



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

KUNGLI BIBL
14 DEC 1962

SOW
1962:527

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:52

Kommunikationsdepartementet



**POSTVERKETS
ORGANISATION**

BETÄNKANDE AVGIVET AV
POSTUTREDNINGEN 1956

Stockholm 1962

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Kronologisk förteckning

1. Skogstillgångarna i Jämtlands län. Idun. 100 s. + 1 utvikskarta. S.
2. Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. Statens Reproduktionsanstalt. 71 s. Jo.
3. Totalförsvarets personalfrågor. Beckman. 305 s. Fö.
4. Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. Beckman. 165 s. I.
5. Vidgac vuxenutbildning på gymnasieområdet. Kihlström. 116 s. E.
6. Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. Idun. 92 s. K.
7. Kommunal beredskap. Idun. 198 s. I.
8. Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. Marcus. XXIII + 61 s. F.
9. Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Kihlström. 259 s. Fi.
10. Svensk ekonomi 1960—1965. Idun. 220 s. Fi.
11. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. Idun. 296 s. Fi.
12. Aspekter på utvecklingsbiståndet. Idun. 268 s. U.
13. Skärpa regler för rusdrycksinköp. Idun. 125 s. Fi.
14. Atomansvarighet II. Idun. 205 s. Ju.
15. Den allmänna näringslagstiftningen. Idun. 212 s. H.
16. Korrespondensundervisningen inom skolväsendet. Tyckeribolaget Värmlands Folkblad, Karlstad. 31 s. E.
17. Arbetsidsförkortningens omfattning och utläggning. Idun. 141 s. S.
18. Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppboräsväsendet. Del II. Idun. 87 s. Fi.
19. Utlandsvenskars deltagande i allmänna val. Idun. 30 s. Ju.
20. Nedre justitierevisionens arbetsorganisation. Idun. 34 s. Ju.
21. Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingslänndema. Kihlström. 35 s. I.
22. Samhällsfarlig asocialitet. Idun. 232 s. I.
23. Försvärets tandvård. Idun. 100 s. Fö.
24. Expropriation för sanering av historiskt eller kulturmistoriskt värdefull bebyggelse. Marcus. 45 s. Ju.
25. Reviderad nationalbudget för år 1962. Marcus. IV + 52 s. Fi.
26. Avgiftsbelagda trafikankläggningar. Idun. 70 s. I.
27. Radions juridiska ansvar. Idun. 131 s. Ju.
28. Skolväsendets centrala ledning. Idun. 408 s. E.
29. Säkerhetsinspektion av motorfordon och släpvagnar. Kihlström. 101 s. K.
30. Arbetsidsreglering för militär personal och vilmilitär. Idun. 82 s. Fö.
31. Stadshypoteks- och bostadskreditinstitutionerna. Norstedt & Söner. 153 s. Fi.
32. Automatisk databehandling. Kihlström. 311 s. I.
33. Veterinärmedicinsk forskning och undervisning. Del I. Statens Reproduktionsanstalt. 168 s. Jo.
34. Försvarsmedicinsk forskning i totalförsvaret. Idun. 191 s. + 1 utviksblad. E.
35. Svensk trafikpolitik III. Idun. 108 s. K.
36. Naturen och samhället. Statens Reproduktionanstalt. 440 s. Jo.
37. Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter och personalorganisation. Idun. 115 s. K.
38. Utbildning av sjukvårdsadministratörer. Idun. 112 s. I.
39. Ortsprisindex. Idun. 132 s. C.
40. Beredskapslagring av olja 1963—1969. Idun. 1 s. H.
41. Mål och medel i stabiliseringspolitiken—Remissyttranden. Norstedt & Söner. 270 s. Fi.
42. Avdrag för representationskostnader, m. m. Kihlström. 112 s. Fi.
43. Socionomutbildningen. Idun. 197 s. E.
44. Ny semesterlag. Kihlström. 254 s. S.
45. Jordbrukstekniska institutet och statens forskningsanstalt för lantmannabyggnader. Kihlström. 174 s. Jo.
46. Vägväsendets distriktsorganisation. Idun. 137 s. + 1 utvikskarta. K.
47. Beskattnings av traktamenten m. m. Idun. 112 s. Fi.
48. Rasriskerna i Götaälvdalen. Kihlström. 160 s. + s. ill. + 10 utviksblad. I.
49. Bevakning, avskrivning och eftergifter av kranans fordringar. Norstedt & Söner. 127 s. Fi.
50. Utbildning av arbetsterapeuter. Hægström. 1 s. E.
51. Lärare och handledare för det fria och frivilliga musikbildningsarbetet. Norstedt & Söner. 280 s. I.
52. Postverkets organisation. Idun. 290 s. K.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:52

Kommunikationsdepartementet



POSTVERKETS ORGANISATION

BETÄNKANDE AVGIVET AV

POSTUTREDNINGEN 1956

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB
STOCKHOLM 1962

STATENS OFFENTLIGA TRYCKERIEN 1882

Kommunikationsdepartementet



POSTVERKET
ORGANISATION

BETÄNKNING AV

POSTVERKET

INDRAGNINGEN I SÅDAN FÖRTEGEN

ÅR 1882

Faint vertical text on the right margin, possibly bleed-through or a secondary title.

Innehåll

Skrivelse till chefen för kommunikationsdepartementet	7
Sammanfattning.	9
Kap. 1. Utredningsuppdraget	20
Direktiven	20
Utredningsarbetets uppläggning	21
Kap. 2. Postverkets nuvarande organisation, uppgifter m. m.	23
Organisation.	23
Uppgifter	23
Verksstyrelsens ämbetsbefattning och arbetsätt	24
Ekonomi	25
Personal	25
Revision och kontroll.	26
Statistiska uppgifter om poströrelsen	26
Den framtida utvecklingen	30
Kap. 3. Allmänna principer för postverksamheten	31
Nuvarande förhållanden	31
Utredningen	33
Postverkets uppgifter.	33
Postverket ett allmännyttigt företag	33
Postverkets service.	34
Förhållandet mellan postverket och allmänheten	45
Kap. 4. Ekonomiska principer för postverksamheten	49
Nuvarande förhållanden	49
Utredningen	49
Förräntning	50
Disposition av överskott	51
Finansiering.	53
Prispolitik.	56
Postbankens ekonomiska politik	59
Allmänna synpunkter	59
Postbankens medelsplaceringsreglemente	61
Kap. 5. Postbanken och postverket i övrigt.	65
Tidigare överväganden	65
Utredningen.	67
Kap. 6. Postverkets diligenstrafik	71
Utveckling och hittillsvarande trafikpolitik	71
Tidigare överväganden om huvudmannaskapet.	73
Utredningen.	74

Kap. 7. Postverkets uppgifter i fråga om stämpelväsendet	78
Nuvarande förhållanden	78
Utredningen	78
Kap. 8. Postverket och vissa andra företag	80
Postverket och televerket	80
Nuvarande förhållanden	80
Utredningen	81
Postverket och statens järnvägar	83
Nuvarande förhållanden	83
Utredningen	85
Postverket och flygbolagen	87
Nuvarande förhållanden	87
Utredningen	88
Postverkets frimärkstryckeri och riksbankens sedeltryckeri	89
Expertutredning om sammanslagning	89
Frimärkstillverkning i utlandet	91
Utredningen	91
Postverket och riksbanken	93
Kap. 9. Tjänstebrevsrätten	94
Nuvarande förhållanden	94
Utredningen	97
Kap. 10. Postverket i affärsverksformen	101
Allmänna synpunkter	101
Ekonomiska befogenheter	102
Organisations-, personal- och lönefrågor	102
Styrelseform	104
Revision	107
Kap. 11. Postverket i ny företagsform	108
Motiv för undersökning rörande en särskild företagsform för post- verket	108
Sammanfattning av expertundersökningen	109
Utredningen	112
Kap. 12. Bestämmanderätten över postavgifterna	114
Nuvarande förhållanden	114
Utredningen	115
Kap. 13. Kostnadsredovisning i postverket	118
Allmänna synpunkter	118
Ekonomisk analys	119
Kostnadskontroll	120
Kostnadsberäkningar för skilda tjänster	121
Kap. 14. Organisationen av postverkets centralförvaltning	122
Historik	122
Nuvarande organisation	123
Utredningen	126
Allmänna överbäganden om organisationsändringar	126
Funktionsprincipen	127

081	Ekonomiärenden	127
081	Ärenden om personalens löne- och anställningsvillkor	128
183	Rationaliseringsverksamheten	130
183	Upphandlings-, byggnads- och industriell verksamhet	131
183	Författningar, kommersiell verksamhet m. m.	134
081	Vissa av kameralbyråns nuvarande uppgifter	135
	Utrikesärenden	136
081	Drift- och trafikärenden.	137
183	Postverkets revision	138
081	Topporganisationen	142
183	Indelning i funktioner	143
081	Förslag till organisation.	144
183	Driftbyrå	144
081	Allmänna avdelningen	146
183	Postbefordringsavdelningen	146
081	Rationaliseringsavdelningen	147
183	Personalbyrå	148
081	Allmänna avdelningen	149
183	Rekryterings- och utredningsavdelningen	149
081	Centrala företagsnämndens kansli	149
183	Utbildningsavdelningen	150
081	Löne- och avtalsavdelningen.	150
183	Allmänna synpunkter på rekrytering och utbildning	150
081	Fastighets- och förrådsbyrå	153
183	Fastighetsavdelningen	153
081	Upphandlings- och förrådsavdelningen	154
183	Frankoteckensavdelningen	154
081	Postverkets industrier	155
183	Sekretariat	156
081	Försvarsbyrå	157
183	Ekonomibyrå.	157
081	Allmänna avdelningen	157
183	Statistiska avdelningen	158
081	Räkenskapsavdelningen.	159
183	Revisionsavdelningen	159
081	Datacentralen	159
183	Kommersiella byrå	160
081	Allmänna avdelningen	160
183	Försäljnings- och PR-avdelningen	162
081	Postbanken	164
183	Juridiska avdelningen	164
081	Generaldirektörens sekretariat	165
183	Indelning i huvudenheter	165
Kap. 15. Decentralisering och centralisering. Beslutsorgan och befogenhets-		
	fördelning inom centralförvaltningen	169
	Nuvarande förhållanden	169
	Utredningen	169
	Decentralisering	169
	Centralisering	175
	Beslutsorgan och beslutsformer inom centralförvaltningen	176
	Befogenhetsfördelning inom centralförvaltningen	178

Kap. 16. Distriktsförvaltningarnas uppgifter och organisation	180
Nuvarande förhållanden	180
Utredningen	182
Distriktsindelningen	182
Postdirektionernas uppgifter	185
Postdirektionernas inre organisation	186
Kap. 17. Personalförslag	189
Allmänna synpunkter	189
Huvudenheter	190
Byråerna	190
Avdelningarna	191
Vissa andra tjänster	192
Distriktsförvaltningarna	193
Personalförteckningen	193
Förslagets kostnader	194
Bilagor	195
Bilaga 1. Förslag till Kungl. Maj:ts reglemente angående förvaltningen av medel, som inestå i postsparbanken och på postgiro	195
Bilaga 2. Fritz Kaijser: Särskild företagsform för postverket	197
Bilaga 3. Ulf af Trolle: Ekonomisk analys inom postverket	252
Bilaga 4. Tablåer över <i>nuvarande</i> organisation och ärendesfördelning inom poststyrelsens byråer	277
Bilaga 5. Tablåer över <i>föreslagen</i> organisation och ärendesfördelning inom poststyrelsens byråer	284

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 6 april 1956 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla sakkunniga för översyn av postverkets organisation.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades genom beslut den 25 april 1956 f.d. överdirektören K-G. Ljungdahl, tillika ordförande, ledamoten av riksdagens andra kammare, linjearbetaren G. O. Andreasson, kanslirådet O. A. Berger, dåvarande ledamoten av riksdagens andra kammare, disponenten N. S. J. Löfgren samt direktören C. G. Malmström. Genom beslut den 19 december 1958 utsågs även postbankschefen S. E. V. Lönnqvist till ledamot av utredningen.

Utredningen har antagit benämningen *postutredningen 1956*.

I utredningens arbete har såsom expert deltagit kanslichefen L. G. H. Djurberg.

Professorn Ulf af Trolle har på utredningens uppdrag utarbetat förslag till principer och metoder för kostnadskontroll samt för kostnads- och intäktsanalytiska undersökningar i postverket. Numera bankinspektören T. V. Hanström har såsom expert biträtt utredningen vid översynen av postbankens organisation. Direktören B. Alm har anlitats som expert i tryckeritek-niska frågor. Preceptorn F. J. Kaijser med biträde av hovrättsassessorn E. A. Borglund och byrådirektören K. A. Brodd har biträtt utredningen med undersökningar och analyser rörande en ny företagsform för postverket.

Till sekreterare åt de sakkunniga har förordnats förste byråsekreteraren hos kommerskollegium B. J. G. Lilliehöök (27 oktober 1956—31 maj 1957) och numera avdelningschefen hos generalpoststyrelsen G. V. Hultin (fr. o. m. den 1 juni 1957). Till biträdande sekreterare har förordnats numera förste revisorn hos generalpoststyrelsen G. L. Telestam (fr. o. m. den 1 maj 1957).

I skrivelse den 22 juni 1961 har utredningen framlagt förslag till ändrad organisation av postbanken.

Efter vederbörlig remiss har utredningen yttrat sig om betänkanden, avgivna av tidningsförordningsutredningen, 1955 års myntverksutredning, 1953 års företagsformsutredning och 1960 års byggnadsstyrelseutredning samt om betänkande angående stämpel- och expeditionsavgifter.

Utredningen får härmed vördsamt överlämna sitt betänkande.

Stockholm den 5 december 1962.

K-G. Ljungdahl

Olof Andreasson

O. A. Berger

Sigfrid Löfgren

Sven Lönnqvist

C. Gösta Malmström

/Gösta Hultin

G. Telestam

Sammanfattning

Allmänna synpunkter

Vår huvuduppgift har varit att se över organisationen av postverkets centralförvaltning. Såväl verkets egen utveckling som de ändringar som näringslivet och samhället undergår har aktualiserat en sådan översyn.

Ökad produktivitet genom rationalisering kännetecknar näringslivet. De anställdas villkor förbättras genom löneökningar, minskad arbetstid och längre sammanhängande ledighet kring veckosluten. Stark konkurrens om arbetskraften råder i den fulla sysselsättningens samhälle. Postverket har — bl. a. med hänsyn till de ofta obekväma tjänstgöringsförhållandena inom verket — uppenbara svårigheter att rekrytera erforderlig personal. Samtidigt uppstår frågan, hur stor del av landets knappa arbetskraftsresurser som kan få disponeras i en serviceverksamhet som postverkets.

Postverket har icke samma förutsättningar som ett varuproducerande företag att genom mekanisering och automatisering motverka stigande arbetskraftsbehov. Större delen av postverksamheten måste under överskådlig tid bygga på manuellt arbete. Därför är det svårt för verket att genom produktivitetsökning få önskvärt utrymme för att förbättra servicen och personalens villkor. Hittills har sådana förbättringar delvis kunnat finansieras tack vare en gynnsam utveckling av rörelsevolymen.

Även om volymökningen totalt sett kan väntas fortsätta, finns en tendens till att postvolymens sammansättning såtillvida ändras, som de mera inkomstbringande brevens andel av den totala volymen synes minska, medan de billigare försändelseslagens andel tenderar att öka. Möjligheten att med prisökningar balansera växande kostnader är begränsad, eftersom alltför höga porton — oaktat postmonopolet — leder till trafikbortfall. Vidare medför den strukturändring som sker i samhället genom tilltagande urbanisering, att postverket oavbrutet har att bygga ut sina serviceanordningar i tätorterna samtidigt som postanordningarna på landsbygden — trots ett vikande trafikunderlag — måste behållas och förbättras.

Mot denna bakgrund har vi utarbetat våra förslag. De syftar till en sådan utformning av de grundläggande reglerna för postverksamheten och till att ge postverket sådana administrativa resurser som svarar mot kraven på affärsmässig drift av ett stort serviceföretag. Verkets företagsform bör sålunda — inom av statsmakterna uppdragna riktlinjer — ge åt verksled-

ningen den rörelsefrihet som erfordras för att organisation, service och taxor skall kunna smidigt anpassas efter utvecklingen. Postavgifternas föråldrade karaktär av bevillning bör upphöra. Verket bör få ökade befogenheter i fråga om såväl personal- som avgifts- och investeringspolitiken. Postverkets centrala ledning bör genom delegering och decentralisering av beslutanderätt befrias från löpande ärenden för att kunna ägna sig mera åt företagspolitiska bedömanden. Ledningen måste också, för att kunna bemästra de förut antydda svårigheter som serviceföretaget postverket har att brottas med, ha tillgång till specialorgan för överväganden och utredningar om ekonomi och rationalisering, service-, personal- och lönepolitik etc.

Postverkets uppgifter och verksamhetens inriktning

Postverket är ett allmännyttigt företag. I detta begrepp bör inläggas, att rörelsen icke skall drivas i vinstsyfte. De allmännyttiga och sociala synpunkterna får betydelse i fråga om postnätets geografiska utbredning. Postverket har att sörja för postala kommunikationer även inom områden i vilka rörelsen icke är ekonomiskt bärkraftig. Verkets allmännyttiga inriktning får dock icke utesluta företagsekonomiska bedömanden. Sådana bör tvärtom tillmätas stor vikt, när det gäller postarbetets organisation och avvägningen av servicestandarden. Vi anser, att servicens kvalitet inom ramen för samhällsnyttan och de ekonomiska förutsättningarna bör följsamt anpassas till samhällets utveckling och efter befolkningens behov av och rimliga krav på postal service.

Nya vägar för utformning och rationalisering av den postala servicen bör prövas. En tänkbar väg är enligt vår mening att införa en mera differentierad service med en prissättning som i högre grad än nu ansluter sig till utförd prestation. En sådan differentiering kan i första hand övervägas i fråga om postbefordringen. Den bör därvid bygga på en prioritetsindelning av posten. Denna skulle innebära, att högre avgift tas ut för försändelser för vilka garanteras en större snabbhet i befordringen än för försändelser för vilka avsändaren ej har krav på lika snabb befordran. Avsändaren skulle alltså själv få bestämma, om en försändelse skall postbehandlas snabbt eller mindre snabbt, och betala ett därefter avpassat porto. Systemet med differentiering av posten skulle öka möjligheterna till regelbunden och säker befordran av den viktigaste posten.

Ett klart handlingsprogram bör uppställas för den inrikes postbefordringen. Målet skall därvid vara, att all egentlig brevpост som inom landet inlämnas på eftermiddagen eller kvällen befordras så att den över hela landet kan utlämnas eller utdelas nästa morgon, senast i början av den gängse kontorstiden. Takten i förbättringsprogrammet får bero på bl. a. trafikflygets utveckling och de ekonomiska resurserna.

Frågan om övergång från villabrevbäring (avlämning i utomhus uppsatt

postlåda) till höghusbrevbäring (avlämning inomhus i postinlägg) bör ses mot bakgrunden av bl. a. postverkets rekryteringssvårigheter och den allmänna arbetskraftsbristen samt verkets möjligheter att med ökade intäkter och rationaliseringsåtgärder balansera de stigande kostnaderna. Det bör i princip ankomma på postverkets styrelse att i överensstämmelse med statsmakternas allmänna riktlinjer för postverksamheten bestämma om hur postutdelningen skall ske. Med hänsyn till den vikt som allmänheten lagt vid frågan om höghusbrevbäring contra villabrevbäring och den allmänna debatten kring den ifrågasätter vi emellertid, om icke statsmakterna i detta särskilda fall — med avsteg från den normala ordningen — borde närmare precisera riktlinjerna för denna service.

Expressutdelningen bör fungera snabbare och säkrare. Av särskild vikt är att kunna erbjuda en sådan service av hög kvalitet — om så erfordras mot förhöjd avgift — när inskränkningar förekommer i den normala postutdelningen, t. ex. på lördagar och vid helger. Kassaservice på helgdagar torde behövas endast i de allra största städerna. I den mån allmänna inskränkningar av postservicen på lördagar måste ske på grund av utvecklingen mot arbetsfria lördagar, bör inskränkningarna kompenseras bl. a. med jourtjänst under lördagar på vissa postanstalter, särskilt i storstäderna, samt med förlängt kvällsöppethållande på annan vardag.

Den rationaliseringsprocess som pågår på landsbygden och som innebär, att fasta postanordningar ersättes med motoriserad lantbrevbäring, bör fortsätta. Som ledmotiv bör gälla, att postutdelningsnätet — i den takt som de ekonomiska resurserna medger — utsträcker till eller i närheten av varje hushålls bostad.

Genom organisatoriska, arbetstekniska och publicrelationsåtgärder bör köbildningen i postkassorna kunna minskas. PR-åtgärderna bör syfta till större spridning på dagen av kundbesöken och ökad användning av postgirot för kontantlös betalning genom girering.

Postbanken bör få möjlighet att driva handel med valutor i den omfattning som erfordras för dess verksamhet. Ett system med postgirocheckar att användas som betalningsmedel på samma villkor och efter samma rättsregler som för bankchecken är enligt vår mening förenligt med postgirots syfte att främja kontantlös betalning.

Liksom vissa andra företag bör postverket överväga att i kommersiellt syfte ställa utrymme i sina lokaler till näringslivets och turismens förfogande för förmedling av reklam av god kvalitet.

Inom poststyrelsen pågår en översyn av postverkets ansvarighets- och skadeståndsbestämmelser. Vi anser, att den bör inriktas på en liberalisering och en mera affärsmässig utformning av reglerna.

För att bringa ned frekvensen av brott mot postverket genom förfalskning bör verket vidta olika interna tekniska och organisatoriska åtgärder samt överarbeta legitimationsbestämmelserna. Icke minst från postverkets

synpunkt vore det värdefullt, om medborgarna genom det allmännas försorg utrustades med en identitetshandling av god kvalitet.

Postverkets PR-verksamhet bör vara informerad och trafikvärvande. Det trafikvärvande och säljande momentet i verksamheten bör framträda starkare än hittills. Men samtidigt bör postverket se till, att dess tjänster är av god kvalitet och att det har tillräckliga resurser för att vid varje tillfälle kunna tillgodose det ökade behov av tjänster som säljätgårderna framkallat. Informationen bör inriktas på att tjäna såväl kundernas som postverkets intressen och bl. a. syfta till att rationalisera postförsändelsernas hantering för båda parter. Detta kräver ett ökat centralt bedrivet utredningsarbete i postverket. I samband med brevpropagandan hos näringslivets företag, bör postverket verka för att själva brevframställningen rationaliseras, exempelvis genom försöksverksamhet på området. Postverket bör oftare och mera energiskt än vad som nu sker i press, radio och television utveckla sina synpunkter samt klarlägga förhållanden och bemöta kritik.

Vi finner det vara en angelägen uppgift för verksamheten att ytterligare sprida och utveckla kundtjänstintresset inom verket och att skapa en alltmera service- och kundvänlig inställning hos de anställda.

Ekonomiska principer för postverksamheten i allmänhet

Postverket bör drivas efter affärsmässiga principer under iakttagande av de samhälleliga förpliktelser som följer med verksamheten. Taxesättningen bör grundas på verkets självkostnader. Intäkterna av postverksamheten bör i princip ge kostnadstäckning såväl för rörelsen totalt som för varje rörelsegren tagen för sig. I kostnadstäckningen inbegriper vi avskrivningar på återanskaffningsvärden och förräntning av disponerat kapital. Med kostnadstäckning för varje särskild rörelsegren menar vi, att rörelsegrenen skall täcka sin merkostnad och lämna bidrag till de gemensamma kostnaderna. När det gäller avvägningen av detta bidrag, bör man inte med postmonopolets hjälp belasta brevrörelsen med underskott på annan rörelsegren eller med kostnader till förmån för rörelsegrenar i vilka konkurrens finns.

Det kan ifrågasättas, om icke kravet på avkastning från postverket bör bestämmas också från andra utgångspunkter än att skälig förräntning skall erhållas på bokfört statskapital. Även sådana förhållanden skulle kunna beaktas som t. ex., att verket är befriat från inkomstskatt och att staten borde erhålla kompensation för visst företagsekonomiskt risktagande.

För att postverket skall kunna hålla en stabil avgiftsnivå och lämna en jämn avkastning samt för att en stor utgift, exempelvis för maskinanskaffning, ej skall förrycka resultatet för visst år, föreslår vi, att verket får möj-

lighet att i en utjämningsfond kvarhålla överskottsmedel som överstiger normal avkastning till staten.

Ett system med självfinansiering och därmed följande rätt för verksstyrelsen att bestämma över investeringarna bör tillämpas i postverket. Det inflytande över inriktningen av postverkets investeringsverksamhet som erfordras från samhällets sida med hänsyn till de samhällsekonomiska bedömandena i stort bör kunna utövas av riksdagen, genom att den fastställer en investeringsplan för postverket på förslag av poststyrelsen för längre period räknat — förslagsvis en femårsperiod.

Postbankens ekonomi och ställning

Postbankens ekonomiska politik skall föras från bankmässiga utgångspunkter och även i övrigt under liknande förutsättningar som inom näringslivet i allmänhet. Inom ramen för sina syften skall banken driva en aktiv service- och medelsplaceringspolitik. I likhet med andra bankföretag har postsparbanken och postgirot att täcka sina kostnader huvudsakligen från förvaltningen av omhänderhavda medel. Bl. a. genom en god konsolidering av verksamheten, när förhållandena medger detta, bör postbankens politik inriktas på att utveckla banken i takt med banksystemet i övrigt. Behovet av nedskrivningar av värdepappersinnehav och andra placeringar bör bedömas på bankmässiga grunder.

Postsparbanken och postgirot bör enligt vår uppfattning betraktas såsom grenar av *en* bankverksamhet. De bör avge ett gemensamt officiellt bokslut.

Bankverksamheten bör belastas med kostnaderna för arbetet vid postanstalterna efter samma normer som postverket tillämpar i fråga om andra rörelsegrenar.

Mot bakgrunden av utvecklingen inom kreditmarknaden ger nuvarande regler för postbankens medelsförvaltning en alltför snäv ram för bankens utlåning. Vi föreslår, att gällande medelsplaceringsreglemente ändras så, att banken får rätt att köpa utländska obligationer, emitterade av svenskt bankaktiebolag, och förlagsbevis, att banken får möjlighet att lämna s. k. sparlån samt att dess rätt att lämna lån mot säkerhet av inteckning i industrifastighet vidgas.

Den ställning postbanken nu har inom postverket är i vårt förslag i princip oförändrad. Postverkets styrelse och den närmast därunder verkande ledningen omfattar postverksamheten med bankrörelsen. Inom postverket får bankledningen stor rörelsefrihet.

Postverkets diligenstrafik

Vi anser, att enhetlighet bör eftersträvas i fråga om den statliga billinjetrafiken i Norrland. Detta kan lämpligen nås genom att postverket ombesörjer den statliga trafiken i stort sett norr om en linje Östersund—Sollefteå.

Om diligenstrafiken skulle uppvisa så stor förlust, att denna får betydelse

för prissättningen av postverkets tjänster i övrigt, kan stöd till trafiken från statens sida övervägas. Poströrelsen bör nämligen i princip icke belastas med subvention till förlustbringande person- och godstrafik på postdiligenslinjer. Ett särskilt internt bokslut bör årligen upprättas för diligensstrafiken och dess lönsamhet fastställas på ett realistiskt sätt.

Postverkets befattning med stämpelväsendet

En myndighetsfunktion av det slag som postverket nu utövar genom sin allmänna befattning med stämpelskatter är icke förenlig med verkets uppgifter såsom affärsverk. Vi föreslår därför, att poststyrelsens uppgifter som central myndighet för stämpelbeläggning övertas av lämplig annan myndighet, t. ex. kontrollstyrelsen.

Postverket och vissa andra företag

Postverket och televerket bör kunna öka samarbetet i fråga om teleservice på postanstalterna och distribution av expressförsändelser och telegram.

Postverket och statens järnvägar bör kunna utnyttja varandras transportorganisation i vidgad utsträckning. Postverkets ersättning till statens järnvägar för posttransporter behöver ses över. Vi anser, att det gemensamma organ som de båda verksstyrelserna år 1953 tillsatte för en sådan översyn bör intensifiera sin verksamhet och därvid ledas av en opartisk ordförande, som utses av Kungl. Maj:t. På denne bör också ankomma att utreda, hur pakettrafiken lämpligen bör fördelas mellan postverket och statens järnvägar.

Den ersättning som postverket betalar för flygbefordran kan synas hög i jämförelse med flygbolagens tariffer för annan befordran än postbefordran. Det svenska postverket bör inom världspostföreningen och hos de svenska flygbolagen verka för väl avvägda postbefordringstariffer.

Några större drifttekniska eller driftekonomiska fördelar står icke att vinna genom att slå samman postverkets frimärkstryckeri med riksbankens sedeltryckeri. Postverkets framtidsplanering bör kunna bygga på att frimärkstillverkningen skall ske i verkets egen regi.

Vi anser, att det nuvarande ersättningssystemet för tjänsteförsändelser bör behållas. Dock bör man söka förbättra systemet i syfte att uppnå större rättvisa vid ersättningens beräkning. Starka skäl talar för att tjänstebrevsrätten avskaffas för icke statliga institutioner.

Postverkets företagsform

Problemen kring postverkets företagsform är fortfarande olösta, trots de reformer inom affärsverksformens ram som på förslag av 1953 års företagsformsutredning beslutats av statsmakterna. Vi anser, att behovet av handlingsfrihet för postverket skulle på ett från alla synpunkter lämpligt

sätt tillgodoses i en helt ny företagsform huvudsakligen enligt det förslag som redovisas i bilaga 2 till betänkandet. Förslaget innebär, att postverket skulle lösgröras från statsförvaltningen i övrigt som ett självständigt offentligrättsligt subjekt med egen budget och förmögenhet m. m. Den föreslagna formen ger postverket den nödvändiga rörelsefriheten i fråga om personal- och lönepolitik samt taxesättning och investeringar, samtidigt som kraven på inflytande, kontroll och insyn från statsmakterna tryggas. Undersökningen för den särskilda företagsformen har utförts av en särskild expertgrupp under ledning av preceptorn F. J. Kaijser.

I avvaktan på att en på detta sätt utformad ny företagsform införes för statlig affärsverksamhet föreslår vi, att följande ändringar av den nuvarande formen vidtas för postverkets del.

Postmedlens egenskap av bevillning bör bringas att upphöra. I samband därmed bör inflytandet över postavgifterna fördelas mellan riksdagen, Kungl. Maj:t och poststyrelsen. På riksdagen skall ankomma att ange de allmänna principerna för prispolitiken, alltså principen om självbärighet och krav på avkastning. Kungl. Maj:t skall bestämma riktlinjerna för posttaxans huvudsakliga struktur. Poststyrelsen skall med beaktande av de riktlinjer som riksdagen och Kungl. Maj:t dragit upp bestämma taxorna. Inom ramen för allmänna direktiv bör poststyrelsen också bestämma övriga villkor för postbefordran.

Åt postverket bör ges möjlighet att avsätta medel till en resultatutjämningsfond, och verket bör självt få bestämma över investeringarna och finansiera dessa.

I personal- och lönefrågor förordar vi i första hand företagsformsutredningens alternativ 2. Detta innebär, att ett kollektivavtalssystem införes. I avvaktan på resultatet av pågående — sannolikt mycket tidskrävande — förhandlingar och utredningar i denna fråga bör nämnda utrednings alternativ 1 genomföras såsom en övergångsform. Alternativet medför rätt för postverket bl. a. att inrätta ordinarie och extra ordinarie tjänster på löneplan A.

En kollegial lekmannastyrelse har i princip beslutats för postverket. På grund av det särskilda behovet av bankerfarenhet i postverkets styrelse bör enligt vår uppfattning antalet styrelseledamöter, generaldirektören inräknad, bestämmas till sju. I samband därmed föreslår vi, att postbanksfullmäktigeinstitutionen avskaffas. Styrelsen bör sammansättas med tanke på postverkets roll i samhälls- och näringslivet. En särskild delegation av verksstyrelsen skall under styrelsen behandla vissa postbanksärenden, företrädesvis ärenden om medelsförvaltningen.

Den externa revisionen av postverket bör liksom hittills utövas av statsrevisorerna och riksrevisionsverket. Vi finner dock, att denna revision bör kompletteras med ett särskilt revisionsorgan för postbanken. Organet bör bestå av förslagsvis tre revisorer som utses av Kungl. Maj:t.

Kostnadsredovisning

För att postverket skall få de informationer som fordras för planering, kontroll och ekonomiska bedömanden behövs bättre hjälpmedel och system för kostnadsredovisning. Professorn Ulf af Trolle har på utredningens uppdrag utarbetat system för ekonomisk analys, i första hand för kostnadskontroll och självkostnadsberäkningar. Hans arbete redovisas i bilaga 3. De system för kostnadskontroll och självkostnadsberäkningar för vilka af Trolle angivit riktlinjer bör införas i postverket. En fullständig kostnadsundersökning för postverket har utförts i anslutning till utredningsarbetet. Den torde komma att redovisas i början av år 1963.

Postverkets centralförvaltning

Vårt förslag går ut på att det administrativa arbetet skall effektiviseras, att klara ansvarsområden skall skapas och att resurserna för rationalisering, ekonomisk analys och kontroll samt för förhandlingar om löne- och anställningsvillkor skall koncentreras och förstärkas. Vi syftar vidare till skärpt aktivitet i fråga om serviceanordningarnas organisation, driftkontroll, personalpolitik samt PR- och försäljningsverksamhet. Sammanföringen av likartade arbetsuppgifter till specialfunktioner har i vårt förslag drivits längre än hittills.

Vi föreslår, att verksamheten inom centralförvaltningen delas upp på följande byråenheter, nämligen en driftbyrå, en personalbyrå, en fastighets- och förrådsbyrå, en försvarsbyrå, en ekonomibyrå och en kommersiell byrå. Därtill kommer postbanken för den centrala administrationen av huvudsakligen postsparbanken och postgirot. Utanför byråindelningen skall finnas två stabsorgan, nämligen en juridisk avdelning och ett sekretariat åt generaldirektören. Byråerna indelas i avdelningar och sektioner. Benämningen generalpoststyrelsen för postverkets centralförvaltning föreslår vi skola ändras till poststyrelsen. Organisationens utformning framgår närmare av schemat på s. 145 och av bilagorna 5: 1—5: 7 till betänkandet.

För att tillgodose ett ökat behov av resurser för ledningsuppgifter och samtidigt vinna en koncentration av den krets som skall närmast under styrelsen handha ledningen av postverket har vi delat upp centralförvaltningen under generaldirektören på tre huvudenheter, vilkas chefer tillsammans med generaldirektören skall ingå i en central direktion. Driftbyrån, personalbyrån, fastighets- och förrådsbyrån samt försvarsbyrån skall därvid bilda en huvudenhet samt ekonomibyrån och kommersiella byrån en huvudenhet. Dessa två huvudenheter ställes under chefsskap av var sin överdirektör. Postbanken skall utgöra den tredje huvudenheten och dess chef benämnas postbanksdirektör.

Driftbyrån skall ägna uppmärksamhet åt serviceanordningarnas organisation och utöva den centrala ledningen av driften vid postverkets driftställen samt dra upp riktlinjer och meddela direktiv för verksamheten vid

dessa. Inom byrån inrättas en rationaliseringsavdelning som skall fungera såsom expertorgan i rationaliseringsfrågor. *Personalbyrån* skall handha frågor om anställning, löneförhållanden, rekrytering, utbildning och vård för alla personalkategorier i postverket. *Fastighets- och förrådsbyrån* skall tillgodose postverkets behov av lokaler, utrustning och förnödenheter och för detta ändamål ombesörja bl. a. upphandlings- och förråds-, byggnads- samt industriell verksamhet. Upphandlingen skall i fråga om kontorsmateriel o. d. omfatta hela statsförvaltningens behov. Den industriella verksamheten, bestående av tryckeri, mekanisk verkstad och bilverkstäder, bör i princip avse enbart de med poströrelsen sammanhängande behoven och få en därpå inriktad snäv dimensionering. Verksamheten vid den mekaniska verkstaden bör kunna nedskäras. I fråga om avgränsningen till byggnadsstyrelsen av uppgifter avseende postverkets byggnadsverksamhet ifrågasättes icke någon ändring i princip av nuvarande ordning. Den gräns inom vilken postverket kan låta utföra arbeten i egen regi bör dock höjas från 100 000 kronor till 300 000 kronor. *Försvarsbyrån* skall leda och samordna postverkets beredningsplanering och i övrigt svara för de åtgärder och förberedelser vilka fordras med hänsyn till postverkets roll i det totala försvaret.

Ekonomibyrån skall ha allmänt utredande och analyserande uppgifter i fråga om postverkets ekonomi. Den avses samtidigt utöva en kontrollfunktion med viss sakrevisionell syftning. *Kommersiella byrån* skall handha dels frågor som gäller den författningsmässiga bakgrunden till postverksamheten och dess olika rörelsegrenar, dels den kommersiella aktiviteten sådan den tar sig uttryck i information, speciell kundtjänst och försäljning.

På vårt förslag har 1961 års höstriksdag beslutat om ändrad organisation av *postbanken*. Nu föreslår vi, att postanvisningsrörelsens administration ävensom folkpensions- och barnbidragsavdelningen samt skattekontoret — nu inom kameralbyrån — föres över till postbanken.

Den *juridiska avdelningen* skall vara expertorgan åt verksledningen i rättsfrågor. *Generaldirektörens sekretariat* skall biträda generaldirektören och styrelsen med sekreteraruppgifter.

Decentralisering och centralisering

I princip skall poststyrelsen utöva endast ledningen och kontrollen av postverksamheten. Det direkta ansvaret för den regionala och lokala förvaltningen liksom avgöranden i löpande ärenden bör ankomma på distrikts- och lokalförvaltningarna. Vi anser, att decentralisering av beslutanderätt i postverket bör drivas betydligt längre än hittills. Distriktschefs befogenhet att fastställa personalstyrkan bör utvidgas. Han bör äga i viss omfattning tillätta tjänster, och han bör i full utsträckning bestämma om landsbygdens postanordningar. En planering i vilken de lokala instanserna medverkar

bör ligga till grund för postanordningarnas utbyggnad och därav följande reglering av personalbeståndet liksom i fråga om lokalskaffning etc. Internt bör en budget fastställas, inom vilken distriktscheferna får full rörelsefrihet.

Det är angeläget att ytterligare befogenheter överflyttas även till postmästarna. Frågan härom bör övervägas av poststyrelsen i samband med att distriktschefernas befogenheter vidgas.

Kontorsarbete av masskaraktär bör centraliseras, om man därigenom får förutsättningar för rationellare arbetsmetoder, t. ex. för automatisk databehandling. I skrivelse till poststyrelsen har vi uttalat, att en utredning i detta avseende lämpligen borde företas av styrelsen. Genom beslut i början av 1960 har styrelsen tillsatt en datakommitté, vilkens verksamhetsområde omfattar hela postverket.

Beslutsorgan och befogenhetsdelegering inom centralförvaltningen

Under den kollegiala lekmanstyrelsen skall såsom beslutsorgan fungera den särskilda bankdelegationen och postverkets centrala direktion, den förra för postverkets rent bankmässiga uppgifter och den senare för postverksamheten i övrigt. I bankdelegationen skall kollegial beslutsform tillämpas, medan i den centrala direktionen verkschefen avgör ärendena. Inom postbanken skall ärenden om medelsförvaltningen avgöras kollegialt av bankens interna direktion. Disciplinära ärenden skall avgöras av ett särskilt kollegium.

Ärenden som icke är av sådan principiell eller vidsträckt ekonomisk betydelse, att de bör avgöras av styrelsen, skall — med undantag för ärenden om postbankens medelsförvaltning och disciplinära ärenden — avgöras av verkschefen i den centrala direktionen. Från verkschefen skall dock beslutanderätt i betydande omfattning delegeras till chef för huvudenhet, byråchef och lägre nivåer i organisationen.

Distriktsförvaltningarna

En regional indelning av postverket i postdistrikt är nödvändig. Vissa problem rörande distriktsorganisationen föreligger, men vi anser, att dessa bör lösas i samband med en allsidig och förutsättningslös översyn av distriktsindelningen för landet i dess helhet.

Distriktsförvaltningarnas (postdirektionernas) verksamhet bör inriktas särskilt på uppgifter avseende ledning, samordning, kontroll, inspektion och rådgivning genom specialister. Poststyrelsen bör anpassa postdirektionernas inre organisation till den föreslagna nya organisationen av centralförvaltningen och därvid beakta av oss angivna riktlinjer.

Personalförslag

Vårt personalförslag har begränsats till chefsnivåerna i centralförvaltningen och distriktsförvaltningarna. I övrigt bör det ankomma på verksstyrelsen att föranstalta om de ändringar beträffande olika tjänster som påkallas av organisationsförslaget. Personalförslaget upptar bl. a. tjänster som överdirektör i B 7 för drifhuvudenhetens chef, som postbanksdirektör i B 7 för postbankens chef och överdirektör i B 5 för chefen för den ekonomisk-kommersiella huvudenheten. Distriktscheferna föreslår vi placerade i B 5.

Postverkets årliga lönekostnader beräknas vid förslaget genomförande komma att stiga med i runt tal 500 000 kronor. Den effektivisering av det administrativa arbetet och postverksamheten i övrigt som förslaget leder till bör emellertid enligt vår mening på längre sikt medföra kostnadsbesparingar och ökade inkomster.

KAPITEL 1

Utredningsuppdraget

Direktiven

I direktiven har departementschefen anfört bl. a. följande.

I skrivelse den 16 mars 1956 har generalpoststyrelsen hemställt, att Kungl. Maj:t måtte bemyndiga chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning om styrelsens organisation och därmed sammanhängande frågor.

Liksom generalpoststyrelsen finner jag en utredning om styrelsens organisation påkallad. Jag anser emellertid att utredningen inte bör begränsas till att omfatta enbart styrelsen. Även om tyngdpunkten av utredningsarbetet kommer att falla på de organisatoriska problem, som har direkt med styrelsen att göra, så bör utredningen vara oförhindrad att till prövning uppta frågor, som berör postverket i dess helhet.

Såsom generalpoststyrelsen erinrar gjorde styrelsen år 1931 en framställning till Kungl. Maj:t om åtgärder för sådan ändring av 60 § regeringsformen, att postmedlen icke längre skulle hänföras till bevillningar, utan att postavgifterna liksom järnvägs- och teleavgifterna skulle fastställas av Kungl. Maj:t. Framställningen föranledde proposition till 1932 års riksdag, som antog förslaget som vilande för vidare grundlagsenlig behandling. När ärendet upptogs till slutligt avgörande vid 1933 års riksdag, avslogs emellertid propositionen. Jag delar styrelsens uppfattning om att frågan om riksdagens bestämmanderätt över postavgifterna bör innefattas i utredningsuppdraget.

Vid utredningen bör undersökas, om arbetsfördelningen mellan styrelsens byråer i högre grad än för närvarande kan anslutas till den uppdelning av verksamheten på naturliga funktioner som tillämpas inom större privata företag. Därvid anmäler sig den ännu betydelsefullare frågan, om någon eller några av de funktioner som är väsentliga för företagets rationella och ekonomiska skötsel behöver utbyggas och ges en starkare ställning. Detta torde framför allt vara fallet med den ekonomiska funktionen. Det synes väsentligt att skapa större förutsättningar för en samordnande bedömning ur företagsekonomiska synpunkter av uppkommande frågor om omfattningen av postverkets service, personalens antal och löneställning, investeringar, taxesättning och driftutgifter. Visserligen måste med hänsyn till postverkets egenskap av allmännyttig institution generalpoststyrelsens handlande delvis bestämmas av andra principer än de strängt affärsmässiga. Men postverkets ställning som affärsdrivande verk gör det samtidigt angeläget, att den företagsekonomiska innebörden av olika åtgärder klart fixeras. En förutsättning härför torde bl. a. vara en genomgripande omläggning av postverkets nuvarande system för kostnadsredovisning. Det synes också böra undersökas om generalpoststyrelsen för närvarande äger tillräckliga resurser för att följa och tillgodogöra sig utvecklingen på det tekniska området. Förhandlingsväsendets utbyggnad och

de ändrade och komplicerade förhållandena på arbetsmarknaden ger anledning att överväga, om nuvarande former för handläggning inom styrelsen av förhandlings- och arbetsmarknadsfrågor är väl anpassade för ändamålet.

Även problemet om en ytterligare decentralisering av beslutanderätten från styrelsen till underlydande organ bör beaktas vid utredningen. Särskilt under den senaste tioårsperioden har skett en omfattande delegering av befogenheter från styrelsen till postdirektörerna och från postdirektörerna till postmästarna. En inom styrelsen pågående utredning om postdirektionernas organisation har framlagt i vissa hänseenden mycket vittgående förslag till ökade befogenheter för postdirektörer och postmästare. Möjligheterna till ytterligare decentralisering synes beroende av att ett lämpligt system för driftkontroll och ekonomisk resultatredovisning skapas. Å andra sidan kan i detta sammanhang behöva övervägas, om en centralisering till styrelsen av arbetsuppgifter som nu åvilar underlydande organ kan vara befogad t. ex. ur företagsekonomiska synpunkter eller med hänsyn till den moderna kontorsteknikens utveckling.

Till utredningsuppgifterna hör vidare de former, under vilka den centrala företagsledningen bör utövas och beslut fattas. Under de senare åren har skett en omfattande delegering av beslutanderätten inom styrelsen, varigenom särskilt antalet mål som behandlas av styrelsen in pleno kunnat väsentligt begränsas. Antalet ärenden som påkallar beslut av generaldirektören eller överdirektören har också nedbringats. Möjligheterna för ytterligare delegering inom styrelsen synes emellertid böra undersökas, särskilt bör övervägas, om inte plenimålen kan begränsas till frågor, som angår företagets politik i stort eller berör samtliga byråers verksamhet.

Utredningen bör vara oförhindrad att taga upp även andra än här omnämnda problem, som sammanhänger med styrelsens eller den lokala förvaltningens organisation och som kan komma att aktualiseras under utredningsarbetets fortgång.

Inom postverket pågår vissa utredningar av personalpolitisk eller postteknisk karaktär. Generalpoststyrelsen har vidare anmält, att den har för avsikt att snarast möjligt påbörja en utredning om postkontorens förvaltningsområden. I anslutning härtill vill jag framhålla, att den av mig förordade utredningen inte skall utgöra hinder för att utredningar i här omnämnda eller liknande ämnen fullföljes eller igångsättes i postal regi. Jag utgår därvid såsom självklart från att samråd i erforderlig omfattning äger rum mellan de olika utredningarna.

Utredningsarbetets uppläggning

Vid flera tillfällen har vi besökt generalpoststyrelsen och dess olika enheter samt på platsen studerat organisationen av postdirektionen i Linköping, postkontoret Stockholm Ban samt några postanstalter och postanordningar i Östergötland och Södermanland. Kännedom om postverkets diligenstrafik har vi skaffat oss bl. a. genom resor inom postkontorens i Lycksele och Umeå förvaltningsområden. För studium av postala förhållanden i utlandet har vi besökt postförvaltningarna i Storbritannien, Nederländerna, Belgien och Västtyskland ävensom postsparbanken samt post- och telegrafstyrelsen i Finland.

Under utredningsarbetets gång har tillfälle beretts bl. a. generaldirektören och generalpoststyrelsens övriga ledamöter, distriktscheferna samt repre-

sentanter för personalorganisationerna i postverket att framföra sina synpunkter.

Enligt direktiven är vår huvuduppgift att framlägga förslag i följande avseenden: generalpoststyrelsens organisation, arbets- och beslutsformer, förstärkning och utbyggnad av organ och funktioner av betydelse för postverkets rationella och ekonomiska skötsel, ytterligare decentralisering, principer och metoder för kostnadskontroll i postverket samt bestämmanderätten över postavgifterna. I direktiven har dock angivits, att vi skulle vara oförhindrade att ta upp även andra problem, som kunde komma att aktualiseras under utredningsarbetets fortgång. I anslutning härtill och för att kunna lösa de särskilt angivna uppgifterna har vi ansett det nödvändigt att jämförelsevis ingående pröva vissa andra för postverket betydelsefulla frågor, som sammanhänger med och kan sägas bilda grundvalen för både postverkets inriktning och organisationens utformning. Detta gäller bl. a. poststyrelsens syfte samt postverkets uppgifter och ekonomiska mål, verkets förhållande till andra myndigheter och företag samt dess företagsform.

Vi behandlar företagsformen såväl i kapitel 10 som i kapitel 11. I det förra kapitlet förordar vi reformer inom ramen för den nuvarande affärsverksformen i avvaktan på att den nya företagsform för postverket som vi skisserar i det senare kapitlet skall närmare undersökas. Vårt förslag till organisation av postverkets centralförvaltning m. m. bygger på den nuvarande affärsverksformen. Det är emellertid så utformat, att det utan större ändringar bör kunna tillämpas även i den nya företagsformen.

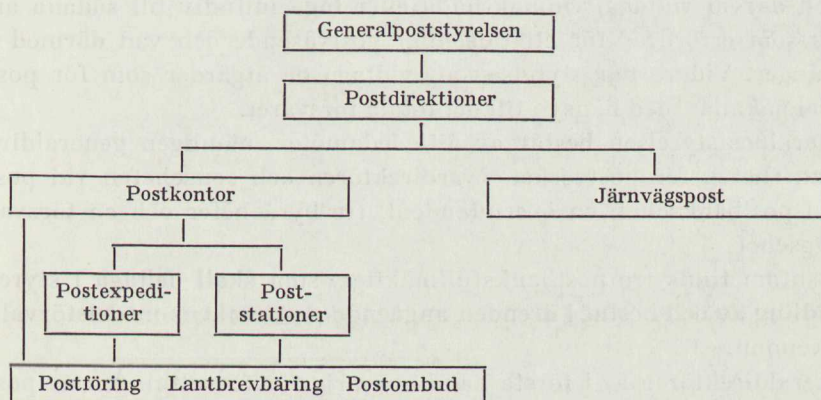
KAPITEL 2

Postverkets nuvarande organisation, uppgifter m. m.

Organisation

Generalpoststyrelsen utövar ledningen av postverket. Närmast under styrelsen lyder sju regionala förvaltningar (postdirektioner), var och en omfattande ett postdistrikt. Under postdirektionerna sorterar järnvägsposten och de lokala förvaltningarna, dvs. postkontoren. Dessas förvaltningsområden omfattar mindre postanstalter såsom postexpeditioner och poststationer samt postutdelnings- och postföringslinjer. Chef för regional förvaltning är distriktschef och för lokal förvaltning postmästare.

Schematiskt framgår organisationen av följande tablå.



Uppgifter

Postverkets verksamhet omfattar flera rörelsegrenar, i främsta rummet befordran av brev försändelser, paket och tidningar samt penningförmedling. Vissa försändelser kan assureras, rekommenderas och beläggas med postförskott. Den penningförmedlande verksamheten innefattar postsparbank, postgiro, postanvisningar och inkasseringar.

Vid sidan av den egentliga poströrelsen handhar postverket uppgifter avseende stämpelväsendet, uppbörd av skatt och jaktvårdsavgifter samt utbetalning av folkpensioner och barnbidrag. Postverket deltar i viss utsträckning i röstmottagningen vid val till riksdagens andra kammare och vid kom-

munala val, verkställer delgivning i mål och ärenden vid domstol (postdelgivning) samt ombesörjer genom statens intressekontor periodiska betalningar för enskilda personer.

Postverket upphandlar kontorsmateriel för statsverkets behov och har en omfattande förrådsverksamhet. Dessutom driver postverket busstrafik med postdiligerser samt industriell verksamhet i form av tryckeri, mekanisk verkstad och bilverkstäder.

Postmonopolet, som regleras av kungörelsen den 9 maj 1947 (nr 175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m. m., omfattar endast »regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden».

Verksstyrelsens ämbetsbefattning och arbetssätt

Kungl. Maj:ts instruktion den 30 juni 1960 (nr 519) för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan bestämmer, hur verksstyrelsen skall vara organiserad och verksamheten bedrivs. Styrelsen skall enligt instruktionen och övriga av Kungl. Maj:t meddelade föreskrifter förvalta postverket och därvid vidtaga, vidmakthålla eller taga initiativ till sådana anordningar som erfordras för ett tidsenligt postväsende och vad därmed sammanhänger. Vidare har styrelsen att vidtaga de åtgärder som för postverkets del påkallas med hänsyn till det totala försvaret.

Generalpoststyrelsen består av åtta ledamöter, nämligen generaldirektören och chefen för postverket, överdirektören och souschefen vid postverket, en postbankschef, en överintendent, tre byråchefer och en försvarsavdelningschef.

Dessutom finns tre postbanksfullmäktige, som skall delta i styrelsens behandling av och beslut i ärenden angående postbankens medelsförvaltning och ekonomi.

Generaldirektören är i första hand ansvarig för förvaltningen av postverket. Han äger ensam beslutanderätt i ärende i vars avgörande han deltar med undantag av sådana ärenden angående postsparbanken och postgirot som behandlas av postbanksfullmäktige samt disciplinära ärenden. I avgörande av s. k. fullmäktigeärenden skall delta, förutom generaldirektören och postbanksfullmäktige, postbankschefen och, i vissa författningsärenden, även chefen för författningsbyrån. I beslut om disciplinär bestraffning skall delta generaldirektören och styrelsens samtliga ledamöter. I fullmäktigeärenden och i disciplinära ärenden tillämpas kollegial beslutsform.

Generaldirektören har enligt medgivande i instruktionen delegerat beslutanderätt till överdirektören och souschefen liksom även till chef för byrå (motsvarande) eller till annan tjänsteman. Vidare har beslutanderätt decentraliserats till distrikts- och lokalförvaltningarna.

Ekonomi

Postverket skall med egna inkomster bestrida sina driftutgifter. På driftbudgeten i riksstaten redovisas endast det beräknade överskottet utan avdrag av ränta för disponerat statskapital.

Kungl. Maj:t fastställer årligen efter förslag av styrelsen driftkostnadsstat för postverket. Driftkostnadsstaten underställes således inte riksdagens prövning. De mest betydande utgiftsposterna — dvs. kostnaderna för de anställdas löner — påverkas dock i hög grad av riksdagens beslut. I driftkostnaderna ingår belopp som har avsatts till värdeminskningsskonto. Avsättningen grundas på återanskaffningsvärden.

Postverkets investeringar finansieras över kapitalbudgeten i riksstaten. Generalpoststyrelsen avger årligen före den 1 september förslag till sådana investeringar som är avsedda att göras under närmast följande budgetår. Vissa objekt av investeringskaraktär inom postverket finansieras dock med medel från driftkostnadsstaten. Så är fallet t. ex. med anskaffning av maskiner m. m. för industriernas behov, kontorsmaskiner och inredningar i postlokaler.

Det av postverket disponerade statskapitalet (den 30 juni 1961 97,6 miljoner kronor) är obetydligt i förhållande till poströrelsens omslutning (budgetåret 1960/61 589,5 miljoner kronor) och är huvudsakligen investerat i posthus.

Postavgifterna räknas enligt grundlagen till bevillningarna. Det tillkommer därför riksdagen att besluta om dem. I praktiken har emellertid grundlagsstadgandet modifierats genom att riksdagen överlåt it Kungl. Maj:t att bestämma vissa avgifter. Kungl. Maj:t har i sin tur till generalpoststyrelsen delegerat befogenhet att besluta om mindre betydelsefulla avgifter samt om rabatter.

Medan riksdagen i princip fastställer avgifterna för olika försändelseslag etc., tillkommer det i regel Kungl. Maj:t att bestämma de allmänna villkoren för postbehandling. Kungl. Maj:t har dock även i detta avseende delegerat viss befogenhet till generalpoststyrelsen.

Personal

För huvuddelen av postverkets personal är avlönings- och allmänna anställningsvillkor reglerade genom olika av Kungl. Maj:t, i vissa fall efter riksdagens hörande, fastställda, för statsförvaltningen i allmänhet gällande avlöningsförfattningar, dvs. i första hand statens allmänna avlöningsreglemente (Saar). Poststationsföreståndare samt lant- och lådbrevbärare — vilka icke är anställda såsom tjänstemän — åtnjuter däremot lön och övriga förmåner enligt grunder och bestämmelser som fastställs av generalpoststyrelsen men som dock nära ansluter sig till bestämmelserna i statliga löneförfattningar.

Arbetare vid postverkets industrier, fastigheter och förråd, städerskor och viss driftpersonal i diligensrörelsen är anställda enligt kollektivavtal, som har tillkommit under medverkan av statens avtalsnämnd.

Antalet anställda av olika kategorier framgår närmare av de uppgifter om utvecklingen under perioden 1950—1961 vilka lämnas i ett följande avsnitt. Generalpoststyrelsen har full frihet att själv — utan statsmakternas medverkan — bestämma antalet tjänster och löneställning beträffande den icke löneplansanställda personalen. Styrelsen saknar däremot befogenhet att inrätta ordinarie tjänster med avlöning enligt allmänna avlöningsreglementet. Beslutanderätten är i detta avseende uppdelad mellan riksdagen och Kungl. Maj:t. Emellertid har styrelsen själv befogenhet att inrätta icke ordinarie tjänster på löneplan A samt i lönegrad Bg 1 på löneplan B.

Postverkets personalstat, som omfattar ordinarie och vissa extra ordinarie tjänster i olika lönegrader, fastställs budgetårsvis av Kungl. Maj:t efter förslag av generalpoststyrelsen.

Revision och kontroll

Postverket är liksom övriga affärsverk underkastat extern revision och kontroll av riksdagens revisorer och riksrevisionsverket. Intern granskning och kontroll utövas av centrala revisions- och granskningsorgan samt dessutom på olika nivåer av organisationen enligt särskilda kontrollrutiner.

Statistiska uppgifter om poströrelsen

Tabell 1. Postbehandlade försändelser åren 1950—1961

År	Antal försändelser miljoner	Ind : x	Härav brevförändelser	
			Antal miljoner	%
1950	1 485	100	932	62,8
51	1 485	100	943	63,5
52	1 501	101	958	63,8
53	1 514	102	976	64,5
54	1 583	107	1 037	65,5
55	1 650	111	1 100	66,7
56	1 716	116	1 176	68,5
57	1 763	119	1 217	69,0
58	1 800	121	1 253	69,6
59	1 769	119	1 230	69,5
1960	1 882	127	1 341	71,3
61	1 967	133	1 413	71,8

Anm. Med brevförändelser avses brev, kortbrev, brevkort och korsband.

Med postbehandlade försändelser avses, förutom inlämnade försändelser, post från utlandet och transiterande post.

Tabell 2. Antalet befattningar vid postverket åren 1950—1961

Vid ingången av år	Generalpoststyrelsen	Postdirektionerna	Järnvägs-posten	Postanstalter och postlinjer	Summa	Index
1950	3 024	327	1 019	18 076	22 446	100
1951	3 151	327	1 029	18 283	22 790	102
1952	3 014	336	1 035	19 314	23 699	106
1953	3 487	349	1 004	19 351	24 191	108
1954	3 531	354	992	19 503	24 380	109
1955	3 461	364	992	19 837	24 654	110
1956	3 475	371	980	20 351	25 177	112
1957	3 531	375	983	20 682	25 571	114
1958	3 560	383	981	20 810	25 734	115
1959	3 863	385	994	21 166	26 408	118
1960	3 921	414	1 001	21 510	26 846	120
1961	3 951	419	1 002	21 943	27 315	122
1962	4 302	445	1 006	22 346	28 099	125

Tabell 3. De olika rörelsegrenarnas beräknade andel av postverkets inkomster år 1961

	miljoner kronor		procent av hela inkomsten	
1. Brevrörelsen				
a) Brev.....	229,3		37,5	
b) Brevkort.....	8,3		1,4	
c) Trycksaker i allmänhet.....	28,9		4,7	
d) Masskorsband.....	12,6		2,1	
e) Grupp korsband.....	13,4		2,2	
f) Affärshandlingar.....	4,9		0,8	
g) Varuprov.....	1,8	299,2	0,3	49,0
2. Tidningsrörelsen				
a) postab. tidningar.....	21,9		3,6	
b) utgivarkorsband.....	22,6		3,7	
c) tidningsbilagor.....	0,6	45,1	0,1	7,4
3. Paketrörelsen.....		61,1		10,0
4. Rekrörelsen.....		6,1		1,0
5. Assuransrörelsen.....		0,8		0,1
6. Postförskotts r örelsen.....		4,4		0,7
7. Expressrörelsen.....		1,5		0,3
8. Postanvisningsrörelsen.....		6,7		1,1
9. Postg irorörelsen				
a) portoavgifter.....	29,7		4,9	
b) övriga inkomster.....	97,7	127,4	16,0	20,9
10. Postsparbanksrörelsen.....		32,1		5,3
11. Folkpensionsutbetalning.....		4,7		0,8
12. Barnbidragsutbetalning.....		2,7		0,4
13. Skatteuppbörd.....		10,6		1,7
14. Stämpelväsendet.....		0,6		0,1
15. Radiolicensförsäljning.....		0,8		0,1
16. Centralupphandling.....		2,2		0,4
17. Övrigt				
a) avgifter för postboxar.....	1,1			
b) bokföring av postavgifter....	0,9			
c) ersättning för poströstning....	0,6			
d) ersättning för försäljning av obligationer.....	0,2			
e) försäljning av inventarier....	0,1			
f) postens adressregister.....	0,7			
g) utrikes rörelsen m. m.	0,8	4,4		0,7
Summa		610,4		100,0

Tabell 4. Inkomster och utgifter, disponerat kapital och avkastning fr. o. m. kalenderåret 1951 t. o. m. budgetåret 1960/61

År budgetår ¹	Inkomster kronor	Driftutgifter kronor	Disponerat kapital kronor	Avkastning (överskott)	
				i kronor	i % av disp. kap.
1951	288 352 727	271 590 917	76 310 038	16 761 810	22,0
1952	330 552 867	324 421 588	79 384 995	6 131 279	7,7
1953	345 406 321	331 133 227	84 976 228	14 273 094	16,8
1953/54	352 487 408	340 317 006	88 507 797	12 170 402	13,8
1954/55	373 404 592	356 114 878	93 567 786	17 289 714	18,5
1955/56	395 082 742	386 904 758	99 923 521	8 177 984	8,2
1956/57	427 232 916	417 121 132	102 897 367	10 111 784	9,8
1957/58	474 879 431	457 575 926	103 660 763	17 303 505	16,7
1958/59	500 062 320	493 613 222	102 974 740	6 449 098	6,3
1959/60	544 999 407	522 272 379	100 532 056	22 727 028	22,6
1960/61	589 488 849	575 339 904	97 602 917	14 148 945	14,5

¹ Perioden har år 1954 ändrats i postverkets officiella statistik

Postverkets finansiella ställning den 30 juni 1961 framgår av följande översikter

Vinst- och förlusträkning för budgetåret 1960/61

Inkomster

	Kronor	%
Frankoteckensuppbörd.....	339 514 276: 46	57
Ersättning för befordran av tjänsteförsändelser.....	58 560 544: 90	10
Inkomster av		
tidningsrörelsen.....	45 552 260: 99	8
postgirorelsen, utöver influtna postavgifter.....	90 769 232: 54	15
postsparbanksrörelsen.....	29 879 479: 89	5
Övriga inkomster av inrikesrörelsen.....	3 526 153: 60	1
Inkomster av utrikesrörelsen.....	58 758: 10	
» bestyr vid sidan om postverkets egentliga verksamhet, bl. a. ersättning för skatteuppbörd, stämpelförsäljning, folkpensions- utbetalning, radiolicensförsäljning	21 628 143: 41	4
Summa kronor	589 488 849: 89	

Utgifter

Avlöningar.....	361 235 608: 17	61
Pensioner.....	30 973 941: —	5
Postbefordran.....	97 924 772: 12	17
Omkostnader.....	78 405 583: 17	13
Avsättning till värdeminskningsskonto.....	6 800 000: —	1
Vinst för budgetåret (till stadskassan)	14 148 945: 43	3
Summa kronor	589 488 849: 89	

Balansräkning per den 30 juni 1961

(Avser även postsparbanks- och postgirorörelserna)

<i>Tillgångar</i>	Kronor
Kassabehållning.....	472 256 618: 43
Banktillgodohavanden.....	82 729 209: 55
Obligationer, statsskuldförbindelser m. m.	2 608 012 159: 26
Byggnadslån med kommunal borgen.....	846 105 341: 13
Kommunlån.....	1 467 018 776: 35
Fastighetslån.....	2 210 037 777: 12
Borgenslån.....	4 032 852: 93
Garantilån.....	2 480 173: 46
Räntor att fordra m. m.	95 486 303: 54
Förskotterade medel.....	26 318 460: 51
Fastigheter, fordon och förråd.....	157 961 987: 42
	<hr/>
Summa kronor	7 972 439 659: 70
<i>Skulder</i>	
Kapitalmedel.....	96 984 924: 60
Värdeminskningsskonto.....	60 493 263: 04
Reservfonder.....	25 400 000: —
Postsparbanksinsättningarna tillgodohavanden.....	4 895 766 776: 03
Postgiroinnehavarnas	2 703 426 695: 24
Utelöpande postanvisningar.....	27 023 576: 25
Skulder till andra myndigheter.....	123 643 725: 53
Tillfälliga lån.....	13 000 000: —
Övriga skulder.....	877 065: 58
Överskottsmedel, ej levererade.....	25 823 633: 43
	<hr/>
Summa kronor	7 972 439 659: 70

Den framtida utvecklingen

Generalpoststyrelsen har i uppgifter till 1959 års långtidsutredning räknat med 3 % årlig ökning av poströrelsen fram till år 1970. Detta innebär en stegring av rörelsevolymen i ungefär samma takt som hittills. För samma tid bedömer styrelsen en årlig ökning av antalet i genomsnitt heltidsanställda personer med högst 2,5 % såsom sannolik.

KAPITEL 3

Allmänna principer för postverksamheten

Nuvarande förhållanden

Huvudlinjerna för förvaltningen av postverket är uppdragna i Kungl. Maj:ts instruktion för generalpoststyrelsen. Målet och principerna för verksamheten preciseras emellertid varken där eller i någon annan författning. Vägledande för verkets handlande har varit dels den politik som verksstyrelsen själv funnit förenlig med sin uppgift att föra, dels de uttalanden som i olika sammanhang gjorts från statsmakternas sida, när postala avgiftsfrågor eller liknande aktualiserats.

Själva ordet post förekommer i många språk och synes i internationellt språkbruk i allmänhet ha erhållit de flesta av de betydelsenyanser som vi möter i vårt språk. Det innefattar inte bara den konkreta postsändningen, dvs. det enstaka brevet och paketet, brevbärarens väska med dess innehåll av olika försändelser osv., utan också hela institutionen och lokalerna för befordran av brev, korsband och paket samt förmedling av penningtransaktioner.

Befordran av skriftliga meddelanden är historiskt sett postens fundamentala uppgift. Övriga uppgifter tillkom först efter flera århundraden. Men även i våra dagar framstår den av postmonopolet omfattade brevbefordringen såsom postverkets huvuduppgift.

Det svenska postväsendet var ursprungligen — liksom andra länders — en statspost, avsedd i första rummet för ämbetsbrev och bekostad av kronan. Befordran av enskild korrespondens förekom visserligen men framstod såsom en biuppgift för postverket. Sedermera — i slutet på 1600-talet — uppställdes som mål, att postinkomsterna skulle förslå till finansiering av postverksamheten och till förbättring av postförbindelserna för allmänheten samt dessutom lämna ett överskott till kronan. Fastän sålunda grundsatsen om postverket såsom ett instrument till allmänhetens och allmännyttans tjänst hade uttalats redan tidigt, betraktade statsmakterna i realiteten under långa tider posten som en inkomstkälla och inte som ett medel med vars hjälp goda postförbindelser skulle skapas. Först under 1800-talet fick de fiskaliska anspråken på postverket vika, och en märkbar förändring inträdde i åskådningssättet. Denna tog sig uttryck i en mängd postala reformer i samband med kommunikationsväsendets omvandling genom järnvägarnas tillkomst och vägnätets utbyggnad samt med industrialismens genombrott.

Postverket erhöll därmed den *allmännyttiga* karaktär som i dag betraktas som självklar. I allmännyttigheten inlägges i regel att verket skall lämna en allmän och i princip likvärdig service över hela landet. Detta syfte kan förverkligas tack vare postmonopolet och de enhetliga taxorna, som gör det möjligt att med överskottet av poströrelsen inom de vinstgivande tätområdena täcka underskottet av verksamheten inom glesområdena.

Den allmännyttiga — sociala — inriktningen hos postverket anses även innefatta förpliktelse till lika behandling av kunderna, när det gäller villkoren för att anlita verkets tjänster. Allmännyttigheten tolkas slutligen såsom innebärande skyldighet för postverket att inom ramen för sin utstakade verksamhet och inom rimliga gränser utföra alla i denna ingående tjänster, även i sådana fall, då verket åsamkas förlust. Postverket kan alltså ej vägra att ta mot och befordra försändelser som uppfyller de postala föreskrifternas krav, även om deras postbefordran är uppenbart oekonomisk. Verket får ej heller utan statsmakternas hörande lägga ned sådana rörelsegrenar som är förlustbringande, utan måste i allmännyttans intresse uppehålla dem.

Med den på samhällsnyttan inriktade verksamhet som postverket bedriver har det i Sverige på samma sätt som i andra länder blivit naturligt, att postförmedlingen är en uppgift för staten. Men anknytningen till staten har ej inneburit, att verket har kommit att utöva några statliga höghetsfunktioner — i vart fall ej i någon nämnvärd utsträckning. Det betraktas i stället såsom en allmänhetens tjänare, som har att tillgodose medborgarnas behov av tjänster inom det för verket avsedda området.

Postverkets utveckling till allmännyttig institution ledde även till att dess ställning som *affärsdrivande verk* befästes. Detta synes i postverket uppfattas så, att verket — förutom att det i likhet med övriga affärsverk åtnjuter större frihet, framför allt i ekonomiska frågor och i personalfrågor, än statsförvaltningen i övrigt — har att driva rörelsen med inriktning på att erhålla full ersättning för utförda prestationer och att med de samlade intäkterna täcka de totala kostnaderna.

Postverkets tjänster eller service får sin karaktär dels av de uppgifter som postverket fullgör, dvs. från de rörelsegrenar som upprätthålles, dels av den organisation som skapas för tjänsternas utförande. I det förra avseendet är servicen beroende av villkoren för försändelsers utseende, mått och vikt, taxorna, bestämmelserna för insättning och uttagning i postsparbanken samt för betalningsförmedlingen i postgirot m. m. I det senare avseendet är servicens omfattning och kvalitet beroende bl. a. av antalet postanstalter, deras öppethållande, utdelningsturernas antal och utsträckning.

Beträffande utformningen av rörelsegrenarna finns, i motsats till vad som gäller om målet för postverksamheten i stort och serviceorganisationens kvantitativa och kvalitativa utformning, mera preciserade anvisningar för postverkets handlande. Rörelsegrenarna har sålunda i allmänhet tillkommit genom beslut av statsmakterna på förslag från generalpoststyrelsen.

Instruktionen för generalpoststyrelsen ålägger styrelsen att vidtaga och vidmakthålla sådana anordningar som erfordras för ett tidsenligt postväsende.

Detta betyder, att verket självt äger besluta om den kvantitativa och kvalitativa utformningen av serviceorganisationen. Därvid måste dock statsmakternas beslut i fråga om personal, kapitalinvestering, driftkostnadsstat m. m. beaktas.

Målet för postverkets servicepolitik har inom verket uttryckts bl. a. så, att det skall inom ramen för de ekonomiska resurserna tillgodose alla rimliga krav på god service.

Utredningen

Postverkets uppgifter

Statsmakterna har genom postmonopolet givit postverket ensamrätten till regelbunden befordran mot avgift av brev och brevkort. Allmänheten är således för sådan befordran hänvisad enbart till postverket. Någon enskild eller något företag har icke möjlighet att ta upp verksamhet av det slaget. Detta ställer krav på verket att lägga ned särskild omsorg på att sörja för en god brevbefordran. Från denna utgångspunkt kan brevbefordran betraktas såsom postverkets huvuduppgift.

Utvecklingen har emellertid visat, att den ursprungliga uppgiften för postverket att befordra skriftliga meddelanden låter sig väl förenas med annan postbefordran liksom med olika slag av betalningsförmedling och sparbanksrörelse. De i postverkets penningförmedling ingående postgiro- och postsparbanksrörelserna dominerar i hög grad penningtransaktionerna vid postanstalterna och sätter även i övrigt starkt sin prägel på postverkets hela verksamhet. De kan betraktas såsom integrerade delar av denna och i likhet med postbefordringen och postanvisningsrörelsen räknas till postverkets naturliga uppgifter.

Staten har utöver dessa åligganden anförtrott verket vissa särskilda uppdrag, såsom att utbetala folkpensioner och barnbidrag, att tillhandahålla statsstämplor och att ta mot röster vid allmänna val. Den postala organisationen är på grund av postanstalternas spridning över hela landet och det vittutgrenade distributionsnätet väl lämpad för olika ändamål liknande de här exemplifierade vid sidan av sina rent postala uppgifter. Det är angeläget, att postverket utnyttjas för alla uppdrag som låter sig inpassas i dess organisation och är förenliga med syftet för dess verksamhet.

Postverket ett allmännyttigt företag

Postverkets förpliktelse att tjäna allmännyttan och verkets karaktär av allmännyttig institution är obestridlig. I begreppet allmännytta vill vi för postverkets del i första hand inlägga, att verkets tjänster bör erbjudas till

självkostnadspriser och att poströrelsen således ej bör drivas i vinstsyfte. Postbankens ekonomiska mål behandlas i kapitel 4.

För en till beskaffenhet och omfattning helt likvärdig service i olika delar av landet och på olika orter lägger, förutom ekonomiska skäl, bl. a. bebyggelsens art hinder i vägen. Principen om lika behandling, vilken hänför sig såväl till villkoren för postbefordran som till taxorna, utesluter vid strikt tillämpning särbehandling av kunderna. I allt större utsträckning har det emellertid uppstått behov för postverket att åt stora postkunder medge lättnader i fråga om blanketthanteringen samt blanketternas och försändelsernas beskaffenhet ävensom att bevilja taxenedsättningar till avsändare av massförsändelser.

Förpliktelsen till likvärdig service och lika behandling bör rimligen tolkas så, att den avser likvärdig service och lika behandling, om likartade betingelser råder i fråga om bebyggelsens art, befolkningsunderlag, kostnader för postanordningarna samt försändelsernas beskaffenhet, kundernas insatser för att minska postverkets arbete etc.

Postverkets servicepolitik bör vara en syntes av sociala och ekonomiska överbåganden. De sociala intressena måste beaktas i fråga om postnätets utbredning och upprätthållande. Härmed avses postverkets plikt att genom ett över hela landet utbrett nät av postanordningar erbjuda en viss minimiservice och att uppehålla denna även i områden i vilka den ej är ekonomiskt bärkraftig. Postverkets sociala inriktning framstår här klar. Något substitut för postverket finns ej. Postmonopolet i förening med den utjämnande enhetstaxan gör det möjligt för verket att arbeta på detta sätt.

Även en så utformad servicepolitik ger ett vidsträckt utrymme för företagsekonomiska bedömanden. Åt dessa måste tillmätas större vikt än som måhända hittills alltid har skett. I synnerhet beträffande servicens standard, såsom denna tar sig uttryck i exempelvis antalet brevbäringsturer, tiden för öppethållandet och antalet bemannade kassor vid postanstalerna, bör företagsekonomiska synpunkter väga tungt. Även när det gäller utbredningen av postnätet, dvs. grundservicen, måste avseende fästas vid kostnaderna. De ekonomiska principerna för poströrelsen behandlas utförligare i nästa kapitel.

Postverkets service

Postverkets service får ej vara statisk utan bör, för att verket skall rätt fylla sin uppgift, följsamt ansluta till utvecklingen på samhällslivets, samfärdselns, näringslivets och teknikens områden. Tjänsternas kvalitet och utformning bör inom samhällsnyttans och de ekonomiska möjligheternas ram anpassas efter människornas behov av och krav på bekvämlighet och allmän service.

På senare år har man från olika håll framfört, att en försämring av post-

verkets service skulle ha inträtt. Kritiken har riktats särskilt mot att postverksamheten på söndagar och vid veckosluten har inskränkts, att poststationer på landsbygden har indragits och att väntetider och köer uppstår vid postanstalternas kassor. Man har även anmärkt på förseningar och oregelbundenheter i postbefordringen samt på systemet med postutdelning i lådor vid tomtgränsen i villaområden m. m. Vissa av dessa frågor kommer vi att närmare beröra i det följande. Allmänt kan dock sägas, att en del av serviceinskränkningarna måste ses mot bakgrunden av vad som sker i samhället i övrigt. Inskränkningen av söndagsservicen på sin tid aktualiserades av arbetarskyddslagens bestämmelser om veckovila. Tendensen till minskat öppethållande av postanstalterna och indragningen av brevbäringsturer på lördagar hänger samman med utvecklingen inom hela arbetslivet mot arbetsfria lördagar och längre sammanhängande ledighet kring veckosluten.

Utvecklingen av postverkets service blir ej heller rättvist bedömd, om inte också konstateras, att samtidigt som inskränkningarna ägt rum avsevärda förbättringar av postbetjäningen har åstadkommit. Snabbare postförbindelser har sålunda ordnats genom att flyg- och landsvägstransporter anlåtats i allt större utsträckning. I tätorterna har brevbäringen utbyggt och nya postanstalter har inrättats i takt med den fortgående urbaniseringen. Mest påtaglig är kanske förbättringen av landsbygdens postförhållanden. Postverket har genom motorisering och utsträckning av lantbrevbäringen¹ gjort utdelningen snabbare och säkrare samt givit ett ökat antal hushåll bättre postgång. Som exempel kan anföras, att antalet genom lantbrevbäring betjänade hushåll har ökat från ungefär 400 000 år 1949, då en upprustning av lantbrevbäringen inleddes, till 540 000 år 1961. Omkring 140 000 hushåll eller i runt tal 400 000 människor flera än år 1949 betjänas således i dag genom lantbrevbäring. Därutöver har under samma tidsperiod ett ännu större antal hushåll på landsbygden fått förbättrade postförhållanden genom utsträckning av äldre linjer.

Postverket har vidare i sin bankrörelse utvecklat en kraftig aktivitet för att bereda allmänheten ökad service. Sålunda har postsparbanksbokens användbarhet utvidgats, så att uttag numera kan göras i hela Norden. Betalningsförmedlingen inom postgirot har underlättats genom lättnader i blanketthanteringen; avgiften för insättning på eget postgirokonto och kravet på deposition av grundbelopp vid öppnande av postgirokonto har slopats, olika räkningar med differentierad ränta har införts m. m.

Vi anser oss med stöd av iakttagelser under våra studieresor i utlandet och på annat sätt inhämtade upplysningar kunna konstatera, att den postala betjäningen i vårt land väl hävdar sig vid jämförelse med postservicen i andra västeuropeiska länder.

¹ Lantbrevbäring innebär, att hushållen på landsbygden inte bara får sin post utdelad i postlådor invid eller i närheten av sina bostäder utan även genom lantbrevbäraren kan avlämna och mottaga värdeförsändelser, paket och penningmedel utan att behöva besöka någon postanstalt.

När man försöker bedöma postverkets möjligheter att fylla sina serviceuppgifter i framtiden, ter sig läget för oss på följande sätt.

Företagsamheten i allmänhet kännetecknas av en långt driven rationalisering, som väsentligt ökar produktiviteten. På samma sätt som inom servicenäringarna är emellertid inom postverket möjligheterna till mekanisering och rationalisering starkt begränsade. Rationaliseringen försvåras i postverket även av det stora antalet enheter med smådrift. Postverksamheten måste, såvitt nu kan bedömas, alltid i stor utsträckning bygga på manuellt arbete. Detta gäller bl. a. för så stora och personalkrävande områden som brevbäring och kassatjänst. Det förhållandet, att postarbetet måste utföras delvis på tid som för allt större grupper betraktas såsom obekvämt gör postyrket mindre attraktivt.

Dagens läge visar också tydligt postverkets svårigheter att hävda sig i konkurrensen om arbetskraft. Utbyggnaden av städer och andra tätorter kräver år från år ökade personalinsatser från postverkets sida. Enligt prognoser som generalpoststyrelsen på sin tid utarbetade för 1959 års långtidsutredning skulle antalet anställda i postverket vid en beräknad årlig ökning av poströrelsen med 3 % (= den genomsnittliga ökningen under en följd av år) komma att stiga från omkring 35 000 år 1960 till i runt tal 41 000 år 1970. Ökningen skulle gälla huvudsakligen personal i brevbäring och kassatjänst.

Med kännedom om den starka konkurrensen om arbetskraften i den fulla sysselsättningens samhälle och de små möjligheterna att genom rationalisering minska personalbehovet i postverket kan man förutse, att det kommer att bli svårt att hålla nuvarande betjäningstandard och ännu svårare att åstadkomma alla i och för sig önskvärda förbättringar.

Den postala servicen har inte bara drifttekniska och personalpolitiska aspekter; den beror på längre sikt lika mycket på utvecklingen i fråga om postverkets totala ekonomi.

Rationaliseringen inom servicenäringarna går långsammare än inom produktionsapparaten i allmänhet under i övrigt likartade förhållanden. Samtidigt måste emellertid servicenäringarna — och alltså även postverket — i stort sett följa med i industrins löneutveckling för att kunna konkurrera om arbetskraften.

I postverket har hittills lönekontots ökning delvis motvägts av postvolymens ökning. Det är emellertid knappast troligt, att utvecklingen i framtiden kommer att bli lika gynnsam. Detta visar en prognos som gjorts av vår ekonomiske expert, professorn Ulf af Trolle. Prognosen grundar sig bl. a. på följande bedömning av vissa för postverkets ekonomi betydelsefulla faktorer.

Befintlig personalkapacitet blir mer och mer utnyttjad. Volymökningen avser främst post med lågt porto (massförsändelser av olika slag), medan de för postverket mera lönsamma vanliga brevens andel av den totala post-

volymen minskar. Marknaden för brevrörelsen försvagas, trots monopol-skyddet, bl. a. genom att affärsvärlden för sina kontakter allt mera övergår till telekommunikationer.

Den fortgående urbaniseringen höjer postverkets kostnader, eftersom ökningen av kostnaderna för postanordningar i tätorterna icke åtföljes av kostnadssänkande inskränkningar på landsbygden. Personalens ökade krav på sammanhängande tjänstgöring och på ledighet under samma tid som anställda inom andra verksamhetsområden medför starkare ekonomisk press på verket. Samtidigt skärpes kundernas fordringar på service.

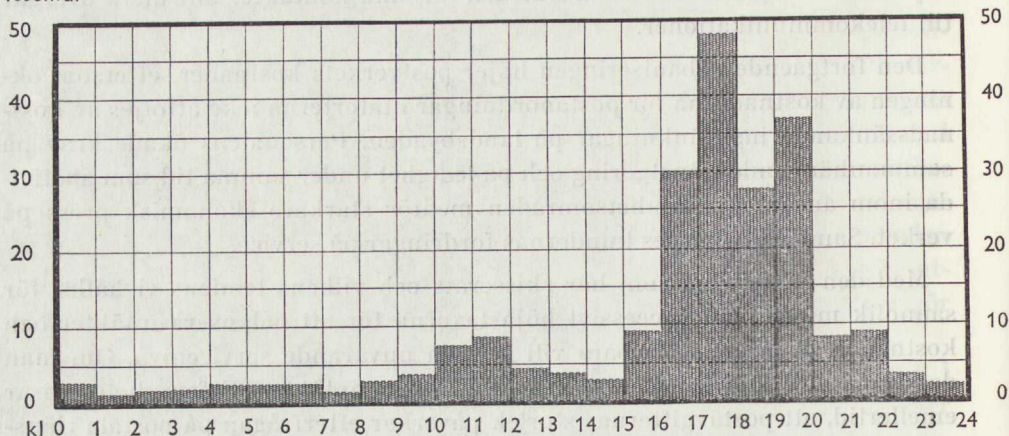
Med den utveckling som här skisserats och vilkens tendens vi håller för sannolik måste man successivt höja taxorna för att balansera intäkter och kostnader, även om man bara vill behålla nuvarande servicenivå. Om man dessutom vill höja kvaliteten, kräves än högre intäkter. Erfarenheten visar emellertid, att postavgifternas storlek påverkar efterfrågan på postala tjänster så att höjningar kan föranleda trafikbortfall. Det är därför ovisst, om man i längden kan kompensera ökade kostnader genom taxehöjningar av hittills tillämpat slag.

Skall serviceproblemet kunna lösas på längre sikt och samtidigt ekonomisk balans uppehållas, måste också nya vägar prövas. En tänkbar lösning är en mera differentierad service med en prissättning som i högre grad än nu ansluter sig till utförd prestation. Det ligger närmast till hands att överväga sådana service- och taxepprinciper inom postbefordringens område. De skulle där kunna komma till uttryck i en prioritetsindelning av posten. Denna skulle innebära, att högre avgift tas ut för sådana försändelser för vilka garanteras en större snabbhet i befordringen än för försändelser för vilka avsändaren ej har krav på lika snabb befordran. Avsändaren skulle själv få bestämma, om en försändelse skall postbehandlas snabbt eller mindre snabbt, och betala ett därefter avpassat porto. Vid en sådan klassindelning av posten skulle man kunna överväga att — i första hand i den inrikes postutväxlingen — slopa de, i vart fall för allmänheten, svårtolkade trycksaksbestämmelserna. Om en försändelse är öppen eller slutet, om meddelandet är tryckt eller skrivet, skulle alltså inte påverka portot.

Postverket kan, enligt nu gällande bestämmelser, på några undantag när ej uppskjuta postbehandlingen av mottagna försändelser. Trafiken måste avvecklas utan dröjsmål, och verket måste till följd av de belastningsvariationer som den med dygnets timmar och olika veckodagar växlande posttillförseln föranleder hålla en långtgående, mycket kostnadskrävande driftberedskap.

Diagrammet på nästa sida visar, hur arbetsvolymen, mätt i antalet inkommande försändelser, fördelar sig på dygnets olika timmar genomsnittligt under veckan 23—28 januari 1956 vid avgående brevavdelningen på huvudpostkontoret i Göteborg.

Antal försändelser
tusental



Anm. Härtill kommer ca 25 000 massinlämnade korsband, som inte tagits med i diagrammet.

Postverket saknar liksom andra allmänna transportföretag möjlighet att såsom i industrin samla beställningarna och därigenom åstadkomma en jämn och billig produktionsprocess. Postinlämningens koncentration till kvällstimmar och postens befordran i huvudsak med nattlägenheter medför, att postarbetet kommer att i stor utsträckning förläggas till kvällar, nätter och tidiga morgontimmar, dvs. till obekväma och alltså för postverket dyr arbetstid. För postverket kostnadskrävande utrymme i nattsnälltågen tas till följd av gällande befordringsvillkor i anspråk även för post som i själva verket ej är mer brådskande, än att den mycket väl kunde ha befordrats med långsammare och billigare tåglägenheter.

Genom ökad differentiering skulle postverket få större förutsättningar att inom sortering, befordran och utdelning planera och styra arbetsprocessen och därigenom åstadkomma en jämn arbetsbelastning. Möjligheterna till rationalisering, bl. a. automatisering av sorteringsarbetet på de största postanstalterna, skulle öka. Den viktigare posten skulle få en säkrare befordran. Bättre arbetsförhållanden för personalen skulle kunna ordnas, genom att sorteringsarbetet i större utsträckning kunde förläggas till dagen och till fasta postanstalter.

Vi är medvetna om att övergång till nya betjäningsformer, innebärande ändring av befordringsvillkor, taxeuppbyggnad och organisation av arbetet m. m., ställer postverket inför svårlösta praktiska och tekniska problem. De antydda åtgärderna måste därför föregås av mycket ingående undersökningar.

Med hänsyn till den oroande utveckling i postverket mot försämrad ekonomi som kan förutses har vi ansett, att en utredning om verkets service- och taxepolitik borde sättas igång snarast möjligt med inriktning särskilt

på att undersöka förutsättningarna för en längre gående differentiering av postens tjänster än f. n. Vi har därför i en till generalpoststyrelsen under sommaren 1961 överlämnad skrivelse föreslagit, att postverket skulle föranstalta om en sådan utredning.

Den postala servicen bör kännetecknas av snabbhet, säkerhet och regelbundenhet.

I fråga om *snabbheten* vid postbefordran har, utan att något mål precisrats, postverkets praktiska handlande varit inriktat på att den brevpost som inlämnas på kvällen skall kunna utdelas nästa morgon. Framför allt brevpostens huvuddel, affärsposten, bör befordras snabbt och helst föreligga på kontoren i början av kontorstiden. Det bör vara av värde, att ett klart handlingsprogram för den inrikes postbefordringen uppställs, innebärande att inom landet på eftermiddagen eller kvällen inlämnad egentlig brevpost — vid en differentiering den post för vilken porto erlagts för snabbaste postbehandling — befordras så att den över hela landet kan utlämnas eller utdelas tidigt nästa morgon, senast i början av den gängse kontorstiden.

Detta mål är redan uppnått i stora delar av landet, men mycket återstår, särskilt i glesbygderna och i förbindelserna med Norrland. Om handlingsprogrammet skall kunna förverkligas, får man i ökad omfattning gå över från järnvägs- till bilbefordran i närtrafiken och till flygbefordran i fjärrtrafiken. Takten i förbättringsprogrammet får bero på bl. a. trafikflygets utveckling och de ekonomiska resurserna.

Mycket skulle vara att vinna, om postbefordringen under natten på linjer med tillräckligt stora postmängder, dvs. i främsta rummet Stockholm—Malmö och Stockholm—Göteborg, kunde koncentreras till särskilda, huvudsakligen för postens räkning anordnade tåg med från postal synpunkt lämpliga avgångs-, uppehålls- och ankomsttider. Det är angeläget, att de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för sådana posttåg klarlägges.

Med *säkerhet* i postservicen avses, att postbefordringen och penningförmedlingen sker under betryggande former. I det hänseendet vill vi fästa uppmärksamheten på den ökade frekvensen av brott genom förfalskning och obehörigt utkvitterande av postanvisningar, utbetalningskort, barnbidrags- och folkpensionsanvisningar, skatteåterbetalningskort samt postsparbanksmedel. Denna avspeglas i att beloppet av obehörigen åtkomna medel har stigit från 197 000 kronor år 1955 till 566 000 år 1961 och i att antalet förfalskade utbetalningshandlingar under samma tid har ökat från 941 till 1 316.

Vid diskussion om brottsfrekvensen har dock den synpunkten framförts, att antalet förfalskningar och beloppet av obehörigen åtkomna medel är mycket obetydligt i förhållande till hela antalet utbetalningar (år 1961 omkring 72 miljoner) och dessas totalsumma (samma år 61 miljarder kronor). Även om denna synpunkt kan sägas vara i och för sig riktig, inger likväl förfalskningarnas ökning under senare år oro. Det bör ligga i postkundernas såväl som i samhällets och postverkets intresse, att ökningstendensen brytes.

Postbedrägerierna är beroende av bl. a. möjligheterna för obehöriga att tillägna sig postanvisningar, utbetalningskort o. d. och de krav på legitimation som postverket ställer vid utlämning av värdeförsändelser och penningmedel. Postverkets åtgärder för att bringa ned brottsfrekvensen bör därför ta sikte på dels att genom olika interna tekniska, organisatoriska och personella åtgärder försvåra för obehöriga att tillgripa betalningshandlingar, dels att på lämpligt sätt överarbeta legitimationsbestämmelserna.

Vid utformningen och tillämpningen av legitimationsbestämmelser bör postverket sträva efter balans mellan verkets och kundernas sammanfallande önskemål om snabb och bekväm betjäning, å ena sidan, och kravet på att förhindra brott, å andra sidan. Den här förordade överarbetningen av bestämmelserna kan leda till en skärpning av legitimationskraven. Postverket bör kunna genom upplysning och propaganda vinna förståelse för en sådan hos postkunderna.

Allmänhetens respekt för legitimationsbestämmelser och beredvillighet att förete legitimation vid utkvittering av penningmedel skulle sannolikt öka, om enhetliga regler härför tillämpades av alla penningförmedlande organ. Samarbete bör etableras i denna fråga mellan postverket och i första hand affärs- och sparbankerna.

Vi vill också framhålla önskvärdheten av att medborgarna genom det allmännas försorg utrustas med en identitetshandling av god kvalitet. Icke minst från postverkets synpunkt vore det värdefullt, om tanken på det medborgarkort som omnämnes i 20 § folkbokföringsförordningen kunde förverkligas.

Oroväckande är även ökningen under de senaste åren av antalet helförfalskningar av postanvisningar, dvs. anvisningar som inte har blivit postbehandlade utan på vilka tjänsteanteckningar, stämpelavtryck o. d. helt förfalskats. Medan antalet sådana postanvisningar år 1955 var endast 6 på ett sammanlagt belopp av omkring 5 000 kronor, uppgick de år 1961 till 168 och beloppet till 172 000 kronor. Antalet och beloppen av dessa anvisningar ingår ej i summorna av de tidigare nämnda förfalskningarna.

Målet för åtgärder mot denna typ av förfalskningar bör vara att öka säkerheten utan att försvåra de lojala kundernas möjligheter att skicka och få ut pengar per postanvisning. Vi anser, att allmänheten även i detta avseende bör kunna ha förståelse för och acceptera sådana rimliga komplikationer av in- och utlämningsproceduren som är nödvändiga för att förhindra brott.

Erfarenheten visar, att allmänheten fäster stort avseende vid *regelbundenhet* i postgången. Denna bör försiggå utan avbrott med i stort sett samma ankomsttider dag efter dag. Den tidvis kraftiga anhopningen av massförsändelser synes under senare år ha lett till oregelbundenheter och förseningar som i viss mån gått ut över befordringen och utdelningen av den viktigaste posten, egentlig brevpост och nyhetstidningar. Vi har antytt, att

ett system med differentiering av posten borde öka möjligheterna till regelbunden och säker befordran av den viktiga posten. En annan åtgärd i samma syfte, vilken kan genomföras utan en lika genomgripande differentiering av posten, är att på orter inom vilka minst två brevbäringsturer anordnas den första — särskilt i affärsdistrikten — organiseras som en snabbtur på morgonen för egentlig brevpост och nyhetstidningar. En sådan organisation har redan införts på en del orter.

Inom tätorterna finns sedan gammalt två former av postutdelning, nämligen lokalbrevbäring och lådbrevbäring eller — med nutida benämning — höghus- och villabrevbäring. I samband med den omorganisation av brevbäringen som gjordes efter förslag av en år 1953 av generalpoststyrelsen tillsatt intern brevbäringsutredning fann styrelsen det nödvändigt att skapa enhetliga regler för postutdelningen i tätorterna. Enligt dessa regler, som styrelsen fastställde år 1959, innebär höghusbrevbäring, att posten avlämnas inomhus i postlåda eller postinlägg vid adressatens bostad, på kontor, i affärer e. d. Vid villabrevbäring avlämnas posten i postlåda, uppsatt utomhus på av postverket anvisad plats, i allmänhet vid tomtgränsen. Villabrevbäring anordnas i princip till villor och andra friliggande hus med högst tre avlämningsställen. Såsom villor räknas även s. k. rad- och kedjehus. Postutdelningen på landsbygden — i regel lantbrevbäring — sker liksom vid villabrevbäring i postlådor, uppsatta invid postutdelarens färdväg.

Tillämpningen av reglerna för höghus- och villabrevbäring har på sina håll väckt missnöje, särskilt hos de villa- och radhusägare som tidigare har fått sin post avlämnad i bostaden men som man sedan ålagt att sätta upp lådor vid tomtgränsen. Missnöjet med dessa förändringar ävensom med att villa- och radhusägare överhuvudtaget får sämre brevbäringservice än den som ges i de flesta hyresfastigheter har kommit till uttryck bl. a. i klagomål hos postmyndigheterna, besvär hos Kungl. Maj:t och motioner m. m. i riksdagen.

Att generellt slopa villabrevbäringen och övergå till höghusbrevbäring även inom villaområdena skulle i dagens läge enligt uppgift från generalpoststyrelsen åsamka verket ökade utgifter med omkring 4,5 miljoner kronor per år. Denna utgiftsökning synes oss i och för sig ej avskräckande för att åstadkomma en serviceförbättring som många postkunder finner önskvärd.

Postutdelningen är emellertid postverkets mest personalkrävande arbetsuppgift. En allmän övergång till höghusbrevbäring skulle omedelbart framkalla ett ökat personalbehov av omkring 400 man. Detta personalbehov kan förutses komma att stegras än mer vid den väntade framtida ökningen av villa- och radhusbebyggelsen. Allmänt kan sägas, att postverkets förutsättningar att upprätthålla nuvarande service i brevbäringen och att förbättra den är starkt beroende av möjligheterna att i framtiden rekrytera personal och att med ökade inkomster och kostnadsänkande åtgärder balansera de stigande kostnaderna. Servicens utformning bestämmes emellertid även av

allmänhetens villighet att betala — genom enhetsavgifter eller särskild betaltning för viss prestation från postverkets sida — och av hur stor andel av arbetskraftstillgångarna som det från samhällelig synpunkt kan anses skäligen att disponera för postal service i konkurrens med andra angelägna behov. Mot den bakgrunden bör också frågan om en allmän övergång från villabrevbäring till höghusbrevbäring ses.

Som exempel på svårigheterna att i andra länder upprätthålla den gamla servicen i brevbäringen kan nämnas, att i Norge genom en lag, som trädde i kraft år 1953, har föreskrivits, att postlådor i hyreshus i princip skall vara placerade i bottenvåningen. Det ogynnsamma personalläget har vidare föranlett det västtyska postverket att för några år sedan sätta igång en liknande aktion för att samla postlådorna i hyreshusens bottenvåningar och samtidigt slopa utbäringen i de högre våningsplanen.

Postutdelningens utformning hör visserligen till de servicespörsmål som det i princip bör ankomma på poststyrelsen att avgöra i överensstämmelse med statsmakternas allmänna direktiv för postverksamheten. Med hänsyn till den vikt som allmänheten lagt vid frågan om höghus- contra villabrevbäring och den livliga diskussion som förts kring denna kan dock ifrågasättas, om det icke — med avsteg från den normala ordningen — vore lämpligt, att statsmakterna preciserade riktlinjerna för denna service.

I avvaktan på dessa bör de regler som postverket har utfärdat för de båda slagen av brevbäring i tätorterna tillämpas med smidighet och urskillning. Särskilt i områden där sedan gammalt höghusbrevbäring finns men villabrevbäring enligt nämnda regler skall tillämpas bör eftersträvas en så mjuk övergång som möjligt.

Enligt vår uppfattning är postverkets expressutdelning behäftad med vissa brister. Den bör fungera snabbare och säkrare. Av särskild vikt är att kunna erbjuda en sådan service av hög kvalitet — om så erfordras mot en förhöjd avgift — när inskränkningar förekommer i den normala postutdelningen, t. ex. på lördagar och vid helger.

Orsakerna till att söndagsservicen har inskränkts har redan berörts. Att återuppta den söndagsservice som gavs före de nu gällande inskränkningarna anser vi uteslutet. Till jämförelse med förhållandena i utlandet kan nämnas, att enligt uppgift söndagsutbäring i full utsträckning numera icke förekommer i något västeuropeiskt land. Emellertid är det önskvärt och bör också vara möjligt att beträffande sådana avsnitt av postverksamheten inom vilka ett verkligt behov kan anses föreligga bereda speciell service på helgdagar och vid veckosluten överhuvudtaget. Vi har redan nämnt, att expressutdelningen bör förbättras. Kassaservice på helgdagar torde vara behöflig endast i de allra största städerna, framför allt för turister och andra resenärer. På grund av utvecklingen i hela arbetslivet mot arbetsfria lördagar torde det vara realistiskt att räkna med ytterligare generella inskränkningar av postanstalternas öppethållande på lördagar. Inskränkningarna bör kom-

penseras bl. a. med jourtjänst under lördagar på vissa postanstalter, särskilt i storstäderna, samt med ett förlängt kvällsöppethållande på annan vardag, i likhet med vad som förekommer i banker och varuhus.

I det enhetliga portots idé kan inläggas ett krav på och en strävan till att varje hushåll skall få sin post utdelad till sig så bekvämt som möjligt. I vissa länder är medborgarnas rätt till postutdelning i eller i närheten av bostaden reglerad genom lag eller grundad på praxis. Så är exempelvis fallet i Danmark, Frankrike och Västtyskland.

I vårt land råder det förhållandet, att höghus- och även villabrevbäring, sedan den väl inrättats på en ort, i regel automatiskt och utan skälighetsprövning utsträcker till alla nya fastigheter inom ortens planlagda område. För postutdelningen i dess olika former på den egentliga landsbygden har däremot skett en skälighetsprövning. Vid denna har ekonomiska hänsyn vägts mot det behov av postutdelning som vederbörande korrespondenter bedömts ha. Under det sista årtiondet, särskilt under de allra senaste åren, har en liberalisering ägt rum. Som ledmotiv för den postala servicens utbyggnad på landsbygden gäller sålunda i dag i stort, att postutdelningsnätet — i den takt som de ekonomiska resurserna medger — utsträcker till eller i närheten av varje hushålls bostad.

Förutsättningar för utbyggnaden skapas genom att lantbrevbäringen motoriseras och att fasta postanordningar, framför allt poststationer, ersättes med lantbrevbäring. Omfattande förbättringar har på detta sätt kunnat genomföras till rimliga kostnader. Vi finner starka skäl tala för att man fortsätter på den inslagna vägen. Då ändringar förberedes, bör kontakt tas med kommunala myndigheter och berörda befolkningsgrupper.

På den rena landsbygden kan postanstalterna med fördel ofta ersättas med lantbrevbäring. En betjäning i viss mån liknande lantbrevbäringen uppehölls tidigare i Stockholm, Göteborg och Malmö genom den s. k. värdebrevbäringen, som dock drogs in år 1942. Av olika skäl är det enligt vår mening ej motiverat att på nytt ta upp denna service eller att införa sådan i andra tätorter. För förmedlingen av värdeförsändelser och penningmedel är postkunderna i tätorterna därför hänvisade till postanstalterna. Från kundernas sida bör kunna ställas den fordran, att postanstalterna är lätt tillgängliga, dvs. att avståndet från bostäder och arbetsplatser ej är besvärande stort, att de har från besöks- och trafiksynpunkt lämpliga lägen och att erforderliga och tydliga hänvisningsskyltar finns. På grund av den ökande bilismen är det önskvärt, att man beaktar möjligheterna för postkunder med bil att parkera sina fordon i postanstalternas närhet.

Behovet av postanstalter växlar i olika tätorter och inom olika delar av en och samma tätort. Även om svårigheterna att följa någon bestämd mall, när postanstalter skall inrättas, är uppenbara, bör vissa riktlinjer dock kunna dras upp. Vi vill särskilt understryka, att det är angeläget, att postverket med uppmärksamhet följer tätorternas utbyggnad och förändringar

samt i nära kontakt med de ansvariga kommunala myndigheterna söker på lång sikt planera för postanstalter och deras lämpliga belägenhet.

Köbildningen i postkassorna kritiseras ofta och väcker irritation. Problemen med köerna, som visserligen ej är unika för postverket, kompliceras genom de stora variationerna i kundtillströmningen på olika dagar i veckan och månaden och vid olika tider på dagen. Man kan självfallet komma ifrån köbildning genom att hålla en så väl tilltagen personalreserv i beredskap, att den kan täcka alla tänkbara behov. En så hög beredskap är dock av många skäl, inte minst ekonomiska, ej genomförbar.

Generalpoststyrelsen håller sedan några år tillbaka genom sin organisationsavdelning på med undersökningar för att klarlägga sambandet mellan olika faktorer som påverkar betjäningsstandarden i postkassorna, alltså kundernas ankomstfrekvens och väntetider, antalet kassor och kunduppdragens uppdelning på dessa samt expeditionstiden för olika uppdrag. I undersökningarna har medverkat expertis från statistiska forskningsgruppen vid Stockholms universitet. Det är angeläget, att rönen från dessa undersökningar snarast leder till praktiska åtgärder vid postanstalterna.

Även om köproblemen delvis bör kunna lösas genom vissa organisatoriska och arbetstekniska åtgärder, torde det vara nödvändigt, att postverket även i fortsättningen genom publicrelationsåtgärder söker förmå kunderna att i större utsträckning förlägga sina postärenden till tider, då kundtillströmningen ej är så stark. Bl. a. för att minska besöksfrekvensen vid postanstalterna vid topptrafik bör postverket intensifiera sin propaganda för användning av kontantlös betalning via postgiro (= girering). Postverket bör även kunna förvänta, att statliga myndigheter och näringslivets företag skall ha förståelse för verkets svårigheter att bemästra köproblemen och i handling stödja dess strävan att åstadkomma större spridning i tiden av betalningar och andra postärenden.

I fråga om de olika rörelsegrenarna och deras utformning anser vi oss böra fästa uppmärksamheten på följande spørsmål.

- Det utvidgade internationella handelsutbyte som kan förutses för framtiden kommer med all säkerhet att ställa ökade krav på postverkets resurser att till utlandet förmedla varu- och reklamsändningar samt betalningar. Postverket torde därför böra se över villkoren för i synnerhet paket- och korsbandsförsändelser samt söka förbättra postbankens möjligheter att ombesörja utländska betalningsuppdrag.

Postgirots betalningsförmedling till mottagare i utlandet sker på olika sätt, bl. a. med internationell girering, internationell postgiroutbetalning eller check. Då postbanken ej är valutabank, är den i det senare fallet nödsakad att köpa check i någon bank. Detta medför onödig omgång. Vi föreslår, att postbanken får möjligheter att driva handel med utländska valutor den utsträckning som behövs för att den inom sitt verksamhetsområde

skall kunna smidigt och till lägsta kostnad fungera såsom betalningsförmedlande organ i förbindelse med utlandet.

Tillgången till den vidsträckta postala kontorsorganisationen och postverkets distributionsnät gör postbanken väl lämpad att lämna allmänheten en bekväm service genom olika sparformer och en differentierad betalningsförmedling. Inom ramen för bankens syften bör postverket utveckla dess tjänster. Härvid är att märka, att de postala betalningshandlingarna har bl. a. den begränsningen i förhållande till bankchecken, att de ej kan överlåtas och att de i princip måste behandlas av postanstalt eller postgirokontoret, innan belopp kan lyftas. Ett system med postgirocheckar för användning såsom betalningsmedel på samma villkor och underkastade samma rättsregler som bankchecken synes förenligt med postgirots syfte att främja den kontantlösa betalningsförmedlingen. Det synes oss motiverat, att generalpoststyrelsen utreder frågan om att införa ett sådant system i postverket.

Liksom exempelvis vissa banker och försäkringsbolag samt statens järnvägar borde postverket i kommersiellt syfte kunna ställa utrymme i sina lokaler till näringslivets och turismens förfogande för reklam genom affischering och utställning av föremål. Denna verksamhet, som med fördel torde kunna drivas i samarbete med större reklamföretag, bör inriktas på att förmedla endast reklam av hög kvalitet.

Till en god service hör, att ersättning för värdeförsändelser och paket som skadats eller förlorats under postbefordringen, obehörigen utkvitterade eller försenade postgiro- och postanvisningsmedel osv. utbetalas utan onödig omgång och med belopp som skäligen svarar mot den lidna skadan. Inom generalpoststyrelsen pågår en omarbetning av postverkets ansvarighets- och skadeståndsbestämmelser. Den bör bedrivas med inriktning mot en liberalisering och mera affärsmässig utformning av reglerna.

Förhållandet mellan postverket och allmänheten

Det är naturligt mot bakgrunden av postverkets utveckling till allmännyttigt serviceföretag, att verket bör arbeta aktivt för att upprätthålla goda förbindelser med allmänheten och upplysa denna om de tjänster som verket tillhandahåller. Däremot synes det ej framstå lika klart inom postverket, om denna utåtriktade verksamhet (PR-verksamheten) bör innefatta även direkt ackquisition för tjänsterna. Tyngdpunkten i verksamheten — som för övrigt under de senaste årtiondena har utbyggt bl. a. genom att specialorgan inrättats — har lagts i huvudsak på information och rådgivning. Därigenom har emellertid också vunnits en trafikvärvande effekt, som har stegrat efterfrågan på postverkets tjänster, t. ex. utdelning av reklamförsändelser.

En betydande del av posttrafiken tillfaller verket så gott som automatiskt, medan en annan, växande del tillföres verket först, sedan kunden undersökt

och jämfört olika valmöjligheter. Större produktion leder normalt till lägre kostnad per framställd enhet och ökade möjligheter att hålla hög standard och förbättra kvaliteten på de producerade varorna eller tjänsterna. Enligt vår mening bör postverket, för att kunna hävda sig i tävlan om förmedlingsuppdrag och öka trafikvolymen, ge sin PR-verksamhet i allmänhet — liksom sker inom postbanken — ett mera värvande och säljande syfte än nu. Försäljningen skall söka nya marknader och genom aktiv påverkan stimulera och möjliggöra större avsättning. En sådan kommersiell inriktning av postverkets kundkontakter finner vi väl förenlig med verkets egenskap av allmännyttigt service- och affärsföretag. Den torde för övrigt — i förening med andra åtgärder — vara nödvändig, om verkets mål att tillhandahålla tjänster och god service till låga priser skall kunna förverkligas.

Ackvissionssyftet med kundkontakterna får emellertid ej undanskymmas dessas stora betydelse för information om hur kunderna bäst skall kunna utnyttja postverkets tjänster. Informationen bör vara inriktad på att tjäna såväl kundernas som postverkets intressen och på att rationalisera postförsändelsernas hantering för båda parter. Åtskilligt utträttas redan i det avseendet genom värdefulla insatser från postanstalterna och den särskilda kundtjänstorganisationen. Även den nyinrättade »Postens Kundtidning» bör ge goda möjligheter att upplysa om postverkets synpunkter på arbetstekniska spörsmål och om hur kunderna på ett för dem rationellt sätt kan använda den postala apparaten. Men vi anser, att postverket måste fästa ännu större avseende vid samordningen av postverkets och kundernas intressen, när det gäller postförsändelserna och deras behandling. Detta synes för postverkets del kräva ett centralt bedrivet utredningsarbete, som syftar till att samordna kundernas postrutiner med arbetsproceduren inom postverket beträffande blankethantering, försändelsernas vikt och format, sättet och tidpunkten för särskilt de större företagens postinlämning m. m.

Även frågorna om formatstandardisering av brev, paket, in- och utbetalningskort i postgiroverörelsen, enhetliga adressbeteckningar, adresskoder o. d. samt om avvikelser från standarden hör till detta ämnesområde. Postverket bör vidare rusta sig för att kunna regelmässigt åtaga sig uppdrag — såsom rådgivare — att organisera företagens interna postavdelningar och att anpassa företagens bokföringssystem till postgirots in- och utbetalningsrutiner och olika servicemöjligheter. Sådana anpassningsuppgifter bedömer vi såsom särskilt betydelsefulla i framtiden, då postgirot övergår till elektronisk databehandling. Därigenom kommer nämligen postgirot att få tekniska resurser att till företagen redovisa bokföringsposterna på magnetband, hålremsor e. d. vilka utan transformering bör kunna användas i de databehandlingsmaskiner som kunderna disponerar för sin bokföring.

Då brevrörelsen, som är och bedömes förbli postverkets viktigaste inkomstkälla, tenderar att minska i förhållande till andra rörelsegränar, bör verket enligt vår mening vidta särskilda åtgärder för att stimulera den. Ett led

i denna strävan är den propagandakampanj för ökat personligt brevskrivande som verket under de senaste åren har bedrivit.

Den ojämförligt största delen av breven kommer emellertid från näringslivet. Det är sålunda denna brevskrivning som är av avgörande betydelse för brevtrafikens utveckling och ekonomi. Tendensen hos företagen till återhållsamhet med brevskrivning och övergång till telekommunikationer för att överföra meddelanden beror sannolikt inte så mycket på portots storlek som på den stigande framställningskostnaden för affärsbrev. En uppgift för postverket i samband med att det riktar brevpropagandan även mot denna kundkategori bör därför vara att verka för att själva brevframställningen rationaliseras, exempelvis genom försöksverksamhet på området, rådgivning, tillhandahållande av lämpliga blankettsatser eller prototyper för sådana.

Vi vill här också erinra om att lokalbreven utgör en betydande del av vissa företags post och belastar företagets portokonto jämförelsevis hårt. Om brevportot stiger alltför mycket, kan det därför bli aktuellt att återinföra lokalportot.

I detta sammanhang finns även anledning att uppmärksamma aerogrammets användbarhet för kortare meddelanden. Av olika skäl, bl. a. för att stimulera brevskrivningen och nedbringa den flygbefordrade postens vikt, bör det ligga i postverkets intresse, att användningen av aerogram ökar. Vi vill ifrågasätta, om inte postverket i detta syfte borde liksom i en del andra länder tillhandahålla aerogram i postkassorna och i egen regi tillverka sådana med påtryckt frankostämpel. Man borde även överväga att införa frankokuvert för egentlig brevskrivning. Vi är medvetna om att efterfrågan på aerogram och frankokuvert kommer att vara ganska liten på vissa postanstalter. Det bör emellertid ej vara nödvändigt att hålla sådana i lager på alla postanstalter.

Postverkets reklam i annonser och genom trycksaker bör kunna få en mera propagandistisk och säljande tendens. Verket bör göra sig ytterligare påmint hos kunderna genom att framträda på allmänna utställningar och varumässor samt genom att anordna specialutställningar och visningar av postanstalter, postsparbanken, postgirokontoret osv. i större utsträckning än nu. Det är vidare angeläget, att förbindelserna med press, radio och television vårdas och fördjupas. Postverket bör oftare och mera energiskt än som nu sker, både lokalt och på riksplanet, utveckla sina synpunkter och bidra med nyhetsmaterial i dessa publicitetsorgan. I synnerhet vill vi framhålla vikten av att man snabbt bemöter kritik i pressen, klarlägger förhållanden och tillrättalägger ofta förekommande missuppfattningar.

Även de direkta kontakterna mellan postverket och kunderna bör aktiveras. Dessa kontakter ombesörjes dels av de särskilda kundtjänstorganen, dels av de funktionärer vid landets alla postanstalter som i olika befattningar har med allmänheten att göra. Härvid är i synnerhet den inställning

med vilken postverkets företrädare möter kunderna betydelsefull för postverkets allmänna anseende samt för dess försäljnings- och informationsverksamhet.

Den serviceanda som bör känneteckna postverksamheten har onekligen blivit allt starkare bland de postanställda trots dessas många gånger presande och svåra arbetsförhållanden och allmänhetens stora krav. Emellertid menar vi, att verksledningen, med utgångspunkt från att verket ej har att utöva några statliga myndighetsfunktioner utan skall vara ett service- och affärsföretag helt till allmänhetens tjänst, bör ytterligare sprida och utveckla kundtjänstintresset inom verket. Detta är uppgifter som bör ankomma på den interna utbildnings-, informations- och propagandaverksamheten. Denna bör målmedvetet sträva efter att skapa en alltmera service- och kundvänlig inställning hos de anställda.

En förutsättning för framgång i postverkets PR-arbete är naturligtvis, att de tjänster som erbjudes är av god kvalitet och att verket uppfyller sina utfästelser på utlovat sätt. Ofullkomligheter och felaktigheter i betjäningen — såsom felbeställningar vid postutdelningen, sortering till annan adressort än den på försändelsen angivna med försening som följd, underlåtenhet att iaktta framställningar om eftersändning av post, ovarsam behandling av paket, felbokföringar och sådant — framkallar irritation och missnöje hos kunderna. Även om felen drabbar en försvinnande liten del av de postbehandlade försändelserna och inte på något sätt är representativa för postservicens kvalitet i dess helhet, kan de medföra förtroendeförluster som ej den mest intensiva kundtjänst och goodwillpropaganda kan återvinna. Det gäller därför för postverket att verkligen sätta in sina krafter på att eliminera felkällorna. Detta bör kunna ske genom organisatoriska åtgärder, bättre utbildning av personalen, skärpt kontroll och övervakning av arbetsprocessen samt en fastare arbetsledning.

En PR-verksamhet i värvande syfte måste vidare bygga på att postverket har tillräckliga resurser för att vid varje tillfälle kunna tillgodose det ökade behov av postens tjänster som säljåtgärderna framkallat. För att anpassa försäljning och drift behöver man ett intimt samarbete mellan försäljnings- och driftorganen. Vi vill framhålla angelägenheten av att försäljningsåtgärder i postverket alltid planeras och vidtas i samråd mellan dessa organ såväl på högsta ort som i lokalförvaltningen. Verksledningen bör se till, att det finns ett klart formulerat mål och en plan för försäljningen och för övrigt för hela PR-verksamheten. Denna bör tid efter annan anpassas efter lönsamheten, marknadsläget, tillgången på arbetskraft m. m.

KAPITEL 4

Ekonomiska principer för postverksamheten

Nuvarande förhållanden

Enligt sin instruktion har generalpoststyrelsen »att mottaga och redovisa postverkets inkomster samt att därmed och med medel, som eljest ställts till styrelsens förfogande, bestrida verkets utgifter». Statsmakterna har dock icke definierat det ekonomiska målet för poströrelsen och ej heller formligen uppdragit några riktlinjer för verkets ekonomiska politik. Genom postavgifternas i grundlagen fastställda karaktär av bevillning har emellertid statsmakterna alltid i samband med avgiftsändringar — i varje fall vid alla väsentliga sådana — haft tillfälle att överväga postverkets ekonomiska politik, när det gällt kostnadstäckningskrav och anspråk på överskott av rörelsen. Då således riksdagen i varje särskilt fall av nämnvärd betydelse haft att ta ställning till prispolitiken, har behovet av ett av statsmakterna fastställt ekonomiskt mål eller en finansplan hittills icke varit särskilt framträdande.

Genom statsmakternas behandling av postala avgifts- och investeringsfrågor samt genom de uttalanden som i sådana sammanhang gjorts av statsmakterna har generalpoststyrelsen funnit vägledning för sitt handlande och sina förslag i avgiftsfrågor. I praktiken har postverket, liksom statens järnvägar och televerket, handlat efter principen, att intäkterna skall täcka kostnaderna och därutöver lämna ett överskott motsvarande skälig förräntning av det investerade kapitalet. Därvid har i kostnaderna inräknats på återanskaffningsvärden grundade avskrivningar av verkets anläggningar.

Postmedlens formella karaktär av bevillning har icke medfört, att postverket — i varje fall inte under senare tid — intagit någon särställning, när det har gällt den praktiska utformningen av dess ekonomiska politik.

Utredningen

Om riksdagens bestämmanderätt över postavgifterna bringas att upphöra och samtidigt befogenhet att besluta i avgiftsfrågor delegeras till generalpoststyrelsen, fordras enligt vår mening en klarare utformning av det ekonomiska målet för postverket. I överensstämmelse med våra direktiv har vi övervägt spörsmålet om bestämmanderätten över postavgifterna och föreslår i kapitel 12, att befogenheterna i detta avseende skall föras över från riksdagen till Kungl. Maj:t och generalpoststyrelsen.

Förräntning

I debatten om affärsverkens ekonomiska mål framhålles stundom såsom en olägenhet, att uttrycket »skälig förräntning» eller »normal förräntning» är oklart och medger olika tolkningar, emedan någon räntesats icke fixerats. Denna omständighet har sannolikt mindre betydelse för postverket än för andra affärsverk, eftersom det av verket disponerade kapitalet är så obetydligt i förhållande till rörelsens omfattning. Det utgjorde den 30 juni 1961 endast 97 miljoner kronor, medan statens järnvägar disponerade 2 176 och televerket 1 573 miljoner kronor. Postverkets intäkter och kostnader uppgick budgetåret 1960/61 till ungefär 600 miljoner kronor. Om den förräntningsprocent som man vill uppnå i prissättningskalkyler skulle beräknas efter medelräntan på den fonderade statsskulden eller efter den aktuella räntan för statens kapitalupplåning eller efter marknadsräntan för upplåningen i industriföretag, skulle detta för postverket ge så litet utslag, att det skulle sakna all betydelse ur kalkylsynpunkt. För varje budgetår levereras hela det uppkomna överskottet till statskassan. Det har således icke varit aktuellt att beräkna inleveransen med viss procent på disponerat kapital. Möjlighet att hålla kvar överskottsmedel inom verket saknas för närvarande. Även om räntesatsen sålunda för postverkets del är av underordnad betydelse, skulle det dock från verkets synpunkt vara fördelaktigt med en mera klart angiven riktning för avkastningskravet.

I medeltal har avkastningen under åren 1951—1960 utgjort 14 % av det av postverket disponerade kapitalet. Den högsta förräntningen under perioden uppnåddes budgetåret 1959/60 med 22,6 %, medan den lägsta förekom budgetåret 1958/59 med 6,3 %. Det ligger i sakens natur, att det ekonomiska resultatet av poströrelsen aldrig kan utfalla så, att det motsvarar en viss på förhand bestämd förräntningsprocent. Taxesättningen måste grundas på en försiktig bedömning av utvecklingen. Vid uppgång i konjunkturen har detta i allmänhet lett till högre överskott, än man har räknat med.

Den för den senaste tioårsperioden i genomsnitt uppnådda förräntningen av 14 % kan synas hög, om den jämföres med kostnaden för kapitalupplåning under motsvarande tid. Det kan emellertid med fog ifrågasättas, om det är riktigt att bedöma avkastningens storlek enbart med utgångspunkt från att en viss skälig förräntning skall uppnås på det nominella, bokförda statskapitalet. Förekommande konkurrens med enskilda företag gör det angeläget, att affärsverken — dock utan att största möjliga vinst eftersträvas — får arbeta och utvecklas enligt sunda företagsekonomiska principer. Då kan det, när det gäller kravet på avkastning från bl. a. postverket, diskuteras, om icke också sådana faktorer borde beaktas som att verket är befriat från att erlægga inkomstskatt, att compensation borde erhållas för visst företagsekonomiskt risktagande och förräntningen bedömas med hänsyn även till att det bokförda värdet av det disponerade kapitalet icke har korrigerats efter den värdestegring som det har undergått.

Eftersom chefen för finansdepartementet har tillkallat särskilda sakkunniga för utredning av riktlinjerna för affärsverkens pris- och taxepolitik, har vi ansett oss icke böra precisera vilket avkastningskrav som bör uppställas.

Disposition av överskott

Det uppkomna överskottet av poströrelsen inlevereras för varje budgetår i sin helhet till statskassan. Möjlighet att inom postverket hålla kvar överskottsmedel i resultatutjämningssyfte eller för självfinansiering av investeringar finns f. n. icke. Staten (ägaren) tar mot alla överskottsmedel men är också beredd att efter prövning av verkets framställningar skjuta till det kapital som erfordras. Hithörande problem har behandlats av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna (SOU 1960: 32). Utredningen uttalar, att skälig förräntning av nedlagt statskapital bör uppnås i genomsnitt för längre tidsperioder räknat och att det därför saknas anledning att ställa upp något oeftergivligt krav på en från år till år jämn avkastning av affärsverkens rörelse. Vid sådant förhållande skulle enligt utredningen bestämmelser för att göra resultatutjämnning möjlig icke erfordras. Staten skulle för visst år kunna helt eller delvis avstå från förräntning av nedlagt statskapital, om kompensation för utebliven förräntning erhålles under följande år.

Enligt vår mening bör postverket icke genom de grundläggande reglerna vara i ett sämre läge än i andra former drivna företag, när det gäller att driva rörelsen affärsmässigt. Vi har därför diskuterat nuvarande regler för disposition av överskott och för finansiering.

Det är svårt för postverket att anpassa sin prispolitik så, att ett visst önskat årsresultat erhålles. Procentuellt sett små förändringar på intäktsidan får stor inverkan på förräntningsprocenten. Det borde vara till fördel för statsmakterna att kunna påräkna en jämn avkastning från postverket. Om man emellertid skulle sträva efter att förräntningskravet exakt uppfylldes från år till år, skulle detta med nödvändighet leda till ganska täta avgiftsändringar och därigenom motverka önskvärdheten av en stabil avgiftsnivå. Kompensation för kostnadsstegringar kan ej erhållas genom en mot dessa svarande procentuell höjning av taxenivån. Att så icke kan ske, hänger samman med det postala avgiftssystemets konstruktion. Av praktiska skäl kan nämligen portona icke gärna höjas eller sänkas med mindre belopp än 5 öre. Med den stora differentiering av porton för brev, trycksaker, paket etc. som förekommer är det därför mycket svårt att göra en avgiftsändring som ger önskad effekt från inkomstsynpunkt och samtidigt behålla den önskade relationen mellan porton för olika försändelseslag och kostnader. En genomgående höjning av portona får en alltför stark effekt. En höjning av portot enbart för första viktclassen i fråga om brev med 5 öre beräknas f. n. betyda minst 25 miljoner kronor i inkomstökning. Då

har man höjt nu gällande brevporto med 14,3 %. Om man gör en sådan portohöjning för enbart breven för att skaffa sig täckning för en allmän kostnadsstegring, belastar man brevrörelsen till förmån för andra av verket drivna verksamheter och avlägsnar sig från de principer i fråga om kravet på kostnadstäckning för skilda rörelsegrenar som vi förordar.

På grund av den praktiska nödvändigheten att bestämma alla porton i multiplar av 5 öre kan man således icke förena principen om kostnadstäckning för varje rörelsegren för sig med principen om total kostnadstäckning för vart räkenskapsår. Man kan med andra ord icke fortlöpande och noggrant ansluta avgifterna för olika rörelsegrenar till en långsamt skeende kostnadsutveckling. För att man skall kunna behålla de med hänsyn till kostnadsutvecklingen önskvärda portorelationerna, bör den sammanlagda intäktsökning (eller -minskning) som man vill uppnå genom avgiftsändring vara så stor, att man — med beaktande av principen om kostnadstäckning för skilda rörelsegrenar — kan fördela den på olika försändelseslag och prestationer. Detta innebär, att man måste undvika alltför täta, små avgiftsjusteringar och i stället med relativt långa intervaller stegvis avpassa portona efter kostnadsutvecklingen. Det för helheten önskvärda resultatet uppnås då icke för varje räkenskapsår för sig utan i genomsnitt för längre perioder räknat. Årsresultaten blir, vilket ju också hittillsvarande erfarenhet visar, mycket varierande. Det anförda talar för att postverket får möjlighet till resultatutjämning mellan skilda år. För sådan möjlighet kan också andra skäl förebringas.

Vissa större anskaffningar som finansieras med driftmedel, t. ex. inköp av datamaskiner, kan också komma att väsentligt påverka årsresultatet under anskaffningsåret. Möjlighet att genom periodisering fördela sådana driftutgifter på flera år saknas f. n., därför att bokföringen bygger på kassaprin cipen. Utgiften i sin helhet betraktas som kostnad under det år den faller. Det är knappast rimligt att låta ett inköp av sådant slag föranleda avgiftshöjning, för att avkastningskravet skall kunna uppfyllas.

Att kunna sätta av medel till en resultatutjämningsfond skulle verka stabiliserande på avgiftsnivån och göra det möjligt att anpassa denna till rådande kostnadsförhållanden och dessutom öka förutsättningarna för en jämn avkastning till staten. Vidare skulle tillgång till en sådan fond ge verket ökad handlingsfrihet, när det gäller att från affärsmässiga synpunkter avväga tidpunkten för avgiftsändringar och vissa större anskaffningar.

Vi föreslår, att postverket får möjlighet att i resultatutjämnings syfte inom verket behålla den del av överskottet som överstiger normal förräntning till staten (ägaren) för att tas i anspråk vid de tillfällen, då årsresultatet icke medger normal »utdelning». Vi anser denna lösning av avkastningsfrågan beträffande postverket avgjort överlägsen den som företagsformsutredningen förordat.

Om avsättningar till en resultatutjämningsfond skall ske inom postver-

ket, uppstår frågan, huruvida prispolitiken skall så utformas, att det skapas utrymme för en fondering. Det är emellertid att vänta, att det årliga överskottet av skäl som förut anförts — bl. a. konstruktionen av det postala avgiftssystemet — liksom hittills kommer att variera så, att man vissa år kan inom verket hålla kvar överskottsmedel utöver skälig utdelning till staten (ägaren). Prispolitiken skulle därför icke behöva eller ens få särskilt inriktas på att medge fondavsättningar.

Finansiering

Investeringar i postverket finansieras liksom i andra affärsverk huvudsakligen över kapitalbudgeten i riksstaten. På förslag som framlägges i statsverkspropositionen anvisar riksdagen under rubriken Statens affärsverksfonder, Postverket, anslag för postverkets investeringar. Till investeringar som skall finansieras över kapitalbudgeten räknas kostnader för posthus, större om- och tillbyggnader av posthus, garagebyggnader, inköp av fastigheter, anskaffning av motorfordon samt förvärv av billinjer. Genom avskrivningar, beräknade efter återanskaffningsvärden, belastas verkets driftkostnadsstat för nyttjandet av de med kapitalmedel finansierade objekten. Medel som frigöres genom avskrivningar disponeras i första hand för att finansiera nyinvesteringar.

Vissa ganska betydande objekt av investeringskaraktär i postverket finansieras dock genom att medel från driftkostnadsstaten tas i anspråk. Hit hör anskaffning av maskiner m. m. i verkets industriella verksamhet, kontorsmaskiner överhuvudtaget samt inredningar i postlokaler.

Reglerna för vilka objekt som skall finansieras anslagsvägen och sådana vilkas anskaffning skall bestridas med driftmedel och därmed omedelbart avskrivas är i stort sett desamma som i andra affärsverk. I motsats till postverket finansierar dock televerket inköp av motorfordon med driftmedel.

Vi anser, att kostnaden för inköp av bilar bör bestridas av driftmedel även i postverket. Bilarna är nödvändiga för postdriften, och bilparken måste förnyas och utbyggas i takt med poströrelsens behov. Bilarna utgör vidare en betydelsefull faktor vid rationaliseringen av postverkets transporter. Verket självt torde ha de bästa förutsättningarna att bedöma dessa spörsmål och skulle, om kostnaden för anskaffning av motorfordon — såväl fordonen i diligenstrafiken som övriga motorfordon i posttjänsten — komme att bestridas av driftmedel, få bättre möjlighet att fatta från företagsekonomisk synpunkt riktiga beslut, då det gäller val mellan reparation och nyanskaffning. Postverkets bilpark är så stor, att det kan förväntas, att kostnaderna för fordonsanskaffningar årligen kommer att ungefärligen motsvara de avskrivningar för värdeminskning på motorfordon vilka eljest skulle ha belastat driftkostnadsstaten.

Bortsett från anskaffning av motorfordon avser postverkets investeringar så gott som helt postala byggnader. Behovet av lokaler tillgodoses emeller-

tid i betydande utsträckning också genom förhyrning. Postverket har att i valet mellan dessa två möjligheter till lokalanskaffning göra en från ekonomiska, lokaliserings- och andra synpunkter lämplig avvägning. Bedömningen av det behov som med hänsyn till rörelsens omfattning och allmänhetens berättigade krav på service ligger bakom verkets ställningstaganden bör ske efter samma grunder, oavsett på vilket sätt lokalanskaffningen sker. När det gäller att hyra lokaler och fatta härför erforderliga och från ekonomisk synpunkt ofta mycket betydelsefulla avgöranden, har postverket i praktiken oinskränkt befogenhet. Det slutliga avgörandet beträffande en investering — hur obetydlig den än må vara — ligger däremot alltid hos statsmakterna.

Vi anser, att ökad handlingsfrihet för postverket i fråga om investeringar i egna byggnader skulle ge verket bättre förutsättningar att från affärsmässiga och företagsekonomiska synpunkter i de enskilda fallen avgöra, om lokalbehov skall tillgodoses genom förhyrning eller uppförande av egen byggnad. Med nuvarande ordning kan det vara naturligt, att man från verkets sida i vissa fall beaktar den omständigheten, att ett slutligt avgörande om en investering kan träffas först efter relativt lång tid, medan man vid förhyrning kan få ett snabbt avgörande till stånd. Visserligen skall den verksamhet som syftar till att tillgodose verkets lokalbehov planeras på relativt lång sikt. Den snabba utvecklingen av byggandet i städer och andra tätorter samt de många gånger små möjligheterna att långt i förväg bedöma utsikterna till lämpliga tomtförvärv hindrar emellertid ofta en sådan planering.

Överhuvudtaget skulle större rörelsefrihet för postverket i fråga om investeringar enligt vår mening underlätta en affärsmässig drift och möjliggöra en smidigare anpassning av den postala apparaten till rörelsens behov.

Affärsverkens handlingsfrihet beträffande investeringar har behandlats av 1953 års utredning om de statliga företagsformerna. Utredningen framhöll, att det i fråga om utvecklingen i stort av affärsverken borde ankomma på statsmakterna att göra de avvägningar som måste läggas till grund för bedömningen av vilken utvecklingstakt som är lämplig för olika delar av statens ekonomiska verksamhet. Den centrala bedömningen borde enligt utredningen också omfatta en avvägning mellan de statliga affärsföretagen och den övriga statliga ekonomiska verksamheten samt mellan de olika statliga affärsverksamheterna inbördes. Vi delar denna uppfattning i princip men anser, att postverkets investeringsverksamhet har ringa betydelse i det av utredningen åberopade sammanhanget. Postverket kräver ett relativt litet kapital, och det är icke investeringspolitiken som bestämmer verksamhetens inriktning.

Såsom argument mot att affärsverken skulle finansiera sina investeringar med medel som frambringats inom verken, dvs. genom avskrivningsmedel och vinstmedel, anförde utredningen, att detta kunde leda till att staten antingen finge avstå från inkomst av verken eller till att konsumenterna på

kort sikt finge betala alltför höga avgifter. Detta argument har enligt vår mening mindre relevans för postverket än för övriga affärsverk. Verkets investeringar, som ju främst avser förnyelsen av postala driftbyggnader, finansieras till betydande del med verkets avskrivningsmedel. Under vissa år har investeringsutgifterna ej uppgått till avskrivningarnas belopp. S. k. negativt investeringsbemyndigande har då blivit följden, och kapitalåterbetalning motsvarande detta har ägt rum till riksgäldskontoret. Enligt prognoser över postverkets investeringsbehov till och med år 1970 kan det förutses, att investeringarna också i fortsättningen kommer att kunna till huvudsaklig del finansieras med avskrivningsmedel. Under perioden beräknas det högsta medelsbehovet för byggnadsobjekt uppkomma budgetåret 1965/66. Medelsförbrukningen för detta år har uppskattats till 9 miljoner kronor. Drygt hälften av detta belopp torde komma att täckas av årets avskrivningsmedel.

Företagsformsutredningen har vidare antytt möjligheten för verken att låna i öppna marknaden för finansiering av anläggningsarbeten eller för tillfällig likviditetsförstärkning. Något grundlagsenligt hinder mot att affärsverken av riksdagen får rätt att själva låna i öppna marknaden skulle icke föreligga. Utredningen fann dock, att det torde vara mest rationellt, att statens hela upplåning sker genom ett enda organ, nämligen riksgäldskontoret, då därigenom de för statsverket fördelaktigaste lånevillkoren skulle kunna uppnås. Vi vill i detta sammanhang peka på de möjligheter som postverket i förekommande fall skulle ha att genom sin bankverksamhet skaffa erforderliga kapitaltillskott.

Med det sagda vill vi göra gällande, att de skäl som talar för att statsmakternas nuvarande inflytande över investeringarna och nuvarande finansieringssystem i princip skall behållas för affärsverken i allmänhet icke har samma tyngd, när det gäller postverket. Vi anser, att förutsättningar finns för postverket att självt finansiera sina investeringar genom huvudsakligen avskrivningsmedel och andra driftmedel, utan att detta skulle behöva påverka prissättningen av verkets tjänster. En sådan ordning skulle medföra, att ett system med förnyelsefond liknande det som tillämpades före år 1945 finge införas. Vid behov skulle möjligheten för verket att — efter medgivande härtill av statsmakterna — erhålla kapitaltillskott i form av lån genom postbanken kunna stå till buds.

Det inflytande över inriktningen av postverkets investeringsverksamhet som fordras med hänsyn till de samhällsekonomiska bedömandena i stort bör kunna utövas av riksdagen, genom att den fastställer en investeringsplan för postverket på förslag av poststyrelsen för längre period räknat — förslagsvis en femårsperiod. Den reglering av investeringsverksamheten som kan vara nödvändig från konjunkturpolitiska synpunkter bör — såsom hittills — handhas av Kungl. Maj:t.

Ett system med självfinansiering av investeringar i postverket torde kräva

ändringar i fråga om postverkets bokföring och dess förhållande till statsbokföringen i övrigt. Vi är medvetna om att man genom att införa ett speciellt system för postverkets investeringar bryter nu rådande enhetlighet i det administrativa förfarandet beträffande affärsverkens investeringar. Denna omständighet bör dock icke hindra, att ett system med självfinansiering och därav följande ökad handlingsfrihet för verksamhetsstyrelsen tillämpas i postverket, där förutsättningar finns för ett sådant system och där också systemet kan väntas medföra betydande fördelar från affärsmässig synpunkt.

Prispolitik

Redan i de föregående avsnitten har vi i vår diskussion om avkastningskrav, disposition av överskottsmedel och finansiering behandlat problem som är väsentliga för verksamhetens ekonomiska mål och därmed också för prispolitiken. Primärt bör den principen fastställas, att intäkterna totalt sett och för längre perioder räknat skall täcka kostnaderna, varvid på kostnadsidan skall medräknas avskrivningar beräknade efter återanskaffningsvärdet. Med återanskaffningsvärde avser vi en kostnad som innefattar även den prisökning som beror på att ett på grund av den tekniska utvecklingen mera fulländat objekt än det utrangerade återanskaffas. Vidare anser vi, att resultatet av rörelsen skall medge en tillfredsställande avkastning till staten. Vi har tidigare föreslagit, att överskottsmedel skall kunna avsättas till en resultatutjämningsfond. Någon utsträckning av kravet på kostnadstäckning för att tillåta sådan fondering skulle emellertid icke behövas.

Trots att man icke ställer upp något krav på vinst i egentlig mening, har det ekonomiska målet, sådant det här angivits, en klart affärsmässig och företagsekonomisk innebörd. Men samtidigt måste postverket på grund av sin karaktär av allmännyttigt företag beakta sociala synpunkter i en omfattning som gör, att verksamheten icke kan få en helt affärsmässig inriktning. Detta betyder, att man i det praktiska handlandet måste beakta både ekonomiska och sociala synpunkter. Vad redan sagts om de grundläggande ekonomiska principerna innebär emellertid, att man icke får ge de sociala motiven sådan tyngd, att rörelsen totalt sett går med förlust. Innebörden i begreppet allmännytta har vi sökt att närmare förklara i kapitel 3. Här går vi ytterligare in på prispolitiken med utgångspunkt från våra överväganden om kostnadstäckningens innebörd för delar av verksamheten.

För att kunna fylla sina samhällsnyttiga förpliktelser har postverket postmonopolet, som ger verket ensamrätt till regelbunden brevbefordran mot avgift. Monopolet har icke karaktären av finansmonopol med uppgift att tillföra staten inkomster, även om det under tidigare skeden må ha utnyttjats såsom sådant. Postmonopolet ger postverket möjlighet att — oberoende av större eller mindre lönsamhet — över hela landet uppehålla en viss postal standard och att tillämpa det utjämnande portots princip. Visserligen lig-

ger en stor del av postverksamheten utanför monopolets giltighetsområde. Paket- och tidningsrörelserna, korsbandsbefordringen samt den penningförmedlande verksamheten omfattas sålunda ej av detta. Genom monopolet på brevbefordran kan verket dock föra en prispolitik som ger högre kostnadstäckning på brevrörelsen än på andra rörelsegrenar till förmån för dessa. Detta gör avvägningen av kostnadstäckningen mellan olika rörelsegrenar i postverket — icke minst med hänsyn till konkurrensen med andra företag — till en komplicerad och ömtålig fråga.

De kostnadsberäkningar i postverket vilka varit vägledande för prispolitiken har grundats på den s. k. delkostnadsprincipen, enligt vilken varje rörelsegren belastas med en av dess omfattning och karaktär betingad andel av postverkets totala kostnader. I praktiken har dock icke avgifterna kunnat sättas strikt efter delkostnadsprincipen. I fråga om brevrörelsen har tagits ut en övertäckning som har kommit bl. a. tidningsrörelsen tillgodo och dessutom starkt påverkat storleken av överskottsleveranserna till statskassan.

Man kan kritisera metoden att lägga delkostnader med alla kostnader restlöst fördelade på rörelsegrenar till grund för prissättningen. Postverket kännetecknas i hög grad av samdrift mellan skilda rörelsegrenar. De gemensamma kostnaderna blir därför i postverket stora i förhållande till särkostnaderna. Fördelningen av gemensamma kostnader kan icke ske på någon objektiv grund. I ett företag av postverkets natur är därför värdet av en delkostnadsberäkning tvivelaktigt. Vidare kan sägas, att även om man kunde riktigt fördela alla kostnader, en sådan kostnadsberäkning icke skulle vara en i alla lägen godtagbar utgångspunkt för företagsekonomiska bedömanden till grund för prissättningen.

Det synes oss riktigare att skaffa underlag för prissättningen genom att söka fastställa den ökning av totalkostnaderna som föranledes av rörelsegrenen i fråga eller av variationer i denna. Man beräknar således rörelsegrenens merkostnader. I princip bör gälla, att intäkterna skall täcka merkostnaderna och lämna bidrag till de gemensamma kostnaderna. Huru stort detta bidrag bör vara för skilda rörelsegrenar i olika situationer, är beroende av en rad faktorer, såsom prisets inverkan på efterfrågan, kapacitetsutnyttjande, konkurrens, en försändelses förmåga att bära avgift med hänsyn till dess egenvärde (ett skriftligt meddelande bär t. ex. lättare en transportavgift än en reklamförsändelse). Eftersom betydelsen från prissättnings synpunkt av dessa olika faktorer måste skifta från tid till annan och då det i varje kalkylsituation blir fråga om en framtidsbedömning, kan man inte generellt precisera, hur mycket som bör krävas av skilda rörelsegrenar utöver täckningen för merkostnad.

Allmänt sett vill vi framhålla, att rörelsegrenar som på längre sikt bedömes väsentligen påverka den gemensamma kapaciteten måste lämna ett däremot avpassat, större bidrag till gemensamma kostnader. I sådana fall,

då man kan åstadkomma, att kapacitet som postverket ändå måste ha blir bättre utnyttjad, kan man å andra sidan avstå från eller minska kravet på bidrag till gemensamma kostnader. Det är bl. a. från denna synpunkt som vi i kapitel 3 har uttalat oss för att differentiera den postala servicen och tillämpa priser som svarar mot kvaliteten av olika tjänster. Förekomsten av försändelser för vilka kravet på snabbhet icke sättes så högt skulle möjliggöra ett jämnare arbetsförlopp och därmed också att kapaciteten utnyttjades bättre. Avgiften för sådana försändelser kan därför sättas lägre än för försändelser för vilka större snabbhet i befordringen påkallas inte bara därför att deras merkostnad blir mindre, utan också för att man i fråga om dem kan nöja sig med mindre bidrag till kostnaden för den gemensamma, för topptrafik dimensionerade kapaciteten. Man bör dock uppmärksamma de förändringar i kostnadsrelationerna som kan uppstå till följd av att man med mindre inkomstbringande försändelser passerar den punkt, då kapaciteten är fullt utnyttjad (tröskelproblemet).

Vidare vill vi om avvägningen av bidraget till gemensamma kostnader understryka, att man inte med postmonopolets hjälp bör belasta brevrörelsen med sådana kostnader till förmån för rörelsegränar i vilka konkurrens finns i sådan utsträckning, att det medför risk att produktionen snedvrides och därmed förlust uppstår från samhällsekonomisk synpunkt.

Om taxan för viss rörelsegrän, t. ex. tidningsrörelsen, anses böra sättas lägre än vad som är företageekonomiskt betingat, bör den övriga poströrelsen ej betungas med det på rörelsegränsen uppkommande underskottet. Det bör i stället täckas av allmänna medel genom ett öppet redovisat anslag.

Vi anser det vara förenligt med de tankegångar som här redovisats att medge rabatter, när så anses lämpligt från affärsmässiga synpunkter. Rabattinstrumentet bör emellertid utnyttjas försiktigt och, såsom hittills, komma i fråga, när avsändaren gör viss merprestation för att underlätta postbehandlingen och därmed minska postverkets insats eller då det av andra skäl bedöms fördelaktigt för verket att medge avgiftsnedsättning.

Som närmare utvecklats i kapitel 3, får det anses åvila postverket att oavsett lönsamhet uppehålla en postal minimistandard över hela landet. Postmonopolet och enhetstaxan underlättar för postverket att fylla denna förpliktelse. Enhetstaxan, dvs. en i princip icke avståndsbunden taxa, är praktisk att tillämpa och gör det möjligt för verket att mot rimliga avgifter sörja för en postal service i sådana delar av landet inom vilka det eljest icke skulle finnas ekonomiska förutsättningar härför. Från prispolitisk synpunkt måste nämligen kostnaderna bedömas för en rörelsegrän i dess helhet utan hänsyn till de större eller mindre kostnader som den orsakar i skilda delar av landet. Med det nu sagda menar vi dock icke, att ekonomiska synpunkter bör vara uteslutna vid överväganden om poströrelsens geografiska utbredning. Principen om enhetstaxa synes oss icke behöva hindra, att lokalporto skall kunna tillämpas eller en avståndsbunden taxa övervägas, när fråga är om

försändelser beträffande vilka transportavståndet har jämförelsevis stor betydelse för kostnaderna.

Postverket måste alltså oberoende av företagsekonomiska aspekter anses förpliktat att uppehålla en viss minimiservice även inom områden där det ekonomiska underlaget är obetydligt. Avgifterna bör i princip icke differentieras efter kostnadernas variation inom skilda delar av landet.

Vad i det föregående anförts om prispolitiken och de bedömanden som bör ligga bakom denna ställer krav på resurser åt generalpoststyrelsen för att den skall kunna fortlöpande följa intäkts- och kostnadsutvecklingen och göra de utredningar som fordras som underlag för prispolitiska avgöranden. Enligt våra direktiv skall vi dels föreslå organisatoriska resurser för sådana uppgifter, dels anvisa lämplig metodik för kostnadsredovisning och kostnadsutredningar. Om organisationen framlägger vi förslag i kapitel 14. Beträffande metodiken hänvisar vi till kapitel 13.

Postbankens ekonomiska politik

Allmänna synpunkter

I den utredning med förslag till omorganisation av postbanken som statsmakterna redan tagit ställning till (prop. nr 189 år 1961) har vi uttalat, att omorganisationen bygger på förutsättningen, att bankens verksamhet skall behållas vid nuvarande syfte och inriktning. Vi menar således, att postsparbankens syfte alltjämt skall vara att främja sparandet och postgirots att underlätta betalningsförmedlingen, särskilt den kontantlösa genom gireringar. Härav följer postbankens uppgifter som kreditinstitut. In- och utlånings-sidorna är beroende av varandra. Banken måste genom utlåning utvinna intäkter som medger, att de med huvudsyftet förenliga uppgifterna fullgöres och utvecklas. Möjlighet att erbjuda flera olika låneformer skulle alltså främja bankens inlåning. Därför anser vi, att en utveckling av rollen som kreditinstitut som följer av huvudsyftet är naturlig och nödvändig.

För medelsplacering och därmed sammanhängande uppgifter gäller Kungl. Maj:ts reglemente den 12 december 1958 (nr 600) angående förvaltningen av medel som inestår i postsparbanken och på postgiro. Vi har övervägt vissa ändringar av reglementets bestämmelser. Övervägandena redovisas i det följande under rubriken Postbankens medelsplaceringsreglemente.

Postbankens engagemang på den korta marknaden anser vi förenliga med bankens syfte, så långt de avser att trygga likviditeten. Särskilt medelstillgången i postgirot visar fluktuationer vilka icke alltid kan förutses till styrka och tidpunkt. Detta kan göra det nödvändigt att via dagslånemarknaden åstadkomma den erforderliga likviditeten.

Postsparbanken och postgirot — centralt administrerade av postbanken — intar en särställning i förhållande till poströrelsen i övrigt. Vad vi tidigare anført i fråga om de ekonomiska principerna för poströrelsen är icke

tillämpligt på bankrörelsen. Vi anser oss därför böra komplettera vår föregående framställning med några synpunkter på postbankens ekonomiska politik.

Postsparbanken och postgirot är inom postverket såtillvida fristående ekonomiska enheter som de har att upprätta särskilda bokslut. De har vidare att ersätta postverket för dess handhavande av verksamheten vid postanstalterna.

För postsparbanken och postgirot föreligger icke något monopol, vare sig formellt eller reellt. Tvärtom arbetar de under hård konkurrens med sparbanker, affärsbanker och andra kreditinstitut. Det förhållandet, att den postala bankverksamheten har direkta motsvarigheter i det enskilda näringslivet gör, att postbankens ekonomiska politik i än högre grad än postverkets i övrigt måste föras från företagsekonomiska utgångspunkter och även i övrigt under liknande förutsättningar som inom näringslivet i allmänhet.

I fråga om sättet för finansiering gäller för postsparbanken och postgirot helt andra förutsättningar än för den egentliga poströrelsen. I likhet med andra bankföretag har postsparbanken och postgirot att täcka sina kostnader huvudsakligen genom intäkter från förvaltningen av omhänderhavda medel. Sålunda har postsparbanken att helt bestrida inte bara inlåningsräntor utan också driftkostnader av intäkter från medelsplacering. I postgirot täckes kostnaderna till ungefär tre fjärdedelar på detta sätt och i övrigt genom avgifter. Möjligheten att möta kostnadsökningar med avgiftshöjningar är starkt begränsad.

Både för postsparbanken och postgirot har ränteutvecklingen mycket stor betydelse. Här föreligger således icke samma möjligheter som beträffande postverket i övrigt att genom prispolitiska åtgärder anpassa intäkter efter kostnader. Såväl in- som utlåningsräntorna i postsparbanken och postgirot måste följa den allmänna ränteutvecklingen. Därmed skulle ramen för det ekonomiska handlandet vara i stort sett given.

Att ränteutvecklingen är avgörande för postsparbankens och postgirots ekonomi gör det angeläget, att postbanken får samma möjlighet som andra bankorgan till konsolidering. I annat fall skulle banken i trängda ekonomiska lägen kunna bli beroende av anslag över statens driftbudget. Den möjlighet att avsätta medel till reservfond som nu gällande förordningar om postsparbank och postgiro tillåter bör därför tolkas så, att statsmakterna har velat ge banken ett visst mått av rörelsefrihet och ekonomiskt oberoende.

Förutom genom avsättning till reservfond kan den postala bankrörelsen konsolideras genom att vinstmedel disponeras för nedskrivningar av värdepappersinnehav och andra placeringar. Behovet av sådana nedskrivningar bör — i motsats till vad som ibland gjorts gällande — bedömas på fullt bankmässiga grunder. Postbanken måste fortlöpande kunna anpassa sin

service efter de krav som det moderna samhället ställer på ett spar- och betalningsorgan. En aktiv servicepolitik är också nödvändig, om banken skall kunna hävda sig i konkurrensen om insättarnas medel. Vi anser, att bankens ekonomiska politik bör — bl. a. genom konsolidering av verksamheten — inriktas på att medge en utveckling av banken i takt med bank-systemet i övrigt.

Det har framhållits, att det ekonomiska resultatet av postsparbanken och postgirot i hög grad påverkas av det allmänna ränteläget. Den omedelbara effekten av en ränteändring är dock olika för postsparbanken och postgirot. För postgirot, som endast i begränsad omfattning gottgör sina kunder inlåningsränta, innebär en räntehöjning genast resultatförbättring. I postsparbanken ökas vid en räntehöjning omedelbart inlåningsräntorna. Häremot svarande ökning av inkomsterna för utlåning kan ej åstadkommas till följd av att placeringarna i stor utsträckning är bundna. Detta leder till försämrade ekonomi för postsparbanken. Räntesänkning får motsatt effekt för de båda rörelsegrenarna.

Det finns alltså förutsättningar för postsparbanken och postgirot att inbördes utjäma sådana variationer i resultaten som förorsakas av ränteändringar. Det förhållandet att rörelserna är från varandra fristående ekonomiska enheter med var sina bokslut är f. n. till hinder för resultatutjämnande åtgärder.

Den centrala administrationen är gemensam för postsparbanken och postgirot. Detta medför svårigheter, när det gäller att på ett rättvist sätt fördela interna driftkostnader. Vidare pekar utvecklingen mot en högre grad av samverkan mellan de båda rörelserna i fråga om serviceformer. Det är därför mindre anledning nu än tidigare, att postsparbanken och postgirot skall vara redovisningsmässigt åtskilda. Vi betraktar dem såsom grenar av en bankverksamhet och föreslår, att gemensamt bokslut skall upprättas för dem. Genom en lämpligt upplagd intern redovisning bör ledningen skaffa sig den erforderliga överblicken över de olika grenarnas ekonomi och utveckling.

Ersättningen till postverket för dess befattning med postsparbanks- och postgirogöromålen på postanstalterna bör bestämmas efter samma regler som postverket tillämpar för beräkning av gottgörelse för andra åtaganden. Detta innebär alltså, att ersättningen skall innefatta full täckning av postverkets kostnader.

Postbankens medelsplaceringsreglemente

Bestämmelserna om förvaltningen av medel som inestår i postsparbanken och på postgiro har varit i sina huvuddrag oförändrade under lång tid, även om gällande reglemente är av relativt sent datum. Mot bakgrunden av utvecklingen inom kreditmarknaden ger bestämmelserna en enligt vår mening alltför snäv ram för postbankens utlåning och hindrar eller försvå-

rar i vissa avseenden en sådan utveckling av de kreditgivande uppgifterna som skulle gagna verksamheten såsom spar- och betalningsorgan.

Sparbanker och affärsbanker har varit mycket aktiva, när det gällt att utveckla nya och attraktiva former för såväl inlåning som utlåning. Postbanken har för sin del genom en rad åtgärder utvecklat servicen på inlåningssidan för att tillgodose skilda kundkategoriers krav och behov. I fråga om villkoren för inlåningen har viss likställdhet uppnåtts med spar- och affärsbanker. Detta gäller bl. a. inlåningsräntorna, som justerats till paritet med andra kreditinstituts räntor. Förbättring av inlåningsvillkoren kräver emellertid ökade intäkter av utlåningen. Med hänsyn till bankens ekonomi finner vi det nödvändigt, att bestämmelserna för utlåning anpassas efter de ändrade förhållandena på inlåningssidan. Om postsparbanken och postgirot skall kunna verka i överensstämmelse med sina syften, får reglerna för postbankens medelsförvaltning icke vara alltför restriktiva utan tillåta en så hög förräntning av det förvaltade kapitalet som är möjlig med hänsyn till de med bankens karaktär förbundna kraven på säkerhet.

Gällande placeringsreglemente för postsparbanken och postgirot medger överhuvudtaget icke att placering sker i utländska obligationer eller i förlagsbevis liksom ej heller att lån utlämnas med sådan säkerhet. Vi anser, att det bl. a. från förräntningssynpunkt är önskvärt, att postbanken får rätt att köpa dels fullgoda utländska obligationer, emitterade av svenskt bankaktiebolag, dels förlagsbevis som bedöms utgöra betryggande säkerhet ävensom att lämna ut lån mot skuldförbindelse med sådan säkerhet. Som exempel på placeringar som här borde kunna komma ifråga kan nämnas de norska kraftverksobligationer, som under senare år emitterats genom svenska banker och som ytterst avser att främja svenska intressen, samt affärsbankernas förlagsbevis. Det kan i detta sammanhang framhållas, att allmänna pensionsfonden och riksförsäkringsverket har möjlighet att placera medel »i obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar som offentligen utbjudits av svenskt bankaktiebolag» (SFS 293/1959, 12 § och SFS 265/1961, 9 §).

Postbanken har rätt att mot annan betryggande säkerhet än vissa i reglementet särskilt angivna säkerheter lämna lån på högst 10 000 kronor. Detta belopp har stått oförändrat sedan år 1920. Lån av detta slag förekommer bl. a. vid toppfinansiering av eget hem, men maximeringen till 10 000 kronor är under nuvarande förhållanden ofta för låg. Enligt vår mening bör begränsningen kunna slopas. I detta sammanhang må även nämnas lån med säkerhet av garantiförbindelse, utfärdad av svenskt bankaktiebolag. Sådant lån som interimistiskt kan komma ifråga t. ex. då in-teckningsåtgärder beräknas kräva särskilt lång tid har hittills kunnat lämnas endast, om samtidigt in-teckningar i belånad fastighet ställts som säkerhet. Om man slo-pade beloppsbegränsningen, skulle lån kunna lämnas mot enbart säkerhet av garantiförbindelse. Sådan anses vara betryggande säkerhet.

Nuvarande allmänna begränsning av sammanlagda beloppet för lån med »annan fullgod säkerhet» till en femtiondel av kontoinnehavarnas behållning bör kvarstå.

Enligt nuvarande bestämmelser kan postbanken icke lämna lån mot säkerhet av in-teckning i industrifastighet annat än med sex månaders uppsägning. Härav berörda låntagare föredrar emellertid lån som är bundna på längre tid, i regel tio år. Det skulle ibland från avkastningssynpunkt och även från andra synpunkter vara värdefullt för banken, att kunna lämna sådana lån med längre bindningstid. Bl. a. riksförsäkringsverket synes ha den här ifrågavarande placeringsmöjligheten (SFS 265/1961, 9 §). Vi förordar, att postbanken får samma möjligheter.

Postbanken kan f. n. icke såsom sparbanker och affärsbanker lämna privatpersoner lån utan särskild säkerhet. Vi anser, att möjlighet för postbanken att lämna sina insättare s. k. sparlån under former liknande dem som tillämpas av sparbanker och affärsbanker skulle främja bankens inlåning. Postsparbanken i Finland använder enligt uppgift med mycket goda erfarenheter denna låneform. Postbanken torde under senare år ha förlorat många insättare — presumtiva och sådana som redan hunnit spara i postsparbanken — av den anledningen, att banken icke kunnat lämna dem lån vid anskaffning av eget hem eller insatslägenhet. Den med denna kreditgivning förenade risken förutsattes väsentligen eliminerad genom att kreditförsäkring tecknas, varvid premien inräknas i räntan och alltså betalas av låntagaren. Beloppet för varje särskilt lån föreslås begränsat till 15 000 kronor och det sammanlagda beloppet för sådana lån maximerat till en hundradel av insättarbehållningen i postsparbanken och på postgiro.

Den kassareserv som skall redovisas i postsparbanken och postgirot skall enligt gällande bestämmelser beräknas med utgångspunkt från kontoinnehavarnas behållning enligt senaste bokslut. I postgirot är bokslutets kontobehållning på grund av den inför årsskiftet stegrade betalningstrafiken alltid särskilt hög. Vi anser, att en tillfälligt vid årsskiftet stegrad kontobehållning icke bör vara normerande för kassareserven under hela följande år. Kassareservens storlek bör i stället bestämmas av den vid varje tidpunkt aktuella kontobehållningen.

F. n. skall vid bindning av in-teckningslån taxeringsvärdet vara avgörande för lånebeloppets storlek. Taxeringsvärdet har dock numera förlorat i betydelse vid kreditgivningen. Postbanken gör nämligen liksom i regel även andra fastighetskreditgivare egna värderingar av fastigheterna. Vi ifrågasätter, om icke det bundna lånebeloppet lämpligen bör anslutas endast till postbankens eget uppskattningsvärde, som torde vara en bättre grund för säkerhetens bedömning än taxeringsvärdet. Bostadslåneutredningen har i sitt nyligen framlagda betänkande föreslagit, att stadshypoteks- och bostadskreditföreningarna vid sin fastighetsbelåning skall använda endast det egna uppskattningsvärdet såsom norm.

De reformer som vi föreslår i fråga om postverkets styrelse och postbankens revision ävensom den redan verkställda omorganisationen av postbankens administration ökar enligt vår mening väsentligt förutsättningarna för att genomföra de förordade ändringarna av medelsplaceringsreglementet.

Förslag till nytt reglemente för förvaltningen av medel som innestår i postbanken har vi fogat till detta betänkande (*Bilaga 1*).

KAPITEL 5

Postbanken och postverket i övrigt

Det förslag till omorganisation av postbanken som vi överlämnade till Kungl. Maj:t med skrivelse den 22 juni 1961 var så utformat, att det skulle kunna tillämpas även inom den framtida organisation som vi ämnade föreslå i vårt betänkande. Frågan, huruvida banken skulle vara en del av postverket eller brytas ut och bli ett självständigt företag, behandlade vi dock icke i detta förslag, eftersom den frågan ansågs böra prövas i anslutning till övervägandena om organisationen för generalpoststyrelsen i dess helhet.

Tidigare överväganden

När postsparbanken år 1884 inrättades, fick den en särskild styrelse, som verkade självständigt i förhållande till generalpoststyrelsen, trots att bankens centrala verksamhet var förlagd till en byrå inom postverkets centralförvaltning. Beslutanderätten i postsparbanken var uppdelad på postsparbanksstyrelsen, generalpostdirektören och chefen för postsparbanksbyrån. Generalpostdirektören utövade emellertid sin beslutanderätt icke i egenskap av chef för postverket utan i sin egenskap av ordförande i den särskilda postsparbanksstyrelsen. Från år 1902 hade föredraganden för postsparbanken i stort sett ställning som bankens verkställande direktör. Med hänsyn till organisationsformen var det anmärkningsvärt, att bankens tjänstemän var uppförda på postverkets personalstat.

I början av 1900-talet uppstod debatt om postsparbankens ställning. De år 1908 tillkallade postsparbankssakkunniga med generalpostdirektören som ordförande föreslog under återopande av att den dittillsvarande organisationsformen hade inneburit ett provisorium, att banken skulle få en fastare och självständigare form. Bankens chef skulle benämnas överdirektör och chef för postsparbanken. Postsparbanken skulle fungera såsom ett särskilt ämbetsverk.

Över förslaget yttrade sig bl. a. 1902 års löneregleringskommitté, som ansåg, att banken i stället för att få en friare ställning borde helt införlivas med postverket. Därvid skulle på grund av befarade vikande konjunktioner övertalig personal i postsparbanken kunna sysselsättas i postverket. Att införliva banken med postverket skulle vidare medföra förenklingar från redovisningssynpunkt. Placeringen av postsparbankens medel skulle, menade de sakkunniga, kunna överlåtas på annan myndighet.

Postsparbankens styrelse hävdade, att banken borde ha en från postverket fristående ställning. Postsparbanksärenden och postala frågor, vilka till sin natur vore vitt åtskilda, borde icke lämpligen handläggas inom en och samma centralförvaltning. En förening av verksamheterna skulle kunna förkväva den initiativlust som vore nödvändig, om postsparbanken skulle kunna rätt fylla sin uppgift. Postsparbanksstyrelsens uppfattning biträdades av generalpoststyrelsen.

Proposition i överensstämmelse med postsparbankssakkunnigas förslag avläts till 1911 års riksdag, som biföll propositionen. Därmed fick postsparbanken från 1912 års ingång en självständig, från postverket fristående ställning.

I början av 1920-talet togs frågan om postsparbankens ställning åter upp, varvid orsaken främst synes ha varit, att bankens ekonomiska resultat ansågs mindre tillfredsställande. Fyra sakkunniga tillkallades för att skyndsamt utreda bankens organisation och ställning. De sakkunnigas majoritet hävdade, att banken borde återförenas med postverket. Såsom argument anfördes, att banken vore beroende av postverkets organisation, att tjänstemännen vid postanstalterna kunde väntas omfatta banken med större intresse, om den inginge i postverket, och att de administrativa centrala uppgifterna för banken vore så jämförelsevis begränsade, att det icke vore motiverat med ett särskilt ämbetsverk. Under framhållande av beröringspunkter mellan postsparbanken och postgirot, vars införande aktualiserats, föreslog de sakkunniga, att postgiro skulle införas vid ingången av år 1923 och inom postverket administreras av samma byrå som postsparbanken. Mot sakkunnigmajoritetens förslag reserverade sig emellertid ordföranden — generalpostdirektören — som ansåg, att de skäl vilka tidigare hade föranlett att postsparbanken skilts från postverket alltjämt vore giltiga. Att postanstalterna fungerade som sparbankskontor ansåg reservanten icke vara något vägande skäl för att återförena banken med postverket. Däremot kunde postgirot med fördel administreras av postverket, då girot kunde betraktas snarare som en utbyggnad av postansvarningsrörelsen än som en bankverksamhet.

Kungl. Maj:ts proposition i ämnet anslöt sig till de sakkunnigas förslag, och riksdagen beslöt, att bankens ställning som självständigt ämbetsverk skulle upphöra vid 1923 års ingång och banken inordnas i postverket såsom en till generalpoststyrelsen hörande byrå. Däremot lämnade riksdagen propositionen utan bifall i vad den gällde att införa postgiro.

I januari 1924 hemställde generalpoststyrelsen hos Kungl. Maj:t, att nytt förslag att införa postgiro skulle föreläggas samma års riksdag. I sin hemställan föreslog generalpoststyrelsen — med reservation av chefen för postsparbanksbyrån — att postgirot borde underställas en särskild chef. Reservanten ansåg, att postsparbanken och postgirot inom postverket borde förenas under en chef.

Kungl. Maj:t förelade riksdagen förslag om att postgiro skulle införas fr. o. m. år 1925, dock utan att fördenskull någon särskild byrå skulle inrättas för detta ändamål. Förslaget bifölls av riksdagen, som uttalade, att postgirot lämpligen borde omhänderhas av samma byrå som postsparbanken.

Utredningen

Av det föregående framgår, att meningarna om postsparbankens och postgirots organisation har skiftat under årens lopp. Frågan kan bedömas från skilda utgångspunkter. Postbanken är med avseende på finansieringen, kreditverksamheten och konkurrensen med andra liknande företag av annan karaktär än postverksamheten i övrigt. Vi har därför ansett oss böra diskutera, huruvida postbankens anknytning till postverket är från alla synpunkter lämplig. Diskussionen har i första hand gällt förutsättningarna för och lämpligheten av att skilja postbankens förvaltning från den postala.

Argumenten för att postbanken skulle friställas har främst varit, att postsparbanken och postgirot icke kunde anses som någon post- eller kommunikationsverksamhet utan vore av bankmässig och finansiell natur. Sedan debatten om postsparbanken och postgirot fördes på 1920-talet, har rörelserna utvecklats, och banken har nått en sådan omfattning och dominans, att det i den tidigare debatten framförda skälet, att de administrativa uppgifterna med postsparbanken icke motiverade en särskild förvaltning, icke längre gäller. Det förvaltade kapitalet utgjorde vid slutet av år 1961 omkring 8 309 miljoner kronor mot 180 miljoner kronor år 1925. Antalet konton i postsparbanken har sedan år 1925 ökat från 0,7 miljoner till drygt 5 miljoner år 1961. Antalet konton i postgirot uppgick vid slutet av år 1961 till 450 000, antalet omsättningar under år 1961 till 249 miljoner och det omsatta beloppet inklusive gireringar till 718 miljarder kronor. Totalantalet anställda inom postbankens centrala verksamhet är nu omkring 4 400.

Verksamheten har vidare, särskilt under senare år, vad angår serviceformerna anpassats till banksystemet i övrigt, vilket har givit särskilt postgirot en mera bankmässig inriktning än tidigare. Det förhållandet, att man strävar efter likformighet med andra kreditinstitut i fråga om de tjänster som erbjudes skulle kunna tas till intäkt för en sådan ändring av bankens organisations- och företagsform, att man också ifråga om sättet att driva rörelsen uppnådde största möjliga likställdhet med andra bankorgan. Detta resonemang leder tanken till en organisationsform som skulle innebära, att postbanken helt brötes ut ur den postala förvaltningen och ombildades till ett särskilt verk eller bolag — eventuellt ett dotterbolag till postverket. Man skulle därigenom måhända uppnå smidigare arbetsformer för bankens ledning. Vidare skulle man — om banken ställdes utanför det statliga lönesystemet — få bättre möjlighet att med andra banker konkurrera om dugande krafter till främst de ledande befattningarna.

I detta sammanhang har den finska postsparbanken utgjort ett intressant studieobjekt. Den drives som ett särskilt verk men har en i förhållande till staten friare och självständigare ställning än post- och telegrafverket (post- och telegrafverksamheterna är förenade i Finland). Postsparbanken är nämligen ett självständigt rättssubjekt med egen budget och tillämpar annat lönerreglemente än statsförvaltningen i allmänhet, vilket senare ger banken bättre möjlighet att konkurrera om duglig arbetskraft. Bankens styrelse består utöver ordföranden av åtta ledamöter. Finansministeriet, post- och telegrafstyrelsen, statskontoret och Finlands Bank skall vara företrädare i styrelsen. Generaldirektören för postsparbanken är däremot icke ledamot av styrelsen. Han är emellertid ordförande i bankens direktion, i vilken förutom ordföranden fyra av bankens direktörer ingår såsom ledamöter.

Det förtjänar framhållas, att postsparbanken samt post- och telegrafverket i Finland sorterar under skilda ministerier, nämligen finans- och kommunikationsministerierna.

Från finska postsparbankens sida framhölls vid vårt inledningsvis nämnda studiebesök i Finland, att bankens relativt självständiga företagsform hade gjort det möjligt för banken att snabbt vidta åtgärder vilka varit till gagn för bankens utveckling. Det ansågs vidare fördelaktigt, att banken genom sin särskilda företagsform kunde arbeta under liknande förutsättningar som konkurrerande bankinstitut. Man hade inte den erfarenheten, att bankens självständighet i förhållande till postverket hade verkat negativt på postpersonalens intresse för bankens uppgifter.

Vid samtal med representanter för post- och telegrafstyrelsen fick vi dock det intrycket, att bankens självständiga företagsform i vissa fall kunde leda till en icke önskvärd dualism i fråga om postanstalternas administrering. En sedan år 1947 verkande samarbetskommitté, sammansatt av representanter för postsparbanken samt post- och telegrafstyrelsen, hade icke helt tillfredsställande kunnat lösa alla de samordningsproblem som uppstode till följd av att den självständiga banken utnyttjade post- och telegrafverkets organisation. Representanter för post- och telegrafstyrelsen menade vidare, att postsparbankens självständigare företagsform sannolikt finge ses i belysning av att ämbetsverken i allmänhet i Finland hade relativt liten rörelsefrihet och att detta hade gjort en speciell företagsform för postsparbanken nödvändig. En med post- och telegrafverket gemensam ledning och administration skulle eljest ha inneburit fördelar ur samordningssynpunkt.

I andra europeiska länder är kombinationen av postsparbank och postgiro under postal förvaltning vanligast. Så är förhållandet i Norge, Frankrike, Västtyskland, Nederländerna och Schweiz. I Danmark, som saknar postsparbank, är postgirot inordnat i den postala förvaltningen. Det brittiska postverket har postsparbank men saknar postgiro.

I det föregående har anförts synpunkter som skulle kunna motivera ändring av den svenska postbankens ställning och verksamhetsform. Vi har

pekat på postsparbankens och postgirots kraftiga expansion samt deras särart i förhållande till rörelsen i övrigt, när det gäller konkurrens, finansiering och kreditverksamhet. Postbankens verksamhet tagen för sig uppfyller med hänsyn till dess motsvarighet i enskilda företag det kriterium som 1953 års företagsformsutredning uppställt på statlig verksamhet för vilken den har ansett aktiebolagsform kunna övervägas. Också det förhållandet, att postbankens verksamhet redan från starten ansetts böra vara ekonomiskt avgränsad från poströrelsen i övrigt skulle kunna tas till intäkt för att man nu på grund av utvecklingen helt avskilde bankverksamhetens administration från postverket. Postverket skulle enligt en sådan tanke ha hand om bankrörelsen på postanstalterna på liknande sätt som åtagandena för vissa andra organs och myndigheters räkning, dvs. den friställda postbanken skulle stå i ett slags kundförhållande till postverket.

Mot de skäl som sålunda ger stöd åt uppfattningen, att postbankens verksamhet borde friställas från postverkets i övrigt, måste de synpunkter vägas som talar för bibehållen förening i samma företag. Innan vi redovisar dessa synpunkter, vill vi uttala, att vi, när det gäller postbankens organisationsform, betraktar postsparbanks- och postgirorelserna såsom delar av samma bankverksamhet och att vi således icke överväger dessa delars organisation var för sig. I kapitel 4 har vi föreslagit, att gemensamt officiellt bokslut skall införas för postsparbanken och postgirot. Vi hänvisar till den därvid förda argumentationen.

Under alla förhållanden måste bankverksamheten förmedlas till allmänheten över postverkets långa disk och bygga på att man kan utnyttja postverkets organisation. Verkets kassaexpeditioner domineras numera av denna verksamhet, och postverkets personal- och lokalbehov påverkas väsentligt därav. Allmänheten identifierar bankrörelsen vid postanstalterna helt med postverksamheten. Bankverksamhetens utveckling bygger därför på en aktiv medverkan från postanstalternas sida i fråga om inte bara själva handläggningen av kassatransaktioner utan också bankens kundtjänst i övrigt, sådan den tar sig uttryck i information om och ackquisition för serviceformer samt förmedling av kontakter mellan allmänheten och bankens centrala verksamhet. Den alltmera differentierade service som postbanken erbjuder allmänheten i anslutning till den allmänna utvecklingen av serviceformerna inom bankväsendet ställer också ökade krav på postpersonalens kunnighet i bankgöromål. Från dessa synpunkter synes det oss vara till stor fördel för banken, att den genom att vara en del av postverket kan utöva ett direkt inflytande på organisationen av verksamheten vid postanstalterna, personalens utbildning etc.

Med gemensam förvaltning kan vidare det för bankarbetet vid postanstalterna erforderliga samarbetet mellan banken och postverket i övrigt ordnas praktiskt och mindre formellt, än om banken vore ett fristående företag.

Postbanken kan nu diskutera servicefrågor med postanstalterna och direkt ge dem anvisningar om bankarbetet, utan att någon dualism behöver uppstå.

För att få arbetsprocessen så rationell som möjligt såväl på postanstalterna som inom postbankens centrala enheter är det angeläget, att alla möjligheter till mekanisering och automatisering tas tillvara. Det är i sådant syfte fördelaktigt, om behandlingen av postsparbanks- och postgirotransaktionerna samt — vilket vi föreslår i annat sammanhang — postanvisningstransaktionerna på postanstalterna kunde ske i samma system som den fortsatta behandlingen vid postbanken. Vi tänker då närmast på planerna på att i postkassorna införa maskinella anordningar genom vilka det synnerligen omfattande bokföringsmaterialet kan kodifieras på ett sätt som medger automatisk bearbetning i en central dataanläggning. Den härför nödvändiga nära samordningen anser vi bäst kunna uppnås genom samverkan i ett och samma företag. En enhetlig ledning kan bättre övervaka automatiseringens genomförande och vidareutveckling än två skilda företagsledningar.

Den tanken har framförts, att själva medelsförvaltningen för postsparbanken och postgirot skulle kunna anförtros åt annat organ. Disponibla medel skulle t. ex. kunna föras över till riksgäldskontoret och ränteinkomsterna gottgöras banken av kontoret. Vi har icke funnit denna tanke realistisk. Med en sådan ordning skulle postbankens ledning mista inflytandet över inkomstsidan och möjligheterna till affärsmässighet och bankmässigt handlande minskas.

Vi anser således, att bankens ställning inom postverket i princip bör förbli oförändrad och utgår i våra överväganden om organisationen från att postverkets styrelse och den närmast därunder verkande ledningen skall omfatta postverksamheten med bankrörelsen. Banken bör dock inom postverket få största möjliga rörelsefrihet. I kapitel 10 om postverket i affärsverksformen och i kapitel 14 om organisationen av centralförvaltningen tar vi upp spörsmål som gäller bankens ledning och dennas samordning med postverkets ledning i övrigt ävensom frågan om revision och yttre kontroll av postbankens medelsförvaltning. Vi förutsätter, att kravet på smidigare arbetsformer och ökad handlingsfrihet bl. a. i fråga om finans-, personal- och lönepolitik vilket är särskilt framträdande i bankverksamheten skall kunna tillgodoses i den nya företagsform eller, i avvaktan på att denna förverkligas, genom de reformer av affärsverksformen som vi föreslår i det följande för postverket i dess helhet.

KAPITEL 6

Postverkets diligenstrafik

Utveckling och hittillsvarande trafikpolitik

Postverket driver sedan början av 1920-talet i egen regi linjetrafik med postdiligenser. Genom bestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t den 18 april 1925 fick generalpoststyrelsen bemyndigande att ta upp reguljär linjetrafik för befordran av post och passagerare jämte resgods. Redan följande år utvidgades bemyndigandet att gälla även annat gods än resgods. Dessutom uppehåller postverket efter tillstånd av vederbörande myndighet beställningstrafik för person- och godsbefordran. Diligenstrafik förekommer f. n. endast i Norrland huvudsakligen norr om en linje Östersund—Sollefteå.

Diligenstrafikens utveckling åren 1925—1961 belyses i följande tabell.

Postdiligenstrafikens utveckling åren 1925—1961

År	Trafikerad väglängd km	Antal trafik- kilometer	Antal resande	Trafik- inkomster kronor	Trafik- utgifter kronor	Netto- utgifter kronor
1925	1 840	901 088	87 000	277 357	525 678	248 321
1930	3 155	2 559 245	348 000	684 435	1 114 387	465 952
1940	4 253	4 248 479	777 000	1 622 416	2 109 712	487 296
1950	5 056	8 526 228	1 973 000	5 059 908	6 279 833	1 219 925
1960	7 877	13 335 934	4 274 000	11 611 526	15 222 027	3 610 501
1961	7 888	13 457 839	4 555 000	12 074 279	16 119 749	4 045 470

Efter ytterligare linjeförvärv utgjorde den trafikerade väglängden i april 1962 8 743 km. Den sammanlagda vikten av post och gods som årligen transporteras på linjerna uppskattas till 120 000 ton. Trafiken sysselsätter närmare 500 anställda av olika kategorier. Fordonsparken består av 261 bussar, 30 lastbilar och 135 godssläpvagnar. För diligenstrafikens räkning har postverket 53 egna och 77 förhyrda garage samt 24 egna drivmedelsanläggningar.

Trafikens syfte var från början väsentligen att tillgodose behovet av postbefordran i Norrlands glesbygder. Detta är alltjämt det primära motivet för de s. k. ödemarkslinjerna. Det har nämligen ansetts ingå i postverksamhetens syfte att uppehålla en viss postal standard också i Norrlands glesbygder, även om trafikunderlaget där varit svagt. Visserligen bygger det

postala transportsystemet i princip på att andra trafikföretag anlitas, företrädesvis statens järnvägar men även enskilda järnvägs- och billinjer. I de inre delar av Norrland inom vilka diligenstrafiken från början utvecklats har emellertid trafiken oftast varit så obetydlig, att andra trafikföretag saknat ekonomiska förutsättningar att sörja för kommunikationerna. Inom andra områden i Norrland har på grund av landsbygdens avfolkning och privatbilismens genombrott betingelserna för enskild trafik successivt försämrats. När sådana ej längre varit för handen, har postverket stått inför valet att överta busstrafiken eller genom anordningar av annat slag sörja för postföringen. I sistnämnt fall har man haft att välja mellan antingen att anlita enskild entreprenör för postföringen eller att använda egna, speciellt för postföringen lämpade mindre fordon. Den första utvägen har dock ofta ej varit framkomlig. Postverket har då varit hänvisat till att i egen regi på ett eller annat sätt trafikera linjerna.

I valet mellan att fortsätta med busstrafik och att trafikera linjerna med exempelvis paketbilar har det tidigare i en del fall varit avgörande, att vägarna vintertid icke varit farbara med mindre fordon. I andra fall har det bedömts fördelaktigt att trafikera en i och för sig icke bärkraftig linje med buss, när trafiken inom visst område därigenom har kunnat rationaliseras och samordnas.

Dessutom har postverket, även om det sociala momentet i postverksamheten naturligen avser främst själva posttjänsten, icke kunnat bortse från betydelsen av att även andra kommunikationer än postala uppehålls i Norrlands glesbygder. Därvid har postverket haft stöd av riksdagen, som vid behandling av linjeförvärv förklarar, att verket borde söka ordna trafiken på ett rationellt och ekonomiskt försvarbart sätt med samtidigt beaktande av befolkningens önskemål om goda kommunikationer såväl för posttjänsten som för befordran av resande och gods.

Den från början till utpräglade glesbygder begränsade trafiken har under årens lopp genom linjeförvärv utvidgats även till områden i Norrlands kustland. När det gällt inköp av dessa linjer, har det förut anförda motivet att trygga en rimlig postal standard och andra sociala eller kulturella synpunkter icke haft samma tyngd som i fråga om ödemarkslinjerna. Den utvidgning av diligensnätet som sålunda skett har också syftat till en rationalisering av trafik som inom ett visst område bedrivits av både postverket och andra företag. Övertagande av linjer inom sådana områden har gjort en bättre samordning av trafiken möjlig i fråga om linjesträckning, turtäthet och tidtabeller, vilket av postverket bedömts fördelaktigt från såväl företagsekonomiska som trafikpolitiska synpunkter.

Postverket kan dock i fråga om linjeförvärven icke sägas ha fört någon medvetet expansiv politik. Förvärv torde ha kommit till stånd, först sedan trafikföretag utbjudits till postverket på grund av att äganderättsförhållandena ändrats eller enskilda trafikutövare icke haft tillräckliga finansiella

eller personella resurser att fortsätta sin verksamhet. I andra fall har busslinjer förvärvat, sedan myndigheter eller enskilda yrkat på samordning i postverkets regi av trafiken inom ett område för att uppnå bättre kommunikationer. I fall, då trafik övertagits från statens järnvägar, synes detta ha skett huvudsakligen, därför att man har velat driva trafiken inom visst område i enhetlig regi.

Tidigare överväganden om huvudmannaskapet

Frågan, huruvida busstrafik i Norrland bör drivas i postverkets eller i statens järnvägars regi, är icke ny.

Särskilda delegerade från post- och järnvägsstyrelserna uttalade år 1943, att diligenstrafiken med avseende på såväl trafikuppgifter som driftteknik hade större samband med järnvägs- än med posttrafik. Den statliga billinjetrafiken borde enhetliggöras i statens järnvägars regi. Trafik vilkens huvudsyfte vore att trygga en god standard för viss postbefordran borde dock utövas av postverket. Inga betydande ekonomiska fördelar skulle stå att vinna genom att slå samman statens järnvägars och postverkets busstrafik. Båda verken borde ha i stort sett samma möjligheter att påverka trafikinkomsterna. Eventuella fördelar av att enhetliggöra trafiken i statens järnvägars regi skulle främst bestå i ökade förutsättningar för samordning med järnvägstrafiken. Ett tiotal närmare angivna postdiligenslinjer i övre Norrland, Jämtland och Härjedalen skulle emellertid föras över från postverkets till statens järnvägars förvaltning. Frågan om att enhetliggöra den statliga billinjetrafiken skulle utan olägenhet kunna tills vidare anstå i avvaktan på mera normala förhållanden. Sedan emellertid länsstyrelsen i Jämtlands län hade hemställt hos Kungl. Maj:t, att postverkets s. k. härjedalslinjer med hänsyn till bygdens och turistväsendets trafikintressen omedelbart skulle föras över till statens järnvägars förvaltning och post- och järnvägsstyrelserna icke haft något att erinra häremot, beslöt Kungl. Maj:t, att denna överföring skulle ske fr. o. m. den 1 oktober 1944.

År 1949 föreslog statens sakrevision, att förvaltningen av postverkets diligenslinjer skulle föras över från generalpoststyrelsen till järnvägsstyrelsen. Motivet var, att omnibustrafik — och än mer dess utbyggnad med lastbilstrafik — vore en för postverket artfrämmande verksamhetsgren. Statens järnvägar skulle kunna föra en mera aktiv trafikpolitik än postverket. Diligenstrafiken skulle i längden kunna bättre följa med i den allmänna utvecklingen på trafikväsendets område under statens järnvägars förvaltning än i postverkets. Av statsverket bedriven biltrafikerörelse — som ofta bestode av såväl omnibustrafik med passagerar- och godsbefordran som viss mera lokalbetonad åkerirörelse — borde förbehållas statens järnvägar eller dess dotterföretag. Vederhäftiga kalkyler över diligenstrafikens framtidsutsikter i det ena eller andra verkets regi kunde dock icke göras med hänsyn till ett flertal

osäkra faktorer. Regimfrågan kunde därför avgöras endast utifrån allmänna synpunkter.

Järnvägsstyrelsen tillstyrkte, medan generalpoststyrelsen avstyrkte sakrevisionens förslag. Sitt avstyrkande motiverade generalpoststyrelsen med diligenstrafikens stora betydelse för postbefordringen i Norrland. Enligt poststyrelsen vore det av stor vikt, att postala och övriga intressen i fråga om trafikens ordnande väl avvägdes i förhållande till varandra. Särskilt befordringen av postväskor spelade i Norrland en större roll än inom posttrafiken annorstädes. Det kunde mycket väl inträffa, menade styrelsen, att postverket funne med sina intressen förenligt att upprätthålla diligenstrafik även i fall, då statens järnvägar ansåge sig sakna anledning att driva linjetrafik. Den postala organisationen i Norrland med dess många postanstalter och rikt förgrenade nät av postföringslinjer lämpade sig nämligen väl för en utbyggnad av billinjenätet i dessa bygder. Styrelsen fann i stället starka skäl för att skötseln av den statliga linjetrafiken i den del av Norrland som låge norr om en gränslinje Östersund—Sollefteå skulle anförtros åt postverket.

Något Kungl. Maj:ts beslut i frågan föreligger ännu icke.

Utredningen

Starka skäl talar för att den statliga billinjetrafiken i Norrland enhetliggöres i största möjliga utsträckning. All erfarenhet visar, att bästa driftekonomi uppnås, om billinjetrafik inom ett relativt stort område samlas i ett företags regi. Detta gäller samordningen av linjernas sträckning och tidtabeller, utnyttjandet av personal och fordon, fordonsunderhållet samt trafikens administration.

Å ena sidan kan det vara naturligt, att trafiken enhetliggöres i statens järnvägars regi med hänsyn till att det statliga transportväsendet i övrigt omfattande även busstrafik helt omhänderhas av statens järnvägar med dotterföretag. Å andra sidan dominerar på ett stort antal linjer det postala intresset av postbefordran. Då posten under alla förhållanden skall fram, måste postverket vara berett att ikläda sig erforderliga kostnader — i vissa fall onormalt stora — för postföring i Norrlands glesbygder, oavsett på vilket sätt denna postföring sker. Om annat företag än postverket ombesörjde trafiken, bleve denna sannolikt till väsentlig del beroende av ersättning från postverket för postbefordran. Postverket bör därför ha ett direkt inflytande över trafikens organisation och kostnader på dessa linjer.

Man kan tänka sig att dela upp trafiken så, att de s. k. ödemarkslinjerna, på vilka posttrafiken dominerar, skulle förvaltas av postverket och övriga linjer, dvs. linjer i Norrlands kustland och linjer med betydande turisttrafik, av statens järnvägar. En uppdelning efter trafikens dominans är emellertid ej lämplig. Det skulle leda till att trafiken inom vissa områden splittras och att resurserna för dess skötsel dubblas. Den enhetlighet som

bör eftersträvas i fråga om denna billinjetrafik bör avse hela den del av landet — såväl ödemarksområden som områden i kustlandet — inom vilken postverket f. n. driver diligenstrafik, dvs. Norrland i stort sett norr om en linje Östersund—Sollefteå.

Vi anser oss kunna vitsorda diligenstrafikens utomordentliga betydelse såsom kommunikationsmedel i Norrland, såväl för postbefordran som för befordran av resande och gods. Vi har också funnit, att den postala organisationen är lämpad att handha de uppgifter som följer med trafiken. Postverket har genom den år 1957 färdigställda revisionsverkstaden i Lycksele möjligheter att reparera och underhålla diligensfordon på ett rationellt sätt.

Om en verksamhet drives i så begränsad omfattning, att den icke ger tillräckligt underlag för alla de resurser som fordras för att driva företaget, t. ex. i fråga om administrativ personal, specialister på det aktuella området, service åt huvudverksamheten, kan i regel fördelar uppnås genom att det mindre företaget slås samman med ett större som har de erforderliga resurserna. Med den omfattning som diligenstrafiken nu har fått ger dess volym tillräckligt underlag för en apparat som fordras för trafikens skötsel. Postverket har också resurser som är fullt tillräckliga för att trafiken skall kunna drivas rationellt och ekonomiskt.

Vi anser således, att postverket även i fortsättningen skall handha diligenstrafiken i Norrland och att utvecklingen — liksom hittills — bör gå i den riktningen, att postverket övertar linjer av statens järnvägar eller förvärvar sådana av enskilda företag, när så befinnes lämpligt från synpunkter som förut har redovisats.

Den officiella redovisningen anger diligenstrafikens inkomster av icke postal befordran samt de totala utgifterna för trafiken. Saldot, dvs. netto-utgifterna, anses utgöra postverkets kostnader för postbefordran. Se tabellen på s. 71. Denna redovisning ger således ej någon bild av trafikens lönsamhet. Den interna bokföringen, enligt vilken en kalkylerad ersättning för postbefordringen gottgöres trafiken, visar underskott, som under åren 1955—1961 varierat mellan i runda tal 1,5 och 1,9 miljoner kronor. Den kalkylerade ersättningen har därvid grundats på en normaltaxa. Icke heller denna redovisning ger emellertid ett fullt rättvisande uttryck för den verkliga ekonomiska innebörden för postverket av diligenstrafiken.

Den nuvarande bokföringen för diligenstrafiken kunde anses rättvisande endast under förutsättning att — om postverket ej uppehölle egen trafik — postbefordran skulle kunna ske på annat sätt mot ersättning efter en normaltaxa. Så skulle sannolikt kunna ske i en del fall. Men med hänsyn till förutsättningarna för billinjetrafik inom vissa områden är det verklighetsfrämmande att räkna med att detta alternativ till postbefordran med postdiligens alltid eller ens i allmänhet kommer att föreligga. Det är snarare troligt, att alternativet till diligenstrafik i åtskilliga fall skulle vara antingen att befordra post i verkets egen regi med mindre lastfordon, t. ex. paketbilar,

eller att anlita enskild entreprenör för postbefordran. Med stor sannolikhet skulle kostnaderna för sådana arrangemang komma att bli större än den ersättning som generalpoststyrelsen i sin interna bokföring räknat diligensrörelsen till godo för postbefordran. I detta resonemang utgår vi från att den postala servicen i här avsedda delar av Norrland utgör en minimiservice som under alla förhållanden måste upprätthållas och för vilken postverket därför måste vara berett att ta på sig erforderliga kostnader.

Vi anser, att en bedömning av diligensrörelsens lönsamhet bör grundas på en beräkning av merkostnaden för passagerar- och godsbefordran i förhållande till tänkbara, realistiska alternativ för uppehållande av enbart postbefordran. Om vid en sådan beräkning intäkterna av passagerar- och godsbefordran icke täcker merkostnaden, går trafiken med förlust. En sådan beräkning är visserligen svår att utföra, då den måste ske linje för linje men eftersom det enda realistiska alternativet i ett stort antal fall sannolikt skulle komma att vara postbefordran med egna, speciellt för posttransporter lämpade fordon, skulle beräkningen kunna förenklas.

Som förut nämnts belastas f. n. poströrelsen med skillnaden mellan diligenstrafikens totala utgifter och inkomsterna av passagerar- och godsbefordran. I den mån poströrelsen härigenom belastas med en större postbefordringskostnad, än vad en alternativkostnadsberäkning enligt ovan skulle ge vid handen, kan poströrelsen anses subventionera person- och godstrafiken. Mot att så sker skulle enligt vår uppfattning kunna resas principiella invändningar, eftersom sådan trafik icke avser poströrelsen i och för sig. I synnerhet om det stöd som på detta sätt skulle komma att lämnas busstrafiken i Norrland bleve av sådan storlek, att det påverkade postverkets prispolitik i övrigt på ett för postverkets kunder oförmånligt sätt, borde övervägas, om inte trafiken i stället borde stödjas av allmänna medel genom anslag på riksstatens driftbudget. En sådan form för statligt stöd åt diligenstrafiken synes oss berättigad också från den synpunkten, att särskilt driftbidrag lämnas statens järnvägar för trafiksvaga linjer och att visst statligt stöd ges även åt enskild busstrafik.

Av intresse i sammanhanget är taxesättningen i diligenstrafiken. Då den tillämpade taxan grundas på en överenskommelse mellan postverket, statens järnvägar och statens biltrafiknämnd och motsvarar den taxa som statens järnvägar tillämpar på sina busslinjer i Norrland, är förutsättningarna för att genom taxehöjningar uppnå balans mellan intäkter och kostnader små. Möjligheten till taxehöjning är begränsad även av sociala skäl.

Enligt det förut anförda kan nuvarande redovisning ej anses vara någon tillförlitlig grund för att bestämma storleken av ett eventuellt driftbidrag till postdiligenstrafiken. Såvitt kan utläsas av bokföringen, är emellertid underskottet i dagens läge icke så stort, att det kan nämnvärt påverka avgifterna för postala tjänster. Det utgjorde för år 1960 enligt den interna bokföringen något över 1,7 miljoner kronor. Det finns anledning anta, att underskottet

vid en alternativkostnadsberäkning skulle komma att bli mindre. Vad vi sagt om stöd från statens sida får betraktas som ett uttryck för vår principiella uppfattning, att poströrelsen icke på ett sätt som kan påverka prissättningen av de postala tjänsterna bör belastas med subvention till förlustbringande person- och godstrafik på postdiligenlinjer.

Det är angeläget, att i redovisningen göres en klar åtskillnad mellan diligenströrelsen och annan av postverket bedriven verksamhet. Ett särskilt internt bokslut för diligenstrafiken bör årligen upprättas och trafikens lönsamhet på ett så långt möjligt rättvisande sätt fastställas genom alternativkostnadsberäkningar på sätt här antytts. Dispositioner i diligenströrelsen, t. ex. i fråga om linjeförvärv, bör grundas på noggranna beräkningar av åtgärdernas ekonomiska innebörd. Resultatet av linjeförvärv som syftar till rationalisering av trafiken inom visst område bör kontrolleras genom efterkalkyler.

KAPITEL 7

Postverkets uppgifter i fråga om stämpelväsendet

Nuvarande förhållanden

Postverket handhar försäljningen av stämpelmärken samt uppbörden och redovisningen till statsverket av stämpelmedel. Därutöver har det ålagts generalpoststyrelsen att pröva stämpelplikten och fastställa stämpelavgiften, när fråga är om aktier, obligationer, lotterier m. m. Med dessa uppgifter kan styrelsen sägas fungera såsom central administrativ myndighet för stämpelväsendet. Viss utökning av uppgifterna föreslås av särskild utredningsman i ett den 28 april 1961 avgivet betänkande angående stämpel- och expeditionsavgifter (SOU 1961: 37). Bl. a. skulle generalpoststyrelsen enligt förslaget yttra sig i ärenden om förhandsbesked och i sådana ärenden även utöva en besvärsmätt på det allmännas vägnar.

Utredningen

I yttrande över betänkandet har vi ifrågasatt, om en myndighetsutövning av detta slag är förenlig med postverkets uppgifter som affärsverk. Vi sammanfattar här våra där redovisade synpunkter.

För postverkets styrelse och ledningen närmast under denna träder postverkets karaktär av affärsverk och därmed sammanhängande, från stämpelväsendet artfrämmande uppgifter i förgrunden. Dessa dominerande uppgifter, på vilka ledningens sakkunskap i första hand måste vara inriktad, kan väntas lämna ringa tid över för engagemang från ledningens sida i ärenden som avser prövning av stämpelplikt i svårbedömda fall och besvär ärenden i sådana sammanhang etc. Med hänsyn till den utveckling mot ett starkare markerande av affärsverkens särställning i förhållande till statsförvaltningen i övrigt som har ägt rum och alltjämt pågår synes en myndighetsfunktion av det slag generalpoststyrelsen utövar genom sin allmänna befattning med stämpelskatter bli allt mindre förenlig med postverkets verksamhet som affärsverk. Postverkets uppgifter i fråga om stämpelväsendet bör — såsom fallet är med skatteuppbörd i allmänhet och folkpensionsutbetalning — vara begränsade till de rent uppbörds- och utbetalningstekniska.

I anslutning till vad vi sålunda anfört i yttrandet, föreslår vi nu, att postverkets uppgifter i fråga om stämpelväsendet begränsas till försäljning av

stämpelmärken på postanstalterna för den myndighets räkning som kan anses lämplig att överta de centrala uppgifter i fråga om stämpelväsendet vilka nu åvilar postverket. I vårt yttrande över betänkandet angående stämpel- och expeditiionsavgifter har vi pekat på kontrollstyrelsen såsom tänkbar central myndighet för stämpelväsendet.

Postverket och vissa andra förtag

Det är ett samhälleligt intresse att post- och telegrafväsendet i så hög grad som möjligt effektiviseras och att postverket så långt som möjligt sammanfattas i en enhetlig organisation. För detta ändamål bör det beaktas att postverket i sin verksamhet utöfar en ekonomisk verksamhet som i sig innebär förtjäning och därför bör behandlas som ett företag. Detta innebär att postverket bör ha en särskild styrelse för sin verksamhet och att dess verksamhet bör regleras på samma sätt som andra företag. Detta innebär också att postverket bör ha en särskild budget och att dess verksamhet bör regleras på samma sätt som andra företag. Detta innebär också att postverket bör ha en särskild styrelse för sin verksamhet och att dess verksamhet bör regleras på samma sätt som andra företag.

Postverket och televerket
Närvarande förhållanden

Post- och televerket är i de flesta västmanländska län förordade i samma administrationsdistrikt. Det är samt i Sverige, Norge och Belgien som poststyrelsen driver såväl telegraf- och telefonväsendet. I Nederländerna är telegraf- och telefonväsendet förordade i samma administrationsdistrikt. Detta innebär att postverket och televerket i Sverige, Norge och Belgien är förordade i samma administrationsdistrikt. Detta innebär att postverket och televerket i Sverige, Norge och Belgien är förordade i samma administrationsdistrikt.

KAPITEL 8

Postverket och vissa andra företag

Det är ett samhällsintresse, att postverkets och andra statliga företags verksamheter effektivt samordnas och att postverket smidigt samarbetar med dessa företag. Det har också särskild betydelse för postverkets organisation och ekonomi. Detta gäller i synnerhet förhållandet mellan postverket och de företag vilkas tjänster postverket tar i anspråk i särskilt stor omfattning eller som i vissa avseenden fullgör uppgifter liknande postverkets, dvs. framför allt televerket och statens järnvägar.

Det tillkommer ej oss att bedöma, om fördelningen av kommunikationsuppgifter mellan dessa tre statliga kommunikationsföretag i sin helhet är rationell. Men det måste anses ingå i våra uppgifter att med utgångspunkt från vårt studium av postverket och dess organisation beröra samordningen av postverkets verksamhet med televerkets och statens järnvägars ävensom möjligheterna för postverket att utnyttja dessa verks organisation liksom möjligheterna för dessa verk att i sin tur använda postverkets organisation. I kapitel 6 har vi diskuterat, hur den statliga billinjetrafiken bör delas upp mellan statens järnvägar och postverket. Vi kommer här att ta upp till diskussion den ersättning som postverket har att erlægga till statens järnvägar för postbefordran. Vidare behandlar vi postverkets ersättning till flygbolagen för flygbefordran av post, sammanslagning av riksbankens sedeltryckeri med postverkets frimärkstryckeri samt samarbete i fråga om sedel- och myntdistributionen mellan postverket och riksbanken.

Postverket och televerket

Nuvarande förhållanden

Post- och televerken är i de flesta västeuropeiska länder förenade i samma administration. Det är bara i Sverige, Norge och Belgien som poströrelsen drives skild från telegraf- och telefonrörelsen.

När telegrafrörelsen i slutet av 1800-talet blev mera utbredd, anslöt man allmänt telegrafstationerna till postanstalterna för att kunna driva rörelsen utan alltför stora förvaltningskostnader. Då sedermera telefonrörelsen tillkom och i flertalet länder förstatligades, ansågs det fördelaktigt, att den inordnades i de förenade post- och telegrafverken. Så skedde i regel i slutet på 1800- och i början på 1900-talen. I Finland genomfördes emellertid sammanslagningen så sent som år 1926 och i Danmark år 1927.

Frågan om att slå samman post- och televerken i Sverige är av gammalt datum. Den väcktes första gången år 1867 av riksdagens revisorer men föranledde ej några åtgärder. Den återupptogs först år 1927, då Kungl. Maj:t uppdrog åt post- och telegrafstyrelserna att tillsammans utreda saken. Utredningen redovisades år 1931 i en gemensam skrivelse från styrelserna till Kungl. Maj:t. Man ansåg, att ett sammanslaget post- och telegrafverk icke skulle kunna drivas billigare än rationellt ordnade särskilda förvaltningar för vardera verket och tog bestämt avstånd från tanken på en sammanslagning. Däremot, menade man, borde ett fortsatt och utvidgat samarbete komma till stånd.

Sedermera hemställde de båda styrelserna hos Kungl. Maj:t, att de inom sig skulle få utse en samarbetsdelegation. Kungl. Maj:t medgav detta, men såvitt kunnat utrönas, har några permanenta samarbetsdelegationer aldrig utsetts. Detta har emellertid icke hindrat, att i praktiken ett samarbete i olika frågor under årens lopp förekommit mellan de båda verken.

Detta gäller bl. a. lokalärenden. Samarbetet har resulterat i att lokaler för bägge verken nu i ett femtiotal fall inrymmer i byggnad, tillhörande ettdera verket. Televerket äger flertalet byggnader. Emellertid möter det ej sällan svårigheter att förena de två verkens intressen i lokalfrågorna. Båda verken har ofta samtidigt behov av att utvidga sina lokaler, televerket är ej så beroende av en central förläggning av lokalerna som postverket, och det har blivit allt vanligare, att televerket uppför automatstationer i specialbyggda standardhus, som är olämpliga för postverkets ändamål.

I fråga om teleservicen råder såtillvida ett samarbete som postverket på ett trettiotal postanstalter håller talhytts- och telegramexpedition; i flertalet fall endast mottages telegram. Det har gång efter annan diskuterats att samordna televerkets telegramutbäring med postverkets expressutdelning, men tanken har hittills ej kunnat förverkligas.

Utredningen

I vissa länder, bl. a. Västtyskland, har som ett av motiven för post- och teletrafikens förening under en förvaltning starkt betonats den gemensamma uppgiften att överbringa meddelanden. Enheten, menar man, är nödvändig även av andra skäl, framför allt sociala och samhällsekonomiska. Den ger bl. a. möjligheter till att med överskott från den ena rörelsen kompensera förlust på den andra.

Enheten i post- och telerörelsen framstår således i flera länder såsom självklar och alldeles nödvändig mot bakgrunden av erfarenheter sedan slutet av 1800-talet. I Sverige, där man inte är bunden av någon tradition i detta hänseende, är denna tankegång ej lika naturlig. En viss ideologisk samhörighet mellan de båda institutionerna existerar alltså, men den framträdde otvivelaktigt ännu klarare vid tiden för flertalet sammanslag-

ningar av post- och televerk. Då fanns säkerligen också åtskilliga, mera konkreta motiv för sammanslagningarna än i våra dagar. I och med att det svenska televerket mer och mer utvecklats till ett telefonverk med sjunkande telegrafrörelse och kraftigt stigande telefonrörelse har nämligen beröringspunkterna mellan post- och televerken blivit mindre påtagliga. Härtill har även bidragit, att postverkets organisation kommit att präglas av att penningförmedling genom postens försorg fått större omfattning hos oss än i de flesta andra länder.

I televerket har vidare tekniska framsteg kunnat utnyttjas och arbetet alltmera automatiseras på ett helt annat sätt än i postverket. Även om man i framtiden kan vänta en snabbare teknisk utveckling i postverket än hittills, torde det manuella arbetet komma att dominera under överskådlig tid. Det rör sig vidare om olika media för överföringen av meddelanden i de båda verken, och det kan fastslås, att huvudmassan av det praktiska arbetet inom televerket icke har eller kommer att få motsvarighet i det praktiska postarbetet.

Den intensifierade post- och teletrafiken kräver specialutbildad personal för såväl post- som teletjänsten. Erfarenheten från länder med förenade post- och televerk visar, att gemensam personal kan användas endast i mycket begränsad omfattning, företrädesvis på de minsta anstalterna; i övrigt råder specialisering i driften och i stor utsträckning även i administrationen.

Post- och televerken är båda stora enheter med vardera över 30 000 anställda. Genom att slå samman dem skulle man få ett företag av en sådan storlek att det enligt allmänna erfarenheter kan förutses bli svårare att administrera än de bägge företagen vart för sig. Det är oss icke möjligt att siffermässigt belysa det ekonomiska resultatet av en sammanslagning.

Skälen mot att förena post- och televerken anser vi f. n. övertäga. Ett fortsatt och utvidgat samarbete mellan de båda verken bör dock på allt sätt främjas. Detta bör gälla särskilt inom de områden på vilka direkta beröringspunkter ännu finns, dvs. diskttjänsten mot allmänheten — postens kassaexpeditioner och televerkets telegramexpeditioner och samtalsstationer — samt distributionen av expressförsändelser och telegram. Den fortgående automatiseringen av telefontrafiken, som leder till minskat behov av bemanade telefonstationer, bör ge anledning till att möjligheterna att mera allmänt på postanstalterna tillhandahålla teleservice undersökes. Det är angeläget, att båda verken prövar samarbetsmöjligheterna fördomsfritt och positivt till statsnyttans och allmänhetens bästa.

I kapitlet om postverkets service har antytts den konkurrens om överföring av meddelanden som kan konstateras mellan postverkets brevfordran och televerkets telefon- och telextrafik. Meddelandena överbringas emellertid med olika medel, och någon dubbelorganisation för att utföra samma tjänster existerar icke. Samhällsintressena tillgodoses enligt vår mening bäst, om postverkets och televerkets rörelser får fritt utveckla sig

och om de båda verken får förbättra sina kommunikationsmedel i takt med de tekniska framstegen och i samklang med allmänhetens behov och önskemål. Därvid bör den antydda konkurrensen kunna verka stimulerande på båda håll. Den samordning och reglering av verkens intresseområden som kan visa sig nödvändig bör kunna ombesörjas av de båda ansvariga verksamhetsstyrelserna och i mån av behov genom ingripande från statsmakterna.

Postverket och statens järnvägar

Nuvarande förhållanden

Samarbetet mellan post och järnväg daterar sig från den första järnvägslinjens öppnande. Det började med att postverket anlidade järnvägen för befordran av post och att poststationer inrättades i järnvägsstationerna, varigenom järnvägspersonalen kom att utnyttjas även för postgöromål. I dessa båda avseenden finns den viktigaste anknytningen mellan post och järnväg. Men samarbete förekommer också på andra närliggande områden. Enligt avtal mellan de båda verken ombesörjer sålunda statens järnvägar i mån av behov exempelvis postbefordran på sina billinjer, mottagning, förvaring och bevakning av post på tåg, transport av post till, från och mellan postkupéer och andra postlägenheter samt tömning av brevlådor vid järnvägsstation. Till samarbetet hör vidare den samtrafik som upprätthålles mellan postdiligenstrafiken och statens järnvägar. Av statens järnvägars åtaganden för postverkets räkning innefattas befordran av post i stort sett i statens järnvägars normala transportuppgifter; de övriga ligger utanför dessa.

Statens järnvägar å sin sida utnyttjar postverket för befordran av försändelser, för postbetalningsuppdrag och för sin interna redovisning över postgirot, dvs. enbart för tjänster som faller inom postverkets normala verksamhetsområde.

På ett område råder ett klart konkurrensförhållande mellan postverket och statens järnvägar, nämligen mellan postverkets paketrörelse och statens järnvägars paketgodstrafik. De avser båda snabb befordran av små gods-kollin till lågt pris. Maximivikten är för båda fraktslagen 20 kg. Postpaketavgifterna bygger på en enhetstaxa oberoende av transportavståndet, medan däremot järnvägen tillämpar zontariffberäkning. Helt allmänt kan sägas, att posttaxan f. n. är billigare för paket vägande upp till 5 kg, medan för tyngre paket än 5 kg järnvägstaxan är billigare vid korta och medellånga befodringssträckor men dyrare på de längsta avstånden. Statens järnvägars inkomst av paketgodstrafiken uppgick år 1960 till i runt tal 45 miljoner kronor. Postverkets pakettrafik beräknas ha givit ungefär samma inkomst.

Strukturundersökningar som gjorts inom de båda verken tyder på att det övervägande antalet paket i båda verkens pakettrafik utgöres av kollin inom

samma viktgrupp, nämligen i gruppen under 5 kg. Utvecklingskurvan för postpaketen genom åren visar, att ändringar i förhållandet mellan taxorna för postpaket och järnvägsgods återverkar på trafikfördelningen.

Det konkurrensförhållande som här berörts har uppmärksammats vid åtskilliga tillfällen under årens lopp och föranlett olika åtgärder från statsmakternas sida. Så beslöt exempelvis 1919 års riksdag den inskränkningen av postverkets pakettrafik, att endast paket upp till 10 kg finge befordras av postverket mellan orter förbundna med järnväg. De tyngre paketen skulle därigenom komma att befordras så gott som helt i järnvägens regi. Beslutet upphävdes dock redan följande år på grund av de olägenheter som uppkom vid tillämpningen. Vidare har ändringar av postverkets paketporten — senast vid den höjning av dessa som beslöts av 1961 års riksdag — samordnats med och anpassats efter justeringar av statens järnvägars paketgodstaxor, för att inte förhållandet mellan de båda företagens paketrörelser skulle rubbas.

Postverkets ersättning till statens järnvägar uppgick under år 1961 till ett belopp av sammanlagt nära 48 miljoner kronor, varav omkring 40 miljoner för postbefordran på järnväg och 6 miljoner för skötseln av poststationer. Detta innebär, att omkring 8 % av postverkets driftkostnader består av ersättning till statens järnvägar. Om man bortser från de till nära 80 % av totalutgifterna uppgående lönekostnaderna, utgör det belopp som betalas till statens järnvägar postverkets största utgiftspost. Denna betyder för statens järnvägar en inkomst som motsvarar omkring 3 % av järnvägarnas totalinkomster.

I fråga om postbefordran på järnväg — som sker i bemannade postvagnar, i låsbara fack, i gods- och resgodsvagnar, i brevlådor osv. — är postverkets ersättning till statens järnvägar reglerad genom kungl. brev den 9 september 1927 med däri sedermera vidtagna ändringar. De i ersättningen ingående avgifter som utgör gottgörelse för själva transporten och i fråga om befordran i postvagnar även för löpande underhåll av dessa utgår per kilometer och enhet (m²) disponerat utrymme. Därutöver betalar postverket ersättning till statens järnvägar för vagnhållning med belopp motsvarande järnvägsstyrelsens avsättning till värdeminskningskonto ävensom ränta på det i postvagnar bundna statsbanekapitalet. Sedan år 1927 har posttransportersättningen höjts vid flera tillfällen i samband med höjningar av person- och godstaxorna. Så uppgår exempelvis avgiften för postvagnsutrymme nu till 236,1 % av 1927 års grundavgift 2 öre per m² och km.

Frågan om storleken, avvägningen och uppbyggnaden av den ersättning som statens järnvägar bör uppbära av postverket för framför allt postbefordran har givit anledning till diskussioner och meningsskiljaktigheter mellan post- och järnvägsförvaltningarna, alltsedan postverket började transportera post på järnväg. De båda verkens uppfattningar, såsom de framkommit i tillgängliga uttalanden, kan sammanfattas sålunda.

Statens järnvägar vill betrakta postgodset som ett vanligt fraktobjekt — dock ett högvärdigt sådant — för vilket transporttaxan bör fixeras efter den princip som är vägledande för statens järnvägars taxepolitik i allmänhet, dvs. efter värdetarifferingsprincipen. Denna differentierar taxan med hänsyn till vad varje trafikslag kan bära eller vad som kan tas ut av varje trafikslag.

Postverket hävdar, att transportersättningen är för hög. Posttrafiken, menar man, belastar statens järnvägars kostnader i påtagligt mindre omfattning än övrig järnvägstrafik, eftersom postverket i samband med postkupébefordran lossar och lastar med egen personal och dessutom självt ansvarar för postgodsets vård under transporterna. Dessa bör därigenom ställa sig betydligt billigare för statens järnvägar än övriga transporter. Statens järnvägars inkomster per vagnaxelkilometer av posttrafiken har från år 1927 stigit betydligt mera än inkomsterna av övriga trafikslag. Järnvägens självkostnader för posttrafiken, framhåller postverket slutligen, bör vara grundvalen för hur posttransportersättningen bestämmes.

Efter överenskommelse mellan post- och järnvägsstyrelserna utsåg dessa hösten 1953 delegerade med uppdrag att gemensamt utreda frågan om posttransportersättningen. Utredningsmännen skulle undersöka, om nuvarande ersättning vore skälig dels med hänsyn till statens järnvägars arbete med och kostnader för posttransporterna, dels vid jämförelse med statens järnvägars inkomster och utgifter för person- och godstrafiken. I förekommande fall skulle utredningsorganet utarbeta förslag till nya ersättningsgrunder. Något resultat av utredningen har ännu icke redovisats.

Utredningen

Inledningsvis har pekats på de olika områden inom vilka samarbete förekommer mellan post och järnväg. I rationaliseringssyfte vore det teoretiskt tänkbart att i fråga om de båda verkens transportarbete utsträcka samarbetet så långt att, såsom framkastats vid något tillfälle, postverket skulle fungera som godsmottagare och distributör, medan statens järnvägar skulle sköta all lastning, lossning och transport av postgodset. Vi tror inte, att det är lämpligt att förverkliga denna tanke i hela dess vidd. Men vi anser, att partiella reformer bör kunna genomföras, t. ex. ökad samlastning av post- och järnvägsgods, varigenom bättre godsunderlag skulle erhållas för särskilda direkta vagnar till olika centra, gemensam användning av truckar, transportvagnar, lastpallar och godsbehållare samt ömsesidig hjälp vid lossning och lastning av post- och järnvägsgods, särskilt på de mindre stationerna.

När det gäller statens järnvägars och postverkets pakettrafik, kan frågan ställas, vilket av verken som har den lämpligaste apparaten och de bästa förutsättningarna för att rationellt avveckla trafiken. Statens järnvägar

behärskar i fråga om transport från ort till ort det ännu så länge viktigaste transportmedlet för pakettrafiken, nämligen järnvägsnätet. Särskilt i närtrafiken har statens järnvägar möjlighet att på vissa sträckor på järnväg eller med buss erbjuda täta förbindelser. På en del orter har vidare statens järnvägar anordnat hemforsling och hämtning av paket genom särskilda entreprenörer. Postverket erbjuder genom sitt stora antal trafikanstalter (flera än statens järnvägars) — belägna i glesbygd och tätorter och i de större tätorterna såväl i centrum som i periferien — samt genom sitt växande nät av motoriserade lantbrevbäringslinjer en över hela landet utbredd organisation som är väl lämpad för mottagning och inlämning av paket.

Vi anser, att en sammanföring av de båda verkens paketrörelser till ettdera av verken skulle kunna medföra serviceförsämringar för allmänheten och därjämte vara svår att praktiskt förverkliga. De uppbyggda organisationerna för pakettrafiken inom de båda företagen bör, rätt utnyttjade, i stället kunna komplettera varandra på ett för kunderna fördelaktigt sätt. För att nå den mest rationella ordningen från samhällets synpunkt och undvika dubbelorganisation bör emellertid verken målmedvetet inrikta sin trafik främst på det slag av sändningar som bäst passar vederbörande verks organisation. Postverkets arbetsorganisation är inriktad på befordran och hantering av i första hand mindre försändelser. Mindre och lättare paket, som nästan genomgående kan packas i påsar i likhet med andra postförsändelser, lämpar sig därför väl för postbefordran. Den kollektiva behandlingen medverkar otvivelaktigt till att bringa ned expeditjonskostnaden. Däremot har statens järnvägar de bästa möjligheterna att transportera tyngre och mera skrymmande paket.

De nu gällande taxorna för de båda företagens pakettrafik kan sägas gynna en sådan fördelning av trafiken. Men, såvitt vi har kunnat utröna, är dessa taxors uppbyggnad ej resultatet av ett samarbete mellan post- och järnvägsstyrelserna som har syftat till en rationell fördelning av pakettrafiken. De underhandskontakter som enligt vad som upplysts har tagits i taxefrågor mellan de båda verksstyrelserna har icke lett till några överenskommelser om en viss taxepolitik utan kan snarast betraktas som ett utbyte av förhandsupplysningar om planerade åtgärder.

För lokaldisposition — pakettrafiken är mycket utrymmeskrävande — organisations- och personalplanering är det angeläget, att pakettrafiken inom såväl postverket som statens järnvägar får utvecklas jämnt. Utvecklingen bör inte få påverkas av kortsiktiga prispolitiska åtgärder som det ena eller andra av de båda statliga företagen vidtar i konkurrenssyfte. Vi vill därför föreslå, att verken söker få till stånd ett samarbete i taxefrågor som syftar till en fördelning av trafiken till gagn såväl för allmänheten som för verken och samhället.

Det är särskilt angeläget, att en överenskommelse träffas mellan verken om fördelning av trafiken, därest — såsom vi föreslår — befogenheten att

besluta om postavgifterna, bl. a. pakettaxorna, överflyttas från riksdagen till generalpoststyrelsen.

En utveckling av posttransportersättningen som kan leda till att postverket anlitar andra transportmedel på sträckor på vilka järnvägsbefordran bör vara regel är ej önskvärd från samhällsekonomisk synpunkt. Allmännyttan bör på lång sikt bäst främjas av en posttransportersättning som är så utformad, att det bör ligga i postverkets intresse att — om ej avsevärda fördelar erbjudes genom övergång till annat transportmedel — behålla sina transporter på statens järnvägar.

Det är beklagligt, att det av post- och järnvägsstyrelserna år 1953 tillsatta gemensamma organet för översyn av posttransportersättningen ännu ej kommit till något resultat. Vi föreslår, att — liksom skedde i Norge för samma fråga omkring år 1950 — Kungl. Maj:t tillsätter en opartisk ordförande för att leda undersökningen. Av vikt är att vid denna få klarlagt, om utgående ersättning är skälig med hänsyn till järnvägens arbete med och kostnader för posttransporterna. I en del länder har man funnit det fördelaktigt att använda andra beräkningssystem — viss avgift per vagnaxelkm eller kombination av beräkning efter vagnaxelkm och m² golvyta — än det hos oss tillämpade med viss ersättning per m² golvyta och km. Vid undersökningen bör också prövas sådana system för svenska förhållanden. Åt ordföranden bör även uppdras att föreslå lämplig fördelning av pakettrafiken mellan de båda verken.

Postverket och flygbolagen

Nuvarande förhållanden

Postverkets ersättning till flygbolagen för befordran av post ökar år från år. Den uppgick under år 1961 till sammanlagt 13,5 miljoner kronor, varav omkring 11 miljoner föll på befordran av svensk post till utlandet och 2,5 miljoner på postbefordran med de inrikes flyglinjerna. I framtiden kan postverkets kostnader för flygbefordran väntas ytterligare öka.

Ersättningen för den utrikes flygbefordringen grundas på vissa avgifter — högre för brevpost än för annan post — per tonkm. Världspostföreningen — postverkens internationella sammanslutning — fastställer på sina kongresser dessa avgifter (tariffer). De har karaktären av maximitariffer. Fastställandet av dem syftar till att fixera de grundtaxor som skall tillämpas vid avräkningarna mellan postförvaltningarna. Men dessa grundtaxor har i praktiken blivit normerande också för den gottgörelse flygbolagen fordrar för transporten av flygpost.

Flygbolagens sammanslutning, IATA, betraktar maximitarifferna som minimitariffer. Alla dess medlemmar har strängt uppehållit dem. En följd

härav är bl. a., att det svenska postverket (liksom de danska och norska) för post till utlandet som transporteras med SAS linjer får betala ersättning enligt nämnda maximitaxor.

För posttransporterna med de inrikes flyglinjerna har postverket och flygbolagen träffat överenskommelse om taxor som ligger lägre än de internationella.

Det svenska postverket liksom för övrigt världspostföreningen har alltsedan trafikflygets tillkomst velat betrakta detta som ett ordinärt postbefordringsmedel. Detta har från Sveriges och åtskilliga andra länders sida tagit sig uttryck i att man befordrat framför allt brevpost med flyg såväl på inrikes linjer som i förbindelse med vissa länder (särskilt inom Europa), utan att tilläggsporto för flygbefordran uttagits. Beträffande tilläggsavgifter gäller för postverken den internationella bestämmelsen, att inkomsterna av avgifterna totalt sett icke får överstiga kostnaderna för flygbefordringen. Lägre ersättning till flygbolagen för postbefordran bör därför komma allmänheten till godo i form av lägre tilläggsavgifter eller utvidgning av den flygpostbefordran som sker utan att tilläggsavgift avkräves. De försök som vid olika tillfällen gjorts inom världspostföreningen att sänka luftposttarifferna ligger sålunda helt i linje med postverkens allmänna strävan att befordra posten på snabbaste sätt mot så låga avgifter som möjligt.

Senast vid världspostkongressen i Ottawa år 1957 framlades efter omfattande kostnadsundersökningar genom ett av världspostföreningens organ en rapport i vilken förordades en sänkning av flygposttarifferna. I den ersättning som undersökningsorganet funnit skäligh hade inräknats bl. a. den del av flygbolagens förlust på flygfrakt som posten ansågs bära bära samt bolagens vinstmarginal och reserv för kommande prisstegringar. Kongressen följde emellertid icke rekommendationen utan beslöt endast en mindre ändring av tarifferna.

Utredningen

Det är av allmänt intresse, att posten flygbefordras, i den mån snabbare förbindelser därigenom kan nås. Av det skälet är det angeläget, att flygbolagens tariffsättning för postbefordran sker enligt grunder som främjar postflygets utveckling.

Vi har ej haft anledning eller möjlighet att ingående pröva skäligheten av den ersättning som postverket har att erlagga för flygpostbefordran. Men en jämförelse mellan avgifterna för passagerare, flygfrakt och postgods tyder på att posttarifferna för vanliga brev är högre än passagerareavgifterna. Så ligger exempelvis vid en beräknad vikt av 100 kg per passagerare (80 kg personvikt + 20 kg fribagage) avgiften för motsvarande vikt brevpost på sträckorna Stockholm—New York 2,4 och Stockholm—Paris 1,6 gånger

högre än biljettpriset för en person i ekonomiklass resp. turistklass. Även på inrikeslinjerna pekar en jämförelse i samma riktning.

Posttrafiken var från början den grund på vilken flygbolagen byggde sin trafik och gav omedelbart före senaste världskriget luftfarten i Sverige 30—40 % av dess inkomster. Denna andel har därefter sjunkit kraftigt. Av SAS totala intäkter torde den numera utgöra endast 5 å 6 % och av AB Linjeflygs en ännu mindre andel. Trafiken domineras sålunda nu för tiden av passagerar- och godsbefordran, och postbefordringen har icke samma betydelse för flygbolagens ekonomi som tidigare. Av den anledningen skulle från ersättningssynpunkt postbefordringen på de reguljära linjerna numera kunna betraktas som en kompletterande trafik.

Emellertid medför den intensiva utvecklingen inom trafikflyget med övergång till allt snabbare och dyrare flygplan, att flygbolagen har stora svårigheter att finansiera förnyelsen av flygplansbestånden. Förutsättningarna för att flygbefordran i allmänhet inom överskådlig tid skall bli billigare torde böra bedömas såsom tämligen begränsade. Postverken har starka intressen av att flyget utvecklas och måste betala sin andel av kostnaderna härför. Detta bör dock icke hindra det svenska postverket från att inom världspostföreningen och hos de svenska flygbolagen verka för väl avvägda postbefordringstariffer.

Postverkets frimärkstryckeri och riksbankens sedeltryckeri

Expertutredning om sammanslagning

Sedan postverket år 1920 började tillverka frimärken i egen regi efter att dessförinnan ha anlitat ett privat tryckeri, har frågan om att föra samman de statliga värdetryckerierna, dvs. postverkets frimärkstryckeri och riksbankens sedeltryckeri, prövats vid flera tillfällen men har fått falla.

I sin petitaskrivelse för budgetåret 1954/55 begärde generalpoststyrelsen ett anslag för utbyggnad av postverkets industriella anläggningar i Ulvsunda. Styrelsen meddelade i skrivelsen, att i planerna inginge bl. a. utflyttning av frimärkstryckeriet från centralposthuset till en nybyggnad i nämnda industrieanläggningar. Samtidigt som lokalfrågan sålunda aktualiserades för frimärkstryckeriet, utreddes inom 1955 års myntverksutredning myntverkets anknytning till riksbankens sedeltryckeri, såväl organisatoriskt som lokalt, och dispositionen av lokaler och utrymmen i kvarteret Kungl. Myntet. I sin berättelse för år 1956 fäste statsrevisorerna uppmärksamheten på byggnadsplanerna för de båda statliga värdetryckerierna och föreslog, att myntverksutredningens uppdrag skulle utvidgas att omfatta även frimärkstryckeriets ställning och förläggning. Sedermera uttalade statsutskottet i sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 93 år 1957, att förutsättningarna för och konsekvenserna av att samordna sedeltryckeriet och frimärkstryckeriet borde klarläggas, innan de aktuella byggnadsplanerna sattes i verket. Ut-

skottet ansåg sig ha anledning förmoda, att även postutredningen ämnade behandla frågan om frimärkstryckeriets ställning och förläggning.

Med anledning av dessa uttalanden inleddes ett samarbete mellan myntverks- och postutredningarna. Utredningarna bedömde det erforderligt, att särskild teknisk expertis ställdes till deras förfogande för att undersöka, om det från drifttekniska och driftekonomiska synpunkter vore möjligt att slå samman de båda tryckerierna. På framställning av utredningarna medgav Kungl. Maj:t den 1 november 1957, att en expert finge anlitas. På grund av detta medgivande uppdrog utredningarna åt *direktören Bruno Alm*, Stockholm, att utreda frågan. Alm har redovisat sin undersökning i en den 23 september 1958 dagtecknad promemoria.

Alm säger i promemorian, att såväl sedeltrycket (koppartryck) som frimärkstrycket (stålgravyrtryck) är att hänföra till djuptryck och att de tekniska förfarandena vid sedel- och frimärkstryckerierna således är varandra närstående. Av utlåtandet framgår emellertid, att avsevärda olikheter finns i fråga om själva tryckarbetet och beträffande i tryckprocessen använda maskiner.

Fördelarna vid en sammanslagning är enligt Alm följande:

1. Sedeltryckeriet, som har egen färgavdelning, skulle kunna tillverka färger åt frimärkstryckeriet. Nu förekommande ojämnheter i färgtonvalörerna vid frimärkstryckningen skulle genom den noggranna kontrollen av färgen vid sedeltryckeriet kunna elimineras.
2. Gravryavdelningarna vid de båda tryckerierna skulle få jämnare samsättning.
3. Sedeltryckeriets maskinutrustning skulle lättare kunna utnyttjas för framställning av speciella editioner av frimärken, t. ex. jubileumsmärken.
4. Chefstjänsten vid frimärkstryckeriet skulle kunna dras in.

En del av de angivna fördelarna bör dock enligt Alm kunna vinnas, även om man behåller sedeltryckeriet och frimärkstryckeriet som självständiga tryckerier.

För en förening av tryckerierna talar också, menar Alm, att ett tryckeri som ej sysslar enbart med frimärksframställning har större möjligheter att variera tryckmetoderna. Överhuvudtaget bör ett tryckeri med en mera differentierad produktion ge ledningen ökad allmän erfarenhet och bättre tillfällen att tillägna sig de tryckeritekniska framstegen.

Sammanfattningsvis uttalar Alm, att en sammanslagning av sedeltryckeriet och frimärkstryckeriet är möjlig och i vissa avseenden tekniskt fördelaktig men att några ekonomiska fördelar av betydelse icke torde kunna påvisas.

På vårt uppdrag har Alm även undersökt möjligheterna att slå samman postverkets frimärkstryckeri (beläget i centralposthuset) och postverkets blankettryckeri (förlagt till industrianläggningarna i Ulvsunda). Blankettryckeriet framställer blanketter, reklamtryck, publikationer m. m. för post-

verkets räkning samt allt tryck som har samband med postgirots service åt sina kunder. I maskintekniskt avseende är det utrustat som ett specialtryckeri för blanketter men har också utrustning för annat tryck.

Alm har redogjort för denna undersökning i en promemoria den 16 februari 1960. I denna säger han sammanfattningsvis:

Sedd ur drifttekniska och driftekonomiska synpunkter bör en sammanslagning av frimärks- och blankettryckerierna erbjuda flera fördelar, som dock ej torde taga sig uttryck i några mera betydande kostnadsbesparingar. En sammanslagning av frimärks- och blankettryckerierna bör emellertid ställa sig gynnsammare än en sammanslagning av frimärkstryckeriet med riksbankens sedeltryckeri. I det förra fallet tillkommer även fördelen av att generalpoststyrelsen själv råder över frimärksproduktionen.

Frimärkstillverkning i utlandet

För att få förutsättningarna för en sammanslagning av sedel- och frimärks-tryckerierna ytterligare belysta har vi låtit inhämta uppgifter från postförvaltningarna i några länder i Europa om hur frimärkstillverkningen där är ordnad.

Av postförvaltningen drivet frimärkstryckeri (alltså såsom i Sverige) finns i Danmark, Belgien, Frankrike, Schweiz och Västtyskland. I Danmark och Västtyskland ingår frimärkstryckeriet i större enheter, som även innefattar blankettryckeri och i Västtyskland också sedeltryckeri.

Vid annat statligt tryckeri än postverkets tryckes frimärkena i Finland, Italien och Österrike. I Finland ombesörjer Finlands Banks sedeltryckeri frimärksframställningen. De italienska frimärkena tryckes vid det statliga tryckeriets avdelning för värdetryck, vilket även framställer sedlar. I Österrike sker frimärkstillverkning vid ett statstryckeri, som därjämte trycker blanketter o. d. men ej sedlar.

I Norge, Nederländerna och Storbritannien framställs frimärkena *vid privata tryckerier*. Det privata tryckeri som nederländska postförvaltningen anlitar trycker även sedlar och annat värdetryck.

I den mån postförvaltningarna uttalat sig om för- och nackdelarna av att tillverka frimärken vid eget tryckeri eller vid utanför förvaltningarna stående företag, har i stort sett förordats den ordning för frimärksproduktionen som tillämpats i vederbörande land.

Utredningen

På grund av Alms undersökningar och vad vi i övrigt inhämtat har vi kommit till den uppfattningen, att det är motiverat att överväga sammanslagning av frimärkstryckeriet med riksbankens sedeltryckeri eller postverkets blankettryckeri, först när utflyttning av frimärkstryckeriet och nybyggnad blir aktuella. Eftersom frimärkstryckeriets flyttning och förläggning så-

lunda har väsentlig betydelse för bedömandet av dess förening med annat tryckeri, har vi ansett oss böra pröva även förläggningsfrågan.

I centralposthuset vid Vasagatan har — förutom postkontoret Stockholm 1 — de byråer och avdelningar inom generalpoststyrelsen som ingår i den egentliga verksamheten sina lokaler. I byggnaden inrymmer emellertid även vissa andra enheter, bland dem frimärkstryckeriet och reparationsverkstaden för kontorsmaskiner, vilka — fastän organisatoriskt knutna till styrelsen — icke kan sägas ingå i ledningsfunktionerna. Ledningsorganen, som om möjligt bör koncentreras till samma byggnadskomplex, bör i första hand disponera utrymmena i den nuvarande, för administrationen avsedda delen av centralposthuset och vid behov få ökat lokalutrymme därstädes. Industriell verksamhet av frimärkstryckeriets karaktär bör i princip ej ta upp utrymme i Stockholms centrum. Om man nu skulle inrätta ett frimärkstryckeri, skulle man säkerligen icke förlägga det till centralposthuset.

När man skall ta ställning till huruvida frimärkstryckeriet bör flyttas från centralposthuset, bör mot kostnaderna för nya lokaler åt tryckeriet, kostnader för demontering och flyttning av frimärkstryckpressarna m. m. vägas bl. a. postverkets kostnader för kontorslokaler med en yta motsvarande frimärkstryckeriets i annan centralt belägen fastighet.

Generalpoststyrelsens förslag i petitaskrivelsen för budgetåret 1954/55 om tillbyggnad av postverkets industrianläggningar i Ulvsunda upptog lokaler i särskild byggnad för frimärkstryckeriet. Genom att flytta tryckeriet till Ulvsunda räknade styrelsen med att få ett lokaltillskott som skulle bidra till att häva den då besvärande bristen på kontorslokaler i centralposthuset. 1954 års riksdag anvisade medel till projektet. Emellertid fann styrelsen sedermera, att det borde anstå med att påbörja byggnadsföretaget bl. a. i avvaktan på resultatet av en år 1956 inledd översyn av byggnadernas planering. Översynen ledde till förslag, att utbyggnaden skulle begränsas, bl. a. genom att frimärkstryckeriet skulle ligga kvar i centralposthuset. Utredningsmaterialet från översynen har redovisats till oss. Detta jämte de ytterligare upplysningar som vi inhämtat från styrelsen talar för att avsteg bör göras från den anförda principinställningen till frimärkstryckeriets förläggning och för att tryckeriet tills vidare bör bli kvar i centralposthuset. Motiven härför är följande.

Utbyggnaden i Ulvsunda bör begränsas till att tillgodose endast de mest trängande behoven. Om frimärkstryckeriet icke flyttas ut till Ulvsundaområdet, behöver en särskild byggnad för dess del ej uppföras, och investeringskostnaden minskas.

Frimärkstryckeriets nuvarande lokaler anses väl lämpade för sitt ändamål. På grund av ökad användning av frankostämpling och genom att det s. k. portobetaltssystemet införts minskas behovet av frankotecken, varför frimärkstryckeriets verksamhet icke på länge torde komma att kräva ökat

lokalutrymme. Enligt poststyrelsens nuvarande bedömning av lokalbehovet för styrelseorganens del föreligger, så långt nu kan överblickas, intet trängande behov av att ta frimärkstryckeriets lokaler i anspråk för kontorsändamål.

På begäran av generalpoststyrelsen om ett uttalande av oss i förläggningsfrågan har vi under hand meddelat styrelsen här redovisade synpunkter. Styrelsen har i sin petitaskrivelse för budgetåret 1962/63 framlagt ett reviderat förslag till utbyggnad av industrianläggningarna. Förslaget förutsätter, att frimärkstryckeriet tills vidare skall bli kvar i centralposthuset. Proposition i enlighet med förslaget har bifallits av 1962 års riksdag.

Frågan om sammanslagning av frimärkstryckeriet med annat tryckeri är alltså icke f. n. aktuell. För framtiden bör den enligt vår mening bedömas på följande sätt.

Alms utredning visar, att det från drifttekniska och driftekonomiska synpunkter är i stort sett likgiltigt, om frimärkstryckeriet framdeles förenas med riksbankens sedeltryckeri eller med postverkets blankettryckeri. Kontrollen över frimärkstillverkningen, dennas anpassning efter behoven, det omfattande arbetet vid ett frimärkes tillkomst — som förutsätter en nära samverkan mellan verksstyrelse, program- och konstråd, den utsedde konstnären, frimärksgravören och tryckeriledningen — samt distributionen och förrådshållningen av frimärken underlättas emellertid, om postverket ombesörjer tillverkningen av frimärken i egen regi. Fördelarna av att postverket självt råder över frimärksproduktionen bör därför tillmätas avgörande betydelse vid bedömningen av sammanslagningsfrågan. Postverkets framtidsplanering bör kunna bygga på att frimärkstillverkningen skall drivas i verkets egen regi. De av experten anförda möjligheterna till samarbete mellan frimärkstryckeriet och sedeltryckeriet bör dock utnyttjas.

Postverket och riksbanken

Vid flera tillfällen har övervägts, om icke postverket i samband med ifrågasatt indragning av riksbankens avdelningskontor på vissa orter kunde överta dessa kontors sedel- och myntdistribuerande uppgifter. Några åtgärder i den riktningen har emellertid icke vidtagits. Vi anser, att postverkets förutsättningar att åtaga sig nämnda uppgifter ökas, allteftersom penningförmedlingen i postverket får en allt större omfattning. Överföring av uppgifterna till postverket bör innebära en rationalisering och vara av betydelse även från beredskapssynpunkter. Vi föreslår, att frågan tas upp till ny prövning.

KAPITEL 9

Tjänstebrevsrätten

Nuvarande förhållanden

Tjänstebrevsrättens tillämpning och ersättningen för postverkets arbete med tjänsteförsändelserna har vid flera tillfällen under årens lopp tilldragit sig uppmärksamhet. Frågan har bl. a. behandlats i riksdagen med anledning av motioner m. m. och senast i offentligt sammanhang av 1958 års besparingsutredning. Med hänsyn till den organisatoriska och ekonomiska betydelse som tjänstebrevsfrågan har för såväl postverket som de tjänstebrevsberättigade myndigheterna har vi ansett oss böra ta upp den till diskussion.

Bestämmelserna om tjänstebrevsrätten finns intagna i Kungl. Maj:ts förordning den 8 juni 1945 (nr 329) angående utgörande av postavgifter för tjänsteförsändelser m. m. Tjänsteförsändelser får avsändas i tjänsteärende av myndighet, tjänsteman eller annan som har erhållit tjänstebrevsrätt. De myndigheter, ämbets- och tjänstemän m. fl. som åtnjuter sådan rätt finns upptagna i en av generalpoststyrelsen utgiven förteckning. Denna är intagen som bilaga D till Allmänna poststadgan. Förteckningen upptar f. n. ungefär 550 rubriker. Kungl. Maj:t beslutar om beviljande och indragning av tjänstebrevsrätt. Tjänstebrevsrätt har medgivits förutom åt statliga ämbetsverk och myndigheter även åt sådana institutioner vilkas verksamhet avser allmänna ändamål av den betydelse, att de ansetts böra helt bekostas av statsmedel. Nämnda förteckning innehåller omkring 260 rubriker för sådana icke statliga tjänstebrevsberättigade.

Kontrollen över att tjänstebrevsrätten utnyttjas riktigt och tolkningen av frågor rörande tjänstebrevsrättens omfattning handhas av generalpoststyrelsen.

Tjänstebrevsrätten, som föregicks av fribrevsrätten, infördes år 1873. Postavgifterna redovisades länge med särskilda tjänstefrimärken. Varje försändelse frankerades, och postverket erhöll sålunda betalning exakt enligt gällande taxor. Fr. o. m. den 1 juli 1920 övergick man till det nuvarande summariska beräkningssystemet, som innebär, att postverket för större delen av tjänsteposten erhåller ersättning i ett för allt med belopp motsvarande viss procent av postverkets frankoteckensuppbörd (= inkomsterna vid försäljning av frimärken, avgifterna för frankostämpling o. d.). För några tjänstebrevsberättigade, främst de allmänna sjukkassorna, gäller,

att tjänsteförsändelserna kontinuerligt taxeras vid postanstalterna såsom försändelser i allmänhet. De frankeras dock ej. Med ledning av uppgifter från postanstalterna tar generalpoststyrelsen sedan ut ersättning.

I fråga om de flesta tjänstebrevsberättigade får postverket ersättningen genom statskontorets försorg. Medlen utgår med ett gemensamt belopp från det på riksstatens sjätte huvudtitel uppförda förslagsanslaget till ersättning till postverket för befordran av tjänsteförsändelser. Televerket, statens järnvägar, statens vattenfallsverk, domänverket, försvarets fabriksverk och riksbanken betalar emellertid ersättning för sin tjänstepost av egna driftmedel.

Efter undersökningar under vissa tidsperioder rörande tjänstepostens storlek, sammansättning och beräknade portokostnader får man fram det procenttal efter vilket ersättning skall utgå genom att ställa det sammanlagda portobeloppet för varje tjänstebrevsberättigad under undersökningsperioden i relation till den totala frankoteckensuppbörden under samma period. På grundval av de vid undersökningarna framräknade talen fastställles procenttalen för ersättning genom överenskommelser mellan statskontoret och nämnda verksstyrelser var för sig och postverket. Fullständiga tjänstebrevsundersökningar har hittills gjorts tre gånger, nämligen åren 1927—1928, 1939 och 1954. De föranledde ändringar av procenttalen. Dessa har emellertid ändrats några gånger även utan att fullständiga undersökningar har gjorts. Fr. o. m. den 1 juli 1956 gäller procenttalen 12,0 för statskontorssektorn och sammanlagt 4,07 för de myndigheter som betalar ersättning för sin tjänstepost av egna driftmedel.

År 1961 uppgick den totala frankoteckensuppbörden till ca 350 miljoner kronor och ersättningen till postverket för tjänsteposten till sammanlagt 60 miljoner kronor. Av den senare summan föll 42 miljoner kronor på statskontorssektorn och 14 miljoner på övriga myndigheter enligt nämnda procenttal. Återstoden, omkring 4 miljoner kronor, härrör från avgifter för sådana tjänsteförsändelser som taxeras kontinuerligt vid postanstalterna såsom försändelser i allmänhet. Av tjänstepostersättningens totalsumma under år 1961, 60 miljoner kronor, kan omkring 13 miljoner beräknas avse ersättning för befordran av försändelser för *icke* statliga tjänstebrevsberättigade institutioners räkning.

Antalet tjänsteförsändelser utgjorde år 1961 sammanlagt 148 miljoner, motsvarande omkring 7 % av hela den inrikes postvolymen (i runt tal 2 miljarder försändelser).

Anledningen till att frågan om tjänstebrevsrätten tagits upp till debatt i riksdagen, har i allmänhet varit, att i motioner rests krav på att den borde avskaffas. Kraven har dock ej vunnit riksdagens gillande. Senast år 1957 beslöt sålunda riksdagen, sedan generalpoststyrelsen utrett frågan och redovisat sin utredning i skrivelse till Kungl. Maj:t den 30 augusti 1956, i anslutning till vad som föreslagits i propositionen, att några inskränkningar av tjänstebrevsrätten ej skulle göras. Emellertid röstade en stark minoritet i

riksdagen för ett förslag om att tjänstebrevsrätten skulle slopas för alla icke statliga organ. Såväl departementschefen som statsutskottet uttalade, att stor restriktivitet borde iakttas, när fråga uppkommer att tilldela ytterligare, icke statliga organ tjänstebrevsrätt.

I anslutning till beslutet vid 1957 års riksdag om att tjänstebrevsrätten skulle bibehållas, uppdrog Kungl. Maj:t den 16 maj 1957 åt generalpoststyrelsen att närmare undersöka, vilka åtgärder som vore påkallade för att intensifiera kontrollen av hur de icke statliga institutionerna utnyttjade tjänstebrevsrätten, samt att till Kungl. Maj:t inkomma med de förslag till vilka undersökningen kunde ge anledning. Undersökningen har påbörjats under år 1962.

Generalpoststyrelsen har i sin utredning år 1956 framhållit, att övervägande skäl talade för att tjänstebrevsrätten behölles för statliga myndigheter och institutioner men att den borde avskaffas för icke statliga organ. Den borde dock tills vidare behållas för de kommunala myndigheter även som för de andra icke statliga institutioner som redan åtnjöte sådan rätt. Detta betydde, att styrelsen i viss mån frångick den uppfattning som hade hävdats i en till Kungl. Maj:t redovisad utredning om tjänstebrevsrätten år 1944, då man hade förordat, att denna borde helt avskaffas. Orsaken till att man ändrat ståndpunkt angav styrelsen i 1956 års skrivelse vara, att den avsevärda ökningen av tjänsteförsändelserna under perioden 1944—1954 hade medfört, att den inbördes vikten och betydelsen av de vid 1944 års utredning åberopade fördelarna och nackdelarna med att tjänstebrevsrätten avskaffades hade förskjutits. Ökningen av tjänsteposten innebure, anförde styrelsen, att det merarbete som skulle uppkomma för postverket, om tjänsteförsändelserna skulle taxeras och frankeras som vanliga försändelser — i motsats till vad man räknade med 1944 — nu utan tvivel skulle bli synnerligen betungande och på många postanstalter troligen nödvändig-göra personalökning. Frågan hade, fastslog styrelsen, kommit i ett annat läge än vid tiden för 1944 års utredning.

De skäl som anförts i debatten för att tjänstebrevsrätten bör avskaffas och de synpunkter i övrigt från vilka frågan bedömts har bl. a. varit följande.

Missbruk och olämplig användning av tjänstebrevsrätten förekommer. Tjänstebrevsrätten har numera nått en sådan omfattning, att det är svårt att kontrollera, att den inte utnyttjas på obehörigt sätt.

Den omständigheten, att utgifterna för postporto ej belastar de flesta myndigheternas egna omkostnadsanslag eller tas upp i dessas budget (televerket, statens järnvägar etc. bildar undantag) måste verka så, att myndigheterna blir benägna att utnyttja postverket i större utsträckning än om postavgifterna skulle ha erlagts i vanlig ordning.

Om tjänstebrevsrätten avskaffades, skulle större rättvisa skipas mot postverkets övriga kunder. Dessa och statens egna institutioner skulle då bli

likställda, när det gällde att erlägga avgifter. Ersättningen till postverket från de tjänstebrevsberättigade skulle vidare utan särskilda åtgärder eller övervakning alltid exakt motsvara de avgifter som postverket eljest tar ut för sina prestationer. Postverkets ekonomiska redovisning skulle därigenom bli klarare.

1958 års besparingsutredning har i sitt betänkande ifrågasatt skäligheten av den ersättning som postverket uppbär för tjänsteposten. Utredningen framhåller allmänt, att i postverket bör eftersträvas en taxesättning som är närmare avpassad till kostnaderna för de olika rörelsegrenarna än f. n. är fallet. Det konstateras, att av brevrörelsen tas ut en täckning som betydligt överstiger de kostnader som faller på den. Då ersättningen för tjänsteposten utgår med viss procent av frankoteckensuppbördens, som till övervägande del härrör från brevrörelsen, menar utredningen, att ersättningen kommer att innefatta en avsevärd merbetalning i förhållande till postverkets på tjänsteposten belöpande kostnader. Statsverkets kostnader skulle därigenom bli större än som skulle följa av den i fråga om ersättningen för prestationer statliga myndigheter emellan vanligen tillämpade regeln, att ersättningen skall täcka de på prestationen belöpande kostnaderna. Utredningen föreslår därför, att frågan om ändrade beräkningsgrunder för postverkets ersättning för den allmänna tjänsteposten skall prövas.

Utredningen

Framför allt förekomsten av missbruk av tjänstebrevsrätten har åberopats som skäl för att rätten bör avskaffas. Av uppgifter från generalpoststyrelsen framgår också, att missbruk då och då förekommer, om än i jämförelsevis ringa omfattning. Endast i undantagsfall torde missbruk ske medvetet. Missbruken, som består i att tjänstebrevsrätten användes för annat ändamål än tjänsteärende, beror i regel på bristande kännedom om tjänstebrevsbestämmelserna hos den personal som sköter de tjänstebrevsberättigades skriftväxling. I allmänhet är det de icke statliga organen som överträder och har svårigheter att tolka bestämmelserna. Någon ekonomisk betydelse för statsverket har dessa överträdelser knappast.

Däremot leder sannolikt den omständigheten, att de tjänstebrevsberättigade i allmänhet ej bestrider sina postavgifter av egna medel (undantag statens järnvägar, televerket m. fl.) till att de ibland utnyttjar postverket i större utsträckning än om de skulle haft att erlägga postavgifterna i vanlig ordning. Härigenom kan statsverket komma att belastas med högre kostnader än nödvändigt. Det är emellertid svårt att bedöma denna merkostnad.

Också bristen på exakthet beträffande ersättningen brukar påtalas som en olägenhet med det nuvarande summariska betalningssystemet. Målet för detta har emellertid aldrig ställts så högt, att det skulle ge exakta ersättningsbelopp. Tjänstebrevsrätten innebär i princip, i varje fall för de statliga

myndigheterna, inte annat än ett förenklat anslags- och betalningssystem. För alla tjänstebrevsberättigade syftar detta till en godtagbar beräkning av ersättningen för postverkets bestyr med tjänsteposten.

Systemet grundar sig på uppfattningen, att tjänstepostens storlek står i ett någorlunda konstant förhållande till omfattningen av den övriga posten. De tjänstebrevsundersökningar som hittills har gjorts har emellertid visat, att detta förhållande ändras från tid till annan. Eftersom undersökningarna har företagits relativt sällan (tre gånger sedan år 1920) och procenttalen för ersättningen varit oförändrade under långa perioder mellan undersökningarna, är det högst troligt, att de ej alltid har avspeglat de verkliga kostnadsförhållandena. Under perioder med kraftigt expanderande statsverksamhet — såsom t. ex. under krigsåren på 1940-talet — har tjänsteposten ökat i hastigare takt än den vanliga posten, medan under högkonjunktur för näringslivet rollerna torde ha varit ombytta. Ersättningssystemet bör således i detta avseende under vissa år ha verkat till statsverkets förmån, under andra år till postverkets. På samma sätt synes även en del brister vid statistikupptagningen ha påverkat resultatet, ibland till statsverkets, ibland till postverkets fördel. Om man ser på ersättningsförhållandena under en följd av år, förefaller det, som om en viss utjämning borde ha kommit till stånd genom dessa företeelser.

Om tjänstebrevsrätten avskaffas eller, riktigare uttryckt, om nuvarande ersättningssystem överges och de tjänstebrevsberättigade får erlægga sina postavgifter på samma sätt som postkunderna i allmänhet, kan onekligen vissa fördelar uppnås. Betalningen för postverkets tjänster blir mera exakt, och tendensen till att utnyttja postverkets tjänster i onödan minskar sannolikt. Vidare bortfaller postverkets kostnader för kontroll, övervakning, administration, statistikupptagning o. d. beträffande tjänsteposten. Men i gengäld tillkommer — även om de tjänstebrevsberättigade använder frankostämpplingsmaskiner, postböcker etc. för att underlätta frankering — ökat arbete för både dem och postverket med taxering och frankering av försändelser samt för statsverket med kontroll över användningen av frimärken och frimärksmedel. Kontrollen blir särskilt i starkt decentraliserade förvaltningar med många små tjänsteställen betungande. Vidare är det tvivelaktigt, om metoden med betalning med vanliga frankotecken eller särskilda tjänstefrimärken medför mindre möjligheter till missbruk av tjänstebrevsrätten än det nuvarande systemet.

I det svenska liksom för övrigt i många andra länders postverk har man funnit det fördelaktigt från såväl kundernas som postverkets synpunkter att beträffande massändningar ta ut postavgifterna såsom klumpersättning för varje sändning i stället för genom frankering av varje försändelse. Så sker ju sedan länge, när det gäller mass- och gruppkursband, men på senare åren beträffande all slags post genom det s. k. portobetaltssystemet. Postavgifterna utgår emellertid enligt detta system efter exakt beräkning

för varje försändelse. Ett steg längre i utvecklingen har det svenska postverket tagit, då det i fråga om avgifterna för posten från AB Volvo i Göteborg för något år sedan införde ett nytt summariskt beräknings- och betalningssystem. Detta — det s. k. volvosystemet — tillämpas ännu så länge endast för detta företag. Men postverket överväger att låta även andra stora postkunder använda det. Det innebär, att postavgifterna debiteras efter vägning av olika grupper av posten och betalas i en summa utan individuell frankering av försändelserna. Till grund för avgiftsberäkningen ligger en statistik rörande postens sammansättning inom varje grupp, varvid man har räknat fram ett genomsnittligt pris per gram och försändelse.

Sedan det numera visat sig rationellt att i allt större utsträckning övergå från frankering av varje försändelse till betalning per sändning och att begagna sig av statistiska metoder för beräkning av postavgifter, synes det oss ej rimligt att i fråga om tjänsteposten överge det summariska betalnings- och beräkningssystemet. I sina yttersta konsekvenser skulle en sådan åtgärd betyda, att ytterligare omkring 150 miljoner försändelser per år skulle taxeras enskilt och en stor del av dem även frimärkas.

Efter att ha vägt för- och nackdelar med det nuvarande systemet för tjänstbrevsersättningen mot varandra förordar vi, att det i princip behålles. Det bör enligt vår åsikt kunna medge en fullt godtagbar reglering av statsverkets ersättning till postverket för dess arbete med tjänsteposten. Emellertid bör postverket ägna skärpt uppmärksamhet åt att på olika sätt förbättra systemet. Möjligen kan volvosystemet eller ett modifierat sådant tänkas tillämpat även i fråga om posten från de tjänstbrevsberättigade eller en del av dem. Närmast till hands torde dock ligga att inom det nuvarande systemets ram sträva efter förbättringar, framför allt att smidigare anpassa procentalen för tjänstbrevsersättningen till aktuella förhållanden än som hittills skett. Vi har oss bekant, att generalpoststyrelsen under senare år i samband med den vanliga årliga brevstatistiken under en vår- och en höstvecka på försök har tagit upp en särskild tjänstbrevsstatistik för att följa tjänstepostens utveckling. Vi anser det angeläget, att denna statistik, utan att bli alltför kostnadskrävande, utvecklas och kompletteras, så att den kan användas och erkännas som underlag för justeringar av procentalen.

Enligt vår mening talar starka skäl för att tjänstbrevsrätten avskaffas för de icke statliga institutionerna. För de statliga myndigheterna innebär ju tjänstbrevsrätten huvudsakligen ett förenklat betalnings- och beräkningssystem. Postavgifterna skall under alla förhållanden utgå av statsmedel. Men för de icke statliga tjänstbrevsberättigade är tjänstbrevsrätten en ekonomisk förmån. Den betyder — såsom 1953 års riksdagsrevisorer också betonat — i realiteten, att vederbörande som erhållit tjänstbrevsrätt utan riksdagens hörande en gång för alla har fått ett till storleken icke begränsat statsanslag till postavgifter. Det finns ingen anledning, att dessa myndigheters eller organisationers postavgifter skulle betraktas annorlunda än

deras avgifter för anlåtande av televerkets och statens järnvägars tjänster. Behovet av förenklad betalning och beräkning av postavgifterna för icke statliga myndigheter bör numera kunna tillgodoses genom bl. a. porto-betalt- eller volvosystemet.

När det gäller att påverka de tjänstebrevsberättigade till att utnyttja sin tjänstebrevsrätt på ett för statsverket ekonomiskt sätt, bör det ankomma på Kungl. Maj:t att initiera en propaganda- och upplysningsverksamhet. Åtgärder för ekonomiskt utnyttjande av postverkets tjänster bör hos de större postavlämnarna kunna samordnas med en rationalisering av postexpeditionen, såsom sker inom det enskilda näringslivets företag. Härvid synes postverkets sakkunskap på området kunna tas i anspråk för rådgivning.

Vi är ense med 1958 års besparingsutredning om att postverket bör söka tillämpa en taxesättning som så nära som möjligt ansluter sig till kostnaderna för de olika rörelsegrenarna. Vi har också den uppfattningen, att en riktig bokföring och fördelning bör eftersträvas i förhållandena mellan postverket och andra affärsverk ävensom mellan postverket och statsverket i övrigt.

Såsom framhållits i kapitel 4, tas av brevrörelsen ut väsentligt högre avgifter än vad som motsvarar kostnadstäckning för denna rörelsegren. Men därav kan vi icke, såsom besparingsutredningen, dra den slutsatsen, att tjänstebrevsersättningen är »större än som skulle följa av den i fråga om ersättningen statliga myndigheter emellan vanligen tillämpade regeln att ersättningen skall täcka de på prestationen belöpande kostnaderna». Rätta förhållandet är, att ersättningssystemet för tjänstebreven är uppbyggt med avsikten, att statsverket skall betala samma avgifter till postverket som övriga kunder för samma slags försändelser. Det grundar sig sålunda på full likställighet mellan statsverket och övriga postkunder. Prissättningen är densamma för båda kategorierna, och dessa betalar båda i relation till sitt utnyttjande av postverkets tjänster. I princip råder i detta avseende samma prisförhållande som mellan statsverket och exempelvis statens järnvägar, televerket och vattenfallsverket.

KAPITEL 10

Postverket i affärsverksformen

Allmänna synpunkter

De statliga företagsformerna — och därmed även postverkets företagsform — har utretts av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna. Utredningen har i sitt betänkande (SOU 1960: 32) i fråga om affärsverken föreslagit vissa reformer inom den nuvarande affärsverksformens ram. I yttrande över betänkandet har vi, i vad avser postverket, anslutit oss till förslagets syfte. Utredningens förslag om att de olika anslagen under varje affärsverks kapitalfond borde slås samman till ett kollektivanslag och att s. k. lekmannastyrelser skulle inrättas vid affärsverken har Kungl. Maj:t upptagit i proposition till 1962 års riksdag. Riksdagen har utan erinringar bifallit vad som föreslagits. Flertalet problem omkring företagsformerna är dock alltså olösta. Vi anser därför, att vi med företagsformsutredningens betänkande såsom bakgrund bör föra diskussionen vidare.

Den redogörelse för den nuvarande affärsverksformens tillämpning och verkningar som företagsformsutredningen lämnat i sitt betänkande omfattar även postverket. De framförda kritiska synpunkterna överensstämmer i allt väsentligt med vår uppfattning. Vi tillåter oss fördenskull att i fråga om de allmänna motiven för ökad rörelsefrihet för postverket hänvisa till företagsformsutredningens betänkande.

Med nuvarande verksamhetsform och fördelning av kompetensområdena påverkas resultatet av postverkets rörelse av en mångfald delbeslut av skilda instanser om taxor och service, personalpolitik, löner och andra driftkostnader, investeringar m. m. Besluten fattas antingen av riksdagen, Kungl. Maj:t eller generalpoststyrelsen och vid olika tidpunkter i förhållande till resultatåret. Ofta hinner lång tid förflyta mellan planering, beslut och genomförande. Härigenom kan det komma att brista i överensstämmelse mellan beslut och åtgärder. Formellt lägger instruktionen för generalpoststyrelsen huvudansvaret för postverkets förvaltning på poststyrelsen. Men den rådande ordningen skapar osäkerhet och oklarhet i ansvarsförhållandena.

Dessa omständigheter och den nuvarande begränsningen av generalpoststyrelsens handlingsfrihet särskilt på de ekonomiska och personalpolitiska områdena låter sig knappast förenas med de krav på affärsmässighet som

man vill ställa på ett företag av postverkets natur. Vi ser som en nödvändig förutsättning för att postverket skall kunna drivas effektivt, att det i olika avseenden får avsevärt större rörelsefrihet.

Den nödvändiga rörelsefriheten bör bäst kunna tillgodoses i en ny företagsform, som diskuteras i nästföljande kapitel. I avvaktan på att den skall ytterligare undersökas, föreslår vi emellertid här reformer inom den nuvarande affärsverksformens ram. Vårt förslag till organisation av centralförvaltningen bygger på affärsverksformen men är så utformat, att det kan tillämpas även i den skisserade nya formen.

Ekonomiska befogenheter

En av förutsättningarna för att man skall kunna medge affärsverken större självständighet är, att de allmänna och ekonomiska målen för verksamheten kan klart definieras. I kapitel 3 har vi sökt fixera de allmänna och i kapitel 4 de ekonomiska målen. I sistnämnda kapitel har vi vidare föreslagit, att postverket skall få möjlighet att avsätta medel till en resultatutjämningsfond, att verket skall i stor utsträckning självt bestämma över investeringarna och finansiera dessa med avskrivningsmedel och andra driftmedel samt att kostnaderna för inköp av motorfordon skall betraktas som driftomkostnader.

Vi delar företagsformsutredningens uppfattning, att Kungl. Maj:t och verksstyrelsen skall få befogenhet att bestämma om taxor och avgifter. Denna befogenhet och dess närmare utformning behandlar vi i kapitel 12.

Nuvarande regler för avskrivning av fordringar hindrar i postverket bl. a. en rationell handläggning av det stora antal ärenden angående fordringar som uppkommer genom falska eller felaktiga utkvitteringar av postmedel. För postverkets del är det angeläget, att företagsformsutredningens förslag om ökade befogenheter för affärsverken att avskriva fordringar genomföres.

Organisations-, personal- och lönefrågor

I likhet med företagsformsutredningen anser vi att det framför allt är angeläget, att affärsverken har möjlighet att föra en rörlig och efter de skiftande behoven lätt anpassbar personal- och lönepolitik. Läget synes därför ha bedömts rätt, då de längst gående befogenhetsdelegeringarna från statsmakterna till verken föreslagits just inom det personal- och lönepolitiska området, där ökad rörelsefrihet förefaller mest nödvändig.

Vi finner det av särskild vikt, att åt postverkets ledning tilldelas befogenheten att bestämma antalet tjänster i verket, oavsett anställningsformen, och dessas lönegradsplacering. Endast då får verksledningen fullt ut möjligheter att göra de jämkningar i organisationen och de avvägningar av personaluppsättningen som fordras för att upprätthålla en smidig service och

en effektiv drift. Det synes alltmera påkallat, att generalpoststyrelsen får direkt inflytande över lönesättningen och vidgade möjligheter att tillämpa individuellöner, om postverket skall kunna hävda sig i konkurrensen om arbetskraften, såväl i fråga om de stora personalkadrarna i brevbäringen, kontors- och kassaarbetet som beträffande kvalificerad administrativ personal och befattningshavare med teknisk, ekonomisk eller annan specialutbildning.

Av de två sätt för reformering av personal- och lönepolitiken, som företagsformsutredningen har övervägt, innebär *alternativet 1*, att det statliga lönesystemet behålles i stort sett oförändrat. Verkens möjligheter att tillämpa kontraktsanställning vidgas. Verken får inrätta tjänster i högstlönegrader och får själva tillskapa ordinarie och e. o. tjänster på löneplan A samt efter förhandlingar med personalorganisationerna fastställa principerna för lönegradsplaceringen av dessa tjänster (tjänsteförteckningsrevision). Enligt *alternativet 2*, som företagsformsutredningen förordar, skulle affärsverkspersonalens anställnings- och avlöningsförhållanden utformas uteslutande efter regler som tillämpas hos de statliga bolagen och på den enskilda arbetsmarknaden. Villkoren skulle således bestämmas genom kollektiva uppgörelser och lagarna om kollektivavtal och om arbetsdomstol få giltighet inom affärsverkssektorn. De anställningsformer som efter övergång till systemet med kollektivavtal kan komma att tillämpas i affärsverken skulle göras beroende av överenskommelser mellan vederbörande affärsverk och de anställdas organisationer.

Vi anser, att alternativet 2 erbjuder de största fördelarna. Emellertid medför alternativet ej blott ändrade förutsättningar för verksmyndigheterna att aktivt ingripa i personal- och lönepolitiken utan även djupgående konsekvenser för de anställda och för förhållandet mellan affärsverken och de anställda. De frågor som 1956 års förhandlingsrättsutredning har ställt under debatt har nära samband med det föreslagna kollektivavtalssystemet vid affärsverken. Dessa spørsmål jämte alla de aspekter som företagsformsutredningens förslag öppnar i fråga om anställningsformerna och deras innebörd, strejk, förhandlingsforum, tjänsteplikt, garantier mot konflikter av samhällsskadlig art osv. torde kunna lösas först efter kompletterande utredningar och förhandlingar mellan statsmakterna och personalorganisationerna.

Förhandlingar och kompletterande utredningar pågår f. n. och kan väntas bli tidskrävande. Vi föreslår, att alternativ 1 — i avvaktan på att alternativet 2 förverkligas — genomföres för postverket såsom en övergångsform.

Båda alternativen innebär, att poststyrelsen i större utsträckning än nu skall ha ansvaret för och själv föra förhandlingar om löne- och anställningsvillkor o. d. Detta förutsätter, att verkets förhandlingsberedskap aktiveras och dess förhandlingsorganisation förstärkes.

F. n. tillsätter Kungl. Maj:t på förslag av generaldirektören alla tjänster

på löneplan B. Då en lekmannastyrelse inrättas, anser vi det naturligt, att styrelsen utser chef för huvudenhet, dvs. överdirektör och chef för postbanken, vidare byråchef och distriktschef samt avdelningschef vid postbanken, varefter Kungl. Maj:t efter anmälan från styrelsen utfärdar förordnande. Övriga tjänster tillsättes helt av styrelsen, i den mån befogenhet att avgöra tillsättningsärenden ej delegeras till lägre instans i verket.

Styrelseform

Riksdagen har, såsom nämnts, fattat principbeslut om att s. k. lekmanastyrelser skall inrättas i affärsverken fr. o. m. den 1 juli 1962. Ikraftträdandet av beslutet har emellertid för postverkets del uppskjutits i avvaktan på resultatet av postutredningen.

Vi anser, att lekmannastyrelsen, förutom att den är ägnad att tillföra postverkets ledning värdefulla erfarenheter och impulser, kommer att fylla en viktig funktion för insyn och kontroll från det allmännas sida beträffande postverksamheten. Detta ökar väsentligt förutsättningarna att genom befogenhetsöverflyttningar från statsmakterna till postverket vidga verkets rörelsefrihet.

I generalpoststyrelsens beslut i ärenden om postbankens medelsförvaltning och ekonomi deltar f. n., förutom generaldirektören och postbankschefen, de tre postbanksfullmäktige. Enligt generalpoststyrelsens instruktion skall en av de tre postbanksfullmäktige tillika vara fullmäktig i riksbanken och en fullmäktig i riksgäldskontoret. På den tredje har enligt praxis ställts den fordran, att han skall vara en i penningpolitiska värv väl förfaren person. Han har, sedan institutionen kom till, hämtats från försäkringsvärlden.

I de speciella bankärendena existerar sålunda redan en kollegial styrelse med inslag av personer utanför postverket vilka representerar för bankfrågorna betydelsefulla erfarenhetsområden. Vi anser, såsom utvecklats i kapitel 5, att postbanken icke bör frigöras från poströrelsen i övrigt och bilda ett fristående företag utan alltjämt bör stå kvar inom postverket. Frågan blir då, huruvida under sådana förhållanden fullmäktigeinstitutionen bör inlemmas i den tänkta lekmannastyrelsen eller behållas vid sidan av denna.

En naturlig följd av att bank- och poströrelserna drives i ett och samma företag är, att de skall sortera under en gemensam styrelse. En konstruktion med två styrelser — även om verksamhetsområdena för dessa i viss mån skulle kunna avgränsas — synes ur ansvars- och ledningssynpunkt föga lämplig. Penningförmedlingen genom postgirot och postsparbanken intar en dominerande ställning i den totala postverksamheten. Den härigenom nödvändiga samordningen av den allmänna poströrelsen och bankrörelsen kan bäst ske i en för hela postverksamheten ansvarig styrelse. Fullmäktigeinstitutionen har i princip samma syfte som lekmannastyrelsen kommer att få. Om därför i denna inrymmes även personer som är förtrogna med

samma områden som de nuvarande postbanksfullmäktige, behöver fullmäktigeinstitutionen icke behållas. Härtill kommer, att vissa av fullmäktiges nuvarande uppgifter, enligt vad vi föreslår i det följande, skulle övertas av en särskild delegation av styrelsen.

Av anförda skäl föreslår vi, att fullmäktigeinstitutionen avskaffas i samband med att en lekmanastyrelse inrättas i postverket.

I fråga om styrelsens sammansättning, uppgifter m. m. vill vi framhålla följande.

Postverkets styrelse bör sammansättas med tanke på postverkets roll i samhälls- och näringslivet. För att kunna verka effektivt bör den bestå av en relativt liten krets. Den sakkunskap i fråga om bank- och kreditväsende som behövs med hänsyn till postbankens verksamhet torde lämpligen kunna hämtas från riksbanken och försäkringsvärlden. Konsument- eller kundsynpunkter bör tillgodoses genom företrädare från näringslivet. Vidare förefaller det motiverat, att de särskilda glesbygds- eller landsbygdsintressena blir företrädade i styrelsen samt att nationalekonomisk eller företagsekonomisk expertis ingår i den.

Med angiven sammansättning av styrelsen finns ej behov av särskilt parlamentariskt inslag i den. Icke heller bör personalrepresentanter vara medlemmar av styrelsen.

Vi finner det naturligt, att verkschefen skall tillhöra styrelsen. Någon ytterligare företrädare för verksledningen bör däremot ej ingå i styrelsen.

På grund av det särskilda behovet av bankerfarenhet i styrelsen bör antalet styrelseledamöter, generaldirektören inräknad, bestämmas till sju, dvs. ett högre antal än det som i allmänhet torde komma att gälla för affärsverken. Suppleanter torde icke behövas. Mandattiden för de särskilda styrelseledamöterna, som förutsättes bli utsedda av Kungl. Maj:t, bör begränsas till fyra år.

Mellan lekmanastyrelsen och generaldirektören bör gälla i stort sett den ansvarsfördelning som råder mellan styrelsen och verkställande direktören i ett aktiebolag. Detta innebär bl. a., att generaldirektören för sin förvaltning blir närmast ansvarig inför styrelsen. Bl. a. därför är det lämpligt, att annan ledamot än verkschefen utses till styrelsens ordförande. Erfarenheten från det enskilda näringslivet visar också, att det många gånger är av stort värde för en företagschef att åtnjuta stöd från och ha möjlighet till samråd med en styrelseordförande.

Verkschefen bör utses av styrelsen samt förordnas av Kungl. Maj:t efter anmälan av styrelsen.

Det ankommer på styrelsen att i stora drag leda verksamheten, att handlägga principfrågor och i övrigt ärenden av vidsträckt ekonomisk eller allmän betydelse samt utöva allmän tillsyn över verkschefens verksamhet. Styrelsen bör avgöra förslagsvis följande ärenden, nämligen viktigare författningsärenden, viktigare frågor rörande organisation, arbetsordning och

tjänsteföreskrifter, viktigare frågor rörande investerings-, inkomst- och utgiftsbudget, taxe-, postbefordrings- och servicefrågor av principiell betydelse samt ekonomiska frågor av större vikt, ärenden av stor ekonomisk eller principiell betydelse rörande medelsförvaltningen samt in- och utlåningen i postsparbanken och postgirot, vinstdisposition i bankverksamheten samt den årliga berättelsen rörande postsparbankens och postgirots förvaltning, frågor rörande tillsättning av tjänst som verkschef och chef för huvudenhet, byrå och motsvarande samt för distrikt ävensom de ärenden som generaldirektören eljest hänskjuter till styrelsen att avgöra.

Då styrelsen har att behandla endast principfrågor och andra särskilt betydelsefulla frågor, torde den i regel icke behöva sammanträda oftare än en gång i månaden.

I kapitel 14 föreslår vi, att styrelsens byråer skall inordnas i tre huvudenheter. Det förefaller oss praktiskt och riktigt, att cheferna för dessa är närvarande vid styrelsens sammanträden, dock utan att utöva rösträtt. Såsom föredragande i styrelsen tänker vi oss förutom generaldirektören och nämnda huvudenhetschefer i främsta rummet cheferna för centralförvaltningens byråer och chefen för juridiska avdelningen men också beredande tjänsteman inom byråerna.

Generaldirektören kommer — liksom verkställande direktören i ett bolag — att inta den centrala ställningen i verket. Hans ansvar för den löpande förvaltningen omfattar hela postverksamheten, innefattande såväl bankrörelsen som poströrelsen i övrigt. Generaldirektören skall således svara för ledningen, tillsynen, kontrollen, meddelandet av direktiv och föreskrifter m. m. rörande driften. Däri ingår också verkställigheten av styrelsens beslut. Med hänsyn till postverkets storlek och natur måste generaldirektören i sin ledningsutövning erhålla en vidsträckt rörelsefrihet. Hans befogenhetsområde i fråga om den löpande förvaltningen bör inom ramen för den av styrelsen fastställda politiken och meddelade direktiven omfatta alla åtgärder för uppehållande av den postala driften.

Vi har i det föregående föreslagit, att postbanksfullmäktigeinstitutionen skall inlemmas i den kollegiala lekmannastyrelsen. Det finns dock ett behov för bankledningen att mellan styrelsesammanträdena få dryfta och inhämta råd av de banksakkunniga i styrelsen i för bankrörelsen exklusiva frågor beträffande såväl krediter och medelsförvaltning i övrigt som bankens service. Organisatoriskt bör detta kunna tillgodoses så, att en särskild delegation utses, bestående av generaldirektören — tillika ordförande — de två banksakkunniga i styrelsen och chefen för postbanken. Delegationen, som tänkes vara ett forum för diskussion av bankens politik, skall förbereda större medelsförvaltnings- och servicefrågor som skall avgöras av styrelsen. Till delegationen bör, om så befinner sig erforderligt, även kunna föras beslutanderätt i sådana löpande låneärenden som inte omfattas av bankledningens beslutanderätt.

Om lekmannastyrelsen skall kunna fylla sin uppgift på avsett sätt, krävs stort intresse och verkliga insatser från ledamöterna. Möjligheterna därtill synes bl. a. beroende av storleken av den ersättning i form av styrelsearvoden som utgår till dem. Vi anser det angeläget, att arvoden tillmätas så, att man kan kräva, att ledamöterna ägnar tillräcklig tid åt sina uppgifter. Då de föreslagna särskilda bankdelegerade skall tas i anspråk i större utsträckning än övriga ledamöter, bör detta beaktas, när deras arvoden fastställas.

Revision

I fråga om den externa revisionen av postverket tillstyrker vi företagsformsutredningens förslag, att den bör utövas av statsrevisorerna och riksrevisionsverket. Såsom närmare utvecklas i vårt organisationsförslag, förordar vi dock, att den externa revisionen skall för postbankens medelsförvaltning kompletteras med ett särskilt revisionsinstitut bestående av tre revisorer, som utses av Kungl. Maj:t.

Den interna revisionen bör liksom hittills verkställas av ett inom verket arbetande revisionsorgan.

KAPITEL 11

Postverket i ny företagsform

Motiv för undersökning rörande en särskild företagsform för postverket

Att vi deklarerat vår anslutning till de flesta av företagsformsutredningens förslag innebär ej, att vi anser, att de föreslagna reformerna, som är begränsade till ändringar inom den nuvarande affärsverksformens ram, löser frågan om verksamhetsform för postverket på ett tillfredsställande sätt. Ej heller är enligt vår mening aktiebolagsformen, som företagsformsutredningen förordar för vissa statliga företag och framför som enda alternativ till affärsverksformen, lämplig för företag av postverkets karaktär. Härtill kommer, att aktiebolagsformen är avsedd för företag med flera ägare. Dess regler är utformade för att tillgodose det samfällda ägandet och för att begränsa ägarnas ekonomiska ansvar till deras kapitalinsatser. Av den anledningen är reglerna i mångt och mycket icke tillämpliga för de statliga företagen, som ju bara har en ägare.

Ett radikalare grepp än hittills bör tas på frågan om företagsformen för postverket — och övriga affärsverk — syftande till att en helt ny form, en tredje form eller mellanform, skapas. Denna, som tänkes vara varken bolag eller affärsverk, skulle klart avgränsa postverksamheten från den övriga statsförvaltningen. Detta bör komma till uttryck bl. a. i att företaget bildar ett eget fristående rättssubjekt. I en sådan form bör det finnas bättre förutsättningar än i den nuvarande för en affärsmässig drift. En naturlig följd av den nya formen är, att postverkets lönesättning frikopplas från det statliga lönesystemet. Härigenom skulle det bli möjligt för verket att justera lönevillkoren för olika personalgrupper, utan att detta behövde medföra de jämförelser med statsförvaltningen i övrigt som synes ofrånkomliga i det nuvarande för hela statsförvaltningen gällande lönesystemet. Verket skulle därigenom bl. a. få bättre möjligheter än f. n. att såväl lokalt som i hela landet vid behov stimulera rekrytering m. m. för att kunna fylla angelägna serviceuppgifter, t. ex. i brevbäringen.

Vissa intryck och impulser från utlandet har styrkt oss i vår uppfattning, att en ny företagsform bör övervägas för postverket. Postverksamheten drivs visserligen i utlandet (i allmänhet förenad med teledriften) vanligen i en typ av företagsform som påminner om vårt svenska affärsverk. Under våra studieresor i vissa europeiska länder och på annat sätt har vi emel-

lertid kunnat iaktta, att krafter på många håll är i rörelse för att ge postverken friare företagsformer. Av intresse är att notera, att den förenade post- och telerörelsen i Västtyskland samt postsparbanken i Finland fungerar i verksamhetsformer som kännetecknas av att de har egen förmögenhet och egen budget skild från den övriga statsförvaltningen. I Norge föreligger ett förslag av år 1960 — utarbetat av en parlamentarisk kommitté, Tvedtkommisjonen — om att det norska postverket liksom för övrigt det norska telegrafverket skall skiljas från statsförvaltningen och bilda fristående institutioner med egen rättskapacitet och förmögenhet. Vidare har den engelska postförvaltningen för några år sedan, utan att friställas från statsförvaltningen, erhållit betydande autonomi, när det gäller finansiering, taxesättning o. d., och har därmed fått ökat utrymme för affärsmässigt handlande.

I sitt betänkande säger sig företagsformsutredningen ha prövat utvägen att skapa en mellanform men ansett sig icke böra föreslå en sådan. Såsom skäl till att tanken på en mellanform med egen rättskapacitet avvisats anföres, att förslag i den riktningen skulle nödvändiggöra grundlagsändringar och medföra ett betydande antal andra lagstiftningsåtgärder. Detta skulle fördröja en förbättring av villkoren för affärsverkens verksamhet. Mot tanken på att bilda ett särskilt rättssubjekt för varje affärsverk anser utredningen vidare att den invändningen kan göras »att det skulle innebära en onödig omväg att tillskapa en helt ny privaträttslig juridisk person för att uppnå mål, som kanske kan nås inom den redan befintliga affärsverksformens ram».

Det har enligt vår mening funnits anledning att särskilt undersöka, i vilken mån dessa skäl äger giltighet för postverkets vidkommande och hur en särskild företagsform för postverket skulle kunna utformas. Vi har därför efter bemyndigande av chefen för kommunikationsdepartementet uppdragit åt *preceptorn F. J. Kaijser* att tillsammans med *hovrättsassessorn E. A. Borglund* och *byrådirektören K. A. Brodd* biträda oss med en undersökning av förutsättningarna att bilda den önskade mellanformen. Expertgruppens undersökning är som bilaga fogad till betänkandet (*Bilaga 2*). En sammanfattning av synpunkter som framföres av expertgruppen följer här.

Sammanfattning av expertundersökningen

Undersökningen har avsett en för i första hand postverkets behov lämplig företagsform. Detta syfte har varit avgörande för uppläggningsen av undersökningen. De av företagsformsutredningen anförda invändningarna mot en särskild företagsform gäller i väsentliga hänseenden ett *privaträttsligt* rättssubjekt. Problematiken kring en offentligrättslig form är hittills icke tillräckligt belyst. Undersökningen har därför närmast inriktats på möjligheterna att för postverket skapa en ny form av *offentligrättslig* juridisk person.

Undersökningen redovisas i *dels* en allmän framställning om de med en reform förenade problemen och om riktlinjerna för utformningen av ett särskilt rättssubjekt, *dels* en särskild redogörelse för behandlingen inom företagsformsutredningen av frågorna om en särskild företagsform och *dels* ett förslag till lag om postverket, i vilken verket fått ställning av fristående, offentlighetsrättsligt rättssubjekt.

Enligt den allmänna framställningen är det möjligt att utan stor omständlighet föra över postverket till en särskild företagsform. Grundlagsändring skulle behövas endast när det gäller att slopa »postmedlens» egenskap av bevillning. Den offentlighetsrättsliga formen kan icke anses medföra, att verksamheten skall tillhöra statsförvaltningen och vara underkastad grundlagens bestämmelser. Reformen kan ske utan att statsmakternas inflytande och kontrollmöjligheter i viktiga avseenden uppges. En översiktlig tillsyn och kontroll från statsmakternas sida kan väl förenas med en självständig ställning för verket. Utformningen bör ta sikte på en lämplig avvägning mellan behoven av tillsyn och kontroll samt verkets behov av självständighet.

Ett närmast från kommunalrätten hämtat underställningsinstitut är av stor betydelse i fråga om de grundläggande reglerna för den nya formen. Postverket skall upprätta och anta särskilda planer — organisationsplan, finansplan och försvarsplan — som för att få giltighet skall fastställas av Kungl. Maj:t. Planerna skall innehålla såväl allmänna principer för verkets organisation och verksamhet som mera konkret hållna handlingsnormer som skall följas i verksamheten. Det skall ankomma på postverket att utforma och anta planerna och att ta initiativ till och genomföra erforderliga ändringar.

Den rätt som måste finnas för Kungl. Maj:t att ingripa vid underlåtenhet från verkets sida att anta planer eller att anta för Kungl. Maj:t godtagbara sådana bör ses som en ren nödfallsbefogenhet. Planerna måste, trots underställningstvånget och rätten till ingripande från Kungl. Maj:ts sida, i princip uppfattas såsom grundade på verkets egna beslut. Samma betraktelsesätt anlägges, när det gäller underställningskrävande kommunala beslut. För sin befattning med planerna är Kungl. Maj:t underkastat konstitutionellt ansvar.

Underställningsinstitutet leder till två eftersträvansvärda mål. Å ena sidan kan åt postverket tilläggas full rättssubjektivitet och en rad befogenheter, som hittills av olika anledningar ansetts icke böra överlämnas till verket. Å andra sidan ger institutet statsmakterna goda möjligheter att översiktligt dirigera och kontrollera postverkets organisation och drift.

Det bör enligt förslaget tillkomma postverket att besluta om utgifts- och inkomststater samt om avgifter och andra ersättningar för verkets tjänster. Härvid skall verket ha att iaktta i finansplanen angivna riktlinjer och vad som kan vara stadgat i särskild författning. Avgiftspolitikerna bör följa självkostnadsprincipen. Utgifts- och inkomststater liksom berättelser över för-

valtningen och andra uppgifter om verksamheten skall delges Kungl. Maj:t, som dock icke fastställer utgifts- och inkomststater o. d.

Delgivningen syftar till att ge Kungl. Maj:t insyn i verkets förhållanden och bilda underlag för Kungl. Maj:ts redovisning av postverksamheten inför riksdagen i samband med statsverkspropositionen eller eljest. Redovisningen kan ge anledning till meningsyttringar från riksdagens sida. Sådana kan också komma ifråga i anslutning till riksdagsbehandlingen av frågor om nya åligganden för postverket, om särskilda kapitaltillskott eller om ersättning för särskilda tjänster. Statsmakterna — de direkta befogenheterna tillkommer enligt förslaget Kungl. Maj:t — har möjligheter att genom omprövning av de antagna finans- och organisationsplanerna eller genom ändring i verksstyrelsens sammansättning vid behov påverka postverkets politik.

Den för postverksamheten erforderliga egendomen tänkes bli överförd till verket med full äganderätt. I statsräkenskaperna bör denna egendom redovisas såsom en ej förräntande grundfond. Äganderättsövergången avses medföra rätt för verket att, med de begränsningar som kan vara angivna i finansplanen, sälja verket tillhörig egendom. Vidare bör finnas en rätt för verket att — med liknande begränsningar — ta upp lån. Särskilda bestämmelser har ej ansetts behövliga vad beträffar ansvaret för postverkets skulder eller när det gäller likvidation av det särskilda rättssubjektet. Staten avses skola alltjämt garantera av allmänheten i postbanken insatta medel. Att postverket skall vara ekonomiskt självständigt, utesluter icke, att verket i särskilda fall kan behöva vända sig till statsmakterna för att erhålla medelstillskott.

I spetsen för verket ställes enligt förslaget en styrelse, postverksstyrelsen, och en ledande tjänsteman, postverkschefen. Styrelsen, i vilken postverkschefen skall ingå, skall tillsättas av Kungl. Maj:t. Därjämte skall finnas en central direktion, ett kollegium för beslut i ärenden om disciplinär bestraffning samt särskilt beslutsorgan för bankverksamheten. Någon särskild verksstämma eller något särskilt verksråd föreslås ej. Flera viktiga funktioner, som vid bolagsförhållande samlas hos stämman, skall ligga hos Kungl. Maj:t. Förutom att tillsätta styrelse skall Kungl. Maj:t sålunda ha att utse revisorer och bevilja ansvarsfrihet.

Utbrytningen av postverket från statsförvaltningen i övrigt medför, att verket lösgöres från det statliga lönesystemet och självt får bestämmanderätt över personal- och lönepolitiken.

Postverksstyrelsen och postverkets tjänstemän skall vara underkastade ämbetsansvar. Detta ansvar, liksom den kontroll som äger rum genom JO och JK samt åklagarmyndighet anses utgöra viktiga inslag i kontrollen över det offentligrättsliga subjektet. Liksom nu bör anställd personal kunna disciplinärt bestraffas. Besvärsmått till Kungl. Maj:t skall finnas i disciplinärenden.

Beträffande hos postverket upprättade och dit inkomna handlingar — i förslaget benämnda »postala handlingar» — skall genom särskild bestämmelse i lagförslaget tryckfrihetsförordningens och sekretesslagens bestämmelser om offentlighet och om inskränkningar i rätten att utbekomma handling äga motsvarande tillämpning. Vågran att lämna ut postal handling skall genom besvär kunna bringas under prövning av Kungl. Maj:t.

Besvärsmått i andra än de i det föregående berörda ärendena skulle sannolikt vara en belastning för ett subjekt med postverkets verksamhet och bör icke finnas. Fullföljdsrätten anses ej heller från allmänhetens eller rättsordningens synpunkt fylla någon funktion som ej kan i erforderlig mån tillgodoses bl. a. genom det ansvar som skall finnas för postverkets befattningshavare och den kontroll som kommer att utövas över verksamheten.

Reformen föreslås genomförd genom en av Konung och riksdag stiftad lag om postverket. Konstitutionellt skulle lagen ha karaktär av till § 87 RF överflyttad ekonomisk lagstiftning. För denna form anföres flera skäl, bl. a. att den erbjuder en väg att bereda postverket rätt att försälja fast egendom, vilken nu faller under tillämpningsområdet för § 77 RF.

Lagförslaget innehåller en detaljerad reglering av postverkets förhållanden. Det syftar främst till att närmare åskådliggöra de principer som enligt den allmänna framställningen bör gälla för att föra över verksamheten till ett fristående, offentlighetsrättsligt rättssubjekt. Innan en reform kan genomföras, bör frågorna om innehållet i de föreslagna planerna närmare genomgå och övervägas. Genom en sådan genomgång och den ytterligare utredning som måste föregå ett definitivt lagförslag torde antalet bestämmelser i lagen kunna avsevärt nedbringas.

Utredningen

Det framlagda förslaget till särskild företagsform och vad som i övrigt förordas i expertundersökningen tillgodoser på ett lämpligt sätt föreliggande behov av rörelsefrihet för postverket, samtidigt som kraven på inflytande, kontroll och insyn från statsmakterna tryggas. Vi är övertygade om att en reform efter de angivna linjerna kan genomföras och att den nya företagsformen kommer att medföra betydande fördelar för postverksamheten. Här för är det dock av särskild vikt, att i förslaget ingående planer för postverkets ekonomi och organisation utformas på sådant sätt att de icke betungar verket med i detalj gående regleringar utan verkligen lämnar företagsledningen den handlingsfrihet som den särskilda företagsformen avser att ge. Även om verksamhetsformen byggts upp med tanke på postverkets särskilda förhållanden, anser vi, att den i sina huvuddrag kan tillämpas också i andra affärsverk.

På grund av företagsformsfrågans och med den nära sammanhängande spörsmåls nuvarande läge, särskilt med hänsyn till de utredningar och för-

handlingar som pågår rörande tjänstemännens förhandlingsrätt och anställningsformer, torde det komma att dröja viss tid, innan en så radikal lösning som det innebär att skapa ett särskilt, fristående rättssubjekt kan förverkligas. Då det är angeläget, att ändringar av den nuvarande ordningen kommer till stånd utan dröjsmål, föreslår vi, att av oss framlagda förslag till reformer inom affärsverksformens ram i första hand genomföres.

Det i expertundersökningen redovisade förslaget har emellertid, sett på längre sikt, sådana företräden framför en reform efter traditionella linjer, att vi förordar, att det lägges till grund för vidare utredning och behandling av frågan om att föra över postverksamheten och även annan statlig affärsverksamhet till särskilda rättssubjekt. Då vi alltså förutsätter, att frågan kommer att utredas ytterligare, har vi icke funnit oss böra i detalj ta ställning till förslaget. Av samma skäl har expertundersökningen ansetts icke böra drivas längre än till utformandet av en — låt vara förhållandevis konkret — idéskiss.

KAPITEL 12

Bestämmanderätten över postavgifterna

Nuvarande förhållanden

Enligt regeringsformen § 60 räknas postmedlen till bevillningarna. Bestämmandet av postavgifterna är på grund härav i princip förbehållet riksdagen. Emellertid har förhållandena i praktiken utvecklats mot en modifikation av grundlagsstadgandet. Sålunda har riksdagen bemyndigat Kungl. Maj:t att bestämma dels avgifterna i den utrikes rörelsen, dels vissa avgifter i den inrikes trafiken. Bemyndigandena för Kungl. Maj:t att besluta om dessa avgifter brukar lämnas för viss tid i sänder, f. n. fyra år. Senast har sådant bemyndigande meddelats av 1962 års riksdag att gälla till och med utgången av år 1966. Kungl. Maj:t har i sin tur — utan tidsbegränsning — överlåtit åt generalpoststyrelsen att avgöra vissa avgifter av i allmänhet mindre betydelse.

Tyngdpunkten i bestämmanderätten ligger emellertid alltjämt hos riksdagen, eftersom denna beslutar om taxorna för de inrikes postförsändelserna. Inkomstmässigt sett innebär den nuvarande fördelningen av beslutanderätten, att av postavgifternas totalsumma (i runt tal 440 miljoner kronor för budgetåret 1960/61) 92 % bestäms av riksdagen, 5 % av Kungl. Maj:t och 3 % av generalpoststyrelsen. Genom beslut av 1961 års riksdag har Kungl. Maj:t bemyndigats att under perioden 1963—1966 besluta även om avgifterna i tidningsrörelsen. Detta innebär, att uppdelningen av beslutanderätten över taxorna vid 1963 års ingång ändras så, att riksdagens befogenhet omfattar 84 %, Kungl. Maj:ts 13 % och generalpoststyrelsens 3 % av de totala portoinkomsterna.

För de utrikes avgifterna är avgiftssättningen i regel icke fri utan mer eller mindre strängt reglerad genom bestämmelser i gällande postavtal. I de viktigaste postavtalen, dvs. de avtal som är avslutade inom världspostföreningens ram är avgifterna i allmänhet bestämda antingen i fasta belopp eller med angivande av viss latitud eller grunder för avgifternas beräkning.

Fastän de inrikes postavgifterna, med vissa i det föregående angivna undantag, bestäms av riksdagen, är att märka, att de närmare villkoren för befordran av de olika inrikes försändelseslagen i allmänhet ej är fastställda i den ordningen. Medan riksdagen sålunda fastställer avgifterna för exempelvis korsband, avgör Kungl. Maj:t den ur inkomstsynpunkt lika viktiga frågan om vad försändelserna får innehålla. Det kan tilläggas, att även

generalpoststyrelsen fattar beslut som går in på villkoren för postbefordran o. d., genom att den utfärdar detaljbestämmelser om postbehandlingen. I fråga om försändelsernas mått och vikt är befogenhetsfördelningen oenhetlig, och beslut härom synes i olika fall ha fattats av alla tre instanserna.

Vid flera tillfällen har frågan om postmedlens karaktär och bestämmanderätten över dem behandlats av riksdagen. Senast och mest ingående skedde detta vid 1932 års riksdag, sedan generalpoststyrelsen föreslagit Kungl. Maj:t, att postmedlen icke längre skulle hänföras till bevillningarna utan postavgifterna, liksom järnvägs- och teleavgifterna, fastställas av Kungl. Maj:t. Styrelsens förslag framlades i proposition till 1932 års riksdag. Konstitutionsutskottet avstyrkte propositionen, men riksdagen antog den såsom vilande för vidare grundlagsenlig behandling. När frågan togs upp till slutligt avgörande vid 1933 års riksdag, avslogs emellertid propositionen.

Utredningen

Några förklaringar eller kommentarer till att postavgifterna har hänförts till bevillningarna finns ej tillgängliga. Olika teorier om motiven har framförts. Vilken den historiska anledningen än må ha varit, torde tiden nu vara inne för en omprövning.

Om postverket hade tillkommit exempelvis vid samma tidpunkt som statens järnvägar och televerket, är det väl högst troligt, att postavgifterna hade fått samma karaktär som järnvägs- och teleavgifterna. Flera av våra främsta grundlagstolkare har också uttalat (bl. a. professorn Robert Malmgren i sina grundlagskommentarer), att postavgifterna endast formellt, dvs. på grund av det uttryckliga stadgandet i § 60, är att räkna till skatterna. Till sin egentliga natur är de, menar den statsrättsliga expertisen, betalning för en bestämd prestation från statens sida. I det allmänna medvetandet torde denna mening numera vara förhärskande. Riksdagen har givit uttryck för samma uppfattning genom den delegation till Kungl. Maj:t av bestämmanderätten över vissa postavgifter som den sedan lång tid tillbaka beslutar för viss period i sänder och som den år 1961 har utvidgat att gälla även tidningsavgifterna. Denna delegation skall säkerligen icke tydas som en eftergift från riksdagens sida i dess beskattningsrätt. Snarare bör den tolkas såsom ett indirekt erkännande av att riksdagen i själva verket numera inte betraktar postavgifterna såsom bevillning i egentlig mening.

Det moderna postverkets uppgift är i första hand att tjäna allmänheten med ett tidsenligt postväsende och ej att tillföra staten inkomster. Postavgifterna, vilka likaväl som järnvägs- och teleavgifterna fastställas med utgångspunkt från rådande kostnadsförhållanden, utgör obestridligen betalning för fullgjorda tjänster. Vi anser därför, att postavgifternas egenskap av bevillning bör bringas att upphöra.

Postavgifterna har för samhällsekonomien mindre betydelse än statens järnvägars och televerkets taxor, vilka liksom vattenfallsverkets avgifter sedan lång tid tillbaka fastställs utan riksdagens hörande. Några samhälls-ekonomiska skäl för att låta bestämmanderätten över postavgifterna ligga hos riksdagen finns därför inte.

Den omständigheten att något ekonomiskt mål för postverksamheten icke fastslagits kan numera ej åberopas såsom hinder för att ge postverket ökad rörelsefrihet. Ett sådant mål existerar nämligen, och vi har i kapitel 4 dragit upp riktlinjerna för dess utformning och tillämpning. Lekmannastyrelsen blir garanterad för att riktlinjerna följs i den praktiska politiken. Då postverket i sitt handlande är bundet av detta ekonomiska mål med bl. a. självkostnadsprincipen såsom bärande norm för taxesättningen, kan slutligen icke heller postmonopolet anföras såsom hinder för en reform.

Självfallet innebär det förhållandet, att postavgifterna till stor del bindes vid internationella överenskommelser och att vissa relationer måste hållas mellan de inrikes och de utrikes avgifterna, en begränsning av rörelsefriheten vid en befogenhetsöverflyttning.

Den av 1953 års företagsformsutredning föreslagna befogenhetsfördelningen i fråga om affärsverkens taxor skulle för postverkets vidkommande innebära följande.

- 1) Statsmakterna anger den allmänna principen för prispolitiken, dvs. kostnadstäckning för rörelsen i dess helhet och den huvudsakliga taxestrukturen.
- 2) Kungl. Maj:t avgör kostnadstäckningens innebörd för de olika rörelsegrenarna.
- 3) Generalpoststyrelsen beslutar självständigt om den fortlöpande anpassningen av taxorna efter kostnadsförhållandena med beaktande av givna riktlinjer.

Den föreslagna ordningen skulle bl. a. betyda, att Kungl. Maj:t inom ramen för den totala kostnadstäckningen skulle ange graden av kostnadstäckning för varje rörelsegren och att generalpoststyrelsen skulle bestämma taxorna därefter. Att tillämpa en sådan befogenhetsfördelning mellan Kungl. Maj:t och generalpoststyrelsen skulle bereda svårigheter bl. a. på grund av det sätt på vilket postavgifterna tas ut. Till följd av det postala avgiftssystemet måste — såsom närmare framgår av kapitel 4 — graden av kostnadstäckning för olika rörelsegrenar komma att växla, även om man genom den av oss föreslagna resultatutjämningsfonden kommer att få större förutsättningar att ansluta avgiftsrelationerna till kostnadsutvecklingen. Då vidare betydelsen från prissättningssynpunkt av de faktorer som påverkar bidraget till gemensamma kostnader ändras från tid till annan, skulle det vara svårt för postverket att strikt anpassa taxorna efter en av Kungl. Maj:t på förhand fastslagen fördelning av de totala intäkterna på olika slag av tjänster. Även de internationella avgifterna försvårar en sådan anpassning.

Vi anser därför, att avvägningen av kostnadstäckningen för de olika rörelsegrenarna måste överlätas åt generalpoststyrelsen i den nya gestalt den får genom den av oss föreslagna sammansättningen.

Vi anser liksom företagsformsutredningen, att i den nuvarande affärsverksformen inflytandet över postavgifterna bör fördelas mellan riksdagen, Kungl. Maj:t och generalpoststyrelsen. Men bl. a. av nyss anförda skäl bör fördelningen mellan dessa instanser ske på följande, från företagsformsutredningens förslag delvis avvikande sätt.

1) *Riksdagen* skall ange de allmänna principerna för den ekonomiska politiken. Däri innefattar vi tillämpning av självbärighetsprincipen samt krav på kostnadstäckning för rörelsen i dess helhet och i princip för varje rörelsegren ävensom att taxorna bör fastställas efter sunda företagsekonomiska grunder. Detta har vi närmare utvecklat i kapitel 4.

2) *Kungl. Maj:t* skall bestämma riktlinjerna för posttaxans huvudsakliga struktur. Därmed avser vi grundsatsen om enhetsporto eller avståndsberoende taxa samt rätten för postverket att medge företagsekonomiskt motiverande nedsättningar av de ordinarie taxorna (rabatter).

3) *Generalpoststyrelsen* har att med beaktande av de riktlinjer som riksdagen och Kungl. Maj:t sålunda dragit upp bestämma taxorna. Dessa riktlinjer bör inskrivas i styrelsens instruktion.

I kapitel 4 har vi hävdad, att den övriga poströrelsen ej bör belastas med sådan bristande kostnadstäckning på rörelsegren som uppkommer genom att taxan för den av olika anledningar av statsmakterna befinnes böra sättas lägre än vad som är företagsekonomiskt betingat. Om statsmakterna anser, att full kostnadstäckning för viss rörelsegren icke skall tas ut, bör konsekvensen härav bli, att underskottet täckes av allmänna medel genom ett öppet redovisat anslag.

Såsom förut framhållits, fattas beslut om de närmare villkoren för postbefordran av de olika inrikes försändelseslagen i vissa fall av statsmakterna och i andra av verksstyrelsen. Det förefaller oss naturligt, att verksstyrelsen i samband med att den erhåller rätt att fastställa avgifterna även får befogenhet att inom ramen för de riktlinjer som dras upp av Kungl. Maj:t bestämma om villkoren för postbefordran, dvs. rörande vikt, mått, medgivnet innehåll m. m. Detta bör gälla såväl inrikes som utrikes försändelser.

Avslutningsvis vill vi understryka angelägenheten av att den av oss i det föregående förordade befogenhetsdelegeringen genomföres. Endast om regleringen av taxor och villkoren för postbefordran koncentreras hos verksstyrelsen, får denna den rörelsefrihet och de möjligheter till samlad bedömning och avvägning av alla på frågorna inverkan förhållanden som är nödvändiga för en smidig och affärsmässig service- och taxeanpassning.

KAPITEL 13

Kostnadsredovisning i postverket

Allmänna synpunkter

I utredningsdirektiven framhålles såsom väsentligt, att det skapas större förutsättningar för en samordnande bedömning från företagsekonomiska synpunkter av postverkets service, personalens antal och löneställning, investeringar, taxesättning och driftutgifter.

Vi har funnit, att verksledningen behöver bättre hjälpmedel och system för att kunna klarlägga den företagsekonomiska innebörden av olika åtgärder och för att över huvud taget få ett tillförlitligt underlag för planering, kontroll och ekonomiska bedömanden.

De organisatoriska frågor som hänger samman med hur uppgifter i den ekonomiska funktionen skall fördelas inom centralförvaltningen och hur ett ekonomiorgan skall byggas upp behandlar vi i följande kapitel.

Vi har efter vederbörligt bemyndigande den 6 juni 1958 uppdragit åt *professorn vid handelshögskolan i Göteborg Ulf af Trolle* att i egenskap av *expert* utarbeta kontoplan samt system för kostnadskontroll och självkostnadsberäkningar i postverket.

I redovisningen av sitt arbete förklarar af Trolle, att det här är fråga främst om hjälpmedel som innefattas i begreppet ekonomisk analys och som f. n. i stort sett saknas i postverket. Att bygga upp system för ekonomisk analys bedömer han såsom mycket tidskrävande och anför såsom exempel, att det tyska postverket först nu, efter omkring tio års arbete, nått slutet av en systematisk uppbyggnad av en kostnadskontroll. Även i Sverige måste enligt expertens mening den ekonomiska analysen byggas upp stegvis, och han anser det icke möjligt att på detta stadium prestera en fullständig plan för uppbyggandet. Han anser därför, att man nu måste nöja sig med att föreslå riktlinjer för uppbyggnaden, medan mera detaljerade anvisningar kan ges endast för de första etapperna i arbetet.

Resultatet av sitt arbete har af Trolle redovisat i en promemoria, indelad i tre avsnitt. I det första lägges allmänna synpunkter på ekonomisk analys inom postverket, det andra avser kostnadskontroll och det tredje kostnadsberäkningar. Promemorian har vi såsom bilaga fogat till detta betänkande (*Bilaga 3*). Med utgångspunkt från expertpromemorian vill vi anföra följande om ekonomisk analys m. m. i postverket.

Ekonomisk analys

Såsom underlag för den ekonomiska planeringen av postverksamheten och för att klarlägga skilda åtgärders företagsekonomiska innebörd behöver man ekonomisk analys. Denna skall bl. a. ge vägledning vid valet mellan olika handlingsalternativ och bygger på insamlade ekonomiska data. Dessa måste i regel hämtas från den nuvarande verksamheten och ger därför också möjlighet till kontroll av den hittillsvarande utvecklingen. Denna kontroll kan och bör därför samordnas med den ekonomiska planeringen.

Experten har i sitt arbete gjort en översikt över frågor som kräver ekonomisk analys. Ytterligare exempel på problem vilkas företagsekonomiska innebörd vi finner det särskilt angeläget att få klarlagd är utvecklingen av service, rationalisering och produktivitet. Det har visat sig, att det f. n. är svårt att kontrollera produktivitetens utvecklingen, då inverkan av kvalitetsförändringar i servicen ej låter sig mätas med nuvarande redovisningsmetoder. Den ekonomiska analys för vilken experten angivit riktlinjer bör ge svar på frågan, hur produktiviteten utvecklas vid oförändrad servicenivå och vid det ena eller andra servicealternativet. Tillräcklig information i detta avseende synes angelägen mot den bakgrunden, att serviceförbättringar icke bör köpas till alltför högt pris.

Postverkets strävanden att behålla eller förbättra servicen på landsbygden och att samtidigt tillgodose de krav på nya serviceanordningar som uppkommer genom tätorternas tillväxt har påverkat produktiviteten ofördelaktigt. Det är angeläget, att betydelsen av volymutvecklingen och rationaliseringsinsatserna i detta sammanhang närmare undersökes.

Den ekonomiska analysen bör således i fråga om produktiviteten ge svar på vad volymökningen, serviceutvecklingen och de direkta rationaliseringsåtgärderna — var för sig och tagna tillsammans — betyder företagsekonomiskt sett.

När man skall organisera datainsamlingen, måste man ta ställning till metodfrågor som gäller bl. a. utformning av rutiner för kanalisering och bearbetning av data. Hur insamlingen skall ordnas, är beroende av de förhållanden som skall analyseras. För den fortlöpande kontrollen och planeringen av verksamheten får insamlingen tänkas ske kontinuerligt, medan det i andra fall måste bli fråga om specialundersökningar, efter hand som problemen aktualiseras. Hur rutinerna bör formas, beror vidare av tillgången till maskinella hjälpmedel, t. ex. maskiner för elektronisk databehandling. Sådana frågor utredes för närvarande av en särskild datakommitté inom postverket.

På möjligheten att anlita den kamerala bokföringen som underlag för kostnadsanalys o. d. har vi följande synpunkter.

Den officiella eller externa redovisningen i postverket är upplagd efter samma system som gäller för statsbokföringen i allmänhet. På grund av verkets företagsform med anknytning till statsverket i fråga om redovisning

av inkomster och utgifter, kapitalmedel, överskottsmedel etc. synes oss kraven på den officiella redovisningen och kraven på den redovisning som erfordras för interna behov mera motstridiga i postverket än i enskilda företag. Man behöver i detta sammanhang endast peka på det förhållandet, att verkets officiella redovisning bygger på kassaprincipen, vilket med hänsyn till statsbokföringen är nödvändigt. Den redovisning som i kontroll- och avräkningssyfte fordras för den penningförmedlande verksamheten utgör en betydande del av den kamerala bokföringen såväl vid postanstalterna som centralt inom generalpoststyrelsen. Bokföringen bygger på olika avstämningssyftedokumenter med krav på exakthet. Redan begränsad till att avse enbart ett kameralt behov är den, på grund av det stora antalet tjänsteställen och bokföringsposter, komplicerad och arbetskrävande. Det torde därför icke vara praktiskt och lämpligt att bygga in kostnadsredovisningen i den kamerala bokföringen. Det är också ett starkt önskemål att — om möjligt i högre grad än hittills skett — avlasta postanstalterna redovisningsuppgifter genom central, maskinell behandling av datamaterialet.

Personalkostnaderna spelar på grund av den personalintensiva driften en dominerande roll i all kostnadsanalys i postverket. Detta gäller särskilt vissa ganska klart avgränsade kostnadsområden, t. ex. brevbäring, sortering, kassatjänst. Med löneredovisningen som grund kan man i den kamerala bokföringen få en sådan fördelning på kostnadslag som åsyftas i expertens förslag. Såvitt nu kan bedömas, skulle emellertid en längre gående uppspaltning i bokföringen av lönekostnader, t. ex. på funktioner, kostnadsställen eller kostnadsbärare bli svår eller helt enkelt ogenomförbar. För postanstalterna skulle det innebära avsevärt arbete att göra en sådan kodifiering av lönehandlingarna, att dessa kunde läggas till grund för ytterligare uppdelning av personalkostnader. Det är sannolikt, att studier av hur arbetstiden disponeras för olika funktioner — t. ex. enligt tjänstgöringslistor och göromålsförteckningar — kompletterade med arbets- och tidsstudier, skulle på ett enklare och lika effektivt sätt ge ett godtagbart underlag för kostnadsanalyser.

Kostnadskontroll

Vi förordar, att ett system för kostnadskontroll genomföres i postverket i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som experten dragit upp. Liksom experten anser vi det lämpligt — bl. a. med hänsyn till pågående utredningar om databehandling inom postverket — att systemet bygges upp i tre etapper.

I kapitel 15 föreslår vi, att befogenheter avgränsas mellan befattningshavare på skilda nivåer genom ett budgetförfarande. Till grund för budgeten skall ligga en planering som jämte budgeten prövas av verksamheten och bildar underlag för postverkets driftkostnadsstat. Med beaktande av

allmänna direktiv, utfärdade av verksledningen, skulle cheferna ha handlingsfrihet inom budgetens ram. Det förutsattes, att budgeten följes upp och kontrolleras centralt. Vid den närmare utformningen av den av experten skisserade kontoplanen bör man därför beakta, att dennas indelning i kostnadsslag och kostnadsställen (ansvarsområden) medger en sådan kontroll.

Kostnadsberäkningar för skilda tjänster

Metoderna för kostnadsberäkningar skiftar i olika företag allt efter företagens inriktning, omfattning och produktion. För postverkets del har vi av skäl som experten redovisat ej ansett det möjligt att bygga upp ett system som fortlöpande ger besked om kostnaderna för skilda tjänster. Man är hänvisad till att genom särskilda undersökningar, som i stor utsträckning måste bygga på statistiska mätmetoder, söka få tillräcklig information om kostnaderna för verkets prestationer att läggas till grund för prissättning och lönsamhetsbedömningar.

Under överläggningar med experten har vi kommit till att man icke utan viss praktisk erfarenhet kan bestämma, vilka metoder som med hänsyn till användbarhet och tillförlitlighet är lämpliga för speciellt postverket. Vi har därför tagit initiativ till att en fullständig kostnadsundersökning under expertens ledning har satts igång i postverket. Då någon allmän kostnadsutredning icke förekommit i postverket sedan år 1949 har vi funnit en ny fullständig undersökning motiverad också av det skälet, att en sådan skulle ge ett aktuellt underlag för postverkets avgiftspolitik och kunna skapa klarhet i debatten om de olika rörelsegrenarnas kostnadsförhållanden. Undersökningen är nu i det närmaste slutförd, men resultatet väntas icke kunna publiceras förrän i början av år 1963. Redan nu kan emellertid dras slutsatser om den i undersökningen använda metodikens lämplighet för postala förhållanden. I sitt arbete har experten redogjort för undersökningens uppläggning. Vi anser, att de genom undersökningen gjorda erfarenheterna ger stöd för uppfattningen, att den metodik som har tillämpats och som experten beskrivit bör vara normgivande för fortsatta sådana undersökningar i postverket.

KAPITEL 14

Organisationen av postverkets centralförvaltning

Historik

Poströrelsens intensiva utveckling under slutet av 1800-talet satte naturligtvis spår efter sig i organisationen av postverkets centralförvaltning. Denna utbyggdes och anpassades efter verkets expansion och nya uppgifter, och man kan börja skönja konturerna till den nuvarande organisationen. Under en relativt lång period från slutet av 1800-talet till långt in på 1900-talet var verksamheten inom generalpoststyrelsen uppdelad på fyra byråer. I 1909 års instruktion, som tillkom efter en omorganisation av styrelsen, betecknades de fyra byråerna i ordningsföljd I—IV. Ärendesfördelningen mellan dem var i stort sett följande. *I byrån*: personal- och trafikärenden; *II byrån*: ärenden om postverkets ekonomi och egendom ävensom revision; *III byrån*: postverkets och styrelsens organisation, förbindelserna med utlandet, taxor, reglementen och statistik; *IV byrån*: medelsförvaltningens speciella räkenskaper och granskning samt ombudsmansexpedition och reklamationskontor.

Vid postsparbankens omorganisation fr. o. m. den 1 januari 1923 inrättades ytterligare en byrå, *V byrån*, för postsparbankens centrala administration. I denna byrå inordnades den 1 januari 1925 den då startade postgiroverksamheten.

Ärendesfördelningen mellan byråerna ändrades vid olika tillfällen under 1920-talet. De viktigaste ändringarna torde ha varit, att räkenskapsväsen och revision flyttades från II byrån till IV byrån.

Från IV byrån överflyttades ombudsmansexpeditionen till I byrån och reklamationskontoret till III byrån. Efter dessa åtgärder har organisationen utom beträffande I byrån varit i sina huvuddrag oförändrad ända till våra dagar.

År 1944 omorganiserades I byrån, och samtidigt omfördelades arbetsuppgifterna i viss mån. Den ombildade byrån skulle behålla sina hittillsvarande uppgifter men därjämte utöva den centrala ledningen över inspektionsverksamheten, handlägga ärenden om arbetsuppgifternas fördelning på olika kategorier av befattningshavare samt övervaka kundtjänsten och rationaliseringen av arbetsmetoder. Samtidigt fick byråns chef ställning som överdirektör.

År 1950 ändrades åter organisationen av I byrån. Samtidigt inrättades ytterligare en byrå — en drifttjänstbyrå. Denna byrå övertog alla de I byråns uppgifter som avsåg ledningen av driften vid postanstalterna. Från III byrå övertog den ärenden rörande postverkets organisation och distriktsindelning. Den nya byrå indelades i en driftavdelning (senare benämnd organisationsavdelning), en trafikavdelning och en försvarsavdelning. Chef för byrå blev överdirektören. I byrå kom efter omorganisationen att omfatta personalavdelning, ombudsmansexpedition och undervisningsanstalt. Till den fördes även ärenden om pensionering (från IV byrå). Överdirektören, som tidigare med sin tjänst förenat ställföreträderskap för generaldirektören, fick år 1958 ställning som överdirektör och souschef.

Under åren 1949—1950 gjorde drifttjänstbyråns organisationsavdelning en allmän översyn av arbetsförhållandena inom styrelsen. Översynen ledde inte till någon ändring i princip av styrelsens organisatoriska uppbyggnad. Däremot företogs talrika detaljjusteringar av ärendesfördelningen inom och mellan byråerna, varjämte tidigare med nummer betecknade byråer fick särskilda benämningar. Styrelsens byråer och motsvarande enheter hade därefter (fr. o. m. den 1 juli 1951) följande benämningar: driftbyrå, personalbyrå, intendentsavdelning, författningsbyrå, kameralbyrå och bankavdelning. Intendentsavdelningen och bankavdelningen ändrade den 1 augusti 1960 namn, den förra till intendentsbyrå och den senare till postbanken. Samtidigt avskildes försvarsavdelningen från driftbyrå och friställdes såsom särskild enhet på byråplanet.

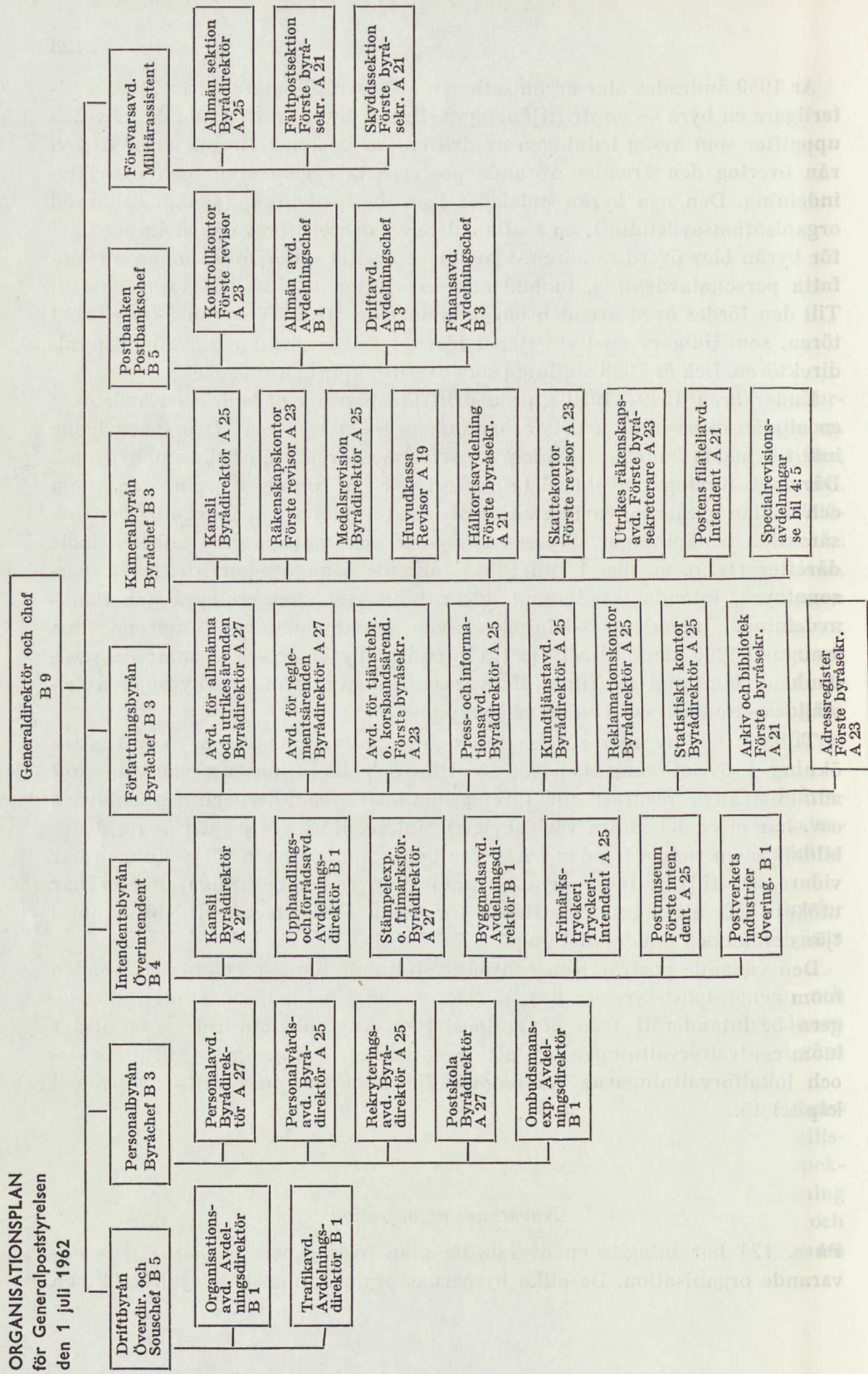
Tillkomsten av nya rörelsegränser och postverksamhetens kvantitativa ökning i övrigt samt behovet av PR- och kundtjänstverksamhet samt administrativa resurser för företagsnämndsverksamhet och personalvård osv. har efter det andra världskrigets slut medfört, att en del nya enheter bildats inom ramen för den beskrivna byråorganisationen. Utvecklingen har vidare lett till att inom denna organisation redan befintliga enheter har utökats och att arbetsuppgifterna för dessa fördelats på ett större antal tjänstemän och underavdelningar.

Den växande poströrelsen och därav följande ökning av antalet ärenden inom generalpoststyrelsen har tid efter annan gjort det nödvändigt att delegera beslutanderätt från generalpoststyrelsen i plenum till lägre nivåer inom centralförvaltningen och att decentralisera befogenheter till distrikts- och lokalförvaltningarna. Vi redogör för utvecklingen i detta avseende i kapitel 15.

Nuvarande organisation

På s. 124 har intagits en översiktlig plan över generalpoststyrelsens nuvarande organisation. De olika byråernas organisation den 1 juli 1962 och

ORGANISATIONSPLAN
för Generalpoststyrelsen
den 1 juli 1962



de ärenden som varje byrå har att handlägga framgår av bilagor till vårt betänkande (*Bilaga 4: 1—4: 7*). Här följer en sammanfattning av byråorganisationen och ärendesfördelningen.

Driftbyrån handlägger ärenden om postverkets och de särskilda postanordningarnas (postanstalter, brevbäring i tätorter och på landsbygd etc.) drift, organisation, personalstyrka och rationalisering. Den är indelad i organisationsavdelning och trafikavdelning. Avdelningarna är i sin tur indelade i sektioner.

Personalbyrån handhar personaladministration, rekrytering, utbildning och juridiska ärenden. Verksamheten är uppdelad på personalavdelning, personalvårdsavdelning, rekryteringsavdelning, postskola och ombudsmans-expedition.

Intendentsbyrån handlägger investerings-, byggnads-, fastighetsförvaltnings- samt upphandlings- och förrådsfrågor. Den svarar vidare för stämpelärenden, utgivning och tryckning av frimärken, museiverksamhet och postverkets industriella verksamhet. Följande enheter ingår i intendentsbyrån: kansli, upphandlings- och förrådsavdelning, stampelexpedition och frimärksförråd, byggnadsavdelning, frimärkstryckeri, postmuseum och postverkets industrier.

Författningsbyrån handlägger ärenden om internationella postavtal, postavgifter, postverkets författningar, statistik, reklamationer samt handhar arkivering och biblioteksverksamhet. Inom byrån finns särskilda enheter för allmänna och utrikes ärenden, reglementsärenden, tjänstebrevs- och korsbandsärenden m. m., press- och informationsärenden samt kundtjänstärenden. Till byrån hör därjämte reklamationskontoret, statistiska kontoret, generalpoststyrelsens arkiv och bibliotek samt postverkets adressregister.

Kameralbyrån handlägger ärenden om inkomstberäkning och driftkostnadsstater, postverkets redovisning, medelsförvaltning och kassaväsende samt kontrollen däröver, löneförmåner till tjänstemannapersonal, skatteuppbörd samt utbetalning av folkpensioner och barnbidrag. Byrån är uppdelad på följande enheter: kansli, räkenskapskontor, medelsrevision, huvudkassa, hålkortsavdelning för uträkning av avlöningar, skattekontor, utrikes räkenskapsavdelning, postens filateliavdelning och olika specialrevisionsavdelningar.

Postbanken handhar den centrala administrationen av postsparbanks- och postgirorörelserna ävensom statens intressekontor och postverkets skatteavdelningar för Stockholms stad och län samt för Gotlands län. Postbankens organisation har beskrivits i det av oss avgivna särförslaget om banken och behandlas därför icke här.

Försvarsavdelningen har det sammanhållande ansvaret för totalförsvarsfrågorna i postverket.

Utredningen

Allmänna överväganden om organisationsändringar

Organisationen såsom den nu är skiljer sig i vissa delar från organisationen sådan den var, när vi påbörjade vårt arbete. Vi har redan nämnt de ändringar av postbankens organisation som vidtagits på vårt av 1961 års riksdag antagna förslag. Medan vårt arbete fortskridit, har vidare generalpoststyrelsen i samförstånd med oss och i kraft av egen befogenhet genomfört vissa andra ändringar, som sammanfallit med våra intentioner i fråga om organisationens slutliga utformning. Dessa redan vidtagna organisationsförändringar kommer att särskilt anges i det följande.

Vår undersökning av den postala centralförvaltningens organisation har inletts med att vi granskat förvaltningens nuvarande uppbyggnad och ärendefördelningen mellan olika enheter. Vid denna granskning av nuläget har vi bl. a. sökt fastställa sambandet och samhörigheten mellan förekommande ärenden och ärendesgrupper. Till grund härför har legat av generalpoststyrelsens olika organ skriftligen och muntligen lämnade uppgifter om ärendeshandläggning, kontaktfrekvenser, informationsvägar o. d. Med förhållandena i andra verk och företag har vi gjort jämförelser, så långt sådana varit möjliga. Såsom i betänkandets inledning anförts, har vi inhämtat erfarenheter av utländska postförvaltningars organisation genom bl. a. studiebesök i Storbritannien, Nederländerna, Belgien, Västtyskland och Finland.

Med stöd av våra iakttagelser rekommenderar vi följande åtgärder.

En längre gående uppdelning av ärendena i generalpoststyrelsen på naturliga funktioner än nu bör genomföras, för att därigenom och genom andra åtgärder personalbehovet för administrativt arbete skall kunna nedbringas. Resurserna för rationalisering, ekonomiska överväganden, kostnadskontroll o. d. samt förhandlingar om löne- och anställningsvillkor bör koncentreras och förstärkas. Intendentsbyråns uppgifter i förhållande till såväl utanför verket stående företag och myndigheter som generalpoststyrelsens övriga enheter bör avgränsas och de under intendentsbyrån lydande industrierna bör dimensioneras enligt vad som föreslås i det följande. Driftbyråns inriktning på organisation av postanordningarna, driftkontroll och översyn av arbetsprocessen i postverket, personalbyråns på personal- och lönepolitiken och författningsbyråns på kommersiell aktivitet bör skärpas. Den centrala ledningen av postverket närmast under styrelsen bör utövas av generaldirektören jämte cheferna för de tre huvudenheter på vilka centralförvaltningen föreslås uppdelad. Generaldirektören bör erhålla ökad biträdes hjälp, genom att ett sekretariat inrättas åt honom. En radikal delegering av beslutsbefogenheter inom centralförvaltningen och decentralisering av sådana till distriktsförvaltningarna bör företas. Arbetsuppgifter och befogenheter bör avgränsas så, att klarare ansvarsområden skapas.

Vi skall i det följande i ett första avsnitt redovisa synpunkter och motiv

som lett oss fram till de anförda slutsatserna och i ett andra avsnitt redogöra för våra förslag till organisationsförändringar. Frågor om delegering och decentralisering behandlar vi i kapitel 15.

Funktionsprincipen

Generalpoststyrelsens nuvarande organisation kan anses vara i vissa avseenden funktionellt uppbyggd. Sålunda utövar exempelvis driftbyrån en driftledningsfunktion, personalbyrån delvis en personalfunktion, författningsbyrån en kansli- och kommersiell funktion samt intendentsbyrån bl. a. en inköps- och förrådshållningsfunktion. Däremot är postbanken organiserad på objektet bankrörelse, dvs. postsparbank och postgiro.

Postverket är ett så stort företag och dess verksamhetsfält är så vidsträckt, att det kräver specialisering. Det har möjlighet att utnyttja specialiseringens fördelar såväl i fråga om driften och administrationen vid de större lokalförvaltningarna som i fråga om administrationen vid regionalförvaltningarna och framför allt inom centralförvaltningen. Vid ärendesfördelningen mellan dennas byråer har emellertid i åtskilliga betydelsefulla avseenden icke beaktats det funktionssamband som råder mellan en del ärenden. Sammanföringen av likartade arbetsuppgifter till specialfunktioner bör drivas längre och mera konsekvent än hittills. Vi är medvetna om att en funktionsorganisation fordrar täta och nära kontakter mellan de olika funktionsenheterna på företagets alla nivåer och ställer särskilt höga krav på samråds- och samarbetsvilja hos befattningshavarna. Men vi är övertygade om att en organisation efter funktionsprincipen i en förvaltning av generalpoststyrelsens storlek och karaktär ger största effektivitet och slagkraft.

Postbankens centrala verksamhet är av sådan omfattning, att den behöver egna organ för olika funktioner, t. ex. för drift-, organisations-, personal- och PR-ärenden, vilket vi har framhållit i vårt särförslag om postbankens organisation. Vi vill här stryka under angelägenheten av samordning mellan dessa bankens organ och de för hela postverksamheten gemensamma specialfunktioner som vi föreslår i det följande.

Ekonomiärenden

Av den förut beskrivna ärendesfördelningen framgår, att ärenden avseende postverkets ekonomi nu handlägges inom skilda byråer. Kameralbyrån utför inkomstberäkningar, svarar för driftkostnadsstaten samt handhar räkenskaper och kontroll över medelsförvaltning och kassaväsen. Vidare är generalpoststyrelsens revisionsorgan förlagda till denna byrå. Författningsbyrån handlägger ärenden om postavgifter, taxor och andra ersättningar och gör de utredningar som behövs i sådana sammanhang. Denna byrå omhänderhar dessutom postverkets statistik och upprättar verkets årsberättelse. Intendentsbyrån handlägger alla med kapitalbudgeten sammanhängande frågor.

De överbägganden som bestämmar investeringspolitikens inriktning sker därför huvudsakligen inom denna byrå. Även frågor som avser värdeminskning och avskrivning på kapitalobjekt handlägges inom intendentsbyrån. Driftbyrån utför grundberäkningar för driftkostnadsstaten samt handlägger ärenden om diligenstrafikens ekonomi och taxor. Inom driftbyråns organisationsavdelning utövas vidare viss kontroll av omkostnadstitlarna.

Någon egentlig ekonomifunktion, som svarar för en samordnad bedömning av postverkets totala ekonomi, finns således ej. Detta är en allvarlig brist i den nuvarande organisationen. Flertalet här berörda ärenden bör därför föras samman och handläggas inom ett särskilt ekonomioorgan. Till behandlingen av taxefrågorna och driftkostnadsstaten återkommer vi längre fram.

Ärenden om personalens löne- och anställningsvillkor

Handläggning av lönefrågor och förhandlingar om löne- och anställningsvillkor är uppdelad på flera olika enheter enligt följande.

Driftbyråns organisationsavdelning: lönegradsplacering och postverkets personalstat, arbetstiden och dess förläggning, arbetsvärdering, övertidserättning, obekvämhetsstillägg, kupétraktamente, felräkningspengar för den tjänstemannaanställda personalen samt den arvodesanställda personalens (t. ex. brevbärar- och postbiträden) löne- och anställningsvillkor.

Driftbyråns trafikavdelning: löne- och anställningsvillkor för avtalsanställda poststationsföreståndare, lant- och lådbrevbärare samt postombud, utgivning av avlöningsbestämmelser för den avtalsanställda personalen (trafikavdelningens allmänna sektion) och den kollektivavtalsanställda diligenpersonalens löne- och anställningsvillkor (trafikavdelningens diligensektion).

Intendentsbyråns kansli (i samarbete med bl. a. industriledningen): den kollektivavtalsanställda industripersonalens och städerskornas löne- och anställningsvillkor, bestämmelser rörande uniformer och skyddsbeklädnad för tjänstemän.

Kameralbyråns avlöningsavdelning: tolkning och tillämpning av statens allmänna avlöningsreglemente (Saar) samt utgivning av avlöningsbestämmelser för personalen vid postverket ävensom frågor om sjuk- och yrkeskadeförsäkring, tjänsteläkare o. d.

Personalbyråns personalavdelning: löneklassplacering, lönetursberäkning och fastställande av löneavdrag vid tjänstledighet för den tjänstemannaanställda personalen, ersättning till kursdeltagare, handledare och instruktörer.

Förhandlingar om vederbörande personalkategoriens löne- och anställningsvillkor samt tolkning och tillämpning av lönebestämmelser o. d. ombesörjes i allmänhet av varje enhet för sig.

Efter samråd med oss har generalpoststyrelsen genom driftbyråns organisationsavdelning undersökt förutsättningarna för att till en enhet föra

samma avtals- och förhandlingsfrågor berörande den icke löneplansanställda personalen. Undersökningen, som innebar en noggrann kartläggning av berörda spörsmål, ledde till ett förslag om att en särskild avtalsavdelning skulle inrättas inom driftbyrån. Av undersökningen framgick klart nackdelarna med den nuvarande oenhetliga handläggningen. Koncentrationen av ärendena till *en* enhet skulle medföra bl. a. enhetlighet i fråga om förhandlingar, förberedelser för sådana, tolkningar av avtalen o. d. samt större resurser för en intensivare behandling av lönefrågor och kontinuerligt studium av löneutvecklingen inom verket och på den allmänna arbetsmarknaden. Vidare skulle kontakterna med statens avtalsnämnd och andra myndigheter utanför postverket liksom med personalorganisationerna och postanstalterna förbättras. Förslaget har emellertid fått vila i avvaktan på vårt betänkande.

Vi ansluter oss till förslagets syfte men anser, att ett löne- och avtalsorgan i postverket bör omfatta postanställda av alla kategorier — således även de tjänstemannaanställda. För en sådan sammanföring talar även de mer och mer framträdande likheterna mellan de tjänstemanna- och icke-tjänstemannaanställdas löne- och anställningsvillkor. Detta skäl får ännu större tyngd genom den utveckling mot kollektivavtalsanställning även för de nuvarande tjänstemannagrupperna som är aktuell.

Här berörda ärenden har alla en stark anknytning till ett personalorgans uppgifter. En väsentlig förutsättning för en rationell och konsekvent personal- och lönepolitik från generalpoststyrelsens sida är, att alla frågor som inverkar på personalens av alla kategorier rekrytering, anställning, befordran och såväl allmänna som individuella lönevillkor samlas inom centralförvaltningens personalfunktion. Härigenom skulle också vinnas den fördelen, att enheter som nu handlägger vissa lönefrågor men vilkas huvuduppgifter är eller avses bli av annan art kunde inrikta sig mer odelat på dessa. Vi tänker då närmast på driftbyrån. Stöd för riktigheten i vår uppfattning i detta organisationsspörsmål har vi också däri, att handläggningen (tolkning, tillämpning, administration, förhandlingar etc.) av här avsedda ärenden åligger personalorganen såväl inom näringslivets företag i allmänhet som i vattenfallsstyrelsen och telestyrelsen. Efter vad vi erfarit planeras en liknande koncentration av personal- och löneärenden även för järnvägsstyrelsens del.

Förändringen skulle bl. a. innebära, att ansvaret för frågor om lönegradsplacering och verkets personalstat skulle flyttas över från drift- till personalorganet. Med undantag av sådana alltmåra vanligt förekommande ändringar av lönegradsplaceringen — särskilt inom centralförvaltningen — som grundar sig på en personlig lönesättning med användning av extra eller extra ordinarie tjänster, har lönegrads- och personalstatsfrågorna ett starkt samband med arbetets organisation. De organisatoriska synpunkterna på dessa frågor måste driftorganet tillföra personalorganet, som har att sam-

mansmålta dem med de lönepolitiska. Vi tänker oss även, att driftorganet i fortsättningen skall svara för bl. a. ärendena om arbetstiden och dess förläggning, normer för arbetstiden och färdställen vid lantbrevbäring, arbetsvärdering o. d. i de avseenden dessa frågor har organisatorisk och arbetsteknisk anknytning. Det bör tillkomma intendentsbyrån att lämna personalorganet drift- och arbetstekniska synpunkter på kollektivavtalen för personal inom denna byrås område.

Rationaliseringsverksamheten

Såsom postverkets rationaliseringsorgan fungerar nu driftbyråns organisationsavdelning, vilkens chef närmast under överdirektören har ansvaret för rationaliseringsverksamheten. Avdelningen är emellertid samtidigt det organ inom centralförvaltningen som har överinseendet över den fortlöpande driften vid postanstalterna och anpassningen av postanstaltsorganisationen efter trafikvolym och servicekrav.

Inom avdelningens specialektioner för brev bäring, kassatjänst etc. handlägges sålunda, förutom rationaliseringsfrågor, löpande ärenden om servicens omfattning, personalstyrkans storlek och lönegradsplaceringen för olika tjänster. Erfarenheten torde ha visat, att den långsiktiga rationaliseringen härvid kan få stå tillbaka för omsorgen om påträngande dagsaktuella frågor. I avdelningens utredningsgrupper för särskilda undersökningar, vilka ej har några arbetsuppgifter beträffande den fortlöpande driften, förefaller rationaliseringsarbetet däremot ha kunnat bedrivas mera ostört. Vad här sagts om förening av löpande drift och rationalisering gäller i tillämpliga delar även driftbyråns trafikavdelning, vilken fungerar som generalpoststyrelsens rationaliseringsorgan i fråga om postanordningarna på landsbygden och postbefordran.

Starka motiv föreligger för att renodla arbetet med de större, långsiktiga rationaliseringsprojekten inom en särskild enhet. Särskilt angeläget är det, att rationaliseringsenheten befrias från ansvaret för och arbetet med personalstats- och lönefrågor samt därmed sammanhängande förhandlingar. Inom ifrågavarande enhet bör behandlas rationaliseringsärenden berörande organisationsavdelningens nuvarande område och stora principiella rationaliserings- och organisationsspörsmål i fråga om postförhållandena på landsbygden och postbefordran. Från författningsbyrån bör enheten överta arbetet med sakunderlaget till föreskrifter som är av betydelse för en rationell arbetsprocess, försöksverksamhet med vissa arbetsrutiner och frågor om åtgärder som syftar till att underlätta arbetsprocessen genom medverkan från kundernas sida. Slutligen bör den försöksverksamhet med postal utrustning och den bedömning av utrustnings lämplighet för posttjänsten som nu till vissa delar faller på intendentsbyrån överflyttas till rationaliseringsenheten.

För såväl postbanken som postverkets industrier kräves särskilda rationaliseringsorgan.

Upphandlings-, byggnads- och industriell verksamhet

Den omfattande och delvis heterogena verksamhet som utövas av intendentsbyrån har vi funnit anledning diskutera från skilda synpunkter. Inom byrån fullgöres upphandlings-, förråds- och byggnadsverksamhet, fastighetsförvaltning samt industriell verksamhet (tryckeri, mekanisk verkstad och bilverkstad). Ett gemensamt drag i verksamheten är, att det är fråga om en postverkets egenverksamhet av huvudsakligen teknisk karaktär. Den är icke direkt inriktad på poströrelsens administration. Åtskilliga av byråns uppgifter skulle kunna fyllas av utanför postverket stående företag eller organ. Vår diskussion av verksamheten har vi fört mot bakgrunden av i första hand följande frågor.

1) I vilken utsträckning bör postverket i egen regi driva verksamhet, som nu omhänderhas av intendentsbyrån?

2) Hur bör verksamheten avgränsas till andra organ inom postverket?

3) Finns anledning att såsom en särskild enhet avskilja de till Ulvsunda förlagda industrierna?

1) I vilken utsträckning bör postverket i egen regi driva verksamhet som nu omhänderhas av intendentsbyrån?

Denna fråga bör lämpligen besvaras för de skilda huvudavsnitten av byråns verksamhet vart för sig, dvs. upphandlings- och förrådsverksamhet, byggnadsverksamhet och fastighetsförvaltning samt industriell verksamhet.

Omfånget av postverksamheten och det med denna förenade behovet av olika slags förnödenheter motiverar en upphandlings- och förrådsorganisation. Erfarenheten ger belägg för att en central sådan organisation leder till lägre inköpskostnader. Organisationen har emellertid sedan början av 1930-talet ombesörjt även centralupphandling för hela statsverket av huvudsakligen kontorsartiklar samt reparation av kontorsmaskiner för statsverkets räkning vid den till upphandlingsorganet hörande kontorsmaskinverkstaden. Vi anser, att följande skäl som på sin tid har legat bakom postverkets engagemang i fråga om inköpsverksamheten åt statsverket alltjämt är giltiga. Postverket har god erfarenhet av distributionsfrågor och har för egen del ett så ansenligt behov av att inköpa och lagerhålla kontorsartiklar, att det är förmånligt för statsverket att utnyttja de möjligheter till fördelaktiga inköp som den postala inköpsvolymen ger, särskilt när det gäller kontorsartiklar. Den ökning av inköpsvolymen som på sådant sätt sker torde vara förmånlig även för postverket. Det kan icke med fog göras gällande, att de för postverksamheten artfrämmande uppgifter som detta åtagande för statsverket innefattar skulle vara till olägenhet för postverket och inkräkta på dess möjligheter att fylla sina huvuduppgifter.

Mera tveksam kan man vara om reparationstjänsten i fråga om kontorsmaskiner, när det gäller såväl postverkets egna maskiner som andra statliga myndigheters. Tveksamheten beror främst på att större leverantörer av kon-

torsmaskiner har en väl utbyggd serviceorganisation som statsverket skulle kunna anlita. För att få en uppfattning om lönsamheten för statsverket av den kontorsmaskintjänst som handhas av postverket har vi ansett det väsentligt att få klarlagda kostnaderna för denna verksamhet i förhållande till den enskilda marknadens priser. På vår rekommendation har detta därför undersökts inom generalpoststyrelsen. Därvid har det på grund av olika system för prissättningen visat sig svårt att göra en helt rättvisande jämförelse. Men undersökningen stöder uppfattningen, att postverkets priser är fördelaktigare än den privata marknadens. Det har också betydelse i prisreglerande syfte, att staten har tillgång till en statlig kontorsmaskinverkstad. Vi föreslår därför ej någon ändring av reparationsverkstadens nuvarande uppgifter.

Av betydelse för organisationen av postverkets byggnadsverksamhet och fastighetsförvaltning är arbetsfördelningen mellan generalpoststyrelsen och byggnadsstyrelsen. Enligt gällande instruktion för generalpoststyrelsen, skall styrelsen, då fråga uppkommer om större nybyggnads-, ombyggnads-, ändrings-, reparations- eller underhållsarbeten, till byggnadsstyrelsen överlåta att i samråd styrelserna emellan uppgöra förslag till och föranstalta om arbetets utförande. Vad nu sagts skall enligt av Kungl. Maj:t den 15 juni 1956 utfärdad föreskrift tillämpas, när fråga är om ombyggnads-, ändrings-, reparations- eller underhållsarbeten som kan beräknas dra en kostnad överstigande 100 000 kronor. I praktiken har sedan länge samma gräns fått gälla i fråga om nybyggnadsföretag i postverket. Vidare har Kungl. Maj:t förordnat, att utredningar rörande såväl tillämnade byggnadsföretag som härför erforderlig tomtmark skall ske i samråd med byggnadsstyrelsen.

Frågan om hur statliga byggnadsuppgifter bör fördelas mellan byggnadsstyrelsen och andra statliga organ har övervägts av 1960 års byggnadsstyrelseutredning. Då utredningsresultatet inte förelegat vid vår behandling av poststyrelsens befattning med byggnadsfrågor, har vi grundat organisationsövervägandena på vår principiella uppfattning i saken.

Postverkets byggnadsverksamhet är ej av sådan art och omfattning, att verket behöver resurser för att helt i egen regi sköta verksamheten. Byggnadsstyrelsen bör i sin egenskap av fackorgan för statlig byggnadsverksamhet liksom hittills ombesörja huvuddelen av det postala byggandet. Postverket bör emellertid ansvara för planeringen av sin byggnadsverksamhet samt för dimensionering och disposition av utrymmen med hänsyn till postala funktionskrav. För detta ändamål fordras ett särskilt organ och viss teknisk expertis inom generalpoststyrelsen.

Postverkets byggnadsorgan bör genom en rationell och effektiv handläggning av byggnadsärenden syfta till att tillgodose verkets behov av lokaler till lägsta möjliga kostnad. Därvid bör eftersträvas, att rimliga krav på tidsenlig byggnads- och lokalstandard uppfylles och att lokalerna är lämpliga

från postal service- och driftsynpunkt. I ett tidigt skede av planeringen bör alternativen förhyrning och uppförande av egen byggnad prövas och vägas mot varandra. Undersökning av möjligheterna till senare utvidgningar av postverkets utrymmen bör vara ett viktigt moment vid en sådan prövning.

Generalpoststyrelsen har uttalat, att den förut omnämnda kostnadsramen av 100 000 kronor, inom vilken styrelsen kan låta utföra arbeten utan att anlita byggnadsstyrelsen, är alltför snävt tilltagen, icke minst på grund av kostnadsutvecklingen, sedan denna bestämmelse tillkom. En höjning av maximibeloppet till 300 000 kronor har ansetts önskvärd. Vi delar uppfattningen, att beloppet bör höjas till 300 000 kronor. Samma kostnadsram bör gälla även nybyggnader. Den sakkunskap i byggfrågor som under alla förhållanden behövs i generalpoststyrelsen torde vara tillräcklig även vid en sådan utvidgning av styrelsens befogenhet.

Postverket förvaltar omkring 125 fastigheter med ett bokfört värde av ca 125 miljoner kronor. De flesta av dessa är postala driftbyggnader. Detta visar klart, att postverket har behov av resurser för en egen fastighetsförvaltning.

Den till Ulvsunda förlagda industriella verksamheten består av tryckeri (huvudsakligen blankettryck), mekanisk verkstad och bilverkstad. I denna verksamhet kunde från funktionell synpunkt inräknas frimärkstryckeriet och kontorsmaskinverkstaden, båda inrymda i centralposthuset. Frimärkstryckeriet har behandlats i kapitel 8. Synpunkter på kontorsmaskinverkstaden har redovisats i detta kapitel.

Postverkets industrier bör ha till ändamål att med beaktande av driftberedskapssynpunkten och behovet av viss experimentverksamhet uppehålla endast sådan industriell produktion som avser poströrelsen och som efter prövning av alternativet att i stället anlita den allmänna marknaden bedömes ekonomiskt fördelaktig. För de skilda industrigrenarna bör detta innebära följande.

Tryckeriets kapacitet bör fortlöpande anpassas endast efter de med poströrelsen sammanhängande behoven och få en snäv dimensionering. För att utjämna belastningen på tryckeriet och för att få möjlighet till kostnadsjämförelser bör man anlita även den allmänna marknaden för trycksaksbeställningar. Tryckeriet bör alltså icke dimensioneras efter toppbelastning.

Mekaniska verkstadens produktion avser delvis objekt för vilkas tillverkning enskilda företag med fördel kan anlitas. Verksamheten vid verkstaden bör därför begränsas. Nedskärningen bör dock företas först efter undersökning av postverkets tillverknings- och reparationsbehov i egen regi och ske successivt med all möjlig hänsyn till de anställda.

Bilverkstaden bör med tillhörande garageverkstad vid postkontoret Stockholm 1 liksom nu ombesörja reparationer och service på huvudsakligen de motorfordon som användes i Stockholmsområdet.

2) Hur bör verksamheten avgränsas till andra organ inom postverket?

Tidigare har intendentsbyrån mera än nu haft att pröva behovet av lokaler, motorfordon, tekniska hjälpmedel o. d. och även haft att ta initiativ till nyanskaffningar. Utredningar om t. ex. arbetsredskap och möbler för posttjänsten har tidigare också i regel skett i denna byrås regi. Efter tillkomsten av en särskild driftbyrå år 1950 har emellertid denna efter hand fått inflytande, när det har gällt att fastställa lokalbehov, behov av utrustning etc. Vi anser, att denna utveckling mot ett starkare ansvar för de driftledande organen är riktig. Intendentsbyråns uppgift bör vara att pröva, på vilket sätt ett av driftorganet, postbanken etc. konstaterat behov bäst skall tillgodoses och sörja för erforderlig anskaffning. Utredningar om och försök med tekniska hjälpmedel i posttjänsten bör hänföras till rationaliseringsorganen.

3) Finns anledning att såsom en särskild enhet avskilja de till Ulvsunda förlagda industrierna?

Industrierna i Ulvsunda utgör nu en enhet inom intendentsbyrån. Även om de funktionssamband som ligger bakom industriernas inordnande i intendentsbyrån synes tämligen klart, har vi sökt bedöma, huruvida denna organisation likväl är lämplig. Den rent industriella verksamheten i Ulvsunda är ganska väl avgränsad från intendentsbyråns uppgifter i övrigt och bildar en i ekonomiskt avseende avskild enhet. Det skulle därför kunna ifrågasättas, om inte industrichefen borde ha ett ansvar för denna direkt inför verksamheten. Vi anser oss emellertid icke böra föreslå, att industrierna nu avskiljes från intendentsbyrån. Ytterligare erfarenhet bör avvaktas. På längre sikt bör bedömningen av organisationen på denna punkt bli beroende av bl. a. blankettryckeriets utveckling samt frimärkstryckeriets och kontorsmaskinverkstadens framtida förläggning.

Författningar, kommersiell verksamhet m. m.

Det väsentliga i författningsbyråns verksamhet har från början, såsom namnet antyder, varit uppgifter i fråga om den författningsmässiga och reglementariska bakgrunden till poströrelsen och åligganden som kan direkt härledas därifrån. Hit hör ärenden om Kungl. Maj:ts instruktion för generalpoststyrelsen, allmänna poststadgan, som på det inrikes området anger arten och innebörden av rörelsegrenarna och villkoren för postbefordran, samt de internationella postavtalen, som avser den utrikes rörelsen och samarbetet med andra länders postförvaltningar. Från dessa uppgifter har inom byrån utvecklats den aktivitet som tar sig uttryck i speciell kundtjänst, adressservice, reklam, propaganda och publicitet. Författningsbyrån har därmed fått en mera kommersiell prägel. Byrån handhar vidare taxefrågor och postverkets statistik. En betydande del av byråns verksamhet är att utfärda föreskrifter för posttjänsten (= postreglementen), ge ut styrelsens allmänna

cirkulär samt konstruera och revidera blanketterna i posttjänsten. Dessutom hör till byrån reklamationskontor samt arkiv och bibliotek.

Överväganden om taxesättningen och utredningar som fordras i fråga om självkostnadsberäkningar, krav på kostnadstäckning, intäktsbehov o. d. likasom även handhavandet av postverkets statistik anser vi höra till en ekonomifunktion. Driftfunktionen, personalfunktionen etc. bör utarbeta och ansvara för sakunderlaget till föreskrifter som inte är av grundläggande betydelse för postverksamheten utan främst avser det praktiska postarbetet, t. ex. expeditionsföreskrifter och instruktioner för olika personalkategorier. Men den formella utformningen och samordningen samt det redigeringsstekniska arbetet med expeditionsföreskrifter och liknande bör alltjämt utföras av styrelsens kansliorgan. Detta arbete och de övriga uppgifter som hör till den nuvarande författningsbyrån är ej direkt hänförliga till andra funktionella enheter. Uppgifterna är av såväl allmänt kanslimässig som kommersiell natur. Den kommersiella verksamhetens inriktning och aktivitet har en bakgrund i överväganden om de postala rörelsegrenarnas utformning och allmänna poststadgans villkor för postala tjänster. Uppgifterna låter sig därför förenas i en och samma enhet. Vi återkommer till inriktningen och utformningen av denna enhets verksamhet i organisationsförslaget.

Postmuseum, som tillhör intendentsbyrån, har med sina posthistoriska och filatelistiska samlingar sådana kulturvårdande uppgifter som tillkommer museer i allmänhet. Emellertid har museet genom utställningar, visning av samlingarna för skolor, olika organisationer och sammanslutningar m. m. blivit en alltmera betydelsefull länk i kontakterna mellan postverket och allmänheten. Denna inriktning — med behållande av museets kulturella uppgifter — är viktig och bör accentueras. Museet bör därför anknytas till den kommersiella enheten.

Vissa av katedralbyråns nuvarande uppgifter

Katedralbyrån har vissa åligganden som brukar anförtros åt ett ekonomiorgan, men dess verksamhet domineras nu — åtminstone kvantitetsmässigt — av uppgifter som avser granskning och kontroll av postanvisnings-, tidsnings-, barnbidrags- och folkpensionsmedel samt postverkets uppbörd av skatt. Därvid kontrolleras bl. a., att betalningshandlingarna redovisas såsom utbetalda med belopp med vilka inbetalning skett och att inga manipulationer förekommer i redovisningen. Genom denna granskning fastställs vidare balansen mellan in- och utbetalade medel. Arbetet, som består i massbearbetning av data, är relativt personalkrävande och sysselsätter drygt 200 tjänstemän. Utom i fråga om folkpensionsanvisningarna, som granskas med hjälp av hålkort, tillämpas manuella metoder för revisionen av betalningshandlingarna.

Mycket talar för att granskningen av postanvisningar skulle kunna ske hålkortsmässigt. Detta torde förutsätta, att betalningshandlingarna kan

utan översättning behandlas i datamaskin. Inom postbanken förekommer i betydligt större omfattning granskning av samma slag som inom kameralbyrån. Planer på att införa ett EDB-system har där fortskridit så långt, att två moderna datamaskiner har kontrakterats. Det finns alltså förutsättningar för att i första hand postanvisningskontrollen men även övrig inom kameralbyrån nu bedriven granskning av penningförmedlande verksamhet skall kunna integreras i postbankens blivande datasystem.

Postanvisningen kan sägas vara ett instrument för förmedling av likvider av samma karaktär som postgirot och numera i vissa avseenden ett komplement till detta. Postanvisningens samband med postgirot blir ännu starkare, om man gör den till en betalningshandling mera motsvarande bankernas postväxel. Postanvisningsrörelsen bör därför anslutas till postgirot. Vidare bör postanvisningsrevisionen, folkpensions- och barnbidragsavdelningen samt skattekontoret, där det i samtliga fall är fråga om betalningsförmedling och massbearbetning av betalningshandlingar, anslutas till postbanken.

Vi förutsätter, att tidningsrevisionens verksamhet på grund av omläggning av tidningsabonnemangssystemet skall ha upphört, när vårt organisationsförslag genomföres.

Kameralbyrån säljer f. n. genom en särskild filateliavdelning frimärken till filatelister. Mellan denna avdelning och den enhet inom intendentsbyrån som ger ut frimärken och håller sådana i förråd råder täta kontakter och upprätthålles ett nära samarbete. För att detta skall ytterligare underlättas, bör filatelirörelsen organisatoriskt hänföras till enheten för frimärksutgivning.

Sedan den här behandlade granskningsverksamheten har förts över till postbanken, vissa i tidigare sammanhang omnämnda personal- och lönefrågor har hänförts till personalfunktionen och filateliförsäljningen sammanförts med frimärksutgivningen, skulle inom kameralbyrån vissa till den ekonomiska förvaltningen hörande uppgifter återstå. Dessa bör tillsammans med andra ärenden av ekonomisk natur inom övriga organ i generalpoststyrelsen jämte nytillkommande uppgifter avseende verkets ekonomi förenas i ett särskilt ekonomiorgan.

Utrikesärenden

Frågor som på ett eller annat sätt har med postverkets förhållande till främmande länders postverk att göra handlägges på huvudsakligen tre håll i generalpoststyrelsen.

Grundvalen för det internationella postsamarbetet bildas av dels de allmänt internationella postfördragen, dels säravtal och andra specialöverenskommelser. Sådana ärenden, innefattande tolkning och tillämpning, skriftväxling, förberedelser m. m. till världspostkongresserna och andra internationella konferenser o. d., handhas av författningsbyråns avdelning för allmänna och utrikes ärenden. Flyg- och utrikes sektionen vid driftbyråns tra-

fikavdelning organiserar de internationella postförbindelserna med järnväg, båt eller flyg. Kameralbyråns utrikes räkenskapsavdelning sköter avräkningar med främmande länders postförvaltningar beträffande dels transitersättning och annan gottgörelse för postbefordran, dels penningförmedlingen.

Vid flera tillfällen under årens lopp har diskuterats att föra samman alla utrikesärenden i en byrå, en särskild utrikesbyrå. Därigenom ville man bl. a. vinna större enhetlighet och bättre samordning vid ärendenas behandling och gemensam representation i internationella sammanhang. Det framtida perspektivet av allt livligare utlandsförbindelser och vidgat internationellt samarbete även på det postala området skulle kunna anses ytterligare tala för att koncentrera utrikesfrågorna till en enhet. Vår undersökning och prövning har dock givit vid handen, att den nuvarande uppdelningen av utrikesärendena väl ansluter sig till olika funktioner av generalpoststyrelsens verksamhet. Att föra samman dessa ärenden i en särskild byrå skulle bryta den funktionsindelning som bör vara riktpunkten för generalpoststyrelsens organisation. Det har ej heller kunnat påvisas, att den nuvarande funktionsindelningen innebär dubbelarbete eller skapar svårösta samordningsproblem. Det finns alltså ej anledning att organisera en särskild utrikesbyrå.

Däremot bör uppgifterna något omfördelas. Sålunda synes det exempelvis angeläget, att i de internationella arbetsgrupper, konferenser och sammanträden, som har att behandla frågor om postarbetets teknik, organisation och rationalisering, taxestruktur, kostnadsredovisning o. d., den ordinarie utrikesrepresentationen från författningsbyråns motsvarighet i vårt organisationsförslag i större utsträckning än som f. n. är fallet kompletteras eller i vissa fall helt ersättes med representanter från specialorganen i generalpoststyrelsen för nämnda ärenden. De vikt- och ersättningsammansättningar som trafikavdelningens flyg- och utrikessektion upprättar är i hög grad besläktade med de avräkningsfrågor som handhas av utrikes räkenskapsavdelningen. Vi föreslår, att arbetet med dessa sammansättningar överföres dit.

Drift- och trafikärenden

Sedan organisations- och trafikavdelningarnas chefer för några år sedan erhöll ökade befogenheter — i stort sett desamma som tillkommer cheferna för styrelsens byråer — har framförts tanken, att avdelningarna borde bilda självständiga byråenheter. Därvid har också åberopats överväganden från generalpoststyrelsens sida av äldre datum om att inrätta en särskild trafikbyrå.

Vid tiden för dessa överväganden var emellertid förutsättningarna för en sådan byråbildning helt andra än i dagens läge, sedan såväl en driftbyrå som en personalbyrå tillkommit. Tanken på en särskild trafikbyrå är oförenlig med idén om en driftledningsfunktion, som skall ha ansvar för hela

den postala apparatens organisation och för den samlade driften ute på fältet. I sitt förslag att en driftbyrå skulle inrättas, framhöll generalpoststyrelsen på sin tid, att ärenden tillhörande trafikavdelningens område (om postbefordran och landsbygdens postanordningar) intimt berörde även driftavdelningens (= nuvarande organisationsavdelningens) verksamhetsområde. Det vore därför angeläget, att de båda avdelningarna även i fortsättningen tillhörde en och samma byrå. Detta skäl kvarstår alltjämt och framträder med ökad styrka i perspektivet av den tilltagande urbaniseringen och med tanke på vikten av att få ett starkare samlat grepp om den postala serviceorganisationen.

Den nuvarande uppdelningen på en organisations- och en trafikavdelning torde delvis hänga samman med de olika anställningsformerna och de förr mer än nu föreliggande skiljaktigheterna i avlöningssystem för, å ena sidan, tjänstemännen vid tätorternas postanordningar och, å andra sidan, de avtalsanställda vid poststationer, lantbrevbäring e. d. på landsbygden. Detta skäl faller, om avdelningarnas lönefrågor överflyttas till personalfunktionen. Denna överflyttning jämte den decentralisering av befogenheter i trafik- och organisationsärenden till distriktscheferna som vi föreslår i det följande talar i stället ytterligare för att avdelningarna slås samman till en enhet. Organisations- och trafikärendena är av samma natur, fastän de har fått olika benämningar. Trafikärendena bör lika väl som organisationsavdelningens frågor kunna benämnas organisations- eller driftärenden.

Inom den sålunda av de båda avdelningarna bildade enheten bör ärendena grupperas med hänsyn till deras funktionella samhörighet, t. ex. ärenden om fasta postanstalter av alla slag i en grupp och ärenden om alla postutdelningsformer i en annan. Det är av stor vikt från samordningssynpunkt att till ett organ för postbefordringsfrågor föra samman de ärenden av postföringsteknisk natur rörande posttransporter med olika befordringsmedel (järnväg, bil, flyg etc.), tidtabeller, postutväxling m. m. som trafikavdelningen svarar för med ärendena om personaluppsättning och personalstyrka för postens sortering, transport m. m. samt om sorterings- och transportarbetets organisation, vilka tillhör organisationsavdelningens ansvarsområde. Behovet av samordning av de båda avdelningarnas uppgifter inom en enhet framträder särskilt starkt inför det framtidsprogram om prioriteringsindelning av posten som vi finner angeläget.

Postverkets revision

Den *externa revisionen* av postverket fullgöres av riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. *Intern revision* ombesörjes av medelsrevisionen och räkenskapskontoret inom kamerabyrån samt i fråga om bankverksamheten av postbankens kontrollkontor. Dessutom finns för kontroll av den penningförmedlande verksamheten särskilda granskningsorgan inom kame-

ralbyrån och postbanken. Vi har i annat sammanhang anfört skäl för att granskning och kontroll av betalningshandlingar i den penningförmedlande verksamheten skall koncentreras till postbanken för att så långt möjligt inordnas i bankens EDB-system. Här gäller våra överväganden den på verkets inkomster och utgifter inriktade revision som omhänderhas av medelsrevisionen, räkenskapskontoret och postbankens kontrollkontor.

Räkenskapskontoret handhar den allmänna kontrollen av kassaväsendet och medelsredovisningen samt granskningen av vissa inkomsttitlar. Kontrollåtgärderna ingår såsom led i den bearbetning av redovisningshandlingar från postanstalterna vilken föregår den månatliga räkenskapsavslutningen för postverket i dess helhet.

Medelsrevisionens huvudsakliga uppgift är att granska postverkets driftutgifter. Revisionen är kameral och riktar sig i första hand mot distrikts- och lokalförvaltningarna. I vissa avseenden granskas dock även utgifternas sakliga grund. Sålunda övervakas bl. a., hur de ekonomiska befogenheterna utnyttjas. Även centralförvaltningens räkenskaper granskas fortlöpande av revisionen, ehuru granskningen av postverkets huvudräkenskaper i princip vilar på riksrevisionsverket. I förhållande till distrikts- och lokalförvaltningarna torde granskningen vid medelsrevisionen kunna betraktas såsom slutrevision. Därvid avser granskningen väsentligen personalens löner och ersättningar. Den utgör en kontroll av att löneförfattningar tillämpas rätt, att själva löneuträkningen är riktig och att det finns underlag för löner och ersättningar i inrättade tjänster, åtaganden etc. Någon egentlig sakgranskning på detta område utövar dock icke medelsrevisionen. Verksamheten vid revisionen sker genom stickprov och drives i sina huvuddelar på sätt som 1956 års rationaliseringsutredning har förordat för revision av detta slag.

Postbankens kontrollkontor är ett för postbanken internt kontrollorgan. Det granskar bankens huvudbokföring och kontobokföring, övervakar, att innestående kapital disponeras enligt i behörig ordning fattade beslut eller eljest givna anvisningar, kontrollerar, att räntor och lånelikvider inflyter och bokföres, övervakar bankens expeditionspostgirokonton samt inventerar dess kontanta kassor. Vidare ansvarar kontoret för förvaringen av säkerheter för utlämnade lån. Mera sakrevisionellt inriktad granskning — t. ex. granskning av att medelsdispositioner överensstämmer med bankens kreditpolitik, sådan den i första hand anges i medelsplaceringsreglementet, eller granskning av valet av placeringsobjekt i enskilda fall — synes kontoret fullgöra endast i ringa omfattning.

Vi har övervägt, huruvida icke intern revision och granskning, som nu utövas av skilda enheter, skulle kunna föras samman till ett revisionsorgan. En sådan åtgärd vore naturlig mot bakgrunden av vår strävan i övrigt att föra samman likartad verksamhet.

Våra överväganden på denna punkt har lett till förut angivet förslag, att all granskningsverksamhet avseende postanstalternas redovisning av medel

i den penningförmedlande verksamheten skall utföras av postbanken med tillhjälp av modern datateknik.

Nuvarande fördelning av granskningsuppgifter mellan räkenskapskontoret, medelsrevisionen och postbankens kontrollkontor anser vi böra behållas i stort sett oförändrad. Räkenskapskontorets allmänna kontroll över postanstalternas bokföring och kassaväsande utövas i anslutning till den bearbetning av räkenskaper som under alla förhållanden måste ske vid kontoret. Det skulle därför medföra ökat arbete att flytta över denna kontroll till annan enhet.

Medelsrevisionen, som torde få betraktas såsom postverkets egentliga revisionsorgan, bör alltjämt utgöra en särskild enhet i organisationen. Det kan emellertid diskuteras, huruvida denna enhet skall placeras fristående och lyda direkt under verkschefen eller ingå i viss byrå. Vilken grad av självständighet revisionen skall ha beror väsentligen på revisionens inriktning. Vi anser, att medelsrevisionen även i fortsättningen skall vara huvudsakligen kameralt inriktad och avse främst distrikts- och lokalförvaltningarna. Slutgranskning av centralförvaltningen liksom sakrevision i egentlig mening bör såsom hittills i princip ankomma på riksrevisionsverket. Även med denna inriktning bör emellertid medelsrevisionen ha en oberoende ställning och dess chef i varje fall ej i revisionsfrågor stå i lydadsförhållande till byråchef vilkens beslut och åtgärder kommer under revisionens granskning.

Alternativen för oss har varit att placera revisionen antingen såsom en fristående enhet direkt under verkschefen eller under chef som har företrädesvis stabsuppgifter och således icke själv fattar beslut som faller inom revisionens granskning. Vi har funnit, att revisionen kommer att få en naturlig anknytning till det ekonomiorgan som vi föreslår skola inrättas. Detta organ skall nämligen svara för postverkets räkenskapsväsen och allmänt sett fylla en ekonomisk kontrollfunktion genom i första hand kostnadsanalys, kostnadskontroll och budgetkontroll. Ett nära samarbete mellan medelsrevisionen och ekonomiorganet är därför av stort värde. Ekonomiorganets chef avses icke komma att i någon större utsträckning utöva beslutanderätt med avseende på verkets driftutgifter. Vi förordar, att medelsrevisionen anslutes till ekonomiorganet. Att så sker behöver icke hindra, att medelsrevisionens chef i sina revisionsåligganden är självständig. Han bör således även i denna organisation kunna vara föredragande i revisionsärenden med rätt och skyldighet att direkt till verkschefen rapportera förhållanden som han anser böra komma till dennes kännedom. Organisationen ger emellertid chefen för ekonomiorganet inflytande över revisionens dimensionering och personaluppsättning samt i fråga om samordningen med byråns förut berörda kontrolluppgifter. När vi har stannat för att förorda denna organisation för postverkets medelsrevision, har vi beaktat den omständigheten, att postverket icke, såsom t. ex. vattenfallsverket, har en om-

fattande investeringsverksamhet som ställer särskilda krav på revisionen med hänsyn till behovet av intern sakgranskning, efterkalkyler etc.

I vårt förslag till omorganisation av postbanken utgick vi från att för postbanken intern revision skulle handhas av bankens kontrollkontor. Organet avsågs stå till postbankschefens förfogande för granskning av underlydande personals skötsel av bokföring m. m. Det förtjänar nämnas, att postbankens driftutgifter för närvarande granskas av medelsrevisionen inom nuvarande kameralbyrån. Vi anser, att nämnda revisionsorgan även i fortsättningen skall fullgöra denna granskning.

I det särskilda förslaget om postbankens omorganisation uppmärksammades emellertid frågan om bankens externa revision. I promemorian anfördes följande.

Postbanken är för närvarande underkastad kontroll av riksräkenskapsverket (riksrevisionsverket från 1 juli 1961) enligt samma regler, som gäller för affärsverken i allmänhet. Med hänsyn till postbankens karaktär av penninginrättning med en omfattande medelsförvaltning kan ifrågasättas, om icke bankens förvaltning borde granskas av i särskild ordning utsedda revisorer.

I den mån postbankens interna kontroll avser ledningens åtgärder — t. ex. granskning av att beslut om medelsdispositioner är formellt riktiga, att dispositioner sker inom medelsplacersreglementets ram och i övrigt enligt av statsmakterna och styrelsen anbefallda riktlinjer, granskning av valet mellan alternativa placeringsmöjligheter o. d. — inlägges i kontrollen uppgifter vilka vanligtvis anförtros åt revisionsorgan med mera oberoende ställning eller åt externrevision. Med utgångspunkt från vad som i allmänhet gäller för affärsverksrevision skulle således granskningsuppgifter av detta slag kunna hänföras till den hela postverket omfattande revisionen inom ett blivande ekonomiorgan och till riksräkenskapsverket.

Genom sin synnerligen omfattande medelsförvaltning och utlåningsverksamhet fullgör emellertid postbanken uppgifter vilka helt avviker från den verksamhet som omfattas av den vanliga affärsverksrevisionen. Onekligen är postbankens låneverksamhet mera jämförbar med den motsvarande verksamhet som utövas av sparbanker, affärsbanker och försäkringsbolag samt andra medelsförvaltande organ, t. ex. ATP-fonderna.

Vi har tidigare beträffande postbanken betonat räntabilitetssynpunkter och angelägenheten av affärs- och bankmässighet i handlandet. Men ju större affärsmässighet som inlägges i en verksamhet, desto starkare gör sig behov gällande av rörelsefrihet och obundenhet av detaljerade föreskrifter. Allmänna direktiv och riktlinjer måste då i stor utsträckning bli vägledande för handlandet. Samtidigt blir kontrollen över verksamheten mera komplicerad och ställer ökade krav på dem som skall utföra den.

Det kan därför ifrågasättas, om inte den externa revisionen av postbanken ligger på ett annat plan än de revisionsuppgifter som det centrala statliga revisionsorganet är inriktat på. Sannolikt skulle detta organ behöva

vidta specialarrangemang för att kunna utöva en effektiv förvaltningsrevision av postbanken. Vederbörande revisor måste nämligen vara väl förtrogen med bankmässiga bedömanden. En enskild åtgärd kan ej bedömas isolerad. Detta gäller bl. a. dagslånemarknaden. För engagemangen och aktiviteten kan här i stort sett inga andra normer uppställas, än att bankens deltagande i denna marknad skall syfta till att på ett affärsmässigt sätt reglera bankens likviditet. Förebilder för här avsedd revision och tillsyn bör därför kunna sökas hos med postbanken jämförbara bankinstitut.

Eftersom postbanken drives inom postverkets ram, torde det emellertid varken vara lämpligt eller möjligt att genom en speciell revision för postbanken ställa banken utanför den hela postverket omfattande affärsverksrevisionen, dvs. riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. Däremot borde denna revision kunna kompletteras med ett revisionsinstitut speciellt för postbankens medelsförvaltning. Affärsverksrevisionen skulle alltså ha möjlighet att underkasta postverket inklusive postbanken den granskning den anser påkallad. Vi förordar, att ett sådant institut inrättas, förslagsvis bestående av tre revisorer, som utses av Kungl. Maj:t. Det synes oss därvid lämpligt, att *en* revisor företräder riksrevisionsverket, att *en* har för auktorisation såsom revisor erforderlig kompetens och att *en* utses på förslag av bankinspektionen. Det sålunda bildade revisionsinstitutet skulle ha att årligen — med erforderlig biträdeshjälp — granska postbankens medelsförvaltning och avge berättelse härom till riksrevisionsverket.

Topporganisationen

Ansvaret för samordningen och planeringen av verksamheten i stort vilar i generalpoststyrelsen nuvarande organisation praktiskt taget på generaldirektören ensam. Han biträdades dock däri av överdirektören, som i sin egenskap av souschef har att följa styrelsens hela verksamhet och som på en del områden utövar generaldirektörens beslutanderätt genom att i dennes ställe avgöra vissa drift-, personal- och anskaffningsärenden.

Planerings- och samordningsuppgifterna för den verkställande ledningen är många och omfattande i ett företag av postverkets storlek och karaktär med över 30 000 anställda och med åtskilliga betydande verksamhetsgrenar. Den större aktivitet i olika avseenden liksom de befogenhetsöverflyttningar från statsmakterna till verket och den organisation i övrigt som vi förordar kommer att ställa ökade krav på ledningen, när det gäller att planera verksamheten, utforma servicen samt den allmänna och ekonomiska politiken, följa utvecklingen inom verket och samhället i övrigt samt att samordna åtgärder och olika funktioner. Härtill kommer den utåtriktade verksamhet som ankommer på den högsta verksledningen och för vilken den måste ha tid och utrymme i sitt arbetsprogram. Vi tänker härvid bl. a. på de personliga PR-insatser från postverkets ledande män som fordras i sammanhang i vilka verket har intressen att bevaka eller för verket betydelsefulla kon-

takter kan knytas. Poströrelsens universella utbredning medför vidare, att verksledningen måste ha livliga förbindelser med företrädare för utländska postverk och med arbetskrävande insatser delta i internationella postala konferenser och kommittéer. Utvecklingen pekar mot ett ännu intensivare internationellt utbyte i framtiden. Den högsta verksledningen bör vidare få tillfälle att i större utsträckning än nu göra besök vid postanstalter, delta i postmästaremöten m. m. för att få kontakt med olika kategorier av postanställda och skaffa sig erfarenhet om aktuella projekt i den postala driften genom studier på platsen.

Det är angeläget, att den verkställande ledningen i centralförvaltningen får ökat utrymme och större resurser för här angivna uppgifter. I det syftet bör topporganisationen stärkas på sätt som vi föreslår i det följande. Därjämte bör verkschefen få ett personligt sekretariat.

Indelning i funktioner

Den nu lämnade redogörelsen har vi sökt att koncentrera på spörsmål som vi bedömt såsom väsentliga för uppbyggnaden av en ny organisation. Vi finner, att postverksamhetens centrala administration lämpligen kan delas upp på följande naturliga funktioner, nämligen *driftfunktion*, *personalfunktion*, *fastighets- och förrådsfunktion*, innefattande även industriell verksamhet, *ekonomifunktion* och *kommersiell funktion*. Härtill kommer *postbanken* för den centrala administrationen av huvudsakligen postsparbank och postgiro.

Såsom *särskilda funktioner* kan därjämte betraktas dels den verksamhet som avser planeringen av *postverkets medverkan i det totala försvaret* och därmed sammanhängande frågor, dels den *expertuppgift i juridiska frågor* som den till personalbyrån nu hörande ombudsmansexpeditionen fullgör.

När man bygger upp organisationen, bör man sträva efter att med beaktande av funktionella samband begränsa antalet enheter på skilda nivåer inom centralförvaltningen. Avsikten härmed är främst att tillgodose behovet av samordning mellan närbesläktade verksamhetsområden och att minska antalet informationskanaler till högsta ledningen och chefsnivån närmast därunder.

Vi utgår vidare från att befogenheter skall delegeras från styrelsen till skilda nivåer inom centralförvaltningen och att åtskilliga uppgifter kommer att decentraliseras till i första hand distriktsförvaltningarna. Allmänt sett anser vi nämligen, att ansvaret för den regionala och lokala förvaltningen liksom avgöranden om den fortlöpande driften skall i princip ligga på distrikts- och lokalförvaltningarna. Denna grundtanke utesluter dock icke, att man för att dra nytta av centraliseringens fördelar i fråga om viss verksamhet — t. ex. när det gäller kontorsarbete av masskaraktär, upphandling och förrådshållning — koncentrerar sådan till enheter inom centralförvaltningen. Våra överväganden och förslag härom redovisar vi i kapitel 15.

Några förändringar som skulle kunna radikalt påverka postverksamhetens hela struktur och inriktning torde ej vara att räkna med inom överskådlig tid. Vi bygger således vårt organisationsförslag på en normal tillväxt och utveckling av poströrelsen. Man bör kunna utgå från att den organisatoriska ram som postverkets centralförvaltning skulle få enligt vårt förslag skall äga bestånd relativt lång tid.

Förslag till organisation

Vi föreslår, att de förut angivna funktionerna skall inrymmas i följande byråenheter, nämligen en *driftbyrå*, en *personalbyrå*, en *fastighets- och förrådsbyrå*, en *försvarsbyrå*, en *ekonomibyrå* och en *kommersiell byrå*.

Därtill kommer såsom en särskild enhet *postbanken* samt utanför byråindelningen en *juridisk avdelning* och *generaldirektörens sekretariat*. Byråerna indelas i avdelningar och avdelningarna i sin tur i sektioner. De tre avdelningarna inom postbanken ligger i organisationen på samma nivå som byråerna. Likväl anser vi för dem benämningen avdelning lämpligare än byrå. Vi föreslår även, att benämningen *generalpoststyrelsen* på postverkets centralförvaltning ändras till *poststyrelsen*. Däri innefattas i en blivande organisation också lekmanastyrelsen.

I den på s. 145 intagna tablån redovisar vi schematiskt vårt organisationsförslag för centralförvaltningen. En mera detaljerad plan över ärendesfördelningen mellan och inom byråerna och postbanken samt dessa enheters indelning i avdelningar och sektioner framgår av bilagor till vårt betänkande (*Bilaga 5: 1—5: 7*). Sektionsindelningen markeras där genom den inramning som gjorts av olika ärendesgrupper inom avdelningarna. Vi har ansett det icke höra till vår uppgift att gå in på den ytterligare uppdelning av arbetsuppgifterna inom sektioner och motsvarande enheter (dvs. sektionernas inre organisation) som kan bli nödvändig.

Utöver förut framförda allmänna motiveringar till organisationsförslaget vill vi anföra följande.

Driftbyrån

På denna byrå skall ankomma att utöva den centrala ledningen av driften vid postverkets driftställen och att tillse, att postanordningarna anpassas efter utvecklingens krav. I denna uppgift skall således ligga ett ansvar inte bara för att den postala apparaten fungerar på avsett sätt utan också för planeringen och utvecklingen av postanordningarna. Av skäl som anförts i kapitel 3 torde postverkets service framdeles mer än någonsin komma under allmän debatt. Det är därför av största vikt, att byrån från organisatoriska synpunkter ägnar serviceformerna all möjlig uppmärksamhet. Den har att med utgångspunkt från de principer styrelsen fastställer meddela direktiv och dra upp riktlinjer för postanordningars inrättande och utform-

ning. Denna direktivgivning fordrar större utrymme, när ytterligare befogenheter i organisationsfrågor decentraliseras till distrikts- och lokalförvaltningarna.

Det är också angeläget, att byrån skaffar sig ett starkt grepp om effektivitetsutveckling och personalhushållning. Härvid bör ett nära samarbete etableras med ekonomibyran. För att göra ökade rationaliseringsinsatser möjliga bör man renodla och förstärka nuvarande resurser för detta ändamål.

Byrån organiseras på tre avdelningar, nämligen en allmän avdelning, en postbefordringsavdelning och en rationaliseringsavdelning.

Allmänna avdelningens uppgifter skall avse huvudsakligen driftkontroll, personalhushållning, inspektionsverksamhet, organisation av postanstalter, kassatjänst, postutdelning i alla former, lokala transporter, färd sätt vid lantbrevbäring o. d. Inspektionsuppgiften är ett nytt moment i driftbyråns verksamhet och syftar till att centralförvaltningen, särskilt i samband med den tänkta ytterligare decentraliseringen, skall kunna kontrollera, att ledningens intentioner på olika områden fullföljes. Inspektionen skall även tjäna syftet att vidga möjligheterna för styrelsens tjänstemän att få kontakt med praktiska driftproblem och att åstadkomma ett åsikts- och erfarenhetsutbyte mellan dem och särskilt postdirektionstjänstemännen. Fastän ansvaret för inspektionerna, som tänkes avse företrädesvis postdirektionerna, ligger på driftbyrån, bör de utföras i samarbete med specialister från andra byråer.

Postbefordringsavdelningen skall handha frågor om sortering av den avgående posten och dess befordran mellan olika orter med alla slags transportmedel. Det tillkommer främst denna avdelning att överväga de posttekniska sidorna av den servicedifferentiering som vi har föreslagit i kapitel 3.

Frågor om ny- och ombyggnad av postvagnar — vilka med få undantag är statens järnvägars egendom — handläggas av postbefordringsavdelningen. Den har att fylla postverkets roll såsom beställare och initiativtagare i dessa frågor och gentemot järnvägsstyrelsen företräda de posttekniska synpunkterna. I den mån så är erforderligt för bedömningen av ingenjörstekniska spörsmål om postvagnar, bör avdelningen inhämta råd och anvisningar från den ingenjörsexpertis som vi förutsätter skola finnas inom fastighets- och förrådsbyrån samt rationaliseringsavdelningen.

Poststyrelsens befattning med diligensrörelsen bör omfatta endast centrala ledningsuppgifter, t. ex. principiella frågor om trafikens inriktning, frågor om linjeförvärv och andra investeringar. Nuvarande diligenssektion inom generalpoststyrelsen svarar i stor utsträckning även för trafikens löpande förvaltning. Enligt vår uppfattning skulle denna underlättas, om sektionen vore närmare ansluten till själva trafiken. Vi föreslår därför, att det undersökes, om inte sektionen såsom en från generalpoststyrelsen detache-

rad enhet kan förläggas till en med hänsyn till diligen snätets utbredning lämplig ort i Norrland, t. ex. Umeå.

Skäl kan åberopas för att diligen srörelsens administration skall lyda direkt under driftbyråchefen. Vi har dock ansett, att bl. a. det mycket viktiga postföringsinslaget i diligen strafiken motiverar, att denna inordnas i postbefordringsavdelningen.

Rationaliseringsavdelningen skall bedriva såväl administrativ som teknisk rationalisering.

Postverkets drift är i hög grad personalkrävande. Närmare 80 % av de totala driftkostnaderna utgöres av lönekostnader. Enligt förut åberopade prognoser förutses i postverket en personalökning under 1960-talet med omkring 6 000 personer. Inför detta perspektiv framstår en intensiv rationaliseringsverksamhet såsom angelägen, särskilt med hänsyn till den tilltagande knapphet på arbetskraft som också kan skönjas.

När vi föreslår, att ett särskilt rationaliseringsorgan inrättas inom driftbyrån, avser vi ej, att allt rationaliseringsarbete i postverket skall koncentreras dit. Det bör åligga såväl centralförvaltningens skilda organ som enheterna på olika nivåer inom organisationen i övrigt att sträva efter effektivitet i postverksamheten och i så stor utsträckning som möjligt utföra det praktiska rationaliseringsarbetet inom sina avsnitt av verksamheten. Rationaliseringsorganet bör fungera såsom expertorgan i rationaliseringsfrågor och centralt planera och ge direktiv för sådan verksamhet samt självt svara för utredningar i fråga om de mera principiella, långsiktiga och genomgripande rationaliseringsprojekten. Till grund för verksamheten bör ligga dels en översiktlig långtidsplanering, dels en mera detaljutformad planering avsedd för den fortlöpande rationaliseringsverksamheten vid distrikts- och lokalförvaltningarna. Det centrala rationaliseringsorganet bör följa upp planeringen och kontrollera resultatet av genomförda rationaliseringar.

En väsentlig uppgift för rationaliseringsorganet bör vara att kontinuerligt pröva möjligheterna till ökad automatisering och mekanisering av arbetsprocessen. Detta kräver, att arbetsstudierna intensifieras men också att organet uppmärksamt följer utvecklingen på det posttekniska området i utlandet samt även i övrigt tar till vara möjligheterna till teknisk rationalisering i postverket. För sådant ändamål finns sannolikt behov av viss experiment- och försöksverksamhet. Rationaliseringsorganet bör ombesörja sådan verksamhet i erforderligt samarbete med postverkets verkstad eller utanför verket stående företag. Det kunde ifrågasättas, om icke denna verksamhet skulle avse även forskning, som skulle inriktas på särskilda för det postala arbetet lämpade större mekaniska anläggningar. Sådan forskning förekommer i vissa utländska postverk i vilka rörelsens omfattning ger bättre förutsättningar härför än i det svenska. Vårt postverk torde genom den publicitet som denna forskning får och genom studieresor samt i de in-

ternationella postala samarbetsorganen ha goda möjligheter att tillgodogöra sig den utländska forskningen. Vi anser det därför åtminstone tills vidare icke behövt, att det föreslagna rationaliseringsorganet inriktas på sådan forskning.

Rationaliseringsansträngningarna bör sättas in i första hand på de områden inom vilka de största automatiserings- och mekaniseringsmöjligheterna finns, dvs. i fråga om massbearbetning av data, sortering samt lossning och lastning av post. På områden inom vilka möjligheterna att använda tekniska hjälpmedel är begränsade bör arbetsstudierna drivas i syfte att bl. a. förbättra de manuella arbetsmetoderna och minska förekomsten av tungt och enformigt arbete.

Vi har mot varandra vägt alternativen att ge rationaliseringsorganet en fristående ställning såsom stabsorgan åt verksamheten eller att placera det inom driftbyrån. Vissa skäl talar onekligen för det första alternativet. Å andra sidan är organets verksamhet genom sin huvudsakliga inriktning på driften vid postanstalterna så nära förbunden med driftbyråns uppgifter, att vi inordnat det i denna byrå. Mera vittomfattande rationaliseringsutredningar bör göras av särskilda kommittéer med sammansättning som varierar efter rationaliseringsobjektens art. Rationaliseringsorganet bör för övrigt vara elastiskt och genom tillfälligt anlitan av experter från olika verksamhetsfält såväl inom som utom postverket fortlöpande anpassas efter uppgifterna. Dess karaktär av specialistorgan bör komma till uttryck bl. a. däri, att det skall kunna ställa experter till förfogande för att biträda andra byråer samt distrikts- och lokalförvaltningarna med utredningar.

Personalbyrån

Nu rådande läge och den utveckling som kan förutses på arbetsmarknaden kräver, att postverket ägnar spörsmålen om personalens rekrytering, utbildning, vård samt anställning och löneförhållanden allt större uppmärksamhet. Genom förslaget att föra samman behandlingen av alla löne- och avtalsfrågor inom poststyrelsen till personalbyrån avser vi att skapa bättre förutsättningar för en progressiv och målmedveten personal- och lönepolitik. Bl. a. bör den överflyttning av befogenheter i tillsättningsfrågor från poststyrelsen till postdirektionerna som vi föreslår i kapitel 15 ge ökat utrymme för byrån att initiera åtgärder och ge direktiv ifråga om rekrytering och personalvård samt att följa utvecklingen på den allmänna arbetsmarknaden, utarbeta och systematisera urvalsmetoder m. m.

Byrån indelas i en allmän avdelning, en rekryterings- och utredningsavdelning, ett kansli för företagsnämndsverksamheten i postverket, en utbildningsavdelning samt en löne- och avtalsavdelning.

Generalpoststyrelsen har efter samråd med oss fr. o. m. den 1 januari 1962 inom byrån inrättat en rekryteringsavdelning och en personalvårdsavdelning.

Allmänna avdelningen skall svara för personaladministrativa åtgärder såsom tillsättning av tjänster o. d., personalvård samt pensionsfrågor.

Personalbokföring och personalredovisning för styrelsens alla byråer (dock ej postbanken) överflyttas till avdelningen, varigenom den blir ett gemensamt personalkontor för hela poststyrelsen med undantag för postbanken. Detta innebär ej någon inskränkning i varje byråchefes befogenhet att exempelvis fastställa semesterplan, förordna vikarie o. d. I personalkontorsuppgifterna ingår att svara för anställning och introduktion av personal till kontors- och expeditivaktskarriärerna inom centralförvaltningen (dock ej för postbanken, som har egen rekrytering).

Vi vill understryka vikten av en väl utbyggd personalvård i postverket. — däri ingående bl. a. hälsovård och rehabiliteringsverksamhet. Denna bör emellertid avse endast områden inom vilka samhället icke vidtagit särskilda anordningar som kan tillgodose behoven i postverket. Under ett uppbyggnadsskede kan det vara motiverat, att personalvården lyder direkt under byråchefen. Sedan förhållandena normaliserats, bör dess administration ingå i den allmänna avdelningens uppgifter.

Rekryterings- och utredningsavdelningen får en central uppgift i fråga om planeringen av postverkets personalrekrytering. Den skall med hjälp av personalstatistik, prognoser m. m. analysera och fastställa rekryteringsbehov, utforma rekryteringsprogram till stöd för den decentraliserade rekryteringen samt anpassa postverkets rekrytering efter utvecklingen på arbetsmarknaden. Härvid bör särskild vikt läggas vid undersökning av möjligheterna att i större utsträckning än f. n. anlita deltidsarbetande, särskilt kvinnlig, arbetskraft för såväl kassa- och kontorsarbete som brevbäring. Avdelningen har vidare att föreslå principer i fråga om urvalsmetoder, personalbedömning, kompetens o. d. Den skall slutligen mera konkret svara för den centraliserade rekryteringen till postassistents- m. fl. utbildningskurser i samarbete med utbildningsavdelningen.

I detta sammanhang vill vi ifrågasätta, om icke den nuvarande riksrekryteringen till postexpeditörskarriären borde ersättas med en regional och i vissa fall lokal rekrytering med decentraliserad prövning av sökandena. Härigenom skulle man kunna mera smidigt rekrytera efter behovet inom varje distrikt eller större ort och främja rekryteringen genom att kunna mera än nu tillgodose det utbredda önskemålet hos sökandena att få tjänstgöra på sina hemorter.

Företagsnämndsverksamheten i postverket administreras av *centrala företagsnämndens kansli*, som nu tillhör driftbyrån. Detta kanslis uppgifter spänner över hela området för styrelsens byråer. Men vi har funnit, att företagsnämndsverksamheten har störst samhörighet med personalbyråns uppgifter och att den därför bör ingå i denna byrå såsom en enhet direkt under byråchefen.

Postskolan har i nuvarande organisation, förutom utbildningsuppgifter,

vissa åligganden av rekryteringskaraktär. Utbildningsfrågorna i postverket är emellertid så omfattande, att skolans verksamhet bör koncentreras helt på dessa och att andra ärenden bör föras över till företrädesvis rekryterings- och utredningsavdelningen. Postskolans uppgifter bör, liksom hittills, avse ej bara den centraliserade undervisningen i Stockholm utan även administrationen av hela den decentraliserade utbildningen i postverket. Benämningen *utbildningsavdelning* är därför mera adekvat.

En särskild företagsnämnd, undervisningsnämnden, finns inrättad för information och samråd i rekryterings- och utbildningsfrågor. Tyngdpunkten synes ligga på utbildningsfrågorna, varför utbildningsnämnd bör vara en lämpligare benämning.

Utbildningsavdelningens roll bör vara att effektuera beställningar på utbildning från andra byråer, framför allt driftbyrån, vilka har att bedöma behovet av utbildning, såvida detta ej anförtros åt särskilda kommittéer eller andra utredningsorgan. Anpassningen av utbildningen i postverket efter den allmänna utvecklingen på skolans område, ändringar i postverkets service samt i teknik och arbetsmetoder, nya rön i fråga om undervisning o. d. behöver ett fortlöpande utredningsarbete. Det bör lämpligen utföras inom utbildningsavdelningen, som bör få personella resurser därför.

Till *löne- och avtalsavdelningen* föres samman alla löne- och avtalsfrågor. Avdelningen får dels författningsmässiga uppgifter, bestående i att utfärda och redigera löne- och arbetstidsbestämmelser samt tolka och tillämpa sådana, dels funktionen som centralt förhandlingsorgan. Såsom i våra allmänna överväganden om organisationsförändringar har antytts, avses fackbyråerna, huvudsakligen driftbyrån och intendentsbyrån, tillföra löne- och förhandlingsorganet organisatoriska och drifttekniska synpunkter på löne- och avtalsfrågorna. Detta gäller vid såväl tillämpningen och tolkningen som förhandlingarna. Förhandlingsdelegationerna bör sammansättas i anslutning till frågornas art och vikt med förhandlings-, löne- och fackspecialister. Vid viktiga förhandlingar bör delegationen ledas av befattningshavare med auktoritativ ställning i poststyrelsen, t. ex. överdirektören för driften. Delegationsledaren bör ha fullmakt att träffa uppgörelse vid bordet.

Allmänna synpunkter på rekrytering och utbildning

En kommitté inom postverket med representanter dels för generalpoststyrelsen, dels för de tre personalorganisationerna i verket utreder sedan mitten av år 1961 frågan om vilken allmän utbildning och fackutbildning som bör krävas för olika befattningsgrupper. Det är avsett, att kommittén skall kartlägga olika arbetsuppgifter och analysera uppgifternas krav på postal fackutbildning samt undersöka, vilka förkunskaper varje särskild fackutbildning kräver. Kompetensvillkor och krav på utbildning för olika uppgifter kan sålunda väntas bli allsidigt prövade. Vi vill dock framföra några syn-

punkter på dessa frågor inom områden som vårt utredningsuppdrag har givit oss särskild anledning att fästa avseende vid.

Rekryteringen till befattningar med kvalificerat administrativt arbete vid postkontoren, postdirektionerna och i centralförvaltningen förutsätter vi liksom hittills komma att ske huvudsakligen bland personal ur postassistentkarriären, dvs. bland tjänstemän som har gått igenom den postala fackutbildningen för sådant arbete — postassistentkursen. Emellertid bör personal ur andra karriärer kunna anlitas i större utsträckning än nu är fallet för de mera rutinbetonade administrativa uppgifterna.

Inom den postala administrationen, särskilt i centralförvaltningen, finns behov av personal för arbetsuppgifter för vilka postala fackkunskaper synes mindre nödvändiga än ingenjörsteknisk, ekonomisk, statistisk eller juridisk sakkunskap eller annan särskild kompetens. Kraven på sådan sakkunskap kommer med säkerhet att stegras i framtiden. Vi avser här bl. a. behovet av tekniker, av ingenjörer för exempelvis den tekniska rationaliseringen, för arbetet på fastighetsavdelningen och vid postverkets industrier, av ekonomer med handelshögskole- eller annan ekonomisk utbildning samt av statistiker företrädesvis inom ekonomibyrån och postbanken ävensom av företagsekonomer inom rationaliseringsorganen. Personer med erfarenheter av allmänt bankarbete behövs vidare inom postbanken.

Rekryteringen för dessa behov bör ske direkt från arbetsmarknaden, i den mån det ej inom verket redan finns lämpliga personer med behövliga specialkunskaper, ev. förvärvade på verkets bekostnad. Om så erfordras, bör den sålunda direktrekryterade personalen få lämplig orienterande postal utbildning.

Postassistentkursen bör i princip omfatta en utbildning som skall ge nödvändiga kunskaper om postverkets allmänna funktioner och vara direkt inriktad på assistentkarriärens administrativa och arbetsledande uppgifter.

Det är av vikt, att postverkets personal i allmänhet och dess administrativa personal i synnerhet är ekonomiskt inriktad. Den ytterligare delegering och decentralisering som vi föreslår ställer större krav på administratörerna på alla nivåer av företaget att handla på ett företagsekonomiskt riktigt sätt med beaktande av postverkets allmänna serviceplikter. Därför bör de blivande assistenterna redan från början få uppmärksamheten fäst på dessa problem. Utan att den nuvarande utbildningstiden — 22 månader — förlängs, bör genom omdispositioner i kursplanen undervisningen i företagsekonomiska och servicepolitiska ämnen kunna fördjupas.

Postassistentkursen bör byggas på med specialutbildning för olika ändamål, t. ex. för uppgifterna som kundtjänstombud och trafikledare vid diligensstrafiken. Vidareutbildning krävs också i handläggning av drift-, organisations- och rationaliseringsfrågor, i arbetsstudieteknik, företagsekonomi, förhandlings- och sammanträdesteknik, bankteknik osv.

Specialiseringen på skilda uppgifter och funktioner bör icke hindra viss

cirkulation av tjänstemännen såväl inom centralförvaltningen som mellan denna och regional- och lokalförvaltningarna. En sådan cirkulation mellan olika verksamhetsområden är tvärtom önskvärd för att tjänstemännen skall kunna få den inblick i och erfarenhet av postverksamheten i dess helhet som erfordras för kvalificerade administrativa uppgifter.

Behoven av vidareutbildning för särskilt kvalificerade ledareuppgifter torde till stor del sammanfalla med det allmänna behov av avancerad förvaltningsteknisk och administrativ fortbildning som i olika sammanhang har framhållits föreligga i statsförvaltningen. I avvaktan på en generell lösning av denna fråga bör postverket självt sörja för lämplig utbildning och därvid utnyttja redan befintliga möjligheter.

På grund av postbankens i vissa avseenden särpräglade verksamhet kan det ifrågasättas, om icke vissa år lämpligt antal deltagare i postassistentskursen borde utbildas med direkt syfte att rekryteras till bankens administration och till ledarebefattningar vid bankens driftenheter. Detta skulle kunna lösas, genom att förslagsvis på postkontorsdriften inriktad utbildning i grundkursen för dessa deltagare byttes ut mot utbildning i bankgörömmål eller genom att en särskild från den vanliga postassistentskursen skild utbildning anordnades.

Viss arbetsledareutbildning meddelas i de olika utbildningskurserna, t. ex. i postassistents-, postexpeditörs-, stationsmästare- och överpostiljonskurserna, i den senare i obetydlig omfattning. Arbetsledarna, som har omedelbart befäl över de ofta stora arbetsstyrkorna i brevbäring och sortering samt på postbanken, får däremot i allmänhet ingen särskild utbildning i personalledning. Det är angeläget, att arbetsledareutbildningen i postverket snarast bygges ut. Minst lika viktigt som utbildningen är emellertid själva urvalet av arbetsledare och metoderna för detta.

Vi anser, att postverket bör planera rekryteringen såväl till de administrativa chefsbefattningarna som av arbetsledare i alla karriärer mera metodiskt och på längre sikt än som nu sker. Vid tillsättning av särskilt de här nämnda befattningarna bör lämpligheten vara den avgörande befordringsgrunden.

Uppdelningen av arbetsuppgifter på olika karriärer efter utbildningslinjer har drivits långt i postverket. Denna specialisering har otvivelaktigt många fördelar men kan ibland vara till förfång för en rationell organisation av arbetet. Här bör ske en lämplig avvägning, som bör beaktas vid den pågående översynen av arbetsfördelnings- och utbildningsproblemen.

En angelägen uppgift för personalbyrån är att sträva efter att åt funktionärerna i verket anförtros arbetsuppgifter som bäst passar deras individuella läggning och kunskaper och att ta till vara den begåvningsreserv som finns inom verket. Allmänt taget bör postverket föra en rekryterings-, utbildnings- och befordringspolitik som syftar till att förverkliga den tanke som ligger bakom statsmakternas beslut att avskaffa formella kompetenskrav och ersätta dem med reella kompetensfordringar.

Fastighets- och förrådsbyrån

Denna byrå skall i den nya organisationen motsvara nuvarande intendentsbyrå. Vi har i närmast föregående avsnitt tämligen utförligt redogjort för byråns funktion och uppgifter samt dessas avgränsning från andra byråers åligganden. Det skall tillkomma de för driften ansvariga organen, i främsta rummet driftbyrån, att från drifttekniska och organisatoriska synpunkter bedöma behovet av lokaler och dessas belägenhet, storlek, disponering och inredning samt behovet och utformningen av utrustning och tekniska hjälpmedel. Fastighets- och förrådsbyråns uppgift skall vara att med beaktande av funktionskraven pröva, på vilket sätt anskaffning kan ske förmånligast, och att ombesörja anskaffningen. Byrån bör alltså pröva lokalfrågorna från arkitektoniska, byggnadstekniska, stadsplanemässiga och ekonomiska synpunkter och utrustningsfrågorna med hänsyn till vad marknaden kan erbjuda samt utrustningens pris och kvalitet.

Byrån indelas i en fastighetsavdelning, en upphandlings- och förrådsavdelning, en frankoteckensavdelning och en enhet för den industriella verksamheten.

Fastighetsavdelningen har att skaffa lokaler, överväga om ett lokalbehov skall tillgodoses genom ny- eller ombyggnad eller genom förhyrning, handlägga tomtförvärvs- och stadsplanefrågor samt ha hand om förvaltning, reparation och underhåll av postverkets fastigheter.

Arkitektkontoret, vars arbetsuppgifter starkt domineras av ärenden som sammanhänger med byggnadsverksamheten och postlokalernas inredning och utrustning, överflyttas med oförändrade arbetsuppgifter från kansliet inom nuvarande intendentsbyrå till fastighetsavdelningen. Dess tekniker skall liksom hittills fungera såsom konsulter åt andra organ i postverket.

Även frågor om inredningsdetaljer i postlokaler såsom kassadiskar, rembanor o. d. samt om lokalernas belysning, vilka alla har funktionssamband med lokalernas utformning, överföres från kansliet till fastighetsavdelningen. Så bör också ske med frågor om lokalernas städning och renhållning samt med den lokalmässiga sidan av frågor om lunchrestaurangerna.

I nuvarande organisation ansvarar intendentsbyrå för postverkets investeringsfrågor. Vi föreslår, att ekonomibyrå övertar ansvaret för den ekonomiska bedömningen av dessa. Men underlaget för ekonomibyråns bedömningar av investeringsfrågor måste tillhandahållas av olika organ. Det bör sålunda ankomma på fastighets- och förrådsbyrå att beträffande byggnader och fastigheter genom fastighetsavdelningen förse ekonomibyrå med utredningar och förslag om investeringsobjekt och kostnadsberäkningar för dessa samt i samråd med driftbyrå om turordning för objekten etc.

Generalpoststyrelsen har i nära samarbete med oss fr. o. m. den 1 mars 1962 genomfört en organisation av fastighetsavdelningen som i allt väsentligt överensstämmer med den som vi här förordar.

Upphandlings- och förrådsavdelningen bör, såsom vi utvecklat i våra allmänna organisationsöverbåganden, ha kvar sina nuvarande uppgifter i princip oförändrade.

I en blivande organisation kommer vederbörande fackbyrå, företrädesvis driftbyrån, att pröva behov, utformning och tilldelning av utrustning och tekniska hjälpmedel — särskilt i fråga om sådana beträffande vilka det postala funktionskravet är påtagligt. Upphandlings- och förrådsavdelningen har därefter att skaffa utrustningen. Arbetet inom det nuvarande byråkansliet reduceras därigenom. När det gäller anskaffning av artiklar i fråga om vilka funktionskravet ej är särskilt framträdande bör upphandlings- och förrådsavdelningen med sin marknads- och varukännedom ha större förutsättningar än kansliet att bedöma frågorna. Avdelningen bör därför från kansliet överta de ärenden om anskaffningar som återstår efter här föreslagen överflyttning av ärenden till driftbyrån. Avdelningen skall också ansvara för postverkets inventarieförteckning och dess redigering.

Även om vid anskaffningar en gräns dras mellan fackbyråernas ansvar för behov och funktionsbedömning och upphandlings- och förrådsavdelningens ansvar för själva anskaffningen, är det klart, att ett ständigt samarbete måste äga rum mellan funktions- och inköpsidorna under ärendenas handläggning. Försöken och experimenten med nya hjälpmedel skall göras i fackorganens regi. Men resultatet av strävandena att få fram rationella hjälpmedel är beroende också av de inköpande tjänstemännens marknads-kännedom och blick för vilka artiklar som kan lämpa sig för posttjänsten. Avdelningen bör få större personella resurser för det utredningsarbete som faller på den, när det gäller att införa nya artiklar.

Vid några tillfällen har det diskuterats att i industriorganisationen inordna det till postverkets industriområde i Ulvsunda förlagda centralförrådet. Vi anser, att sambandet mellan inköp, upphandling och förrådshållning motiverar, att förrådet förblir anslutet till upphandlings- och förrådsavdelningen.

Blankettförrådet ingår nu i industriorganisationen i Ulvsunda. Enligt vår mening bör det organisatoriskt anknytas till centralförrådet. Härför talar förutom funktionella skäl, att vid en förening centralförrådets distributionsapparat skulle kunna utnyttjas även för blankettsändningar. Ändringen bör ske i samband med att blankettförrådet efter ombyggnaden av industribyggnaderna förlägges till centralförrådsbyggnaden.

Frankoteckensavdelningen skall ha hand om utgivning av frimärken, frimärksförråd, frimärkstryckeri och filateliexpedition samt ärenden om frankostämpling. Detta innebär, att de flesta frågorna om frankotecken koncentreras till en avdelning, vilket synes praktiskt och arbetsbesparande.

I kapitel 7 har vi föreslagit, att postverkets befattning med stämpelfrågor skall inskränkas till försäljning av stämpelmärken på postanstalt för den myndighets räkning som befinnes lämplig att överta postverkets nuvarande

myndighetsfunktion i fråga om stämpelväsendet. Till dess denna ändring träder i kraft, bör stämpelfrågor handläggas inom frankoteckensavdelningen. Denna bör även efter ändringen hålla stämpelmärken i förråd.

Utgivningen av frimärken bör i första hand bedömas efter behovet av frimärken för frankeringsändamål. Det är emellertid fullt naturligt, att postverket i sin egenskap av affärsföretag — med samlarintressena som grund — därjämte anlägger rent kommersiella synpunkter på frimärksutgivningen. Därför är det fördelaktigt, att postverket håller en hög standard i fråga om såväl det konstnärliga och tryckeritekniska utförandet som motivvalet samt utger frimärken med väl avvägd periodicitet. Dessa postverkets kommersiella intressen låter sig väl förenas med de kulturella och good-willfrämjande syften som också bör vara vägledande för frimärksutgivningen och frimärkenas utformning. Icke minst för driften vid frimärksstryckeriet är det slutligen av vikt, att frimärksutgivningen sker efter en noggrann planering.

Postverkets industrier organiseras under platschefen på tre produktionsavdelningar, nämligen ett tryckeri, en mekanisk verkstad och en bilverkstad, var och en med en särskild chef. Direkt under platschefen inrättas två stabsenheter för hela industridriften, en för kamerala ärenden och en för driftrationalisering.

Till den kamerala enheten förs kassa-, personal- och avlöningsfrågor samt efterkalkyler, fakturering, driftbokföring, statistik och lagerbokföring. De inköp för industrierna som avser råvaror och andra särskilda för industridriften erforderliga förnödenheter och som nu ombesörjes av varje produktionsavdelning för sig, centraliseras till den kamerala enheten. Denna får uppgifter även i fråga om Ulvsundafastigheternas skötsel, underhåll, vakthållning o. d. Enheten för driftrationalisering inriktas på rationalisering av den industriella produktionen genom arbetsstudier m. m.

Personalen vid postbankens reparationsverkstad är till övervägande del tjänstemannaanställd och tillhör banken. Verkstadens rekryterings- och vikariepersonal är dock kollektivavtalsanställd och sorterar under industrierna i Ulvsunda. Den kollektivavtalsanställda reparationspersonalen är liksom den tjänstemannaanställda helt inordnad i bankens drift. Också den bör därför underställas banken.

Till mekaniska verkstaden hör bl. a. de byggnadsmålare som utför målningsarbeten i postverkets fastigheter i Stockholm. Deras arbetsuppgifter tillhör fastighetsavdelningens område, och de bör därför föras till denna.

Underhållsverkstäderna för motorfordon i Göteborg och Malmö administreras av huvudpostkontoren i de båda städerna. Platschefen för Ulvsundaindustrierna är emellertid teknisk ledare för dem. Någon organisationsändring föreslår vi ej. Dock bör platschefens befogenhet att anskaffa förnödenheter och hjälpmedel av olika slag utsträckas att gälla även för dessa underhållsverkstäder.

I nuvarande organisation handlägger intendentsbyråns kansli postverkets ärenden om ansvarighet för skada vid biltrafik. Detta sker i samarbete med ombudsmansexpeditionen, som bedömer ärendena från juridisk synpunkt. Vi ifrågasätter, om icke kansliets uppgifter i dessa ärenden borde övertas av industrierna, som med sin större sakkännedom om motorfordon bör ha bättre förutsättningar än kansliet att bedöma dem. Även övriga motorfordonsfrågor som kansliet nu svarar för bör lämpligen flyttas över till industrierna.

Genom de här föreslagna överflyttningarna av ärenden från kansliet till fastighetsavdelningen, upphandlings- och förrådsavdelningen samt industrierna liksom genom överföringen av kollektivavtalsfrågorna till personalbyrån kommer kansliets åligganden att minskas avsevärt. Vissa uppgifter kommer dock att återstå för ett kansli eller ett sekretariat åt byråchefen, nämligen byråns personalfrågor, utredningar i ärenden som kräver en allsidigare belysning än den varje specialavdelning ger från sina utgångspunkter, samordning av ärenden som berör hela byråns verksamhet och sekretariatsarbete överhuvudtaget. Vi föreslår, att ett särskilt *sekretariat* ställes till förfogande för chefen för fastighets- och förrådsbyrån. — För övriga byråer, som är mindre tekniskt inriktade och har mera rent administrativa uppgifter än fastighets- och förrådsbyrån, förutsätter vi, att byråernas sekretariats- och kansligöromål fullgöres inom de allmänna avdelningarna och att den utrednings- och sekreterarehjälp som byråchefen har behov av för egen del tillgodoses genom att den från fall till fall lämpligaste tjänstemannen inom byrån anlitas.

Vissa funktioner i poststyrelsen är gemensamma för den kontorsorganisation som styrelsen bildar. Hit hör inom personalbyrån skrivcentralen för styrelsen (dock ej för postbanken), inom driftbyrån postsamlingsexpeditionen (= styrelsens avgående och ankommande post), inom intendentsbyrån telefonväxeln, dupliceringsavdelningen, lokalernas dagliga underhåll och skötsel, städning o. d. samt inom varje byrå för sig vaktmästeri och budsändning.

Vi finner det rationellt, att alla dessa till kontorsservicen hörande enheter administreras av en enda byrå. De får anses förenliga med fastighets- och förrådsbyråns uppgifter och bör föras samman till denna byrå. Detta skulle bl. a. medföra, att den personal som används för vaktändamål och budsändning på de olika byråerna samlades i en för centralförvaltningen gemensam budcentral. Med denna bör därvid nuvarande postsamlingsexpedition kunna kombineras. Postbanken bör ha egen skrivcentral och egen budcentral.

Inom var och en av skrivcentralen, budcentralen och telefonväxeln bör en föreståndare svara för ledningen av det löpande arbetet. Enheterna anslutes inom fastighets- och förrådsbyrån till sekretariatet, där en tjänsteman får till uppgift att övervaka och administrera dem.

Försvarsbyrån

I ett krig är en väl fungerande postbefordran och penningförsörjning av vikt. Postverkets betydelse i det totala försvaret har accentuerats genom 1956 års bestämmelser om totalutrymning av vissa orter. Beredskapsplaneringen i postverket är därför en viktig uppgift. Den bör ledas och samordnas av försvarsbyrån. Men själva förberedelsearbetet måste utföras av fackbyråerna, var och en inom sitt område i samråd med försvarsbyrån. Härvid är det angeläget, att poststyrelsens militära rådgivare, militärassistenten, är väl insatt i den aktuella krigsplaneringen. Han fungerar f. n. såsom chef för försvarsavdelningen. Vi har ej anledning att här ta upp frågan om hans ställning och uppgifter, eftersom militärassistentorganisationen i sin helhet utredes i annat sammanhang.

Någon avdelningsorganisation inom försvarsbyrån finner vi ej påkallad. Uppgifterna fördelas på sektioner för allmänna ärenden om postverkets krigsorganisation, fältpostverksamheten samt postverkets civilförsvar och driftvärn.

Ekonomibyrån

Vi avser att genom förslaget om en ekonomibyrå skapa resurser åt postverket för ett starkare grepp om verkets totala ekonomi, än den nuvarande organisationen medger. I det syftet koncentreras den nu på flera byråer uppdelade handläggningen av ekonomifrågor till ekonomibyrån. Inom denna bildas enheter för ekonomisk planering, kostnadskontroll o. d. Byrån får karaktären av ett stabsorgan med allmänt utredande och analyserande uppgifter på det ekonomiska och statistiska området, men på samma gång blir den en kontrollfunktion med viss sakrevisionell syftning. Den skall därjämte svara för postverkets centrala bokföring och den kamerala revisionen.

Byrån indelas i en allmän avdelning, en statistisk avdelning, en räkenskapsavdelning, en revisionsavdelning och en datacentral.

Allmänna avdelningen har att överväga postverkets ekonomiska politik, göra ekonomiska utredningar och prognoser samt svara för kostnadskontroll, intäcks- och kostnadsanalyser, drift- och kapitalbudget samt budgetkontroll.

Till avdelningens uppgifter hör även att lämna ekonomisk information. Därmed kan avdelningen verksamt bidra till att öka intresset för de ekonomiska sammanhangen och problemen på olika håll i postverket.

Vi har i kapitel 13 anslutit oss till de riktlinjer för uppbyggnad av system för kostnadskontroll och de metoder för kostnadsberäkningar som professorn Ulf av Trolle har föreslagit. Själva uppbyggnaden av en kostnadskontroll och en kostnadsredovisning bör snarast möjligt fullföljas inom postverket. Uppdraget bör anförtros åt en särskild arbetsgrupp. Därefter bör det vila på ekonomibyråns allmänna avdelning att administrera och

vidareutveckla kontroll och redovisning, att analysera siffermaterialet och initiera lämpliga åtgärder.

Drift- och effektivitetskontrollen förutsättes komma att grunda sig på data som i stor utsträckning erhålles från kostnadsredovisningen. Ett nära samarbete mellan ekonomibyrån och driftbyrån är därför nödvändigt.

Inom allmänna avdelningen bör finnas personell kapacitet för ekonomiska analyser till grund för avvägningen av servicen och valet mellan olika servicealternativ samt för utveckling av analysmetoder för bedömning av organisationsstrukturen.

Överväganden om grunderna för taxesättningen och taxornas nivå samt bedömningen av kostnadstäckningen för skilda rörelsegrenar bör ligga på ekonomibyrån och inom denna på den allmänna avdelningen. Denna har att belysa taxefrågorna på grundval av självkostnadsberäkningar, intäkts- och kostnadsanalyser samt lönsamhetskalkyler. Den kommersiella byrån bör från sina utgångspunkter få göra sitt inflytande gällande på taxans detaljutformning. Framställningar till Kungl. Maj:t i avgiftsfrågor bör utformas av ekonomibyråns allmänna avdelning i samråd med kommersiella byrån.

I allmänna avdelningens åligganden ingår ett ansvar för postverkets drift- och kapitalbudget. Budgetberäkningarna måste emellertid grunda sig på uppgifter från de olika fackbyråerna. Avdelningen har att samordna och bedöma detta underlag enligt den samlade ekonomins krav. Avdelningen är normgivande i fråga om budgetmetodik o. d. Vi föreslår i kapitel 15, att befogenheterna på skilda nivåer skall anslutas till budget- och anslagsramar som skall bilda underlag för driftkostnadsstaten. När förslaget har genomförts, bör det höra till den allmänna avdelningens arbete att pröva, följa upp och kontrollera budgeten. Häri liksom i kostnadskontrollen framträder den sakrevisionella funktion som avdelningen också skall fylla.

Avdelningens organisation och dimensionering är starkt beroende av hur systemen för kostnadskontroll och självkostnadsberäkningar bygges upp i praktiken. Den här föreslagna organisationen får betraktas såsom en principlösning, vilken bör vara vägledande vid en etappvis uppbyggnad av avdelningen i anslutning till de erfarenheter som görs vid tillämpningen av kostnadskontrollsystemet m. m.

Statistiska avdelningen övertar det nuvarande statistiska kontorets uppgifter. Att avdelningen placeras i ekonomibyrån och framdeles får omfattande arbetsuppgifter för dennas räkning, får ej undanskymma dess roll som statistiskt expertorgan för hela postverket. Såsom sådant har det att kontinuerligt eller för visst tillfälle ta upp och bearbeta statistik för skilda ändamål och åt olika enheter inom central-, regional- och lokalförvaltningarna samt att fungera som rådgivare i statistikärenden. Erfarenheten visar, att det finns ett starkt behov av att insamlingen av statistiska uppgifter samordnas och att olika tjänsteställen som planerar att infordra så-

dana dessförinnan inhämtar råd och anvisningar från den statistiska expertisen.

Den statistiska avdelningen ger ut postverkets förvaltningsberättelse. Denna inflyter i den särskilda delen för postverket av publikationsserien Sveriges officiella statistik. Genom sin rikedom på tabeller med uppgifter om postbehandlade försändelser av alla slag, postanordningar, ekonomiska förhållanden, personal m. m. under verksamhetsåret samt statistiska serier ger den ett omfattande och värdefullt material för olika ändamål och bedömanden. Men den lämnar i sin nuvarande uppställning knappast en bild av verksamheten som lockar till läsning och reflexioner utanför fackkretsarna. Vi anser, att postverket — förutom den nuvarande förvaltningsberättelsen — bör i informations- och propagandasyfte ge ut en överskådlig, koncentrerad och lättläst redogörelse som lämpar sig att spridas bland kunder och att överlämnas till pressen.

Räkenskapsavdelningen skall handlägga frågor om postverkets kassaväsen och räkenskaper samt ombesörja verkets huvudbokföring. Detta betyder, att den nuvarande huvudkassan och utrikes räkenskapsavdelningen förenas med räkenskapskontoret inom samma avdelning. Räkenskapsavdelningen får förutom dessa enheters nuvarande åligganden framdeles viktiga uppgifter i fråga om kostnadsredovisningen och samordningen mellan denna och den kamerala bokföringen.

Revisionsavdelningen övertar medelsrevisionens hittillsvarande funktion. Vi har i våra allmänna organisationsöverbåganden redogjort för revisionsorganets uppgifter och ställning.

Hålkortsavdelningen för uträkning av avlöningar sorterar nu under kameralbyrån. Dess ställning i den nya organisationen är beroende av resultatet av den utredning om databehandling som pågår i poststyrelsen. Skulle det visa sig, att centralförvaltningen behöver resurser för databehandling utöver dem som kommer att finnas inom postbanken, t. ex. för statistik- och räkenskapsbearbetning, kalkyler av olika slag, avlöningsuträkning och liknande, kan det övervägas att organisera en datacentral för dessa ändamål inom ekonomibyrån. Om postbankens maskinpark kan utnyttjas för den maskinella behandlingen och särskilda elektroniska datamaskiner ej behöver anskaffas för datacentralens räkning, skulle denna enhet ändå ha uppgiften att förbereda och tillhandahålla materialet för maskinproceduren.

I detta perspektiv är det naturligt, att hålkortsavdelningen tills vidare i avvaktan på resultatet av nyssnämnda utredning med nuvarande arbetsuppgifter anslutes till ekonomibyrån. Skulle emellertid skisserade koncentration till en datacentral bedömas såsom ej lämplig, kan sambandet mellan löneuträkning, å ena sidan, och personalrapportering, personalstatistik samt lönebestämmelser och deras tillämpning, å andra sidan, tala för att löneuträkningsenheten inordnas i personalbyrån. Vi utgår emellertid i detta

förslag från att halkortsavdelningen med benämningen *datacentral* underställes ekonomibyrån.

Kommersiella byrån

Den nuvarande författningsbyrån ombildas till en kommersiell byrå. För att postverket skall kunna rätt fylla sin funktion i samhället, fordras ett smidigt samspel mellan de organ som har att överväga de bärande principerna för postverksamheten samt utforma rörelsegrenarna och villkoren för postbefordran och de som har att tolka och tillämpa taxorna, presentera och sälja tjänsterna, konstatera kundernas reaktioner, inhämta deras önskemål och med ledning av dessa ge impulser till nya eller till ändring av befintliga rörelsegrenar. Ett nära samband med de förra ärendena har frågorna om att utfärda, tillämpa och tolka de postala grundförfattningarna, ärendena om de internationella postavtalen och allmänna kansli- och redigeringsuppgifter i anslutning till utgivning av författningar, cirkulär o. d. Samordningen av alla dessa funktioner kan bäst tillgodoses, genom att de inordnas i samma byrå — den kommersiella byrån.

Benämningen kommersiell byrå avser att understryka det kommersiella inslagets betydelse i byråns åligganden. Ett kommersiellt betraktelsesätt bör få påverka icke bara inriktningen av PR- och kundtjänstverksamheten utan också byråns överväganden om rörelsegrenarnas — servicens — utformning.

Byrån organiseras i anslutning till dess huvuduppgifter på två avdelningar, nämligen en allmän avdelning och en försäljnings- och PR-avdelning.

Allmänna avdelningen skall handlägga frågor om rörelsegrenarnas administration och utformning, de internationella postavtalen samt författningar och reglementen. Till avdelningen föres också arkivet och biblioteket.

Rörelsegrenarnas administration innefattar bl. a. de allmänna principerna för postverksamheten, rörelsegrenarnas eller servicens anpassning till förändrade behov hos allmänheten, upptagande och nedläggande av rörelsegrenar, allmänna villkor för postverkets tjänster, såsom försändelsers utseende, mått och vikt. Följande distinktion bör gälla mellan kommersiella byråns och driftbyråns åligganden i fråga om postverkets tjänster eller service. Den kommersiella byrån svarar för vilka tjänster som skall tillhandahållas och vilka förmedlingsuppdrag och andra åtaganden som skall ombesörjas samt regler och villkor för dessa. Driftbyrån har att handlägga servicefrågor från organisatoriska synpunkter, t. ex. kassatjänstens och postutdelningens organisation samt servicens kvalitet med avseende på antalet postanstalter, utdelningsturer, öppethållande o. d.

Under rubriken utrikesärenden har vi i våra allmänna organisationsöverväganden diskuterat behandlingen av frågor som har att göra med

postverkets förhållande till främmande länders postverk. Även om den där förordade funktionsfördelningen upprätthålles, kommer den kommersiella byråns engagemang i utrikesärendena att vara betydande och kan förutses öka i framtiden. Vi tänker närmast på byråns förberedelsearbete för avtal och överenskommelser, kongresser och andra konferenser samt dess uppgifter att samordna och översätta svar på internationella enquirer ävensom att handlägga frågor om in- och utförselkontroll samt tullsamarbete. Utrikesärendena bör därför brytas ut från den nuvarande avdelningen för allmänna och utrikes ärenden och anförtros en särskild sektion av den allmänna avdelningen.

Följande ordning bör, såsom antytts i de allmänna organisationsöversvägandena, tillämpas för författnings- och reglementsärenden. Ärenden om författningar som är grundläggande för postverksamheten (exempelvis allmänna poststadgan, de internationella postfördragen och styrelsens instruktion) vilar helt på den kommersiella byråns allmänna avdelning. Denna svarar också, såsom poststyrelsens allmänna kansliorgan och på grund av sitt ansvar för grundförfattningarna, för samordningen, den formella utformningen och det redigerings tekniska arbetet beträffande föreskrifter som avser det praktiska postarbetet såsom reglementen och expeditiönsföreskrifter, instruktioner för olika personalkategorier och allmänna cirkulärmeddelanden. Sakunderlaget till dessa föreskrifter utarbetas av den byrå som är ansvarig för berörd verksamhet, t. ex. driftbyrån för föreskrifter om arbetsorganisation vid postanstalterna och personalbyrån för bestämmelser om löner, personalredovisning o. d. Vederbörande fackbyrå bär huvudansvaret för föreskrifternas innehåll.

Föreskrifter lämnas nu ofta först i cirkulärmeddelanden och upprepas därefter i särskilda ändringstryck till reglementena. Poststyrelsen bör undersöka möjligheten att i rationaliseringssyfte samordna cirkulär och ändringstryck så, att redan cirkulärmeddelandet ger underlag för reglementsändringen.

Föreskrifter i posttjänsten har i många fall reglementarisk form, även när det gäller praktiska detaljer om arbetets utförande. Vi anser, att föreskrifter i reglementsform bör begränsas till att tillgodose sådana krav på exakthet, enhetlighet, likabehandling, kontroll och säkerhet som man av organisatoriska skäl eller med hänsyn till grundförfattningarna ej kan ge avkall på. Man bör överväga att lämna vägledning om arbetets utförande i övrigt i handboksform med anvisningar som ej har reglementes bindande karaktär utan ger utrymme för förenklingar i tillämpningen och ett visst mått av rörelsefrihet.

Blanketterna är ett viktigt hjälpmedel i den postala arbetsprocessen. Vi har med hänsyn till driftbyråns ansvar för denna övervägt att föra över blankettärendena från nuvarande författningsbyrån till driftbyråns rationaliseringsavdelning. Emellertid har vi funnit följande arbetsfördelning

mera praktisk. Den kommersiella byråns allmänna avdelning ansvarar i anslutning till sina övriga kansli- och redigeringsuppgifter för redigering, typografisk utformning, beställning hos tryckeri o. d. av blanketterna, medan driftbyrån bestämmer blanketternas konstruktion från drifttekniska synpunkter. Avdelningen har även att i princip samordna och prioritera alla beställningar av trycksaker från centralförvaltningens olika enheter.

Olika alternativ är tänkbara för placeringen av arkivet och biblioteket i poststyrelsens organisation. Det i enheten ingående skönlitterära biblioteket fyller en personalvårdande uppgift, medan facklitteraturbiblioteket och tidskriftsdokumentationen, vilka ger service åt alla styrelsens organ, kan sägas liksom arkivet fylla allmänt kanslimässiga funktioner. Arkivet och postmuseum har också vissa beröringspunkter. Vi anser emellertid, att enhetens anknytning till styrelsens allmänna kansliorgan bör bestå och att den därför i den nya organisationen bör tillhöra kommersiella byråns allmänna avdelning.

Försäljnings- och PR-avdelningen skall syssla med kommersiell verksamhet i vidsträckt mening. Den skall handlägga frågor om taxornas tillämpning och avgiftsnedsättningar samt press-, informations- och reklamärenden ävensom administrera kundtjänstverksamheten. Till den anslutes postmuseum, reklamationskontoret och postverkets adressregister.

I avsnittet om ekonomibyrån har vi berört ekonomibyråns roll i taxefrågorna och även uttalat, att taxans tillämpning och utformning bör ankomma på den kommersiella byrån. Inom denna har taxefrågorna utan tvekan samband med den allmänna avdelningens uppgifter i fråga om befordringsvillkoren. Men vi anser, att de hör ännu naturligare samman med den direkta försäljningsverksamheten. Försäljnings- och PR-avdelningen bör alltså göra de kommersiella övervägandena om taxornas utformning och svara för redigering, tillämpning och tolkning av taxor samt för frågor om rabatter och avgiftsnedsättningar.

Kundtjänstverksamheten har i främsta rummet säljande, värvande och informerande uppgifter. Men dess kontakter med kunderna bör liksom hittills även syfta till att rationalisera postbehandlingen från såväl postverkets som kundernas synpunkter. Det tillkommer emellertid driftbyrån mot bakgrunden av dess ansvar för den postala driften att initiera och rekommendera åtgärder av arbetsteknisk natur. Kundtjänstombuden har att med stöd av sina praktiska erfarenheter bidra med impulser till lämpliga åtgärder. På detta område liksom i fråga om försäljningsverksamheten i dess helhet fordras ett nära samarbete mellan den kommersiella byrån och driftbyrån. Detta kan delvis tillgodoses på direktions- eller byråchefspanelet. Men man bör därjämte överväga att trygga samarbetet genom att för ändamålet utse särskilda kontaktmän inom de båda byråerna. Även personalbyrån bör inbegripas i detta samarbete.

Det centrala kundtjänstorganets uppgift är att centralt planera och dra

upp riktlinjer för kundtjänstarbetet. Kundtjänsten skötes praktiskt av den särskilda kundtjänstorganisationens regionala och lokala ombud samt på postverkets alla tjänsteställen. För att man skall nå bästa möjliga resultat av kundtjänstarbetet, är det angeläget, att ombuden, som ordermässigt lyder under vederbörande förvaltningschefer, på ett naturligt sätt smälter in i förvaltningsenheterna och arbetar hand i hand med övriga funktionärer i den postala driften.

PR-verksamheten inom försäljnings- och PR-avdelningen föreslås liksom i nuvarande organisation omfatta press-, informations- och reklamfrågor. Såväl intern som extern information skall ombesörjas av avdelningen. I det avseendet skall det särskilda PR-organet dels utforma och sprida information, dels vara teknisk rådgivare i informationsfrågor åt alla organ inom postverket. Det bör ankomma på förvaltningens olika enheter att aktivt bidra med underlag och uppslag till information.

Chefen för den sektion inom försäljnings- och PR-avdelningen som skall svara för press-, informations- och reklamfrågorna avses fungera även som centralförvaltningens pressombudsman. Då pressfrågorna ofta kräver verksamhetschefens personliga medverkan, kunde övervägas att placera pressombudsmannen närmare generaldirektören i organisationen, t. ex. i det tilltänkta sekretariatet. Praktiska skäl talar emellertid för att pressombudsmannen får den placering som här föreslagits. Även med en sådan placering bör direktkontakter utan svårighet kunna uppehållas mellan verksamhetschefen och pressombudsmannen. Vid generaldirektörens presskontakter bör även hans sekretariat kunna medverka i samarbete med pressombudsmannen.

Den ökade aktivitet i förbindelserna med pressen och andra publicitetsorgan som vi förordat i kapitel 3 bör tillgodoses bl. a. genom att person med journalisterfarenheter från dagspressen anställs inom PR-organet.

I våra allmänna organisationsöverbåganden har vi angett motiv för att postmuseum inordnas i försäljnings- och PR-organet.

Skäl kan anföras för att reklamationskontoret underställes driftbyrån, den juridiska avdelningen eller den kommersiella byrån. Till en god kundtjänst hör emellertid att klara upp felaktigheter och missförstånd vid försändelsers postbefordran samt att på ett affärsmässigt sätt möta kundernas skadeståndsanspråk till följd av inträffade oregelbundenheter. Denna kundtjänstuppgift för reklamationskontoret motiverar, att det placeras inom försäljnings- och PR-avdelningen.

En från statspolisen detacherad arbetsgrupp med uppgift att uppdaga brott mot postverket — huvudsakligen brevstölder och förfalskningar — är f. n. förlagd till reklamationskontoret. Härigenom har ett direkt samarbete kunnat etableras mellan kontorets undersökningssektion och polisen. Anordningen har visat sig mycket lämplig. Vi förordar därför, att den får bestå även efter den omorganisation av polisväsendet om vilken förslag föreligger.

Postverkets adressregister har att tillhandahålla adresser för olika kate-

gorier av personer och företag samt att på kunders uppdrag adressera försändelser och iordningställa dem för postbefordran. Verksamheten har karaktären av sådan praktiskt utövad kundtjänst som i allmänhet tillkommer lokalförvaltningen. Då den emellertid är koncentrerad till ett enda serviceorgan i postverket, bör detta tills vidare knytas till centralförvaltningen och ingå i försäljnings- och PR-avdelningen. Om adressregistret framdeles skulle inrymmas i postkontorets Stockholm Ban lokaler, vilket synes kunna erbjuda arbetstekniska fördelar, bör övervägas om icke registret borde även organisatoriskt anslutas till postkontoret.

Postbanken

I avsnittet med våra allmänna överväganden om organisationsförändringar har vi föreslagit, att postanvisningsrörelsen skall uppgå i postgirot och att postanvisningsrevisionen, folkpensions- och barnbidragsavdelningen samt skattekontoret, vilka nu tillhör kameralbyrån, skall anslutas till postbanken.

Verksamheten vid skattekontoret, som centralt leder den postala uppborädsorganisationen, utarbetar föreskrifter och anvisningar för arbetet inom skatteavdelningarna i residensstäderna, reviderar och inspekterar dessa m. m., kommer att avvecklas, när en föreslagen ny uppborädsorganisation blir genomförd, vilket beräknas ske tidigast år 1966. Fastän inordningen i postbanken sålunda skulle bli kortvarig, anser vi, att den bör komma till stånd på grund av det rådande funktionssambandet och för att ekonomibyrån, vilken skattekontoret i annat fall närmast borde underställas, skall kunna koncentrera sig på sina huvuduppgifter så odelat som möjligt.

Inom postbanken bör skattekontoret på grund av sina administrativa och kamerala uppgifter ingå i den allmänna avdelningens allmänna sektion. Postanvisningsrevisionen samt folkpensions- och barnbidragsavdelningen bör inordnas bland driftenheterna i driftavdelningen. Frågor om utformningen av och bestämmelser för dessa verksamhetsgrenar bör dock handläggas av den allmänna avdelningen.

Våra allmänna organisationsöverväganden innehåller vidare förslag om att ett särskilt revisionsinstitut skall inrättas för postbankens del. Några ytterligare ändringar av den nuvarande, av statsmakterna år 1961 fastställda organisationen av postbanken föreslår vi ej.

Juridiska avdelningen

I vårt förslag till byråorganisation ingår icke den f. n. till personalbyrån hörande ombudsmansexpeditionen. Expeditionen, vilkens verksamhet omspänner alla byråers områden, är ett juridiskt expertorgan åt verksledningen. Med personalbyrån föreligger viss samhörighet, genom att expeditionen handlägger disciplinära ärenden. Vi har dock icke funnit denna samhörighet med personalbyrån starkare än sambanden med andra byråer. I mycket är expeditionens uppgifter av rådgivande natur och kommer att

vara det även framdeles. Ärenden som påkallar åtgärder vid domstol, åklagarmyndighet eller exekutiv myndighet överlämnas dock i regel definitivt till ombudsmannen — expeditionens chef — för självständig handläggning. Denne agerar i juridiska frågor f. n. oberoende av överordnad byråchef och bör göra så även i fortsättningen. Den enhet som han företräder bör administrativt och organisatoriskt få en ställning som svarar mot det sätt varpå verksamheten i praktiken utövas. De är då naturligt, att ombudsmans-expeditionen får ställning såsom stabsorgan åt verksledningen. Benämningen på organet bör ändras till juridisk avdelning.

I samband med postbankens omorganisation har i överensstämmelse med våra intentioner vissa rättsärenden rörande postsparbanken och postgirot överflyttats från ombudsmans-expeditionen till postbanken.

Generaldirektörens sekretariat

Det skulle vara till fördel, om verkschefen kontinuerligt hade möjlighet att låta förbereda, utreda eller granska ärenden som av olika skäl kan behöva behandlas på nivå över byråerna eller huvudenheterna. Ett huvudsakligen för sådant ändamål inrättat mindre organ skulle också kunna förbereda verkschefens personliga PR-insatser och biträda honom med studium av rapporter för övervakning av arbetet inom centralförvaltningen. Vi föreslår därför, att ett mindre sekretariat ställes till generaldirektörens förfogande. Även styrelsens och den därunder verkande direktionens behov av sekreterarhjälp bör tillgodoses av detta sekretariat.

De tjänstemän som rekryteras till sekretariatet bör efter några års tjänst där flyttas till andra befattningar. Avsikten härmed är bl. a. att i utbildningssyfte få till stånd en lämplig cirkulation på sekreterartjänsterna och att dessa ej skall få bli sluttjänster.

Indelning i huvudenheter

I avsnittet om topporganisationen i våra allmänna överväganden om organisationsförändringar har vi klarlagt den verkställande ledningens behov av ökat utrymme och större resurser för ledningsuppgifter.

Den organisation som vi förordar innehåller sex byråer, en fristående juridisk avdelning samt postbanken. Om generaldirektören och cheferna för dessa enheter skulle bilda den närmast under lekmannastyrelsen fungerande direktionen, skulle denna följaktligen komma att bestå av nio personer. Vi anser, att erfarenheterna av den nuvarande styrelseorganisationen och från andra håll har visat, att detta är ett väl stort antal, för att ledningen skall kunna arbeta smidigt och effektivt. Det torde vidare komma att innebära en för stor belastning för verkschefen att uppehålla direkta kontakter med så många chefer. En direktion med ett mindre antal medlemmar skulle kunna utöva en mera koncentrerad, slagkraftig och rationell

ledning. Från den utgångspunkten har vi övervägt bl. a. följande två alternativ till organisation av den högsta verksledningen.

Det ena alternativet, som närmast ansluter sig till nuvarande organisation, är att generaldirektören tillsammans med överdirektören, postbankschefen och den befattningshavare som får till uppgift att handha den samordnande bedömningen av postverkets ekonomi bildar en central direktion. De två sistnämnda är förankrade i byråorganisationen såsom chefer för postbanken och ekonomibyrån. Överdirektören friställes från sitt nuvarande ledarskap för driftbyrån och ingår i ledningen såsom souschef utan byråanknytning. I generaldirektörens ställe och på hans uppdrag har han att avgöra visst slag av ärenden eller alla till en eller flera byråer hörande ärenden som ej skall avgöras i annan ordning. Fördelningen av uppgifterna mellan generaldirektören och överdirektören fixeras ej instruktionsmässigt utan anpassas efter växlande behov av ledningsinsatser på olika områden och efter de båda befattningshavarnas erfarenheter, utbildning och läggning.

I *det andra alternativet* uppdelas centralförvaltningen under generaldirektören på tre huvudenheter, vilkas chefer tillsammans med generaldirektören leder verksamheten i en central direktion. Postbanken blir på grund av bankrörelsens stora andel av den samlade postverksamheten naturligen en av huvudenheterna. Postbankschefen inträder därmed i direktionen. Hans ansvarsområde är fullt klart. Vi anser det angeläget, att de övriga enheternas, dvs. de sex funktionellt uppbyggda byråernas verksamhet samordnas på en nivå under generaldirektören. Detta kan lämpligen ske genom att byråernas områden fördelas — också efter funktionella principer — på två huvudenheter, vilkas chefer — båda överdirektörer — får ansvar, den ene för de postala driftfunktionerna och den andre för de ekonomiska och kommersiella frågorna.

Den postala driften är i första hand beroende av de bedömanden som görs om postanordningarnas organisation, personalstyrkans storlek, tekniska hjälpmedel, personalens anställning, löner och utbildning, lokaler och utrustning samt verksamhetens organisation i det totala försvaret, dvs. i frågor som i vårt organisationsförslag vilar på driftbyrån, personalbyrån, fastighets- och förrådsbyrån samt försvarsbyrån. Dessa byråer bildar en huvudenhet.

Övervakandet att driften uppehålls efter ekonomiskt riktiga linjer tillkommer ekonomibyrån. Vi har konstaterat det starka sambandet mellan ekonomibyråns och den kommersiella byråns uppgifter, när det gäller taxefrågorna. Men också ärenden om de allmänna principerna för postverksamheten som faller under den kommersiella byrån har en utpräglat ekonomisk bakgrund. Detta gäller t. ex. bedömningen av om rörelsegrenar skall tas upp och läggas ned samt av de allmänna villkoren för postens tjänster. Samordningsbehovet kan bäst tillfredställas, om de båda byråerna förenas i en huvudenhet för ekonomiska och kommersiella frågor.

Under generaldirektören har sålunda ledningen koncentrerats till tre verksamhets-, ansvars- och kompetensområden, företrädna i den centrala direktionen av de två överdirektörerna och postbankschefen. — Den juridiska avdelningen ingår dock ej i huvudenhetserna utan sorterar som ett stabsorgan direkt under generaldirektören. — Här kan anmärkas, att sedan enligt det första alternativet uppdelningen av ledningsuppgifterna mellan generaldirektören och överdirektören väl en gång skett, de båda alternativen i tillämpningen torde komma att närma sig varandra väsentligen. Vi finner emellertid det andra alternativet vara ägnat att ge stadga åt organisationen och balans i fråga om inflytandet från direktionsmedlemmarnas sida. Det gör det vidare möjligt att definiera deras ställning på ett avgjort bättre och för ledningsutövningen mera befrämjande sätt än det första alternativet. Vi förordar därför det andra alternativet.

Behovet av en särskild souschef bortfaller i den förordade organisationen. De tre huvudenhetscheferna kommer att fungera såsom souschefer var och en inom sitt verksamhetsområde. För att de skall ha möjlighet att i erforderlig omfattning ägna sig åt ledningsuppgifter förutsätter vi, att cheferna för de i huvudenhetserna ingående byråerna (på postbanken avdelningarna) får betydande rörelsefrihet inom sina verksamhetsområden. Ansvaret närmast under verkschefen för postverkets organisation och sätt att fungera ligger enligt den gjorda indelningen på överdirektören för drift-huvudenheten. Denne kommer därför att i högre grad än cheferna för de båda övriga huvudenhetserna framstå såsom direktivgivande gentemot distrikts- och lokalförvaltningarna. På grund härav och till följd av tyngden av den verksamhet som sorterar under honom är det naturligt, att han skall fungera som generaldirektörens ställföreträdare.

Ett syfte med den här förordade organisationen är att så långt som möjligt befria verkschefen från löpande arbete. Han får därigenom bättre möjligheter än i nuvarande organisation att personligen delta och gripa in i arbetet inom centralförvaltningen, när och var han finner det lämpligt. Vi tänker exempelvis på de tillfällen då nya projekt i fråga om driftens organisation eller rörelsegrenarnas utformning utredes och förberedes eller nya riktlinjer för personal- och rekryteringspolitiken diskuteras inom vederbörande byråer. I sin egenskap av verkschef bör han, i den mån han så finner lämpligt, kunna utanför gällande befogenhetsdelegering förbehålla sig rätten att besluta i visst ärende eller viss grupp av ärenden. Den för ärendena närmast ansvarige chefen bör i sådana fall hållas orienterad.

Genom den nu beskrivna organisationen med tre huvudenheter och en central direktion, i vilken generaldirektören får dela överblicken över hela postverksamheten med tre högt kvalificerade chefstjänstemän, tror vi oss ha skapat goda förutsättningar för samverkan och ledningsutövande på högsta nivå inom postverket. Förebilder för en organisation med uppdelning på huvudenheter finns i vissa utländska postverk liksom i närings-

livet i allmänhet. Sådana principer har också tillämpats vid nyligen företagen omorganisation av vattenfallsstyrelsen. I byggnadsstyrelsen har vid den slutgiltiga behandlingen av byggnadsstyrelseutredningens förslag verksamheten närmast under verkschefen uppdelats på två chefstjänstemän. Även dessa förhållanden stöder vår uppfattning, att den föreslagna organisationen är riktig och lämplig.

KAPITEL 15

Decentralisering och centralisering. Beslutsorgan och befogenhetsfördelning inom centralförvaltningen

Nuvarande förhållanden

Decentralisering av beslutanderätt från poststyrelsen till underlydande organ har skett i olika etapper särskilt under de senaste årtiondena. År 1948 fick distriktscheferna efter en utredning om arbetsförhållandena vid distriktsförvaltningarna (postdirektionerna) ökade befogenheter. Dessa utvidgades år 1953, och efter förnyad utredning ägde ytterligare decentralisering rum år 1958. Såsom exempel på befogenheter som poststyrelsen har tilldelat distriktschef kan nämnas rätt att besluta om antalet befattningar i postexpeditörs-, postiljons- och kontorskarriärernas bottengrader och i viss utsträckning även i befordrade grader inom postiljons- och kontorskarriärerna, att anta aspiranter i postiljons- och kontorskarriärerna, att bestämma riskklass för beräkning av felräkningspengar, att besluta om inrättande, indragning och ändring av lant- och lådbrevbäringslinje samt att i viss omfattning, beroende på postanstalts storlek, hyra postlokal.

Från distriktscheferna har beslutanderätt förts vidare till underlydande tjänstemän vid distriktsförvaltningarna och till de lokala cheferna (postmästarna).

Samtidigt som man decentraliserat beslutsprocessen, har man i en del avsnitt av verksamheten fört över arbetsuppgifter från distrikts- och lokalförvaltningarna till centralförvaltningen. Så har skett med kontorsarbete av masskaraktär, då det har gällt att genom koncentration få tillräckligt underlag för maskinella bearbetningsmetoder. Centralisering har vidare skett av upphandling och förrådshållning samt reparation och service beträffande utrustning, motorfordon o. d.

Inom poststyrelsen har tid efter annan beslutanderätt i vissa ärenden och grupper av ärenden delegerats från den högsta beslutsinstansen, dvs. generalpoststyrelsen i plenum, till överdirektören (s. k. byråmål) och till chef för byrå eller tjänsteman inom byrå.

Utredningen

Decentralisering

Postverksamhetens utbredning över hela landet kräver, att rätten att besluta om och vidta åtgärder som fordras för driftens uppehållande i förhållande-

vis hög grad ligger på distrikts- och lokalförvaltningarna. Härigenom kan postanordningarna smidigare anpassas efter rörelsens krav, och handläggningen av ärenden blir överhuvudtaget snabbare och enklare. Decentraliserad beslutanderätt befördrar också initiativ och skärper ansvarskänslan hos dem som arbetar inom dessa förvaltningar. Decentraliseringen är vidare ett av de medel som kan användas för att begränsa den centrala administrationens tillväxt.

Vi anser, att förutsättningar finns för att driva decentraliseringen i postverket längre än hittills. I princip bör centralförvaltningen utöva endast själva ledningen av postverksamheten. Det direkta ansvaret för den postala driften liksom avgöranden i löpande ärenden bör i största möjliga utsträckning ankomma på distrikts- och lokalförvaltningarna. Härigenom kan styrelsens verksamhet inriktas mera på planering och principiella överväganden samt på större, hela verket berörande frågor om ekonomi, service, rationalisering, investeringar etc. Även detta skäl talar för att uppgifter flyttas över från styrelsen till distrikts- och lokalförvaltningarna. Överhuvudtaget bör decentraliseringen drivas så långt som är möjligt med hänsyn till krav på enhetlighet, behov av samordning av åtgärder samt möjlighet till central kontroll av verksamheten. Kravet på enhetlighet bör dock även vid betydande decentralisering kunna tillgodoses genom att styrelsen anger normer och riktlinjer. I den organisation för centralförvaltningen som vi föreslagit har beretts ökat utrymme för utarbetande av direktiv, handledningar o. d.

Utbyggnad, organisation och rationalisering av brevbäringen, sorteringen, postbefordringen, kassaservicen, betjäningen på landsbygden osv. och därav följande reglering av personalbeståndet liksom lokalanskaffning etc. bör bygga på en planering, i vilken de lokala och regionala instanserna medverkar. Lokalförvaltningarnas planer, vilka bör granskas och samordnas av postdirektionerna, underställes distriktsvis i översiktligt skick styrelsen. Denna bör pröva och fastställa planerna samt bringa dem till överensstämmelse med sin allmänna politik och göra de avvägningar som fordras med hänsyn till de ekonomiska resurserna. Planeringen bör vidare ligga till grund för ett mera långsiktigt ekonomiskt handlingsprogram och tjäna till ledning vid upprättandet av postverkets driftkostnadsstat. En intern årsbudget bör fastställas, inom vilken i första hand distriktscheferna får rörelsefrihet beträffande skilda avsnitt av verksamheten. När det gäller postanordningarna på landsbygden, beträffande vilka underlag för här åsyftad planering redan finns i postkontorens trafikplaner, och lokalfrågorna, bör budgeten kunna få ett beloppsmässigt uttryck. I fråga om arbetskraftsbehovet i tätorterna är det sannolikt lämpligare att uttrycka budgeten i antal arbetskrafter av olika kategorier.

Anslutningen av befogenheterna till budgetramar syftar också till att åstadkomma en klarare ansvarsfördelning än som nu råder.

Budgeten bör kontrolleras från styrelsens sida genom ekonomibyråns försorg. Det redovisningssystem med ny kontoplan som vår expert, professorn Ulf af Trolle, har utarbetat riktlinjer för är avsett att göra en sådan kontroll möjlig.

Vi vill vidare ifrågasätta, om icke distriktscheferna i någon form av årliga förvaltningsberättelser bör till styrelsen redovisa vidtagna åtgärder och dessas resultat samt redogöra för utvecklingen i övrigt inom distriktet.

Inom den ram som sålunda erhålles dels genom av styrelsen utfärdade allmänna direktiv och riktlinjer, dels genom budgeten, anser vi, att den ytterligare decentraliseringen till distriktscheferna av befogenheter bör äga rum. Beslut om åtgärder utanför denna ram bör fattas av styrelsen. Vi anger i fortsättningen exempel på avsnitt inom vilka ytterligare beslutande-rätt bör flyttas över till distriktscheferna.

Förutom sina nuvarande befogenheter i fråga om att inrätta befattningar¹ bör distriktschef få rätt att fastställa antalet befattningar i postiljonskarriären i högst lönegrad A 9 (förste postiljon), i kontorskarriären i högst lönegrad A 9 (kontorist) och i postexpeditörskarriären i högst lönegrad A 12 (förste postexpeditör). Även rätten för distriktschef att besluta om tillfällig personalförstärkning bör utvidgas.

Sedan normer och riktlinjer för göromålsvärdering o. d. utarbetats beträffande andra personalgrupper, bör ytterligare befogenheter för distriktschef att inrätta befattningar övervägas.

Flertalet befogenheter rörande landsbygdsanordningarna har överflyttats från poststyrelsen till postdirektionerna, dock ej den för rationaliseringsarbetet mest betydelsefulla, nämligen rätten att besluta om indragning av poststationer. Sådana frågor skall alltjämt prövas av styrelsen efter förslag från distriktscheferna.

En undersökning som vi gjort visar, att styrelsens prövning endast i sällsynta undantagsfall lett till avvikelse från distriktschefernas förslag. Sina bedömanden har styrelsen i regel grundat helt på de lokala och framför allt de regionala förvaltningarnas utredningar, i vilka yttranden från kommunala myndigheter eller andra representanter för ortsbefolkningen i allmänhet inhämtats. Besvär över poststyrelsens beslut hos Kungl. Maj:t har varit relativt fåtaliga. De har ej i något fall, såvitt känt är, föranlett ändring av styrelsens beslut.

Genom sina undersökningar på platsen samt kontakter med kommunala organ och ortsbefolkningen får postdirektionerna i ärendena om indragning och inrättande av poststationer den kännedom och nära beröring med lokala

¹ Enligt praxis inom postverket användes begreppen tjänst och befattning för att beteckna två olika saker. *Tjänst* avser den ställning enligt Saar som innehas av den enskilde tjänstemannen. Antalet ordinarie tjänster fastställas av statsmakterna. Med *befattning* avses varje i personalstyrkan vid visst tjänsteställe ingående personell enhet med bestämda arbetsuppgifter. Befattningar kan inrättas av verket i den utsträckning som följer av verkets befogenhet att tillsätta extra ordinarie och extra tjänster eller meddela förordnanden.

förhållanden som är nödvändig för en riktig bedömning av frågorna. Särskilt under senare år har postanordningarna på landsbygden setts över och rationaliserats under postdirektionernas ledning. Därvid har direktionerna samlat ingående erfarenhet av bl. a. poststationsfrågorna. Normer och riktlinjer för dessas behandling och för hur ersättningsanordningarna för indragna poststationer bör utformas har också hunnit utvecklas.

Indragningar av poststationer är otvivelaktigt känsliga åtgärder, som väcker starkt intresse och stundom kraftig opposition hos den befolkning som berörs av en ändring. Erfarenheten ger emellertid vid handen, att befolkningen visar en positiv inställning, sedan den en tid kunnat pröva den nya organisationen med i allmänhet lantbrevbäring som ersättningsanordning för indragen poststation.

Vi anser, att tiden nu är mogen för att distriktscheferna får befogenheten att inrätta och dra in poststationer. Därigenom skulle de kunna ta det fulla ansvaret för landsbygdsanordningarnas organisation. Handläggningen av dessa frågor bör därmed underlättas och förenklas, utan att några olägenheter skall behöva uppstå. Befogenheterna förutsättes komma att utövas enligt de allmänna direktiv och den planering samt inom den budget som fastställts och godkänts av styrelsen. När större ändringar förberedes, bör kontakt vidare alltid tas med kommunala myndigheter och andra representanter för ortsbefolkningen.

Distriktschefs befogenhet att anordna posttransporter på landsväg, dvs. postföring, är begränsad såtillvida som viss taxa eller årskostnad i varje särskilt fall icke får överskridas. Även i detta avseende bör distriktschefs befogenhet utformas så, att han får rätt att utan inskränkning besluta inom en viss årlig anslagsram enligt uppdragna riktlinjer.

Såväl vid postkontoren och postdirektionerna som i poststyrelsen (dels vid driftbyråns trafikavdelning, dels vid medelsrevisionen) föres registerkort över varje underställd postanordning på landsbygden, t. ex. poststationer och lantbrevbäringslinjer, med uppgifter om själva anordningen och den funktionär som uppehåller befattningen som poststationsföreståndare, lantbrevbärare o. d. Uppgifterna kompletteras fortlöpande efter inträffande ändringar, vilket medför ett icke obetydligt arbete, särskilt i centralförvaltningen. Enligt vår uppfattning bör prövas, huruvida och i vilken omfattning det är nödvändigt att på alla dessa tjänsteställen föra och komplettera registerkort. Frågan härom aktualiseras särskilt av den här föreslagna befogenhetsöverflyttningen, genom vilken poststyrelsen endast i undantagsfall kan beräknas behöva detaljuppgifter om landsbygdsanordningarna. Men frågan har också samband med den samordning av kartotek med personaluppgifter — rörande såväl tjänstemän som avtalsanställda — som måste övervägas vid ytterligare centraliserad avlöningsuträkning och elektronisk databearbetning för olika ändamål.

Beslutanderätten i utnämningsärenden är f. n. icke decentraliserad i

postverket. Den utövas utan undantag av poststyrelsen. Inom andra jämförbara affärsverk har det däremot ansetts fördelaktigt att till distriktsmyndigheterna i betydande utsträckning flytta över befogenheten att tillsätta tjänster. Vi har övervägt, om icke också i postverket en sådan ordning skulle kunna tillämpas. Därvid har vi funnit det principiellt riktigt, att distriktscheferna får ökat inflytande över tillsättningen av tjänster inom sina distrikt. De äger den bästa kännedomen om de krav som måste ställas på innehavarna av befattningar inom distrikten. Decentralisering är angelägen också från den synpunkten, att centralförvaltningen och då särskilt dess personalbyrå bör inriktas främst på principiella personaladministrativa och lönepolitiska frågor och befrias från ärenden som utan olägenhet kan handläggas och avgöras av lägre instans. En decentralisering kan vidare antas minska antalet besvär hos Kungl. Maj:t, eftersom poststyrelsen tillkommer som besvärinstans.

I första hand bör utnämningssrätten kunna decentraliseras i fråga om sådana tjänster vilkas antal är förhållandevis stort och vid vilkas tillsättande tjänsteålder eller viss turordning i allmänhet har stor betydelse. Sådana är företrädesvis flertalet grupper av tjänster i postiljonskarriären vilka omfattas av förordsfullmäktigeinstitutionen samt kanslibiträdestjänster i kontorsbiträdeskarriären, dvs. tjänster beträffande vilka ansökan nu inges till vederbörande distriktschef. Till denna kategori tjänster hör även expeditionskassörstjänster i lönegraderna A 7, A 8 och A 9. Kontoristtjänster (lönegrad A 9) hör icke till den nu angivna kategorien av tjänster men bör likväl kunna tillsättas av distriktschef. I postexpeditörs- och postassistentskarriärerna bör distriktschefs utnämningssrätt kunna omfatta tjänst som förste postexpeditör och förste postassistent.

Den största rationaliseringseffekten av denna decentralisering skulle nås, om distrikten betraktades som slutna enheter och alltså tjänster som distriktschef finge befogenhet att tillsätta ledigförklarades endast inom det distrikt där vakant tjänst funnes och tillsattes med personal från detta distrikt. Så är i princip fallet inom statens järnvägar.

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning tjänster i här berörda lönegrader sökes av och tillsattes med tjänstemän från annat distrikt än det, där tjänsterna är inrättade, har vi undersökt förhållandena kring tjänstetillsättningarna under ett år. För att resultatet ej skulle kunna felaktigt påverkas av ett osedvanligt stort antal lönegradsuppflyttningar med utnämning i regel av den uppflyttade tjänstens innehavare, har som undersökningsperiod valts tiden 1 juli 1956—30 juni 1957, då lönegradsuppflyttningarna var jämförelsevis få.

Undersökningen visar, att till omkring 400 lediga tjänster i förordsfullmäktigeegraderna antalet sökande från det distrikt där tjänst var vakant uppgick till 76 % av totalantalet och att 87 % av tjänsterna tillsattes med sökande från distriktet. Talen avser hela gruppen, dvs. såväl befordrings-

tjänster inom postiljonskarriären, för vilka fordras överpostiljonskurs, som sådana tjänster för vilka denna utbildning ej krävs. De senare övervägde till antalet och såväl sökandena som de som utnämndes på tjänsterna var mera stationära än genomsnittssiffrorna för hela gruppen visar. Ansökningar och tillsättningar över distriktsgränserna förekom oftast beträffande tjänster vid järnvägsposten med stationeringsort i Stockholm, tillhörande Stockholms distrikt, Östra distriktet eller Mellersta distriktet. Till omkring 200 lediga kanslibiträdes- och kontoristtjänster (tjänster i poststyrelsen ej medräknade) var 84 % av sökandena från det distrikt där den sökta tjänsten var inrättad och 92 % av tjänsterna tillsattes med tjänstemän från detta distrikt. Utvecklingen på senare år torde av olika skäl ha gått mot att antalet sökande och utnämnda från det distrikt där tjänst finns inrättad utgör en ännu större andel av totalantalet än vid tiden för vår undersökning.

Något starkt behov av att hålla de här berörda tjänsterna öppna för sökande från hela landet synes knappast föreligga. Detta gäller särskilt tjänster för vilka längre fackutbildning, såsom överpostiljonskurs, ej stipuleras. I normalfallen borde man kunna begränsa sig till att ledigförklara sådana tjänster inom tillsättningsdistriktet. Emellertid kan och bör i princip några hinder ej uppställas för personalen att söka och komma i fråga till tjänster över hela landet. Tjänstemän som så önskar bör därför få möjlighet att efter framställning till vederbörande distriktschef erhålla uppgifter om ledigförklarade tjänster i annat distrikt än det egna och också kunna söka sådana.

I fråga om tjänster som tillsättes av distriktschef bör denne även få rätten att besluta om löneklassplacering.

Förslag om former och arbetsgång m. m. för den här förordade decentraliseringen av utnämningsfrågor bör utarbetas i samband med den utredning om systemet för tillsättning av tjänster i postverket som pågår inom poststyrelsen.

Distriktschefs befogenhet att hyra postlokal bör liksom nu gälla postkontor i högst klass 21, då det ej är fråga om nyinrättat postkontor, samt postexpeditioner och poststationer. Även i detta avseende bör dock befogenheten utövas inom en anslagsram. Frågan om att tillägga distriktschef ytterligare befogenhet i dessa ärenden bör övervägas, först sedan normer och riktlinjer i fråga om såväl olika funktionensheters storlek och utformning som lokalernas kvalitet och standard har utarbetats. Den expertis som finns inom styrelsens fastighetsavdelning bör emellertid både nu och framgent äga starkt inflytande på de byggnads- och inredningstekniska aspekterna av lokalfrågorna.

Vi har begränsat förslagen om decentralisering till att avse överflyttning av befogenheter från styrelsen till distriktsförvaltningarna. Lika angeläget är det emellertid att föra decentraliseringen vidare till postkontoren.

Poststyrelsen bör i samband med att distriktschefernas befogenheter utvidgas ta upp frågan om ytterligare överflyttning av beslutanderätt till postkontorscheferna.

De exempel på decentraliseringsåtgärder som vi här anfört avser helt utgiftssidan. Så snart riktlinjer hunnit utarbetas, bör emellertid även befogenheter avseende inkomstsidan, i synnerhet rätt att medge rabatter, föras över från poststyrelsen till särskilt postkontoren.

Centralisering

Inom postverket är kontorsarbetet mycket omfattande. Arbetet innebär bearbetning av handlingar i den penningförmedlande verksamheten, bokföring, revision, personalredovisning, löneuträkning, bearbetning av statistiskt material etc. Såsom inledningsvis i detta kapitel nämnts, har under årens lopp centralisering av sådana uppgifter ägt rum. Syftet har varit bl. a. att bättre utnyttja de möjligheter till rationella arbetsmetoder som central massbearbetning erbjuder. Vi anser, att ytterligare rationaliseringsåtgärder i denna riktning bör kunna genomföras på grund av den moderna kontors teknikens senaste framsteg. Sannolikt skulle än större förutsättningar här för kunna vinnas genom en ännu längre gående centralisering av kontorsrutiner än f. n. Man kan dock icke bedöma dessa frågor riktigt utan att gå igenom och kartlägga kontorsarbetet över hela det postala fältet. En sådan tidskrävande detaljutredning av teknisk art anser vi ligga utanför ramen för vårt uppdrag. Den bör lämpligen utföras av poststyrelsen.

Inom postverket pågår sedan år 1954 en utredning (kassaregisterutredningen) som syftar dels till att mekanisera de vanligaste expeditionsgöromålen i postkassorna, dels till att ytterligare automatisera postgirots interna bokföring genom att tillämpa elektronisk datateknik. Avsikten är att söka genom någon metod preparera betalningshandlingar på postanstalterna, så att de kan senare centralt databehandlas. Även med hänsyn till denna, redan igångsatta utredning inom postverket är det lämpligt, att poststyrelsen i egen regi utreder förutsättningarna för ökad automatisering av postalt kontorsarbete överhuvudtaget och då samtidigt beaktar möjligheterna till dess centralisering. Vår uppfattning i frågan har vi utvecklat närmare i en promemoria, som överlämnats till poststyrelsen den 14 oktober 1958.

Genom beslut den 22 januari 1960 har styrelsen tillsatt en datakommitté, vilkens verksamhetsområde omfattar hela postverket. Nämda kassaregisterutredning har inordnats i kommittén. Denna står under ledning av överdirektören och har tio ledamöter representerande olika verksamheter inom postverket. Vidare har till kommittén knutits en utompostal teknisk expert.

Många ärenden i styrelsen, t. ex. författningsändringar, ärendesfördelningen mellan olika instanser, blankettändringar, utrustningsfrågor, utredningsbetänkanden i postala och andra ämnen, föranleder remiss för att

inhämta yttranden från distrikts- och lokalförvaltningarna. Remissproceduren är arbetskrävande på alla nivåer och torde tidvis vara direkt betungande för ledningen vid postkontoren, i synnerhet när — såsom då och då inträffat — svar på flera remisser i ärenden av stor räckvidd skall avgas ungefär samtidigt.

Vi underskattar icke värdet för poststyrelsen av att inhämta synpunkter och erfarenheter genom remissförfarandet men föreslår, att antalet remisser och förvaltningar från vilka yttranden infordras skall begränsas. De årligen återkommande distriktschefs- och postmästarmötena borde i större utsträckning än f. n. kunna utnyttjas såsom forum för diskussion av viktiga ärenden, i vilka eljest skriftliga yttranden skulle ha infordrats. Utvidgad tillämpning av en ordning som innebär, att tjänstemän vid distrikts- och lokalförvaltningarna inkallas till styrelsen för diskussion av planerade åtgärder, särskilt inom specialområden, skulle också kunna delvis ersätta remissförfarandet. Styrelsens olika organ bör vidare söka åstadkomma spridning av remisserna under året och undvika att utsända sådana vid tidpunkter, då arbetsanhopningen vid distrikts- och lokalförvaltningarna är särskilt stort. Förslagsvis den kommersiella byråns allmänna avdelning bör samordna utsändningen av remisser.

Beslutsorgan och beslutsformer inom centralförvaltningen

Såsom framgår av kapitel 10 blir lekmannastyrelsen postverkets högsta beslutande myndighet. Föredragande i styrelsen bör, enligt vad som förordas i samma kapitel, vara — förutom generaldirektören och huvudenhetscheferna — i främsta rummet cheferna för centralförvaltningens byråer och chefen för juridiska avdelningen men också beredande tjänstemän inom byråerna.

I samma kapitel har vi också föreslagit, att för bankärenden utses en särskild delegation, bestående av verkschefen — tillika ordförande — och de två banksakkunniga i styrelsen samt postbanksdirektören. Denne eller beredande tjänsteman inom postbanken bör bli föredragande i bankdelegationen.

Såsom beslutsforum närmast under styrelsen avser vi, att den föreslagna centrala direktionen med verkschefen (ordförande) samt de två överdirektörerna och postbanksdirektören såsom medlemmar skall fungera. I denna bör lämpligen — förutom huvudenhetscheferna — cheferna för styrelsens byråer och beredande tjänstemän inom byråerna vara föredragande. Vid ärendes föredragning kan även annan av ärendet berörd byråchef eller annan tjänsteman närvara.

De disciplinära ärendena bör icke föras upp till styrelsen och ej heller till den centrala direktionen. Vi föreslår, att de skall avgöras av ett särskilt kollegium, bestående av generaldirektören (eller överdirektören för driften) såsom ordförande, cheferna för personal- och driftbyråerna samt chefen för juridiska avdelningen. Den sistnämnde skall vara föredragande.

Inom postbanken bör gälla den ordning som tillämpats efter dess omorganisation, dvs. de låneärenden och de andra ärenden rörande medelsförvaltningen i vilka beslutanderätten delegerats till banken avgöres av den särskilda bankdirektionen, bestående av postbanksdirektören (ordförande) och de tre avdelningscheferna vid banken. Föredragande är chefen för bankens finansavdelning eller annan särskild föredragande.

Vad angår beslutsformen i dessa organ må följande anföras.

Den nya verksstyrelsen bör i enlighet med vad som redan gäller inom statsförvaltningen i fråga om lekmannastyrelser besluta i *kollegial* ordning, dvs. samstämmigt eller genom omröstning. Disciplinära ärenden skall avgöras genom kollegiala beslut. Också ärenden om postbankens medelsplacering anser vi vara av sådan särskild karaktär — med hänsyn till rättvisekravet och de stora ekonomiska värdena — att kollegial beslutsform bör tillämpas även i de för sådana frågor under styrelsen fungerande beslutsinstanserna, dvs. bankdelegationen och postbankens interna direktion. Medelsplaceringsärendena kommer därigenom att i dessa organ avgöras på samma sätt som inom bankväsendet i övrigt, vilket vi finner följdriktigt. Detta bör emellertid icke hindra, att medelsplaceringsärenden beträffande vilka beslutanderätt delegerats exempelvis till chefen för bankens finansavdelning avgöres enrådigt av denne.

När det gäller andra ärenden, som icke avgöres av styrelsen, än disciplinära och medelsplaceringsärenden finner vi ej anledning till att nu gällande *enrådighetssystem* frångås. I den centrala direktionen skall alltså generaldirektören vara ensam beslutande. Övriga direktionsmedlemmar skall ha reservationsplikt. Sådan plikt skall för övrigt gälla för varje föredragande i här nämnda beslutsorgan.

Hur ofta verksstyrelsen bör sammanträda har behandlats i kapitel 10. Sammanträden i övriga beslutsorgan bör hållas med den frekvens som fordras för olika behov; i den centrala direktionen och i bankdirektionen i allmänhet minst en gång i veckan. Sammanträdena i beslutsorganen och föredragningar i övrigt bör fixeras till bestämda dagar och klockslag. I god tid före sammanträdena bör utsändas föredragningslista liksom eventuellt förefintligt utredningsmaterial.

Vi vill här understryka angelägenheten av att erforderligt utbyte av informationer om vidtagna och planerade åtgärder äger rum mellan verkschefen och centralförvaltningens olika enheter och mellan dessa. Sammanträdena i de särskilda beslutsorganen skall ej bara avse ställningstaganden till konkreta ärenden och diskussioner om principer och handlingsprogram för verksamheten utan skall också ha ett klart informationssyfte. Så bör exempelvis verkschefen genom huvudenhetschefernas informationer i den centrala direktionen bli väl orienterad om aktualiteter, planer, dagsläget i viktiga frågor och vidtagna åtgärder av betydelse inom byråerna såsom komplement till den skriftliga rapporteringen om olika förhållanden. Vi

tänker oss även att alla byråchefer och postbankens avdelningschefer från tid till annan kallas till den centrala direktionsens sammanträden för att få och lämna informationer. Överhuvudtaget bör det åligga varje chef att genom regelbundna konferenser ge sina närmaste medarbetare informationer i koncentrerad form om viktiga beslut och planer samt att bereda medarbetarna tillfälle att framföra synpunkter.

Befogenhetsfördelning inom centralförvaltningen

Genom studium av föredragningslistor från poststyrelsens sammanträden och inhämtade upplysningar har vi kommit till den uppfattningen, att styrelsen i plenum betungas med handläggning av många ärenden som vi anser ej böra hänskjutas vare sig till verksstyrelsen eller till den centrala direktionen i en blivande organisation utan bör avgöras på lägre nivåer i förvaltningen. Hit hör bl. a. ett stort antal tjänstetillsättningar, frågor om beviljande av vissa ledigheter och deltagande i en del utbildningskurser, frågor om ersättning för skadade eller förkomna försändelser samt vissa anskaffnings- och utrustningsärenden. Å andra sidan synes förekomma, att ärenden av icke oväsentlig betydelse för postverksamheten enligt gällande befogenhetsfördelning icke prövas av styrelsen i plenum.

Vi anser, att ytterligare delegering bör ske inom centralförvaltningen. Liksom i fråga om decentraliseringen till distriktsförvaltningarna bör den delegerade beslutanderätten i centralförvaltningen utövas inom ramen för givna direktiv och fastställda anslagsramar, beloppsmässiga sådana för t. ex. utrustning av olika slag, reklamutgifter, representation, rese- och traktamentskostnader m. m. men uttryckta i antal arbetskrafter i fråga om enheternas personalbehov. Av vikt är icke minst för personaldispositionerna, att en noggrann planering av verksamheten inom byråerna äger rum.

Någon detaljerad befogenhetsfördelning anser vi oss icke böra föreslå. Vi begränsar oss till allmänna uttalanden och exemplifiering.

I kapitel 10 har vi föreslagit, att styrelsen bl. a. skall avgöra principfrågor och ärenden av vidsträckt ekonomisk eller allmän betydelse enligt exempel som anföres i kapitlet. Om förslaget till reformering av personal- och lönepolitiken, alternativet 1, vilket beskrivits i nämnda kapitel, genomföres, bör befogenheten att inrätta ordinarie tjänster och fastställa personalstat rörande löneplan A ligga hos styrelsen. I fråga om tjänster på löneplan B bör styrelsen ha att avge förslag till Kungl. Maj:t. Därest åter nuvarande befogenhetsfördelning mellan statsmakterna och postverket behålles, bör det ankomma på styrelsen att hos Kungl. Maj:t föreslå personalstat för såväl löneplan A som löneplan B. Det bör vidare åligga styrelsen att i den ordning som förordats i kapitel 10 utse innehavare av tjänsterna såsom verkschef, överdirektör, postbankschef, byråchef, avdelningschef vid postbanken och distriktschef.

Ärenden som inte är av sådan art, att de enligt vad vi har anfört bör

avgöras av styrelsen eller beträffande vilka styrelsen eljest icke förbehåller sig avgörandet, skall det i princip ankomma på verkschefen att besluta om i den centrala direktionen. Från verkschefen förutsättes delegering i så stor utsträckning som möjligt skola ske till chef för huvudenhet, byråchef och motsvarande samt till lägre nivåer i organisationen.

Den centrala direktionen avses därigenom komma att befatta sig endast med viktiga ärenden rörande den löpande förvaltningen, som dock ej är av den principiella, allmänna eller ekonomiska betydelse, att de bör behandlas av styrelsen. Exempel härpå är ärenden om inrättande, indragning och flyttning av postkontor och andra större organisationsfrågor; frågor om postservicens (brevbäringens, kassaservicens etc.) kvalitet som ej är av så stor principiell eller allmän betydelse, att de bör hänskjutas till styrelsen; viktiga ärenden om postbefordran med järnväg, bil, flyg och båt; betydelsefulla löne- och utbildningsfrågor; lokal- och utrustningsfrågor utanför ramen för fastställd budget; ärenden om utgivning och tryckning av frimärken; viktiga frågor rörande det internationella postsamarbetet; författnings- och reglementsfrågor av mera genomgripande betydelse; besvär över beslut som fattats av distriktschef. Den centrala direktionen bör vidare fastställa personalstyrkan i fråga om fasta befattningar på löneplan A och på löneplan B i högst lönegrad B 1 med undantag av avdelningschef vid postbanken. Direktionen bör även besluta om tillsättning av tjänster i samma omfattning.

Inom centralförvaltningen bör chef för huvudenhet och byråchef — var och en för sin enhets vidkommande — äga att i viss omfattning besluta om interna organisations- och personalangelägenheter. I detta avseende anser vi, att bl. a. nuvarande, för byråcheferna gemensamma befogenheter bör kunna utvidgas. När fråga är om distrikts- och lokalförvaltningarna bör till chefen för drifhuvudenheten delegeras rätt bl. a. att fastställa antalet befattningar i högst lönegrad A 23 samt att tillsätta tjänster i högst samma lönegrad.

Vi förutsätter, att inom byråerna befogenheterna skall föras vidare bl. a. till avdelningscheferna i sådan utsträckning, att något behov av särskilda souschefer inom byråerna icke skall föreligga.

Vi vill slutligen framhålla vikten av att arbetet inom administrationen bedrivs under så enkla och praktiska former som möjligt. Nödvändiga promemorior o. d. bör upprättas i koncentrerat skick och utan särskilda krav på den språkliga utformningen. Man bör under ärendes beredning söka undvika skriftväxling mellan enheterna i centralförvaltningen. Informativa kontakter för frågas handläggning mellan verkets funktionärer bör ske fritt och utan hinder av gränser mellan organisationsenheter, inplacering på olika organisationsnivåer och liknande omständigheter.

KAPITEL 16

Distriktsförvaltningarnas uppgifter och organisation

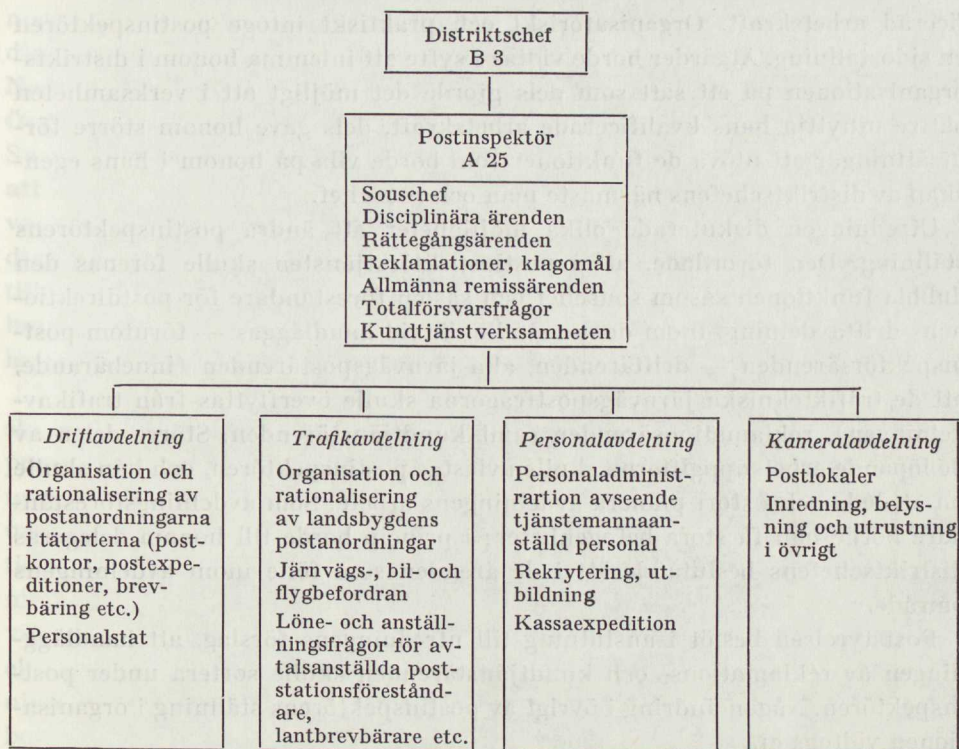
Nuvarande förhållanden

En viss indelning av landet i postdistrikt, inom vilka inspektionsuppgifter anförtroddes åt distriktsledningarna, kan spåras så tidigt som under 1600—1700-talen. Distriktsförvaltningar i nutida mening tillkom emellertid först i början av 1890-talet. Kommunikationernas och poströrelsens fortgående expansion under slutet av 1800-talet medförde, att poststyrelsens tjänstemän inte kunde skaffa sig för verkets skötsel och utveckling behövlig personlig kännedom om lokalförvaltningarna. En decentralisering var nödvändig, och år 1892 inrättades fem distriktsförvaltningar (postdirektioner). Dessa fick till uppgift att svara för postanordningarna inom distriktet och att fästa särskilt avseende vid regelbunden kontroll av uppörden. De fick därjämte vissa befogenheter i personal-, postbefordrings-, lokal- och inventariefrågor.

Antalet distrikt har sedermera ökats till sju. Postdirektionerna är förlagda till Malmö (Södra distriktet), Göteborg (Västra distriktet), Linköping (Östra distriktet), Stockholm (Stockholms distrikt), Gävle (Mellersta distriktet), Sundsvall (Nedre norra distriktet) och Boden (Övre norra distriktet). Direkt under postdirektionerna lyder järnvägspostanordningarna och de större postanstalterna (postkontoren), vilka i sin tur i regel administrerar ett underlydande område. Postdistrikts- och postkontorsområdesgränserna sammanfaller i allmänhet med läns- och kommungränser. Antalet funktionärer (tjänstemän och annan personal) i de olika distrikten varierar från omkring 3 000 i det personalmässigt minsta till ungefär 6 000 i det största distriktet.

I föregående kapitel har anförts, att befogenheter i organisations-, personal- och andra ärenden tid efter annan har överflyttats till distriktscheferna. Postdirektionernas administrativa uppgifter har därigenom utvidgats, och deras organisation har etappvis utbyggts och anpassats efter de nya åliggandena. Den egentliga kanslipersonalen uppgår vid de minsta postdirektionerna till omkring 20 och vid de största till ungefär 40 personer. Den nuvarande organisationen framgår av efterföljande schema.

I fråga om ärendesfördelningen kan postdirektionernas organisation sägas ganska nära ansluta sig till poststyrelsens nuvarande uppbyggnad. Drift-, trafik-, personal- och kameralavdelningarna svarar sålunda rätt väl mot



driftbyråns organisationsavdelning, samma byrås trafikavdelning, personalbyrån resp. intendentsbyrån.

Postinspektören biträder i sin egenskap av souschef distriktschefen med distriktets allmänna skötsel. Största delen av hans arbetstid ägnas emellertid åt andra arbetsuppgifter, bl. a. åt att upprätta förslag till postdirektionens yttranden i från poststyrelsen remitterade större ärenden av allmän eller principiell innebörd samt att handlägga frågor rörande oegentligheter, grövre fel och försummelse, som postfunktionärer gjort sig skyldiga till i tjänsten, rättegångsärenden och frågor rörande totalförsvaret. Postinspektören förrättar vidare med biträde av annan personal vid postdirektionen en stor del av de inventeringar (= kontroll av räkenskaper, uppräknig av kassor) och inspektioner av underlydande postkontor som det åligger postdirektionen att utföra.

1956 års postdirektionsutredning, som hade i uppdrag att granska arbetsförhållandena vid postdirektionerna, konstaterade beträffande postinspektörens verksamhet i sitt betänkande bl. a. följande. Postinspektörens åligganden såsom souschef vore av relativt begränsad omfattning, något som delvis berodde på att han normalt i mycket liten utsträckning berördes av det löpande arbetet inom postdirektionernas olika avdelningar. En hel del av hans nuvarande arbetsuppgifter borde kunna fullgöras av mindre kvali-

ficerad arbetskraft. Organisatoriskt och praktiskt intogs postinspektören en sidoställning. Åtgärder borde vidtas i syfte att inlemma honom i distriktsorganisationen på ett sätt som dels gjorde det möjligt att i verksamheten bättre utnyttja hans kvalificerade arbetskraft, dels gäve honom större förutsättningar att utöva de funktioner som borde vila på honom i hans egenhet av distriktschefens närmaste man och souschef.

Utredningen diskuterade olika möjligheter att ändra postinspektörens ställning. Den förordade, att i postinspektörstjänsten skulle förenas den dubbla funktionen såsom souschef och såsom föreståndare för postdirektionens driftavdelning. Inom denna skulle därvid handläggas — förutom postinspektörsärenden — driftärenden, alla järnvägspostärenden (innebärande, att de trafiktekniska järnvägspostfrågorna skulle överflyttas från trafikavdelningen), reklamationsärenden samt kundtjänstärenden. Större delen av de löpande arbetsuppgifterna skulle avlastas postinspektören, och han skulle ha att leda och i stort planera avdelningens arbete. Som avdelningsföreståndare borde han få stora befogenheter; i princip borde till honom delegeras distriktschefens beslutanderätt i de ärenden som fölle inom avdelningens område.

Poststyrelsen beslöt i anslutning till utredningens förslag, att handläggningen av reklamations- och kundtjänstärenden skulle sortera under postinspektören. Någon ändring i övrigt av postinspektörens ställning i organisationen vidtog ej.

Utredningen

Postverkets storlek och den postala organisationens utbredning över hela landet fordrar i dag liksom vid tiden för postdirektionernas tillkomst, att en instans mellan poststyrelsen och postkontoren (f. n. 215) leder, samordnar och kontrollerar verksamheten inom lämpligt avgränsade områden. Postdirektionerna är alltså nödvändiga och mycket viktiga förvaltningsenheter i postverkets organisation. Emellertid föreligger redan nu vissa organisatoriska problem rörande postdirektionerna, och andra kommer att aktualiseras genom den utveckling som kan förutses.

Distriktsindelningen

Poststyrelsen har i samråd med oss genom den inom verket pågående förvaltningsområdesutredningen — som har till huvuduppgift att se över den postala regionindelningen inom lokalförvaltningen — låtit undersöka möjligheterna att slå samman Nedre norra och Övre norra distrikten. Tanken härpå väcktes i samband med att chefsbyte på grund av avgång med pension förestod i det förra distriktet år 1961 och i det senare år 1962. En sammanslagning skulle i princip innebära en återgång till förhållandena före den 1 oktober 1927, då den nuvarande distriktsindelningen i Norrland ge-

nomfördes. Det dåvarande Norra distriktet med förläggningssort för postdirektionen i Sundsvall delades nämligen vid den tidpunkten i två distrikt, Nedre norra distriktet, omfattande Jämtland och Västernorrlands län, och Övre norra distriktet, omfattande Norrbottens och Västerbottens län, med Sundsvall och Boden såsom distriktsorter. Huvudmotiven för delningen var, att Norra distriktet på grund av sin storlek var svåradministrerat, att bortovarotiderna för distriktsförvaltningens personal till följd av de ofullständigt utbyggda kommunikationerna var för långa och att det ej kunde anses tillfredsställande, att den postala administrativa ledningen för övre Norrland hade sitt säte i Sundsvall, då expansionen på olika områden skedde i betydligt snabbare takt i de två nordligaste länen än i de bägge sydligare.

Förvaltningsområdesutredningens undersökning visade, att en sammanslagning vore genomförbar och skulle medföra vissa fördelar. Bl. a. skulle postverkets hela diligenstrafik komma att inrymmas inom ett distrikt, varigenom samordningsproblemen skulle förenklas och man skulle kunna undvara de nu nödvändiga kontakterna distriktscheferna emellan. Emellertid gav undersökningen också vid handen, att skälen för 1927 års uppdelning inte mist sin tyngd. Även om kommunikationerna hade förbättrats väsentligt, vore nackdelarna med en sammanslagning stora. Några direkta ekonomiska fördelar med en sådan kunde ej heller påvisas. En separat lösning av distriktsindelningen i Norrland borde därför ej framtingas. Frågan borde i stället inordnas i en allsidig och förutsättningslös översyn av distriktsindelningen omspannande hela landet. Vi ansluter oss till denna uppfattning. Ärendet har tills vidare icke föranlett någon poststyrelsens åtgärd.

En intern utredning inom postverket, 1947 års postdirektionsutredning, föreslog på sin tid, att alla järnvägspostlägenheter som berörde Stockholm och tillhörde Mellersta distriktet (Gävle), Östra distriktet (Linköping) och Stockholms distrikt (Stockholm) skulle föras samman under en distriktsförvaltning, lämpligen Stockholms distrikt. Förslaget har emellertid icke genomförts.

Inlastningen av posten till de postkupéer som är uppställda vid postkontoret Stockholm Ban och arbetet inom kupéerna ombesörjes av personal från de nämnda distrikten, i fråga om lägenheter på linjer söder om Stockholm av funktionärer, tillhörande både Östra distriktet och Stockholms distrikt, samt norr om Stockholm av funktionärer underställda såväl Mellersta distriktet som Stockholms distrikt. Såvitt vi kan bedöma, borde man kunna vinna en ändamålsenligare och mera ekonomisk disponering av personal och utrymmen, klarare ansvarsförhållanden, bättre enhetlighet och samordning av föreskrifter och order m. m. genom den föreslagna koncentrationen. Denna skulle också medföra fördelen av att alla järnvägspostlägenheter som berör Stockholm skulle komma att lyda under samma administration som postkontoret Stockholm Ban med dess stora sorterings- och lastningsorganisation. En organisation med bangårdspostkontor och järnvägspostlä-

genheter nära knutna till varandra synes med goda erfarenheter tillämpas på olika håll i utlandet. En organisationsförändring enligt 1947 års postdirektionsutrednings förslag är enligt vår mening väl motiverad.

I slutet av år 1961 beslöt poststyrelsen på förslag av här nämnda förvaltningsområdesutredning, att lokalförvaltningsområdena skulle ersättas med postala regioner med förvaltningen knuten till vissa postkontor, regionpostkontor. Beslutet innebär, att ett femtiotal postkontor efter hand kommer att dras in. De efter omorganisationen kvarstående minsta postkontoren får lägst två kvalificerade befattningshavare i den administrativa ledningen.

Postkontoren bör härigenom överlag få större möjligheter att själva göra omläggningar och utredningar av olika slag. Detta bör i sin tur medföra viss minskning av postdirektionernas utredningsarbete. Men vi anser, att många fördelar skulle stå att vinna, om ännu flera stora lokala förvaltningsenheter med goda administrativa resurser bildades genom sammanslagning av mindre enheter. Detta skulle skapa förutsättningar för mera genomgripande befogenhetsdelegeringar till lokalförvaltningen än som är möjliga under nuvarande organisationsförhållanden. Man bör enligt vår mening sträva efter en successiv utveckling mot större regioner och en ytterligare nedskärning av antalet regionpostkontor. Distriktsindelningen och postdirektionernas arbetsuppgifter påverkas av reformer i den riktningen.

Den särställning som postmästarna vid postkontoren Göteborg 1 och Malmö 1 sedan länge har intagit, när det gäller administrationen av vederbörande städers lokala områden, har under senare år accentuerats ytterligare, sedan de har fått större befogenheter i vissa avseenden än andra postmästare, i en del fall distriktschefs befogenhet. Mot bakgrunden av denna utveckling kan det vara befogat, att man prövar, om dessa båda storstads-postkontor bör ställas utanför distriktsorganisationen eller stå kvar inom denna.

Vi har här framhållit en del omständigheter som vi anser motivera, att poststyrelsen inom en nära framtid gör en allmän översyn av distriktsindelningen. Koncentrationen under en och samma administration av postkontoret Stockholm Ban och de järnvägspostlägenheter som berör Stockholm framstår härvid för oss såsom den angelägnaste reformen. Den bör kunna genomföras utan att resultatet av en allmän översyn avvaktas.

Överensstämmelse mellan den postala områdesuppdelningen och rikets administrativa indelning i övrigt kan ej sägas vara i och för sig nödvändig för postanordningarnas utformning och administration. Emellertid är det önskvärt, bl. a. för att tillgodose behovet av samordning mellan skilda samhällsfunktioner, att gränserna för de postala förvaltningsenheterna såvitt möjligt sammanfaller med länens, kommunernas och totalförsvarets områdesgränser. I det syftet bör vid en allmän översyn av distriktsindelningen självfallet kontakt hållas med de organ som utreder och planerar läns- och kommunindelning m. m.

Postdirektionernas uppgifter

Medan i äldre tider postdirektionernas kontrollerande funktion, särskilt beträffande penningförmedlingen och tillsynen över tjänstemännen, dominerade, har på senare tid — utan att kontrollfunktionen i princip har reducerats — deras roll som lednings- och utredningsorgan mellan poststyrelsen och lokalförvaltningarna alltmera trätt i förgrunden. Detta har tagit sig uttryck bl. a. i att postdirektionerna mera än tidigare engagerat sig i organisationsundersökningar av tätorternas och landsbygdens postanordningar, lokalärenden m. m. Man kan säga, att postdirektionerna har blivit centraler för specialister som företar och ingriper i utredningar och omläggningar inom postkontorsområdena, ibland ända från den primära detaljutredningen till förverkligandet av det på utredningen grundade beslutet. Detta starka engagemang från postdirektionerna har berott på att särskilt de mindre postkontoren ej har haft tillräckliga personella resurser för sådant arbete och att deras administrativa personal ej i samma mån som postdirektions-tjänstemännen har kunnat förvärva de erfarenheter som krävs för organisationsundersökningar av större omfattning. Men det torde också hänga samman med gällande befogenhetsfördelning, som lägger beslutanderätten beträffande större delen av organisationsförändringar hos poststyrelsen och postdirektionerna.

De rådande förhållandena kan ge anledning till att överväga, huruvida icke alla organisations- och rationaliseringsutredningar av större format inom lokalförvaltningen borde regelmässigt göras av postdirektionerna med hänsyn till deras större erfarenhet, överblick och tillgång till specialister. Postmästarnas och deras närmaste medarbetares uppgifter skulle därvid inriktas helt på ledningen av den dagliga löpande driften.

Emellertid skulle fördelarna med en sådan ordning ej uppväga olägenheten av att postkontorsledningen på grund av otillräcklig kännedom om premisserna för olika omläggningar skulle få svårigheter att informera personal och allmänhet om dessa samt att genomföra dem enligt utredningsmännens intentioner, att postkontorsledningens auktoritet skulle rubbas, att dess intresse för uppgifterna skulle minska och att ansvarsfördelningen i fråga om postkontorens skötsel skulle bli oklar.

Vi anser, att ett bättre resultat kan nås, om postmästarna, som har de dagliga och nära kontakterna med problemen och svarar för att driften funktionerar riktigt, i princip helt och fullt får ansvaret för organisations- och rationaliseringsarbetet inom sina förvaltningsområden. De bör emellertid vid behov kunna få biträde av tjänstemän från postdirektionernas olika avdelningar. Postkontorens möjligheter att sköta sådana uppgifter ökas efter hand som större regionpostkontor med ökade administrativa resurser och större befogenheter skapas och mer preciserade normer och direktiv samt ytterligare handledningar utarbetas.

Postdirektionernas roll såsom utredningsorgan skulle härigenom bli

mindre framträdande, och deras insatser i organisationsundersökningar o. d. skulle i högre grad än nu bli av rådgivande och vägledande natur, samtidigt som en utveckling av dem mot mera renodlade lednings-, samordnings-, övervaknings-, kontroll- och specialistorgan skulle främjas. Emellertid får man förutsätta, att postdirektionernas medverkan på det lokala planet även i fortsättningen är nödvändig vid särskilt viktiga och omfattande utredningar, t. ex. då långtidsplaner för postanordningarna upprättas och då nya metoder och system införes.

I postdirektionernas kontrollerande verksamhet ingår kassainventeringarna vid postkontoren som ett viktigt moment. De verkställs på obestämda tider dels såsom ordinarie inventeringar minst en gång per period av tre år, dels såsom extra inventeringar med ett visst minimiantal varje år. Uppgifterna är emellertid mycket arbetskrävande och därigenom betungande för direktionerna. Inventeringarnas betydelse från kontrollsynpunkt ligger i överraskningsmomentet. Detta tillgodoses bäst genom de extra inventeringarna. Den kontroll av postkontorens kassarörelse som, utöver postdirektionernas inventeringar, göres av postkontorsbefälet och genom den centrala revisionen är omfattande och ingående. Vi vill därför ifrågasätta, om icke — utan att syftet med inventeringsverksamheten behöver äventyras — antalet ordinarie inventeringar skulle kunna nedbringas.

Inspektionen av postkontoren förrättas en gång årligen och verkställs ofta i samband med inventering. Den syftar i första hand till en direkt kontroll av kontorens allmänna skötsel men ger även tillfälle till informationer, vägledning, kontakter och diskussioner i tjänsteangelägenheter. Denna verksamhet är av stor vikt. Fråga är dock, om avsett syfte nås med de korta förrättningar om en eller ett par dagar som inspektionerna i regel varar. Efter mönster från England skulle man kunna överväga att låta funktionärer från postdirektionerna i såväl inspektions- som instruktions- och rationaliseringssyfte tillsammans med postkontorsledningarna grundligt gå igenom olika arbetsområden vid kontoren med exempelvis femårsintervaller, det ena året tätortsbrevbäringen, det andra landsbygdsanordningarna, det tredje kassatjänsten osv.

Postdirektionernas inre organisation

Det faller sig naturligt, att distriktsförvaltningarnas organisation nära anslutes till centralförvaltningens uppbyggnad. Inledningsvis har framhållits, att tämligen god överensstämmelse råder i dagens läge. Om vårt förslag till organisation av centralförvaltningen efter funktionsprincipen genomföres, kommer överensstämmelsen dock att rubbas, såvida ej postdirektionernas organisation ändras på motsvarande sätt.

Emellertid är förutsättningarna för den ena eller andra organisationen ej alltid desamma vid postdirektionerna som i poststyrelsen. En funktionsindelning kan i vissa fall lämpa sig bättre i centralförvaltningen, inom vil-

ken avgöranden och överväganden ligger mera på det principiella och riktlinjeggivande planet än i distriktsförvaltningarna, som har att ta ställning till mera konkreta problem. Vi går icke närmare in på dessa spörsmål. Dock vill vi framhålla, att de trafik- och tidtabellstekniska järnvägspostärendena på postdirektionernas trafikavdelningar enligt vår mening låter sig väl förenas med de driftmässiga och personalorganisatoriska frågorna rörande järnvägsposten på driftavdelningarna, såsom för övrigt 1956 års postdirektionsutredning föreslog. Likaså bör ärendena om administrationen av den avtalsanställda personalen och om denna personals löne- och anställningsvillkor, vilka vid postdirektionerna handlägges av trafikavdelningen, kunna överflyttas till personalavdelningen. På detta område bör för övrigt prövas möjligheterna att till postmästarna delegera så stora befogenheter, att postdirektionerna i största möjliga utsträckning kan undvaras som mellaninstans. Slutligen bör i analogi med vad vi har förordat beträffande avgränsningen av driftbyråns och fastighets- och förrådsbyråns områden kunna fastslås, att driftavdelningen vid postdirektionerna — och ej kameralavdelningen — skall ha ansvaret för direktionsernas funktionsmässiga överväganden i lokal- och utrustningsfrågor, dvs. rörande postanstalternas läge, utrymmesbehovet för olika funktionsenheter, planeringen på lång sikt av tätorternas lokalutrymmen, behovet av tekniska hjälpmedel o. d.

Vårt decentraliseringsförslag innebär jämförelsevis kraftiga befogenhetsöverflyttningar till distriktscheferna. Detta skulle möjligen kunna motivera att helt friställa postinspektören från löpande ärenden och låta honom enbart ägna sig åt att biträda distriktschefen med distriktets ledning. Emellertid bör dessa ökade befogenheter för distriktschefen komma att i första hand belasta personal- och trafikavdelningarna vid postdirektionerna och öka ansvaret för dessa enheters chefer. Vi anser, att de olika avdelningscheferna vid direktionserna bör få så stora befogenheter, att de även vid distriktschefens frånvaro till följd av förrättningar på annan ort o. d. kan agera självständigt och fatta beslut som är nödvändiga för arbetets behöriga gång. Behovet av souschef med särskilda beslutsbefogenheter skulle därigenom falla bort. Liksom beträffande värksledningen bör emellertid en ställföreträdare för distriktschefen utses.

Det anförda leder beträffande postinspektörens ställning närmast till den organisation som 1956 års postdirektionsutredning föreslog och som vi redogjort för i inledningen till detta kapitel. Enligt vår mening talar mycket för att postinspektören blir samordnande chef utan löpande uppgifter för en stor och viktig avdelning, exempelvis med sammansättning enligt nämnda förslag eller bestående av de nuvarande drift- och trafikavdelningarna. Han bör kunna överta distriktschefens hela befogenhet i vissa ärenden tillhörande avdelningens område. På grund av en sådan avdelnings dominerande ställning inom postdirektionen bör det vara naturligt, att dess chef blir ställföreträdare för distriktschefen.

Vi låter icke de här redovisade synpunkterna leda till ett formligt förslag från oss om ändrad organisation av distriktsförvaltningarna. Det bör ankomma på poststyrelsen att genomföra de ändringar av postdirektionernas organisation som kan visa sig behövliga i anslutning till decentraliseringen av befogenheter, centralförvaltningens omorganisation och den i viss mån ändrade inriktningen av direktionernas uppgifter som vi förordat i föregående avsnitt. De i detta kapitel redovisade synpunkterna bör därvid beaktas.

KAPITEL 17

Personalförslag

Allmänna synpunkter

I kapitel 10 har vi understrukit vikten av att möjligheter beredes postverket att föra en rörlig och efter skiftande organisatoriska, marknadsmässiga och individuella behov lätt anpassbar personal- och lönepolitik samt förordat, att postverkets ledning skall få befogenhet att bestämma över antalet tjänster i verket och lönegradsplaceringen av dessa. Om detta förslag genomföres, bör det ankomma på verksstyrelsen att vidta de ändringar beträffande olika tjänster som blir en följd av vårt organisationsförslag och att därvid på ett bättre sätt, än det nuvarande lönesystemet tillåter, anpassa lönesättningen för tjänsterna efter vederbörande befattningshavares personliga kvalifikationer och duglighet.

I en organisationsutrednings uppgifter anses emellertid ingå att beträffande viktiga tjänster i organisationen bedöma lönesättningen och framlägga därav föranledda förslag. Vi har, när vi fullgjort denna del av vårt uppdrag, begränsat våra bedömanden till huvudenhets-, byråchefs- och avdelningschefs nivåerna i centralförvaltningen samt distriktscheferna och postinspektörerna vid regionalförvaltningen. Att vi därvid måst bygga våra förslag på nuvarande lönesystem ligger i sakens natur.

Den ökade aktivitet på servicens, personal- och lönepolitikens, ekonomiens, den kommersiella verksamhetens, rationaliseringens m. fl. områden som vi förordar skärper kraven på verkets ledande tjänstemän och lägger ett betydande ansvar på dem. Det är angeläget, att deras tjänster får en mot ansvar och arbetsuppgifter svarande lönemässig värdering. Därvid måste lönevillkoren göras så attraktiva, att de tryggar en fullgod rekrytering till postverket och gör det möjligt för verket att behålla kvalificerad personal. Detta gäller såväl för tjänster med särskilda arbetsuppgifter av teknisk, ekonomisk och bankmässig art, vilka har direkta motsvarigheter hos andra företag och av vilka postverket framdeles kommer att ha ökat behov, som för tjänster med allmänna organisatoriska och administrativa uppgifter. I båda fallen måste en marknadsanpassning av lönerna ske efter förhållandena i både statstjänsten och de privata företagen.

Av praktiska skäl anser vi oss beträffande befattningshavarnas verksamhetsområden och arten av deras arbete böra hänvisa till de förslag beträffande arbetsuppgifterna, som för centralförvaltningens huvudenheter, byråer och avdelningar framlagts i kapitel 14 samt för postdirektionerna

redovisats i kapitel 16. Vi hänvisar också till förslagen i kapitel 15 om decentralisering av befogenheter till postdirektionerna och delegering av beslutanderätt inom centralförvaltningen.

Nuvarande lönegradsplacering av tjänster inom här avsedda områden av centralförvaltningen har angivits i tablån över poststyrelsens gällande organisation på s. 124. Eftersom de i tablån upptagna tjänsterna i vissa fall icke får någon motsvarighet och i andra fall får ändrade arbetsuppgifter i den nya organisationen, har emellertid en jämförelse mellan lönegradsplaceringen av dessa tjänster och tjänsterna enligt vårt förslag endast begränsat värde.

Huvudenheterna

Cheferna för huvudenheterna skall tillsammans med generaldirektören utgöra postverkets verkställande ledning. Var och en av dem skall leda och samordna betydelsefulla avsnitt av postverksamheten.

På grund av sitt ansvar för driften, innefattande frågor om organisation, personal, löner, lokaler och utrustning vid landets alla postanordningar, samt genom sin ställning såsom generaldirektörens ställföreträdare bör chefen för drift huvudenheten placeras i B 7. Tjänstebenämningen bör vara överdirektör.

Postbanken är landets största sparbank och ett av landets största penningförmedlande och kreditgivande institut. Den förvaltade vid utgången av år 1961 ett kapital av omkring 8,3 miljarder kronor, ett större belopp än hos någon annan svensk bankinrättning. Uppgiften för postbankschefen att utöva den omedelbara ledningen av bankrörelsen är av så kvalificerad natur, att tjänsten bör placeras i B 7. Såsom tjänstebenämning föreslås postbanksdirektör.

På den tredje huvudenhetschefen, som ej har någon motsvarighet i den nuvarande organisationen, lägges huvudansvaret för planering och samordning av postverkets ekonomi och kommersiella verksamhet. Skäl kan anföras för att denna tjänst, som föreslås få benämningen överdirektör, placeras i samma lönegrad som de två övriga huvudenhetscheferna. Vi anser emellertid, att den tills vidare, i avvaktan på erfarenhet av den nya organisationen, bör hänföras till B 5.

Byråerna

Cheferna för byråerna skall svara för viktiga funktioner i den centrala ledningen. Var och en av dem avses på sitt område få vidsträckt handlingsfrihet.

Genom att den nuvarande överdirektören i vårt organisationsförslag friställes från ledarskapet för driftbyrån, måste en tjänst såsom chef för byrån inrättas. I den nya organisationen kommer driftbyrån att inta en central

ställning. Den ökade vikt som vi anser, att byrån bör fästa vid utveckling av serviceanordningarna, personalhushållning och rationalisering, lägger ett så betydande ansvar på chefstjänsten, att en placering av den i B 4 är motiverad.

Enligt vårt förslag skall den nuvarande intendentsbyrån omorganiseras till en fastighets- och förrådsbyrå. Någon justering av den nuvarande lönegradsplaceringen (B 4) för byråns chef finner vi ej aktuell. Tjänstebemyndningen överintendent bör behållas för den nuvarande innehavaren.

I en blivande organisation avses vissa nya betydelsefulla arbetsuppgifter, bl. a. löne- och avtalsfrågorna, föras till personalbyrån. Personalbyråchefen är sedan den 1 juli 1962 placerad i B 3 och har därigenom erhållit samma lönegradsplacering som bl. a. chefen för telestyrelsens personal- och kanslibyrå. Denne svarar sedan länge för sådana ärendesgrupper som vi nu föreslår skola flyttas över till poststyrelsens personalbyrå. Vi förordar samma löneställning för personalchefen i poststyrelsen som motsvarande befattningshavare i telestyrelsen har.

Cheferna för ekonomibyrån och den kommersiella byrån föreslås bli placerade i B 3, dvs. i samma lönegrad som deras närmaste motsvarigheter i den nuvarande organisationen, nämligen cheferna för kameral- och författningsbyråerna.

Såsom i annat sammanhang framhållits, pågår en översyn av militär-assistentorganisationen. I avvaktan på resultatet av denna översyn bör någon ändring av löneförhållandena för chefen för försvarsorganet icke vidtas. Vi vill emellertid erinra om att chefen för telestyrelsens försvarsbyrå numera är placerad i B 1.

För byråchefsnivån föreslår vi alltså följande löneställningar

Driftbyrån	Byråchef B 4
Personalbyrån	Byråchef B 3
Fastighets- och förrådsbyrån	Byråchef (Överintendent) B 4
Ekonomibyrån	Byråchef B 3
Kommersiella byrån	Byråchef B 3

Avdelningarna

Ansvar för handläggningen av ärendena och för att arbetet drives effektivt inom byråerna kommer att i hög grad vila på byråchefernas närmaste män, dvs. cheferna för avdelningarna. Dessa förutsättes få tämligen omfattande befogenheter att besluta och handla självständigt. Arbetsuppgifternas art och de krav på erfarenhet och utbildning som ställes på tjänsternas innehavare motiverar, att de hänföres till lönegraderna B 1 och A 27 med tjänstebemyndningarna avdelningsdirektör och byrådirektör. Chef för postverkets industrier bör dock alltjämt benämnas överingenjör. Vi föreslår följande fördelning på dessa grader.

Driftbyrån

Allmänna avdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Postbefordringsavdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Rationaliseringsavdelningen	Avdelningsdirektör B 1

Personalbyrån

Allmänna avdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Rekryterings- och utredningsavdelningen	Byrådirektör A 27
Utbildningsavdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Löne- och avtalsavdelningen	Avdelningsdirektör B 1

Fastighets- och förrådsbyrån

Fastighetsavdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Upphandlings- och förrådsavdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Frankoteckensavdelningen	Byrådirektör A 27
Industrierna	Överingenjör B 1

Ekonomibyran

Allmänna avdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Statistiska avdelningen	Byrådirektör A 27
Räkenskapsavdelningen	Byrådirektör A 27
Revisionsavdelningen	Byrådirektör A 27

Kommersiella byrån

Allmänna avdelningen	Avdelningsdirektör B 1
Försäljnings- och PR-avdelningen	Avdelningsdirektör B 1

Vissa andra tjänster

Löneställningen för chefen för den datacentral som vi i vårt organisationsförslag preliminärt förlagt till ekonomibyran, är beroende av resultatet av den pågående datautredningen i postverket.

Den direkt under generaldirektören lydande chefen för den föreslagna juridiska avdelningen bör placeras i B 1 och benämnas avdelningsdirektör.

Tjänsterna inom generaldirektörens sekretariat bör placeras på icke ordinarie stat i förste byråsekreterare- och byrådirektörsgaderna efter vederbörande befattningshavares kvalifikationer.

De sektioner och motsvarande enheter inom avdelningarna som tagits upp i vårt förslag blir av högst varierande storlek, karaktär och betydelse. Lönegraderna för deras chefer måste följaktligen spänna över en stor del av löneskalan för administrativa tjänster. Någon bedömning av var och en av dem har vi av förut anförda skäl icke gjort men anser oss böra uttala, att de mest kvalificerade tjänsterna bör hänföras till A 27.

Distriktsförvaltningarna

Ledningen av postdistrikten med deras stora antal underlydande postanordningar och funktionärer är krävande och lägger ett stort ansvar på distriktscheferna (nu i B 3). Detta ökas genom de befogenhetsöverflyttningar från centralförvaltningen till distriktscheferna i bl. a. tillsättningsärenden och frågor om postanordningarnas organisation som vi förordar. Vi föreslår, att distriktscheferna placeras i B 5, dvs. i samma lönegrad som cheferna för distriktsförvaltningarna i statens järnvägar, televerket och statens vattenfallsverk. De i kapitel 16 skisserade ändringarna av distriktsindelningen och postdirektionernas inre organisation anser vi icke komma att ändra förutsättningarna för vår bedömning av distriktschefernas löneställning.

Starka skäl talar för att också postinspektörerna (f. n. A 25) höjes i lönegrad, i synnerhet om de såsom föreståndare för driftavdelningarna får en mera markerad ansvarsställning än vad de nu har. Vi föreslår, att tjänsterna tills vidare hänföres till A 27.

Personalförteckningen

Sammanfattningsvis redovisar vi här de tjänster som enligt vårt förslag skulle tas upp i personalförteckningen på löneplan B. Enligt vår uppfattning bör samtliga dessa tjänster vara ordinarie. På ordinarie stat uppföres därigenom även överingenjören i Be 1 samt de avdelningschefstjänster, två i Be 3 och en i Be 1 som inrättades efter beslut av statsmakterna i samband med postbankens omorganisation.

När det gäller anställningsformerna, har vi den uppfattningen, att endast tjänster i B 5 och däröver skall tillsättas medelst förordnande för viss tid (Bp-anställning). För den nuvarande innehavaren av överintendentstjänsten (B 4) bör dock Bp-anställningen behållas.

Med av oss föreslagna ändringar skulle personalförteckningen få följande utseende beträffande tjänster på löneplan B.

Tjänstemän på ordinarie stat

<i>Tjänst</i>	<i>Lönegrad</i>
1 generaldirektör	Bp 9
1 överdirektör	Bp 7
1 postbanksdirektör	Bp 7
1 överdirektör	Bp 5
7 distriktschefer	Bp 5
2 byråchefer	Bo 4
2 avdelningschefer	Bo 3
3 byråchefer	Bo 3
1 avdelningschef	Bo 1
13 avdelningsdirektörer	Bo 1
1 överingenjör	Bo 1

Anm. En av byråchefstjänsterna i Bo 4 uppehålls av överintendenten i Bp 4

Övriga tjänster enligt vårt förslag förekommer i lönegrad A 27. Då tjänster i denna lönegrad kommer att finnas även inom sektioner och motsvarande enheter inom byråerna — bedömningen härav har vi ansett oss icke böra gå in på — skulle det icke tjäna något praktiskt ändamål att här redovisa de ändringar i personalförteckningen vilka föranledes av vårt förslag om tjänster i A 27. Vi vill också i sammanhanget erinra om den möjlighet som numera föreligger för poststyrelsen att inrätta extra ordinarie tjänster även i nämnda lönegrad.

Förslagets kostnader

De ändringar som vi föreslår beräknas medföra en personalökning av åtta tjänstemän. Till följd härav och med de av oss förordade lönegradsplacementerna kommer de årliga lönekostnaderna att stiga med i runt tal 500 000 kronor. Den vikt som vi anser det angeläget att man fäster vid bl. a. rationaliserings- och försäljningsåtgärder samt ekonomifrågor bör komma att kräva visst ytterligare tillskott av personal. Detta jämte vissa lönegradshöjningar inom sektionerna torde föranleda kostnader utöver de nu nämnda.

Ett väsentligt syfte med våra förslag om funktionell ärendesfördelning, delegering och decentralisering av beslutanderätt och i övrigt enklare och rationellare handläggning av ärenden är emellertid, att det administrativa arbetet inom framför allt centralförvaltningen skall kunna bemästras med minskade totala personalinsatser. Ändringarna av organisation och arbetsgång i poststyrelsen och vid postdirektionerna enligt våra intentioner bör sålunda, när de förverkligas, reducera verkets personalkostnader. Den effektivisering av hela postverksamheten som den föreslagna organisationen leder till kommer för övrigt att medföra såväl kostnadsbesparingar genom rationellare drift som ökade inkomster genom service- och försäljningsåtgärder. Åt resultatet av dessa olika förslag kan dock icke nu ges några siffermässiga uttryck.

Det är vår bestämda uppfattning, att den föreslagna personella upprustningen på chefsplanet, som även tillgodoser ett ackumulerat behov av personalförstärkning och lönejusteringar, är nödvändig för att postverket i fortsättningen skall kunna fylla sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

BILAGA 1

Förslag till

Kungl. Maj:ts reglemente

angående förvaltningen av medel, som innestå i postsparbanken och på postgiro;

Kungl. Maj:t har med stöd av § 10 förordningen den 21 juni 1922 (nr 277) angående postsparbanken och 12 § förordningen den 11 juli 1924 (nr 378) angående postgiro rörelse funnit gott förordna som följer.

1 §.

Poststyrelsen må placera postsparbanks- och postgiromedel

1. i obligationer utfärdade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, Sveriges allmänna hypoteksbank, Konungariket Sveriges stadshypotekskassa, Svenska bostadskreditkassan, Svenska skeppshypotekskassan eller av hypoteksaktiebolag, som enligt vad därom finnes stadgat står under tillsyn av bankinspektionen;

2. i obligationer garanterade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet;

3. i obligationer och andra för den allmänna rörelsen avsedda förskrivningar, som offentlig utjudits av svenskt bankaktiebolag;

4. i andra skuldförbindelser utfärdade av staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet, bankaktiebolag, sparbank eller centralkassa för jordbrukskredit;

5. i skuldförbindelser för vilkas fulla gäldande staten, kommun eller därmed jämförlig samfällighet är ansvarig som garant eller löftesman;

6. i skuldförbindelser med säkerhet av värdehandlingar, som omförmäles under 1.—3.;

7. i skuldförbindelser med säkerhet av sådan inteckning i fast egendom eller i tomträtt till bebyggd fastighet inom riket, som prövas innebära betryggande säkerhet;

8. i skuldförbindelser med annan betryggande säkerhet, dock att sammanlagda beloppet av sådana lån icke må överstiga en femtiondedel av kontoinnehavarnas behållning i postsparbanken respektive på postgiro;

9. i skuldförbindelser avgivna av enskilda personer utan särskild säkerhet, dock att sådan placering i varje särskilt fall må ske med högst femtontusen kronor och sammanlagda beloppet av sådana lån icke må överstiga en hundraedel av av kontoinnehavarnas behållning i postsparbanken respektive på postgiro samt

10. genom insättning på viss tid hos riksgäldskontoret eller inländskt bankaktiebolag.

2 §.

Såsom kassareserv skall i statens, Sveriges allmänna hypoteksbanks eller Konungariket Sveriges stadshypotekskassas obligationer eller i andra värdehandlingar, som med lätthet kunna förvandlas i penningar, redovisas ett belopp, som tillsam-

mans med inneliggande kassa och hos bank eller riksgäldskontoret innestående medel motsvarar för postsparbanken minst en tiondedel och för postgirot minst hälften av kontoinnehavarnas behållning.

3 §.

Är lån, som i 1 § under 7.—9. sägs, icke ställt att betalas inom sex månader, skall poststyrelsen förbehålla sig rätt att uppsäga lånet till återbetalning senast inom sagda tid.

Utan hinder av vad i första stycket sägs må, på sätt och i den omfattning nedan stadgas, mot säkerhet av inteckning i fast egendom eller tomträtt till bebyggd fastighet utlämnas lån, ställt på längre återbetalningstid än sex månader, utan att därvid förbehåll göres om rätt att uppsäga lånet till återbetalning inom sagda tid. Sådant lån må icke ställas på längre återbetalningstid än tio år.

Innan lån varom nu är fråga beviljas, skall poststyrelsen låta verkställa uppskattning av värdet av den fasta egendomen eller av byggnad eller byggnader, som uppförts på den med tomträtt upplåtta fastigheten.

Såsom säkerhet må godtagas allenast inteckning i jordbruksfastighet eller i sådan fastighet, som är belägen inom område för vilket hälsovårdsstadgans särskilda bestämmelser för hälsovårdstötort äga tillämpning, eller inteckning i tomträtt till bebyggd fastighet inom dylikt område. Inteckningen skall ligga inom sextio procent av det i nästföregående stycke omförmälda uppskattningsvärdet.

Poststyrelsen skall förbehålla sig rätt att till betalning senast inom tre månader uppsäga lån varom nu är fråga, därest den intecknade fasta egendomen eller tomträtten till följd av vanvård av byggnad, skogsavverkning eller av annan anledning undergår sådan värdeminskning, att säkerheten i märklig mån försvagas, eller därest tomträtten uppsäges.

Sådana lån med säkerhet av inteckning, obligation eller i 1 § under 3. omförmäld förskrivning, som icke äro ställda att betalas inom sex månader eller som poststyrelsen icke förbehållit sig rätt att uppsäga till återbetalning senast inom sagda tid, må av postsparbanks- och postgiromedel var för sig utlämnas högst till ett sammanlagt belopp motsvarande en femtedel av summan av kontoinnehavarnas behållning och vederbörande reservfond. Högst en femtedel av nämnda belopp var för sig må ställas att förfalla under ett och samma år.

4 §.

För att skydda fordran må poststyrelsen på offentlig auktion eller fondbörs inköpa egendom, som är utmätt eller pantsatt för fordringen. Egendom, vilken sålunda inköpes, skall, där den icke utgöres av inhemska obligationer, avyttras så snart lämpligen kan ske.

Detta reglemente träder i kraft dagen efter den, då reglementet enligt därpå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling, varvid reglementet den 12 december 1958 (nr 600) angående förvaltningen av medel, som innestå i postsparbanken och på postgiro, upphör att gälla.

BILAGA 2*

Särskild företagsform för postverket

Inledning

Vid översynen av postverkets organisation har framträtt behov av en självständigare ställning för postverket än den som kan beredas inom verksformens ram.

1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna — företagsformsutredningen — tog i sitt slutbetänkande (SOU 1960: 32) avstånd från tanken att för affärsverken införa en ny företagsform. En av anledningarna härtill var att möjligheter ansågs föreligga att inom affärsverksformen ernå önskade förbättringar. Att tillskapa en ny *privaträttslig* juridisk person för affärsverken ansågs vara en omväg för reformarbetet. Denna invändning får antagas ha på ett avgörande sätt påverkat statsmakternas ställningstagande till frågorna vid 1962 års riksdag, då — såsom närmare skall redovisas i ett senare sammanhang — beslut fattades om vissa reformer efter traditionella linjer.

Kritiken av nuvarande verksform grundar sig på att denna inte ens efter de av statsmakterna senast beslutade lättnaderna i verkens handlingsfrihet i önskad utsträckning är ägnad att främja effektivitet och affärsmässigt handlande. Detta gäller så väsentliga avsnitt av förvaltningen som finansiering, investerings- och personalpolitik, topporganisation, offentlighet och revision. Så länge affärsverken inte lösbrytes ur den övriga statsförvaltningen, kvarstår med nu gällande grundlagsbestämmelser det omedelbara beroendet av riksdag och Kungl. Maj:t i fråga om exempelvis personal-, avgifts- och budgetpolitik liksom också beträffande avhändelse av fast egendom. I vissa avseenden såsom beträffande riksrevisionsverkets kontroll och offentligheten skulle ytterligare lättnader i och för sig kunna vinnas genom undantagsföreskrifter, utan att grundlagsändringar behöfve tillgripas eller nuvarande verksform i princip ändras.¹ I andra är detta inte möjligt.

De särskilda skäl som för postverkets del talar för en övergång till annan företagsform än den nuvarande har redovisats på olika ställen i postutredningens betänkande.

Invändningarna att erforderliga reformer med större fördel kan genomföras inom verksformens ram än genom tillskapande av någon ny form av juridisk person synes bärande såvitt gäller en privaträttslig juridisk person. Det kan icke anses urett att invändningarna äger samma grad av giltighet med avseende på ett överförande av verksamheten till en ny form av fristående, *offentlighetsrättslig* juridisk person. Förevarande undersökning har inriktats på möjligheterna att för postverksamheten anlita ett dylikt rättssubjekt.

* Av experterna har *Kajser* utarbetat grundläggande lagförslag med allmän och speciell motivering. *Borglund* har medverkat vid den slutliga utformningen av förslagen. *Brodd* svarar för redovisningen av företagsformsutredningens behandling av tredjeformsfrågan.

¹ Att verksformen redan i nuvarande utgestaltning innebär inte oväsentliga befogenheter att företräda Statsverket har påpekats av Jägerskiöld (Förvaltningsrättslig Tidskrift 1954, s. 340 ff), som även registrerat ett stort antal situationer, där fråga om ämbetsverks förmåga att tvista med varandra vid domstol eller inför administrativ myndighet aktualiseras. En i vissa avseenden unik position synes härvid lantbruksnämnderna intaga.

Avslutade och pågående utredningar, utländska förebilder

Rörande de omständigheter som föranlett att frågan om nya företagsformer för statlig verksamhet aktualiserats hänvisas allmänt till direktiven för företagsformsutredningen samt nämnda utrednings betänkanden, särskilt det femte och sista med förslag till reformering av de nuvarande statliga företagsformerna m. m. (SOU 1960: 32).

Statsmakternas ställningstagande till företagsformsutredningens förslag framgår av punkt 7 i bilaga 2 till statsverkspropositionen 1962 För flera huvudtitlar gemensamma frågor samt SU utl. 14/1962 s. 2 ff. Kungl. Maj:t och riksdagen har lämnat utan erinran företagsformsutredningens avvisande hållning till den s. k. tredje formen och i stället beslutat genomföra vissa partiella reformer inom den nuvarande verksformens ram. Utredningens — enligt departementschefens karakteristik — tämligen måttfulla reformförslag tonades ytterligare ned. Ehuru departementschefen instämde i utredningens förslag att den löpande utgiftsregleringen i största möjliga utsträckning borde delegeras till verken själva, ansåg han att affärsverkens utgiftsstater även fortsättningsvis borde fastställas av Kungl. Maj:t och att affärsverkens investeringsutgifter bruttoredo visas över kapitalbudgeten. Frågan om avveckling eller uppmjukande av verkens rätt att avskrika osäkra fordringar sköts på framtiden i avvaktan på pågående utredning. Gehör vann i princip uppslagen att de olika anslagen under varje kapitalfond borde sammanslås till i huvudsak ett enda kollektivanslag, kollegiala lekmannastyrelser inrättas samt sekretesskyddet förstärkas. På förslag av Kungl. Maj:t (prop. 149/1962, KU utl. 18/1962) har därefter den maximala sekretesstiden för vissa i 34 § sekretesslagen behandlade handlingar, såvitt angår de statliga affärsverkens verksamhet, utsträckts från två till fem år.

Frågor om kommunernas handhavande av verksamhet genom särskilda rättssubjekt skall utredas av kommunalrättskommittén. Förhållandena och problemen på det kommunala planet redovisas i direktiven för kommunalrättskommitténs utredning (se 1960 års riksdagsberättelse, I In 43).

Under 1920- och 1930-talen framlade den s. k. socialiseringsnämnden förslag till en helt ny företagsform för statens järnvägar och domänverket. Dessa förslag utgjorde en av utgångspunkterna för företagsformsutredningens arbete med problemet. Rörande detaljerna i socialiseringsnämndens förslag, såvitt de avsåg statens järnvägar, må här allmänt hänvisas till företagsformsutredningens redogörelse härför i SOU 1960: 32 s. 20 ff. Av intresse för det följande är att förslaget avsåg att få till stånd en boskillnad mellan statens politiska förvaltning och dess ekonomiska företagerverksamhet. Statsbanorna skulle organiseras som ett självständigt av staten ägt allmänföretag, med förvaltningens huvudgrunder lagfästa av statsmakterna och underkastat dessas kontroll. Allmänföretaget skulle beträffande ledning och skötsel vara fristående från statens politiska organisation. Den ekonomiska grundsatsen för företaget skulle vara full kostnadstäckning men ingen företagervinst. Det i företaget nedlagda kapitalet skulle uppdelas i öräntabelt sekundärkapital, räntebärande obligationskapital samt stamkapital. Taxepolitiken skulle tillåta viss förräntning av obligations- och stamkapital samt avsättning till pensions-, förnyelse-, reserv- och skattefonder. Företaget skulle genom grundlagsändring erhålla en konstitutionell särställning i förhållande till statsförvaltningen i övrigt. Den högsta beslutanderätten i företaget skulle tillkomma en stämma om ett trettiotal personer. Stämman skulle tillsättas av Kungl. Maj:t, riksdagen, de järnvägsanställda och trafikintressenter. Stämman skulle välja styrelse och överrevisorer, besluta om décharge, fastställa balansräkning, besluta om dispositioner i anledning av årsresultatet, fatta beslut om alla anläggningar eller inköp, för vilka nyinvestering erfordrades, samt om större försäljningar av fast egendom. Företagets ledning

skulle utövas kollektivt av en styrelse om sex personer jämte verkschefen. Styrelsen skulle ha befogenhet att träffa löneavtal med personal, att besluta om taxor, såvitt detta ankom på verket, att med vissa förbehåll ensam besluta om försäljning av för rörelsen ej nödig egendom, att bestämma om placering och användning av verkets fonder, samt att inom ramen för reservfonden upptaga kredit.

En annan utgångspunkt för företagsformsutredningens överväganden utgjorde den typ av särskilt rättssubjekt, som förekommer i England under beteckningen »public corporations». Om deras organisation gäller i huvudsak följande.

I spetsen för företaget står en styrelse, vars ledamöter i regel utses av vederbörande minister för viss tid med möjlighet att erhålla förlängt förordnande. Vid sidan av styrelsen finns vissa organ av rådgivande natur (samarbetsnämnder, närmast att jämföra med våra företagsnämnder, samt konsumentråd). Riktlinjerna för verksamheten bestämmas av innehållet i den lagstiftningsakt som skapar företaget samt av vederbörande minister och företagsstyrelse. Ministerns befogenheter hänför sig främst till stora frågor av politisk och/eller riksomfattande karaktär såsom rörande investerings-, produktions- och personalpolitiken. Ministern har rätt att ge allmänna direktiv liksom även direktiv i speciella frågor men saknar rätt att befatta sig med ärenden av löpande natur. Han mottager räkenskapsammandrag och årsrapporter samt tillsätter revisorer. Han beviljar styrelseledamöterna décharge i form av »förlängt förtroende». Såsom allmän ekonomisk målsättning för företagsverksamheten gäller att varor och tjänster skall tillhandahållas till skäliga priser, som tillåter full kostnadstäckning. Visst fondbildningstvång föreligger. Styrelsen brukar ha avsevärd upplåningsrätt och bestämmer vanligen själv pris- och taxepolitiken, ministern dock förbehållet att här ge generella direktiv (jfr SOU 1956: 24 s. 143 ff). — Parlamentskontrollen av de som public corporations drivna statliga företagen sker genom frågor, debatter i anslutning till av regeringen framlagda årsrapporter, företagsfrågornas behandling i ett speciellt företagsutskott samt genom den allmänna finanskontroll som parlamentet utövar i samband med statreglering, beskattning och efterhandsgranskning av förvaltningen.

Det kan vara anledning att här erinra om att både likheter och olikheter föreligger mellan socialiseringsnämndens allmänföretag och public corporations. Olikheterna sammanhänger i mycket med skillnader i statsrättsliga förutsättningar och i förvaltningstradition. I England finns inte som hos oss en klar motsättning mellan den form av parlamentariskt styrelsesätt, cabinet government, som så småningom slagit igenom, och skrivna grundlagstexter. Vidare saknas där egentliga motsvarigheter till våra av regeringen relativt oberoende centrala verk. Utbrytningen av de engelska affärsverken ur departementen har därför förvaltningsorganisatoriskt inneburit en radikalare reform än den socialiseringsnämnden åsyftade. Men parlamentariskt och konstitutionellt innebär den med public corporations förbundna formen av ministerstyrelse intet brott mot rådande parlamentariska utvecklingstendenser.

Utgångspunkter för företagsformsutredningens överväganden finns också i formerna för postverks- och järnvägsförvaltningen i Västtyska förbundsrepubliken. Dessa förvaltningar har tillagts ställning av anstalter med i visst avseende begränsad rättskapacitet. Av betydelse är att verkens tillgångar har karaktär av »Sondervermögen». Tillgångarna är sålunda skilda från republikens övriga tillgångar och bildar särskild förmögenhet. Ansvar gentemot verkens borgenärer har begränsats till denna särskilda förmögenhet (SOU 1956: 24, s. 220 och 229).

Vissa uppgifter skall här också lämnas om det förslag till omvandling av postverket i Norge, som år 1960 framlagts av en norsk parlamentarisk kommitté.² När

² Se härom Instilling om postverket och telegrafverket . . . Oslo 1961.

förslaget redovisades hade vår företagsformsutredning avslutat sitt arbete. Intressant är emellertid att de inom företagsformsutredningen upprättade förslagen — såsom närmare skall belysas senare i framställningen — så småningom kom att få ett visst släkttypke med det norska förslaget.

Enligt det författningsutkast (se Bilaga 2:4), som utarbetats av den norska kommittén, skall verksamheten i det norska postverket regleras av dels en av Konung och storting samfällt stiftad lag, dels en av Konungen utfärdad instruktion för verkets styrelse och generaldirektör, samt dels en av Konungen med stortingets samtycke fastställd särskild instruktion för verksrådet. Styrelsen bestående av ordförande — tillika generaldirektör — och fyra övriga ledamöter skall utses av Konungen; ordföranden och generaldirektören för obestämd tid, övriga ledamöter för fyra år åt gången. Verksrådet skall bestå av ordförande och vice ordförande, utsedda av Konungen, samt tretton av stortinget utsedda ledamöter. För verkets personal skall gälla för statstjänstemän utfärdad lagstiftning. Styrelsen skall ha att fastställa budget för postverket. Bokslut och förvaltningsberättelse med rådets yttrande däröver skall avges till Konung och storting. Räkenskaperna skall revideras av riksrevisionen. Postverket skall självt bära sina utgifter. Inom av stortinget uppdragna allmänna riktlinjer skall verket besluta om nya anläggningar och taxor. Taxorna skall bestämmas så, att driftöverskott kan påräknas. Detta överskott skall avsättas till en särskild driftsfond till poströrelsens främjande. Lån för investerings- och driftsändamål skall styrelsen äga upptaga inom av stortinget angiven ram. Sina tillgångar får styrelsen ej belåna utan stortingets samtycke. Postverkets tidigare skuld till statskassan skall utgöra en postverkets grundfond, som icke behöver förräntas. Postverket skall befrias från stats- och kommunalskatt. Postverket skall inträda i de rättigheter och skyldigheter, som åvilar det äldre postverket.

Beträffande det nuvarande norska postverkets ställning kan anmärkas att, ehuru postverkets ledning åtnjuter betydande handlingsfrihet, verket dock utgör en del av samferdselsdepartementet. Legislativt regleras det norska postväsendet i en särskild lag av år 1928 och postsparbanken av en lag av år 1948. Vid sidan härav gäller vissa instruktioner i anslutning till olika stortingsbeslut.

En jämförelse mellan förslaget beträffande norska postverket och public corporations ger vid handen att parlamentet (stortinget) i det norska förslaget tillagts ett väsentligt större inflytande på verkets drift.

Inom företagsformsutredningen synes ha uppgjorts olika, förhållandevis fullständiga förslag till utformning av en särskild företagstyp för statens affärsverksamhet. När det gäller dessa förslag skall här allmänt hänvisas till den av byrådirektören K. A. Brodd lämnade redogörelsen i Bilaga 2:1. Av redogörelsen framgår att ett första utkast av år 1955 företer likheter med socialiseringsnämndens förslag. I ett andra utkast — framkommet i juni 1957 — eliminerades verksstämman, i vars ställe riksdagen och, i vissa hänseenden, Kungl. Maj:t trädde. Ett tredje utkast tog ett mera markerat intryck av utformningen av public corporations.

Enligt det ovan berörda tredje utkastet skulle Kungl. Maj:t ha de viktigaste befogenheterna visavi de med stor självständighet utrustade verksstyrelserna. Endast i samband med framställning om nytt kapital skulle företagen normalt bli föremål för särskild uppmärksamhet från statsmakternas sida. Kungl. Maj:t skulle utse styrelse och revisorer samt bevilja décharge. Vederbörande minister skulle enligt konstitutionella grunder ansvara inför riksdagen för sitt handlande gentemot företagen. Utkastet synes här ha räknat med att den parallellt arbetande författningsutredningen skulle framlägga förslag om grundlagsregler rörande ministerstyrelse. Ett särskilt riksdagens organ skulle behandla företagsfrågor. Detta skulle även ha visst inflytande på sammansättningen av det för varje företag utsedda re-

visionsorganet. Riksdagsmännen skulle ha sedvanlig interpellations- och frågerätt.

De inskränkningar företagens styrelser enligt det tredje utkastet skulle underkastas i sitt handlande och i sitt i princip obegränsade ekonomiska ansvar skulle anges i en för affärsverken gemensam lag eller i den särskilda instruktion som skulle utfärdas av Kungl. Maj:t för varje sådant företag. Verkställande direktör skulle utses av styrelsen och »omges» av en direktion, bestående av verkets ledande tjänstemän. I styrelsens befogenheter skulle ingå att organisera lokalförvaltningen som den fann lämpligt och att avgöra fastighetstransaktioner inom ramen för i instruktionen uppdragna riktlinjer. I fråga om redovisnings- och revisionsystem anknöt förslaget till aktiebolagslagen. Revisionsberättelse skulle inges till Kungl. Maj:t eventuellt även till det förut omnämnda riksdagsorganet.

I stort torde den idéskiss, som utmynnat i det ovan berörda tredje förslaget, karakteriseras av att ramen för styrelsens handlingsfrihet gjorts något snävare än ramen skulle bli vid statlig affärsverksamhet i aktiebolagsform. Möjligheterna till insyn och kontroll från riksdagens sida skulle varit något större än vid verksamhet i bolagsform. Idéskissen innebar i förhållande till de föregående skisserna ett ökat inflytande för Kungl. Maj:t, som nämligen skulle ha att utse såväl styrelse som flertalet revisorer samt att besluta i anledning av revisionsberättelsen. Kungl. Maj:t skulle därjämte kunna i instruktionen för verket förbehålla sig vissa befogenheter därutöver.

Det bör här åter erinras om att företagsformsutredningen slutligen stannat för att förorda reformer inom verksformens ram och icke utformat och redovisat några slutliga förslag, grundade på ovan berörda arbetsutkast. Företagsformsutredningens ordförande, landshövdingen K. J. Olsson, har emellertid i särskilt yttrande förordat att frågorna om ett fristående rättssubjekt för affärsverksamheten blir föremål för ytterligare överväganden. Det vill synas som om det särskilda yttrandet härvid haft bl. a. de inom utredningen behandlade skisserna till utgångspunkt. Rörande de frågeställningar och de invändningar, som under utredningsarbetet diskuterats i anslutning till de ovan berörda skisserna, kan här hänvisas till Brodds framställning.

Möjligheterna till en reform och huvudprinciperna för en sådan

Allmänna synpunkter på postverksamhetens överförande på ett särskilt privaträttsligt eller offentligrättsligt rättssubjekt

Att föra över postverksamheten till särskilt offentligrättsligt rättssubjekt kräver självfallet särskilda lagstiftningsåtgärder. Av intresse i detta sammanhang är huruvida några genomgripande och omfattande ändringar erfordras. Dessa spörsmål och frågorna om de allmänna riktlinjerna för en reform skall upptagas till behandling i detta avsnitt av framställningen. Frågorna synes lämpligen kunna diskuteras med utgångspunkt från de invändningar, som förut riktats eller kan riktas mot tankarna på att föra över statens affärsverksamhet på särskilda rättssubjekt.

Det kan för belysning av frågeställningarna finnas anledning att först säga något om ett överförande till privaträttsliga rättssubjekt. Alldeles klart är att varken ekonomiska föreningar, handelsbolag eller kommanditbolag kan användas såsom form för statlig affärsverksdrift.

Mot *aktiebolagsformen* kan med fog invändas att denna i första hand tillkommit för att reglera ett för flera andelsägare samfällt handlande. Aktiebolagsrätten består till alldeles övervägande del av bestämmelser, som avser att trygga de olika andelsägarnas ställning i olika lägen. Dessa bestämmelser är i bästa fall onödiga vid statlig affärsverksdrift. I vissa fall är de en belastning ur administrativ synpunkt.

Beträffande *stiftelsebildning* kan läget sägas vara diametralt motsatt. Här saknas varje mera ingående lagreglering. Viss osäkerhet får också anses råda om stiftelseformens användbarhet för affärsverksamhet. Utginge man från att denna användbarhet vore obegränsad, skulle det innebära att aktiebolagslagen och där förutsatta rättssäkerhetskontroller på ett enkelt sätt kunde kringgås. Detta kan knappast ha varit lagstiftarens avsikt. Anmärkas må emellertid att stiftelseformen det oaktat fått vidsträckt användning särskilt på den kommunala bostadsförsörjningens område. Visst uppseende har stiftelseinstitutets användning för sammanhållande av stora privatförmögenheter (Axel Ax-son Johnsons stiftelse, Wibergska stiftelsen) väckt, ett användningssätt som kan sägas ha beröringspunkter med fideikommissinstitutet.³

Till vad ovan sagts kommer att både aktiebolaget och stiftelsen i gängse utformning utgör autonoma rättssubjekt. Aktiebolagslagen utgår från att så alltid skall vara fallet. Om man skall få till stånd en fortgående extern kontroll av det slag som har aktualitet vid statlig affärsverksdrift, måste lagen ändras. I fråga om stiftelser är möjligheterna till extern kontroll beroende av stiftelsestadgarnas innehåll. Den externa kontrollen är — om man bortser från länsstyrelsens dispositiva kontroll enligt 1929 års stiftelselag — beroende av utomstående organs initiativ till kontroll.

När det gäller en överflyttning av statlig affärsverksamhet till något *offentligt* *rättsligt* *subjekt* kan till en början anmärkas att särskilda svårigheter kan möta att för affärsverksamhet skapa en enhetlig form för ett sådant rättssubjekt. Inbördes företer de statliga affärsverken åtskilliga olikheter beträffande arbetsuppgifter och arbetssätt. Det har tett sig avgjort enklare att med utgångspunkt från ett särskilt verks förhållande gestalta ett för detta verk lämpat rättssubjekt. Postutredningens utgångsläge är i detta hänseende ett annat än företagsformsutredningens.

Frågor om grundlagsändringar

Det finns skäl att antaga att en av orsakerna till företagsformsutredningens avvissande hållning mot tankarna på en »tredje form» varit att en sådan skulle krävt omfattande *grundlagsändringar* och ändringar i annan lagstiftning.

Det bör här först sägas att en grundlagsändring för postverkets vidkommande alltid skulle erfordras vid överförande av verksamheten till särskilt rättssubjekt. Sloandet av »postmedlens» egenskap av bevillning kräver sålunda sådan ändring. Vidare kan i detta sammanhang erinras om att särskilda grundlagsbud — såsom 77 § regeringsformen med föreskrift om samfällt beslut såsom förutsättning för avhändelse av Kronans fasta egendom — kan påverka konstruktionen av det tilltänkta särskilda rättssubjektet.

Frågorna om grundlagsändringar ställer sig olika beroende på utformningen av det särskilda rättssubjektet. Något officiellt uttryck för företagsformsutredningens ställningstagande finns icke och något definitivt ställningstagande var självfallet heller icke möjligt så länge utformningen av rättssubjektet icke förts längre.

Det bör här först erinras om att särskilt bildade *privaträttsliga* rättssubjekt i stor omfattning anlitas för statlig och kommunal verksamhet. Inom den statliga affärsverksamheten finns en rad aktiebolag (se SOU 1956: 6); senast har statens reproduktionsanstalt ombildats till aktiebolag. Förslag har också framlagts om att omvandla vattenfallsverket till aktiebolag (SOU 1957: 26). I intet av dessa fall har

³ I direktiven för pågående utredning om statlig konsertbyrå förordas stiftelseformen framför aktiebolag. Jfr Departement och Nämnder 1962: 10 s. 205 f.

omorganisationen ansetts påkalla grundlagsändring. Vidare kan konstateras att samhällsverksamhet med anlitan av särskilt bildade *offentligrättsliga* juridiska personer, som icke tillhör statsförvaltningen, f. n. i stor utsträckning förekommer i vårt land. Exempel härpå utgör kommuner, allmänna sjukkassor, hushållningssällskap, skogsvårdsstyrelser, sjömanshus m. fl. (jfr SOU 1958: 43, s. 22 f., 39 f.). Det har hittills ej ansetts påkalla grundlagsbestämmelser att anlita dessa subjekt för samhällsverksamhet; att grundlagen innehåller regler om kommunallagstiftning saknar i detta sammanhang relevans.

Berörda förhållanden ger vid handen att grundlagsändringar i och för sig ej kan erfordras för överförande av allmän verksamhet till särskilt rättssubjekt. När socialiseringsnämnden — och såsom ovan antagits företagsformsutredningen — ansett grundlagsändring erforderlig för att kunna införa en ny företagsform, kan detta knappast ha berott enbart på att överförandet av verksamhet på denna nya företagsform skulle innebära en utbrytning av sagda verksamhet från statsförvaltningen i övrigt. Ty detta sker ju även när verksamhet överföres på kommuner (jfr exempelvis landstingens övertagande av huvudmannaskapet för i den öppna sjukvården verksamma ordinarie provinsialläkare) och statliga aktiebolag (jfr bildandet av AB Statens skogsindustrier samt senast ombildningen av reproduktionsanstalten till aktiebolag). Att grundlagsändring bedömts nödvändig torde i stället ha föranletts av att man utgått från att Kungl. Maj:t eller riksdagen skulle taga befattning med den inom den nya företagsformen bedrivna verksamheten på annat sätt och i annan ordning än som sker i fråga om exempelvis kommuner och statliga aktiebolag. Sätillvida torde detta betraktelsesätt ha fog för sig som riksdagen inte annat än genom grundlagsändring lär kunna *åläggas* att agera som valkorporation för att utse ledamöter i en verksstämma av det slag socialiseringsnämnden på sin tid ifrågasatte. Detta gäller emellertid uppenbarligen ej för den händelse Kungl. Maj:t skulle utse ledamöterna. Vår lagstiftning ger många exempel på att Kungl. Maj:t utser ledamöter i olika organ utan att för detta något grundlagsstöd vid sidan av §§ 4 och 89 RF ansetts erforderligt. Och hinder har ej heller ansetts föreligga mot att riksdagens verksstyrelser med riksdagens medgivande fungerar såsom valkorporationer (t. ex. riksgäldsfullmäktige för att utse revisorer i statliga monopolaktiebolag).

Socialiseringsnämnden — och företagsformsutredningen — kan icke antagas ha utgått ifrån att verksamhet, driven av ett fristående offentligt rättssubjekt, måste tillhöra statsförvaltningen och därmed falla under grundlagens bestämmelser om riksdagens finansmakt därför att verksamheten är »offentlig». Verksamhetens offentliga natur medför ingalunda att verksamheten kan anses på antytt sätt tillhöra statsförvaltningen. Tänkbart är däremot att socialiseringsnämnden och företagsformsutredningen menat att det är ofrånkomligt att riksdagen såsom sådan i ersättning för förlorade finansmaktsbefogenheter tillades särskilda befogenheter, då det gällde att utse företagets ledning, revisorer eller en eventuell företagsstämma samt att en omorganisation av utskottsväsendet vore erforderlig för detta ändamål, liksom att nya former vore påkallade när det gällde konstitutionell kontroll av Kungl. Maj:t såsom i sista hand ansvarig för företagens skötsel.

Överväganden av sist antytt slag utgår från att det ur konstitutionell synpunkt — enligt 1809 års RF balanseras Konungens (regeringens) styrande makt av riksdagens finansmakt — är nödvändigt att kraftigt kompensera riksdagen för bortfallet av ovannämnda finansmaktsbefogenheter. Det kan emellertid ifrågasättas om inte kompenationssynpunkten då överdrivits. Sant är visserligen att riksdagen, särskilt vid statsverkspropositionens behandling, formellt har stora, ja i princip obegränsade möjligheter att påverka de statliga affärsverkens finanspolitik. Två omständigheter reducerar emellertid betydelsen av dessa potentiella befogenheter.

Den ena är att ett parlamentariskt, på förtroende till regeringens ledarförmåga byggt styrelseskick med tiden ersatt grundlagstiftarens, på ömsesidig misstrogen bevakning grundade maktfördelnings- och maktskillnadssystem. Den andra är riksdagens eget medvetande om att en rationell företagsdrift skulle motverkas i stället för att befordras, därest befogenheterna toges i anspråk fullständigt. Riksdagspraxis på området får i realiteten anses innebära ett indirekt erkännande av att riksdagens nuvarande konstitutionella befogenheter visavi de statliga affärsverken är större än som behövs för att det parlamentariska styrelsesättet skall fungera. Ett annat uttryck för nu berörda förhållanden kan sägas vara att riksdagen medverkat till att en rad statliga företag ombildats till aktiebolag och därigenom direkt negerat behovet och nyttan av riksdagskontroll i statsrättsliga former.

Vad här sagts i anslutning till frågorna om riksdagens inflytande synes medföra att det kan anses tillfyllest om riksdagens möjligheter till kontroll och ingripande anpassas efter vad vårt nuvarande parlamentariska statsskick kan anses kräva. Affärsverksföretag, vilka på grund av verksamhetens beskaffenhet eller inriktning inte lämpar sig för aktiebolagsdrift i vanlig form, bör utan grundlagsändringar ändå kunna ges en utformning, som tillerkänner dem erforderlig självständighet och samtidigt i lämplig omfattning möjliggör ett inflytande från riksdagens sida.

Teoretiska förutsättningar för utbrytning ur statsförvaltningen av viss verksamhet

Det finns anledning att i detta sammanhang något dröja inför den teoretiska diskussionen kring gränsdragningen mellan offentligrättsliga och privaträttsliga rättssubjekt och kring betydelsen av att rättssubjektivitet tillägges organ för offentlig förvaltning. Det kan sägas att dessa diskussioner — även för att vara rättsvetenskapliga — kan te sig föga meningsfyllda. Statens suveränitet medger ju att organen för statlig verksamhet kan på ett alldeles obundet sätt tilläggas rättssubjektivitet. Staten kan suveränt bestämma inte bara över bildandet av en juridisk person och om dess begreppsinnehåll utan också över de rättstillämpande myndigheter inför vilka frågor om rättssubjektivitet prövas. Och definitionsmässigt har en juridisk person, den må kallas privaträttslig eller offentligrättslig, i princip full rättskapacitet och full rättshandlingsförmåga på privaträttens alla fält.

Sett i rättshistoriska perspektiv kan sägas att man tidigare varit föga benägen för konstruktioner med nya rättssubjekt. Konstateras kan sålunda att de revolutionerande omdaningar, som det gamla stånds- och näringstvångssamhällets sönderfall, industrialiseringen och den offentliga sektorns förnyade expansion innebar, inte åtföljdes av en tillnärmelsevis lika fullständig omställning och förnyelse av det juridiska betraktelsesättet på samhällsföreteelserna. I stort sett kan sägas att de med lagstiftning, rättstillämpning och rättsvetenskap sysselsatta yrkesjuristerna fortsatte att i synen på dessa företeelser vara bundna av traditionella begreppskategorier med återförsäkring i romersk, germansk eller kanonisk rätt. Karakteristiskt för detta var tillvägagångssättet då mot slutet av 1800-talet uppkom frågor om den rättssystematiska behandlingen av den nya samhällsaktivitet, som följt i den industriella och tekniska revolutionens spår. När det stod klart, att denna av en mångfald institutioner uppburna aktivitet inte längre kunde bemästras i den romersk-rättsliga uppspaltningen av statsverksamheten i dels maktutövning, dels sådan verksamhet som staten på jämbördig fot med enskilda företagare bedrev såsom *fiscus*, föll man i kontinental doktrin tillbaka på ett anstaltsbegrepp av kanonisk-rättsligt ursprung i stället för att pröva nya rättskonstruktioner.⁴

⁴ Jfr H. Strömberg. Om rättsförhållandet mellan offentliga anstalter och deras nyttjare. Lund 1948 s. 4 ff., s. 468 ff.

Av intresse i ovan berörda sammanhang är att det offentlighetsrättsliga anstaltsbegreppet inte nödvändigtvis var förenat med rättssubjektivitet. Behovet av att nå fram till en ensartad syn på förhållandet mellan de av staten ägda anstalterna och deras nyttjare gjorde att rättssubjektiviteten blev av underordnad vikt. Betydelsefullt är dock att anstalten kunde tilläggas full rättssubjektivitet utan att förlora sin offentlighetsrättsliga egenskap, ja i sitt ideala utförande ägde egenskap av självständig juridisk person.

I anslutning till den teoretiska diskussionen är rättsbildningen »public corporations» förtjänt av särskild uppmärksamhet. Public corporations är en produkt av anglosachsiskt, av hävdvunna motsättningar mellan offentlig och privat rätt mindre beroende och måhända därför mera konstruktivt rättsskapande. Teoretiskt har public corporations påtagliga beröringspunkter med anstalter, som utrustats med full rättssubjektivitet. Systematiskt lär det inte råda något tvivel om att public corporations med kontinentalt synsätt bör uppfattas som offentlighetsrättsliga rättssubjekt.

Spörsmålet huruvida ett nyskapat offentlighetsrättsligt subjekt hos oss kan komma till användning för statlig affärsverksamhet synes lämpligen kunna angripas med utgångspunkt från public corporations. Flera utgångspunkter kan väljas för diskussion av frågan huruvida en dylik rättsbildning bör anses utgöra ett led i statsförvaltningen och omfattas av denna. Allmänt sett kan naturligtvis i och för sig diskuteras vad som kan anses böra ingå i statsförvaltningens begrepp. I förevarande sammanhang synes emellertid blott en synpunkt äga större intresse nämligen om en sådan rättsbildning tillhör det statsförvaltningsbegrepp, som bär upp vår främsta grundlag, regeringsformen. Något direkt besked härom kan självfallet inte erhållas. §§ 47, 60 p. 3 och 89 RF,⁵ § 34 i 1810 års RO samt det ett par decennier senare (1832) utformade SL 25: 11, första stycket, med deras om äldre samhällsförhållanden och äldre samhällsskick minnande innehåll, ger emellertid starkt indirekt stöd för att så inte är fallet. Ett annat indirekt stöd för att rättsbildningen ej kan betraktas såsom ingående i statsförvaltningen ger det förhållandet att sockenmenigheterna genom 1817 års sockenstämmoförordning i administrativ ordning tillades rättssubjektivitet utan att denna åtgärd av samtiden ansågs grundlagsvidrig. Från en något senare tidpunkt kan erinras om tillkomsten av landstingen, en nyskapelse vars kommunala karaktär till en början inte utan visst fog ifrågasattes. Något grundlagshinder för lagstiftning att med svensk rätt införliva institutet public corporation lär därför inte föreligga, lika litet som hinder tidigare förelegat för att anlita kommuner, allmänna sjukkassar, hushållningssällskap eller skogsvårdsstyrelser för olika samhällsuppgifter. På denna punkt bekräftar den

⁵ 1937 års ändring av det i § 60 p. 3 meddelade mot Konungen riktade förbudet att förpakta rikets inkomster resp. inrätta vinstgivande monopol hade väsentligen karaktär av grundlagsförklaring. Stadgandets ursprungliga lydelse torde haft samband med privilegieskyddet enligt § 114 RF, som emellertid endast säkerställde borgarståndet (och städerna) mot monopol, inte däremot »svenska folket» i vad detta företräddes av övriga stånd. I kraft av § 114 var före 1866 borgarståndets medverkan vid införande av monopol alltid erforderlig och därjämte bifall från minst två av de övriga stånden. Något som helst skäl att antaga att grundlagsstiftarna eljest skulle velat avhända Konungen och riksdagen dessa traditionellt anlidade administrativt lätthanterliga utvägar att tillföra Kronan intäkter saknas. Positivt belägg för att Kungl. Maj:t och riksdagen samfällt ansetts kunna besluta om »förpaktning» respektive »monopol» enligt äldre grundlagsredaktion ger R och A:s protokoll 1810 (Örebro) s. 429 ff. A. G. Mörner. Jfr. i övrigt SOU 1962: 9 s. 32 f., KU:s Memorial och övriga Expeditioner 1809–10 Stockholm 1874 s. 459 ff (A. G. Silverstolpe) ävensom KU:s utl. 32/1936. Om en liknande statsrättslig fråga om kommunallagsstiftningen före 1866, jfr. å ena sidan Spens reservation till KU:s representationsförslag till 1840 års riksdag och å den andra R Skr. nr 400 från samma riksdag, med vilken överlämnades ett av ständerna för deras del antaget förslag till lag om sockenstämmor för riket utom Stockholms stad samt sockennämnder för landet.

här verkställda analysen tidigare gjorda antaganden att verksamheten kan överföras till offentligrättsligt subjekt utan grundlagsändringar.⁶

Reformmöjligheterna inom verksformens ram

Frågorna om allmän verksamhet genom särskilda rättssubjekt skall här också något belysas med utgångspunkt från den av företagsformsutredningen hävdade synpunkten att erforderliga reformer med mindre omgång kan nås genom ändringar inom verksformens ram. När företagsformsutredningen intagit denna ståndpunkt har utgångspunkterna främst varit en ny *privaträttslig* företagsform. Det skulle emellertid i och för sig också kunna hävdas att en offentligrättslig företagsform av typen public corporation skulle komma att stå aktiebolaget så nära att också tillskapandet av en sådan form skulle innebära en onödig omväg för reformarbetet. Visst fog för sådana invändningar får anses finnas om man utgår från en rättsbildning, för vilken, såsom när det gäller företagsformsutredningens tredje idéskiss (se Brodds promemoria), betydelsefulla moment hämtats från aktiebolaget. Invändningarna förlorar emellertid här i styrka i den mån företagsformen kan utformas efter enklare, av aktiebolagsformen obundna linjer.

Såsom förut antytts saknas anledning att angripa frågorna om lämplig företagsform för statlig affärsverksamhet från alltför vida och allmänna utgångspunkter. De för postverksamheten aktuella problemen har här fått träda i förgrunden. Icke heller bör möjligheterna att skapa en allmän företagsform, som kan användas jämväl på det kommunala planet, överdrivas. Med fog kan nämligen ifrågasättas om inte de kommunala affärsverkens lokala karaktär och deras jämfört med de statliga företagen ringa storlek medför att företagsformsfrågan för deras vidkommande bör angripas från andra utgångspunkter än för de statliga affärsverken med deras riksomfattande verksamhet. Därtill kommer att det måhända kan visa sig vara mindre svårt att för de kommunala affärsverkens del tillgodose önskemål om smidigare verksamhetsformer genom smärre ändringar inom gällande kommunallagstiftnings ram. För de kommunala affärsverkens del är det tills vidare varken visat att lagändringar behövs för att fylla eftersträfvade effektivitetskrav eller att, om ett dylikt behov under kommunalrättskommitténs överväganden skulle styrkas, detta behov inte skulle tillgodoses genom andra åtgärder än genom en ny företagsform. Sett från de statliga affärsverkens synpunkt förefaller det också som om det motstånd mot tanken på tredjeformsföretag av aktiebolagstyp, om vilket behandlingen i statsverksproposition och utskottsutlåtande får sägas bära vittne, åtminstone f. n. gör utvägen med en enhetlig, på aktiebolaget grundad form föga framkomlig. I sitt anförande till statsrådsprotokollet har visserligen finansministern medgivit att prövningen av de statliga affärsverkens stater i nuläget i allt väsentligt är av översiktlig karaktär. Men han är inte beredd att uppge nuvarande överprövning från departementets sida. Detta uttalande får väl tolkas så att prövningen enligt hans mening alltjämt fyller en uppgift som vid tänkbara förändringar i nuläget kan bli betydelsefullare än den för dagen är.

Rättskontroller vid en ny företagsform

I det föregående har såsom allmän riktlinje för en reform angivits att statsmakternas inflytande och kontroll i stort av verksamheten måste i erforderlig mån säkerställas. Ett särskilt problem kan vara huruvida en sådan översiktlig kontroll

⁶ Jfr härom uppsatser i Förvaltningsrättslig Tidskrift av Hessler, Jägerskiöld och Gerentz (1952, 1954 och 1957) samt Herlitz i Nordisk offentlig rätt III. Se vidare SOU 1958: 43 s. 22 f. och 39 f.; där används termen offentlig inrättning såsom samlingsbeteckning för andra dylika institutioner än kommuner.

av postverkets organisation och verksamhet är förenlig med tanken att tillägga verket ställning av självständigt rättssubjekt. Paralleller med på det offentliga området redan verksamma självständiga rättssubjekt — såsom kommunerna — visar att självständigheten väl går att förena med sådan översiktlig ledning och kontroll. I princip är sålunda hela den kommunala verksamheten underkastad legalitetskontroll, som kan utlösas dels genom kommunalbesvär, dels genom ingripande av åklagarmakt för att beivra ämbetsbrott. På många verksamhetsfält kan därutöver förvaltningsbesvär anföras, som möjliggör lämplighetsprövning och i regel ger besvärsmyndigheten rätt och normalt också plikt att sätta sitt beslut i det upphävda kommunala beslutets ställe. Vidare är kommunala beslut i vissa fall underställningspliktiga. Underställningsplikten kan liksom klagorätten ha växlande innehåll; den innefattar vanligen både lämplighets- och laglighetskontroll från fastställelseorganets sida; ibland kan den vara kombinerad med befogenhet för fastställelsemyndighet att vid tredska från kommunens sida handla i dess ställe. Dessa olika rättsinstitut innebär tillsammans väsentliga inskränkningar i den kommunala självstyrelsen men rubbar icke den kommunala rättssubjektiviteten. I princip är det i den kommunala verksamheten alltid fråga om kommunalt, dvs. av kommunens beslutande organ eller av detta utsedda förvaltningsorgan ombesörjt, handlande. Den kommunala rättssubjektiviteten manifesterar sig också i kommunens parts- och processhabilitet över hela det kommunala verksamhetsfältet. Kommunen har sålunda rätt att om det så vore statsverket självt som intoge ställning av motpart bringa tvister i ekonomiska och andra frågor inför rättsligt forum. Den har också i princip rätt att fullfölja mål, där lägre statlig kontroll- eller besvärsmyndighet upphävt eller ersatt kommunalt beslut med eget, beslutat tvångsföreläggande eller annan dylik åtgärd, till högre statlig kontrollinstans i sista hand som regel till Kungl. Maj:t i statsråd eller regeringsrätt. Allt detta i motsats till vad som eljest gäller inom den av subordinationsprincipen genomsyrade statliga hierarkien.

Den lagstiftningsmetod som använts för att åstadkomma en ordning, vilken å ena sidan tillförsäkrar kommunen full rättssubjektivitet och å andra tillåter stora, ibland mycket långtgående inskränkningar i de kommunala subjektens handlingsfrihet, grundar sig på en uppdelning av författningsstoffet i dels kommunallagar, dels specialförfattningar av olika konstitutionell valör. Kommunallagen kan sägas vara ankarfästet för den kommunala rättssubjektiviteten, medan övrig lagstiftning i stort sett ger rättslig sanktion för de begränsningar i det kommunala subjektets rättshandlingsförmåga och handlingsfrihet som kan påkallas av intresset för medborgerlig rättssäkerhet och intresset av för landet i dess helhet enhetlig reglering av samma rättsliga företeelser. I förevarande sammanhang förtjänar denna lagstiftningsmetod och underställningsinstitutet som medel för statskontroll större uppmärksamhet än de främst för bevakande av enskilda intressen tillkomna och av sakägares resp. kommunmedlemmars initiativ beroende besvärsinstitutet. Till frågan om den legislativa metoden för reglering av postverket och dess förvaltning finns det anledning att senare återkomma. Här må blott påpekas att denna i kommunala sammanhang använda lagstiftningsmetod uppvisar påtagliga likheter med den som använts för att i England reglera public corporations samt i Norge föreslagits som grund för en reform av postverket i syfte att ge detta full rättssubjektivitet.

Effekten ur decentraliseringssynpunkt

Det skall här slutligen anmärkas att spørsmålet om den lämpligaste företagsformen för postverket inte behöver ses utslutande ur strängt affärsmässiga synpunkter.

En större självständighet för affärsverken kan också betraktas som ett led i de decentraliseringssträvanden som satt in parallellt med den offentliga sektorns expansion i det moderna servicesamhället. Dessa strävanden har hos oss följt två huvudlinjer. Den ena, som drivits *inom* den traditionella statsförvaltningens ram, har tagit sig uttryck i överlåtelse av beslutanderätt till lokala organ. Det är denna linje som företagsformsutredningen för affärsverkens del slutligen stannade för, då utredningen ville begränsa sig till reformer inom den traditionella företagsformens ram. Den andra huvudlinjen är att lägga uppgifterna på *från statsförvaltningen utbrutna* administrativa centra.

Båda dessa huvudlinjer har gammal tradition i svensk förvaltningshistoria. För den senare linjen ges många exempel från äldre tid. I några fall, såsom beträffande universiteten, vissa akademier, allmänna barnhuset, fortsätter de sin verksamhet, ehuru inte alltid med den ledarställning inom sina förvaltningsområden som ursprungligen varit avsedd. I andra fall är det fråga om nyskapelser eller vidgat anlåtande av fristående samhällsorgan med från början begränsade uppgifter. Typexempel på sådana utgör kommunerna. Särskilt i fråga om kommunernas anlåtande för lokal samhällsförvaltning har med tiden en motivförskjutning skett. Denna form av delegation ses inte längre enbart ur synpunkten av vad som förvaltningsmässigt kan vara rationellt utan även som en form av integrerad demokrati.

Sist angivna aspekt har sällan anlagts på sådana utbrytningar ur statsförvaltningen som affärsverkens ombildning till särskilda offentlighetsrättsliga rättssubjekt utgör, även om hinder för ett dylikt betraktelsesätt inte kan anses föreligga i den mån nämligen en stark koncentration av samhällsmakten anses utgöra en fara för demokratin. Den skall inte heller här särskilt poängteras, ehuru den s. a. s. ligger i förlängningen av idén att i spetsen för affärsverken sätta s. k. lekmannastyrelser. Vad som däremot kan förtjäna att framhävas är att de statliga affärsverken jämfört med den väldiga samhällsverksamhet, som lagts i kommunernas händer, har en relativt begränsad omfattning. Särskilt påtagligt är detta om man jämför ett särskilt verk sådant som postverket med den kommunala förvaltningen som helhet eller med förvaltningen hos våra största kommuner. Postverkets omslutning är, om man bortser från postbanks- och postgirorörelsen, av ganska anspråkslös storleksordning i förhållande till exempelvis Stockholms stads. Ur den synpunkten borde inte någon särskild oro behöva hysas för de samhällsekonomiska konsekvenserna av en utbrytning av postverket till ett särskilt offentlighetsrättsligt rättssubjekt.

Sammanfattningsvis kan genomgången ovan ge anledning till uttalande att det är fullt möjligt att utan grundlagsändringar föra över postverksamheten till särskilt offentlighetsrättsligt rättssubjekt. Överförandet synes kunna ske utan ett väsentligt uppgivande av statsmakternas inflytande och kontrollmöjligheter. Intresset av sådant inflytande och sådan kontroll kan väl förenas med en självständig ställning för det rättssubjekt som skall svara för postverksamheten. Viktiga funktioner bör vid en reform sammanföras i Kungl. Maj:ts händer. Riksdagens inflytande bör göra sig gällande i vanlig ordning för konstitutionell kontroll. Det bör sörjas för att underlag rörande företagets verksamhet framtages och redovisas till statsmakterna för möjliggörande av en översiktlig ledning och kontroll.

Närmare om utformningen av ett särskilt rättssubjekt för postverksamheten

När det gäller statsmakternas ledning och kontroll bör inledningsvis erinras om att vid ett offentlighetsrättsligt subjekt andra vägar härför kan erbjudas än vid bo-

lagsbildning, där motsvarande funktioner i huvudsak samlats hos en stämma. Stämmoinstitutet har där delvis sin bakgrund i det på olika andelsägare uppdelade ägarintresset. Vid ett offentlighetsrättsligt subjekt kan uppgifter av betydelse ur lednings- och kontrollsynpunkt utan konstruktionen med stämma läggas direkt i Kungl. Maj:ts händer. Det skall här också anmärkas att kontroll- och effektivitetskraven vid ett offentlighetsrättsligt subjekt också kan tillgodoses på andra vägar, såsom genom ämbets- och tjänsteansvar för verkets personal, offentlighetsprincipen, underställning av vissa verksbeslut och besvärsinstitutet.

Underställningsinstitutet som medel för rätts- och effektivitetskontroll

När det gäller möjligheterna att säkerställa statsmakternas ledning och kontroll kan det vara anledning att ägna särskild uppmärksamhet åt det kommunala underställningsinstitutet och de möjligheter det kan erbjuda som förebild. Beträffande underställningsinstitutet sådant det utformats inom kommunalrätten må, utöver vad tidigare sagts i allmänt karakteriserande syfte, tilläggas att det har olika innebörd enligt kommunallag och enligt specialförfattning. Enligt kommunallag får fastställelsemyndighet inte sakligt ändra det underställda kommunala beslutet men är skyldig meddela kommunen av vilken orsak fastställelse vägras. Kommunen har sedan att överväga om den vill låta ärendet falla eller genom nytt beslut rätta sig efter fastställelsemyndighetens önskemål. Enligt specialförfattning är underställningsinstitutet ej sällan kombinerat med en rätt för statlig myndighet att vid tredska ingripa i det kommunala subjektets ställe. Vanligen men ej alltid skall i dylikt fall det myndighetsbeslut som i så fall ersätter det kommunala handlandet, i sin tur underställas Kungl. Maj:t för att få giltighet. Vidare kan föremålet för underställningsplikten växla och detta både enligt kommunallag och specialförfattning. Ibland är underställningsplikten knuten till det kommunala beslutet som sådant. Så är fallet med reglerna för underställningspliktig lånerätt, som blott indirekt berör kreditavtalet. Ibland är beslutsresultatet underställningspliktigt. Detta är enligt kommunallag fallet med underställningspliktiga nämndreglementen och med av länsstyrelse fastställda kommunalförbundsordningar samt enligt specialförfattning med exempelvis bebyggelseplaner och olika slag av lokala förordningar. Underställningsföremålet vid fastställelseprövning enligt specialförfattning kan härvid vara kartmaterial med eller utan kompletterande text (stadsplanebestämmelser) eller i författningstext uttryckta normer (förordningar i egentlig mening). Till sist må nämnas att enligt av kommunalrättskommittén nyligen framlagt betänkande med förslag om kommunernas handhavande av uppgifter, som förut ankommit på civilförsvaret (Kommunal beredskap; SOU 1962: 7), planer för kommunal beredskap skall bli underställningsföremål. Dessa planer skall bl. a. innehålla redogörelser för utgångspunkter för den tillämnade beredskapen ävensom för kommunal verksamhet under krig.

En utformning efter den hos företagsformsutredningen dryftade tredje idéskissen skulle med fördel kunna kombineras med en speciell form av underställning efter ovan berörda linjer. Underställningen skulle då avse särskilda inom verket uppgjorda planer. Dessa planer skulle i huvudsak innehålla normer för verkets organisation och verksamhet i särskilt betydelsefulla avseenden. Uttrycket plan användes sålunda i en mera speciell bemärkelse. De i planform meddelade normerna skulle kunna få ett mycket generellt, ifråga om postverkets finans- och servicepolitik t. o. m. resonerade innehåll. Vid sidan av sådana resonerade partier och allmänt hållna stadganden torde planerna dock böra inrymma även mera konkret hållna handlingsnormer, som postverket har att ställa sig till efterrättelse. Typolo-

giskt skulle dessa planer stå ganska nära det med underställningsplikt förbundna planinstitut, som kommunalrättskommittén introducerat i nyssnämnda betänkande.

Med den ovan skisserade ordningen skulle två, såvitt kan bedömas, eftersträfvansvärda mål kunna uppnås. Å ena sidan skulle postverket kunna tilläggas full rättssubjektivitet och en rad befogenheter, som hittills av olika anledningar ansetts böra förvägras verket. Å andra sidan skulle statsmakterna genom tvånget för postverket att underställa Kungl. Maj:t dessa i regel allmänt hållna planer erhålla ett medel att översiktligt dirigera postverkets organisation och drift både under fred och under beredskapstillstånd och krig. För sin befattning med underställda planer skulle Kungl. Maj:t bära ett konstitutionellt ansvar i sedvanliga parlamentariska former.

Ovan förordade utformning — med ett underställningsinstitut som en av de bärande grundtankarna — skulle kunna ge postverket en lämpligt avvägd självständighet. Det skulle ankomma på verket att utforma och antaga allmänna planer med riktlinjer för verkets finanspolitik och organisation. Planerna skulle visserligen vara underställningspliktiga, men initiativet till förändringar i dessa skulle i princip vara förbehållet postverket; endast om Kungl. Maj:t fann att verket underlät att antaga planer eller att ge dem ett för Kungl. Maj:t godtagbart innehåll, skulle Kungl. Maj:t äga förordna om att för postverket förpliktande plan eller planändring utfärdas. Denna möjlighet till ingripande skulle ha karaktär av nödfallsbefogenhet. Normalt måste den av Kungl. Maj:t utsedda styrelsen antagas vara i stånd att föra en för Kungl. Maj:t godtagbar verkspolitik. Att såsom i det norska förslaget förutsättes postverket vid sidan av lagen skulle vara skyldigt att efterleva av Kungl. Maj:t eller riksdagen beslutade instruktioner och riktlinjer innebure — åtminstone för svenska förhållanden — att en mycket stor del av den tillämnade ökade friheten bleve fiktiv.

Postverkets ekonomiska förhållanden

På verket bör också ankomma att besluta om utgifts- och inkomststater och om avgifter och andra ersättningar för av verket lämnade tjänster. Härvid måste verket hålla sig inom de allmänna riktlinjer, som må ha upptagits i finansplanen eller kan vara stadgade i särskild författning. Utgifts- och inkomststaterna bör omedelbart delges chefen för kommunikationsdepartementet. Verksstyrelsen — för organisationen skall en redogörelse lämnas i ett senare sammanhang — synes därjämte böra ha skyldighet att successivt till Kungl. Maj:t avge förvaltningsberättelser över utfallet av postverksamheten. I den mån Kungl. Maj:t har behov av ytterligare information om postverksamhetens utveckling, bör detta kunna tillgodoses genom bestämmelser i finansplanen. Härigenom blir Kungl. Maj:t i stånd att i anslutning till statsverkspropositionen eller på annat lämpligt sätt lämna redogörelser för postverksamheten, vilka kan ligga till grund för meningsyttringar från riksdagens sida om den förda verkspolitiken, meningsyttringar som i sin tur liksom de av revisorerna avgivna revisionsberättelserna kan föranleda omprövning av de antagna finans- och organisationsplanernas innehåll eller aktualisera ändringar i verksstyrelsens sammansättning. Andra tillfällen till dylika meningsyttringar ger behandling av frågor om nya åligganden för postverket eller om ersättningen från statsverket för utförda tjänster av olika slag.

I enlighet med grundtanken i förslaget att Kungl. Maj:t skall bära ett konstitutionellt ansvar för postverkets förvaltning bör Kungl. Maj:t tilläggas befogenhet att utse revisorer och besluta om décharge.

Äganderättsövergång och borgenärsskydd

Särskild uppmärksamhet påkallar frågorna huruvida för postverksamheten erforderlig egendom bör överföras i det särskilda rättssubjektets hand. I och för sig är det väl inte nödvändigt att ett överförande med full äganderätt sker. När det gäller förmögenhetsförhållandena för ett från statsverket avskilt, fristående rättssubjekt för allmän verksamhet är läget vidare så särpräglat att en äganderättsövergång icke behöver ha samma valör som vid privaträttsliga förhållanden. Det synes emellertid angeläget att tillgodose önskemålen om en vidgning av postverkets rätt att förfoga över till postväsendet anslagen fast egendom och att bryta de hinder, som § 77 RF reser häremot. Ett mera fast förmögenhetsunderlag bör vidare finnas för det nya postverket och det kan vara ett önskemål att klara gränser upprätthållas i äganderätts hänseende mellan stat och postverk. Nu berörda önskemål skulle visserligen kunna tillgodoses också genom att postverkets egendom — såsom i Tyska Förbundsrepubliken (s. 199) — förklarades utgöra en specialförmögenhet, som var underkastad i en stiftelseurkund angivna ändamålsbestämmelser men icke föll under grundlagens tillämpningsområde. Även andra former av rådighet för verket över egendomen torde vara tänkbara. Ovan angivna önskemål synes emellertid enklast och klarast kunna tillgodoses genom ett arrangemang, som närmast måste betecknas som överförande av full äganderätt. Ett sådant äganderättsöverförande kan, särskilt om det kombineras med regler som avser att skydda postverkets förmögenhet, med utgångspunkt från gängse betraktelsesätt sägas på lämpligaste sätt fullkomna postverkets rättssubjektivitet.

I några hänseenden måste innebörden av förmögenhetsöverföringen närmare klarläggas.

Avsikten är att postverket — liksom de statliga aktiebolagen — skall tilläggas en i princip fri upplåningsrätt, som kan vara inskränkt blott av eventuella direktiv i fastställd finansplan. Det är då en särskild fråga vilken säkerhet postverkets borgenärer kommer att åtnjuta. Parallellt med kommunerna är på denna punkt instruktiva om än knappast ägnade för praktiska uppslag. Den reella säkerheten för fullgörande av kommuns förbindelser utgörs av den kommunala beskattningsmakten, som, trots inkomstslagets principiellt olikartade beskaffenhet, skulle få viss motsvarighet i postverkets avgiftsrätt. All kommunens egendom anses utgöra säkerhet för dess gäldenärsförbindelser på samma sätt som fallet är med privaträtts associationer. Något till visst belopp — aktiekapitalet — begränsat ansvar har ej kommunen. En sådan begränsning kan för postverkets del genomföras om efter tysk förebild det ekonomiska ansvaret begränsas till en specialförmögenhet. Att göra detta synes emellertid ej nödvändigt.

I vilken utsträckning kommuner och kommunal egendom kan bli föremål för exekutiva åtgärder har varit omstritt. Enighet synes visserligen råda om att specialexécution är möjlig, en åsikt som har visst stöd i rättspraxis. Från vissa håll — Welamson, Lawski — har hävdats, att generalexécution inte vore genomförbar. Det vore omöjligt, menar dessa auktoriteter, att låta konkursförvaltning ersätta den kommunallagsbestämda organisationen och kompetensfördelningen. Denna uppfattning är inte obestridd (Fant).⁷ I praktiken har problemet aldrig ställts på sin spets hos oss. Intet antyder att kommunallagstiftaren räknat med konkursmöjligheten. Vad som förekom i samband med 1919 och 1957 års kommunalförbunds­lagstiftning, vilken även behandlar frågor om avveckling av dylika förbund,

⁷ Bst. om lättnader för kommunernas upplåning Sthlm 1915 s. 13 ff. Nybildn. komm. bst. s. 168, 334, Lawski. Konkurs- och ackordslagarna Sthlm 1947 s. 15, Welamson Konkursrätt Sthlm 1961 s. 26 f.

torde tvärtom tala för att lagstiftaren inte ansett, att kommun enligt gällande rätt vare sig på egen eller annans begäran skulle kunna försättas i konkurs.

Vad ett blivande självständigt postverk beträffar synes anledning saknas att undantaga dess egendom från specialexecutiva åtgärder. Frågan om postverket skall kunna sättas i konkurs torde ej vara realistisk. Har verket skyldighet att antaga en balanserad budget och driva en avgiftspolitik som säkerställer verket mot förlust i rörelsen, synes utsikterna ringa för att verket skulle behöva komma i ett ekonomiskt ohållbart läge. Därtill kommer de sanktionsmedel som Kungl. Maj:t enligt förslaget skulle få. Genom ändringar i finansplanen, vägrad ansvarsfrihet samt ändring i verksstyrelsens sammansättning kan Kungl. Maj:t sålunda avlägsna riskerna för att verket skulle bedriva en äventyrlig, för verkets borgenärer vådlig finanspolitik. I likhet med vad som föreslagits för det norska postverkets vidkommande synes som en ytterligare garanti böra stadgas, att pantsättning av postverkets fasta eller lösa egendom ej skall få äga rum. Efter kommunalrättslig förebild bör vidare föreskrivas att postverkets egendom bör så förvaltas att postverkets förmögenhet ej minskas samt att försäljningslikvid för anläggningstillgång skall avsättas till investeringsfond, om försäljningslikviden ej finner användning för anskaffande av annan dylik tillgång. I övrigt synes frågan i vilken ordning postverket och dess rörelse skall kunna likvideras, tvångsförvaltas eller eljest avvecklas kunna lämnas öppen.

Ett problem för sig är huruvida och i vad mån den till postväsendet anslagna egendom, som enligt förslagets grundtanke skall tilläggas postverket, i fortsättningen bör redovisas i statsräkenskaperna. Enligt det norska förslaget skall detta kapital överföras till en sig ej förräntande grundfond. Motsvarande fråga för det svenska postverkets del synes kunna lösas på liknande sätt. En annan sak är, att postverket självt bör äga tillgodogöra sig ränta på disponerat kapital. Omvandlingen av postverket till ett självständigt rättssubjekt bör självfallet inte medföra att postverkets borgenärer försättes i sämre ställning. En uttrycklig bestämmelse härom bör finnas.

Om postverkets ekonomiska förhållanden skall här slutligen framhållas att den föreslagna verksformen inte innebär, att postverket skulle avskäras från möjligheten att om så påfordras efter framställning till Kungl. Maj:t bringa frågor om behövliga medelstillskott för kapitalinvestering och täckande av driftunderskott under statsmakternas prövning. Med tanke på de relativt begränsade investeringar som behövs i postverksamheten och den självkostnadsprincip, som skall bestämma verkets avgiftspolitik enligt det upprättade förslaget, finns det emellertid anledning förmoda att dylika framställningar för postverkets del skulle bli sällsynta. Självfallet utgör den föreslagna verksformen inte heller hinder för statsmakterna att genom lagar och förordningar besluta att nya uppdrag och nya verksamheter skall åläggas verket eller att de ersättningar postverket har att uttaga för vissa av dess tjänster skall bestämmas på sätt som avviker från den i lagen fastlagda huvudprincipen för avgiftsbestämningen.

Verkets ledningsorganisation

Ledningen av postverket bör, såsom förutsatts i företagsformsutredningens olika idéskisser tillkomma en av Kungl. Maj:t för fyra år utsedd verksstyrelse, *postverksstyrelsen*, samt en ledande tjänsteman, *postverkschefen*, vilken såsom ledamot skall ingå i styrelsen. Styrelsens ledamöter samt postverkschefen och dennes ställföreträdare bör förordnas av Kungl. Maj:t, de senare för sex år i sänder. Närmast under postverksstyrelsen bör finnas en av högre tjänstemän inom verket sammansatt *central direktion* med uppgift att biträda postverkschefen i hans äm-

betsutövning. Vidare bör finnas ett *kollegium* med uppgift att avgöra ärenden om disciplinär bestraffning. Även andra direktioner och kollegier skall självfallet få inrättas, om så anses erforderligt. Erinras må om att postutredningen föreslår att ett särskilt beslutsorgan för bankverksamheten skall inrättas.

Socialiseringsnämnden föreslog att den högsta beslutanderätten i företaget skulle tillkomma en särskild verksstämma. Av liknande slag är den verksstämma, som förekommer i företagsformsutredningens första idéskiss. I det norska förslaget rörande postverket har föreslagits att för verket skulle finnas ett särskilt verksråd. Även vid public corporations finns vissa organ av rådgivande natur. Såsom framgått föreslås icke nu för postverkets vidkommande någon stämmoinstitution; de viktigaste stämmofunktionerna har lagts direkt i Kungl. Maj:ts händer. Inflytande över verksamheten kommer därutöver att utövas av riksdagen genom den i konstitutionell ordning verkande kontrollen över Kungl. Maj:ts åtgärder. Det kan sägas att ett verksråd skulle kunna i vissa hänseenden kompensera bortfallet av en stämmoinstitution. Ett organ av verksrådets natur torde emellertid knappast fylla någon praktiskt betydelsefull uppgift. Erfarenheterna från den svenska krisadministrationen, där sådana råd stod till kommissionernas förfogande, torde bestyrka denna uppfattning.

Utbrytningen av postverket från statsförvaltningen i övrigt medför att verket lösgöres från det statliga lönesystemet och får bestämmanderätt över personal- och lönepolitiken. Vad nu sagts utesluter självfallet ej att frågor om personalens anställningsformer, förhandlingsrätt m. m. kan påverkas av resultaten av pågående utredning inom civildepartementet rörande de statliga anställningsformerna.

Ämbetsansvar

Några mera principiellt betonade frågor skall också behandlas i detta avsnitt av framställningen. Den första rör ämbets- och tjänsteansvaret för postverkets personal. Av postverkets tillämnade ställning såsom särskilt offentligt rättssubjekt torde följa att ledamöterna i postverksstyrelsen, postverkschefen och annan hos verket anställd personal, om intet annat stadgas, i kraft av SL 25:11 kommer att vara underkastade ämbetsansvar i samma utsträckning som nu. Liksom nu kommer också disciplinär bestraffning av underordnad personal att förekomma. Med hänsyn till den rätt som finns för vid domstol dömd personal att föra talan mot domen ända till högsta instans, synes konsekvensen böra fordra att personalen skall äga rätt att i disciplinmål fullfölja talan hos landets högsta administrativa domstol. — Ämbets- och tjänsteansvaret, liksom den kontroll som finnes böra ske genom JK och JO, utgör betydelsefulla inslag när det gäller en allmän verksamhet genom ett offentlighetsrättsligt rättssubjekt.

Offentlighet och sekretesskydd

Betydelsefulla är också frågorna om postala handlingars offentlighet och om sekretesskydd. Varken tryckfrihetsförordningens eller sekretesslagens regler blir efter postverkets ombildning till ett självständigt offentlighetsrättsligt rättssubjekt omedelbart tillämpliga på inom postverkets förvaltning förekommande handlingar. Detta innebär att erforderlig offentlighet och erforderligt sekretesskydd för dessa handlingar måste skapas. Så har i det till denna framställning fogade lagförslaget skett genom uttryckligt stadgande att beträffande utlämnande av postal handling, varmed förstås varje inom postverket upprättad eller dit inkommen handling, nyssnämnda lagar i tillämpliga delar skall ha motsvarande tillämpning å postverket och dess personal. Vågran att utlämna postal handling skall

inom verket i sista instans prövas av postverksstyrelsen. Med hänsyn till offentlighetsintresset synes emellertid den som begär få ta del av postal handling vid vägran äga vidareföra sin talan härom till Kungl. Maj:t i regeringsrätten oavsett handlingens innehållsmässiga karaktär.

Med den sålunda föreslagna anordningen vinnes att till postverket inkomna allmänna handlingar erhåller den offentlighet resp. det sekretesskydd som tryckfrihetslagstiftningen vill tillförsäkra dem. Samtidigt skulle nu för postverkets handlingar gällande särskilda sekretessföreskrifter — se härom särskilt 28—30 §§ sekretesslagen — fortfarande äga giltighet för stat och kommun, i den mån sådana handlingar komme att förvaras hos dem (jfr 26 § tredje stycket sekretesslagen). Skulle den nya särskilda företagsformen mera allmänt komma till användning torde frågan hur offentlighets- och sekretessintressena lagtekniskt bör tillgodoses få omprövas.⁸

De av Kungl. Maj:t för postverket utsedda revisorerna kan ej sägas vara satta att förvalta postverkets angelägenheter och är därför ej underkastade något ämbetsansvar. Då det synes vara av vikt, att de åläggas viss tystnadsplikt beträffande vad de under utövningen av sitt uppdrag inhämtat, har särskild bestämmelse därom intagits i förslaget.

Besvärsrätt

Enligt gällande instruktion överklagas styrelsebeslut i anmärknings- och avskrivningsmål hos kammarrätten, i stämpelärenden hos Kungl. Maj:t (i finansdepartementet) och i annat ärende, där ej annorlunda är stadgat, hos Kungl. Maj:t (i kommunikationsdepartementet). Underlydande förvaltningsorgans beslut överklagas hos den myndighet, styrelsen bestämmer.

Realiseras föreliggande förslag, bortfaller behovet av klagorätt hos kammarrätten i anmärknings- och avskrivningsmål, medan klagorätten i stämpelärenden förutsättes reglerad i annan ordning än genom stadgande i en lag om postverket. Vidare tänkes behovet av internt besvär förfarande bli tillgodosett i organisationsplanen. I det föregående har föreslagits en fullföljdsrätt såvitt gäller styrelsebeslut i disciplinmål och mål om utlämnande av postal handling. Fråga är nu huruvida en rätt bör finnas att föra talan mot andra styrelsebeslut.

Den nu gällande fullföljdsrätten har enligt vad som upplysts relativt sällan begagnats och ännu mera sällan resulterat i att Kungl. Maj:t använt sin rätt att omgöra generalpoststyrelsens beslut. Postverkets ställning som offentlighetsrättsligt rättssubjekt medför intet tvång att anordna någon allmän fullföljdsrätt till Kungl. Maj:t. Om en fullföljdsrätt skall finnas, kan vidare besvärspövningen ges annan karaktär än den nu har och, såsom vid kommunalbesvär, begränsas till att avse enbart beslutens laglighet och förläggas till Kungl. Maj:t i regeringsrätten i stället för som nu till Kungl. Maj:t i statsrådet.

För aktiebolagsrättens vidkommande har frågorna om klagorätt lösts genom bestämmelser om talan mot styrelseledamöter och verkställande direktör. Talan anställs vid allmän domstol. Nu berörda klandermöjligheter tillgodoses emellertid väsentligen andra rättsskyddsbehov än ett administrativt besvärsinstitut. Motsvarande rättsskyddsbehov torde vad postverket beträffar bli tillräckligt tillgodosedda genom den externa revisionen och genom Kungl. Maj:ts rätt att besluta beträffande ansvarsfrihet samt om laga åtgärder vid vägrad décharge.

En besvärsrätt skulle — vare sig besvärspövningen hade karaktären av kassatorisk legalitetsprövning eller innefattande en allsidigare prövning med rätt att

⁸ Om tidigare förslag att reglera offentligheten för andra än stads- och kommunalmyndigheter se SOU 1927: 2 s. 239 ff.

omgöra beslutet — kunna vålla svårigheter. Om intet annat utsades i lagtext eller motiv, skulle beslutens verkställbarhet principiellt bli beroende av lagakraftvinande. En sådan ordning måste med hänsyn till postverksamhetens karaktär anses förenad med inte oväsentliga olägenheter. Att dylika olägenheter med nuvarande ordning icke hittills gjort sig särdeles märkbara torde delvis höra samman med den ringa besvärshänsynen i mål, där verkställighetsfrågan har praktisk betydelse, och med att kretsen av saklegitimerade som regel är snävt begränsad. Att motsvarande förhållanden kunnat bemästras inom kommunalrätten, där i princip varje kommunmedlem har klagorätt, beror på att de kommunala beslut, varom här är fråga, anses i princip verkställbara så fort protokollsjustering skett.

En besvärshänsyn skulle även i andra hänseenden kunna medföra svårigheter med hänsyn till oklarheterna i läget vid en civilprocess rörande avtal, som träffats på grund av för postverket fattade beslut. I aktiebolagsrätten har motsvarande problem förutsetts i 93 § aktiebolagslagen, enligt vilket lagrum giltigheten av vissa å bolagets vägnar företagna kompetensöverskridande rättshandlingar gjorts beroende av om tredje man insett eller bort inse att överskridande förelåg. Ehuru kommunallagarna ej innehåller något motsvarande stadgande, torde i princip samma rättsgrundsats upprätthållas även beträffande kommuner.⁹ Troligen gäller en motsvarande grundsats redan nu beträffande för postverket företagna rätts-handlingar, i den mån allmänna avtalsrättsliga principer (inklusive köplagen) äger tillämpning å dem. Erinras må ock om att institutet ställningsfullmakt (10 och 11 §§ avtalslagen) ansetts tillämpligt även på offentligrättsliga subjekt. Motsvarande gäller i stort sett för den övriga problematik som godtrosläran inrymmer. Parternas subjektiva förhållanden kan i hithörande fall förmodas erhålla en annan relevans vid en tvist inför allmän domstol än vid en besvärshänsyn, som berör ett för samma rättsförhållande grundläggande beslut.

Den ovan antydda problematiken ställes på sin spets då ett beslut, som utgjort grund för ett avtal, blivit upphävt eller ändrat. Postverket, som kan ha intresse av att avtalet fullgöres och som kanske inte kunnat undandra sig att fullgöra sin prestationsskyldighet på grund av avtalet, kan ställas inför invändningar från motparten att avtalet förfallit genom att beslutet att ingå avtalet är ogiltigt. Postverket kan häremot kanske invända att motparten varit medveten om bristerna i det grundläggande beslutet eller att motpartens subjektiva förhållanden eljest skall föranleda att avtalet skall fullgöras. Rättspraxis, som belyser nu ifrågavarande situationer, saknas och det kan icke förutses vilken betydelse som i olika hänseenden och lägen skulle kunna tilläggas det förhållandet att postverkets företrädare handlat å en offentligrättslig institutions vägnar. Dessa förhållanden och de med ovan berörda invändningar sammanhängande bevisfrågorna kan stundom göra det vanskligt för postverkets företrädare att avgöra på vilket sätt verkets intressen bäst skall tillvaratagas. Sammanfattningsvis torde kunna sägas att allmänhetens fullföljdsrätt för ett verk med postverkets ställning snarast skulle komma att utgöra en belastning. Även för enskild avtalspart kan ovan berörda oklarheter medföra svårigheter.

För bibehållande av en allmänhetens besvärshänsyn skulle emellertid kunna an-

⁹ Här kan hänvisas till Kaijser, kommunallagarna II, Stockholm 1960, sid. 269 ff. Se även NJA 1961 ref. 95, där annan rättsgrundsats vann tillämpning — kommunen ansågs bunden av konkludent handlande — varumottagande och betalning i eget namn — i anslutning till avtalsförhandlingar, i vilka ledande kommunal tjänsteman deltagit utan att det kunnat styrkas att avtal träffats eller vilken, kommunen eller en av kommunen anlitad byggnadsentreprenör, som varit kärandens motpart vid de förda förhandlingarna. Det konkludenta handlandet hade hos käranden framkallat föreställningen att bundenhet förelåg för »kommunen» och »kommunen» måste ha insett denna kärandens föreställning.

föras att det från rättsordningens synpunkt framstår som särskilt angeläget att ett offentlighetsrättsligt subjekt noga följer meddelade föreskrifter om kompetens och kompetensfördelning. Betydelsen av ett sådant besvärinstitut får emellertid ej överskattas. Dess praktiska effektivitet skulle i vart fall förutsätta att någon företrädare för kronan, justitiekanslern eller annan, tillades rätt att såsom bevakare av kronans intressen anföra besvär över postverksstyrelsens beslut. De behov, som skulle uppbära ett besvärinstitut, torde emellertid väsentligen kunna tillgodoses på andra vägar. I viss utsträckning kan ett tredje mans intresse som berörts av ett oriktigt beslut tillgodoses inom ramen för en process vid allmän domstol. Postverksstyrelsen kan vid vägrad ansvarsfrihet utsättas för skadeståndstalan. Vid kompetensöverskridande från underlydande organs sida har styrelsen möjlighet att — även där det interna besvärsväsendet ej anlitas — på olika sätt inskrida och att föra talan vid allmän domstol mot den eller de för rättshandlingarna ansvariga. Vidare kommer verket, om ämbetsansvaret bibehålles, att vara underkastat tillsyn från JO och JK samt åklagarmyndighet. Slutligen må erinras om att Kungl. Maj:ts fastställelseprövning av postverkets planer samt eventuellt enligt dessa planer underställningsfordrande beslut även innefattar en laglighetsprövning av beslutens tillkomst och innehåll.

Vad beträffar en eventuell fullföljdrätt över beslut om tillsättning av och entledigande från tjänst skulle medgivandet av en sådan innefatta en betydande begränsning i verkets handlingsfrihet i personalfrågor. Ur den enskilde tjänstemannens synpunkt torde fullföljdrätten, i vart fall då fråga är om entledigande, inte heller innebära någon rättsskyddsgaranti av större värde. Avskäres besvärresp. fullföljdrätten i sistnämnda ärende, innebär detta att han har att vända sig till allmän domstol eller, om kollektivavtalskränkning föreligger, arbetsdomstolen med eventuella skadeståndsanspråk, möjligheter som redan nu subsidiärt förefinnes. Härvid skulle han, med den förändrade ställning postverket erhåller, sannolikt inte behöva befara sådana invändningar som i NJA 1956 ref. 52 och 1930 ref. 18 ledde till avvisande av resta skadeståndsanspråk.

Vad ovan sagts ger vid handen att anledning saknas att för postverkets förhållanden medge någon besvärsmätt i vidare mån än beträffande disciplinären och ärenden om utlämnande av postal handling.

Frågorna om fullföljdrätt påverkar självfallet i princip icke den för tredje mans rätt betydelsefulla gränsdragningen mellan klanderbara och ogiltiga beslut. Avskäres fullföljdrätten, blir det allmän domstol som på talan härom får taga ställning till hithörande komplicerade frågor. Sådan prövning kan bli aktuell exempelvis då jävlig person deltagit i behandlingen av ett ärende eller då ett fattat beslut avser något för postverket främmande ändamål (jfr 76, 86, 92 och 93 §§ aktiebolagslagen). Annat underlag för den av allmän domstol utövade rättskontrollen över efterlevnaden av kompetens- och förfaranderegler utgör såsom nyss nämnts postverkspersonalens ämbetsansvar. Sådan prövning kan också komma att föranledas av ett sådant skadeståndsansvar, som enligt förslag av kommittén angående det allmännas skadeståndsansvar skall åvila verk och anställda för skadebringande beslut och handlingar i verksdriften (SOU 1958: 43 s. 22 f., s. 39 f.).

Lagstiftning om postverket

Lagtekniskt skulle den här skisserade mellanformen av statlig företagsdrift kunna realiserars genom att en för postverket gällande lag stiftades. Lagen skulle ges ett innehåll som ganska nära skulle anknyta till företagsformsutredningens sista idéskiss av år 1957 och förslaget till lag för det norska postverket men med sig även

införliva vissa delar av innehållet i gällande instruktion för generalpoststyrelsen. Konstitutionellt skulle lagen ha karaktären av till § 87 RF överflyttad ekonomisk lagstiftning.

Den här föreslagna lagstiftningsformen och dess begränsning att enbart gälla för postverket kan motiveras från olika utgångspunkter. Postverket och dess förvaltning har utan tvivel sådan betydelse för samhällsverksamheten i övrigt att samfällad lagstiftning redan på denna grund ter sig berättigad. Härtill kommer emellertid att den utbrytning ur statsförvaltningen, som blir en följd av att postverket omskapas till eget rättssubjekt, inte torde kunna förverkligas på annan väg. Att märka är också att den tilltänkta reformen skulle tillägga postverket ställning av offentligrättsligt subjekt med principiell frihet att besluta om egen utgifts- och inkomststat och att självt bestämma avgifter och andra ersättningar för sina tjänster, utan att i analogi med vad som gäller för kommunerna dessa befogenheter förankras i något undantag från § 57 RF. Även om efter en sådan reform och avskaffandet av postmedlens bevillningsnatur, vilket senare postutredningen föreslår, postmedlens eventuella beroende av §§ 60 p. 2 och 73 RF upphör — något som i och för sig kan diskuteras — står det klart att postverkets avgiftsrätt i viss mån måste begränsas. Denna begränsning bör komma till uttryck i en samfällt stiftad lag, där avgiftsrättens gränser bestämmas efter en självkostnadsprincip men statsverket förbehålles rätt att för viss avgift föreskriva annan avgiftsnivå. Samfällt beslut kräves vidare för att postverket skall kunna tillerkännas rätt att avyttra till postväsendet anslagen fast egendom, vilken nu faller under tillämpningsområdet för § 77 RF. Lagstiftningsformen kan slutligen också sägas vara erforderlig för att trygga den självständighet i förvaltningen, som befunnits böra tilläggas det nybildade rättssubjektet.¹⁰

Till denna framställning har fogats ett utkast till lag om postverket och en specialmotivering till författningsförslaget. Dessa förslag gör icke anspråk på att utgöra annat än en riktlinje för ett mera definitivt lagstiftningsarbete. Framläggandet av ett detaljerat författningsförslag har emellertid befunnits erbjuda goda möjligheter till en mera konkret och detaljerad redovisning av de principer, som uppdragits i det föregående. Författningsutkastet har blivit ganska utförligt. Anledningen härtill är inte att utförligheten i och för sig ansetts värdefull. Ett första författningsutkast var till omfånget jämförligt med det som bilaga 4 intagna norska författningsförslaget. Två skäl, önskan att mot bakgrunden av gällande instruktion för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan åskådliggöra vilka ämnen som behöver lagreglering samt omsorg om det blivande postverkets integritet, har slutligen fått bli bestämmande. Tanken är att om under ett fortsatt utredningsarbete frågor om de särskilda planernas innehåll aktualiseras det skall bli möjligt att väsentligt komprimera lagtexterna utan risk för oklarhet. Anmärkas må i detta sammanhang att det norska författningsutkastets upphovsmän kunnat falla tillbaka på en klart utbildad legislativ tradition med uppdelning av författningsstoffet på dels en lag, dels ett antal instruktioner. För deras del har därför inte behov av särskilt förtydligande förelegat.

Antalet författningsparagrafer skulle för övrigt högst väsentligt kunna nedbringas om tankegången att postverkets personal i samma omfattning som nu skall vara underkastad ämbetsansvar uppges.¹¹ I så fall bortfaller nämligen förutom de

¹⁰ I förevarande sammanhang saknar den av Karlgrén, Hessler och Jägerskiöld diskuterade frågan om de för ett fristående rättssubjekt konstitutiva reglernas formella karaktär relevans. Se härom eljest Jägerskiöld Förvaltningsrättslig Tidskrift 1954 s. 340 f. Jägerskiöld torde visserligen ha fog för sin åsikt att lagform ej är erforderlig. Läget är emellertid här delvis ett annat än det varifrån Jägerskiöld närmast utgått, eftersom fråga här är om utbrytande av statsägd egendom till ett fristående subjekt, vilken åtgärd påfordrar samfällt beslut.

bestämmelser, som omedelbart berör ämbetsbrott och disciplinär bestraffning, även ett par bestämmelser, som kan sägas ge ett allmänt underlag för disciplin-straffrätten. För postverket skulle en sådan åtgärd med nu gällande rätt, enligt vilken ämbetsmannans ansvar utesluter anställning med kollektivavtal, innebära en väsentligt ökad frihet i personalpolitiken.

Lagförslaget innehåller bestämmelser om verksamhetsområde, organisation, verksamhetens allmänna utformning, ärendenas handläggning m. m., revision, åtal och disciplinär bestraffning, jämte särskilda bestämmelser om postverkets ställning samt besvär. De allmänna bestämmelserna om verksamheten anger bland annat beskaffenheten hos de planer, som skall komplettera lagen. Tillsammans med lagen ersätter planerna gällande instruktion för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan. Då meningen är att i postutredningens betänkande framförda reformförslag skall kunna realiseras genom den här föreslagna lagen och dessa planer, saknas anledning att här särskilt motivera lagens och planernas innehåll i den mån motiv för reformerna finns i huvuddelen av utredningens betänkande. — Framhållas må att organisationsplanens innehåll kommer att vara av betydelse både för verkspersonalen och postverkets kunder, varför den på lämpligt sätt bör delges allmänheten.

Självfallet kommer övergången till den här föreslagna ordningen för postverkets förvaltning att aktualisera åtskilliga problem. Mellan Kungl. Maj:t och postverket måste enighet råda om de underställningspliktiga planernas huvudsakliga innehåll. Då i fortsättningen inga motsvarigheter till hävdvunna statliga anställningsformer (fullmakt, konstitutorial m. m.) skall finnas inom postverket, måste överenskommelse träffas beträffande nuvarande befattningshavares ställning m. m. Anledning saknas att på detta stadium ange tänkbara lösningar. Erinras må dock att liknande problem mött vid aktiebolagsbildning av statliga verk liksom också vid provinsialläkarväsendets nyligen beslutade överförande på landstingskommuner och i landsting ej deltagande städer. I sistnämnt fall syns svårigheterna ha kunnat bemästras utan att enskild rätt äventyrats.

Förslaget förutsätter att den garanti statsverket iklätt sig för insättarmedel i postbanken består. I och för sig möter självfallet ej hinder att bryta ut postbanken ur postverket. För postbanken skulle i så fall aktiebolagsformen närmast komma i fråga. Såvitt nu kan bedömas medför postbankens fortsatta anknnytning till postverket i den här föreslagna företagsformen dock inga speciella svårigheter. I den mån vid sidan av för postbankens verksamhet gällande särlagstiftning allmänna direktiv befinnas erforderliga för bankens drift eller organisation, kunna dessa lämnas i finansplanen resp. organisationsplanen. Den elasticitet dessa planer avses skola erhålla torde närmast vara till fördel för postbankens verksamhet.

Av förut angivna skäl har förslagen begränsats till att avse postverket. Någon större svårighet bör dock icke föreligga att anpassa den för postverket här föreslagna företagsformen så att den blir lämpad för övriga i verksform drivna statliga företag. Hur företagsformen i detalj skulle utformas för varje särskilt affärsverk kan visserligen ej på förhand bedömas. Det vill dock förefalla som om betydande delar av föreliggande förslag utan nämnvärda ändringar skulle kunna tillämpas på övriga affärsverk. Uteslutet är icke att en fortsatt, under hänsynstagande till övriga verks behov och intressen, företagen bearbetning skulle kunna leda till vissa ytterligare förenklingar i det nu framlagda förslaget. Synpunkter på hur den föreslagna företagsformen bör gestaltas för övriga affärsverk och på hur därmed sammanhängande lagtekniska spörsmål bör lösas redovisas i specialmotivering till lagförslaget.

¹¹ Om de statliga anställningsformerna pågår f. n. utredning inom civildepartementet.

Förslag till

Lag om postverket

Verksamhet

1 §.

Postverket skall i enlighet med denna lag och vad eljest kan vara stadgat hand-
hava postväsendet samt ombesörja den verksamhet i övrigt och utföra de uppdrag,
som särskilt åläggas verket, ävensom medverka i det beträffande postväsendet
bedrivna internationella samarbetet.

I postverkets verksamhet ingår, förutom postbefordran, betalningsförmedling
och bankrörelse, sådan transport-, upphandlings-, förråds-, tryckeri-, verkstads-
och anläggningssverksamhet, som äger samband med postväsendet.

Postverket skall planlägga och vidmakthålla de anordningar, som erfordras
för arbetsuppgifternas tidsenliga fullgörande i fred och i största möjliga utsträck-
ning under beredskapstillstånd och krig.

Verksledning

2 §.

1 mom. För postverket skall finnas en *postverksstyrelse* och en *postverkschef*.

Postverksstyrelsen består av särskild ordförande och det antal övriga ledamö-
ter, lägst fem, som Kungl. Maj:t bestämmer, samt postverkschefen. Styrelsens ord-
förande och övriga ledamöter förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av fyra år.
Styrelsen utser årligen inom sig ersättare för ordföranden.

Postverkschefen förordnas av Kungl. Maj:t för en tid av sex år. För honom
skall finnas en till verket knuten, av Kungl. Maj:t utsedd ställföreträdare.

Styrelsen har sitt säte i Stockholm.

Styrelsen är beslutförför då, förutom postverkschefen eller hans ställföreträdare,
flera än halva antalet ledamöter äro tillstädes.

Styrelsen sammanträder på det ställe och de tider styrelsen bestämmer. Styrelsen
skall ock sammanträda då ordföranden finner det nödigt eller då postverksche-
fen eller flera än hälften av styrelsens övriga ledamöter gjort framställning därom
till ordföranden.

2 mom. Under postverksstyrelsen skall finnas en central *direktion*. Därjämte
skola finnas särskilt *kollegium* för avgörande av frågor om disciplinär bestraff-
ning samt särskilt beslutsorgan för bankverksamheten.

3 §.

Det ankommer på postverksstyrelsen att i enlighet med denna lag företräda
postverket samt utöva ledningen av verket och förvalta dess angelägenheter, i den
mån dessa uppgifter ej ankomma på annan. Därvid åligger det styrelsen, bland
annat,

att besluta om framställningar till Kungl. Maj:t och att till Kungl. Maj:t avgiva berättelser över verksamheten, ävensom i övrigt tillhandahålla Kungl. Maj:t erforderliga uppgifter om verksamheten;

att själv eller genom ombud inför domstolar och andra myndigheter, inför skiljemän samt vid förhandlingar med de anställdas organisationer ävensom i övrigt tala och svara för postverket;

att utfärda allmän poststadga;

att besluta om postverkets organisation, service och anordningar, om personalens anställningsvillkor, arbetsordning och tjänsteföreskrifter, om inrättande och indragning av tjänster samt om tillsättning och entledigande av befattningshavare;

att öva allmän tillsyn över postverket och dess befattningshavare samt att avgöra klagomål över underlydande förvaltningsorgans beslut eller åtgärder;

att besluta om postverkets utgifts- och inkomststat, om postavgifter och annan ersättning för postverkets tjänster, om användande av vinst i bankrörelsen samt rörande postverkets medelsförvaltning samt

att besluta om investeringar, förvärv och avhändelse av egendom, upptagande av lån eller ingående av borgen, utgivande av skadestånd, avskrivning, avkortning och restitution av postavgifter och andra postverkets fordringar samt om förfoganden i övrigt över postverkets egendom.

Styrelsen skall vid sin verksamhet taga befattning med och ägna uppmärksamhet särskilt åt frågor, som äga principiell betydelse eller äro av avsevärd vikt för postverkets utveckling och ställning. Åt postverkschefen eller annan befattningshavare vid verket må uppdragas att besluta i ärenden som ej äro av här angiven betydelse eller vikt.

4 §.

Postverkschefen skall under postverksstyrelsen företräda postverket, leda dess verksamhet och förvalta dess angelägenheter. Därvid ankommer särskilt på postverkschefen

att ansvara för att postverksstyrelsens beslut behörigen verkställas samt att efter styrelsens bestämmande fatta beslut och vidtaga åtgärder å postverkets vägnar;

att hos postverksstyrelsen och hos andra myndigheter göra de framställningar som finnas påkallade;

att svara för den löpande förvaltningen och tillse att denna erhåller en tillfredsställande utformning, att övervaka underlydande förvaltningsorgans verksamhet och att taga initiativ till erforderliga rationaliseringar av verksamheten;

att tillse att postverkets utrustning, lokaler och anordningar äro ändamålsenliga och hållas i gott skick och att taga initiativ till erforderliga förbättringar samt

att tillse att personalen med nit och noggrannhet fullgör sina åligganden, att vidtaga åtgärder för personalens utbildning och fortbildning samt att ägna omtanke åt personalens arbetsförhållanden.

Postverkschefen äger uppdraga åt medlem av den centrala direktionen eller annan tjänsteman att i postverkschefens ställe fatta beslut eller vidtaga åtgärd i visst ärende eller viss grupp av ärenden.

Allmänna bestämmelser om postverkets verksamhet

5 §.

Postverket skall drivas efter affärsmissiga principer med iakttagande av de särskilda hänsyn och förpliktelser, som äro förbundna med verksamhetens beskaffenhet.

Verksamheten hos postverksstyrelsen och underlydande förvaltningsorgan skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersättes.

6 §.

För postverket skall finnas *organisationsplan*, *finansplan* samt *försvarsplan*. Planerna antagas av postverksstyrelsen men skola för att få giltighet fastställas av Kungl. Maj:t. Underlåter styrelsen att antaga plan av innehåll, som Kungl. Maj:t finner erforderligt, har Kungl. Maj:t att förordna i ämnet.

I plan som i första stycket sägs må föreskrivas att beslut i ärenden av viss beskaffenhet skola underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse.

Organisationsplanens innehåll skall på lämpligt sätt delges allmänheten.

7 §.

Organisationsplanen skall i huvuddrag ange postverkets uppdelning på förvaltningsenheter, arbetsuppgifternas fördelning mellan dessa enheter och formerna för ärendenas handläggning och avgörande hos dem.

I organisationsplanen skola intagas bestämmelser om sammansättningen av den i 2 § 2 mom. angivna direktionen och där angivet kollegium och om direktionens uppgifter, ävensom i den mån så anses påkallat om sammansättning, uppgifter och verksamhet hos de direktioner och kollegier i övrigt, som för olika ändamål finnas erforderliga inom verket.

8 §.

Finansplanen skall upptaga de allmänna riktlinjerna för postverkets ekonomi och innehålla bestämmelser om inleverans till statsverket av kvarstående driftöverskott, om redovisning för anlitate, uppburna eller utbetalda statsmedel samt om revision. Bestämmelser skola ock upptagas om de begränsningar, som finnas böra gälla för postverksstyrelsens rätt till avhändelse av postverket tillhörig fast egendom.

I finansplanen skola meddelas närmare bestämmelser om det allmänna innehållet i den i 20 § avsedda förvaltningsberättelsen och om de redovisningshandlingar, som skola åtfölja berättelsen, ävensom om den skyldighet som, utöver vad som stadgas i 20 §, skall finnas för postverksstyrelsen att hålla chefen för kommunikationsdepartementet underrättad om utfallet av postverksamheten.

Närmare bestämmelser skola i finansplanen meddelas om budgetuppställning och bokföring och om underlydande förvaltningsorgans redovisning.

I finansplanen skola upptagas bestämmelser om arvoden och ersättningar till styrelseledamöter och revisorer.

9 §.

Försvarsplanen skall innehålla för postverket erforderliga särskilda föreskrifter att lända till efterrättelse under beredskapstillstånd och krig.

Beträffande försvarsplanens innehåll skall samråd äga rum med de centrala myndigheter, som företräda det totala försvaret.

Ärendenas handläggning m. m.

10 §.

Ledamot av postverksstyrelsen må ej deltaga i behandling av ärende, i vars avgörande han eller någon honom närstående, som sägs i 4 kap. 13 § 2 rättegångs-

balken om jäv mot domare, äger eller företräder ett väsentligt intresse, som kan vara stridande mot postverkets.

För ledamot av det i 2 § 2 mom. angivna kollegiet för disciplinär bestraffning skall vid handläggning av ärende om dylik bestraffning rättegångsbalkens bestämmelser om jäv mot domare äga motsvarande tillämpning.

För postverkschefen, dennes ställföreträdare och postverkets övriga personal skall vad inom statsförvaltningen gäller om jäv för befattningshavare att deltaga i ärendes behandling äga motsvarande tillämpning.

11 §.

Såsom postverksstyrelsens beslut skall gälla den mening om vilken vid sammanträde de flesta röstande förena sig och vid lika röstetal den mening som ordföranden biträder.

Beslut, som fattats av postverksstyrelsen, skall framgå av hos styrelsen tillgänglig handling. Denna skall utvisa, vilka som deltagit i beslutet eller eljest närvarit vid dess fattande, beslutets dag och dess innehåll.

Protokoll föres, utom i ärenden för vilka det finnes särskilt stadgat, jämväl när beslut skall expedieras genom protokollsutdrag, när skiljaktig mening anses böra antecknas i protokoll eller när styrelsen eller postverkschefen eljest finner att protokoll är erforderligt.

12 §.

I skrivelse, som postverksstyrelsen avlåter till Kungl. Maj:t eller chef för statsdepartement, skall angivas vilka som deltagit i ärendets avgörande samt vem som varit föredragande. Har i sådant ärende förekommit skiljaktig mening, skall denna angivas i skrivelse eller utdrag av protokoll, upptagande den skiljaktiga meningen, bifogas skrivelse.

13 §.

Om vid handläggning av ärende inför postverksstyrelsen eller postverkschefen fattas beslut, som strider mot föredragandens åsikt, åligger det denne att låta till protokollet eller annorledes anteckna sin skiljaktiga mening.

14 §.

Beträffande underlydande förvaltningsorgans handläggning av ärenden och sådant organs beslut skall gälla vad organisationsplanen föreskriver härom, ävensom vad som kan vara stadgat i av postverksstyrelsen utfärdad arbetsordning eller i av styrelsen meddelade särskilda föreskrifter.

15 §.

Postverksstyrelsen och postverkschefen skola på begäran tillhandagå statliga myndigheter med upplysningar och lämna dem biträde samt äga av dessa myndigheter påkalla de upplysningar och det biträde, som erfordras för postverkets drift.

16 §.

Vad i 2 kap. tryckfrihetsförordningen stadgas om allmänna handlingars offentlighet skall i tillämpliga delar äga motsvarande tillämpning beträffande postala handlingar, så ock vad i lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar stadgas om begränsningar i denna rätt och om straff för överträdelse av i sagda lag meddelade föreskrifter eller med stöd därav meddelat förbud eller gjort förbehåll. I organisationsplanen må beträffande sär-

skilda slag av postala handlingar göras undantag från vad ovan eljest stadgats om rätt att utbekomma sådana handlingar.

Över beslut, varigenom underordnat organ inom postverket vägrat att utlämna postal handling, må klagan föras hos postverksstyrelsen.

Postala handlingar äro alla hos postverket förvarade handlingar, som dit inkommit eller upprättats där.

Ekonomi

17 §.

Vad postverket tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att postverkets förmögenhet ej minskas.

Medel, som postverket uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång, må tagas i anspråk endast för återbetalning av lån som upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffande av annan dylik tillgång. Har medlen icke före utgången av det förvaltningsår, varunder de influtit, anvisats för ändamål som nu sagts skola medlen avsättas till fond för anskaffande av anläggningstillgångar för postverkets behov.

Såsom anläggningstillgång skall anses fast egendom så ock lös egendom, avsedd att stadigvarande innehavas av postverket.

18 §.

Posttaxor och andra ersättningar för postverkets tjänster böra fastställas till belopp, som kunna beräknas ge full kostnadstäckning däri inbegripet skälig avkastning på det i poströrelsen anlitate kapitalet samt möjliggöra erforderlig avsättning till reservfond inom sådana verksamhetsgrenar, där sådan avsättning är påkallad, och skälig fondavsättning i resultatutjämnande syfte.

19 §.

För postverket skall postverksstyrelsen årligen före utgången av maj månad (alternativt november månad) antaga en på drift- och kapitalbudget uppdelad utgifts- och inkomststat, avseende samma tid som det statliga budgetåret (alternativt kalenderår).

Sedan utgifts- och inkomststat antagits, skall denna i avskrift överlämnas till chefen för kommunikationsdepartementet.

20 §.

Postverkets räkenskaper för närmast föregående budgetår (alternativt kalenderår) skola senast den 1 oktober (alternativt den 1 april) sammanfattas och avslutas.

Postverksstyrelsen har att årligen före den 1 april (alternativt 1 oktober) till chefen för kommunikationsdepartementet inkomma med berättelse om postverkets förvaltning under nästföregående budgetår (alternativt kalenderår).

21 §.

Postverket tillhörig egendom får icke utan Kungl. Maj:ts medgivande pantförskrivas för skuld, dock att postverket vid förvärv av intecknad fast egendom må övertaga betalningsansvar för intecknad gäld.

Revision

22 §.

Inom postverket skola finnas revisionsorgan med uppgift att fortlöpande granska underlydande förvaltningars räkenskaper.

Det ankommer på postverksstyrelsen att pröva och avgöra, huruvida mot underlydande förvaltnings utbetalnings- eller förvaltningsåtgärder framställda anmärkningar skola föranleda laga åtgärd för bevarande av postverkets rätt. Styrelsen har därvid att taga skäligen hänsyn till den anmärkta åtgärdens lämplighet och gagnelighet ur verkets synpunkt och till om åtgärden eljest förestavats av särskilda skäl, som skäligen böra befria vederbörande tjänsteman från ersättningskyldighet.

Närmare bestämmelser om räkenskapsgranskningen inom postverket meddelas i finansplanen.

23 §.

Postverksstyrelsens, postverkschefens och underlydande organs förvaltning granskas av revisorer till ett antal av minst tre, vilka utses av Kungl. Maj:t för en tid av fyra år i sänder. För varje revisor utses i enahanda ordning och för samma tid en suppleant.

Revisor må ändå att den tid för vilken han blivit utsedd ej gått till ända av Kungl. Maj:t entledigas från uppdraget. Entledigas revisor ankommer det på Kungl. Maj:t att utse efterträdare för återstående tjänstgöringstid.

Avgår i annat fall än i andra stycket sägs revisor under löpande tjänstgöringstid eller avlider han, inkallas den för honom utsedda suppleanten till tjänstgöring under återstående del av tjänstgöringstiden. Finnes på grund av avgång eller frånfälle ej suppleant, skall postverksstyrelsen snarast härom göra anmälan till Kungl. Maj:t, som för återstående tjänstgöringstid utser ny revisor och suppleant för denne.

24 §.

Revisorerna äga att när som helst inventera de penningmedel, värdehandlingar och övriga tillgångar, som postverksstyrelsen med underlydande organ omhänderhar, samt taga del av de hos dem och statliga myndigheter förda eller förvarade räkenskaper och andra handlingar, som beröra postverkets förvaltning.

Särskilt åligger det revisorerna att tillse, huruvida postverkets organisation och kontroll över bokföringen och medelsförvaltningen är tillfredsställande, samt att granska den till chefen för kommunikationsdepartementet jämlikt 20 § avgivna förvaltningsberättelsen jämte tillhörande redovisningshandlingar.

Postverksstyrelsen och postverkschefen skola lämna revisor allt det biträde, som av honom påkallas för uppdraget. Av revisor hos dem begärd upplysning angående förvaltningen må ej vägras.

25 §.

Revisorerna ha att årligen före den 1 december (alternativt 1 juni) till Kungl. Maj:t avge revisionsberättelse, innehållande redogörelse för resultatet av deras granskning samt uppgift dels om något varit att erinra mot postverkets förvaltning och dels om revisorerna för sin del anse att ansvarsfrihet för förvaltningen bör beviljas postverksstyrelsen.

Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta, huruvida ansvarsfrihet för postverkets förvaltning skall beviljas styrelsen och huruvida vid vägrad ansvarsfrihet

laga åtgärd skall vidtagas. Vägras styrelseledamot ansvarsfrihet, skall så anses, som om hans uppdrag förfallit.

26 §.

Revisor må ej obehörigen röja sakförhållande som vid verkställd granskning av postverkets förvaltning kommer till hans kännedom och är av beskaffenhet att röjandet därav kan lända postverket, det allmänna eller enskilda till uppenbar skada eller om vilket han eljest enligt lag och författning har att iakttaga tystnad.

Åtal och disciplinär bestraffning m. m.

27 §.

Beträdes postverkschefen eller ledamot av styrelsen med ämbetsbrott, som i 25 kap. 1—4 §§ strafflagen omförmäles, sker åtal därför vid hovrätt.

28 §.

Yppar revisor vad han enligt 26 § denna lag är pliktig att hemlighålla eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, där ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för brott mot tystnadsplikt till avsättning; om skäl äro därtill, skall han tillika dömas till fängelse. I ringa fall vare straffet allenast böter.

Begår den som varit revisor sådan gärning, dömes till allmänt straff som i första stycket sägs.

29 §.

Åsidosätter annan tjänsteman än i 27 § sägs av försummelse, oförstånd eller oskicklighet vad honom åligger enligt denna lag eller annan allmän författning, särskild föreskrift eller tjänstens beskaffenhet eller visar han klandervärt uppförande i tjänsten eller gör han sig skyldig till sådant uppförande utom tjänsten då han är iförd tjänstedräkt eller bär tjänstetecken eller visar han olydnad eller vanvördnad mot förman, må han efter omständigheterna dömas till varning eller till löneavdrag under högst trettio dagar eller till suspension i högst tre månader från tjänst och lön. Har tjänstemannen gjort sig skyldig till fel av svårare beskaffenhet eller har han icke låtit sig rätta av tidigare ådömd bestraffning, må han dömas till avsättning.

Löneavdrag skall bestämmas till vad som motsvarar A-avdrag enligt statens löneförordning.

Innan fråga om disciplinär bestraffning av tjänsteman prövas, skall tillfälle beredas denne att antingen skriftligen eller, om han det påfordrar eller så prövas lämpligt, vid muntligt förhör uttala sig om vad som åberopas mot honom. Han må därvid anlita biträde av försvarare.

Har åtal väckts, må disciplinärt förfarande rörande gärning som omfattas av åtalet ej inledas eller fortsättas. Om verkan av beslut rörande disciplinär bestraffning, vilket föreligger då åtal väckes, skall vad i 25 kap. 8 § strafflagen stadgas äga motsvarande tillämpning.

30 §.

Åtnjuter tjänsteman som suspenderats tjänstebostad, äger han behålla bostaden, därest icke särskilda förhållanden annat föranleda. Älägges han avflytta, skall han erhålla skälig tid härför.

31 §.

Skyldighet föreligger att till åtal anmäla i 29 § avsedd tjänsteman, som är skäligen misstänkt

1. för brott som avses i 25 kap. 1—3 §§ strafflagen;
2. för annat brott i tjänsten varå enligt lag kan följa frihetsstraff, såvida icke sådant straff kan följa allenast med tillämpning av 25 kap. 5 § strafflagen; eller
3. för brott i tjänsten i annat fall än i 1—2 sägs, såvida anledning finnes att talan om enskilt anspråk kommer att föras eller tjänstemannen bestrider vad som lägges honom till last och tillfredsställande utredning icke kan åstadkommas inför det i 2 § 2 mom. omförmälda kollegiet.

32 §.

Vidtages åtgärd för att anställa åtal eller inledes disciplinärt förfarande mot tjänsteman, må denne, om särskilda skäl därtill äro, med omedelbar verkan avstängas från utövning av tjänsten, dock icke längre än till dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger.

33 §.

Vad i 29—32 §§ stadgats om tjänsteman skall gälla även poststationsföreståndare, postombud samt avtalsanställd lant- eller lådbrevbärare men icke den som i sin tjänst hos verket är underkastad ansvar såsom krigsman.

34 §.

Ärende, som avses i 29—33 §§, skall avgöras av det kollegium för disciplinär bestraffning, som angives i 2 § 2 mom. Envar i avgörandet deltagande ledamot av kollegiet äger därvid en röst. I övrigt skola rättegångsbalkens bestämmelser om omröstning i brottmål i överrätt äga motsvarande tillämpning.

35 §.

Tjänsteman vid postverket är berättigad att, då det erfordras för att undvika fara eller för att upprätthålla ordning i tjänsten, försätta den som lyder under honom ur tjänstgöring. Sådan åtgärd skall ofördröjligen anmälas till närmaste förman.

Särskilda bestämmelser

36 §.

Postverket inträder i de rättigheter och skyldigheter som enligt lag och författning tillkommit generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan. Verket äger med de begränsningar som må vara stadgade ensamt utöva rätten att mot avgift för befordran mottaga slutna brev ävensom öppna försändelser, innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden.

37 §.

Den rätt statsverket har till den av generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan innehavda eller förvaltade egendomen övergår, med de undantag och de begränsningar, om vilka särskilt må stadgas, på postverket. Kronan beviljad lagfart för fast egendom, som anslagits till postverket, skall anses beviljad för postverket.

38 §.

Statsverkets ansvar för förbindelser ingångna eller ådragna av generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan kvarstår orubbat. Det åligger postverket att i första hand infria dessa förbindelser. Förbindelserna skola redovisas i statsräkenskaperna under titeln Postfonden.

39 §.

Beträffande postverkets skyldighet att erlægga skatter och allmänna avgifter skall gälla motsvarande begränsningar, som stadgats i fråga om statsverkets skattskyldighet för till postväsendet anslagen egendom och inom poströrelsen förvärvad inkomst.

Besvär

40 §.

Om besvär över postverksstyrelsens beslut i sådana mål och ärenden, vilka styrelsen har att handlägga på grund av föreskrifter i särskilda författningar, gäller vad i dessa författningar för varje fall finnes stadgat.

Den som i ärende rörande utlämnande av postal handling icke åtnöjes med postverksstyrelsens beslut eller beträffande disciplinär bestraffning icke åtnöjes med det i 2 § 2 mom. angivna kollegiets beslut äger hos Kungl. Maj:t söka ändring genom besvär, vilka skola ingivas till kommunikationsdepartementet inom tre veckor från den dag, då han erhöll del av beslutet.

Över annat enligt denna lag meddelat beslut må talan ej föras hos Kungl. Maj:t.

Denna lag träder i kraft den

Genom denna lag upphäves instruktionen den 30 juni 1960 (nr 519) för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan.

När ledamöter i postverksstyrelsen första gången utses skall uppdragstiden för andra ledamöter än ordföranden och postverkschefen så bestämmas att den för halva antalet eller, om antalet är ojämnt, det antal som är närmast över hälften utgör två år.

Specialmotivering till författningsförslaget

Verksamhet

1 §.

För innehållet i denna § har 1 § i gällande instruktion varit förebild. Liksom i instruktionen förutsättes postväsendet vara underkastat reglering även genom i annan ordning meddelade författningsföreskrifter. Exempel på författningar, som helt eller i huvudsak lämnas oberörda av bestämmelserna i denna lag, utgör förordningarna angående postsparbanken och angående postgirorörelsen.

Vid angivandet av postverkets verksamhetsområde — i texten angivet under samlingsbeteckningen postväsendet — har i andra stycket sådana bestämmingar eftersträfvats som kan förmodas ge inte blott en allmän uppfattning av kompetensen utan även ett konkret begrepp om olika slag av verksamheter, som utgör eller kan utgöra led i denna. Detta tillvägagångssätt betingas av att denna författning av lags karaktär riktar sig både till allmänhet och postverk, medan instruktionen väsentligen reglerar förhållandet mellan Kungl. Maj:t och verk.

Sista ledet av första stycket avser att ansluta till § 11 RF samt den praxis enligt vilken instruktioner för postverkets delegater vid internationella postkonferenser plägar fastställas av Kungl. Maj:t. Utan tydlig regel i ämnet kunde eljest tvekan uppstå om postverket såsom självständig, ur den övriga statsförvaltningen utbruten enhet vore underkastad tvång att härvidlag följa direktiv från Kungl. Maj:t.

Verksledning

2 §.

Postverkets högsta ledning utövas av dess styrelse, i vilken postverkschefen — arbetsnamn för postverkets ledande tjänsteman, dess verkställande direktör — ingår som ledamot. Styrelsens uppgifter har reglerats i 3 § och postverkschefens i 4 §.

Förslaget utgår från att Kungl. Maj:t skulle utse både verksstyrelse och verkschef. Ett tänkbart alternativ vore att styrelsen i analogi med reglerna i aktiebolagslagen utsåge verkställande direktör. Styrelsen bör successivt förnyas och halva antalet ledamöter avgå vartannat år. För att denna ordning skall kunna iakttagas har i övergångsbestämmelserna föreskrivits att mandattiden för ett antal ledamöter första gången skall inskränkas till två år. Vid förhinder för postverkschefen inträder ställföreträdaren i hans befogenheter. Skulle även ställföreträdaren vara förhindrad närvara vid styrelsesammanträde inträder den som är förordnad såsom t. f. postverkschef i styrelsen.

Liksom enligt aktiebolagslagen är angivandet av styrelsens säte av betydelse för forumfrågan. Rörande den i andra momentet omförmälda centrala direktionen må allmänt hänvisas till postutredningens motiv. Direktionens sammansättning anges i den under 7 § behandlade organisationsplanen, vilken skall innehålla för direktionens uppgifter och verksamhetsformer behövliga föreskrifter.

I princip bör det ankomma på postverkschefen att avgöra när behov av att sammankalla direktionen kan anses föreligga.

3 §.

I § redogörs för postverksstyrelsens befogenheter. Den utförliga redogörelsen för generalpoststyrelsens funktioner som lämnas i gällande instruktion är en följd av att styrelsens funktioner statsrättsligt betraktas som delegation av befogenheter vilka i kraft av §§ 4 och 89 RF eljest tillkommer Kungl. Maj:t. Postverkets förvandling till ett självständigt rättssubjekt under en verksstyrelsens ledning onödiggör strängt taget en närmare uppräknig av styrelsens funktioner. I princip bör innehållet i 1 § om postverkets verksamhetsområde (kompetens) och 3 § första stycket om verksstyrelsens ställning såsom det organ, vilket företräder, leder och förvaltar verket vara tillräckligt för ändamålet. De skäl varför likväl en enumerationsprincip tillämpats har angivits i den allmänna motiveringen. I klarhetens intresse är det — jfr t. ex. företagsformsutredningens förslag till bolagsordning för Svenska Kraftaktiebolaget Vattenfall — av värde att som utgångspunkt för fortsatt utredningsarbete ha en tydlig bild av vad en övergång till ett självständigt rättssubjekt skulle betyda för topporganets ställning. Denna bild vinnes lättast genom att projicera gällande verksinstruktions bestämmelser på den nya författningsregleringen. Andra skäl som talar för att tills vidare aptera enumerationsprincipen är att därigenom gränsdragningarna mellan grundförfattningens innehåll och innehållet i de planer som skall komplettera denna samt mellan verksstyrelsens och verkschefens kompetens blir lättare uppfattbara. Meningen är emellertid att — som också antydes i den allmänna motiveringen — denna enumeration under ett eventuellt fortsatt arbete med författningstexten skall kunna inskränkas till några väsentliga punkter, i vilka det centrala i verksstyrelsens befogenheter kommer till otvetydigt uttryck.

Förbehållet, i den mån befogenheterna inte ankommer på annan, antyder att begränsningar i befogenhetsutövningen kan förekomma på grund av bestämmelser i annan lagstiftning — jfr motiven till 1 §.

Uppgifter kan också av styrelsen delegeras till underlydande organ. En bestämmelse härom har upptagits i andra stycket. Sådan delegation kan avse visst ärende eller viss ärendegrupp men också ha mera allmän innebörd. Hinder möter icke för verksstyrelsen att använda de i 6 § angivna planerna, särskilt finans- och organisationsplanerna, för överförande av beslutsbefogenheter. Den relativt utförliga redovisningen av styrelseärendena har delvis sin grund i att postverksstyrelsen inte mot sin vilja skall kunna berövas dessa funktioner genom bestämmelser i nämnda planer. Försvarsplanen avser att realisera den beredskapslagstiftning som oavsett postverkslagen må gälla för postverket under beredskapstillstånd och krig. Som följd härav möter i princip intet hinder för bestämmelse i denna plan, som genombryter den i postverkslagen uppdragna kompetensfördelningen.

Lagtekniska förebilder till § utgör bl. a. 3, 30, 43, 45 §§ KL 6 § i 1919 års kommunalförbundslag 81, 182 §§ aktiebolagslagen samt i fråga om uppgifternas materiella innehåll gällande instruktion för generalpoststyrelsen med underlydande förvaltningsorgan.

4 §.

Begreppet löpande förvaltning har i princip samma innebörd som enligt aktiebolagslagen. Att såsom där skett söka fastlägga den alltid svävande yttergränsen för den löpande förvaltningen har med hänsyn till den i 3 § tillämpade enumerationsprincipen inte ansetts behövt.

Det materiella innehållet i postverkschefens befogenheter har i huvudsak hämtats ur gällande instruktion. Liksom beträffande enumerationen i 3 § förutsättes att innehållet vid fortsatt överarbetning skall kunna koncentreras.

Postverkschefen förutsättes i särskild ordning, genom specialförfattning, styrelsebeslut eller någon av de under 6 § angivna planerna kunna tilläggas ytterligare befogenheter. Enligt andra stycket äger han delegera sin beslutanderätt till medlem av direktionen eller annan tjänsteman.

Allmänna bestämmelser om postverkets verksamhet

5 §.

I § anges de allmänna normer som bör bestämma postverkets drift. I huvudsak kan beträffande dem hänvisas till vad härom anförts i postutredningens betänkande.

Första stycket synes inte tarva någon kommentar. Det vill inskräpa att ehuru det är av största vikt att kravet på affärsmässighet i postverksamheten tillgodoses, detta inte får ske på bekostnad av de samhällliga intressen som postverksamheten samtidigt har att beakta.

6 §.

Såsom utvecklats i den allmänna motiveringen är tankegången den att postverksstyrelsen i planerna skall redovisa principerna för postverksamhetens finanspolitik och organisation samt de åtgärder, som erfordras under beredskaps-tillstånd och krig. Något ingripande från Kungl. Maj:ts sida av det slag, som antydes i första stycket andra meningen, förutsättes normalt inte behöva förekomma. Såsom närmare utvecklats i den allmänna motiveringen anses emellertid Kungl. Maj:ts befogenhet härtill vara av viss konstitutionell betydelse för förhållandet mellan statsmakterna.

Postverkslagens antagande måste självfallet föregås av noggranna överbäganden om de olika planernas innehåll. Att utöver de antydningar som lämnas i följande bestämmelser och till dem knutna specialmotiveringar genom idéskisser söka föregripa resultatet av dessa överbäganden har synts utsiktslöst.

De förbehåll om underställningsskyldighet, som enligt andra stycket kan intagas i plan, avser ärenden av beskaffenhet att på ett avgörande sätt påverka postverkets allmänna ställning i finansiellt och organisatoriskt avseende, exempelvis avhändelse av till postväsendet anslagen fast egendom, när egendomens värde uppgår till miljonbelopp. Med bestämmelserna avses intet ställningstagande i fråga om dylika garantiers behövlighet. Mycket talar för att den avsedda underställningsskyldigheten för postverket inte skall visa sig erforderlig.

7—9 §§.

Beträffande innehållet i planerna kan här hänvisas till vad därom uttalas i den allmänna motiveringen och till de riktlinjer för organisation och verksamhet, som uppdragits i postutredningens betänkande.

Organisationsplanen skall bl. a. innehålla viktiga föreskrifter om underlydande förvaltningsorgans handläggning och beslut (jämför 14 §). Bestämmelser kan också intagas om sekretess för vissa slag av postala handlingar, se 16 §.

Finansplanen skall precisera riktlinjerna för finanspolitiken. Redogörelsen synes kunna ges en resonerande men ändock komprimerad utformning. Till de ämnen som i övrigt synes böra eller kunna behandlas i finansplanen hör frågor om avgifts- och ersättningspolitik, investeringsplaner, riktlinjer för postbankens utlåningspolitik och postgironörelsens uppläggning och anlitande för allehanda

administrativa syften, den externa och interna revisionens inriktning och det samarbete som härvid må ifrågakomma, uppläggningsen av budget- och bokföring i den mån denna kan ha återverkan på i statsverket tillämpad ordning, hur uppbörd för statsverkets räkning av olika avgifter bör redovisas och inlevereras, hur medel som avsatts till postverkets reserv- och resultatutjämningsfonder bör förvaltas och göras räntebärande osv. — Bokföringslagen skall icke äga tillämpning beträffande postverket.

Försvarsplanen bör ges ett mera konkret innehåll än nu gällande instruktion i ämnet. Planen skall ha karaktär av hemlig (postal) handling. — Totalförsvarsmyndigheterna har ej särskilt uppräknats. En sådan uppräknings torde ej fylla någon uppgift med hänsyn till de förändringar, som totalförsvarsorganisationen ständigt undergår.

Ärendenas handläggning m. m.

10 §.

Då aktiebolagens jävsbestämmelser ansetts för snäva för postverksstyrelsens vidkommande har jävsbestämmelsen erhållit en därifrån avvikande utformning. Det kan anmärkas att släktskapsjäven hindrar styrelseledamot att deltaga i behandlingen av befodringsärenden o. d., som rör honom närstående personer.

För postverkschefen och övrig personal torde statsförvaltningsjäven böra gälla. Besvärssakkunnigas väntade förslag i ämnet lär kunna leda till även för postverkets personal lämpade jävsregler.

11—13 §§.

Dessa bestämmelser har i huvudsak hämtats ur gällande instruktion. Vissa bestämmelser kan därutöver finnas i postverkets organisationsplan.

14 §.

Såsom framgår av 7 § skall organisationsplanen bl. a. upptaga bestämmelser om underlydande förvaltningsorgans handläggning av ärenden. Organisationsplanen kan härvidlag innehålla uppgifter om formerna för beslut, om beslutens delgivning med sakägare och om överklagande av beslut. Organisationsplanen kan i nu berörda hänseende sägas fylla en verksinstruktions uppgifter. Ytterligare bestämmelser för underlydande organs verksamhet — om arbetstider, mottagningstider o. d. — kan upptagas i särskild arbetsordning eller meddelas i särskilda föreskrifter. I postverksstyrelsens allmänna befogenheter ingår att utfärda sådan arbetsordning eller sådana föreskrifter.

15 §.

Denna bestämmelse som ålägger postverk och statliga myndigheter att ömsesidigt biträda varandra har hämtats ur gällande instruktion. Vid nu föreslagen omvandling av postverket får den ökad betydelse. Ehuru lagtexten ej upptager något sådant förbehåll bör självfallet lämnandet av upplysningar och biträde — såväl från postverkets sida som åt postverket — inskränkas till vad som finnes möjligt utan avsevärt eftersättande av verkets egna intressen eller av arbetet inom verket.

16 §.

Genom förevarande bestämmelse tillgodoses skäligen anspråk på offentlighet och sekretess. Hänvisningen till sekretesslagens bestämmelser avses innebära att där

meddelade bestämmelser för det förutvarande postverket nu skall äga motsvarande tillämpning. Möjligheten att göra undantag från nyssnämnda bestämmelser avser att tillgodose eventuellt behov av ytterligare begränsningar i utlämningskyldigheten, däremot inte att häva redan stadgat sekretesskydd.

Vid vägran att utlämna postal handling kan hänvändelse ske till överordnad myndighet, i sista hand postverksstyrelsen. I den allmänna besvärsmålsbestämmelsen, 40 §, har stadgats att postverksstyrelsens beslut må överklagas hos Kungl. Maj:t.

17 §.

Liksom i kommunallagen innebär användandet av ordet »bör» ett erkännande av att den angivna principen i särskilt ansträngda lägen inte alltid kan upprätthållas.

Att såsom i kommunallagen skett föreskriva nådig fastställelse beträffande beslut om annan användning av till investeringsfond avsatta medel synes inte erforderligt. Medelsanvändningen är underkastad revisorsgranskning. För postverkets del innebär fondbildningstvånget att medlen reserveras för framtida anskaffande av anläggningstillgångar. Huruvida medlen tages i anspråk i samband med budgetfastställelsen eller ej, saknar härvid betydelse.

Begreppet anläggningstillgång har hämtats från aktiebolagsrätten. Jfr. i övrigt SOU 1952: 14 s. 265 ff. K Pr 1953: 210 s. 158 ff., s. 164 ff.

18 §.

I ordet full kostnadstäckning i denna paragraf inbegripes självfallet erforderliga avskrivningar resp. eventuella avsättningar till förnyelsefonder. Lokutionen »skäligen avkastning på det i poströrelsen anlitade kapitalet» avser att täcka dels förräntning av i postväsendet investerat kapital dels också skälig, dvs. av det allmänna kreditmarknadsläget beroende, räntesättning på i postbanksrörelsen utlämnade lån. I princip skall varje postverkets rörelsegren vara självbärande och avgifts- och ersättningspolitiken lämpas därefter med de skenbara avsteg från denna grundsats som behovet inom vissa rörelsegrenar av reserv- och resultatutjämningsfonder kan påkalla.¹² Postbankens verksamhet skall självfallet drivas efter bankmässiga grunder.

Framhållas må att Kungl. Maj:t och riksdagen genom lag eller förordning må föreskriva annan avgiftsnivå, högre eller lägre, för tjänster av särskilt slag. På frågan huruvida och i vad mån postverket i dylika fall bör kompenseras för förluster genom tillskott av statsmedel saknas anledning att här ingå.¹³

Beträffande rätten att avsätta medel till resultatutjämningsfond går förslaget längre än postutredningens, vilket väl vill medge postverket rätt att avsätta överskottsmedel till resultatutjämningsfond i stället för att leverera överskottet i dess helhet till statskassan men inte att sådan avsättning skall inräknas i avgiftskalkylerna. Avvikelsen från postutredningens förslag betingas av postverkets nya ställning som autonomt rättssubjekt med rätt och skyldighet att årligen fastställa en balanserad budget. I *skälig* fondavsättning ligger att den utvidgade rätten till avsättningar till resultatutjämningsfond inte får utnyttjas så att avgiftspolitikerna på längre sikt kommer i konflikt med självkostnadsprincipen.

Oavsett detta utgår bestämmelsen från att avgiftssättningen för postverkets tjänster skall ske med betryggande marginaler, något som kan resultera i överskott som inte bör stanna hos postverket utan inlevereras till statsverket. Om hur detta

¹² Rörande vissa postavgifter se senast prop. 172/1962 och Bev. U utl. 55/1962.

¹³ Rörande hithörande problem se t. ex. prop. 90/1961, Bev. U 40/1961, R. skr. 295 samt SFS 373/1962.

bör ske och redovisning eljest lämnas för anlåtade, uppburna eller utbetalda statsmedel skall anges i finansplanen.

19 §.

Bestämmelsen tillägger postverksstyrelsen den betydelsefulla uppgiften att fastställa budget för postverket. I förening med rätten att bestämma avgifter och ersättningar innebär § den viktigaste ändringen i gällande ordning. Beträffande budgetuppställningen skall bestämmelser finnas i finansplanen (8 §).

Ehuru Kungl. Maj:t inte längre skall fastställa utgifts- och inkomststaten bör chefen för kommunikationsdepartementet delges budgeten.

20 §.

Beträffande bokslut och förvaltningsberättelse samt redovisning i övrigt kan här hänvisas till vad i 8 § och specialmotiveringen till ifrågavarande bestämmelse upptagits därom.

21 §.

Hänvisning kan här ske till vad i allmänna motiveringen anförts om postverkets äganderätt till den för postväsendet anslagna egendomen. I finansplanen kan, såsom framgår av 8 § första stycket, upptagas bestämmelser om inskränkningar i styrelsens rätt att avhända verket fast egendom. Sådana inskränkningar kan göras i samband med fastställelse av plan (se 6 § andra stycket) och exempelvis innehålla att avhandlingar, som avser belopp av viss storlek, skall fordra Kungl. Maj:ts medgivande.

Revision

Med hänsyn till den betydelse revisionsinstituten har för den nya företagsformen har den fått relativt stort utrymme i lagen. Revisionen skall liksom nu utföras både internt (22 §) och externt (23—25 §§).

22 §.

Till denna bestämmelse har med några mindre förändringar överflyttats innehållet i 31 och 32 §§ av gällande instruktion. Skulle postverksstyrelsen med ledning av den interna revisionsgranskningen finna att personal gjort sig skyldig till oredlighet eller annat förmögenhetsbrott, skall brottet beivras vid allmän domstol. Eljest skall styrelsen liksom nu generalpoststyrelsen kunna efterge ersättningskrav mot enskild tjänsteman om den anmärkta åtgärden kan försvaras ur verkets synpunkt eller med hänsyn till omständigheter och motiv.

23 §.

Den externa revision, som f. n. utföres av riksrevisionsverket, ersättes i lagförslaget med den granskning som skall utövas av en grupp av Kungl. Maj:ts utsedda revisorer. I och för sig skulle det vara tänkbart att denna revisionsgrupp, som får betydelsefulla uppgifter, skulle utses av något riksdagens organ, riksgälds- eller riksbanksfullmäktige. Såsom förslaget i övrigt utformats synes det emellertid mest konsekvent att Kungl. Maj:t, som i sista hand skall bära konstitutionellt ansvar för postverkets förvaltning, får rätt att utse de personer, som närmast har att efterse att denna förvaltning fortgår på ett rationellt sätt. Huruvida även riksdagens revisorer skall äga granska postverkets förvaltning har lämnats öppet.

Meningen är att revisorerna skall ha stor frihet att organisera sin verksamhet på lämpligt sätt och för ändamålet kunna anlita särskilda expertorgan inom eller utom postverket. Det är tänkt att behovet av särskild bankexpertis skall kunna tillgodoses både genom lämpligt revisorsval och anlåtande i annan ordning av dylik expertis. Utgifterna härför skall postverket bestrida liksom övriga kostnader för revision.

24 §.

Denna bestämmelse har förebilder i aktiebolagslagen och kommunallagarna.

25 §.

Stor betydelse tillägges revisionsberättelsen, som ju skall bilda underlag för Kungl. Maj:ts prövning om décharge skall medges eller inte. Kungl. Maj:t är härvid obunden av revisorernas bedömning. Genom att vägra postverksstyrelsen décharge har Kungl. Maj:t möjlighet att helt nybesätta styrelsen under löpande tjänstgöringsperiod. Denna möjlighet utgör en eftergift åt de parlamentariskt konstitutionella synpunkterna. Därav följer också att vägrad décharge ej behöver innebära att fråga om laga åtgärd mot den entledigade styrelsens ledamöter aktualiseras.

Postverkschefens och hans ställföreträdarens ställning skall inte omedelbart behöva beröras av postverksstyrelsens avgång på grund av vägrad décharge. Deras medlemskap i postverksstyrelsen är självskrivet en del av befattningarna. Beträffande dem förutsättes den praxis som utbildat sig beträffande förtroendesysslor enligt § 35 RF i liknande situationer bli bestämmande.

26 §.

Då de av Kungl. Maj:t utsedda revisorerna inte kan anses tillhöra dem, som enligt SL 25:11 första stycket är satta att förvalta allmänna av Kungl. Maj:t stadfästade verks angelägenheter, har en särskild tystnadspliktsregel ansetts påkallad. Förebilder till denna har varit bestämmelser i socialhjälpslagen, aktiebolagslagen och SL 25:3. Ett »obehörigt» röjande kan föreligga både med hänsyn till uppgiftsmottagarens person och till syftet med den lämnade informationen.

En särskild straffbestämmelse för fall av bruten tystnadsplikt återfinnes i 28 §.

Åtal och disciplinär bestraffning m. m.

Under 27—35 §§ återfinnes gällande instruktionsbestämmelser om åtal och disciplinär bestraffning med de tillägg och förändringar, som föranledes av att vanliga statliga anställningsformer ej längre skall finnas vid postverket. Anledningen till medtagandet av bestämmelserna har redovisats i den allmänna motiveringen.

28 §.

Något suspensionsstraff ingår ej i straffbestämmelsen. Anledningen härtill är att ett sådant straff ej ansetts lämpligt i sammanhanget. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra huruvida vad som förekommit mot revisor ger anledning till hans entledigande enligt 23 § andra stycket.

29 §.

Någon mot 19 § 3 mom. postverksinstruktionen svarande bestämmelser om tjänstemans skyldighet att efterkomma vederbörliga bestämmelser och föreskrifter har ej medtagits i förslaget. Tjänstemännens skyldigheter torde indirekt framgå av det i 29 § upptagna stadgandet. Tystnadsplikten för tjänsteman förutsättes reglerad i organisationsplanen och tjänsteföreskrifter.

Hänvisningen till löneavdrag enligt statens löneförordningar åsyftar endast att erinra om att sådant avdrag skall utgå efter på förhand bestämd grund.

30 §.

Bestämmelsen, som hämtats ur gällande verksinstruktion, har medtagits oaktat tjänstebostadsrätten nu i princip upphört. Befinnes den helt överflödig bör den självfallet utgå.

Särskilda bestämmelser

I 36—39 §§ har upptagits bestämmelser, som närmast har karaktär av övergångsbestämmelser. Bestämmelserna torde emellertid komma att äga en avsevärd betydelse även för framtiden. De har därför funnits böra ingå i själva lagen.

Genom 36 § succederar postverket i de rättigheter och skyldigheter som enligt lag och författning tillkommit generalpoststyrelsen och underlydande förvaltningsorgan. Successionen gäller såväl det för postväsendet gällande normbeståndet som den till postväsendet anslagna egendomen och för postväsendet ingånga förbindelser. Särskilda bestämmelser om successionen i sistnämnda hänseende har upptagits i 37 och 38 §§. En särskild bestämmelse om begränsningar i postverkets skattskyldighet återfinnes i 39 §.

Beträffande bestämmelserna i detta avsnitt kan här hänvisas till den allmänna motiveringen.

37 §.

Om den rättsgrundsats, varåt bestämmelsernas andra punkt ger uttryck, kan här hänvisas till 22 § lagen den 6 juni 1930 om skolstyrelse i vissa kommuner, ävensom NJA 1930 ref. 121 (jämför NJA 1921 ref. 74 och 1935 ref. 19).

39 §.

I denna bestämmelse åsyftade stadganden återfinnes i 5 § 1 mom. i) och följande samt 52 § 1 mom. b) kommunalskattelagen den 28 september 1928 ävensom 7 § c) KF 26 juli 1947 om statlig inkomstskatt samt 6 § KF s. d. om statlig förmögenhetsskatt. Huruvida postverkets undantagsställning med avseende på skyldighet att erlægga skatter och allmänna avgifter bör lagtekniskt komma till direkt uttryck i skatteförfattningarna har lämnats öppet. Då frågan därom har samband med huruvida den nya företagsformen även bör anlitas för andra statliga affärsverk har några förslag till ändringar i dessa författningar inte upprättats.

Besvär

40 §.

I den allmänna motiveringen har grunden för denna bestämmelse blivit utförmade genomgången.

Föreliggande lagutkast har utarbetats med tanke på postverkets förhållanden. Skulle den föreslagna nya företagsformen få aktualitet för flera statliga affärsverk, kommer lagtekniskt sett två alternativ i fråga.

Enligt det ena (alt. 1), som tillämpats i England och föreslagits för de norska post- och telegrafverken, skulle varje affärsverks företagsform bli föremål för sär-

skild lagstiftning. Detta alternativ synes ha föresvävat upphovsmännen till företagsformsutredningens tredje idéskiss från augusti 1957.

Enligt det andra (alt. 2) skulle företagsformen för de berörda affärsverken regleras i en för dem gemensam lag. Denna metod, som bättre överensstämmer med svensk lagstiftningstradition, användes inom företagsformsutredningen då utkastet till lag för statsbolag av juni 1957 upprättades.

Tänkbart är naturligtvis också att företagsformen för post- och televerken samt statens järnvägar reglerades i en lag och den för vattenfallsverket och domänverket i en annan lag.

Såsom redan antytts i slutet av den allmänna motiveringen torde ett realiserande av alternativ 1 inte ur lagteknisk synpunkt behöva stöta på några större svårigheter.

I huvudsak lär nämligen lagarna för övriga affärsverk kunna ges inte blott samma uppställning utan också samma innehåll som postverkslagen. Avsnitten i denna om verksledning, allmänna bestämmelser om verksamheten, ärendenas handläggning, revision, åtal och disciplinär bestraffning, särskilda bestämmelser samt besvär lär sålunda i stora delar oförändrade och i andra endast med ganska ringa modifikationer kunna överflyttas till lagar för de övriga verken. Bortsett från regleringen av postverkets avgiftsrätt, som möjligen passar televerket och statens järnvägar men knappast övriga verk, torde detsamma också gälla för avsnittet om ekonomi. Helt olika utformning skulle endast bestämningen av verksamhetsområdena (kompetensen) få. Vid en sådan fortsatt bearbetning skulle sannolikt adekvatare och mera allmängiltiga formuleringar kunna erhållas, av värde även vid en överarbetning av nu föreliggande lagutkast.

Vad ovan sagts om alternativ 1 ger vid handen, att även alternativ 2 bör vara möjligt att realisera. Efter en inledande paragraf, som fastslog att lagen gällde för vissa uppräknade affärsverk, skulle följa en bestämmelse som under särskilda moment upptager varje sådant affärsverks kompetensområde. Övriga avsnitt skulle redigeras så att vad som vore tillämpligt för alla verk bildade inledande moment, medan för vissa verk erforderliga specialbestämmelser redovisades under särskilda moment.

En preliminär utredning efter dessa riktlinjer, som kunde bekräfta eller vederlägga dessa antaganden, skulle sannolikt varken behöva taga någon längre tid i anspråk eller draga någon större kostnad.

Behandlingen inom 1953 års företagsformsutredning av frågan om införande av en ny företagsform för statlig affärsverksamhet, den s. k. tredje formen

Frågan om en ny företagsform för statlig affärsverksamhet diskuterades under olika skeden av 1953 års företagsformsutrednings arbete. Utgångspunkt för utredningens överväganden utgjorde därvid bl. a. olika inom sekretariatet i samarbete med utredningens experter utarbetade idéskisser. Dessa idéskisser är redovisade i promemorior, som ingår i det till riksarkivet överlämnade utredningsmaterialet. Det har ansetts vara av särskilt värde att det som bakgrund till frågorna om särskild företagsform för postverket lämnas en sammanfattande redogörelse för företagsformsutredningens arbete med motsvarande frågor.

Redogörelsen i det följande bygger på det i riksarkivet förvarade materialet. Det bör här framhållas att de ovan berörda idéskisserna varit preliminära och avsedda att, därest de skolat läggas till grund för några förslag från utredningens sida, ytterligare bearbetas. Företagsformsutredningen valde emellertid en annan väg för reformarbetet och något ställningstagande från utredningens sida till de olika idéskisserna har därför ej skett. En del under arbetet framkomna preliminära synpunkter torde emellertid kunna utläsas av jämförelser skisserna emellan och av utredningens slutliga ståndpunktstagande till hela reformfrågan. I den mån redovisningen i det följande av sådana synpunkter i något hänseende går längre än till vad sålunda kan utläsas av utredningsmaterialet, bygger redogörelsen på anteckningar o. d., som inom sekretariatet använts för ändringar och omarbetningar av framlagda idéskisser.

Huvudmotiv för ny företagsform

Huvudmotivet för att man under utredningen arbetade med utformningen av en »mellanform» mellan den nuvarande affärsverksformen och aktiebolagsformen var, att avsevärda ändringar i statuterna för affärsverken bedömdes vara erforderliga för att dessa företag skulle kunna på ett fullgott sätt utföra sina olika uppgifter, främst de av affärsekonomisk art.¹ Samtidigt kunde en övergång till regelrätt aktiebolagsform *dels* innebära ett för långt steg i »frihet» för dessa »public utility-företag» (SJ samt post- och televerken) som diskussionen i första hand gällde, *dels* medföra att alltför många regler, som inte vore tillämpliga på ett statligt företag av denna typ, automatiskt skulle bli gällande. — De reformer, som kunde vara nödvändiga eller önskvärda, skulle givetvis teoretiskt kunna genomföras i den existerande formen, genom ändring av de bestämmelser som bedömes utgöra hinder för att de affärsmässigt betonade uppgifterna skulle kunna utföras på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. En sådan lösning kunde emellertid måhända vara mindre säker att leda till framgång för kommitténs intentioner. Ett radikalt grepp, som innebar att man med en ny juridisk konstruk-

¹ Jfr bl. a. SOU 1960: 32, s. 64—65.

tion som grund *positivt* kunde utforma de regler som man bedömde böra gälla för här förevarande verksamhet, kunde vara bättre ur många synpunkter. Med en sådan lösning skulle erhållas garantier för att de som nödvändiga bedömda reformerna verkligen skulle komma att genomföras. En klarare avgränsning av statens affärsmässiga verksamhet i förhållande till den övriga statsförvaltningen skulle också uppnås genom att olikheter i målsättning m. m. fick en bekräftelse vid ombildning av affärsföretagen till fristående rättssubjekt. Sist men icke minst kunde tänkas, att det skulle gå lättare att skapa och förbättra en atmosfär av service- eller produktionsföretag inom de behandlade företagen om man på detta sätt så mycket som möjligt lösgjorde sig från det traditionella byråkratiska systemet — som givetvis bedömdes nödvändigt för den övervägande delen av statens verksamhet. En ny företagsform med ändamålsenligt utformade regler skulle kunna stimulera till större effektivitet och ekonomisering inom olika nivåer.

Med motiv av dylik art ägnades ett stort intresse åt frågan om bildande av en juridiskt fristående »tredje form». Offentligt har förekomsten av sådana undersökningar omnämnts i kommitténs alla tre förslagsbetänkanden, men praktiskt taget ingenting redovisats av innehållet i kommitténs undersökningar.

Omnämmanden i betänkanden angående reproduktionsanstalten och vattenfallsverket

I SOU 1956: 59 angående statens reproduktionsanstalt, s. 48, säges bl. a. att »de problem som sammanhänger med en sådan reform (införande av en mellanform) är omfattande, och en undersökning av dem kommer att bli tidskrävande». Då den verksamhet som statens reproduktionsanstalt bedriver, bedömdes bäst kunna utföras inom aktiebolagsformen, fann kommittén det icke nödvändigt att för detta företags vidkommande avvakta det fortsatta arbetet med utformning av en ny företagsform.

I SOU 1957: 26 angående statens vattenfallsverk, s. 106 f, anmäler kommittén, att den har »under övervägande att söka finna en form för statlig affärsverksamhet, som ligger någonstans mellan verksformen och aktiebolagsformen. Dessa överväganden berör flera rätt komplicerade frågor och det torde taga en viss tid innan utredningen kommit till klarhet i detta hänseende.» — För vattenfallsverkets vidkommande hävdar kommittén, att det »icke finns anledning att avvakta det resultat som utredningen kan komma till rörande den eventuella mellanformen. Motiven för vattenfallsverkets ombildande till aktiebolag förefaller nämligen så starka, att en sådan lösning under alla förhållanden framstår som mest ändamålsenlig.»

I slutbetänkandet (SOU 1960: 32), vilket beröres ytterligare i det följande, säger kommittén bl. a. på s. 64, att den undersökt möjligheten att införa en ny företagsform. Kommittén avfärdar emellertid en sådan lösning bl. a. med motiveringen att ett sådant förfarande skulle innebära en »onödig omväg» för att »uppnå mål som kanske kan nås inom den redan befintliga affärsverksformens ram».

Av här refererade uttalanden framgår således att frågan om en mellanform intresserade kommittén under en stor del av utredningstiden. Innan man kom fram till det ställningstagande som redovisats i slutbetänkandet, hade sålunda ett flertal olika utkast till en ny företagsform lagts fram av sekretariatet och diskuterats i kommittén.

1955 års utkast

Det första utkastet presenterades år 1955 och påminde i viss mån om socialiseringsnämndens tankegångar. Det såg i huvudsak ut enligt följande:

»En ny organisationsform, kallad affärsverk, införes vid sidan av aktiebolagsformen.

De verkställande och beslutande organen i ett sådant affärsverk är direktionen, styrelsen och verksstämman.

Direktionen består av verkschefen jämte avdelnings- och byråcheferna eller av styrelsen utsedda ledamöter eller av bådadera.

Styrelsen utses antingen helt av verksstämman eller delvis av denna och delvis av Kungl. Maj:t.

Verksstämman består av ett antal ledamöter, utsedda delvis av Kungl. Maj:t, delvis av riksdagen, delvis av de anställdas organisationer och delvis av konsument- och liknande organisationer.

Verksstämman väljer (helt eller delvis) styrelse (med undantag av verkschefen, som utses av Kungl. Maj:t), granskar förvaltningen och beviljar ansvarsfrihet, fastställer balansräkning, beslutar angående disposition av överskott eller täckning av underskott och angående större investeringar samt fattar i övrigt principbeslut rörande verksamheten.

Styrelsen fattar beslut i viktigare ärenden samt ärenden, som förelägges den av stämman eller av direktionen.

Direktionen är företagets verkställande organ, som har att sköta den löpande verksamheten i enlighet med stämmans och styrelsens anvisningar samt fattar beslut i frågor som icke är av den natur att de bör bli föremål för styrelsens eller stämmans behandling.

Bland de mer betydande avvikelserna från vad som gäller för »vanliga» ämbetsverk, märkes följande.

Verket beslutar självt om taxesättningen. Beslut skall eventuellt underställas Kungl. Maj:t för godkännande.

I personal- och lönefrågor äger verket att förhandla genom statens avtalsnämnd samt fatta beslut i löne- och avtalsfrågor. Beslut skall underställas Kungl. Maj:t för godkännande. Verksstyrelsen äger antaga och entlediga personal med undantag av verkschef, avdelningschef eller byråchef, vilka befattningshavare utses av Kungl. Maj:t.

I investeringsfrågor erhåller verket genom riksdagsbeslut bemyndigande att inom vissa ramar disponera anslag efter eget bedömande.

Uppkomna överskott får användas till investeringar eller fondering för framtida investeringar. För ianspråktagande av dessa medel kräves Kungl. Maj:ts godkännande.

Verket äger efter medgivande av Kungl. Maj:t upptaga lån i bank eller på annat sätt.

Beträffande offentlighetsprincipen göres för affärsverkens del vissa ändringar som gör det möjligt att med sekretess för viss tid omgiva handlingar, vars offentlighögörande skulle menligt inverka på den affärsdrivande verksamheten.

För granskning av verkets förvaltning och räkenskaper tillsättes tre överrevisorer, av vilka en utses av Kungl. Maj:t, en av riksdagen och en av verksstämman. Riksdagens revisorer och sakrevisionen fungerar på sedvanligt sätt.»

Utkast i juni 1957

I juni 1957 framlades ett nytt utkast som utgjorde en genomgripande omarbetning av det första. En av de viktigaste skillnaderna mot det första utkastet var att verksstämman eliminerats och dess funktioner övertagits av Kungl. Maj:t och riksdagen. Dessutom gavs vidgade befogenheter åt företagsledningen. Det nya ut-

kastet byggde på ett slags delat ansvar inför riksdagen och Kungl. Maj:t. I en PM i frågan säges bl. a. följande:

»Riksdagen bör fungera som högsta beslutande organ över företagen i likhet med stämmans funktion i ett aktiebolag. Den skall sålunda bestämma över den allmänna inriktningen av företagets verksamhet. Riksdagen skall granska verksamheten i samband med framläggandet av förvaltningsberättelsen. Riksdagen bör därför också tillsätta revisorer. Beslut om décharge för styrelse och verkställande direktör fattas av riksdagen med ledning av vad som framkommit vid granskningen.

Genom att revision och décharge förlägges under riksdagen, säkerställs riksdagens inflytande och insyn i verksamheten. Av revisorerna bör en vara auktoriserad revisor och en vara en inom verksamhetsområdet fackkunnig person. Dessutom bör en tredje revisor finnas, vilken riksdagen har full valfrihet att utse efter eget skön utan inskränkande kompetensregler.

Företagets styrelse synes däremot inte böra väljas av riksdagen. Mycket skulle visserligen tala för att riksdagen finge fullgöra även denna funktion som i fråga om privata aktiebolag tillkommer bolagsstämman. Enligt statsskicketts grunder kommer emellertid ägaren att representeras även av regeringen. Val av styrelse till de statliga företagen kan betraktas som ett konkret förvaltningsbeslut snarare än ett beslut i en principfråga. Denna rätt bör därför utövas av regeringen.»

Företagsstyrelserna skulle som nämnts och enligt vad som framgår av en arbetskiss till lagförslag, vilken bifogas som bilaga 2: 2, erhålla betydligt större befogenheter än de nuvarande affärsverksledningarna, främst i fråga om företagets organisation och personalpolitik, investeringar och deras finansiering med företagets egna intjänta medel, fastighetstransaktioner och prispolitik samt i fråga om rätten att utse verkställande direktör. Riksdagen gavs en mycket framträdande plats i kontrollsystemet, vilket främst motiverades med att om stora befogenheter tillerkändes styrelserna, man samtidigt skulle balansera detta med en kontrollinstans med vissa bestämda befogenheter. Vidare fanns anledning att — sedan man eliminerat verkstämman — på ett annat sätt understryka företagens karaktär av samhällsföretag. Det svenska folkets suveräna representation skulle få ett markerat och i vissa situationer avgörande inflytande i form av kontrollfunktioner gentemot företagen.

Detta i och för sig vällovliga motiv för att riksdagen skulle få ett relativt stort inflytande kom i diskussionen i kommittén rörande detta förslag att vägas mot *dels* det tröghetsmoment som riksdagen skulle komma att representera, *dels* uppkomsten av ett delat ansvar inför riksdagen och Kungl. Maj:t. — Diskussionen föranledde att det fortsatta arbetet inriktades på en lösning innebärande att riksdagen inte i någon form skulle fullgöra huvuddelen av en bolagsstämmas funktioner, ej ens genom ett riksdagsutskott eller fullmäktige, samt att något »divisionsansvar» ej skulle komma i fråga — ett sådant system skulle lätt inbjuda till irritation och motsättningar.

Lagstiftningsfrågan

I detta sammanhang förekom också diskussion om hur införandet av en ny företagsform lämpligen borde ske rent lagtekniskt. Principiellt kunde finnas två möjligheter, när en nyordning avsågs gälla mer än ett företag. Den ena skulle vara att i enlighet med det system som föreslogs i socialiseringsnämndens betänkanden — och som bl. a. tillämpas i Storbritannien för den där existerande public corporation-formen — skapa en särskild lag för varje företag. En annan möjlighet skulle vara att stifta en generell lag för alla de företag, som kunde tänkas överföras

i en ny företagsform. Samtidigt skulle utarbetas en instruktion för varje företag, motsvarande bolagsordningen för ett aktiebolag.

I dåvarande läge synes man inom utredningen närmast ha varit böjd att — om det skulle bli fråga om att införa en ny företagsform — välja alternativet generell lag (jfr bilaga 2: 2) med därtill hörande individuella »bolagsordningar», eftersom problemen var likartade för flera företag. Detta system kunde också tänkas bättre överensstämma med svensk lagstiftningspraxis.

Beträffande innehållet i den generella lagen finge huvudvikten läggas vid relationerna mellan statsmakterna och företagets styrelse och i övrigt endast sådana regler medtagas som bedömdes tillämpliga för samtliga berörda företag. I den för varje företag utformade instruktionen (bolagsordningen) skulle intagas sådana speciella stadganden som gällde enbart vederbörande företag. De individuella instruktionerna bedömdes därvid böra bli något utförligare än en normal bolagsordning för ett aktiebolag.

Utkast i augusti 1957

En ny PM framlades i augusti 1957. Där var också — som resultat av diskussionerna i anslutning till föregående utkast — systemet med att riksdagen eller någon av riksdagen vald fullmäktigeförsamling skulle fullgöra flertalet av en bolagsstämmas funktioner (dvs. utse revisorer och eventuellt styrelse, granska styrelse- och revisionsberättelser samt fatta beslut angående ansvarsfrihet för styrelse och verkställande direktör) förvisat till att bli ett andrahandsalternativ på samma sätt som förslaget med verksstämma i det tidigare utkastet.

Huvudalternativet i denna PM var ett system, utformat med public-corporation-formen i Storbritannien och den svenska aktiebolagsformen som förebilder. Det innebar att företagen i princip skulle sköta sig själva och att deras problem inte skulle föras inför Kungl. Maj:t eller riksdag i den mån de klarade sig på egen hand. Endast i samband med framställning om nytt kapital skulle företagen normalt bli föremål för särskild uppmärksamhet från statsmakternas sida. Kungl. Maj:t skulle utse styrelse och revisorer samt bevilja décharge. Vidare innebar förslaget att det inom riksdagen skulle kunna finnas ett särskilt utskott som förutom att det fullgjorde de funktioner som ett utskott normalt har sig tilldelat, även skulle utrustas med initiativrätt i företagsfrågor gentemot Kungl. Maj:t. Utskottet skulle alltså kunna rikta Kungl. Maj:ts uppmärksamhet på de frågor som det ville ha undersökta och behandlade.

Utskottets verksamhet skulle således *dels* ersätta statsrevisorernas kontroll av affärsverken, *dels* kompensera bortfallet av den offentliga insynen.

Vederbörande minister skulle enligt konstitutionella grunder ansvara inför riksdagen för sitt handlande gentemot företagen. Riksdagsmännen skulle ha sedvanlig interpellations- och frågerätt. Revisionen skulle utföras av för varje företag av Kungl. Maj:t utsedda revisorer, varvid ett par av revisorerna föreslogs bli tillsatta på förslag av det nämnda utskottet.

Företagens styrelser skulle alltså i princip ha mycket stora befogenheter i sitt handlande och ett i princip obegränsat ekonomiskt ansvar. De inskränkningar i dessa hänseenden som statsmakterna ville fastställa skulle anges i den föreslagna gemensamma lagen för statliga affärsförvaltningar eller i den särskilda instruktion som skulle utfärdas av Kungl. Maj:t för varje sådant företag. Riktlinjerna och målsättningen för verksamheten skulle likaledes anges i instruktionen.

Verkställande direktören skulle utses av styrelsen och till sitt förfogande ha en direktion, som skulle bestå av huvudkontorets avdelningschefer.

Bland de befogenheter som föreslogs bli tilldelade styrelsen märkes:

- a) Organisera lokalförvaltningen som den finner lämpligast
- b) Avgöra fastighetstransaktioner inom ramen för de regler som ges i instruktionen och i efterhand redovisa till statsmakterna
- c) Svara för utformning av anställningsvillkor för personalen samt sluta avtal med arbetstagarnas organisationer. Företagen skulle dessutom antingen kunna ansluta sig till existerande arbetsgivarorganisation eller till en speciellt för tredjeformsföretagen inrättad arbetsgivarorganisation.

Redovisningssystemet skulle i största möjliga utsträckning anpassas efter aktiebolagslagens system. I stället för aktiekapital skulle dock statens fordran kallas grundfond eller grundkapital. Därtill skulle tillkomma obligations- och annat lånekapital av mer kortfristig karaktär.

I fråga om revision skulle aktiebolagslagens revisionssystem i stort sett äga tillämpning. Revisionsberättelsen skulle inlämnas i första hand till Kungl. Maj:t men alternativt dessutom till riksdagens utskott för statliga företag. Ett särskilt revisionsinstitut tänktes också kunna inrättas antingen såsom underavdelning till det nämnda utskottet eller tillsatt av Kungl. Maj:t. Det skulle kunna organiseras ungefär på samma sätt som det privata näringslivets revisionsbyråer.

Skillnaden gentemot typen statliga aktiebolag skulle alltså i stort sett komma att bestå i att ramen för styrelsernas handlingsfrihet i tredjeformsföretaget bleve något snävare och möjligheterna för riksdagen att erhålla insyn och utöva kontroll något större. I enlighet med här refererade princippromemoria utformades i september 1957 en arbetsskiss till »tredjeformsföretag» för domänverket (vilken bifogas i sammandrag som bilaga 2: 3).

Utredningens slutgiltiga ställningstagande

Det stora problemet vid utformningen av en ny företagsform av här avsett slag får anses bestå i att ge företagsledningarna (styrelse och företagschef) erforderliga befogenheter för sitt handlande, samtidigt som kravet på parlamentarisk kontroll av verksamheten blir tillfredsställt. Under ifrågavarande skede av utredningsarbetet torde en lösning efter ovan berörda linjer haft vissa sympatier inom utredningen.

Utredningen godtog dock ej i slutbehandlingen de idéer som diskuterats hösten 1957. Mot den tänkta lösningen anfördes bl. a., att skillnaden mellan aktiebolagsformen och den skisserade formen skulle bli så liten att utredningen — om den skulle arbeta vidare mot en lösning i huvudsak enligt denna linje — lika gärna kunde utgå från aktiebolagsformen med vissa tillägg till aktiebolagslagen.

Ej heller denna tanke — att tillskapa en reviderad aktiebolagslag för statliga företag — fullföljdes emellertid. Viss tvekan rådde också uppenbarligen om det lämpliga i att tilldela företagen status av fristående rättssubjekt. Då det viktigaste ansågs vara att de statliga affärsverken snarast möjligt tilldelades större frihet i handlandet i vissa bestämda hänseenden, inskränkte sig kommittén till att i slutbetänkandet (SOU 1960: 32) föreslå vissa ändringar i gällande regler för affärsverken. Motiven redovisas på s. 64. Där säges det, att en »så väsentlig ändring i den nuvarande affärsverksformen skulle emellertid nödvändiggöra grundlagsändringar och medföra ett betydande antal andra lagstiftningsåtgärder, vilket skulle väsentligt fördröja möjligheterna att inom rimlig tid få en förbättring till stånd av affärsverkens nuvarande verksamhet».

Mot tanken att tillskapa ett särskilt rättssubjekt för varje affärsverk gjorde utredningen även den invändningen att det skulle innebära en onödig omväg att tillskapa en helt ny privaträttslig juridisk person för att uppnå mål som kanske kunde nås inom den redan befintliga affärsverksformens ram. Det syntes icke

heller enligt utredningen finnas anledning räkna med att det lagstiftningsarbete som skulle följa med en sådan ny företagsform skulle bli mindre komplicerat än den lagstiftning som kunde krävas för att för affärsverkens vidkommande undanröja en del för dem rådande olägenheter i avseende på organisation och effektivitet.

Ordföranden i utredningen, förutvarande landshövdingen K. J. Olsson, anförde i ett särskilt yttrande (s. 182 f), att han för sin del velat förorda en lösning, enligt vilken affärsverken ombildats till en form som inneburit att de blivit fristående rättssubjekt. Därvid kunde han *antingen* tänka sig en lösning enligt det första förslaget (från 1955), dvs. med en verksstämma som högsta beslutande organ, *eller* ett alternativ enligt 1957 års »augustiförslag», dvs. ett system med den engelska public-corporation-formen som förebild. Han motiverar sin avvikande mening sålunda:

»Genom en företagsform av någon av dessa typer skulle man enligt min mening på ett enkelt och praktiskt sätt lösa alla de problem av formell och reell art, som uppstår när man inom statsförvaltningens ram söker ordna företagsformsfrågan för de nuvarande affärsverken. Man skulle därigenom också på ett säkrare sätt gardera sig mot konsekvensspridningar i anledning av affärsverkens åtgöranden. Någon risk för att den större rörelsefrihet, som på detta sätt skulle ges verken, skulle missbrukas till förfång för staten föreligger enligt min mening inte. Tvärtom skulle verksledningarna få större möjligheter och måhända även större intresse av att ordna driften på det ändamålsenligaste sättet. Statsmakternas möjligheter att påverka dessa företags utveckling skulle ej heller elimineras. Såsom bärare av ägarintresset skulle de alltid kunna bevaka de samhällliga intressena, om dessa vid någon tidpunkt inte skulle helt sammanfalla med företagsintresset.»

Flera remissinstanser har ställt sig kritiska till företagsformsutredningens förslag och förordat att frågorna om en särskild företagsform utredes ytterligare.

Utkast till

Lag för statsbolag (»tredjeformsföretag»)

1 §.

Med statsbolag (»tredjeformsföretag») avses i denna lag företag som helt ägas av svenska staten och som ha till ändamål att på ekonomiska grunder bedriva åt dem anförtrodd verksamhet.

2 §.

Statsbolag (»tredjeformsföretag») äro:
Statens domänförvaltning
Statens teleförfvaltning
Statens postförvaltning
Statens flygplatsförvaltning
Statens järnvägsförvaltning
Försvarets fabriker

3 §.

Högsta beslutanderätten över statsbolags¹ förvaltning utövas av riksdagen, Kungl. Maj:t och statsbolagens styrelse på sätt som i denna lag stadgas.

4 §.

För varje statsbolag skall finnas en särskild av riksdagen fastställd bolagsordning, som anger villkoren för respektive företags verksamhet, liksom dess ändamål och dess styrelses befogenheter, i den mån dessa ej reglerats i denna lag. I bolagsordningen skola vidare anges statsbolagets firma, den ort inom riket där dess styrelse skall hava sitt säte samt antalet styrelseledamöter och där suppleanter för dessa skola finnas, antalet av dessa.

5 §.

Styrelse i statsbolag skall bestå av ordförande samt fem till nio ledamöter jämte suppleanter för dessa. De utses av Kungl. Maj:t för en tid av ett år.

Styrelsen är beslutförför då minst halva antalet ledamöter är närvarande.

Vid lika röstetal inom styrelsen har ordföranden utslagsröst.

Arvode till ordförande och ledamöter fastställles av Kungl. Maj:t.

6 §.

Riksdagen skall inom sex månader från räkenskapsårets utgång fatta beslut
a) angående ansvarsfrihet för styrelsen,

¹ I fortsättningen användes endast termen »statsbolag».

- b) om fastställande av balansräkning, samt
 - c) i anledning av företagets vinst eller förlust enligt fastställd balansräkning.
- Det tillkommer vidare riksdagen att besluta om kapitaltillskott från statsverket och om betingelser för sådant kapitaltillskott, liksom angående de villkor som från statsbolags sida skola uppställas för åtagande av särskilt uppdrag vid sidan av den i bolagsordningen förutsedda verksamheten.

7 §.

Statsbolags styrelse skall

- a) utöva ledningen av företaget och ansvara för dess förvaltning,
- b) utse verkställande direktör för företaget och träffa överenskommelse om dennes anställningsvillkor,
- c) uppdraga riktlinjerna för antagande och entledigande av personal,
- d) företräda statsbolaget i de avseenden där detta ej jämlikt denna lag förbehållits Kungl. Maj:ts och riksdagen,
- e) fastställa och ansvara för företagets prispolitik,
- f) utarbeta förslag och i den mån ej kapitaltillskott äro erforderliga besluta angående anläggningar,
- g) för varje räkenskapsår avge redovisning för förvaltningen av bolagets angelägenheter genom avlämnande av balansräkning, avseende bolagets ställning vid räkenskapsårets utgång (balansdagen), vinst- och förlusträkning samt förvaltningsberättelse. Dessa redovisningshandlingar skola vara underskrivna av samtliga styrelseledamöter och verkställande direktör.

Ärenden må ej upptagas till behandling inom styrelsen med mindre samtliga dess ledamöter, såvitt ske kunnat, erhållit tillfälle därvid deltaga.

För besluts giltighet erfordras att minst flertalet av antalet ledamöter i styrelsen äro om beslutet ense.

8 §.

För granskning av styrelsens protokoll samt av statsbolagets räkenskaper och förvaltning utser riksdagen för nästinstundande räkenskapsår tre revisorer. Av dessa skall en vara auktoriserad revisor samt en sakkunnig inom företagets verksamhetsområde.

9 §.

Revisorerna skola för det räkenskapsår de ha att granska avge revisionsberättelse. Revisionsberättelsen skall innehålla redogörelse för resultatet av revisorernas granskning samt uttalande, huruvida anmärkning i avseende å de till revisorerna överlämnade redovisningshandlingarna, bolagets bokföring eller inventeringen av dess tillgångar eller eljest beträffande förvaltningen av bolagets angelägenheter föreligger eller icke. Föreligger anledning till anmärkning, skall denna anges i revisionsberättelsen. Revisorerna äga ock i berättelsen meddela erinringar, som de anse böra komma till Kungl. Maj:ts och riksdagens kännedom.

Revisionsberättelsen skall innehålla särskilt uttalande

- angående fastställelse av balansräkningen;
- angående ansvarsfrihet för styrelseledamöterna och verkställande direktör samt
- angående styrelsens och verkställande direktörs förslag i anledning av bolagets vinst eller förlust enligt balansräkningen.

10 §.

Styrelsen för statsbolag skall till revisorerna överlämna förvaltningsberättelse för det tilländalupna räkenskapsåret inom tre månader från räkenskapsårets utgång.

Det åligger styrelsen och verkställande direktör att ge revisorerna tillgång till statsbolagets böcker, räkenskaper och andra handlingar samt i övrigt det biträde som av revisorerna påkallas för uppdraget. Av revisorerna begärd upplysning angående förvaltningen må ej av styrelsen eller verkställande direktör vägras.

11 §.

Revisorernas berättelse över verkställd granskning skall vara överlämnad till riksdagen, Kungl. Maj:t och vederbörande statsbolags styrelse senast en månad efter det förvaltningsberättelsen tillställts revisorerna.

12 §.

Har riksdagen vägrat styrelsen för statsbolag ansvarsfrihet, skall den härom ge Kungl. Maj:t meddelande, med angivande av skäl för vägran. På Kungl. Maj:t ankommer att besluta, huruvida i anledning härav talan skall anställas.

Varder talan mot styrelsen i fråga ej anställd inom ett år från den dag, då förvaltningsberättelsen överlämnats till riksdagen, skall så anses, som hade ansvarsfrihet blivit styrelsen beviljad.

Riksdagen äger efter déchargedebatt hemställa, att åt samtliga ledamöter i statsbolagens styrelser meddelade uppdrag må upphöra.

13 §.

1 mom. Statsbolagens kapital tillskjutes av staten. Det må uppdelas i obligationskapital och stamkapital.

2 mom. Å obligationskapitalet skall till statsverket erläggas årlig ränta efter räntefot, som med ledning av förhållandena å obligationsmarknaden av riksdagen vart femte år fastställes.

3 mom. Stamkapitlet utgör bas för beräkning av dels årets vinst, dels utdelningen till statsverket.

4 mom. Om vinstmedels överföring till stamkapitalet beslutar riksdagen.

14 §.

Finner statsbolags styrelse kapitaltillskott erforderligt, har styrelsen att, med angivande av kapitaltillskottets ändamål, art och betingelser i övrigt, härom till Kungl. Maj:t inge framställning.

15 §.

1 mom. Statsbolags balansräkning skall ge en klar och riktig bild av företagens ställning.

2 mom. Ränta å obligationskapitalet skall bokföras såsom driftkostnad. Räntan skall inlevereras till statskontoret halvårsvis i efterskott den 30 juni och 31 december.

3 mom. Styrelsens förslag till vinstdisposition skall omfatta såväl årets vinst eller förlust enligt den framlagda balansräkningen, som samtliga i samma balansräkning redovisade från tidigare räkenskapsår fonderade eller utbalanserade vinstmedel.

4 mom. Styrelsens förslag till vinstdisposition skall avse endera av följande alternativ eller kombinationer av dessa, nämligen utdelning till statsverket, av-

sättning till dispositionsfond eller överföring av vinstmedel till stamkapitalet, samt överföring i ny räkning.

16 §.

1 mom. Statsbolags tillgångar må ej användas för ändamål, som uppenbarligen äro för dess verksamhet främmande.

2 mom. Statsbolagens styrelse äger genom försäljning eller byte avyttra staten tillhörig, av statsbolag förvaltd egendom, lös eller fast, dock att beträffande fast egendom, vars värde överstiger 100 000 kr, avyttring ej må ske förrän efter tillstånd av Kungl. Maj:t och riksdagen.

Kungl. Maj:t äger efter hörande av riksdagen bemyndiga styrelse för statsbolag att för viss tid för visst slag av egendom eller för viss tid utöva den Kungl. Maj:t och riksdagen tillkommande rätten till försäljning eller byte.

3 mom. Statsbolags styrelse må efter inhämtande av Kungl. Maj:ts tillstånd upptaga tillfällig kredit.

17 §.

1 mom. Riksdagen skall besluta angående de villkor som från företagens sida skola uppställas vid fullgörande av andra uppdrag än de som angivits i bolagsordningen för respektive statsbolag.

2 mom. Vill statsbolag i andra fall än i 1 mom. sägs åtaga sig särskilt uppdrag, skall fråga därom underställas riksdagens prövning.

18 §.

Anställnings-, löne- och arbetsförhållanden för arbetstagare i statsbolag regleras, där ej bestämmelser äro givna i allmän lag, genom avtal mellan styrelsen och arbetstagarna.

Skiss till »tredjeforms»-alternativ för domänverket (i sammandrag)

1. Företaget blir självständigt rättssubjekt och blir ägare till den fasta egendomen. (Statens potentiella äganderätt därtill manifesteras genom att staten står som ägare till »grundkapitalet». Äganderätten kan ytterligare framhåvas genom bestämmelse i lagen för bildandet.)

2. Styrelsen tillsättes av Kungl. Maj:t enligt mönstret för nuvarande statliga aktiebolag.

3. Styrelsen tillsätter verkställande direktör. Denne förutsättes skola vara medlem av styrelsen.

4. En *direktion* bildas av chefstjänstemännen vid huvudkontoret. Denna direktion motsvarar den nuvarande styrelsen.

Dessa tre organ kallas i det efterföljande för »företagsledningen».

5. Företagsledningen får beslutanderätt i bl. a. följande frågor.

a) Företagets organisation och regionala indelning

b) Personalpolitik

c) Fastighetstransaktioner (inom vissa av statsmakterna uppdragna gränser)

d) Arrendefrågor

e) Investeringar (inkl. vägar och förnyelseåtgärder för skogsbruket)

f) Finansieringsfrågor (inkl. fonderingar samt av- och nedskrivning), så länge kapitaltillskott ej erfordras

g) Handlingarnas offentlighet

6. I den mån statsmakterna vill fastställa särskilda villkor för verksamheten, kan sådana intagas i särskild instruktion eller bolagsordning. Exempel på dylika villkor och riktlinjer är:

a) Ekonomiska riktpunkter, förslagsvis i överensstämmelse med kronoskogsförordningens lydelse (dvs. hög avkastning i pengar, jämn avverkning och långsiktigt skogsbruk).

b) (enligt p. 5 c) En maximigräns för företagsledningens rättigheter i fråga om fastighetstransaktioner. Markfonden, vars bestämmelser hittills angivit ramen för verkets köp- och försäljningspolitik, bör bibehållas även i framtiden, främst i denna funktion.

7. Personalpolitiken skall (enligt p. 5 b) i princip utformas av företagsledningen. Ett »personalreglemente», som i sig upptar vissa delar av Saar och lämpliga delar från privata näringslivets anställningssystem, utarbetas. Anställningsformerna bör förslagsvis vara *dels* »fast anställning», som i princip kan motsvara nuvarande extra ordinarie anställning i statens tjänst eller ordinarie anställning enligt städernas normaltjänstreglemente, *dels* kontraktsanställning, som i första hand kan användas för chefspersonalen men även för andra svårrekryterade personalgrupper, såsom specialister av olika slag. Kontrakten kan omfatta en- eller flerårs-perioder, som självfallet kan förnyas. Systemet för rese- och traktamentsersättning bör utformas av företagsledningen.

En speciell arbetsgivarorganisation för statliga företag bör övervägas. Avtal träffas mellan styrelsen och de anställdas organisationer.

8. Revisionen bör utformas enligt aktiebolagslagens system. Kungl. Maj:t tillsätter revisorer. Man kan även inrätta ett speciellt revisionsinstitut för statliga företag. Riksdagens utskott för behandling av företagsfrågor bör föreslå två av fem revisorer.

9. Relationerna till statsmakterna i egenskap av ägarnas representanter kan i huvudsak byggas upp enligt det nuvarande systemet för statliga aktiebolag. Därvid kan antingen tillämpas nuvarande konstitutionella system (statsutskottet) eller inrättas ett särskilt utskott eller utses särskilda fullmäktige för samtliga statliga företag (aktiebolag och tredjeformsföretag). Om ett speciellt organ inrättas, ökas garantin för att riksdagen ges erforderliga kontrollmöjligheter. En annan åtgärd som skulle underlätta riksdagens parlamentariska kontroll i detta sammanhang vore om s. k. ministerstyrelse i internationell mening infördes.*

Vederbörande statsråd skall under alla förhållanden bli konstitutionellt ansvarig inför riksdagen för sina åtgärder gentemot det i den nya formen drivna företaget.

10. Bland övergångsproblemen märkes följande:

a) Inrättande av en övergångsstat för den del av personalen som icke önskar lämna den ordinarie anställningen. Denna personal, som självfallet icke kan tvingas lämna sin ordinarie anställningsform utan eget medgivande, skall i fråga om arbetsuppgifter, inplacering i organisationen etc. behandlas på samma sätt som den del av personalen som anställs enligt det nya föreslagna »reglementet» men beträffande lön och övriga anställningsvillkor följa det tidigare, statliga systemet. Förhandlingar med personalorganisationerna förutsättes i dessa frågor.

b) Ekonomiska frågor. Hit hör t. ex. inrättande av pensionsfond, genomförande av nyordning ifråga om avskrivningar etc.

* Detta föreslogs sedermera av författningsutredningen i dess betänkande »Regeringsarbetet», SOU 1958:14.

Utkast til lov om Det norske Postverk

1 §.

Det norske Postverk har til formål:

- a) Å dekke landets behov for postgang og postførsel og i henhold til lov eller etter Kongens bestemmelse å treffe avgjørelser i saker om landets postverk.
- b) Å forvalte og drive innenfor rammen av Stortingets vedtak og i samsvar med de retningslinjer Kongen gir de virksomheter som ved ikrafttredelsen av denne lov hører under postverket, eller som senere opprettes som ledd i postverkets virksomhet.
- c) Å påse at de offentlige og almene interesser som knytter seg til postverkets drift blir varetatt på beste måte og etter tidens krav.
- d) Å være et rådgivende organ for vedkommende departement i saker vedrørende Postverket og avgi uttalelse om saker som departementet forelegger.
- e) Å delta i det internasjonale postsamarbeid og ellers opprettholde og utbygge kontakten med postmyndighetene i andre land.

2 §.

Det norske Postverk ledes av et styre med en generaldirektør som formann og 4 øvrige medlemmer oppnevnt av Kongen for 4 år om gangen.

Generaldirektøren ansettes av Kongen. Styret og postrådet skal på forhånd ha gitt uttalelse om søkerne. Generaldirektøren har den daglige ledelse av postverket. Han ansettes på åremål. Kongen oppnevner generaldirektørens stedfortreder blant fagdirektørene.

Kongen utferdiger instruks for styret og for generaldirektøren.

Styret eller den det gir fullmakt, ansetter det øvrige personale og utferdiger instruks for det.

3 §.

Det oppnevnes for 4 år om gangen et postråd på 15 medlemmer. Kongen oppnevner formannen og nestformannen med personlige varamenn. Stortinget velger de øvrige 13 medlemmer med personlige varamenn. Rådet skal ha møte minst en gang hvert år.

Kongen fastsetter med Stortingets samtykke instruks for rådet. Rådets virksomhet skal være av rådgivende art, samtidig som det tillegges tilsyn med at postverket utvikles og drives etter de retningslinjer som loven og instruks tilsier.

4 §.

Styrets og rådets medlemmer får godtgjørelse som fastsettes av Stortinget.

Lønns- og arbeidsvilkår for tjenestemenn i Det norske Postverk fastsettes i samsvar med lov om offentlige tjenestetvister av 18. juli 1958.

Lov om offentlige tjenestemenn av 15. februar 1918 skal gjelde for tjenestemenn i Det norske Postverk.

Styret gir med Kongens samtykke nærmere regler om pensjonsordning.

5 §.

Det årlige budsjett for Det norske Postverk fastsettes av styret.

Styret avgir for hvert driftsår regnskap og beretning, som med rådets uttalelse sendes Kongen og Stortinget. Regnskapet revideres av Riksrevisjonen.

6 §.

Det norske Postverk bærer selv alle sine utgifter.

Innenfor retningslinjer som Stortinget fastsetter, treffer styret beslutning om nye anlegg og fastsetter takster for postverkets ytelser till brukerne. Ved fastsettelse av takster skal det tas hensyn til at driften i alminnelighet skal gi overskudd etter at driftsutgiftene er betalt. Styret treffer bestemmelse om opptakelse av lån til anlegg og drift innenfor de rammer Stortinget fastsetter. Pantsettelse av Det norske Postverks eiendommer og andre verdier kan ikke finne sted uten Stortingets samtykke.

Driftsoverskudd overføres til et Driftsfond til fremme av postverkets virksomhet.

7 §.

Ved ikrafttredelsen av denne lov overføres postverkets gjeld til statskassen til et grunnfond betegnet Det norske Postverks grunnfond. Grunnfondet forrentes ikke.

Det norske Postverk er fritatt for å betale stats-, kommune- og eiendomsskatt.

8 §.

Det norske Postverk inntreer i de rettigheter og pligter som etter gjeldende lover tilligger postverket eller den institusjon som leder postverket.

9 §.

Kongen eller den han gir fullmakt, kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne lov.

10 §.

Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

BILAGA 3

Ekonomisk analys inom postverket

av professorn *Ulf af Trolle* och *civilekonomerna Bengt Furbäck och Holger Formgren*

Inledande översikt

Postverket ingår bland Sveriges största företag, såväl med hänsyn till antal anställda som till omsättning. Inom postverkets flera tusen olika driftsställen utföres ett mycket stort antal varierande tjänster, såväl sådana som i sista hand riktas mot allmänheten, t. ex. distribution av försändelser, som sådana som kan betraktas som interna tjänster. Såsom exempel på de senare kan nämnas befordran av post med postverkets diligenser samt alla de prestationer som utföres av olika hjälpavdelningar inom postverket, t. ex. av tryckerier och bilverkstäder.

För verksamheten vid ett postverk måste uppställas en ekonomisk målsättning, såväl med hänsyn till det åsyftade totala ekonomiska resultatet som med hänsyn till det ekonomiska resultatet för olika rörelsegrenar. Utformningen av den ekonomiska målsättningen har behandlats av postutredningen i kapitel 4.

Oavsett hur de ovan angivna målsättningarna för postverkets ekonomiska resultat utformas gäller, att verksamheten bör bedrivas på mest ekonomiska sätt. Härmed avses helt allmänt

- a) att givna prestationer utföres med minsta möjliga uppoffringar eller
- b) att största möjliga prestationer erhålles med givna uppoffringar.

För att företagsledningen skall kunna uppfylla dessa krav, måste den ha olika hjälpmedel och metoder till sitt förfogande. Dessa kan hänföras till fyra olika huvudgrupper enligt följande:

1. Organisatoriska hjälpmedel. Såsom exempel härpå kan nämnas arbetsstudier i syfte att finna de mest arbetsbesparande arbetsmetoderna.

2. Tekniska hjälpmedel. Denna grupp omfattar bl. a. den alltmer ökande tillgången på mekaniska hjälpmedel, som är speciellt avpassade för postal verksamhet.

3. Personalpolitiska hjälpmedel. Hit hör t. ex. utbildningen av personal, uppbyggnaden av förslagssystem m. m.

4. Ekonomisk-analytiska hjälpmedel. De som har till uppgift att fatta beslut inom postverket står inför valet mellan olika alternativ, som ofta medför olika ekonomiska konsekvenser för postverket. För att kunna välja mellan dessa alternativ kräves ekonomisk-analytiska instrument, som ger den erforderliga vägledningen, dvs. som klargör vilka ekonomiska konsekvenser som de olika alternativen medför.

De olika hjälpmedlen och metoderna har delvis egna tillämpningsområden utan samband med de övriga. En omläggning av en arbetsrutin med hjälp av arbetsstudier kan ske utan att mekanisering överväges, eller utan att någon utbildning av personal behöver ske eller någon ekonomisk analys behöver företagas. De eko-

nomiska konsekvenserna är ofta uppenbara utan någon särskild analys. I regel kräves emellertid ett växelspel mellan de olika hjälpmedlen för att bästa möjliga resultat skall kunna uppnås. Genom arbetsstudier konstateras t. ex. vilken arbetsmetod, som kräver den minsta tidsinsatsen vid en given mekaniseringsgrad, men studien ger ofta uppslag till mekanisering, vars lönsamhet måste bedömas. Den nya arbetsmetoden kräver i sin tur utbildning av personalen för att fullt kunna utnyttjas osv.

I detta och de båda följande huvudavsnitten av denna bilaga fästes uppmärksamheten vid de ekonomisk-analytiska hjälpmedlen utan samband med de övriga. Bakgrunden till framställningen är härvid, att postutredningen i sin översyn av generalpoststyrelsens organisation även måste ta ställning till frågan hur den ekonomiska analysen i dess olika former skall vara inbyggd i organisationen.

Allmänna synpunkter på den ekonomiska analysen som hjälpmedel inom den postala verksamheten

Såsom nämnts är den ekonomiska analysen avsedd att tjäna såsom vägledning vid valet mellan olika alternativ. I ett följande avsnitt lämnas en redogörelse för olika typer av valsituationer, som kräver en ekonomisk analys. De olika alternativen avser alltid framtiden. Syftet med den ekonomiska analysen kan därför sägas vara att tjäna som underlag för den ekonomiska *planeringen* av verksamheten.

Den ekonomiska analysen kräver en insamling av ekonomiska data, vilka är så utformade att de ger den avsedda vägledningen. Dessa data måste i största utsträckning hämtas ur den nuvarande verksamheten och därefter anpassas med hänsyn till framtidsförväntningarna. I många avseenden är utgångspunkten för den ekonomiska analysen en *kontroll* av den hittillsvarande utvecklingen eller av de nuvarande förhållandena, t. ex. en kontroll av att kostnaderna hålles på — såvitt känt — lägsta möjliga nivå för en viss prestation. Denna kontrollaspekt är emellertid generellt samordnad med den ekonomiska planeringen. De slutsatser som kontrollen föranleder avsätter sig i beslut rörande framtiden, dvs. i den ekonomiska planeringen. Även när uppmärksamheten i det följande fästes vid kontrollaspekten omfattar perspektivet även planeringen.

Såsom nämnts bygger den ekonomiska analysen på en *insamling av ekonomiska data*. För varje typ av ekonomisk analys måste bl. a. följande beslut fattas:

1. *Vilka ekonomiska data* fordras för analysen? Ett beslut härom kräver i sin tur en analys av det aktuella problemet, som bl. a. visar efter vilka principer, som bedömningen bör ske.

2. Skall insamlingen av data ske *kontinuerligt* eller genom *specialundersökningar*, när problemen blir aktuella? Såsom kommer att framgå i det följande, är svaret på denna fråga beroende på valsituationens art.

3. Hur skall insamlingen av data *organiseras*? Denna fråga innefattar en rad metodologiska frågor, som bl. a. gäller mätning, utformning av rutiner för kanalisering av data, bearbetning av data, användning av maskinella hjälpmedel härvid etc.

Förutsättningar för framställningen

Det ligger i sakens natur, att man i en översiktlig framställning icke kan taga ställning till alla dessa frågor för alla slag av ekonomiska analyser. Även om dessa i stor utsträckning måste bygga på data av samma slag, måste insamlingen härav i betydande grad anpassas efter den speciella frågeställningen.

Detta utlåtande avges även vid en tidpunkt, då frågan om insamling och bear-

betning av data håller på att komma i ett nytt läge genom införandet av elektroniska datamaskiner, som medger en betydligt högre grad av integrerad databehandling än tidigare. Förutsättningarna ändras sålunda gradvis.

Av ännu större betydelse är emellertid det förhållandet, att en mer förfinad ekonomisk analys hittills haft ringa betydelse inom det svenska postverket liksom inom postförvaltningar i andra länder. Delvis har detta sammanhängt med postverkets ekonomiska struktur. Det är först på senare år, som postförvaltningarna i hela världen har börjat känna behovet av en mer systematiskt uppbyggd ekonomisk analys, bl. a. som följd av den hårdare konkurrensen från andra kommunikationsalternativ och som följd av arbetskraftsbristen. Det ökade intresset för ekonomisk analys kan bl. a. avläsas i den stora vikt, som man i det internationella samarbetet lagt vid utvecklingen av ekonomiska analysmetoder. Här bör även nämnas, att bristen på systematisk ekonomisk analys i mer förfinad form även sammanhängt med svårigheten att bygga upp en sådan i en verksamhet, som omfattar tusentals arbetsställen.

Utgångsläget för ett ställningstagande kan sålunda i korthet sägas vara, att det i stort sett saknas system för en ingående ekonomisk analys inom postverket. Uppbyggnaden av sådana är mycket tidskrävande. Det kan t. ex. nämnas, att man inom det tyska postverket först nu efter ca tio års arbete har börjat komma till slutet av sin systematiska uppbyggnad av en kostnadskontroll.

Även i Sverige måste uppbyggnaden av den ekonomiska analysen ske gradvis. Det är icke möjligt att redan nu återge en fullständig plan för uppbyggnaden, utan man måste nöja sig med att ange riktlinjer för uppbyggnaden, medan mer detaljerade anvisningar endast kan avse de första etapperna i arbetet. Det synes därvid vara naturligt, att man i första hand söker att utveckla system för en grövre analys, vilka sedermera finslipas, allteftersom erfarenheterna erhålles. Med denna utgångspunkt ligger det också i sakens natur, att det icke föreslås, att man redan från början skall söka samordna olika system för ekonomisk analys i ett integrerat system, även om dessa bygger på ekonomiska data av samma slag. Kraven på noggrannhet och fullständighet i uppgifterna är starkt skiftande för olika problem, och ett försök till samordning på ett alltför tidigt stadium skulle därför medföra en onödigt förskjutning av den tidpunkt, då praktiskt användbara resultat kan föreligga. Frågan om en integration av olika system får avgöras vid en senare tidpunkt.

Översikt över frågeställningar, som kräver ekonomisk analys

I det följande återges först en översikt över olika huvudgrupper av frågeställningar som kräver ekonomisk analys. Frågeställningarna återges därvid i kortfattad form, varefter de kommenteras något utförligare. I de båda följande huvudavsnitten behandlas slutligen två områden, inom vilka det rekommenderas, att formella system för den ekonomiska analysen uppbygges.

Vid utformningen av varje huvudgrupp i det följande förutsättes, att samtliga övriga förhållanden är konstanta. Denna förutsättning granskas senare.

1. Den första huvudgruppen av frågeställningar sammanhänger med den allmänna frågan *vilka prestationer som postverket skall tillhandahålla*. Den grundläggande målsättningen är härvid, att postverket skall tillhandahålla de prestationer och den service i olika avseenden, för vilka det finns en efterfrågan, som tar sig uttryck i allmänhetens villighet att betala de därmed förenade kostnaderna. Förutom de prestationer, som bestäms av denna målsättning, kan tillkomma ytterligare prestationer, som statsmakterna av sociala eller andra skäl ålägger postver-

ket att tillhandahålla. Genom denna form av analys bestämmes området för postverkets verksamhet.

2. Den andra huvudgruppen av frågeställningar sammanhänger med den allmänna frågan, *hur postverket vid givna krav på prestationer och service skall utforma sin verksamhet* för att denna skall kunna bedrivas på mest ekonomiska sätt. Denna huvudfråga sönderfaller i sin tur i tre skilda grupper av frågeställningar enligt nedan:

2 a) *Hur skall postverkets struktur lämpligen utformas* med hänsyn till antalet driftsställen, arbetsfördelningen mellan dessa (avvägningen mellan centralisering och decentralisering etc.)? Denna grupp av frågeställningar berör sålunda postverkets organisation i stort.

2 b) *Vilka arbetsmetoder bör väljas* inom ramen för de givna prestationerna och den givna servicen samt den givna strukturen för postverket? Till denna grupp av frågor hör t. ex. valet mellan olika rutiner för utförandet av ett arbete, mellan olika mekaniserings- och manuella alternativ m. m.

2 c) Den tredje gruppen av frågeställningar omfattar frågan, *hur kontroll och planering skall utformas för att verksamheten skall bedrivas med lägsta möjliga kostnader* vid givna arbetsmetoder inom en given struktur och vid givna prestationer och service gentemot allmänheten.

3. Den sista huvudgruppen av frågeställningar sammanhänger med frågan, *hur postverkets prispolitik skall utformas*. Detta kräver såsom underlag bl. a. kännedom om kostnaderna för olika prestationer och efterfrågan på dessa vid olika priser.

I de praktiska besluten kan de olika frågeställningarna icke ses isolerat, utan de hänger intimt samman. Såsom exempel härpå kan nämnas, att prispolitiken påverkar inriktningen på prestationerna, att valet mellan olika organisationsalternativ är beroende av tekniska förutsättningar, att valet av servicenivå påverkar förutsättningarna för en mekanisering osv. Trots att dessa samband måste beaktas i all ekonomisk analys, är det praktiskt lämpligt att vid uppbyggnaden av systemen för den ekonomiska analysen fästa uppmärksamheten vid respektive huvudfrågeställningar, medan sambanden beaktas vid sammanställningen av data i den ekonomiska analysen av det aktuella problemet.

I det följande kommenteras de olika huvudfrågeställningarna något i syfte att klargöra dels vilka data som erfordras för den ekonomiska analysen, dels huruvida analysen bör ske på grundval av ett kontinuerligt uppbyggt system för datainsamling. Härvid kastas av lämplighetsskäl ordningen mellan huvudfrågorna om på så sätt, att de båda sista grupperna — 2 c) och 3 — behandlas först.

Kostnadskontroll i mer begränsad bemärkelse

I punkt 2 c) har frågan ställts, hur postverket skall utforma sin verksamhet för att denna skall medföra så låga kostnader som möjligt vid givna arbetsmetoder inom ramen för en given struktur på postverket och vid givna prestationer och en given service gentemot postverkets kunder. Avgränsningen har givits denna form för att därmed innefatta en typ av kontroll och planering, som omfattar alla beslutsnivåer inom postverket från den centrala företagsledningen via distriktsledningarna till postmästarna eller förmännen på de enskilda avdelningarna.

Den typ av ekonomisk analys som här avses kan benämnas kostnadskontroll i mer begränsad bemärkelse. Inskränkningen ligger däri, att kontrollen ej omfattar den strukturella utformningen, som i regel avgöres på högre beslutsnivåer, i sista hand av den centrala företagsledningen.

Kostnadskontroll i denna form brukar inom annan distributionsverksamhet

samt inom industrien regelmässigt inbyggas i ett kontinuerligt system för kostnadskontroll, vilket i regel inramas i ett system av kostnadsfördelning på olika kostnadsdrag och kostnadsställen. Inom denna ram sker analyser av utvecklingen mellan olika perioder, jämförelser mellan kostnaderna inom likartade kostnadsställen och mätningar av förhållandet mellan kostnader och utförda prestationer. Systemet är avsett att dels ha en psykologisk verkan på all ansvarig personal, dels indikera områden, som bör bli föremål för särskild undersökning.

Det har även legat nära till hands att bygga upp ett system för kostnadskontroll av denna typ inom postverket. I följande huvudavsnitt framlägges ett förslag till riktlinjer för utformningen av ett kostnadskontrollsystem.

Kostnadsmissigt underlag för prissättningen

I punkt 3 har ställts frågan, hur postverket skall utforma sin prissättning, varvid det angivits att underlaget för beslut bl. a. bör omfatta uppgifter om kostnaderna för olika prestationer och om efterfrågan vid olika priser. För den senare frågan kan intet system uppbyggas, utan analysen får anpassas efter förhållandena i varje särskilt fall.

Däremot är det regel inom industrien och i viss mån även inom annan distributionsverksamhet, att man beräknar kostnaderna för olika prestationer. Även inom den postala verksamheten har sporadiska beräkningar av kostnaderna för olika prestationer förekommit, ehuru utanför ramen för ett bestämt system för datainsamling. (Den senast färdigställda beräkningen avser år 1949. Under år 1961 har en ny beräkning företagits, vilken ännu ej färdigställts. Den senare utredningen har företagits enligt postutredningens direktiv.)

Förhållandena synes nu kräva, att man i framtiden företar löpande revisioner av beräkningarna av kostnaderna för olika prestationer. Ett förslag till riktlinjer framlägges i ett tredje huvudavsnitt.

Bestämning av postverkets prestationer och service

Frågan vilka typer av prestationer som postverket bör lämna är enkel att besvara. Till den del som dessa icke är fastställda i lag eller författning, erhålles ett grundläggande underlag för beslut ur de beräkningar som berörts i föregående avsnitt. Kompletteringar med hänsyn till eventuellt ändrade framtida förhållanden medför inga principiella svårigheter.

Servicepolitiken medför större problem. Den postala servicen tar sig en mängd olika uttryck, vilka i regel kan mätas på ett enkelt sätt. Såsom exempel kan nämnas

leverans till mottagarens boställe eller kontor (vilket mätes genom angivande av de typer av tjänster, för vilka en sådan leverans erbjudes i stället för avhämtning vid postanstalt)

antal leveransturer per vecka eller dag

öppethållande (som mätes med tidangivelser)

snabbhet i leverans mellan olika orter (som mätes med tidangivelser)

kontorens täthet och därmed närhet till kunderna (som mätes med gångavstånd)

snabbhet i kassabetjäning (som främst mätes med genomsnittliga väntetider).

Alla ändringar i servicen medför kostnads- och ibland även intäktsändringar. Valet av servicenivå inverkar sålunda på det ekonomiska resultatet. Detta innebär, att en genomtänkt servicepolitik måste utformas.

Det räcker uppenbarligen icke med uttalanden av typen, att ett postverk »efter-

strävar bästa möjliga service». Erfarenheten i alla länder visar, att det icke är ekonomiskt möjligt att ge en »perfekt» service i alla avseenden. Begränsningar måste ske t. ex. till vissa tider för öppethållande, till ett visst antal leveransturer, till ett visst antal postkontor etc. En avvägning måste sålunda göras mellan å ena sidan kostnaden för att erbjuda servicen och å andra sidan kundernas krav, som endast kan få en ekonomiskt relevant innebörd i deras villighet att betala för servicen. Valet av servicenivå kompliceras av det förhållandet, att det synes sannolikt, att en differentierad service med differentierad prissättning ger den bästa kombinationen av tillfredsställelse hos kunderna samt kostnader och ekonomiskt resultat hos postverket.

För att kunna välja den rätta servicepolitiken måste postverket såsom framgått verkställa intrikata avvägningar mellan olika faktorer. Detta problem kan inom postal verksamhet — liksom inom all annan ekonomisk verksamhet — endast angripas genom utformningen av olika servicealternativ, vilkas verkningar mätes och bedömes. Uppställandet av alternativen kräver en systematisk genomarbetning av problemets principiella aspekter och mätningen av deras verkningar kräver utformningen av lämpliga mätinstrument.

Till en viss del kan underlag för dessa avvägningar erhållas ur data för kostnadskontroll och beräkningar av kostnaderna för olika prestationer. I huvudsak är det emellertid nödvändigt att verkställa specialundersökningar av preciserade frågeställningar, där olika alternativ jämföres. Något kontinuerligt system, som automatiskt ger svar på frågorna, kan icke uppbyggas.

Vid uppbyggnaden av organisationen för ekonomisk analys inom postverket bör beaktas, att denna dimensioneras så, att den även kan utföra de här nämnda analyserna.

Utformningen av postverkets »struktur»

Vid diskussionen av kostnadskontrollen i mer inskränkt bemärkelse förutsattes postverkets »struktur», dvs. arbetets fördelning på olika arbetsställen m. m., vara given. I verkligheten är självfallet icke strukturen given. Såväl inom den centrala företagsledningen som inom distriktsförvaltningarna är det nödvändigt att fatta beslut rörande den lämpliga uppbyggnaden av strukturen. Det bör också påpekas, att sådana beslut löpande måste revideras med hänsyn till ändringar i befolkningsunderlag, transportteknik, förekomsten av mekaniska hjälpmedel m. m.

Uppbyggnaden av en ekonomiskt lämplig struktur innefattar intrikata avvägningsproblem, som berör icke endast kostnaderna utan även prestationerna gentemot kunderna och därmed ofta även intäkterna. Till en del är det möjligt att erhålla data för en sådan analys ur den tidigare nämnda kostnadskontrollen. I huvudsak kan emellertid dessa data tjäna endast som en indikator på att något fel föreligger. Däremot kan de icke ge någon anvisning på den lämpligaste utformningen, utan denna kan endast konstateras genom specialundersökningar. Även om dessa i huvudsak bör kunna utföras med en enhetlig metodik, som bör utvecklas, måste insamlingen av data anpassas till förhållandena i varje särskilt fall.

Vid uppbyggnaden av organisationen för ekonomisk analys inom postverket bör beaktas, att det skapas kapacitet för analyser av denna art, framförallt för utvecklingen av lämpliga analysmetoder.

Val mellan olika arbetsmetoder

Såsom punkt 2 b) ovan har upptagits valet mellan olika arbetsmetoder vid en given struktur på postverket. Valsituationen omfattar här såväl olika manuella ru-

tiner som mekaniserade rutiner. Valet mellan de förra kräver oftast icke några ingående ekonomiska bedömningar, utan beslut kan fattas på grundval av arbetsstudier. Däremot förutsätter investeringar ekonomiska analyser.

Denna typ av ekonomiska analyser kräver i regel intet ytterligare material utöver det tidigare diskuterade. Analysen omfattar sålunda i regel endast en sammanställning och eventuellt viss komplettering av data, som insamlats för annat ändamål.

Kostnadskontroll

Postverkets kostnader för personal, postbefordran, lokaler, utrustning m. m. uppgick budgetåret 1960/61 till i runt tal 575 miljoner kronor och fördelade sig på olika kostnadsslag på sätt som framgår av nedanstående uppställning.

Postverkets kostnader för budgetåret 1960/61

	tusental kronor	procent
1) Personalkostnader	450 880	78,4
2) Kostnader för postbefordran	62 889	10,9
3) Lokalomkostnader	23 504	4,1
4) Kontorsinventarier	9 990	1,7
5) Blanketter och förbrukningsartiklar	12 679	2,2
6) Diverse kostnader	8 597	1,5
7) Avsättning till värdepapperskonto	6 800	1,2
Summa	575 339	100,0

Den största kostnadsposten är personalkostnaderna, vilka uppgår till drygt 78 procent av totalkostnaderna. Personalkostnadernas utveckling sammanhänger med utvecklingen av en rad olika faktorer, av vilka förutom löneläget volymutvecklingen och prestationernas karaktär torde vara mest betydelsefulla. Volymutvecklingen tar sig uttryck i förändringar av antalet försändelser och transaktioner av olika slag, prestationernas karaktär i hur dessa försändelser och transaktioner expedieras ur kundens synvinkel, dvs. med vilken service expedieringen sker. Personalkostnadernas utveckling sammanhänger även med hur de med prestationerna förändrade arbetsuppgifterna organiseras och utföres, vilka arbetsmetoder samt vilka hjälpmedel — mekaniska eller manuella — som kommer till användning.

Ansvar för personalkostnadernas utveckling — liksom för personalanvändning och rationalisering inom ramen för given teknik — vilar i första hand på dem som fattar beslut om ötkningar eller inskränkningar av personalen; i andra hand på dem som begär eller på annat sätt påverkar dem som fattar själva beslutet. Således kan t. ex. generalpoststyrelsen besluta om inrättandet av ett antal fasta befattningar — formellt godkänner Kungl. Maj:t en personalstat, som varje år uppgöres inom generalpoststyrelsen — under det att initiativet till införandet av de nya befattningarna i själva verket härrör sig från underlydande distriktsförvaltningar eller postmästare. Vid personaluppsättning kan också ett visst tryck utövas från olika personalorganisationers sida. Beslut om anskaffandet av förstärkningspersonal fattas i regel på lägre nivåer inom postverket såsom distriktsförvaltningar och postkontor inom ramen för dessas befogenheter.

Den näst största kostnadsposten är postbefordringskostnaderna, vilka uppgår till 11 procent av totalkostnaden. De varierar med volymutvecklingen men även med prestationernas karaktär såsom t. ex. brevpösthastigheten. Ansvar för dem är till övervägande del centraliserat till generalpoststyrelsen.

Övriga kostnadsslag är av förhållandevis liten betydelse. De är ofta av fast karaktär, dvs. oberoende av volymutvecklingen, eller sammankopplade med andra kostnadsslag såsom personalkostnaderna.

I det följande kommer i främsta rummet riktlinjer att utarbetas för en systematisk kontroll av postverkets personalkostnader, dels med tanke på dessas såväl absoluta som relativa storlek, dels med tanke på att ansvaret för dem vilar på ett mycket stort antal händer. Något förslag till kontroll av övriga kostnadsslag framläggs ej, men det förutsättes, att en sådan kontroll senare utvecklas.

Förslaget till kostnadskontroll begränsas vidare till den egentliga poströrelsen, varmed förstås all verksamhet som utövas på postanstalter och postkupéer jämte den till denna verksamhet hörande administrationen i postdirektioner och generalpoststyrelse. Postbanken, diligensrörelsen, industrierna, centralupphandlingen och fastighetsförvaltningen räknas i detta sammanhang icke till egentliga poströrelsen och omfattas således ej av den nu föreslagna kontrollen. De beröres endast såtillvida som egentliga poströrelsen utför en rad olika prestationer för deras räkning, t. ex. omsättningar i postbanken.

Föreslagna ändringar i redovisningen syftar endast till att tillgodose kostnadskontrollens krav.

Ett kostnadskontrollsystem kan inte uppbyggas och införas i ett enda sammanhang. Som regel fordras en gradvis utveckling, varvid personalen har möjlighet att anpassa sig till systemet och till de ökade krav detta ställer på insamling och bearbetning av data. Det har redan nämnts, att den postförvaltning som troligen drivit kostnadskontrollen längst, nämligen den tyska postförvaltningen, utvecklat sitt system för kostnadskontroll under en period av ett tiotal år, men att man ännu inte är färdig med systemet i alla detaljer. Det förslag till kostnadskontroll som nu framläggs är således inte att betrakta som ett fullt utbyggt system för kostnadskontroll utan som riktlinjer, efter vilka utvecklingen bör ske. De första stadierna i detta utvecklingsskede kommer att beskrivas utförligare, medan övriga, som delvis är beroende av framtida undersökningar, endast kommer att skisseras.

I den följande framställningen tas först frågan upp om kostnadskontrollens innebörd och syfte. Därefter lämnas en allmän översikt över olika tänkbara metoder för kostnadskontroll. Till sist diskuteras valet av metod samt hur denna tänkes genomförd.

Kostnadskontrollens innebörd och syfte

Kostnadskontroll har i föregående huvudavsnitt definierats som en kontroll av att verksamheten bedrivs med lägsta möjliga kostnader vid givna arbetsmetoder inom en given struktur med avseende på antalet postanstalter och arbetsfördelningen mellan dessa samt vid givna prestationer och given service gentemot allmänheten. Genom denna tolkning av begreppet kostnadskontroll knytes intresset främst till en kontroll av effektiviteten på lägre nivå såsom postkontorsområden eller funktioner inom dessa.

Kostnadskontroll kan helt allmänt avse antingen vissa avgränsade prestationer eller också olika enheters (arbetsställens eller avdelningars) sätt att utföra de med prestationerna förenade arbetsoperationerna. Dessa båda kontrollobjekt, prestationerna och enheterna, kan belysas med följande exempel.

En vanlig inrikes brev försändelse icke överstigande 20 gram försändes från en ort till en annan. Härvid genomgår den ett stort antal olikartade arbetsoperationer såväl på avsändningsorten som på ankomstorten. Åtminstone två postanstalter tar befattning med brev försändelsen och inom varje postanstalt beröres ett flertal funktioner såsom avgående sortering, ankommande sortering, transporter och brev-

bäring. Om kontrollobjektet är prestationen — en inrikes vanlig brevförändelse icke överstigande 20 gram — adderas i princip åtgången av arbetstid i de olika arbetsoperationer som brevförändelsen genomgår, åtgången av material (som för vanliga brevförändelser är negligerbar), ianspråktagandet av postverkets fasta utrustning etc. och summan härav jämföres med ett kontrolltal. Kontrolltalet kan grunda sig på mätningar från en tidigare period, vara ett genomsnitt för hela landet eller vara baserat på noggranna arbets- och tidsstudier. Om kontrollobjektet i stället är avdelningen — t. ex. postkontoret på avsändningsorten eller någon bestämd funktion inom detta såsom avgående brevsortering — adderas åtgången av arbetstid etc. endast för de arbetsoperationer brevförändelsen genomgår inom ifrågasvarande postkontor respektive funktion. Den härigenom uppkomna kostnads-summan jämföres likaledes med ett kontrolltal, vilket kan vara historiskt betingat, ett genomsnitt eller ett tidsstudiekontrollerat standardtal.

Valet av kontrollobjekt är delvis beroende av kontrollens syfte. När man väljer prestationen som kontrollobjekt, är syftet vanligen att kontrollera olika prestationers lönsamhet eller skaffa underlag för prissättning. Inom industriell verksamhet är syftet emellertid ofta även att kontrollera kostnaderna för olika prestationer (dvs. produkter). Detta är emellertid praktiskt otänkbart inom postal verksamhet, vilket sammanhänger dels med det oerhört stora antal prestationsenheter som årligen utföres, dels med deras nära samhörighet i stora delar av produktionsapparaten. Produktkalkyler av det slag som angivits ovan i ett tänkt exempel för brev kan icke genomföras med någon grad av säkerhet. Det räcker här med att påpeka, att det är en mycket svår — och hittills olöst uppgift — att överhuvudtaget kunna konstatera vilka olika arbetsoperationer som en genomsnittlig enhet av olika prestationer genomgår. Beräkningen av kostnaderna för olika prestationer — som behandlas i följande huvudavsnitt — måste därför genomföras på ett sätt, som gör att de erhållna resultaten icke lämpar sig för en effektivitetskontroll.

I detta huvudavsnitt behandlas därför endast en kostnadskontroll av det senare slaget, dvs. en kontroll av olika administrativt avgränsade enheter inom postverket, varvid det förutsatts att de administrativt avgränsade enheterna motsvarar ansvarsområden. Syftet med denna kontroll är dels att skapa ett ekonomiskt underlag för verksamhetens planering på olika nivåer, dels att konstruera ett instrument, med vilket effektiviteten på avdelningarna kan följas upp. Den indirekta eller psykologiska effekt ett kontrollsystem medför bör också starkt framhävas. Genom kontrollen skapas ytterligare incitament hos befattningshavare i beslutsställning att nedbringa kostnaderna och »se om sina hus», men vad mera är, därigenom skapas också ett verktyg, som kan tjäna som hjälpmedel i denna strävan.

Ovanstående syften får ses som primära syften med en kostnadskontroll. Ett sekundärt syfte, som mera är en följd av införandet av ett kostnadskontrollsystem, får dock inte förbises. I och för kostnadskontroll framtages och bearbetas en stor mängd data, vilka även kan användas för ekonomisk analys i andra sammanhang än de hittills nämnda. Jämförelser kan ske av t. ex. lönsamheten mellan olika arbetsmetoder, mellan maskinella och manuella hjälpmedel, mellan olika stora postkontor, olika beföringssätt etc. Det kan konstateras, att hur än kostnadskontrollen utformas, skapas möjligheter för fortsatta kostnadsanalyser av värde för postverkets ekonomiska planering.

Målsättningen för kostnadskontrollen kan inte sättas så högt, att kostnadsavvikelser och effektivitetsavvikelser blir helt odiskutabla. I varje enskilt fall finns så gott som alltid speciella faktorer, vilka måste undersökas och medtagas i bedömningen. Ibland är dessa faktorerers betydelse fullt mätbar, ibland inte, vilket kompli-

cerar bedömningen. Värdefulla alarmsignaler erhålles dock, varigenom den rutinmässiga kontrollen kan avlösas av specialkontroller i varje särskilt fall.

Översikt över metoder för kostnadskontroll

Den enklaste och vanligaste formen av all kostnadskontroll utgöres av en *analys av den globala utvecklingen* av olika elementära kostnadsslag såsom löner, lokalhyror, förbrukningsmaterial etc. Denna kostnadskontroll blir effektivare ju mer kostnaderna uppdelas, men samtidigt dyrare och svårhanterligare. Hur många kostnadsslag man bör välja varierar från fall till fall. I vissa företag nöjer man sig med ett enda konto (t. ex. mindre detaljhandelsbutiker, som endast för kassabok för in- och utbetalningar), medan man i andra går så långt, att varje kostnadsallegat registreras på ett hålkort, vilket får motsvara ett konto. I förra fallet erhålles en kontraktion och systematisering av siffermaterialet genom att allegaten ombokas på samlingskonton för skilda kostnadsslag, i senare fallet genom att hålkorten bearbetas i en hålkortsanläggning.

Oavsett hur de elementära kostnaderna grupperas, är det vissa av dem som icke berör kostnadskontrollen, nämligen kostnader av bokföringsteknisk natur. Exempel härpå är avskrivningar på fastigheter och inventarier, vilkas anskaffningskostnader är föremål för kontroll vid anskaffningstillfället.

De elementära kostnaderna kan uppdelas i tre huvudgrupper:

1. Kostnader för i företaget anställda personer
2. Kostnader för tjänster utförda av utomstående personer och företag
3. Sakkostnader

Inom var och en av dessa grupper kan ytterligare gruppering förekomma, så att homogena grupper erhålles med hänsyn till kostnadernas art och uppkomst.

Kontroll av elementära kostnadsslag brukar i allmänhet kompletteras med ekonomisk analys, så att sådana väsentliga förhållanden som t. ex. kostnadernas beroende av arbetsvolymen kan klarläggas.

En annan form av kostnadskontroll består i att man förutom uppdelningen i elementära kostnadsslag även hänför kostnaderna till administrativt avgränsade avdelningar eller enheter, för vilkas kostnadsutveckling någon befattningshavare kan göras ansvarig. Denna metod medger såväl tidsjämförelser som rumsjämförelser av kostnaderna och blir särskilt effektiv, om de avdelningar som skall jämföras sammanslås till grupper, som är lika med avseende på olika kostnadspåverkande faktorer såsom storlek, kundstruktur, trafikutveckling m. m. Exempelvis kan postkontor av viss typ och storlek sammanslås till grupper (se t. ex. tabell 2.1 i följande avsnitt av denna bilaga), och jämförelser ske av kostnadsutvecklingen inom varje grupp för sig.

Kostnadskontroll kan även ske med hjälp av *budgets*, under förutsättning att olika kostnadsslag objektivt kan beräknas. För budgetarbetets organisation finns två skilda metoder, »break-down»-metoden och »build-up»-metoden. Enligt den förra uppgöres budgeten och beordras dess genomförande av företagsledningen, enligt den senare bidrar underordnade avdelningschefer med prognoser och bedömningar var och en inom sitt ansvarsområde. Metoderna är var för sig förenade med såväl fördelar som nackdelar. Break-down-metoden tar inte hänsyn till avdelningschefernas speciella önskemål och utnyttjar ej heller dessas lokala kunskaper, build-up-metoden medför ofta, att avdelningscheferna överskattar framtida kostnader för att »vara på den säkra sidan».

I praktiken torde kombinationer av de båda metoderna vara vanligast. Oavsett vilken metod som tillämpas är utgångspunkten som regel den förväntade arbets-

volymen under budgetperioden. Ytterligare underlag kan bestå i tidigare perioders kostnader och, där så är möjligt, tids- och arbetsstudier.

Uppskattningar och prognoser över trafikvolymen är alltid förenade med viss osäkerhet. Utvecklingen på olika områden såsom befolkningsökning och ökning av antalet företag på orten ger viss vägledning, men är i många fall otillräcklig. Ett sätt att gardera sig mot avvikelser är att göra upp s. k. *rörliga budgets* (flexible budgets), dvs. budgets för olika alternativa trafikvolym, i vilka man tar hänsyn till kostnadernas rörlighet. Speciellt viktiga är sådana budgets vid trafikminskningar, eftersom en stor del av kostnaderna då tenderar att minska långsammare än vad som många gånger är objektivt nödvändigt.

Kostnadskontroll och *standardkostnadsredovisning* är i många sammanhang identiska begrepp. Standardkostnadsredovisning går ut på att fastställa normer för olika arbetsoperationer eller serier av arbetsoperationer, med vilka det verkliga kostnadsutfallet jämföres. Normerna fastställs på grundval av noggranna tids- och arbetsstudier och kan avse t. ex. arbetstid, materialåtgång och utrymmesbehov. Med hjälp av tidsstudier och studier av belastningsvariationer kan man även fastställa storleken av den nödvändiga arbetsberedskapen, vilken torde variera mellan olika avdelningar av.

I de fall en fullt utbyggd standardkostnadsredovisning anses för dyrbar, kan den ersättas med ett *poängsystem*, som delvis bygger på uppskattningar, delvis på fältundersökningar. Olika arbetsoperationer poängsätts och vid periodens slut kan man beräkna en mot arbetsvolymen svarande poängsumma, vilken kan jämföras med de faktiska kostnaderna.

Beräkningen av standardkostnader och standardpoäng blir i många branscher mycket komplicerad och omfattande. Vanligen nöjer man sig då med studier av input och output för företaget som helhet eller för olika avdelningar inom ett och samma företag. Dessa studier, som i fortsättningen benämnes *produktivitetsstudier*, innebär, att relationen mellan prestationer och insats av produktionsfaktorer såsom arbetskraft och materiell utrustning jämföres med för verksamheten uppställda måltal eller planeringstal. I brist på måltal jämföres produktiviteten med tidigare år eller avdelningsvis. I motsats till kontroll medelst standardkostnader säger produktivitetsstudierna ingenting om vad kostnaderna under givna förutsättningar *borde* vara, endast om en viss relation förbättras eller hur den förhåller sig till ett genomsnitt för företaget som helhet.

Produktivitetsstudier kompletteras normalt med ett flertal olika ekonomiska analyser i avsikt att utröna vilka faktorer som ligger bakom utvecklingen i varje enskilt fall. Sammanställningar av dessa faktorer gör det möjligt att uppställa prognoser över kostnaderna under olika förutsättningar samt att planera verksamheten. De ekonomiska analyserna är också nödvändiga med tanke på kostnadernas samband med intäktssidan. Det kan nämligen ur företagets synpunkt vara effektivt att t. ex. försäljningsberedskapen och därmed kostnaderna är högre inom en avdelning än inom en annan, eller att försäljningsberedskapen är högre ett år och lägre ett annat. Som exempel kan nämnas kötiderna i postanstaltens kassor. Om postverket drar in kassapersonal är det troligt, att spiltiden minskar och att tidsåtgången per kassatransaktion därigenom nedgår. Samtidigt härmed är det också möjligt, att kunderna på grund av längre väntetid känner sig missnöjda med servicen, vilket kan ta sig uttryck i att de vänder sig till någon annan konkurrerande penninginrättning med kortare väntetid, som också erbjuder de av kunderna i detta fall efterfrågade prestationerna. Under sådana omständigheter *kunde* det ur postverkets synvinkel vara effektivare att behålla högre service i kassorna.

Förutsättningen härför är, att merkostnaderna för personalen är mindre än de intäkter som förloras, därest personal dras in.

Val av metod för kostnadskontroll inom postverket

Vid valet av metod för kostnadskontroll inom postverket har som målsättning uppställts ett visst idealt förhållande samt angivits riktlinjer för hur man successivt bör närma sig denna målsättning. Detta tillvägagångssätt överensstämmer med vad som redan inledningsvis framhölls, nämligen att ett kostnadskontrollsystem måste uppbyggas steg för steg. Den successiva utbyggnaden är nödvändig med hänsyn till kostnadskontrollens anknytning till nu tillämpade rutiner för datainsamling och bearbetning av data samt inte minst med hänsyn till att ett kostnadskontrollsystem behöver en viss försöksperiod, innan det blir ett verksamt instrument för planering och kontroll.

Ett särskilt problem — som för övrigt förekommer i varje slag av verksamhet — har varit hur avvägningen lämpligen bör ske mellan insamling av data efter bokföringsmässiga grunder och insamling av data genom mindre förbundna driftsstatistik. Här kan man tänka sig ett flertal olika möjligheter, där extremerna utgöres av å ena sidan det fallet, att bokföringen endast omfattar ett enda inkomst-konto och ett enda kostnadskonto, medan hela resultatanalysen och driftskontrollen i form av fördelning på kostnadsslag och kostnadsställen sker statistiskt, och å andra sidan av det fallet, att hela fördelningen på kostnadsslag och kostnadsställen genomföres kontomässigt i bokföringen.

Såsom utgångspunkt för bedömningen har fastslagits, att det för postverkets del är helt otänkbart att bygga in hela fördelningen på kostnadsslag och kostnadsställen i bokföringen. Anledningen härtill är främst, att antalet kostnadsställen är så stort, att en sådan apparat icke skulle kunna hanteras. Vidare är man i bokföringen som regel bunden till redovisning av kronbelopp, medan man i statistiken mycket väl kan mäta kostnader i fysiska enheter såsom tidsenheter, kilogram, centimeter, styck etc. Bokföringen ställer även krav på en exakthet, som normalt icke erfordras för kostnadskontroll.

Det har ansetts önskvärt, att man i bokföringen gör en så långt gående uppdelning av kostnaderna, som är möjlig utan större svårigheter, samtidigt som man utformar redovisningen på ett sådant sätt, att den blir lätt jämförbar med den tidigare. Inga ändringar av nuvarande rutiner bör ske, annat än i den mån detta kan bedömas vara nödvändigt på längre sikt. Arbetet med materialinsamling och kostnadsfördelning bör organiseras så, att postanstalterna engageras så litet som möjligt.

Som mål för kostnadskontrollen har valts att betrakta ett system, som mäter personalinsatsen för utförda arbetsoperationer i ett antal klart avgränsade ansvarsenheter. Härigenom blir det möjligt att företaga såväl tidsjämförelser som jämförelser mellan olika enheter inom postverket. Det bör i detta sammanhang framhåvas att målsättningen tills vidare endast omfattar kontroll av personalkostnader inom egentliga poströrelsen. Andra grenar av postverket såsom industrierna, diligensrörelsen och vissa avdelningar och funktioner inom generalpoststyrelsen berörs således ej.

Av de i det föregående skisserade metoderna för kostnadskontroll inom postverket synes standardkostnadsredovisning och produktivitetsstudier främst böra övervägas. Av dessa två metoder torde standardkostnadsredovisning vara den klart överlägsna metoden, emedan man med denna erhåller upplysning om hur stora kostnaderna borde vara i varje enskilt fall. Övriga metoder lämnar endast upplysning om hur kostnaderna utvecklas i tiden eller i jämförelse med andra

enheter av samma slag, varvid risken är, att gammal slentrian jämföres med ny eller att ogynnsamma kostnadsförhållanden på en avdelning jämföres med ogynnsamma kostnadsförhållanden på en annan.

Ehuru således standardkostnadsredovisning i någon form sannolikt är att föredraga, har dock den andra av de ovannämnda metoderna, produktivitetsstudier valts såsom första mål för ett kostnadskontrollsystem. Skälet härtill är, att standardkostnadsredovisning kräver ingående tids- och arbetsstudier, samt studier av kundstruktur och yttre förhållanden för ett mycket stort antal enheter. De standardtider och standardkostnader som därvid skulle framtagas framkommer även delvis genom produktivitetsstudierna, vilka därför helst bör föregå införandet av ett standardkostnadsredovisningssystem.

Produktivitetsstudierna tänkes genomförda i tre etapper, av vilka den första bör kunna igångsättas den 1 juli 1963. Denna etapp omfattar en allmän översyn över kostnadernas fördelning på olika elementära kostnadslag, varvid redovisningen även i andra delar kommer att beröras. Den andra etappen, som helst bör genomföras samtidigt med den första, men som eventuellt kan skjutas ett år, om så befinner lämpligt, innebär, att kostnaderna även fördelas på lokalt avgränsade kostnadsställen. Först i den tredje etappen, som tidigast torde kunna förverkligas 1 juli 1964, sättes kostnaderna i relation till utförda prestationer och arbetsoperationer. I denna etapp beräknas också de större kostnadsställena indelas i funktioner såsom ankommande avdelning, avgående avdelning etc. De olika etapperna beskrives närmare nedan.

Första etappen

Den första etappen beräknas icke innebära några egentliga större förändringar av nuvarande postala rutiner för insamling av olika kostnadsdata. Kostnaderna uppsamlas på konton för elementära kostnadslag enligt plan, som senare framlägges. För att kontosystemet skall bli lätthanterligt innefattar denna plan ett nytt klassificeringssystem, som bygger på decimalprincipen. Klassificeringssystemet har även valts så, att det kan anpassas till andra delar av bokföringen och driftsstatistiken än de som berörs av kostnadskontrollen.

Enligt förutsättningarna skulle ett kostnadskontrollsystem endast utarbetas för egentliga poströrelsen. Detta innebär att elementära kostnadslag och intäktslag måste renas från sådana poster, vilka direkt kan hänföras till andra verksamhetsområden inom postverket. Följande verksamhetsområden har i detta sammanhang fränskilts:

- postbanken
- industrierna
- diligensrörelsen
- fastighetsförvaltningen
- centralupphandlingen

Anledningen till att dessa verksamhetsområden skilts från egentliga poströrelsen är, att de utgör fristående administrativa enheter, postbanken såtillvida, att denna enligt förvaltningsföreskrifterna är obligatoriskt skyldig att avge egen årsberättelse, övriga, emedan de helt eller delvis är att betrakta som hjälpfunktioner till såväl egentliga poströrelsen som postbanken. Såsom tidigare framgått omfattar egentliga poströrelsen alla arbetsuppgifter som utföres på postanstalter och postdirektioner (med undantag för sådana kamerala uppgifter som avser fastighetsförvaltningen, diligensrörelsen och industrierna) samt alla uppgifter inom general-

poststyrelsen, vilka icke har direkt samband med postbanken, industrierna, diligenströrelsen, fastighetsförvaltningen och centralupphandlingen. Av dessa arbetsuppgifter medtages i kostnadskontrollen dock endast de som har direkt samband med utförda prestationer. Administrativa och kamerala uppgifter inom distriktsförvaltningarna och generalpoststyrelsen berörs således ej.

Uppdelningen av elementära kostnader på de sex verksamhetsområdena beräknas genomförd på statistisk väg. Härigenom kommer ej bokföringen att belastas med de för uppdelningen nödvändiga omföringsräkningarna och omföringskonteringarna. Underlaget för kostnadsuppdelningen skall utgöras av samma primärmaterial, som ligger till grund för kostnadernas registrering på konton för elementära kostnadsslag.

Rent tekniskt kan kostnadsfördelningen på elementära kostnadsslag och uppdelningen på olika verksamhetsområden tänkas ske med hjälp av hålkort. Samma hålkort bör kunna utnyttjas för båda fördelningarna. Även andra tekniska hjälpmedel är tänkbara. Valet av tekniska hjälpmedel får senare avgöras.

Andra etappen

Övergången mellan första och andra etappen innebär ur principiell synvinkel mycket litet merarbete. Av de elementära kostnader som hänförs till egentliga poströrelsen uttages nu endast personalkostnaderna. Dessa fördelas på lokalt avgränsade enheter samt på administrativa funktioner (distrikts- och centralförvaltningarna). Även denna fördelning beräknas ske utanför bokföringen. Samma hålkort torde t. ex. kunna användas som i tidigare fördelningar, under förutsättning att hålkorten från början kodas på lämpligt sätt.

Såsom lokala kontrollenheter har valts postkontorsområden, vilkas antal framgår av nedanstående tabell.

Antalet postkontor den 1 januari 1962

	Postkontor
Södra distriktet	38
Västra distriktet	46
Östra distriktet	29
Stockholms distrikt	44
Mellersta distriktet	29
Nedre norra distriktet	16
Övre norra distriktet	18
	Summa 220

Sedan första och andra etappen genomförts existerar sålunda ett kontrollsystem, som redan i redovisningen ger en fördelning av postverkets totala kostnader på olika elementära kostnadsslag och som därutöver statistiskt ger en fördelning av elementära kostnader på sex verksamhetsområden samt inom ett av dessa — egentliga poströrelsen — en ytterligare fördelning av personalkostnader på 220 lokalt avgränsade kostnadsställen.

Tredje etappen

Den tredje etappen innebär en utvidgning av kontrollsystemet såtillvida som kostnadssidan även sammankopplas med prestationssidan. Personalinsatsen jämföres här med de inom varje kontrollenhet utförda arbetsoperationerna. Målet är

att dessa produktivetsstudier även skall avse olika funktioner inom kontrollenheterna.

Redan i utgångsläget för den tredje etappen kan konstateras, att resurser f. n. icke finns för en totalinsamling av data avseende antalet utförda arbetsoperationer av olika slag för de 220 kontrollenheter det här är fråga om. Likaså torde det vara fullt klart, att en funktionsindelning av kostnaderna inom varje kontrollenhet icke kan göras löpande under året. Det är för övrigt ganska troligt, att sådana totalinsamlingar sträcker sig utöver de noggrannhetskrav man bör ställa på en kostnadskontroll. Av här anförda skäl föreslås därför, att erforderliga data insamlas stickprovsmässigt i likhet med det förfarande som f. n. tillämpas i fråga om driftsstatistiken och i likhet med vad som tillämpas t. ex. inom tyska postverket.

Den stickprovsmässiga datainsamlingen beräknas tillgå så, att ett antal representativa veckor utväljas för varje kontrollenhet — veckorna behöver icke vara desamma för alla kontrollenheter — under vilka en fullständig räkning sker dels av alla förekommande försändelseslag och kassatransaktioner, dels av antalet personaltimmar uppdelade på olika kontrollfunktioner. Avgörande för valet av kontrollfunktioner blir kontrollenhetens storlek. Inom stora postkontor som Stockholm 1, Stockholm Ban och Göteborg 1 existerar en ganska stabil arbetsfördelning, vilket medger uppdelning av personalen på ett mycket stort antal funktioner såsom ankommande och avgående sortering av brevförsändelser respektive paket, brevbäring, brevlådtömning, kassatjänstgöring samt redovisningsgranskning. Inom mindre kontor och expeditioner är däremot personalen sysselsatt än inom den ena funktionen, än inom den andra, vilket gör en funktionsindelning av personaltiden svår genomförbar. Undersökningar rörande val av kontrollfunktioner förutsättes bedrivas, samtidigt som kostnadskontroll enligt första och andra etappen pågår.

Rent tekniskt måste man även för den tredje etappen räkna med att siffermaterial bearbetas hålkortsmässigt eller med hjälp av andra arbetsbesparande hjälpmedel. Ett samarbete bör här etableras mellan de grupper inom postverket som sysslar med kostnadskontrollfrågan och de grupper som utreder frågan om införandet av olika tekniska hjälpmedel inom postverket. Slutligen bör framhållas, att stor energi bör nedläggas på att erhålla representativa resultat för varje kontrollenhet. En god hjälp härvidlag utgör den totalstatistik som insamlas enligt etapp 1 och 2, och som bl. a. medger avstämningar mellan trafikvolym och frankoteckensförsäljning samt mellan arbetsinsats under undersökningsperioden och arbetsinsats för hela året. Tillfälle finns här att med hjälp av statistiska metoder fastställa samband, som kan utnyttjas för kostnadskontrolländamål. Avslutningsvis bör också framhållas, att kostnadskontrollen förutsätter givna prestationer, dvs. att även kvaliteten vid utförandet av olika arbetsoperationer varit oförändrad. Denna förutsättning är icke alltid hållbar. Införandet av kostnadskontroll kan bidra till att arbetets kvalitet förbättras eller försämras genom rationalisering respektive ökat antal felsorteringar, ökad väntetid i kassorna etc. Alla dessa faktorer eller följdverkningar går dock som regel att mäta och kontrollera. På denna punkt bör vissa bestämda riktlinjer framkomma efter vilka postkontoren och postexpeditionerna kan anpassa sin verksamhet.

Studier av kostnaderna för olika prestationer

Studier av kostnaderna för olika prestationer (eller tjänster) utgör ett nödvändigt led i den ekonomiska analysen inom en postal förvaltning. Endast härigenom

är det möjligt att erhålla det kostnadsmissiga underlaget för lönsamhetsbedömning och prissättning, samtidigt som resultaten även kan fylla en viktig uppgift i rationaliseringsarbetet.

Som framgått i det inledande huvudavsnittet har en ny undersökning av kostnaderna för olika prestationer företagits under år 1961. Metodiken för denna undersökning har utarbetats i internationellt samarbete och grundas bl. a. på studier av tidigare tillämpad metodik i USA, England, Holland, Belgien, Västtyskland, Schweiz, Italien och Sverige. I flera avseenden har dock nya metoder tillämpats såsom en följd av utvecklingen inom sampling- och mättekniken under senaste decennium.

1961 års kostnadsundersökning har ännu icke helt avslutats, när detta skrives. Det kan emellertid redan nu konstateras, att den i undersökningen tillämpade metodiken med små modifikationer kan betecknas som lämplig även i framtida undersökningar. I det följande ges en översikt över den använda metodiken.

Vissa grundläggande tankegångar

Den nu företagna undersökningen avser som nämnts år 1961. Närmast föregående undersökning med samma syfte företogs år 1949. Det är tydligt, att uppgifterna för år 1949 för länge sedan har hunnit bli inaktuella, och att det under en längre tidsperiod har saknats tillfredsställande underlag för lönsamhetsbedömningar av enskilda prestationer samt för prissättning. Luckan har icke helt kunnat fyllas genom specialundersökningar avseende speciella tjänster, t. ex. av kostnaderna för tidningsdistributionen. Om undersökningar av denna typ skall kunna bli ett verksamt instrument för företagsledningen, måste uppgifterna ha aktualitet vid varje tidpunkt, då de erfordras. Detta kan uppnås på två olika sätt:

a) En metod innebär, att man verkställer undersökningar av samma typ som åren 1949 och 1961, ehuru med kortare mellanrum.

b) En andra metod innebär, att man organiserar undersökningsarbetet på ett sådant sätt, att man kan verkställa en löpande revision av undersökningsresultaten, t. ex. genom att förnya en tredjedel eller en femtedel av undersökningen varje år.

Den senare metoden medför den stora fördelen, att man icke vid varje undersökningstillfälle behöver planlägga en helt ny undersökning och träna helt ny personal för arbetet. Detta kan göras mer rutinbetonat. Å andra sidan kräver den, att man redan från början planlägger undersökningen så, att den utgör en lämplig bas för en »rullande» revidering.

1961 års kostnadsundersökning bygger på den grundläggande tanken, att den senare metoden medför lägre kostnader och även ger ett bättre resultat. Det har syntts som om en cykel på cirka fem år skulle vara lämplig. Undersökningen har sålunda utformats så, att den skall kunna utgöra bas för en rullande revidering och komplettering i tre avseenden:

a) Den skall kunna »framräknas» genom en indexberäkning.

b) En del av det tekniska underlaget skall kunna förnyas genom nya studier varje år.

c) Den skall lätt kunna kompletteras genom specialstudier på de områden där sådana är erforderliga.

Som tidigare framgått i föregående huvudavsnitt, föreligger inom det svenska postverket ännu icke någon kostnadskontroll, som bygger på ekonomiska data. (Däremot föreligger det kostnadskontroll genom andra metoder, t. ex. genom studier av prestationsvolymen under olika förutsättningar.) 1961 års kostnadsundersökning har därför planerats såsom en helt separat studie. Såsom en allmän mål-

sättning för undersökningen har emellertid gällt, att denna bör utformas med en sådan metodik, att man i den fortsatta revideringen av resultaten skall kunna samordna studierna med kostnadskontrollen.

I det följande återges planen för den företagna undersökningen. Då personalkostnaderna utgör cirka 75 procent av de totala kostnaderna, har planläggningen främst knutits till dessa.

Val av huvudmetod för undersökningen

Det erinras om att syftet med undersökningen varit att fastställa kostnaderna för olika prestationer under en viss given period, i detta fall år 1961. Undersökningsmetoderna måste väljas på ett sådant sätt, att resultatet blir representativt för perioden. I princip kan detta mål uppnås med två olika huvudmetoder, vilka benämnts »fördelningsmetoden» respektive »momentkostnadsmetoden».

1. Vid användning av *fördelningsmetoden* bildar de totala kostnaderna för den relevanta perioden — oftast ett år — utgångspunkt för en fördelning på de olika prestationerna. Varje kostnadsslag (lönekostnader, transportkostnader etc.) behandlas för sig. Slutpunkten i en undersökning, som bedrivits med denna metod, utgöres av en beräknad total kostnad för varje typ av prestation under perioden ifråga. Dessa totala kostnader jämföres med de totala intäkterna för respektive prestationer under samma period.

2. Vid användning av *momentkostnadsmetoden* bygger man i stället upp kostnaderna för en viss prestation genom studier av kostnaderna för olika moment i arbetet. Inom varje moment beräknas kostnaderna för *en enhet* av varje prestation, och totalkostnaderna för en viss prestation erhålles genom addering av momentkostnader (jämfte pålägg). Slutpunkten i undersökningen utgöres av en beräknad total kostnad för en enhet av varje prestation, t. ex. för ett brev, vilken kan jämföras med motsvarande intäkt, som direkt kan avläsas ur posttaxan.

De båda metoderna, som står i ett intimt samband med varandra, bör givetvis ge samma resultat om man eftersträvar ett resultat, som är representativt för hela postverket under en viss tidsperiod. Om man använder sig av fördelningsmetoden, bör man sålunda kunna beräkna kostnaden per enhet av varje prestation genom att dividera den totala kostnaden för prestationen ifråga under en period med det totala antalet utförda enheter under perioden. Den sålunda beräknade enhetskostnaden bör bli densamma som den enhetskostnad som beräknas enligt momentkostnadsmetoden. Om man i stället väljer momentkostnadsmetoden, bör man kunna beräkna totalkostnaden för varje prestation under en viss period genom att multiplicera enhetskostnaden med antalet utförda enheter under perioden. Detta belopp bör bli detsamma som totalkostnaden för prestationen under perioden, beräknad med fördelningsmetoden.

Valet mellan de båda huvudmetoderna är en ren lämplighetsfråga, som icke kan besvaras generellt utan endast med hänsyn till de speciella omständigheterna i fallet. Efter ingående prov har fördelningsmetoden valts såsom huvudmetod, då det visat sig, att det skulle bli mycket svårt att erhålla representativa resultat med momentkostnadsmetoden i detta fall. Anledningarna härtill är flera:

1. Ett första krav, som måste uppfyllas för att man skall nå ett representativt resultat med momentkostnadsmetoden, är att det för varje arbetsmoment kan beräknas en representativ arbetstid. Om arbetsmomenten alltid utfördes under standardiserade förhållanden vore detta lätt, men så är icke fallet, organisationen växlar med arbetsställets storlek och funktioner och arbetstiden därutöver med belastningen och personalens kvalifikationer etc. Proven har givit synnerligen varierande tider även under förhållanden, som verkat att vara mycket likartade.

I och för sig möter man samma representativitetsproblem vid användning av fördelningsmetoden, men felriskerna är mindre beroende på att de studerade objekten är större (ej enheter av prestationer utan totaltider för sådana).

2. Av större betydelse är dock följande förhållande. Samtliga enheter av en viss prestation passerar icke samma arbetsmoment. Sålunda varierar t. ex. antalet sorteringar av brevförändelser med avsändningskontorets storlek och organisation, adressortens storlek, organisation och belägenhet samt med avståndet mellan orterna. För att kunna utnyttja momentkostnadsmetoden i en representativundersökning måste man kunna fastställa det genomsnittliga antal moment av olika typer som en viss prestation passerar. Under så varierande förhållanden som de svenska är detta mycket svårt.

Valet av huvudmetod i detta fall innebär icke någon utdömning av momentkostnadsmetoden som sådan. Den är utan tvekan användbar i en representativundersökning under mer homogena förhållanden. Sin största användning torde metoden dock ha i undersökningar, som icke äsyftar att ge representativa resultat utan t. ex. är avsedda att jämföra alternativa metoder eller ange tidåtgången under tänkta idealiska förhållanden.

Klassificering av arbetstider

En fördelning av personalkostnaderna på olika prestationer förutsätter i detta fall, att man först verkställer en fördelning av *arbetstiderna* på olika prestationer, varefter tiderna omräknas till kostnader med hjälp av prisuppgifter. Även om man i undantagsfall kan hänföra hela kostnaden för en viss person eller grupp av personer till en viss prestation, måste man i regel först mäta de *olika prestationernas anspråk på personalkapacitet*, innan man kan beräkna kostnaderna.

I det följande verkställes en gruppering av de olika kapacitetsanspråken med hänsyn till de mätproblem som man möter i undersökningen.

En första, grundläggande indelning kan ske i tre artskilda grupper med hänsyn till arten av sambandet mellan prestationen i fråga och anspråken på kapacitet:

A. Till en första huvudgrupp kan hänföras sådana kapacitetsanspråk, som *direkt* förorsakas av en *viss enskild prestation*. Dessa anspråk utgör, omräknade till kostnader, s. k. särkostnader för prestationerna ifråga. Denna grupp omfattar en betydande del av den personal, som direkt deltar i hanteringen av olika prestationer. Kostnaderna i denna grupp benämnes *särkostnader 1*.

B. Till en andra huvudgrupp hör sådana anspråk på kapacitet, som förorsakas av en *viss avgränsad grupp av prestationer* utan att kunna direkt hänföras till de enskilda prestationerna i gruppen. Dessa anspråk utgör, omräknade till kostnader, samkostnader med hänsyn till de enskilda prestationerna men särkostnader med hänsyn till gruppen av prestationer som helhet. Såsom exempel kan nämnas arbetsledning på kassaavdelningen, avgående och ankommande sorteringar, transportarbete m. m. Dessa kostnader betecknas i det följande *särkostnader 2*.

C. Den tredje huvudgruppen slutligen omfattar alla kapacitetsanspråk, som icke direkt förorsakas vare sig av enskilda prestationer eller av avgränsade grupper av prestationer. Dit hör t. ex. allmänt administrativt arbete, som avser hela poströrelsen. Kostnaderna för denna grupp av anspråk utgör *samkostnader*, såväl med hänsyn till varje enskild prestation som till varje avgränsad grupp av prestationer.

För grupperna B och C begränsas mätproblemet till att fastställa den totala storleken på de anspråk som hör till gruppen. Någon fördelning på enskilda

prestationer kan däremot icke ske genom direkt mätning, eftersom det icke föreligger något direkt orsakssammanhang mellan den enskilda prestationen och kapacitetsanspråket.

Uppmärksamheten riktas i det följande på en viss person inom den postala verksamheten. Hans arbetstid under den studerade perioden kan tänkas falla inom någon eller några av de tre grupperna. Dessa måste särskiljas genom mätningar.

Därutöver kan grupp A kännetecknas av följande egenskaper, som har betydelse med hänsyn till mätproblemet:

A 1. Arbetstiden kan tänkas vara helt hänförlig till en enda prestation. I och med att personens totala kapacitet fastställts, är det också klart vart den skall hänföras.

A 2. Arbetstiden kan tänkas vara hänförlig till två eller flera prestationer men på ett sådant sätt, att arbetstiden kan indelas i ett fåtal avgränsade perioder, varvid hela kapaciteten inom varje period ägnas åt en prestation. Mätproblemet omfattar därmed i princip endast att fastställa de tidpunkter, vid vilka övergång sker till annan prestation.

A 3. Arbetstiden kan tänkas vara hänförlig till två eller flera prestationer, som kontinuerligt omväxlande ställer anspråk på personens kapacitet. I varje ögonblick är endast en prestation föremål för behandling. Om man tänker sig, att man tar en serie ögonblicksfoton av personen ifråga, kan kapaciteten i varje ögonblick helt hänföras till en enda prestation.

Samtliga tre fall inom grupp A samt grupperna B och C förekommer inom den postala verksamheten. De olika fallens frekvens är bl. a. beroende av postkontorets storlek. Ju större postkontoret är, desto större andel av personalen kan hänföras till grupperna A 1 och A 2. Ju mindre postkontoren är, desto större andel av personalen kan hänföras till grupp A 3.

Vid sidan härav kan urskiljas ett visst mönster för olika funktioner. Även på mycket stora kontor faller i regel kassaarbetet inom grupp A 3, och på alla kontor faller t. ex. en del av brevbärande arbetet i grupp B, nämligen transporttiderna, som avser ett flertal prestationer samtidigt.

Val av mätmetodik

Såsom ett led i den företagna undersökningen har granskats ett flertal olika metoder för mätning av arbetstiden, vilka brukar användas i kostnadsundersökningar. Det har därvid konstaterats att följande metoder är tillämpliga i en postal kostnadsundersökning av denna art, var och en under preciserade förutsättningar:

I. Deklarationsmetoder

1. Uppgifter lämnade av arbetsledare, eventuellt på grundval av tidsplanering för olika arbetsuppgifter.
2. Uppgifter lämnade av den studerade personen själv (självdeklaration).

II. Observationsmetoder

3. Frekvensanalys
4. Klockstudier

Samtliga dessa metoder har använts i denna undersökning. Den genomgående principen har därvid varit att använda den enklaste metod som kan förmodas ge ett säkert resultat.

De båda första metoderna är de enklaste, men de medför samtidigt de största validitetsriskerna. De kan endast användas — med några anspråk på säkerhet — vid mätning av större, klart avgränsade tidsperioder. I denna undersökning har de främst använts för följande syften:

- a) För att särskilja särkostnadstider 1 och 2 från samkostnadstider.
- b) För att mäta arbetstiden hos personer, som endast sysslar med en enda prestation under hela studietiden.
- c) För att mäta arbetstiderna för olika prestationer, som utföres av en och samma person, när övergången från en prestation till en annan är förenad med lokal förflyttning.

I övrigt har frekvensanalys använts såsom huvudmetod för att särskilja olika prestationer. Denna metod ger den största säkerheten vid fastställandet av arbetstiderna för prestationer av större omfattning. Såsom framgår i följande avsnitt medför den därutöver fördelen att samtidigt mäta spilltidens omfattning. Metoden ger dock osäkra värden för prestationer, som har ringa omfattning eller utföres under korta avgränsade tidsperioder. Som följd härav har klockstudier använts såsom komplettering i tre typer av fall:

1. Det första fallet föreligger, när två eller flera prestationer med ringa frekvens behandlas i ett sammanhang i ett arbetsmoment. Frekvensanalysmetoden har därvid endast använts för att fastställa den totala tiden för prestationerna ifråga. Den vidare fördelningen har skett med hjälp av dels klockstudier, varmed enhetstider för de olika prestationerna fastställdes, dels uppgifter om antalet behandlade enheter av varje prestation.

2. Det andra fallet föreligger i fråga om sådana varianter av en viss prestation, som icke särskilts i huvudundersökningen. (T. ex. brev av olika storlek.)

3. Det tredje fallet har berörts i det föregående. För vissa prestationer med några få klart avgränsade, starkt markerade toppbelastningar under året, har kostnaderna beräknats med hjälp av momentkostnadsmetoden. I dessa fall har mätningarna skett med hjälp av klockstudier.

Valet av mätmetod innebär, att mätningarna verkställts genom fältstudier. Här införes beteckningen *fältundersökningen* för att ange den slutliga mätningen av personalkostnaderna för olika prestationer.

Mätning av effektiv arbetstid och spilltid

De stora spilltiderna inom den postala verksamheten medför väsentliga principiella problem, där huvudfrågan är, huruvida det kan anses vara riktigt att fördela spilltiderna på olika prestationer i samma proportion som verktiderna. Det är mycket möjligt, att de betydelsefulla väntetiderna förorsakats av särskilda prestationer på ett sätt, som icke står i proportion till verktiderna.

De företagna analyserna har lett till slutsatsen, att en undersökning i första hand måste inriktas på att fastställa verktiderna för varje prestation och därutöver de totala spilltidernas storlek. En analys av denna art förenklas genom användningen av frekvensanalysmetoden, som samtidigt med verktidens fördelning på olika prestationer även ger mått på spilltidens storlek.

Därutöver har analyserna lett till slutsatsen, att man av praktiska skäl måste acceptera en fördelning av spilltiderna i proportion till verktiderna. Därutöver borde emellertid undersökningen ge information om spilltidens samband med olika prestationer på ett sådant sätt, att företagsledningen erhåller erforderligt underlag för åtgärder i syfte att nedbringa spilltiderna, t. ex. genom prispolitiska åtgärder. Den proportionella fördelningen av spilltiderna får sålunda endast

betraktas som en approximation, vars innebörd belyses genom ytterligare informationer, som dock icke ges i form av kostnadsbelopp.

Urvalsproblemet

Den föregående framställningen har visat vilka mätningar av arbetstidens fördelning på olika prestationer, som måste företagas, och vilka mätmetoder, som därvid kommer till användning. Härvid har utgångspunkten varit en viss enskild persons arbetstid under en avgränsad period.

Det vore emellertid praktiskt ogenomförbart att utföra sådana mätningar på samtliga inom postverket sysselsatta personer under hela den relevanta perioden, dvs. ett år. Det är nödvändigt att göra ett urval av mätobjekt för fältundersökningen på ett sådant sätt, att dessa sedermera kan anses vara representativa för »populationen», som i detta fall utgöres av hela postverket.

Det fordras icke någon motivering för att fastslå, att detta urval måste innebära en begränsning såväl av det antal personer, som blir föremål för studier, som av den tidsperiod som studierna av de utvalda personerna avser. Det är praktiskt omöjligt att studera en enskild person under ett helt år. Urvalet måste sålunda vara representativt såväl med hänsyn till valet av personer som till valet av tidsperioder. Detta problem måste ses mot bakgrund av att olika personer har starkt skiftande arbetsuppgifter, samtidigt som fördelningen av arbetstiden på olika prestationer varierar starkt mellan olika tidsperioder.

Representativitetsproblemet kompliceras ytterligare av att arbetet bedrivs inom ett mycket stort antal tjänsteställen av skiftande storlek och med skiftande organisation. Urvalet måste sålunda även vara representativt med hänsyn till valet av olika tjänsteställen.

Val av grundläggande urvalsmetod

Två i princip skilda metoder står till förfogande för en lösning av urvalsproblemet i fältundersökningen. Den ena — som utgör den hittills tillämpade i alla svenska postala kostnadsundersökningar — innebär, att man genomför ett bedömningsurval ur populationen. Man väljer olika tjänsteställen och tidsperioder på ett sätt, som enligt tillgänglig statistik synes antyda, att urvalet blir representativt (t. ex. ett visst antal tjänsteställen i varje storleksklass under några utvalda veckor på året). Den andra metoden innebär, att man låter slumpen bli avgörande för urvalet.

Endast den senare metoden kan betraktas som vetenskaplig i den meningen, att den medger en bedömning av det tänkbara felets storlek. Ett bedömningsurval kan slå väl ut, men det kan även ge felaktigt resultat, och det finns ingen möjlighet att avgöra, huruvida resultatet är pålitligt eller ej. Även ett slumpurval kan uppvisa felaktigheter, men den möjliga storleken på dessa kan anges med en preciserad sannolikhet för varje tänkbar storlek.

Även om det är lättare att genomföra ett bedömningsurval, har det ansetts önskvärt att i princip eftersträva ett sannolikhetsurval i denna undersökning, bl. a. för att undersöka huruvida ett sådant är möjligt att genomföra.

En teoretiskt tänkbar lösning

Ett slumpmässigt urval innebär, att varje urvalsenhet skall ha en viss fastställd chans att komma med i urvalet. Oftast låter man denna sannolikhet vara lika för

samtliga olika urvalsenheter, men detta är icke nödvändigt. Det väsentliga är att sannolikheten är fastställd.

I princip skulle urvalsproblemet kunna lösas på följande sätt:

Varje *arbetsdag*, som utföres av en person inom postverket, betraktas som urvalsenhet. Varje sådan urvalsenhet erhåller ett nummer, t. ex. ett löpnummer för varje person och inom detta ett löpnummer för varje arbetsdag. Ur denna population av urvalsenheter göres därefter ett slumpmässigt urval med hjälp av en s. k. slumpurvalstabell. De sålunda utvalda mätobjekten studeras.

Ett sådant urval kan bli representativt med en viss fastställbar sannolikhet för samtliga de olika variationer som kan förekomma, med hänsyn såväl till arbetsuppgifter som till tidpunkter och tjänsteställen av olika typ. I praktiken är emellertid en sådan urvalsmetod otänkbar, om man önskar genomföra observationsstudier och icke endast förlita sig på självdeklarationer. Därtill kommer, att urvalsmetoden är oekonomisk såtillvida som felriskerna kan nedbringas genom s. k. stratifiering av populationen.

Gruppering av mätobjekt

Om en fältundersökning skall kunna genomföras, är det nödvändigt att gruppera mätobjekten på ett sådant sätt, att man samtidigt kan studera ett större antal mätobjekt. Detta kan endast ske genom att urvalsenheten icke är den enskilda personen utan en grupp av personer, som arbetar på ett tjänsteställe, t. ex. hela personalen på ett postkontor eller inom en avdelning av detta. I syfte att minska antalet resor för fältpersonalen har därvid införts den ytterligare modifikationen, att studien av varje mätobjekt icke omfattar en dag utan i regel en till fyra dagar i följd.

Stratifiering av populationen

En stratifiering innebär i princip en uppdelning av populationen i mindre, homogena grupper. Stratifieringen medför i princip två olika, sammanhängande fördelar:

1. Om man verkställer ett urval i enlighet med den tidigare angivna teoretiska lösningen, uppstår såsom nämnts ett slumpfel. Detta är resultatet av en rad inverkanse faktorer, såsom t. ex. varierande individuella egenskaper hos de utvalda objekten, som kan avvika från populationen i övrigt, varierande individuella egenskaper hos de utvalda tjänsteställena, som kan avvika från populationen i övrigt etc. I den mån som det föreligger systematiska skillnader mellan olika individer, tjänsteställen, tidsperioder etc. är det tydligt, att man bör kunna minska felriskerna genom att införa en stratifiering i homogena grupper med hänsyn till dessa egenskaper och därefter företaga de slumpmässiga urvalen *inom resp. strata* i stället för inom populationen som helhet. Genom ett sådant förfarande binder man vissa inverkanse faktorer och undantar dem därigenom från slumpens inflytande.

2. Stratifieringen medför därutöver ytterligare en fördel, nämligen att man dels kan fastställa de totala personalkostnaderna inom varje enskilt stratum, dels verkställer studierna av arbetstidens fördelning på olika prestationer inom de enskilda strata. Om undersökningen genomföres med stratifiering, kan man sedermera tillämpa de funna relationstalen inom varje stratum på totalkostnaderna för samma stratum och därigenom förenkla totalberäkningarna. Vägningsförfaranden undviks.

En stratifiering är sålunda önskvärd.

Strata kan väljas på flera olika sätt, men med hänsyn till denna undersöknings syfte har det ansetts lämpligt att tillgripa två typer av stratifiering:

A. Den första typen av stratifiering innebär en gruppering av de olika tjänsteställena i homogena grupper.

B. Den andra typen av stratifiering innebär en gruppering av personalkostnaderna med hänsyn till arbetsuppgiftens art.

Det kan ifrågasättas, om det icke dessutom vore lämpligt att verkställa en stratifiering med hänsyn till tiden. Om samtliga rörelsegrenar hade likartade belastningsvariationer, skulle detta vara möjligt att genomföra. Denna förutsättning föreligger emellertid icke, utan belastningsvariationerna följer ett svåröverskådligt mönster, som icke med lätthet kan läggas till grund för en stratifiering. Det har därför valts att låta slumpen bli avgörande för valet av tidpunkt.

Stratifiering på tjänsteställen

I tabell 2.1 återges stratifiering på tjänsteställen, som lagts till grund för olika undersökningar. I tabellen återges även det ungefärliga antalet befattningar inom varje stratum.

Stratifiering på uppgiftens art

Stratifieringen efter uppgiftens art har skett genom en indelning av populationen, dvs. de totala personalkostnaderna, på olika *befattningar*. Antalet särskilda sådana

Tabell 2.1. Stratifiering på tjänsteställen

Antal befattningar	Stratum nr	Omfattning	Anm.
1 460	1.1	generalpoststyrelsen (exkl. postbanken)	
100	1.2	postverkets industrier	Tjänstemannapersonal
300	1.3	distriktsförvaltningarna	
650	2.11	Malmö 1	
870	2.12	Göteborg 1	
210	2.13	Borås 1	Stor paketinlämning
720	2.14	Stockholm 1 ¹	
850	2.15	» Ban	
90	2.16	» Tull	Specialkontor för tullförsändelser
650	2.2	27 postkontor i storstäderna ² med enbart kassarörelse	
2 350	2.3	29 postkontor i storstäderna ² med brev- bäring och kassarörelse	
2 000	2.4	15 postkontor utanför de största städerna med 76—200 befattningar i den lokala rörelsen	
2 350	2.5	44 postkontor med 26—75 befattningar i den lokala rörelsen	
1 750	2.6	99 postkontor med 3—25 befattningar i den lokala rörelsen	
3 350	2.7	Samtliga 1 078 postexpeditioner	
6 450	2.8	Samtliga befattningar för avtalsanställda poststationsföreståndare, postombud samt lant- och lådbrevbärare	
1 030	3.0	Järnvägsposten	
25 180		Summa	

¹ Inkl. transportavdelningen vid postdirektionen i Stockholms distrikt.

² Exkl. huvudpostkontoren.

har varit 98 (se tabell 2.2). Det är visserligen sant, att dessa icke helt korresponderar mot olika »funktioner», men de kan anses utgöra en tämligen god approximation, samtidigt som en sådan indelning medför den fördelen, att den icke innebär några validitetsrisker. Det är odiskutabelt till vilken befattning som en viss person måste hänföras under varje period av sin tjänstgöring.

Tabell 2.2. Stratifiering på befattningar

Befattning	Lönegrad	Befattning	Lönegrad
Distriktschef.....	B 3	Förste reparatör.....	A 10
Postmästare.....	A 26	Kansliskrivare.....	10
Postmästare.....	25	Kupémästare.....	10
Postinspektör.....	24	Mekaniker.....	10
Postmästare.....	24	Postexpeditör.....	10
Postmästare.....	23	Stationsmästare.....	10
Överkontrollör.....	23	Trafikförman.....	10
Postmästare.....	21	Verkmästare.....	10
Överkontrollör.....	21	Verkstadsförman.....	10
Förste kontrollör.....	19	Överpostiljon.....	10
Personalkonsulent.....	19	Förrådsförman.....	9
Postmästare.....	19	Förste expeditionsvakt.....	9
Assistent.....	17	Förste postiljon, brevbäring...	9
Personalkonsulent.....	17	» » chaufför.....	9
Postmästare.....	17	» » försortering ..	9
Expeditionsförman.....	16	» » mekaniker ..	9
Stationsmästare.....	16	» » övrig.....	9
Transportmästare.....	16	Kontorist.....	9
Överpostexpeditör.....	16	Maskinist.....	9
Förste kontorsskrivare.....	15	Reparatör.....	9
Personalkonsulent.....	15	Stationsmästare.....	9
Expeditionsförman.....	14	Trafikförman.....	9
Kupémästare.....	14	Expeditionskassör.....	8
Stationsmästare.....	14	Förste expeditionsvakt.....	8
Transportmästare.....	14	Förste postiljon, brevbäring...	8
Verkmästare.....	14	» » chaufför.....	8
Verkstadsförman.....	14	» » lantbrevbäring	8
Överpostexpeditör.....	14	» » övrig.....	8
Kontorsskrivare.....	13	Reparatör.....	8
Personalkonsulent.....	13	Stationsmästare.....	8
Överpostexpeditör.....	13	Värmeskötare.....	8
Utrikesexpeditör.....	13	Eldare.....	7
Verkstadsförman.....	13	Expeditionskassör.....	7
Expeditionsförman.....	12	Expeditionsvakt.....	7
Förste kansliskrivare.....	12	Kanslibitråde.....	7
Förste postexpeditör.....	12	Postiljon, lantbrevbäring.....	7
Kupémästare.....	12	» övrig.....	7
Stationsmästare.....	12	Kontorsbiträde.....	5
Trafikförman.....	12	Postbiträde a-lön	
Transportförman.....	12	» b-lön	
Utrikesexpeditör.....	12	» a-lön + 50 %	
Verkmästare.....	12	» b-lön + 50 %	
Verkstadsförman.....	12	Brevbärande biträde Do 10/59	
Förman.....	11	» Do 417/61	
Förste reparatör.....	11	» Do 417/61 +	
Kupémästare.....	11	50 %	
Utrikesexpeditör.....	11	» —	
Värdeexpedient.....	11	» + 50 %	
Expeditionsförman.....	10		
Förman.....	10	Deltidsbefattningar	

De olika delundersökningarna

Stratifieringen av populationen har skett genom en *totalredovisning*, omfattande tjänstemanna- och biträdespersonal inom hela det svenska postverket månad för månad år 1961, kompletterad med en *blankettundersökning*, som utförts i form av stickprov. Den förra har i huvudsak givit alla nödvändiga uppgifter om den tid, som nedlagts på olika befattningar, medan den senare förutom vissa kompletteringar härav främst givit underlag för en prissättning av tiderna.

Totalredovisningen och blankettundersökningen har resulterat i något, som kan betecknas som ett rutverk, där de totala personalkostnaderna har uppdelats på 16 olika tjänsteställestrata och inom dessa på 98 olika befattningsstrata.

Fältundersökningarna, som inneburit en fördelning av kostnaderna på olika prestationer — ofta via arbetsmoment — har inom de olika tjänsteställestrata knutits till de olika befattningarna. För varje befattningstyp föreligger ett representativt material, som visar, hur man inom befattningen fördelar sin arbetstid på olika tjänster.

Fördelningen av övriga kostnader har i princip skett på samma sätt, ehuru andra metoder använts.

Överdirektör B 5

Organisationsavdelning
Avdelningsdirektör B 1

Postverkets organisation
Inrättande, klassificering, öppethållande samt indragning av postkontor och postexpeditioner
Lokalbrevbäring, lokala posttransporter vid postkontor och postexpeditioner samt särskild paket- och tidningsutdelning
Tjänstemanna- och biträdespersonalens antal löneställning arbetsuppgifter (göröms- och ansvarsfördelning) Postverkets personalstat
Tjänstemanna- och biträdespersonalens arbetstid och tjänstgöringsförhållanden övertidsgottgörelse obekvämlighetstillägg kupétraktamente
Arbetsmetoder och arbetsteknik i posttjänsten
Organisations- och rationaliseringsundersökningar i allmänhet
Företagsnärmdsverksamheten
Säkerhetsanordningar i form av alarmanläggningar o.d.
Kontroll av postverkets omkostnadstitlar

Trafikavdelning
Avdelningsdirektör B 1

Postbefordran av alla slag
Utgivande av Tidtabeller för järnvägsposterna m. m. Postlägenheter till utlandet och Postanstaltsförteckning
Postvagnar och postkupéinredningar
Postdiligensrörelse
Landsbygdens postförhållanden (poststationer, postombud, lantbrevbäring m.m.)
Organisations- och rationaliseringsundersökningar betr. landsbygdens postanordningar
Anställnings-, tjänstgörings- och avlöningsförhållanden för den avtalsanställda driftspersonalen (poststationsföreståndare, postombud, lantbrevbärare, diligenfunktionärer) Utgivande av avlöningsbestämmelser för denna personal

Personalbyrån

Byråchef B 3

Personalavdelning Byrådirektör A 27	<i>Tjänstemannapersonalens ansättningsförehållanden</i> Tjänstetillsättning placering, förflyttning, ledigheter, förordnanden, avsked och entledigande Placering och uppflyttning i löneklass Ersättning till kursdeltagare, handledare och instruktörer <i>Personalregistrering</i> Tjänstematrikel och personalförteckning för tjänstemannapersonalen, personalcirkulär Gratifikationer och belöningar Pensioner och livräntor till postverkets anställda och deras efterlevande
Personalvårdsavdelning Byrådirektör A 25	Allmän personalvård Personalkonsulentverksamheten Hälso- och sjukvård Arbetskydd Rehabilitering Konsultations- och postläkarnas verksamhet Uppföljning av sjukstatistik Introduktion av nyanställd personal
Rekryteringsavdelning Byrådirektör A 25	Personalstatistik Beräkning av rekryteringsbehovet Aktiv rekryteringsverksamhet Rekryteringsstadgan Kompetensvillkor Normer för elevurval
Postskola Byrådirektör A 27	Postpersonalens utbildning
Ombudsmansexp. Avdelningsdirektör B 1	Ansvar för fel och försummelser av postverkets personal Utförande och bevakning av postverkets rätt och talan inför domstolar

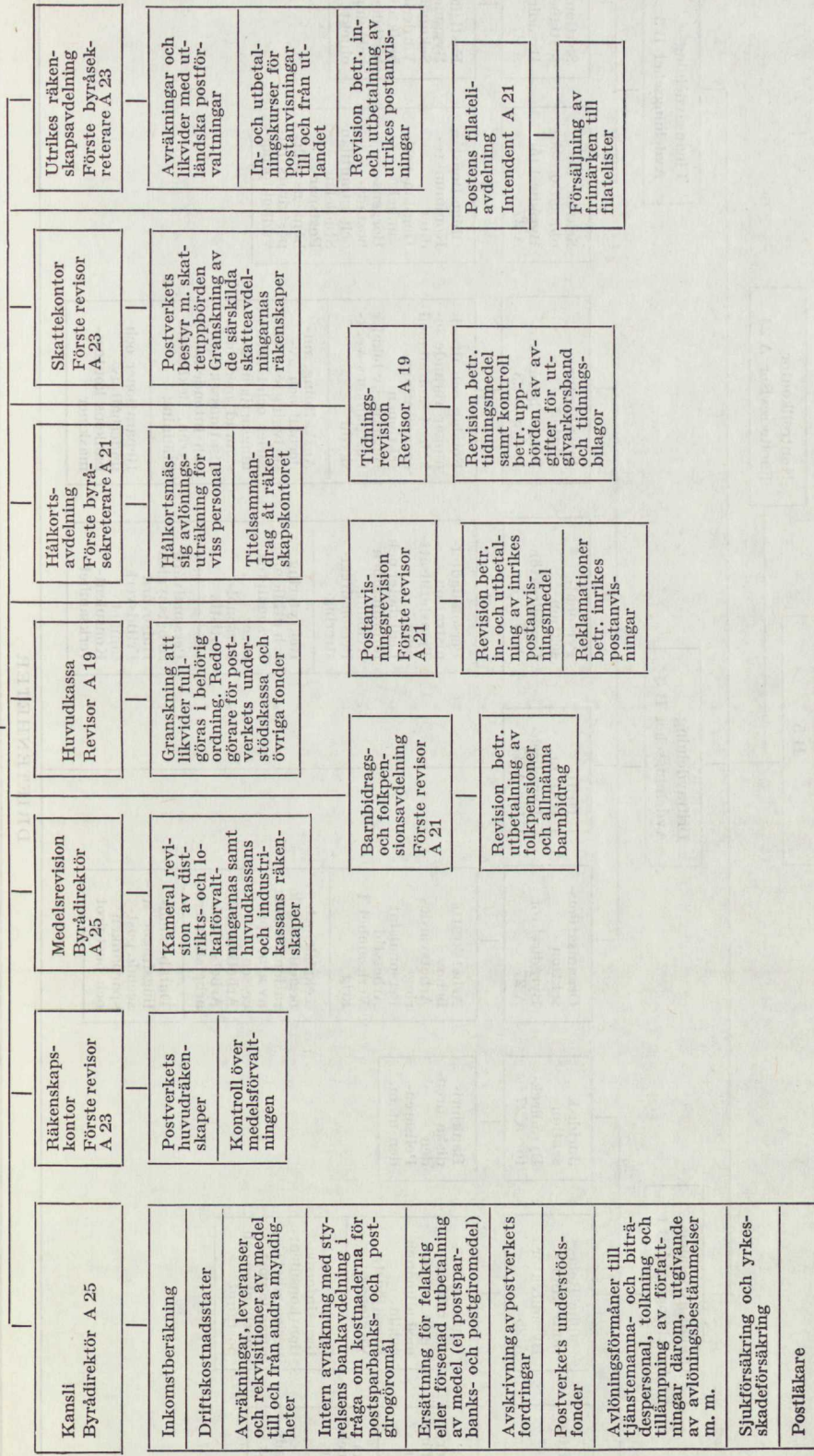
<p>Kansli Byrådirektör A 27</p>	<p>Upphandlings- och förrädsavdelning Avdelningsdirek- tör B 1</p>	<p>Stämpelexp. o. frimärksförråd Byrådirektör A 27</p>	<p>Byggnads- avdelning Avdelnings- direktör B 1</p>	<p>Frimärks- tryckeri Tryckerintend- ent A 25</p>	<p>Postmuseum Förste inten- dent A 25</p>	<p>Postverkets industrier Överingenjör B 1</p>
<p>Byråns personaladministration och andra uppgifter, som ej är att hänföra till fackavdelning inom byrån</p>	<p>Upphandlings- och förrädsverksamhet för såväl post- verket som stats- förvaltningen i övrigt (centralupp- handling)</p>	<p>Stämpel- väsendet Utgivning och tillhandahåll- ande av fri- märken och övriga värde- tecken samt diligensbil- jetter</p>	<p>Lokalanskaff- ning, planering, ny- och om- byggnader, postlokalers inredning och belysning</p>	<p>Gravering och tryckning av frimärken och övriga värde- tecken</p>	<p>Museum Filatelistiskt bibliotek Utställningar</p>	<p>Tryckeri (med bokbinderi och blankettförråd) Mekanisk verkstad Bilverkstad (med garage- verkstad i Cen- tralposthuset)</p>
<p>Kontroll över redovisningen av inven- tarier. Avskrivning av inventarier</p>	<p>Underhåll och re- paration av kon- torsmaskiner för såväl postverket som andra statliga myndigheter i Stockholm</p>	<p>Frånkostämp- lingsmaskiner</p>	<p>Tomtförvärv och statsplaner</p>			
<p>Tekniska hjälpmedel i posttjänsten</p>			<p>Kapitalinves- tering och värderings- ningskonto</p>			
<p>Telefonabonnemang och därmed sam- manhängande frågor för postverket</p>			<p>Fastighetsför- valtning</p>			
<p>Postverkets telefonväxlar i Stockholm</p>						
<p>Ersättnings- och skadeståndsfrågor (motorfordonsolyckor, skador genom postverkets anläggningar eller arbeten m. m.)</p>						
<p>Postverkets lunchrestauranger</p>						
<p>Kollektivavtal m. fl. frågor betr. arbetarpersonal</p>						
<p>Reklamnadsreglemente och liknande föreskrifter inom intendentsbyråns verksamhetsområde</p>						

Författningsbyrån

Byråchef B 3

Bilagor 4: 4

<p>Avd. för allm. och utrikes ärenden Byrådirektör A 27</p>	<p>Avd. för reglementsärenden Byrådirektör A 27</p>	<p>Avd. för tjänstebrevs- och korsbandsärenden m.m. Förste byråsekreterare A 23</p>	<p>Press- och informationsavd. Byrådirektör A 25</p>	<p>Kundtjänstavd. Byrådirektör A 25</p>	<p>Reklamationskontor Byrådirektör A 25</p>	<p>Statistiskt kontor Byrådirektör A 25</p>	<p>Arkiv och bibliotek Förste byråsekreterare A 21</p>
<p>Postavgifter och posttaxor</p> <p>Internationella postavtal</p> <p>Skriftväxling m. världspostföreningens organ och främmande postförvaltningar</p> <p>Tidningsärenden</p> <p>In- och utför-selbestäm-melser</p>	<p>Utarbetande, utgivning och vidmakthållande av postverkets författningar</p> <p>Tolkning och tillämpning av postverkets författningar och andra föreskrifter om posttjänsten</p> <p>Utgivning av styrelsens cirkulär (utom personalcirkulären)</p> <p>Konstruktion och redigering av postverkets blanketter (dock ej postbankens)</p>	<p>Försändelsers taxering</p> <p>Mass-, grupp- och varukorsband</p> <p>Förseelser vid försändelsers avlämnande till postbefordran samt om otillägna eller felaktiga försändelser i allmänhet</p> <p>Tjänstebrevs rätt och frankeringsfrihet</p> <p>Klagomål avseende försändelsers postbehandling</p>	<p>Press- och informationsverksamhet, såväl extern som intern</p> <p>Utgivning av tidskrifter för personalen, pressöversikter m. m.</p>	<p>Administrering av postverkets särskilda kundtjänstorganisation</p>	<p>Reklamationer, som inte rör postanvisningar eller postgirot; obeställbara försändelser</p> <p>Ersättning för förkomna, skadade, försenade eller felaktigt utlämnade försändelser</p>	<p>Postverkets statistik</p> <p>Postverkets årsberättelse</p>	<p>Arkivering</p> <p>Biblioteksverksamhet (dock inte filatelistiska biblioteket)</p> <p>Inköp av böcker o. andra publikationer, abonnemang på tidningar</p>
		<p>Postverkets adressregister Förste byråsekreterare A 23</p>					
		<p>Tillhandahållande av adresser för olika kategorier av personer och företag</p>					



Försvarsavdelningen

Militärassistent

Allmän sektion
Byrådirektör A 25

Postverkets krigsorganisation och
medverkan i det totala försvaret
Författningar
Personalärenden
Säkerhetstjänst
Postpersonalens värnplikts-
förhållanden

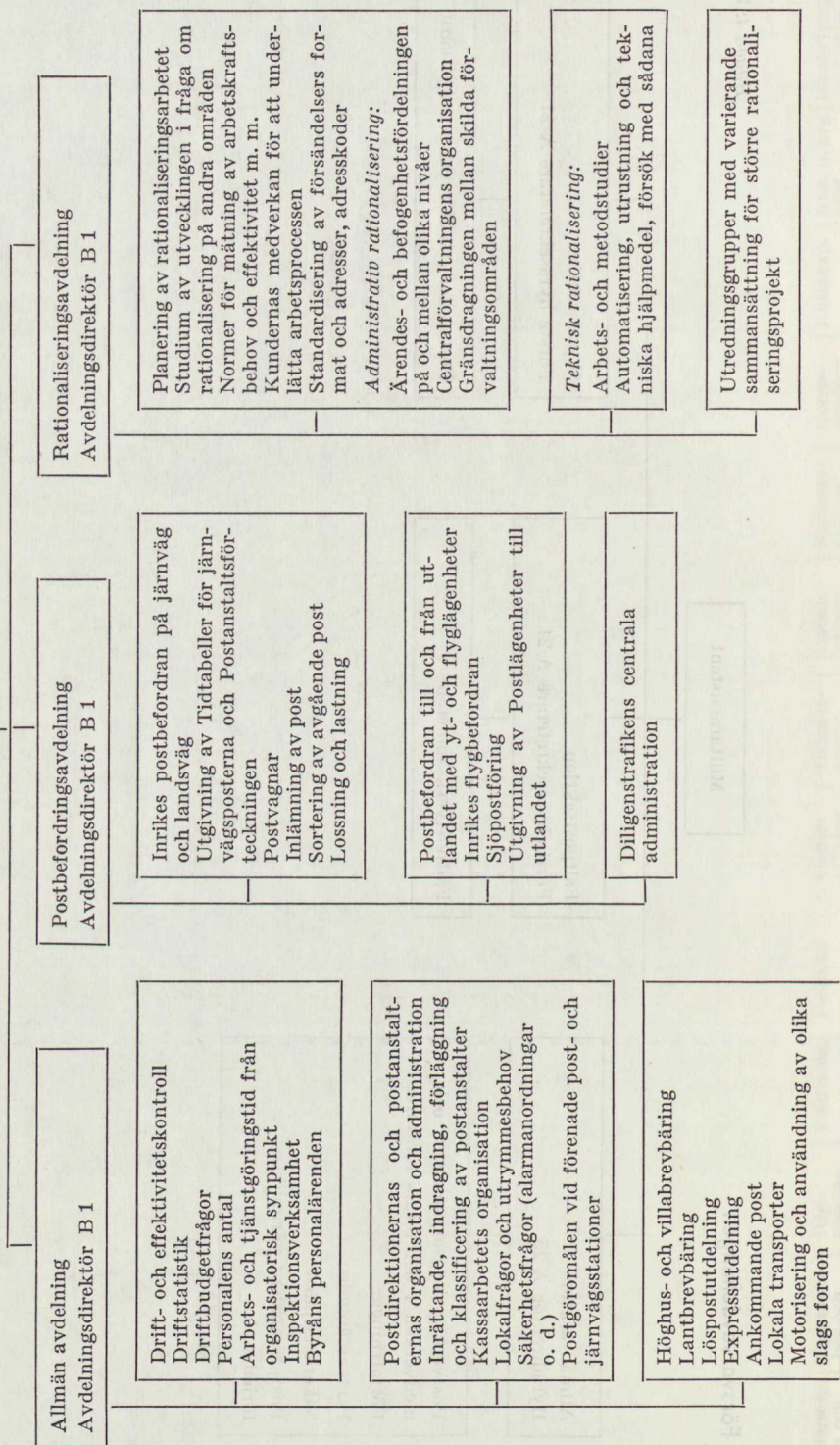
Fältpostsektion
Förste byråsekreterare A 21

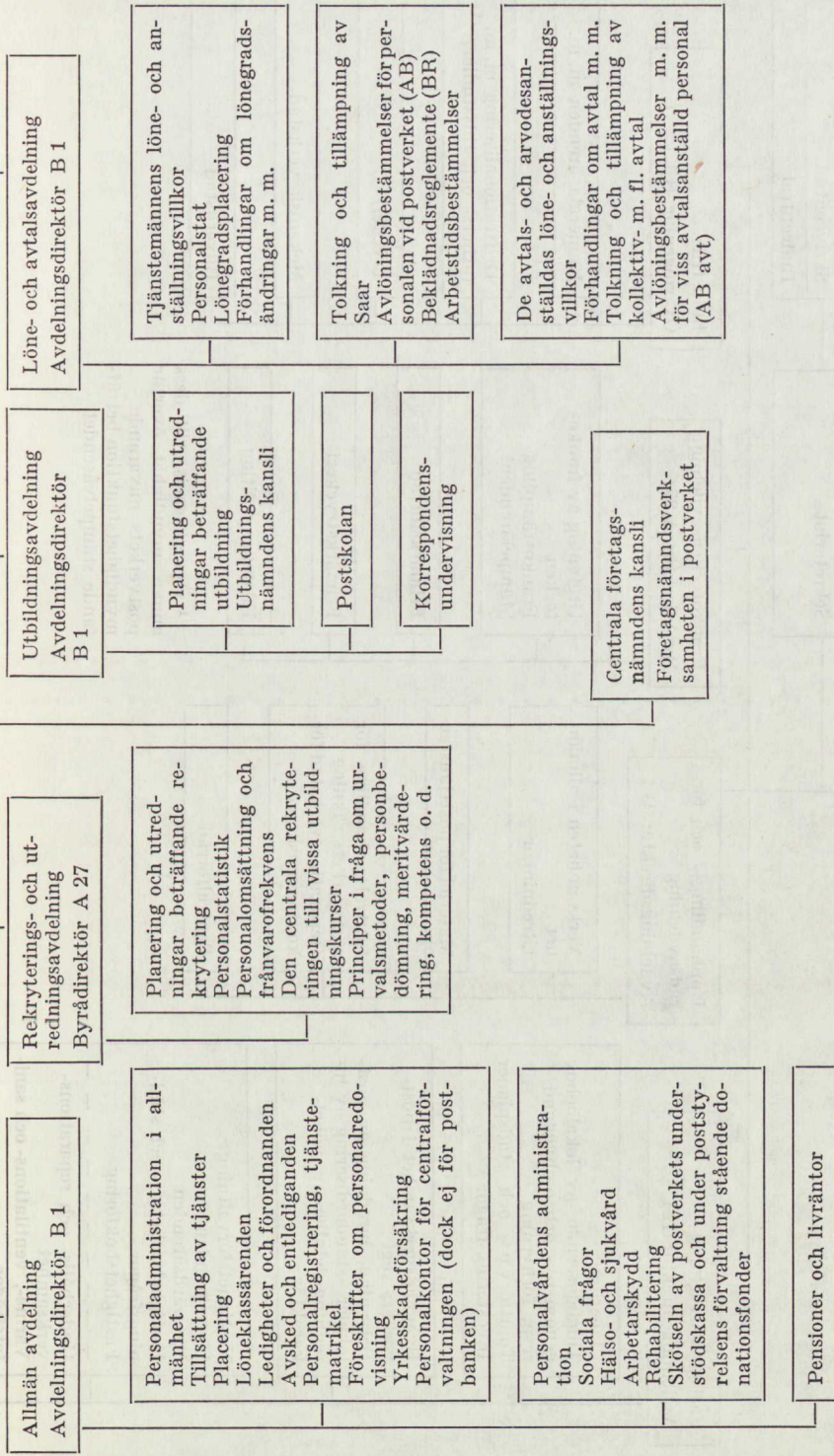
Fältpostverksamheten

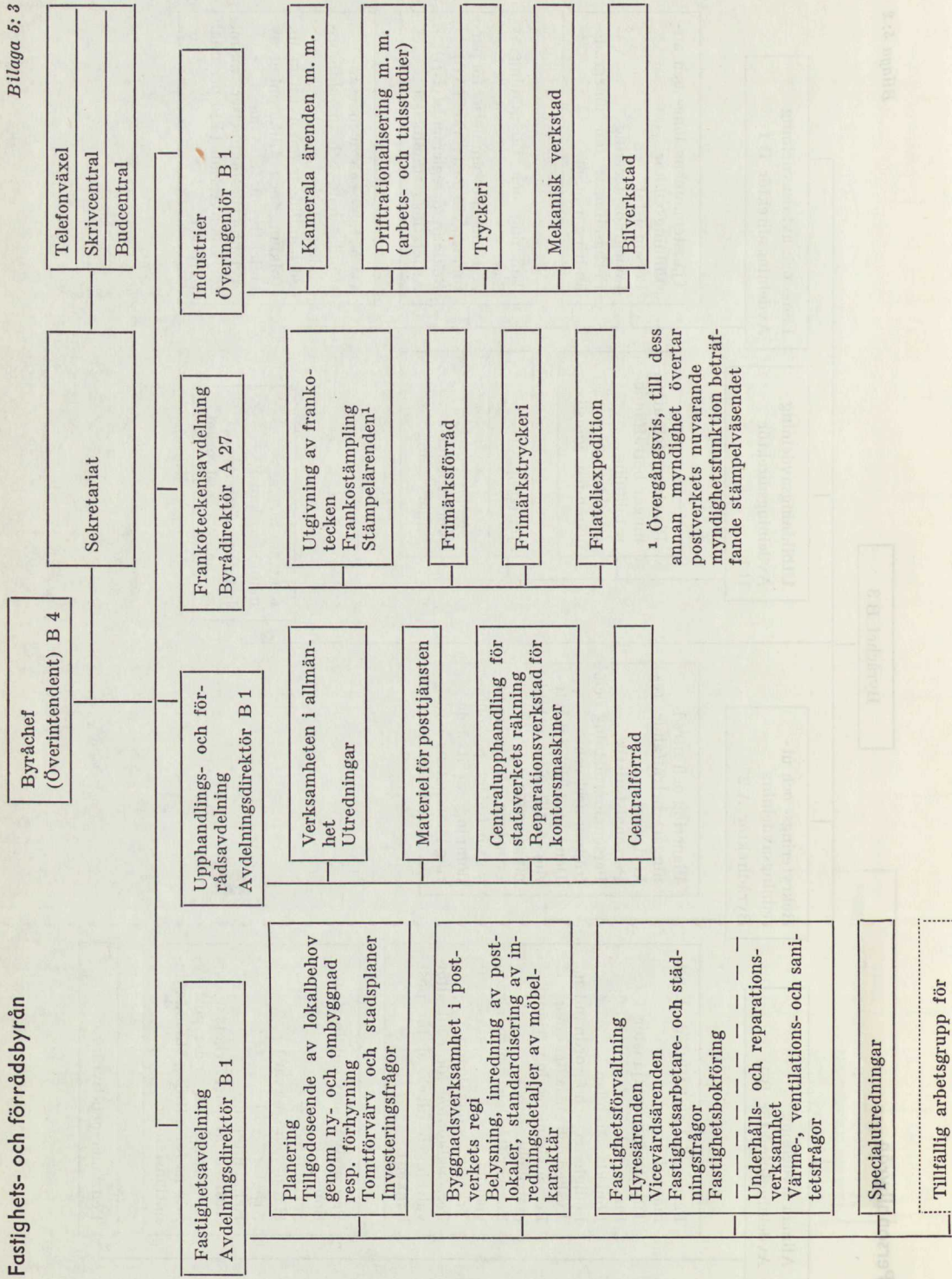
Skyddssektion
Förste byråsekreterare A 21

Postverkets civilförsvar och driftvärn

Driftbyrån





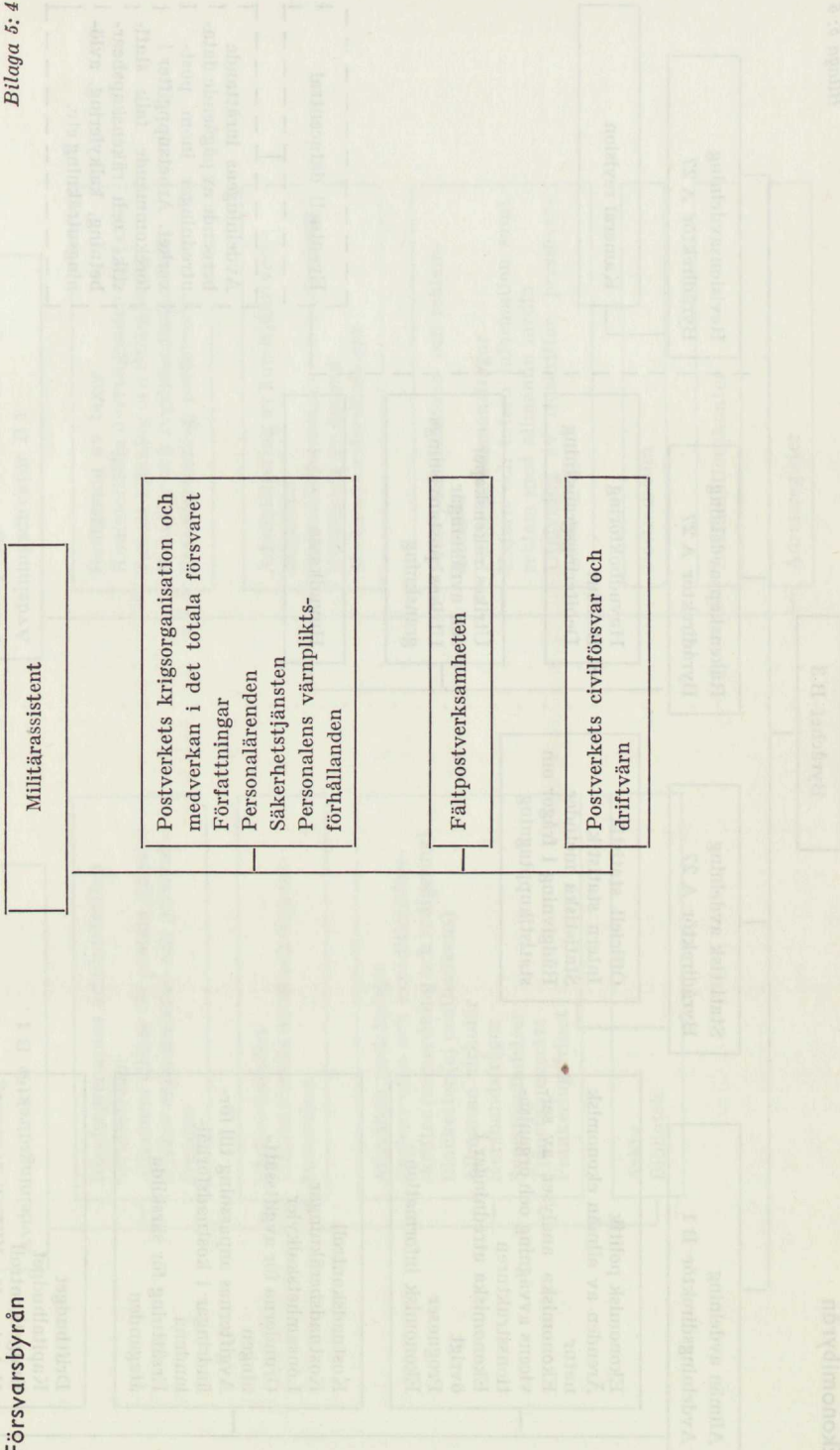


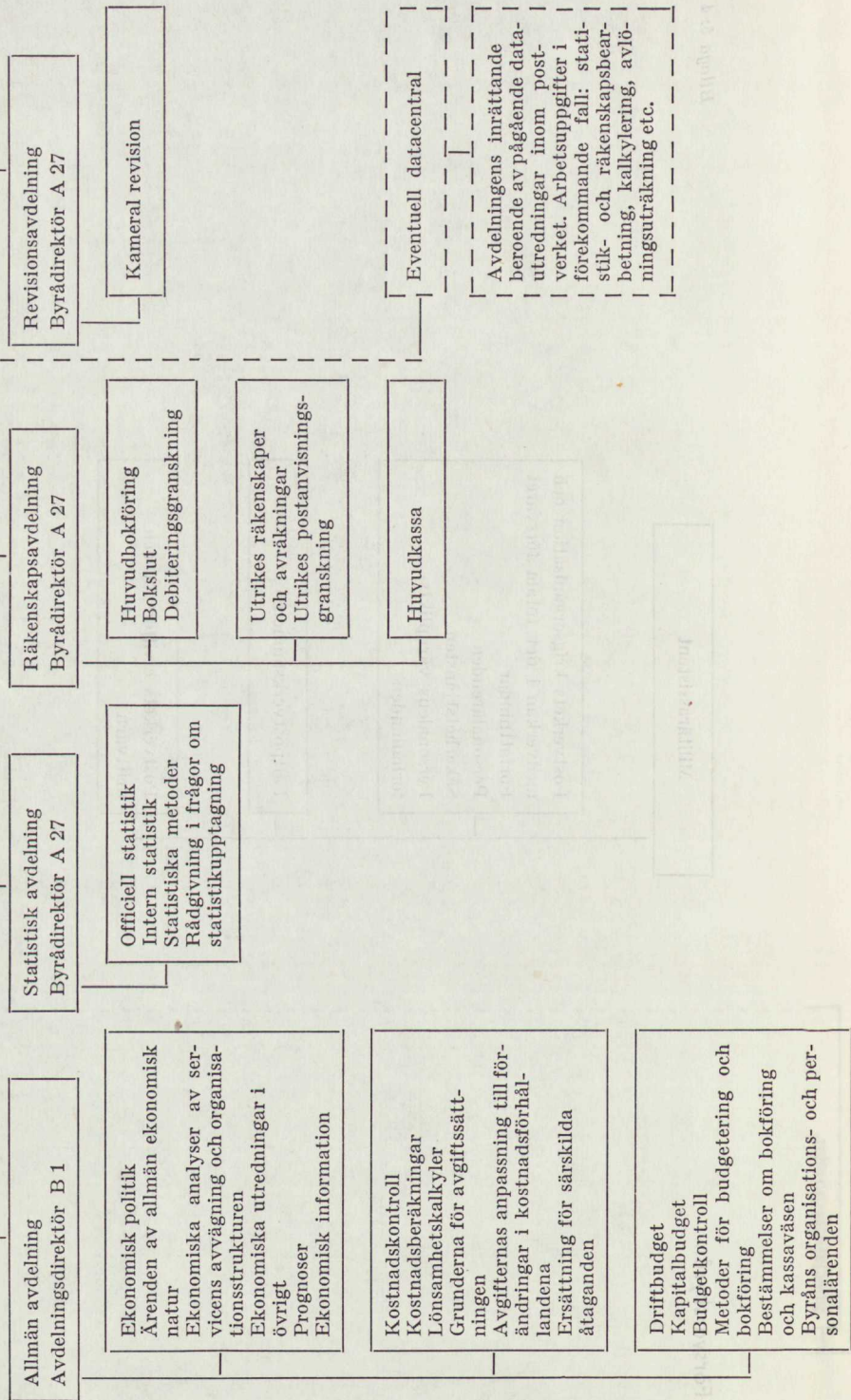
¹ Övergångsvis, till dess annan myndighet övertar postverkets nuvarande myndighetsfunktion beträffande stämpelväsendet

Tillfällig arbetsgrupp för mycket stora lokalprojekt

Försvarsbyrån

Bilaga 5: 4





Allmän avdelning
Avdelningsdirektör B 1

Rörelsegrenarnas administration
Servicefrågor
Allmänna villkor för postala tjänster
Byråns organisations- och personal-
ärenden

Utrikes ärenden
Internationella avtal och överens-
kommelser

Allmänna poststadgan
Reglementen och expeditjonsföre-
skrifter (samordning och redigering)
Blanketter (ej postbankens)
Allmänna cirkulär
Korsbandsfrågor
Svarsförsändelser
Tjänstebrevs rätt
Frankeringsfrihet

Arkiv
Bibliotek

Försäljnings- och PR-avdelning
Avdelningsdirektör B 1

Redigering av taxor
Kommersiella överväganden om taxor
Taxors tolkning och tillämpning
Rabatter och avgiftsmedsättningar
Portodebitering, portokredit

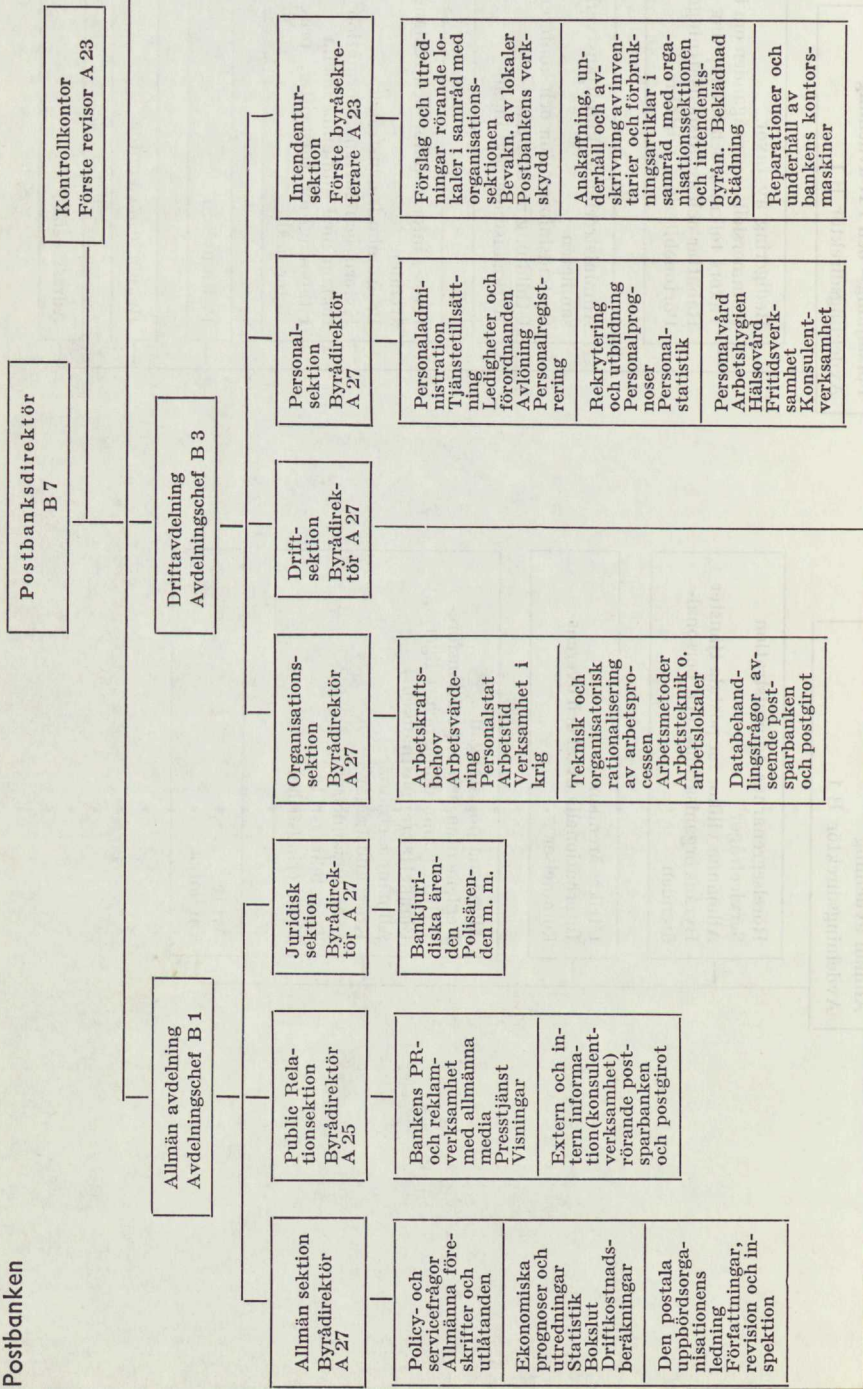
Administrering av kundtjänstverk-
samtheten
Ombudsinformation och konferenser
Utbildning av ombud
Marknadsundersökningar

Press-, informations- och reklam-
ärenden
Pressombudsmansfrågor
Extern och intern information samt
reklam med allmänna media
Utgivning av tidskrifter, pressöver-
sikter o. d.

Postmuseum

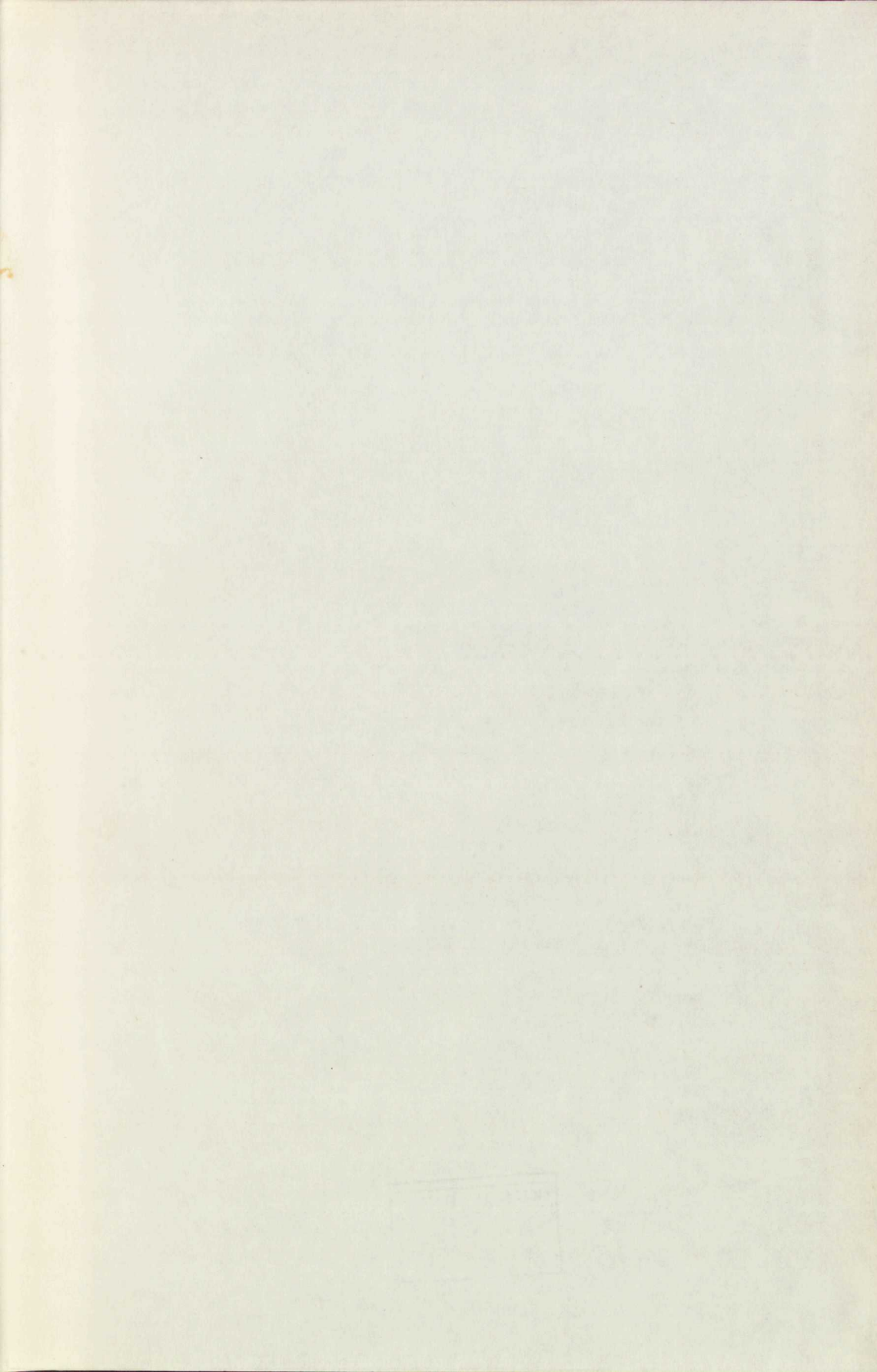
Reklamationskontor

Adressregister



DRIFTENHETER

Postsparbanken		Postgirot		Övriga		Gemensamma	
Bokföring	Revision: Postgirot Postanvisn. Folkpens. Barnbidrag	Utländs-rörelse	Skatteavd. för Sth stad m. fl.	Korrespondens	Kassaexp.	Ank. o. avg. post och blankett-Adresstryck förråd	Arkiv
Regist-rering		Under-sökning					
Sparkklub-bar och lönsparan-de							
Undersök-ning och revision							



KUNGL BIBL.
14 DEC 1962
STOCKHOLM

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1962

1. Helsetjeneste for søfarende.
2. Nordiskt samarbete inom radio och television.
3. Vattenkraften i Torne och Kalix älvar.
4. Nordisk bogmarked.
5. Sommartid.
6. Nordisk arbetsmarknad för tandläkare.
7. Beretning om indsamling af materiale til forhåndsorientering af eksperter, der fra de nordiske lande sendes til udviklingslandene.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Atomansvarighet II. [14]
Utlandssvenskars deltagande i allmänna val. [19]
Nedre justitierevisionens arbetsorganisation. [20]
Expropriation för sanering av historiskt eller kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. [24]
Radions juridiska ansvar. [27]

Utrikesdepartementet

Aspekter på utvecklingsbiståndet. [12]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarets personalfrågor. [3]
Försvarets tandvård. [23]
Arbetsidsreglering för militär personal och civil-militär. [30]

Socialdepartementet

Skogstillgångarna i Jämtlands län. [1]
Arbetsidsförkortningens omfattning och utläggning. [17]
Ny semesterlag. [44]

Kommunikationsdepartementet

Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. [6]
Avgiftsbelagda trafikaneläggningar. [26]
Säkerhetsinspektion av motorfordon och släpvarnar. [29]
Svensk trafikpolitik III. [35]
Byggnadsstyrelsens arbetsuppgifter och personalorganisation. [37]
Vägväsendets distriktsorganisation. [46]
Postverkets organisation. [52]

Finansdepartementet

Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. [8]
Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. [9]
1959 års långtidsutredning. 1. Svensk ekonomi 1960—1965. [10] 2. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. [11]
Skärpta regler för rusdrycksinköp. [13]

Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsväsendet. Del II. [18]
Reviderad nationalbudget för år 1962. [25]
Stadshypoteks- och bostadskreditinstitutionerna. [31]
Automatisk databehandling. [32]
Mål och medel i stabiliseringspolitiken — Remissyttranden. [41]
Avdrag för representationskostnader, m. m. [42]
Beskattnings av traktamenten m. m. [47]
Bevakning, avskrivning och eftergift av kronans fordringar. [49]

Ecklesiastikdepartementet

Vidgad vuxenutbildning på gymnasieområdet. [5]
Korrespondensundervisningen inom skolväsendet. [16]
Skolväsendets centrala ledning. [28]
Försvarsmedicinsk forskning i totalförsvaret. [34]
Socionomutbildningen. [43]
Utbildning av arbetsterapeuter. [50]
Lärare och handledare för det fria och frivilliga musikbildningsarbetet. [51]

Jordbruksdepartementet

Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. [2]
Veterinärmedicinsk forskning och undervisning. [33]
Naturen och samhället. [36]
Jordbrukstekniska institutet och statens forskningsanstalt för lantmannabyggnader. [45]

Handelsdepartementet

Den allmänna näringslagstiftningen. [15]
Beredskapslagring av olja 1963—1969. [40]

Inrikesdepartementet

Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. [4]
Kommunalrättskommittén. 2. Kommunal beredskap. [7] 3. Kommunalt stöd åt studerande från utvecklingsländerna. [21]
Samhällsfarlig asocialitet. [22]
Utbildning av sjukvårdsadministratörer. [38]
Rasriskerna i Götaälvdalen. [48]

Civildepartementet

Ortsprisindex. [39]