

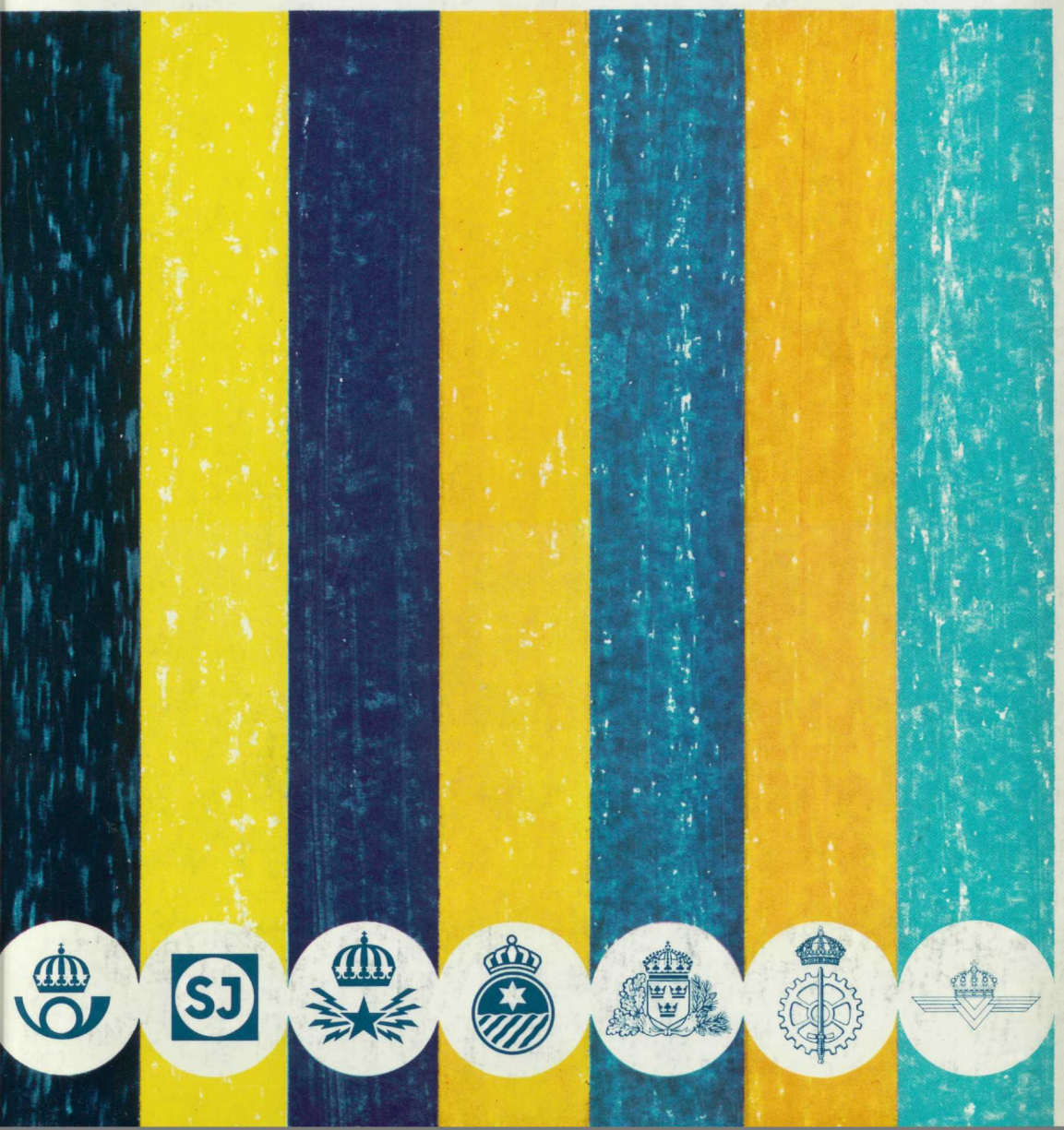
National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

affärsverken

ekonomi □ konkurrens □ effektivitet

1



Statens offentliga utredningar
1968:45
Finansdepartementet

Affärsverken

Ekonomi, konkurrens och effektivitet

Del 1

Betänkande avgivet av Affärsverksutredningen
Stockholm 1968

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet och chefen för finansdepartementet 7

Sammanfattning av affärsverksutredningens betänkande 9

Kapitel 1 *Direktiv och kommentarer* . . 17

Kapitel 2 *Affärsverksformen* 22
2.1 Skälen för affärsverkens och affärsverksformens tillkomst 22
2.2 Innebörden av affärsverksformen . 26

Kapitel 3 *Presentation av affärsverken* . 29
3.1 Affärsverkens ställning i samhällsekonomin 29
3.2 De individuella affärsverken 33
3.2.1 Postverket, exklusive postbanken 33
3.2.2 Statens järnvägar och dess dotterbolag 34
3.2.3 Televerket och dess dotterbolag 39
3.2.4 Statens vattenfallsverk och dess dotterbolag 41
3.2.5 Domänverket 45
3.2.6 Försvarets fabriksverk och dess dotterbolag 46
3.2.7 Luftfartsverket 47

Kapitel 4 *Gällande riktlinjer för affärsverkens ekonomiska handlande* 50
4.1 Allmänt 50
4.2 Ekonomisk målsättning 50
4.3 Hänsyn till andra samhälleliga målsättningar 52
4.4 Riktlinjer för olika moment i affärsverkens ekonomiska handlande . . 53
4.4.1 Redovisningen i statsbokföringen 53
4.4.2 Kapitalförsörjning 55
4.4.3 Investeringar. Försäljning av anläggningstillgångar 56
4.4.4 Driftstater 58
4.4.5 Löpande inkomster. Priser och taxor 58
4.4.6 Löpande utgifter 60
4.4.7 Avskrivningar 61
4.4.8 Övriga avsättningar 62
4.4.9 Skatter 63
4.4.10 Överskott och underskott . . 64

Kapitel 5 *Affärsverkens ekonomi och utveckling 1950–1965* 65
5.1 Inledning 65
5.1.1 Framställningens syfte 65
5.1.2 Källmaterial och terminologi . 65
5.2 Den samhällsekonomiska bakgrunden 66
5.3 Beskrivning av verken. Resultatutveckling och ekonomisk struktur . . 68
5.3.1 Postverket exkl. postbanken . 68
5.3.2 Statens järnvägar 74
5.3.3 Televerket exkl. rundradio . . 80
5.3.4 Statens vattenfallsverk 88
5.3.5 Domänverket 97
5.3.6 Försvarets fabriksverk 102
5.3.7 Luftfartsverket 108
5.4 Sammanfattande beskrivning av verkens ekonomiska utveckling 112
5.4.1 Utveckling av produktion, priser, kostnader och bruttoöverskott 112
5.4.2 Kommentar till den ekonomiska utvecklingen 119

Kapitel 6 *Tidigare väckta förslag* . . . 128
6.1 Inledning 128
6.2 Förslag som huvudsakligen berör flera verk 128
6.2.1 Proposition angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken 128
6.2.2 Företagsformsutredningens betänkanden 131
6.2.3 PM angående de statliga kommunikationsverkens behov av rörelsemedel 134
6.2.4 Vissa andra förslag som berör flera verk 135

6.3 Förslag som huvudsakligen berör ett verk 136
6.3.1 Förslag som berör postverket 136
6.3.2 Förslag som berör statens järnvägar 140
6.3.3 Förslag som berör televerket . 141
6.3.4 Förslag som berör statens vattenfallsverk 142
6.3.5 Förslag som berör domänverket 146
6.3.6 Förslag som berör försvarets fabriksverk 150
6.3.7 Förslag som berör luftfartsverket 151
6.4 Sammanfattning 153

Kapitel 7 *Principiella tankegångar ur den ekonomiska litteraturen* 155
7.1 Olika varianter av kostnadsanpassad prissättning 155
7.2 Prissättning och produktionsplanering vid full kostnadstäckning . . . 156
7.3 Marginalkostnadsstyrd pris- och produktionsanpassning 157
7.4 Samhällsekonomiska och företagsekonomiska investeringskalkyler . . 160
7.5 Samordningen mellan investerings- och prispolitik 161
7.6 Utvecklingen inom »the theory of the firm» 162
7.7 Samhällsekonomisk optimering på olika nivåer 163

Kapitel 8 *Grundläggande värderingar vid utarbetandet av nya riktlinjer för affärsverken* 165
8.1 Affärsverkens roll i samhällsekonomin 165
8.2 Den samhällsekonomiska målsättningen och affärsverkens företagsekonomiska målsättning 165
8.3 Affärsverken som självständiga ekonomiska enheter 166
8.4 Statsmakternas förhållande till affärsverken 167
8.5 Affärsverkens konkurrensförhållande till andra företag och till ekonomin i övrigt 168
8.6 Kostnadstäckningsprincipens skiftande innebörd 170
8.7 Kostnadstäckningsprincipens roll för affärsverkens ekonomiska handlande 172
8.8 Kostnadstäckningsprincipens nuvarande tolkning 173
8.9 Brister i kostnadstäckningsprincipens nuvarande tillämpning 174
8.10 Kostnadstäckningsprincipens uppgift i framtiden 175
8.11 Konkurrenslägets betydelse för kostnadstäckningsprincipens tillämpning 176

Kapitel 9 *Grunddragen i affärsverksutredningens förslag* 177
9.1 Utgångspunkterna för förslagen . . 177
9.2 Synpunkter på förräntningspliktens utformning 178
9.3 Synpunkter på en uppdelning av statskapitalet i lån och eget kapital 179
9.4 Synpunkter på fördelning mellan verkskapital och statsverkslån . . 180
9.4.1 Kapitalanskaffning och fördelning i framtiden 180
9.4.2 Fördelningen av det vid övergången befintliga kapitalet. . 182
9.5 Synpunkter på avskrivnings- och fonderingsnormer 183
9.6 Synpunkter på lämplig nivå för låneränta resp. utdelning 184
9.7 Synpunkter på självfinansieringsmålsättningen 185

Kapitel 10 *Affärsverksutredningens förslag* 186
10.1 Affärsverksutredningens »paketlösning» 186
10.2 Förslagets tillämplighet på de olika affärsverken 187
10.3 Behandlingen av statskapitalet i samband med övergången till den föreslagna ordningen 188
10.4 Affärsverkens finansiering och medelsredovisning 189
10.5 Finansieringen under löpande budgetår 193
10.6 Affärsverksutredningens förslag till pensionskostnadsberäkning . . . 194
10.7 Avskrivningar, lagervärdering och fonderingar 196
10.8 Affärsverkens bokslutsdispositioner och avkastningskravets uppbyggnad 198
10.9 Utredningens förslag beträffande konjunkturutjämningsfond för affärsverken 200
10.10 Finansiella översyner av affärsverkens ställning 201
10.11 Befogenhetsfördelningen beträffande priser och taxor 201

Kapitel 11 *Konsekvenser vid tillämpningen av affärsverksutredningens förslag* . . . 203
11.1 Beräkning av affärsverkens avkast-

ning m. m. under femårsperioden 1.7.1966–30.6.1971 203
11.2 Kommentarer till affärsverkens redovisade ekonomiska utveckling. . 204
11.2.1 Postverket 204
11.2.2 Statens järnvägar 207
11.2.3 Televerket 212
11.2.4 Statens vattenfallsverk . . . 213
11.2.5 Domänverket 217
11.2.6 Försvarets fabriksverk . . . 217
11.2.7 Luftfartsverket 223
11.3 Affärsverkens ekonomiska handlande med utgångspunkt från affärsverksutredningens förslag 224
11.3.1 Konkurrens och investeringsbenägenhet som effektivitetsstimulerande faktorer . . . 224
11.3.2 Affärsverkens produktionspolitik 224
11.3.3 Prissättningspolitikens roll i utvecklingen 225
11.3.4 Bindningar i prisstrukturen 225
11.3.5 Prisförändringar på kort sikt 226
11.3.6 Affärsverkens investeringspolitik 226

Kapitel 12 *Affärsverkens ställning i statsbudgeten, ekonomisk redovisning och kontroll* 229
12.1 Affärsverkens ställning i statsbudgeten 229
12.1.1 Nuvarande ordning 229
12.1.2 Budgettekniska konsekvenser av affärsverksutredningens förslag 230
12.2 Affärsverkens finansiering, ekonomiska redovisning och interna kontroll 232
12.2.1 Affärsverkens finansiering . 232
12.2.2 Affärsverkens externa redovisning 233
12.2.3 Affärsverkens interna ekonomi- och administrationssystem 234

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Genom beslut den 29 december 1961 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla sakkunniga för utredning rörande riktlinjerna för affärsverkens pris- och taxepolitik.

De sakkunniga antog namnet Affärsverksutredningen. I utredningens arbete har som ledamöter deltagit landshövdingen G. F. E. Cederwall, tillika ordförande (t. o. m. den 15 mars 1963), generaldirektör E. O. H. Grafström, tillika ordförande (fr. o. m. den 26 april 1963), numera bankdirektören O. I. Blennow, numera direktören E. A. Sjöberg, numera statssekreteraren C. R. Tilert (t. o. m. den 9 september 1964), numera budgetchefen B. J. Sjönander (fr. o. m. den 10 september 1964) och numera administrative direktören K. L. Öhrström.

Som experter har medverkat numera revisionsdirektören S. O. Säfström, numera departementsrådet S. E. V. Swarting (fr. o. m. den 8 oktober 1963), numera ekonomidirektören S. V. B Ekdahl (fr. o. m. den 20 mars 1964), numera departementsrådet N. O. F. Hasslev (fr. o. m. den 13 november 1964), avdelningsdirektören B. O. H. Sundin (fr. o. m. den 4 oktober 1965), lönedirektören O. H. Kalén (fr. o. m. den 28 januari 1968) och administrative direktören A. G. Sandberg (fr. o. m. den 12 mars 1968).

Såsom sekreterare har tjänstgjort civilekonomen B. F. Fornstad och numera departementsrådet S. E. V. Swarting (t. o. m. den 7 oktober 1963). Som biträdande sekreterare har tjänstgjort numera budgetchefen B. J. Sjönander (t. o. m. den 9 september 1964), numera departementsrådet S. R. E. J. Nordenfalk (fr. o. m. den 4 oktober 1965), jur. stud. G. E. Malmström (fr. o. m. den 4 juli 1967) samt departementssekreteraren B. O. Karlsson (fr. o. m. den 20 juli 1967).

På uppdrag av utredningen har civilekonom Fornstad utarbetat en promemoria kallad »Prissättning i offentliga företag». Arbetet redovisas i bilaga nr 1 till utredningens betänkande.

Vidare har åt experten, lönedirektör Kalén, uppdragits att utarbeta en promemoria över affärsverkens pensionskostnadsfråga. Promemorian redovisas som bilaga nr 2 till utredningens betänkande.

Till utredningen har för att tas i övervägande vid uppdragets fullgörande överlämnats:

1. Skattelagssakkunnigas betänkande med förslag angående den kommunala beskattningen av kraftverk m. m. jämte övriga handlingar i ärendet jämte bevillningsutskottets uttalande beträffande statens vattenfallsverks avdragsräntor.
2. Kungl. Maj:ts beslut den 28 juni 1963 angående bokföringsåtgärder i anledning av överflyttning av kvarteret Björnen i Stockholm till byggnadsstyrelsens förvaltning.
3. Fråga om ersättning till affärsverken för tidigareläggning av arbeten och beställningar av konjunktur- och sysselsättningspolitiska skäl (prop. 1963: 150, sid. 34–45).

4. Fråga om statens järnvägars pensionsutgifter (prop. 1963: 191).

5. Rörelsemedelsutredningens PM jämte remissyttranden.

6. Framställning av järnvägsstyrelsen i fråga om kontinuerlig avskrivning av värdebeständiga objekt.

7. Framställning av Sveriges Kreditbank om ändring av kungörelse om skyldighet för medelsförvaltande statliga myndigheter m. fl. att i vissa fall anlita riksbanken, postgirorörelsen eller Sveriges Kreditbank aktiebolag m. m. (SFS 1951: 453) jämte remissyttranden.

8. Framställning av järnvägsstyrelsen om ersättning för driftkostnader, avseende viss försvarsberedskap vid statens järnvägar.

9. Framställning av vattenfallsstyrelsen angående disposition av köpeskillingar m. m.

10. Skrivelse från statens vattenfallsverk med överlämnande av en av ekonomidirektör Helleberg utarbetad handling »Felfunktioner vid statens affärsverks ekonomiskötsel i anslutning till det konventionella förräntningskravet».

Affärsverksutredningen har efter remiss avgivit följande yttranden:

1. Över en av förre postbankschefen Sven Lönnqvist utarbetad promemoria angående de statliga kommunikationsverkens behov av rörelsemedel.

2. Över 1956 års postutrednings den 5 december 1962 avgivna betänkande angående postverkets organisation samt en av generalpoststyrelsen utarbetad promemoria med kostnadsberäkningar m. m. rörande vissa serviceåtgärder.

3. Över dels järnvägsstyrelsens framställning den 20 mars 1964 angående nedskrivning av statens järnvägars bokförda statskapital och dels järnvägsstyrelsens framställning den 30 augusti 1962 i vad avser frågan om statens järnvägars pensionskostnad.

4. Över 1963 års luftfartsutrednings den 25 augusti 1966 avgivna betänkande angående luftfartsverkets framtida ställning m. m.

5. Över framställning från försvarets fabriksverk den 17 maj 1967 om att få öppna checkräkningskonto i Sveriges Kreditbank.

6. Över statens vattenfallsverks förslag den 13 december 1967 om ändrad företagsform för verket.

7. Över skogsföretagsberedningens promemoria den 15 december 1967 angående effektivisering och samordning av statens skogsföretag (Fi stencil 1967: 16).

8. Över sjöfartsutredningens i december 1967 avgivna betänkande »Sjöfartsverkets arbetsuppgifter och organisation».

Affärsverksutredningen, som nu utfört sitt uppdrag, får härmed överlämna sitt betänkande.

Stockholm den

Erik Grafström

Ingemar Blennow *Arne Sjöberg*

Bo Jonas Sjönander *Lennart Öhrström*

/Bengt Fornstad

Sammanfattning av affärsverksutredningens betänkande

Utredningsuppgiften

Affärsverksutredningen har tolkat sina direktiv så, att den primära arbetsuppgiften varit att utarbeta och framlägga förslag ifråga om riktlinjerna för affärsverkens ekonomiska målsättning och handlande. Däremot har utredningen ansett att det primärt bör vara verkens egen uppgift att på basis av ett i enlighet härmed definierat avkastningskrav utforma en passande pris- och taxepolitik. Utredningen har vidare utgått från att dess förslag skulle rymmas inom den konstitutionella formen för affärsverken. Utredningen har emellertid rent allmänt velat tillkännage den uppfattningen att det föreligger anledning överväga en övergång från verksform till bolag för de affärsverk, som ur marknadssynpunkt är lämpade att arbeta i aktiebolagsformen.

Allmän bakgrund

De statliga affärsverken utgörs av följande sju företag: postverket, statens järnvägar, televerket, statens vattenfallsverk, domänverket, försvarets fabriksverk och luftfartsverket. De har till alldeles övervägande delen affärsdrivande uppgifter, dock förekommer i några av affärsverken ett visst inslag av myndighetsuppgifter. Jämfört med rena myndigheter intar affärsverken en relativt fristående ställning. De utgör emellertid inte självständiga juridiska personer, utan är en del av den statliga förvaltningen. Affärsverken äger själva i inte obetydlig utsträckning att bestämma över sina ekonomiska förhållanden. För några av verken fastställer dock regeringen taxorna för deras produkter och för alla verken fastställer statsmakterna investeringsutrymmet.

Affärsverken har tillkommit vid skilda tidpunkter. Det äldsta – postverket – går tillbaka på en förordning från 1600-talet, medan de yngsta – försvarets fabriksverk och luftfartsverket – tillkom på 1940-talet. Valet av affärsverksformen för ifrågavarande sju rörelser är inte baserat på entydiga och allmänna kriterier, som skulle predestinera en viss statlig verksamhet att bedrivas i affärsverksform. Det är i stället de enskilda verkens historiska utveckling och bedömningen vid tidpunkten för besluten, som kommit att bli avgörande för valet av företagsform.

Affärsverken har sammanlagt ca 160 000 anställda, vilket innebär att ungefär var tjugonde yrkesverksam arbetar i ett affärsverk. Deras sammanlagda produktionsvärde uppgår till ca 5 % av bruttonationalprodukten (BNP). De årliga investeringarna ligger på en nivå av 1 500 till 2 000 milj. kr, motsvarande 6–8 % av de totala bruttoinvesteringarna i landet.

Utredningen har genomfört en studie över hur affärsverken utvecklats under 15-årsperioden 1950–1965. Verkens samman-

lagda produktion har under denna tid stigit i ungefär samma takt som BNP, under 1960-talet dock något långsammare. För flertalet av affärsverken har den genomsnittliga prisnivån stigit i långsammare takt än konsumentprisindex. Detta innebär att dessa verks produkter har blivit relativt sett billigare än produkter i allmänhet. Verkens avkastning i relation till omsättningen resp. till av dem disponerat statskapital har under 1950-talets mitt visat en sjunkande tendens. Från slutet av 1950-talet är tendensen emellertid den omvända.

Den ekonomiska målsättning, som gäller för flertalet affärsverk, föreskriver att affärsverket skall med intäkter från rörelsen täcka sina kostnader inkl. avskrivningar och förräntning på det bokförda statskapitalet. Att affärsverken arbetat med en på denna kostnadstäckningsprincip grundad ekonomisk målsättning torde ha varit förutsättningen för att riksdag och regering kunnat gå med på en ganska långt gående delegering av ekonomisk beslutanderätt till affärsverken. Därigenom att denna målsättning inriktat uppmärksamheten på kostnadsutvecklingen inom affärsverken har den också verkat i effektivitetskontrollerande riktning. Nackdelen med denna ekonomiska målsättning ligger framför allt däri att den bygger på historiska kostnadsdata, vilket bl. a. innebär att den inte tar hänsyn till av teknisk utveckling och penningvärdeförändringar betingade skillnader i kostnadsläget.

Inom ramen för denna officiella, på täckning av de historiska kostnaderna inriktade målsättning, har affärsverken i varierande utsträckning även baserat prissättningen på speciella kalkyler avseende kostnaden för den med den aktuella marginella produktionen förknippade resursförbrukningen. Dessa kostnadsuppskattningar kan ligga högre eller lägre än de historiska på grund av stigande priser, stordriftsfördelar eller teknisk utveckling. Det marginella betraktelsesättet har i vissa fall fått ligga till grund för uppskattningar av de samhällsekonomiska kostnader som varit förbundna med affärsverkens verksamhet.

Inom vissa affärsverk ersattes under 1950-talet avskrivningar på det historiska anskaffningsvärdet med avskrivningar på ett indexberäknat återanskaffningsvärde. Detta var i första hand motiverat av önskemål att genom ökad självfinansiering inom affärsverken minska den statsfinansiella belastning som deras investeringar medförde. Vid tidpunkten för genomförandet hade omläggningen önskad effekt såtillvida som att avskrivningsbeloppen ökade väsentligt. De högre avskrivningsbeloppen har emellertid lett till en snabbare amortering av det till anläggningstillgångarna hänförliga, på historiska anskaffningsvärden baserade statskapitalet. Avskrivningar på återanskaffningsvärde har därför medfört att vissa affärsverks statskapital och förräntningsplikt kommit att genomgå en relativ minskning sett i förhållande till verksamhetsvolymen. Av skäl som närmare skall redovisas i det följande finner emellertid affärsverksutredningen att denna minskning av statskapitalet i dagens läge inte ger anledning till direkt oro. Under vissa omständigheter skulle emellertid en fortsatt tillämpning av nuvarande avskrivningsprinciper kunna leda till en snedvriden kostnadsberäkning.

De senaste årtiondenas utveckling har för vissa affärsverk medfört att verksamheten i högre grad än tidigare konkurrerar med enskilda företag. Härtill har bidragit i första hand den tekniska utvecklingen som medfört att en och samma prestation kan tillgodoses på flera alternativa sätt (t. ex. järnvägs- resp. biltransporter, oljeeldning resp. elvärme). Den höjda levnadsstandarden betyder att en större del av konsumtionen än tidigare hänför sig till umbärliga, om konsumtionsutrymmet konkurrerande varor. Mot denna bakgrund bedömer affärsverksutredningen det som realistiskt att förvänta sig att konkurrensinslaget i framtiden successivt kommer att bli ännu starkare. För att detta ökade konkurrensinslag skall medföra den önskvärda effektivitetsstimulansen krävs emellertid att affärsverken får konkurrera med enskilda företag på möjligast lika villkor samt att affärsverkens redovisning och finansiering utformas med tanke på att möjliggöra en

meningsfylld effektivitetsjämförelse mellan affärsverket och dess konkurrenter.

Principen om konkurrens på lika villkor tillgodoser också de önskemål om en effektiv resursallokering som under senare år framförts i olika sammanhang. I en på konkurrens på lika villkor baserad marknadsekonomi gäller i allmänhet att ett lönsamt företags produkter är marknadsmässigt sett mera angelägna än ett mindre lönsamt företags. Den högre lönsamheten ger i sin tur det förra företaget möjlighet att bjuda över det mindre lönsamma företaget när det gäller att förvärva de för produktionen nödvändiga produktionsfaktorerna.

Även ur konjunkturpolitisk synpunkt är en likabehandling av affärsverk och enskilda företag angelägen. Konjunkturpolitiska åtgärder av olika slag kan sägas syfta till att tidsförskjuta vissa aktiviteter eller projekt så att erforderlig jämvikt i kapitalutnyttjande och sysselsättning upprätthålls. Tidsförskjutningen av dessa projekt ger emellertid upphov till kostnader för administration och projektering och till andra med tidsförskjutningen förbundna kostnader. De konjunkturpolitiska åtgärderna måste därför inriktas på att tidsförskjuta de projekt som i förhållande till sin konjunkturpolitiska effekt är i detta hänseende minst kostsamma. Om det är ett affärsverk eller ett enskilt företag som står för projektets genomförande är däremot samhällsekonomiskt sett ovidkommande.

Nuvarande brister

Med utgångspunkt från att affärsverken bör konkurrera på så lika villkor som möjligt med enskilda företag och att ekonomiska jämförelser mellan de två företagsformerna är av primärt intresse kan kritik mot nuvarande förhållanden riktas på följande punkter:

- För affärsverken gäller att räntekostnaderna för disponerat kapital utgår i form av en villkorlig förpliktelse att lämna överskott av viss storlek. Det är endast beträffande den s. k. rörliga krediten som räntan är att betrakta såsom bokföringsmässig kostnad. Denna villkorliga formulering av förräntningsplikten är enligt affärsverksutredningens bedömande inte ägnad att befrämja ett ökat kostnadsmedvetande på kapitalkostnadssidan.
- Affärsverkens förräntningskrav innefattar endast i begränsad utsträckning hänsyn till skatt. Samtliga affärsverk saknar således motstycke till den för det enskilda företaget mest betungande skatten, nämligen statlig skatt å företagets vinst.
- Avskrivning på basis av återanskaffningsvärde ligger normalt sett inte till grund för enskilda företags bokföringsmässiga avskrivningar. Inom de affärsverk som tillämpar denna praxis gäller visserligen i nuläget att avskrivningarna är av ungefär samma storleksordning som de avskrivningar som ett enskilt företag skulle kunna tänkas tillämpa. En annan takt i penningvärdeförändringen eller i den takt i vilken företagen skaffar nya anläggningstillgångar skulle emellertid radikalt kunna förändra relationerna mellan dessa avskrivningsbelopp. Ser man till de individuella tillgångsgrupperna accentueras olikheterna. Avskrivningarna på återanskaffningsvärdet leder således till avsevärt högre avskrivningar på byggnader än vad som är skattemässigt tillåtet inom enskilda företag, medan möjligheten att snabbavskriva på maskiner och inventarier blir avsevärt mindre. Möjligheterna att beräkna någon form av skattemotsvarighet för affärsverkens del förutsätter att affärsverken får tillämpa avskrivningsregler som är jämförbara med enskilda företags.
- Att affärsverken i stort sett saknar resultatutjämningsmöjligheter kan i viss mån försvåra en långsiktigt inriktad prispolitik. I avsaknad av sådana möjligheter kan hänsynen till resultatutvecklingen tvinga fram täta prisjusteringar.
- Förräntningsplikten för de flesta affärsverken bestäms med utgångspunkt från statens normalränta som utgör ett genomsnitt av räntan på de senaste tio årens statsupplåning. Ett affärsverk som genomfört en stor del av sina investeringar

under tider med högränteläge får således vidkännas samma förräntningskrav som ett affärsverk som koncentrerat investeringsverksamheten till lågräntеperioder.

- Affärsverken har att, vart och ett för sig, bestrida utgifterna för sådana löpande pensioner, som inte finansieras genom den allmänna försäkringen, varvid dessa utgifter tas upp såsom kostnad för verksamheten. Avsättningarna till värdeminskningskonto för att i tiden omfördela pensionskostnaden har varit av liten omfattning. Varje affärsverk belastas alltså i princip av en fortlöpande pensionskostnad, som företagsekonomiskt sett är felperiodiserad. Den är oftast antingen större eller mindre än vad den skulle vara om den beräknades enligt någon av de metoder för att reservera pensionsmedel som används av privata företag. Förhållandet leder förr eller senare till likviditetsproblem, vartill statens järnvägars onormala pensionskostnadsbelastning i nuläget kan ses som en illustration.

Avsikten med affärsverksutredningens förslag är att likställa de ekonomiska utgångspunkterna i affärsverken med dem som gäller för enskilda företag. Härigenom bör grundtankarna om effektivitetsbefrämjande resursallokering och ett strikt kostnadsmedvetande bäst kunna tillgodoses inom ramen för den marknadsekonomi som råder i vårt land.

Affärsverksutredningens »paketlösning»

Paketlösningens väsentligaste punkter kan sägas vara följande:

- Den med det disponerade statskapitalet förknippade förräntningsplikten omformuleras så att en del av förräntningen utgår som »ovillkorlig» kostnadsränta på ett lån från statsverket.
- Lånedelen av statskapitalet benämnes statsverkslån. Den resterande delen utgör en motsvarighet till det enskilda företagets egna kapital och benämnes verkskapital.
- Uppdelningen av statskapitalet i statsverkslån och verkskapital vid övergången till den nya ordningen sker bl. a. med utgångspunkt från önskemålet att avkastningskravets nivå helst inte skall rubbas. När det gäller framtida tillskott av kapital bör dessa komma till stånd i relationer mellan statsverkslån och verkskapital som återspeglar förhållandena i enskilda företag.
- Såväl anläggnings- som omsättningstillgångar avses bli finansierade med statskapital. Användningen av rörlig kredit begränsas till att avse kortfristiga behov av rörelsemedel.
- Ränta på statsverkslånet bestämmes med utgångspunkt från gällande ränteläge på statsobligationer. Upptagna statsverkslån konverteras efter 15 år till då gällande ränteläge. Beträffande statsverkslånet vid övergångstidpunkten – initiallånet – knyts räntan till den vid denna tidpunkt gällande statliga normalräntan.
- Avskrivningar baseras på historiska anskaffningsvärden. Affärsverken får samma möjligheter som enskilda företag att variera sina avskrivningstider inom den ram, som fastlägges av aktiebolagslagen och skattelagstiftningen. Värderingen av affärsverkens lager bör ske inom samma ram.
- Affärsverken skall till statsverket inleverera en skattemotsvarighet som avses representera aktiebolagens statliga inkomstskatt. Skattemotsvarigheten kommer under nuvarande förhållanden att beräknas såsom 40 % på redovisat överskott.
- Norm för utdelningen på verkskapitalet bör vara 6 %. Under de fem första åren begränsas den dock till 5 %.
- Affärsverken beredes möjlighet att fondera de vinstmedel som inte erfordras för bestridande av utdelning på verkskapitalet eller för skattekompensation.
- En komponent vid bestämning av affärsverkens avkastningskrav utgör kravet på realsäkring av verkskapitalet. Resultatet skall således medge att ett belopp, som motsvarar penningvärdeförsämringen på verkskapitalet, kan reserveras inom företaget antingen i form av extra avskriv-

ningar inom ramen för vad som är avdragsgillt inom skattelagstiftningen eller i form av fonderingar.
- Affärsverken får möjlighet att göra avsättningar till en s. k. konjunkturutjämningsfond som avses fungera på liknande sätt som enskilda företags avsättningar till investeringsfond för konjunkturutjämning.
- Affärsverken medges rätt att i viss utsträckning placera medel på räntebärande räkning.
- Affärsverkens pensionskostnader beräknas försäkringsmässigt enligt den s. k. tryggandelagens regler om medelsreservering för pension. För reservering erforderliga medel inlevereras årligen till statsverket, som å andra sidan har att utbetala aktuella pensioner.
- Affärsverkens finansiella ställning göres med fem års mellanrum till föremål för en översyn. Den finansiella översynens primära uppgift är att ta ställning till huruvida de fonderingar och avsättningar som ägt rum skall föranleda uppskrivning av det förräntningspliktiga kapitalet eller om avkastningskravet skall höjas på annat sätt.

Affärsverksutredningen har också haft i uppdrag att ta ställning till vissa speciella frågor. Bland de förslag som dessa frågor föranlett märks följande:

- Affärsverken medges rätt att själva bilda aktiebolag. I det fallet att bolagsbildningen innebär överförande av fast egendom från affärsverket till större belopp än en miljon kronor skall emellertid Kungl. Maj:ts medgivande inhämtas.
- Televerkets rundradioverksamhet föreslås bli avskild i en särskild delfond. I konsekvens därmed bör rundradiorörelsen redovisas på separat balansräkning och vinst- och förlusträkning.
- Affärsverken föreslås få dispens från 1962 års köpeskillingskungörelse enligt vilken statsverket skall tillföras värdestegring å viss staten tillhörig egendom.
- Försäljning eller överlåtelse av affärsverkens egendom skall ske till marknadsvärde oberoende av vem som är köpare, varvid eventuell bokföringsmässig vinst tas upp som inkomst.

Närmare om förslagets delkomponenter

Uppdelningen av affärsverkens kapital bör ske så att det blir möjligt att jämföra affärsverkens ställning och resultat med förhållandena i de svenska aktiebolag som man kan vilja använda såsom jämförelsegrupp. Affärsverksutredningen förutsätter att denna jämförelse när så är möjligt kommer att inriktas på större svenska aktiebolag som antingen konkurrerar med affärsverket i fråga, tillhör samma bransch eller eljest har en liknande verksamhetsinriktning. Även när förutsättningarna för en sådan direkt jämförelse saknas bör det vara av intresse att kunna ställa affärsverken i relation till aktiebolag i största allmänhet.

Det bör vara möjligt att komma fram till tillräckligt goda förutsättningar för en sådan jämförbarhet genom att ordna affärsverkens finansiering efter några förhållandevis enkla schablonregler.

Statsverkslånen tillskjuts i form av lån från staten med specificerade villkor för ränta och konverteringstid. Av praktiska skäl föreslås räntan bli bestämd såsom gällande räntefot för långfristig statsupplåning jämte ett procentuellt tillägg för statens administrationskostnader.

Förslaget innebär vidare att lånevillkoren innefattar bestämmelser om konvertering av lånet till ny räntesats efter femton år. I de fall där ett affärsverks investeringsvolym är avtagande kan en del av statsverkslånen bli föremål för faktisk återbetalning till staten. Eftersom räntan förutsätts vara bunden under ett antal år innebär förslaget att affärsverkens räntekostnader påverkas av den utsträckning i vilken lånen upptagits i högränte- resp. lågräntelägen. Genom att lånen efter viss tid omsätts till gällande räntefot är det emellertid sörjt för att sekulära förändringar i ränteläget efter hand återspeglas i affärsverkens räntekostnader.

Räntan bör till skillnad mot nuvarande förhållanden redovisningsmässigt behandlas

såsom en löpande utgift. Skulle inkomsterna inte förslå till att täcka de med lånekapitalet förbundna räntekostnaderna uppkommer således en redovisad förlust.

Det efter beskattning återstående överskottet skall motsvara skälig förräntning på *verkskapitalet* samt ge utrymme för de extra avskrivningar och fonderingar som med hänsyn till affärsverkets situation kan vara önskvärda. När det gällt att precisera vad som är att betrakta såsom skälig förräntning på verkskapitalet, har affärsverksutredningen stannat för att beräkna utdelningen på basis av ett realsäkrat verkskapital. Med hänsyn till att avkastningen på verkskapitalet skall realsäkras och med beaktande av förhållandena i enskilda företag skulle affärsverksutredningen betraktat en utdelningsnorm på 5 % på verkskapitalet såsom väl avvägd. Som motvikt till att låneräntan av praktiska skäl satts på en nivå som innebär en viss favör för affärsverken, har emellertid utredningen stannat för en utdelningsnorm på 6 %. Med hänsyn till önskvärdheten av att inte i ett slag höja avkastningskravet i samband med övergången till den nya ordningen bör dock normen begränsas till 5 % under de första fem åren. I den mån som utvecklingen inom enskilda företag ger anledning härtill kan ändringar på denna punkt komma till stånd.

För att tillgodose kravet på att avkastningen på verkskapitalet skall vara realsäkrad bör affärsverket se till att genomföra konsoliderande dispositioner, dvs. bibehålla avskrivnings- eller vinstmedel i rörelsen. Realsäkringen kan ta sig uttryck däri att ett affärsverk utöver erforderliga nominella avskrivningar genomför finansiella meravskrivningar. Den kan på liknande sätt komma till stånd genom nedskrivning av lagret, dvs. genom skapande av lagerreserver. För att likheten med aktiebolag skall upprätthållas skall dessa vägar utnyttjas endast i den mån som dessa finansiella meravskrivningar eller lagernedskrivningar står i överensstämmelse med skattelagstiftningen.

Realsäkringen av verkskapitalet kan emellertid också ske i den formen att de överskott som kvarstår efter bestridande av utdelning fonderas såsom beskattade vinstmedel. Dessa fonderingar, som under en övergångstid får arbeta vidare i affärsverket såsom icke förräntningspliktigt verkskapital, är ur statsbudgetsynpunkt snarast att betrakta såsom jämställda med avskrivningar.

För att den eftersträvade likheten i förutsättningarna även i framtiden skall kunna upprätthållas erfordras att affärsverkens finansiella ställning tid efter annan blir föremål för omprövning. Affärsverksutredningen har funnit det lämpligt att en sådan omprövning – fortsättningsvis benämnd *finansiell översyn* – kommer till stånd med ungefär fem års mellanrum.

Den primära frågeställningen vid dessa finansiella översyner bör vara i vad mån den konsolidering, som ägt rum sedan föregående finansiella översyn, skall resultera i en ökning av utdelningsberättigat verkskapital etc. Vid en dylik utökning av det förräntningspliktiga kapitalet bör självfallet också hänsyn tagas till affärsverkets framtida möjlighet att lämna en skälig utdelning på det sålunda utökade kapitalet.

När utökningen av det förräntningspliktiga kapitalet äger rum kommer det till synes som en överföring av icke förräntningspliktiga fonderade medel till förräntningspliktigt verkskapital. När det gäller sådan konsolidering som kommit till stånd via finansiella meravskrivningar jämte lagernedskrivning bör utökningen av förräntningsplikten i första hand komma till synes genom att normen för utdelning på verkskapitalet höjs. I det speciella fall då förutsättningar härför föreligger kan utökning av förräntningsplikten ske via uppskrivning av tillgångsvärdena. Utredningen betraktar det som naturligt att arbetet med den finansiella översynen på ett lämpligt sätt samordnas med den rullande långtidsplanering som affärsverken bedriver i samråd med resp. departement.

Affärsverksutredningens förslag till *avskrivningsnormer* innebär att affärsverken återgår till att avskriva på historiskt anskaffningsvärde men att de medges rätt att – inom ramen för vad skattelagstiftningen godtar – avskriva på kortare tid än vad som

motsvarar ekonomisk livslängd. Avskrivning bör å andra sidan inte ske långsammare än att oavskrivet anskaffningsvärde vid varje tidpunkt står i rimligt förhållande till återstående ekonomisk livslängd. Härvid förutsätts de i skattepraxis tillämpade avskrivningstiderna vid s. k. planenlig avskrivning tjäna såsom vägledning.

Förslaget skapar utrymme för en viss variation i avskrivningarna och affärsverken får därigenom utrymme för ett visst mått av resultatutjämning från år till år. Även beträffande *lagervärderingen* rekommenderar affärsverksutredningen att affärsverken medges frihet att fastställa lagervärdet inom den ram som anges av å ena sidan det lägsta av anskaffnings- eller återanskaffningsvärdet och å andra sidan de av skattelagstiftningen godtagna värdena. Den officiella redovisningen bör emellertid innehålla upplysning om storleken av den dolda reserv som uppkommit därigenom att åsatt värde understiger det lägre av de bägge förstnämnda värdena.

Affärsverksutredningens förslag att affärsverken medges möjlighet att göra *avsättningar till konjunkturutjämningsfond* – som avses motsvara enskilda företags investeringsfond – bör också ses mot bakgrunden av önskemålet om likhet i förutsättningarna såväl i skattehänseende som allmänt. Affärsverksutredningen förutsätter också på denna punkt en analog tillämpning av bestämmelserna. Så bör exempelvis de kontanta inbetalningar som, när det gäller aktiebolag, insätts hos riksbanken för affärsverkens del motsvaras av inbetalning till statsverket. När det gäller tidpunkten för utnyttjandet bör i vanlig ordning Kungl. Maj:ts godkännande inhämtas.

Affärsverken belastas nu av socialförsäkringsavgifter för ATP m. m. samt av *kostnader för pension* som utgår på grund av särskilda åtaganden av staten. Sistnämnda kostnader är operiodiserade, dvs. beloppet av under året utbetalda pensioner tas upp såsom kostnad på vinst- och förlusträkningen. Förhållandet innebär att dagens pensionskostnad återspeglar pensionsförmåner som kan sägas ha intjänats flera decennier tidigare. Denna eftersläpning i pensionskostnadsredovisningen innebär att nystartade, expanderande affärsverk med genomsnittligt sett ung personal belastas med pensionskostnader som är lägre än vad som motsvarar värdet av under året intjänta pensioner. Äldre verk med låg expansionstakt och minskande personal kommer – sett i förhållande till den aktiva personalens lön – att få onormalt stora pensionskostnader.

Nuvarande ordning för pensionskostnadsredovisning innebär en underskattning av kostnaden för gjorda pensionsåtaganden. Den medför också svårigheter när pensionskostnaden i samband med övergång av personal skall fördelas mellan olika affärsverk eller mellan affärsverk och andra företag.

Affärsverksutredningens förslag till pensionskostnadsberäkning bygger på samma tankegångar som ligger till grund för den i enskilda företag tillämpliga s. k. tryggandelagen och som innebär att medel reserveras enligt försäkringstekniska grunder i takt med att pensionsåtagandenas kapitaliserade värde ändras från år till år. Eftersom affärsverken saknat möjlighet att göra erforderliga medelsavsättningar för tidigare intjänade pensionsförmåner förutsätter en övergång till det nya systemet att staten övertar ansvaret för de pensionsförmåner som intjänats före övergången till det nya systemet. Ett dylikt övertagande innebär också en korrigering av de onormala pensionskostnaderna för statens järnvägars del.

Övergången till den nya ordningen

Affärsverksutredningens förslag är i princip inte bundet till ett genomförande vid någon speciell tidpunkt. Utredningen bedömer emellertid att förslaget skulle kunna ligga till grund för petitaframställningarna hösten 1969 för att träda i full kraft under budgetåret 1970/71. Lämplig övergångstid för domänverket bör – med hänsyn till att dess redovisning sker över kalenderår – bestämmas i särskild ordning.

Affärsverksutredningen har i betänkandets kapitel 10 framlagt förslag till hur de olika affärsverkens ställning skulle kunna

te sig vid övergång till den nya ordningen. Härvid bör observeras att utredningen avgränsat sitt utredningsuppdrag så att postbanken inte berörs av förslaget. Vid de preliminära beräkningar som genomförts i syfte att illustrera konsekvenserna av utredningens förslag har av tekniska skäl televerket redovisats inkl. rundradion.

Affärsverksutredningen har härvid också beaktat önskvärdheten av en smidig övergång till de nya förhållandena och har vidare strävat efter att avkasningskravet – dvs. summan av avskrivning, räntor eller förräntningsskyldighet, skatter och utdelningar – inte skulle genomgå några större förändringar vid övergången till den nya ordningen. Vid bestämningen av den finansiella ställningen vid övergångstidpunkten har man emellertid haft behov av kompletterande bedömningsnormer. Affärsverksutredningen har därvid funnit att det öppet redovisade kapitalet till följd av olikheter i avskrivningar och lagervärdering inte ger någon tillfredsställande utgångspunkt för en fixering av relationen mellan eget kapital och lånekapital. Utredningen har därför i stället valt att sätta det egna kapitalet i relation till anskaffningsvärdet av i bruk varande tillgångar.

När det gäller finansieringen föreslår affärsverksutredningen att såväl omsättningssom anläggningstillgångar finansieras via kapitalbudgeten. Användningen av rörlig kredit bör begränsas till att avse fluktuationerna i medelsbehovet under året. Utredningen förutsätter att affärsverken liksom under nuvarande förhållanden i första hand utnyttjar avskrivningsmedel jämte fonderingar för finansieringen av sitt medelsbehov. Den överskjutande delen av medelsbehovet föreslås bli finansierad via tillskott av såväl verkskapital som statsverkslån. Hur stor del av denna överskjutande del som skall finansieras med statsverkslån resp. verkskapital är beroende av de normerande relationer som fastställts vid senaste finansiella översyn.

Affärsverksutredningen förutsätter att de i finansieringsplanerna uttryckta avkastningsförväntningarna när det gäller affärsverkens investeringsbedömning tar sig uttryck i en kalkylränta som såsom ett minimum återspeglar ett vägt genomsnitt av förräntningssiffrorna för de olika kapitalslagen.

Förslagets konsekvenser

För att belysa effekten av affärsverksutredningens förslag redovisas i kapitel 11 vissa i samråd med affärsverken utförda beräkningar av en hypotetisk övergång till den nya ordningen under 1966/67 jämte den troliga utvecklingen fram till 1970/71. Med utgångspunkt från dessa beräkningar kan följande allmänna iakttagelser göras:

- Avkastningskravet vid övergången till den nya ordningen ligger i stort sett i nivå med nuvarande avkastningskrav. För vissa verk gäller emellertid att övergången till det föreslagna systemet för pensionskostnadsberäkning leder till högre kostnader än enligt nuvarande förhållanden. Detta bör emellertid ses mot bakgrunden av att dessa affärsverk vid en fortsatt tillämpning av nuvarande system förr eller senare hade kommit in i ett läge med onormal pensionskostnadsbelastning.
- En redovisning av affärsverkens resultat, finansiering och ställning i enlighet med utredningens förslag synes – inte minst med hänsyn till de förbättrade jämförelsemöjligheterna med enskilda företag – ge såväl statsverket som affärsverken god överblick av verksamheten samt i förening med långtidsplanering underlag för framtida bedömningar.

Affärsverksutredningen vill allmänt framhålla att det system för ekonomisk styrning, som utredningen föreslår, är ägnat att medge en större delegering av befogenheter till verken själva. Detta gäller även frågan om fastställandet av priser och taxor. Motivet för en ökad delegering till verken är att främja deras känsla av ansvar för sin ekonomi och servicepolitik.

1 Direktiv och kommentarer

De av statsrådet och chefen för finansdepartementet utfärdade direktiven för affärsverksutredningens arbete – vilka framgår av statsrådsprotokollet över finansärenden den 29 december 1961 – har följande lydelse:

Den ekonomiska målsättning som ligger till grund för flertalet affärsverks pris- och taxesättning innebär, att affärsverket med sina intäkter skall täcka sina kostnader inklusive avskrivningar och därutöver lämna ett överskott motsvarande förräntning av det på respektive affärsverksfond bokförda statskapitalet. På denna kostnadstäckningsprincip grundas exempelvis statens järnvägars, televerkets och vattenfallsverkets taxor liksom prissättningen för försvarets fabriksverks produkter. I den mån internationella förhållanden ej lägger hinder i vägen skall kostnadstäckningsprincipen även tillämpas vid luftfartsverkets taxesättning. För domänverkets del är prissättningen på skogsprodukter i så hög grad beroende av bl. a. det internationella marknadsläget, att det inte befunnits ändamålsenligt att lägga en ekonomisk målsättning av denna art till grund för prispolitiken. Vad slutligen gäller postbefordringsavgifterna intager de en särställning i egenskap av bevillning. Vägledande vid avvägningen av postverkets avgifter synes dock ha varit att verksamheten skall täcka sina kostnader och ge en normal förräntning av det nedlagda kapitalet jämte en viss säkerhetsmarginal.

Med undantag för huvuddelen av postavgifterna, som fastställs av riksdagen, tillkommer befogenheterna beträffande pris- och taxesättningen Kungl. Maj:t eller i vissa fall verken själva. Sålunda fastställs de taxor som svarar för huvudparten av statens järnvägars, televerkets och luftfartsverkets inkomster av Kungl. Maj:t. Vattenfallsverket, domänverket och försvarets fabriksverk åtnjuter däremot vidsträckt handlingsfrihet med avseende på sin pris- och taxepolitik.

De avskrivningssatser som skall tillämpas av de olika verken vid avsättningar till värdeminskningskonton för anläggningstillgångar fastställs av Kungl. Maj:t. De för olika objektgrupper bestämda avskrivningssatserna avpassas därvid så att i möjligaste mån en tillgångs förbrukningstid och avskrivningstid sammanfaller. Till grund för avskrivningarna ligger för luftfartsverket och försvarets fabriksverk tillgångarnas historiska anskaffningsvärden. För vattenfallsverket har tidigare avskrivningarna grundats på de historiska anskaffningsvärdena. Under senare år har dock vissa extra avskrivningar, motiverade av det förändrade penningvärdet, medgivits och fr. o. m. 1960 tillämpar verket avskrivningar på återanskaffningsvärdet. För övriga kommunikationsverk övergick man redan fr. o. m. budgetåret 1951/52 till att till grund för avskrivningarna lägga tillgångarnas beräknade återanskaffningsvärden. För domänverket slutligen gäller med avseende på

2—814360

avskrivningarna speciella förhållanden.

De förslag om den ekonomiska målsättningens utformning för affärsverken som framlagts av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna (SOU 1960: 32) ansluter i huvudsak till de nu gällande principerna. Enligt utredningen bör sålunda kommunikationsverkens prissättning utgå från full kostnadstäckning inberäknat normal förräntning i genomsnitt under längre tidsperioder av de på respektive affärsverksfond bokförda statskapitalet samt tillräckliga avskrivningar av anläggningstillgångarna. Avskrivningarna föreslås grundade på anläggningstillgångarnas återanskaffningsvärden och avskrivningssatserna anses liksom hittills böra fastställas av Kungl. Maj:t. Statsmakternas inflytande i övrigt på kommunikationsverkens taxepolitik bör enligt utredningens mening inskränkas till de allmänna principerna för taxesättningen. Inom den av statsmakterna uppdragna allmänna ramen anses kommunikationsverken sålunda böra äga befogenheter att själva fastställa sina taxor. Några inskränkningar i domänverkets och försvarets fabriksverks nuvarande handlingsfrihet i fråga om prissättningen har inte aktualiserats av utredningen.

Med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverken anser utredningen det vara av värde, att de ekonomiska konsekvenserna av icke lönsamma rörelsegrenar öppet redovisas.

Bland annat i samband med remissbehandlingen av förslaget till reformering av de nuvarande statliga företagsformerna har kritik riktats mot målsättningen för affärsverkens pris- och taxesättning. Den av utredningen förordade kostnadstäckningsprincipen har sålunda av vissa remissinstanser betecknats såsom alltför oklar för att kunna läggas till grund för affärsverkens ekonomiska handlande. Detta förhållande skulle givetvis bli än mer framträdande om – såsom utredningen föreslagit – statsmakternas inflytande på affärsverkens taxepolitik skulle inskränkas till de allmänna principerna och verken skulle få ökade befogenheter att inom en uppdragen allmän ram själva fastställa sina taxor.

Att sådana allmänna uttryck som »normal förräntning» icke är entydiga och föga ändamålsenliga att ligga till grund för kostnadsberäkningar framgår redan därav att skiljaktiga uttolkningar av de nu gällande allmänna förräntningsnormerna gjorts för olika affärsverk. Målsättningen för den statlika kraftverksrörelsen om en »tillfredsställande förräntning» av det investerade kapitalet har exempelvis tolkats så, att den i princip skall tillämpas som om verket haft samma förutsättningar i fråga om finansiering och skattebelastning som enskilda företag i branschen. Taxorna har därvid primärt bestämts med hänsyn till kravet på förräntning av det senast investerade kapitalet. Det betyder i det aktuella läget, att kostnadsförhållandena för det krafttillskott, som beräknas tillkomma fram till mitten av 60-talet, blir avgörande för taxesättningen under denna period.

För statens järnvägars del åter har en annan uttolkning av förräntningskravet gjorts i samband med att ståndpunkt togs till 1948 års järnvägstaxekommittés förslag. Enligt statsmakternas beslut bör förräntningen av statskapitalet i statens järnvägar beräknas efter den räntefot, till vilken förräntningskravet för statens investeringar i allmänhet bestämts, dvs. f. n. 4 3/4 procent.

Någon uttrycklig föreskrift om vilken räntesats som skall tillämpas vid beräkningen av investerade lånemedel i televerkets anläggningar finns f. n. inte. Telestyrelsen har dock i sitt remissyttrande över företagsformsutredningen framhållit, att det inte kan anses obefogat att statsmakterna utöver förräntning av investerade lånemedel också erhåller viss vinst av telerörelsen.

För försvarets fabriksverk har Kungl. Maj:t fastställt förräntningskravet, och räntenivån har sedan verkets tillkomst utgjort 3,6 procent. Fabriksverket har hittills erlagt förlagsränta i avsedd omfattning. För senare budgetår har verket därutöver inlevererat ett visst överskott. Det bör dock observeras att fabriksverkets avskrivningar baseras på tillgångarnas historiska anskaffningsvärde.

Även för luftfartsverket och domänver-

ket försvåras en bedömning av förräntningen därav att avskrivningarna inte grundas på anläggningstillgångarnas återanskaffningsvärden. Liksom för fabriksverket baseras avskrivningarna för luftfartsverkets del på de historiska anskaffningsvärdena och för domänverket tillämpas från övriga affärsverk helt avvikande avskrivningsprinciper; kostnaderna för maskiner och anläggningar avskrivs exempelvis omedelbart.

Såsom ett mått på förräntningen av de skilda affärsverkens investeringar brukar vanligtvis överskotten, efter avdrag för avskrivningar, uttryckas i procent av det i medeltal disponerade kapitalet. Detta kapital upptages därvid med de bokförda värdena. Förräntningsprocenten för samtliga affärsverk – mätt på detta sätt – uppgick i genomsnitt under första hälften av 1950-talet till över 5 procent. För budgetåren 1955/56–1960/61 var motsvarande procenttal drygt 4 procent. Även för de skilda affärsverken – med undantag för televerket – har gällt, att de uppvisat en lägre förräntningsprocent under senare hälften av 1950-talet än under den första hälften. Under högkonjunkturåret 1960/61 har emellertid förräntningen för flera av affärsverken förbättrats.

Samtidigt som den genomsnittliga förräntningsprocenten för samtliga affärsverk varit lägre under den senare än den första hälften av 1950-talet, har det motsatta förhållandet gällt beträffande statens räntekostnader. Den effektiva medelräntefoten å den fonderade statsskulden har exempelvis stigit med ca 0,9 procentenheter från budgetåret 1950/51 till budgetåret 1960/61. Under senare hälften av 1950-talet har genom denna utveckling en relativ försämring av statens avkastning på det investerade kapitalet i affärsverken inträtt. Den genomsnittliga förräntningsprocenten har härigenom under senare hälften av 1950-talet kommit att sammanfalla med statens normalränta. Under budgetåren 1950/51—1954/55 översteg den däremot normalräntan med drygt en procent.

Det förhållandet att förräntningsprocenten, trots avkastningens relativa försämring, likväl nått upp till normalräntans nivå behöver dock inte betyda att förräntningen varit tillfredsställande. För det första baseras nämligen – såsom framhållits i det föregående – vissa affärsverks avskrivningar på de historiska anskaffningsvärdena och inte på återanskaffningsvärdena. Vidare har förräntningsprocenten framräknats genom att över- eller underskotten satts i relation till de bokförda *värdena av det disponerade kapitalet, vilka icke korrigerats för prisförändringar. Prisstegringar medför därför att en högre förräntning redovisas än som skulle ha förelegat vid oförändrad prisnivå.*

Även i andra avseenden kan ifrågasättas ifall inte förräntningsprocenten för affärsverken borde korrigeras för att den skall kunna läggas till grund för en »rättvisande resultatbedömning». För att en mera affärsmässig förräntningsnorm för det investerade kapitalet skulle vara uppfylld erfordras bl. a., att avkastningen utöver ränta även innefattade ett kompensationsbelopp för den skattebefrielse som affärsverken åtnjuter. Affärsverkens verksamhet är vidare av den naturen att det kunde vara motiverat att räkna med en marginal för täckning av det företagsekonomiska risktagandet.

Att den ekonomiska målsättningen för affärsverken är oklart utformad och kommit att uttolkas på skilda sätt för de olika affärsverken är delvis historiskt betingat. Verksamheten som bedrevs av flera av affärsverken kännetecknades sålunda, när de allmänna ekonomiska målsättningarna för dessa verk ursprungligen utformades, av monopolistiska förhållanden. Idag är läget ett annat. På transportväsendets område har sålunda konkurrensen alltmer skärpts, främst genom bilismens utveckling, och för postverket har ett konkurrensläge uppkommit bl. a. genom olika former av lokal postdistribution. Den ursprungliga monopolsituationen för flera av affärsverken har härigenom successivt förvandlats i en konkurrenssituation. Härmed har också behovet av klart utformade och rätt avvägda ekonomiska målsättningar för affärsverken blivit allt mer framträdande. För att främja

en riktig fördelning av de samhällsekonomiska resurserna fordras sålunda att det allmänna förräntningskravet för affärsverken utformas på ett sådant sätt att bättre överensstämmelse erhålles med vad som gäller för motsvarande verksamhetsgrenar inom den privata sektorn.

Såsom skäl gentemot en mera affärsmässig målsättning för affärsverkens pris- och taxepolitik brukar anföras, att verken i större utsträckning än jämförbara enskilda företag har att i sin verksamhet beakta näringspolitiska, försvarspolitiska, sociala och andra samhälleliga hänsyn. Mot bakgrund av den utpräglat allmännyttiga verksamhet som affärsverken har att utöva, skulle enligt dessa tankegångar den pris- och taxepolitik som tillämpas inom motsvarande verksamhetsgrenar inom den enskilda sektorn inte fullt ut kunna tillämpas av affärsverken.

I samma mån som krav reses på att skilda företagsformer skall tävla på så lika villkor som möjligt aktualiseras emellertid en revidering av den ekonomiska målsättningen för affärsverken. Detta innebär att förräntningskravet för affärsverken bör anpassas till de normer som gäller för motsvarande verksamhetsgrenar inom den enskilda sektorn. I den mån affärsverken åläggs andra än rent affärsmässiga uppgifter bör i konsekvens med denna princip förräntningskravet utformas under beaktande härav eller särskild ersättning utgå till affärsverken.

Att en mera affärsmässig bedömning läggs till grund för affärsverkens verksamhet har förordats av flera remissinstanser i deras yttranden över företagsformsutredningen. Med hänsyn till de svårigheter som kan föreligga att utarbeta kalkyler som visar resultatet av olika rörelsegrenar, har därvid även förordats, att dessa problem blir föremål för en närmare utredning.

Såsom framgått av det föregående talar ett flertal skäl för att en utredning om den ekonomiska målsättningen för affärsverkens pris- och taxesättning nu kommer till stånd. Det bör ankomma på utredningen, att bl. a. analysera utvecklingen av den faktiska förräntningen för affärsverken mot bakgrund av de uttolkningar av förräntningskraven som gjorts av statsmakterna. I samband härmed bör också undersökas orsakerna till avkastningens relativa försämring under senare år.

Mot bakgrund av det material som vid dessa undersökningar framkommer och under beaktande av vad som anförts i det föregående bör utredningen utforma förslag till riktlinjer för affärsverkens pris- och taxesättning. Utgångspunkten härvid bör vara, att affärsverken ges tillfälle att arbeta under former som innebär sund ekonomi och tillfredsställande räntabilitet. För affärsverk som arbetar i en utpräglad konkurrenssituation, kan det vara ändamålsenligt att inte enbart beakta ett förräntningskrav som anpassas till det totalt disponerade kapitalet. Utformningen av riktlinjerna för pris- och taxesättningen bör i sådana fall bestämmas även av den önskvärda avkastningen på den marginella framtida produktionen. Härigenom torde ansträngningarna att hålla nere kostnaderna stimuleras och en riktig investeringsavvägning befrämjas.

Med hänsyn till att affärsverken i sin verksamhet har att beakta näringspolitiska, försvarspolitiska, sociala och andra samhälleliga hänsyn kan givetvis frågan om avvikelser från den generellt uppställda förräntningsprincipen komma att aktualiseras. Det bör ankomma på utredningen att närmare pröva lämpligheten av sådana avvikelser och utarbeta förslag till lösningar som trots förutnämnda hänsynstaganden möjliggör tillfredsställande driftresultat och ekonomisk uppläggning av den affärsmässiga verksamheten.

I detta sammanhang torde också böra erinras om att riksräkenskapsverket i yttranden över bl. a. företagsformsutredningen framhållit, att nuvarande föreskrifter rörande kommunikationsverkens avskrivningar är föråldrade och i behov av en översyn. I 1961 års statsverksproposition har också förordats en översyn av affärsverkens avskrivningsnormer liksom av redovisningsprinciperna över huvud taget. Det synes

ändamålsenligt, att denna översyn företages i anslutning till ifrågavarande utredning, eftersom frågan om avskrivningsnormerna är av väsentlig betydelse vid utformningen av riktlinjerna för affärsverkens pris- och taxepolitik.

Utredningens arbete bör i princip omfatta den ekonomiska målsättningen för samtliga affärsverk. Med hänsyn till det utredningsarbete som f. n. bedrivs eller framdeles kan komma att aktualiseras bör utredningen härvid givetvis samråda med andra utredningar som har att behandla likartade problemställningar. Utredningen bör också beakta de förslag till förräntningsnormer m. m. för statens järnvägar och luftfartsverket som redovisats i delbetänkande av 1953 års trafikutredning (SOU 1961: 23) respektive av skandinaviska flygtaxekommittén.

Affärsverksutredningen har tolkat dessa direktiv så, att den primära arbetsuppgiften varit att utarbeta och framlägga förslag i fråga om riktlinjerna för affärsverkens ekonomiska målsättning och handlande. När det sålunda i direktiven sägs, att utredningen bör utforma förslag till riktlinjer för affärsverkens pris- och taxesättning, har utredningen fattat detta så att den skall framlägga konkreta förslag om den ekonomiska målsättningen inkluderande förräntning på disponerat kapital, pensionsförpliktelser, avskrivningsnormer etc. såsom en grund för den prispolitik verken skall föra. Däremot har utredningen ansett att det primärt bör vara verkens egen uppgift att på basis av detta totala avkastningskrav utforma en passande pris- och taxepolitik.

Utredningen har vidare tolkat direktiven så att det icke ingår i dess arbetsuppgifter att analysera, om nuvarande verksform är den bästa formen för att verken skall kunna uppvisa "sund ekonomi och tillfredsställande räntabilitet". Utredningen har utgått från att dess förslag skulle rymmas inom den nuvarande konstitutionella formen för affärsverken. Utredningen har dock gjort den reflektionen att verksformen enligt vilken det råder juridisk och finansiell identitet mellan verket och kronan kan försvåra ett affärsmässigt handlande. Utredningen vill därför rent allmänt ge till känna den uppfattningen, att det föreligger anledning överväga en övergång från verksform till bolag för de affärsverk, som ur marknadssynpunkt även skulle kunna passa att arbeta i aktiebolagsform.

Utredningen har slutligen avgränsat sitt uppdrag att avse de sju nuvarande affärsverken och sålunda icke i sitt betänkande gått in på exempelvis det av sjöfartsutredningen framförda förslaget att ombilda sjöfartsverket till affärsverk. Utredningen har vidare icke ansett det ligga i dess arbetsuppgifter att framkomma med synpunkter och förslag beträffande den ekonomiska målsättningen för postbanken liksom ej heller beträffande principerna för rundradioverksamhetens finansiering och redovisning.

2 Affärsverksformen

2.1 *Skälen för affärsverkens och affärsverksformens tillkomst*

Bland de första frågor man ställer sig då man skall gå närmare in på affärsverken är av vilken anledning viss statlig verksamhet kommit att bedrivas i affärsverksform och vad som särskilt karakteriserar denna företagsform. Kanske föreställer man sig därvid, att det finns speciella kriterier som gör en viss verksamhet ägnad att bedrivas i affärsverksform.

Det kan till en början konstateras, att enbart den omständigheten att en statlig verksamhet är av affärsmässig karaktär synbarligen inte predestinerar den att bedrivas som affärsverk. Staten bedriver även i aktiebolagsform och ibland genom myndigheter en icke oväsentlig del av sitt företagande.

Man möter ibland den föreställningen, att affärsverksformen är avsedd för statlig monopolverksamhet. En sådan anknytning föreligger emellertid bara i begränsad utsträckning. Numera har huvudsakligen televerket och luftfartsverket samt postverket för befordran av slutna försändelser en klar formell eller faktisk monopolställning. I fråga om övriga försändelser och bankverksamheten arbetar postverket under konkurrens. Statens järnvägar hade tidigare i stort sett monopolställning inom de områden, där verket bedrev järnvägstrafik. Numera arbetar verket i stark konkurrens med andra transportgrenar. Domänverket konkurrerar med övriga skogsproducenter. Vattenfallsverket är visserligen den största råkraftleverantören, men övriga med verket konkurrerande företag svarar för mer än hälften av kraftleveranserna. Försvarets fabriksverk arbetar i konkurrens med andra leverantörer till försvaret och konkurrerar vid sidan härav med andra företag på den civila marknaden och som exportföretag. I sammanhanget kan påpekas att statlig monopolverksamhet bedrivs även i andra förvaltningsformer. Som exempel kan nämnas Systembolaget AB och AB Vin & Spritcentralen.

En annan föreställning som stundom anförs är att affärsverksformen valts för statlig verksamhet av »allmännyttig» karaktär. Allmännyttig i den bemärkelse som innefattas i det engelska uttrycket »public utilities». Exempel på detta skulle vara postverket, televerket och SJ. Oavsett svårigheterna att klart definiera begreppet »public utility» kan man konstatera, att i vart fall domänverkets och försvarets fabriksverks verksamhet inte gärna kan inordnas under en sådan benämning. Därför kan inte heller ett sådant kriterium anses avgörande.

Några entydiga kriterier kan överhuvud knappast påvisas. Det är huvudsakligen historiska skäl som lett fram till att just affärsverksformen valts för vissa verksamheter. Man får en föreställning om att det förhåller sig så genom att se när de skilda affärsverken har bildats. Det äldsta affärs-

verket, postverket, skapades under första hälften av 1600-talet. Tre verk, televerket, SJ och domänverket tillkom vid 1800-talets mitt. Redan betydligt tidigare hade dock huvudparten av de uppgifter som då ålades domänverket anförtrotts andra statliga organ. Vattenfallsverket bildades omkring år 1900. Två av verken, luftfartsverket och försvarets fabriksverk, har tillkommit under det senaste halvseklet.

Flertalet av affärsverken har således bildats för ganska länge sedan. Det är därför inte förvånande att affärsverksformen fått en prägel av tidigare synsätt på verkens uppgifter och verksamhetsformer. Med en viss generalisering kan man säga, att det på den tiden inte var frågan om att staten skulle uppträda som företagare enligt affärsmässiga grunder. Statens engagemang på berörda områden föranleddes i stället av andra motiv, såsom behovet av viss service åt den statliga verksamheten överhuvud, nödvändigheten av tillsyn av statlig egendom och naturtillgångar eller önskvärdheten av allmänna näringspolitiska insatser. Det var mot den bakgrunden naturligt att de statliga organ, som fick uppgifterna sig anförtrodda, fick samma ställning som andra statliga myndigheter.

För att något närmare klarlägga omständigheterna kring verkens tillkomst skall här lämnas en kortfattad redogörelse verk för verk.

Postverket

Postverkets stiftelseurkund anses vara den år 1636 utfärdade »Förordningen om Post-Bådhen». Den huvudsakliga uppgiften för verket var ursprungligen att befordra statspost. Verket kan alltså sägas ha tillkommit som ett serviceorgan åt statsförvaltningen i övrigt. Befordran av enskild korrespondens förekom visserligen, men framstod som en sekundär uppgift för verket.

Redan i slutet av 1600-talet uppställdes som mål att postinkomsterna skulle räcka till finansiering av postverksamheten och till förbättring av postförbindelserna för allmänheten samt till att därutöver lämna ett överskott till kronan. Grundsatsen om postverket såsom ett instrument till allmänhetens och allmännyttans tjänst hade sålunda uttalats redan tidigt. Trots detta synes statsmakterna i realiteten under lång tid ha betraktat verksamheten som en inkomstkälla och inte som ett medel med vars hjälp goda postförbindelser skulle skapas. Först under 1800-talet torde de fiskaliska anspråken ha fått vika och en märkbar förändring inträtt i åskådningssättet.

Denna tog sig uttryck i en mängd postala reformer i samband med kommunikationsväsendets omvandling genom järnvägarnas tillkomst och vägarnas utbyggnad samt med industrialismens genombrott. Postverkets utveckling till allmännyttig institution ledde även till att dess ställning som affärsdrivande verk befästes. Fortfarande hade dock verket närmast ställning av myndighet i statsförvaltningen. Bl. a. anvisade riksdagen anslag för driftutgifternas bestridande. Först i och med en budgetreform år 1911 – varom mera i det följande – klarlades verkets ställning som affärsverk.

Efterhand har verksamheten utökats med andra rörelsegrenar. Bl. a. inrättades år 1884 postsparbanken och år 1925 postgirokontoret.

Televerket

Den första telegrafförbindelsen i Sverige öppnades för trafik år 1853. Från detta datum brukar televerket räkna sin tillkomst. Telegrafrörelsen var verkets enda rörelsegren till början av 1880-talet, då verket utvidgade sin rörelse med telefonanläggningar.

I frågan huruvida telegrafrörelsen skulle drivas i statlig eller enskild regi synes grundinställningen redan från början ha varit att staten borde ta hand om telegraftrafiken på samma sätt som beträffande postbefordran. En viss tradition fanns även från den optiska telegrafens tid under första hälften av 1800-talet. Många skäl ansågs tala för att telegrafrörelsen borde vara statlig. Staten hade intresse att åstadkomma snabba förbindelser mellan landets olika delar. Anläggandet av linjer och stationer var investeringar på lång sikt som krävde en stor kapitalinsats. Vidare uppstod många komplicerade juridiska problem vid framdragandet av ledningar över enskild mark. Anknytningen till utländska telegrafförbindelser krävde statens medverkan. Helt övervägande skäl ansågs således tala för att staten skulle påta sig såväl anläggning som drift av telegrafrörelsen i landet.

Under 1800-talets senare del började även telefonrörelsen utvecklas i landet. De första telefonnäten och stationerna drevs av enskilda bolag. I början av 1880-talet bemyndigade Kungl. Maj:t telegrafverket – som det då hette – att även driva telefonrörelse. Därvid påbörjade verket bl. a. utbyggnad av telefonnät i glesbygder samt förbindelser till industrier och affärsföretag utanför de befintliga telegrafstationernas områden. Mot slutet av 1800-talet gjordes en plan för ett rikstelefonnät. I sam-

band med den fortsatta utbyggnaden inköptes under åren fram till sekelskiftet så gott som alla enskilda anläggningar utanför Stockholm. Härmed nåddes syftet att skapa ett enhetligt telefonsystem för riket.

I början av 1890-talet bemyndigades televerket anlägga en egen verkstad för produktion av telemateriel. Anledningen var att man funnit det olämpligt att verket var helt hänvisat till enskilda verkstäder. Den egna verkstadsdriften medförde dock inte att anskaffningar från utomstående företag upphörde.

Verkets ställning i statsförvaltningen kan till en början sägas ha varit något oklar. Sedan det grundläggande anläggningskapitalet anvisats av staten kom nämligen telegrafverket fram till år 1872 att stå helt utanför riksstaten. Verksamheten uppehölls dels med egna vinstmedel, dels med bidrag från handels- och sjöfartsfonden. I någon mån kan verket således redan då sägas ha haft ställning av affärsdrivande verk. Från och med år 1872 upptogs dock verkets inkomster och utgifter på riksstaten. Härigenom kan verket sägas ha fått mera karaktär av myndighet. Genom budgetreformen år 1911 klarlades verkets ställning som affärsdrivande verk.

Härefter, under 1910-talet, utvidgades verkets rörelse med radioanläggningar för teletrafik med fartyg och andra länder. Sedan år 1925 ombesörjer verket även distributionen av rundradioprogrammen.

Statens järnvägar

Vid statsjärnvägarnas tillkomst på 1850-talet synes de främsta motiven för det statliga engagemanget på järnvägsområdet ha varit av näringspolitisk natur. De principbeslut som fattades – närmast vid 1853–54 års riksdag – innebar att huvudlinjerna skulle anläggas och drivas av staten, de sekundära linjerna däremot av enskilda. Man torde då inte ha hyst några större förhoppningar att trafikinkomsterna skulle räcka till att ge avkastning på det investerade kapitalet, varför enskilda företag inte förväntades engagera sig i järnvägsdrift annat än i särskilda fall. Eftersom järnvägsbyggandet beräknades medföra indirekta fördelar för landets näringsliv ansågs det motiverat att staten tog på sig de erforderliga investeringarna i ett stamlinjenät. Ett ytterligare argument för statsdrift var att man härigenom ansåg sig kunna uppnå lägsta möjliga transportavgifter, eftersom staten kunde bortse från direkt vinst och tillämpa låga taxor för att stimulera näringslivets utveckling.

Även för stambanornas geografiska dragning synes näringspolitiska synpunkter och försvarspolitiska hänsyn ha varit avgörande. Det var mot denna bakgrund naturligt att det statliga organet för järnvägsfrågorna ursprungligen närmast fick ställning av myndighet. Redan tidigt började dock det affärsmässiga inslaget i verksamheten att göra sig gällande. Från år 1876 beslöts således att endast överskottet av verksamheten skulle upptas i riksstaten, medan vid denna tid för såväl postverket som telegrafverket upptogs såväl inkomster som utgifter. Verkets ställning som affärsdrivande verk hade härigenom grundlagts.

Järnvägsbyggandet fortsatte fram till år 1937, då det i och med Inlandsbanans sista sträckning i allt väsentligt kan anses slutfört. Jämsides med det statliga järnvägsbyggandet växte lokala enskilda järnvägsnät fram. Redan tidigt kom ett flertal av dessa att införlivas med statsnätet. År 1939 beslöt riksdagen att landets enskilda järnvägsnät i huvudsak skulle förstatligas. Huvudmotivet synes ha varit att förstatligandet beräknades medföra betydande nationalekonomiska fördelar. En avsevärd vikt synes emellertid också ha tillmätts de positiva följder som förstatligandet beräknades innebära för statens järnvägar som ekonomiskt företag.

Domänverket

Under äldre tider tillfördes staten äganderätten till betydande skogsarealer i riket. Detta var en följd av att staten gjorde anspråk på äganderätten till all ouppodlad eller inte i enskild besittning tagen mark. Statens främsta uppgift beträffande skogen ansågs under dessa tider vara att ställa skogskapitalet till förfogande för nybyggare och enskilda företag samt att spara och öka det för kommande behov. Förvaltningen av statens skogar handhades härvid periodvis av skilda myndigheter, såsom av bergskollegium, länsstyrelserna, överhovjägmästaren och kammarkollegium.

Då under 1800-talet värdet på skogsprodukter började stiga, kom man att anlägga nya synpunkter på förvaltningen av statsskogarna. År 1859 inrättades för statens skogsförvaltning ett särskilt ämbetsverk, skogsstyrelsen. År 1883 omvandlades dåvarande skogsstyrelsen till domänstyrelsen. Det nya verket betraktades till en början alltjämt huvudsakligen som en administrativ myndighet med uppgift att utöva tillsyn över statens domäner. Undan för undan steg emellertid efterfrågan på skogsprodukter och därmed också virkespriserna. Härigenom kom domänverkets verksamhet alltmer att förskjutas mot affärsmässig skogsdrift. Genom 1911 års budgetreform inrangerades verket officiellt bland affärsverken.

Statens vattenfallsverk

Sedan lång tid tillbaka har staten ägt, helt eller delvis, ett flertal vattenfall i riket. Mot slutet av 1800-talet började intresset vakna för en utbyggnad av Trollhättefallen för produktion av elektrisk energi. Staten var emellertid inte en-

sam ägare till fallen. Efter utredningar om äganderättsförhållandena beslöt 1904 års riksdag att staten från den andra delägaren, det privatägda Nya Trollhätte kanalbolag, skulle förvärva Trollhätte kanalverk jämte viss annan egendom. Syftet var dels att överta driften av den då ur kommunikationssynpunkt intressanta kanalen, dels att möjliggöra ett utnyttjande av vattenkraften. År 1905 tillsattes en särskild styrelse för förvaltningen av Trollhätte kanal- och vattenverk. Styrelsen skulle förutom kanaldriften handha anläggandet och driften av en blivande kraftstation. Styrelsen skulle också svara för de fortsatta utredningarna rörande vattenkraftutbyggnaden.

Det var emellertid inte bara Trollhättefallen som var föremål för statens intresse. En betydande del av landets naturtillgångar i vattenfallen låg outnyttjade. Det befanns vara en angelägenhet av stor samhällsekonomisk betydelse att staten vidtog åtgärder för att tillvarataga dessa värden. I handhavandet av de statliga vattenfallen var emellertid flera myndigheter, representerande olika statsintressen, inblandade, vilket fördröjde utvecklingen. Det ansågs därför angeläget att de olika intressena förenades i en enda myndighet. I proposition till 1907 års riksdag föreslogs bl. a. att en statlig kommission skulle inrättas för samordnande av vattenkraftfrågorna. Vid riksdagsbehandlingen uttalade statsutskottet att den föreslagna kommissionen kunde befaras komma att sakna erforderlig affärsmässighet. Efter förnyad utredning beslöt 1908 års riksdag att samtliga statens vattenfall och kanaler, inklusive Trollhätte kanal- och vattenverk, skulle sammanföras under en förvaltningsmyndighet, vattenfallsstyrelsen. Vattenfallsstyrelsen påbörjade sin verksamhet följande år.

Omständigheterna kring vattenfallsverkets tillkomst speglar ganska väl synsättet på verksamhetens ställning i statsförvaltningen. Sedan handhavandet av statens vattenkrafttillgångar närmast varit att anse som en sedvanlig myndighetsuppgift övergick det alltmer till att bli en uppgift för affärsmässig förvaltning. Vattenfallsverkets ställning som affärsverk befästes slutligt i och med 1911 års budgetreform.

Som framgått av de hittills lämnade verksvisa redogörelserna kom mot slutet av 1880-talet betraktelsesättet att förändras, bl. a. som en följd av industrialismens genombrott. Man kunde konstatera att skillnader inträtt mellan den vanliga statliga myndighetsutövningen och statens mera företagsmässiga verksamhet. Det förändrade synsättet kom senare till konkret uttryck i den budgetreform, som beslöts av 1911 års riksdag. Budgetreformen innebar, förutom en genomgripande omläggning av riksstatens uppställning, att vissa av de tidigare myndigheterna gavs ställning av affärsverk. Man gav därigenom utan att helt göra avsteg från myndighetsformen, dessa verk en förvaltningsform som var bättre anpassad till affärsmässig drift.

Efter år 1911 har staten engagerat sig som företagare på ett flertal områden. Endast i två fall, luftfartsverket och försvarets fabriksverk, har affärsverksformen valts. Anledningen härtill synes närmast vara en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Sålunda har måhända för luftfartsverkets del blandningen av myndighetsutövning och affärsmässig drift varit avgörande. För försvarets fabriksverks del ansågs bl. a. dess speciella ställning av leverantör till det militära försvaret särpräglad.

Luftfartsverket

Ett första steg mot luftfartsverkets tillkomst togs år 1923 då en tjänsteman inom kommunikationsdepartementet fick till uppgift att handlägga med civil luftfart sammanhängande frågor. Allteftersom dessa frågor blev av större omfattning utökades personalen och med tiden inrättades en självständig byrå för luftfartsärenden. Efter en ytterligare expansion flyttades år 1936 luftfartsmyndigheten till väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, där den inordnades i järnvägs- och luftfartsbyrån. Det statliga engagemanget under luftvartens utvecklingsskede torde främst ha betingats av behovet av tillsyn över den nya kommunikationsformen. Efter hand blev det emellertid också angeläget att finna en lämplig form för anläggandet och driften av landets flygplatser för reguljär civil trafik. Såväl praktiska skäl som näringspolitiska överväganden ansågs tala för att även denna uppgift borde handhas av staten.

Då luftfarten efter andra världskriget expanderade ytterligare beslöt man i samband med en omorganisation av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen att luftfartsärendena skulle överflyttas till ett nytt, självständigt ämbetsverk, luftfartsstyrelsen. Dess verksamhet finansierades till en början såsom för sedvanliga anslagsförbrukande myndigheter som har viss uppbörd i sin verksamhet. Den 1 juli 1947 ombildades emellertid luftfartsstyrelsen och flygplatsorganisationen till ett affärsdrivande verk, luftfartsverket. Skälet till denna åtgärd var bl. a. en då förefintlig förhoppning, att verket inom en nära

framtid skulle uppnå balans mellan intäkter och kostnader samt lämna något överskott.

Försvarets fabriksverk

Tid efter annan har staten drivit fabriker för tillverkning av krigsmateriel till försvaret. Under tiden närmast före andra världskriget sorterade ett antal av dessa fabriker direkt under vederbörande försvarsgrensförvaltningar. Vid andra världskrigets utbrott framkom ett behov av att samordna driften vid fabrikerna i tekniskt och ekonomiskt hänseende. För denna samordning inrättades år 1940 en nämnd, försvarets verkstadsnämnd. Under nämndens ledning ställdes bl. a. lantförsvarets ammunitionsfabriker, försvarsväsendets krutfabriker, lantförsvarets och flygvapnets laborerings- och apteringscentraler, Carl Gustavs stads gevärsfaktori och centrala torpedverkstaden.

I ett betänkande föreslog 1941 års militära förvaltningsutredning att ett försvarsväsendets industriverk skulle inrättas, till vilket skulle överföras de uppgifter som åvilade dels försvarsväsendets verkstadsnämnd, dels den s. k. krigsmaterielnämnden. Det förordades att industriverket skulle drivas som bolag. Denna driftform ansågs överlägsen affärsverksformen vid reglering av löne- och pensionsfrågor samt vissa andra personalärenden.

I proposition till 1943 års riksdag anmäldes förslaget att inrätta ett försvarets industriverk. Föredragande departementschefen ställde sig därvid avvisande till tanken att sammanföra verkstadsnämnden och krigsmaterielnämnden till en gemensam organisation. I stället borde krigsmaterielnämnden omvandlas till ett permanent krigsmaterielverk och verkstadsnämnden till ett fristående ämbetsverk, kallat försvarets fabriksstyrelse. Departementschefen ansåg sig inte böra förorda att verksamheten uppdrogs åt ett statligt bolag. Han ansåg beredskapssynpunkterna vara avgörande vid val av driftform och förordade affärsverksformen. Fabriksstyrelsen skulle ha till uppgift att i administrativt, tekniskt och ekonomiskt hänseende leda de statliga fabriker som hade att tillverka krigsmateriel eller annan materiel för försvarsändamål samt att handha nyanläggningsverksamhet vid dessa fabriker. Även fabriker för industrimässig reparations- och underhållstjänst skulle ingå. Tillsammans med fabrikerna skulle fabriksstyrelsen bilda försvarets fabriksverk.

Riksdagen fattade beslut i enlighet med propositionens förslag.

Vid 1943 års riksdag beslöts vidare att försvarets tvätt- och reparationstjänst skulle centraliseras och ankomma på fabriksstyrelsen. Efter en tid utökades denna verksamhet med – förutom militär tvätt – även tvätt från andra offentliga myndigheter.

Av uttalanden som gjordes i samband med tillkomsten av försvarets fabriksverk framgår, att det avgörande skälet för att viss krigsmaterieltillverkning skulle vara statlig var olika beredskapshänsyn. Fabrikerna måste anläggas och drivas främst med hänsyn till det militära lägets krav. En följd härav var bl. a. att verksamheten ej alltid skulle kunna läggas upp från starkt ekonomiska synpunkter. Detta liksom över huvud taget den starka anknytningen till det militära försvaret synes vid tidpunkten i fråga ha varit tillräckliga skäl för att inte anförtro tillverkningen åt enskilda företag. Likartade synpunkter var, som förut nämnts, avgörande för att man valde affärsverksformen framför bolagsformen.

Av den i det föregående lämnade redogörelsen för de olika affärsverkens tillkomst och utveckling framgår, att den historiska utvecklingen och bedömningen vid tidpunkten för de enskilda besluten kommit att bli avgörande för att viss statlig verksamhet bedrivs i affärsverksform. Från att man tidigare ansåg de äldre affärsverkens verksamhet närmast vara en form av statlig myndighetsutövning har undan för undan behovet av affärsmässig drift kommit att göra sig alltmer gällande. Som en följd härav kom, såsom ett slags mellanting mellan myndighet och bolag, affärsverksformen att födas och bestå. Några entydiga och allmängiltiga kriterier som predestinerar en viss statlig verksamhet att bedrivas i affärsverksform finns alltså inte.

2.2 *Innebörden av affärsverksformen*

Även om enligt föregående avsnitt någon avgörande gemensam nämnare för arten av själva verksamheten inte kan påvisas för affärsverken, har affärsverksformen som sådan helt naturligt vissa karaktäristika som skiljer den från andra företagsformer.

Affärsverken är – till skillnad från statliga och privata aktiebolag – inte några självständiga juridiska personer. I detta hänseende är de likställda med de statliga myndigheterna. De äger således inte tillgångarna i verksamheten utan förvaltar dessa åt staten. Tillgångarna upptas i statsförmögenheten. Verken är alltså, vart och ett inom sitt område, närmast att betrakta som Kungl.

Maj:ts representant. Detta återspeglas bl. a. i fastighetsaffärer, där Kungl. Maj:t bemyndigar verket att köpa eller sälja egendom för statens räkning.

Affärsverken är, liksom de statliga ämbetsverken, underkastade de statliga förvaltningsrättsliga föreskrifterna. De statliga bolagen däremot är liksom de privata bolagen i huvudsak underkastade aktiebolagslagen. De förvaltningsrättsliga föreskrifterna innebär bl. a. att verk och myndigheter inte har medgivits full handlingsfrihet i ekonomiska frågor och i personalfrågor, i vilka beslutanderätten i stället förbehållits riksdagen och/eller Kungl. Maj:t. Affärsverken har dock större befogenheter på dessa områden än myndigheterna.

Ett annat utmärkande drag för statlig verksamhet är besvärsrätten. Denna innebär att även beslut, som ligger inom affärsverkets befogenheter, kan av någon som är berörd av beslutet föras upp till Kungl. Maj:ts prövning.

Medan myndigheterna efter prövning av Kungl. Maj:t och riksdagen beviljas anslag för att täcka utgifterna har affärsverken i allmänhet rätt att självständigt använda sina löpande inkomster för driftutgifter. Endast överskottet redovisas i riksstaten. Investeringsutgifterna däremot fastställs som regel av Kungl. Maj:t och riksdagen och redovisas mot anvisade anslag. Även i fråga om flertalet affärsverks taxesättning har Kungl. Maj:t och i något fall riksdagen behållit en viss kontroll. Gällande riktlinjer för affärsverkens ekonomiska handlande kommer att behandlas närmare i kapitel 4.

I sin utformning av personalpolitiken har affärsverken större handlingsfrihet än sedvanliga statliga myndigheter men mindre än aktiebolagen. Gentemot statliga myndigheter gäller detta särskilt möjligheterna att bestämma personalkaderns storlek och att självständigt anställa personal.

Vad gäller anställningsvillkoren för anställda, vilka är att betrakta som tjänstemän, gäller den skillnaden i förhållande till privata företag och statliga bolag, att affärsverken är bundna av de normer som tillämpas för statstjänstemän överhuvudtaget. Detta innebär bl. a. att lönesättningen inte kan ske på det sätt som sker på marknaden i övrigt. I begränsad utsträckning har dock en friare lönesättning kunnat tillämpas för vissa kvalificerade tjänstemannagrupper genom att kontraktsanställning utnyttjas i allt högre grad. Vidare innebär systemet att möjligheterna att avskeda tjänstemannapersonal är formellt mer begränsade än hos andra företag. I fråga om arbetarlönerna gäller att i den mån de icke utgår enligt befintliga avtal på arbetsmarknaden i övrigt, speciella avtal träffas mellan affärsverket och berörda arbetare.

Affärsverken är skattskyldiga i mindre utsträckning än statliga och privata bolag. Eftersom de inte är självständiga juridiska personer utan så att säga representerar Kungl. Maj:t är de befriade från statlig inkomst- och förmögenhetsskatt. Även den kommunala skattskyldigheten är för flertalet affärsverk starkt begränsad.

En annan olikhet mellan affärsverk och bolag ligger däri att affärsverken är underkastade offentlig insyn i större grad än bolagen. Affärsverkens liksom myndigheternas handlingar – utom exempelvis sådana handlingar som lämnar upplysningar om kundernas enskilda angelägenheter – är nämligen enligt tryckfrihetsförordningen i princip tillgängliga för var och en som vill ta del av dem. Bolagen kan däremot i huvudsak själva avgöra vilka handlingar som skall utlämnas till allmänheten. En viss möjlighet för affärsverken att sekretessbelägga handlingar föreligger dock. Bl. a. för att hindra röjande av affärshemligheter äger verken jämlikt 28, 30 och 34 §§ sekretesslagen avgöra om en affärshandling må utlämnas.

I fråga om inre organisation föreligger numera inte hos affärsverken väsentliga särdrag som skiljer dem från aktiebolag. Affärsverken leds numera av en s. k. lekmannastyrelse och en generaldirektör. Lekmannastyrelserna har som regel tillkommit under senare år. Skillnaden gentemot aktiebolagens ledning ligger närmast däri, att i bolagen väljer bolagsstämman styrelsen, som i sin tur utser verkställande direktören, medan för affärsverken Kungl. Maj:t i konselj

utser såväl styrelse som generaldirektör. En annan skillnad föreligger däri att medan den verkställande direktören aldrig kan vara bolagsstyrelsens ordförande, så är generaldirektören enligt hittillsvarande praxis ordförande i verksstyrelsen. Vidare utser inte längre Kungl. Maj:t, i motsats till bolagsstämman, särskilda revisorer för varje verk. Riksrevisionsverket utövar i samverkan och efter arbetsfördelning med verkets interna revisorer den kontinuerliga revisionen. Riksdagens revisorer utgör även för affärsverken en sakrevisorsinstans.

Affärsverkens organisation i övrigt har successivt anpassats till verksamhetens krav i det enskilda fallet. Under den centrala förvaltningen sorterar regionala och lokala organ.

3 Presentation av affärsverken

3.1 *Affärsverkens ställning i samhällsekonomin*

Affärsverken utgör en del av det statliga företagandet. Detta är en del av den totala statliga aktiviteten, som i sin tur är en del av vad som brukar kallas den offentliga sektorn i vår ekonomi. Det är därför naturligt att betrakta affärsverkens ställning och betydelse i samhällsekonomin med utgångspunkt från hur dels ekonomin som helhet dels den offentliga sektorn utvecklats under de senare åren. Denna framställning avser i huvudsak tidsperioden 1950–1965. En sammanställning av vissa relevanta data lämnas i tabell 3: 1 och diagram 3: a.

Samhällsekonomin i stort har under perioden genomgått en betydande utveckling. Den målsättning som statsmakterna formulerat kan sägas ha varit att med bibehållen full sysselsättning och samhällsekonomisk balans främja ett snabbt ekonomiskt framåtskridande och en ökad välfärd i samhället. Statsmakterna har vidtagit skilda åtgärder för att denna målsättning skall kunna förverkligas. Detta har exempelvis skett inom ramen för den ekonomiska politiken liksom på de arbetsmarknads- och socialpolitiska områdena. Dessa åtgärder har, vid sidan av andra faktorer i samhällsutvecklingen, återverkat på samhällsekonomins alla delar och således även på affärsverken.

Den ekonomiska framstegstakten har, liksom i flertalet industriländer, varit hög. Sålunda har bruttonationalprodukten (BNP = värdet av den totala produktionen) under åren 1950 till 1965 vuxit från 63 miljarder kronor till 110 miljarder kronor räknat i 1965 års priser. Detta innebär, att den volymmässiga tillväxten uppgått till 73 % under perioden, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig ökning med 3,7 %. Under första hälften av 1960-talet var ökningstakten högre än under periodens början och uppgick då till närmare 5 % per år. Samtidigt har antalet i landet yrkesverksamma enligt folkräkningarna ökat i betydligt långsammare takt, från 3,2 milj. år 1950 till knappt 3,5 milj. år 1965, motsvarande en årlig förändring med ca ½ %. Produktionen per yrkesverksam har följaktligen årligen ökat med i genomsnitt drygt 3 %. Detta resultat har uppnåtts samtidigt som arbetstiden väsentligt förkortats.

Före avmattningen i konjunkturen 1966, utvecklades läget därhän att det uppstod en knapphet på produktionsfaktorerna arbetskraft och kapital. Arbetskraftsbristen förutsågs då bli varaktig. Konjunkturdämpningen 1966 har åtminstone tillfälligt förändrat läget i dessa avseenden. Kvar står dock det ofta framförda önskemålet att arbetskraft successivt överförs från mindre till mer produktiva arbetsområden. Att också en ur samhällsekonomisk synpunkt förbättrad resursfördelning kommer till stånd be-

tonas ofta som nödvändig för en bibehållen framstegstakt.

Den växande betydelsen av den *offentliga sektorn* är ett markant drag i de senare årens utveckling. Ett sätt att mäta denna expansion vore att se vilket bidrag sektorn i fråga lämnar till den totala produktionen i landet (BNP). Men det är svårt att få ett rättvisande statistiskt mått på detta bidrag. Därför brukar man i stället belysa den offentliga sektorns betydelse i samhällsekonomin från utgångspunkten hur stor del av BNP som den tar i anspråk, dvs. använder till investeringar i den offentliga produktionsapparaten och till konsumtion. Under åren 1950–1965 har detta i anspråktagande ökat från 20 % till 29 %. År 1965 användes drygt 14 % av BNP till offentliga investeringar och lika mycket till offentlig konsumtion.

Antalet sysselsatta inom den offentliga sektorn är ett ytterligare mått på dess omfattning. Det totala antalet yrkesverksamma i landet var år 1965 ca 3 450 000 personer. Av dessa beräknas ca 740 000, eller 22 %, ha varit sysselsatta inom offentlig verksamhet. 1950 var antalet 490 000, motsvarande ca 16 %.

Då man talar om den offentliga sektorn måste man komma ihåg att den är synnerligen heterogen. Den offentliga sektorn är den sammanfattande benämningen på den statliga och kommunala verksamheten i samhällsekonomin, som härigenom framställs som åtskild från den verksamhet som bedrivs i enskild regi, den privata sektorn. Det är alltså ägar- och finansieringssynpunkter som fått bli avgörande för gränsdragningen och inte verksamhetens art. Sålunda innefattas i den offentliga sektorn såväl de statliga och kommunala serviceområdena, såsom sjukvård, undervisning, försvar m. m., som det offentliga företagandet. Detta bedrivs inom de statliga och kommunala bolagen, exempelvis LKAB och de kommunala bostadsföretagen, inom affärsverken och inom den ordinarie kommunala verksamheten (exempelvis kommunala elverk och gasverk).

Den offentliga sektorns expansion kan i allt väsentligt hänföras till den snabba tillväxten inom serviceområdena. Utbyggnaden av samhällsservicen inom undervisning, sjukvård m. m. är välbekant. *Det statliga företagandet* däremot har under perioden 1950–1965 svarat för en ungefär oförändrad, men därför inte obetydlig, andel av samhällsekonomin. Sålunda utgjorde dess produktionstillskott 7 % av BNP såväl 1950 som 1965. Samtidigt ökade antalet anställda något, från 6 % till 6,5 % av det totala antalet sysselsatta.

Av det statliga företagandet utgör *affärsverken* (inkl. dotterbolag) den ojämförligt största delen. Sålunda uppgick antalet sysselsatta i affärsverken år 1965 till ca 160 000, vilket motsvarar $^3/_4$ av de i statliga företag sysselsatta. Detta innebär i sin tur att ca 4,5 % av den i landet yrkesverksamma befolkningen arbetar i affärsverken.

Affärsverkens bidrag till BNP uppgick år 1965 till ca 5 %, motsvarande ett förädlingsvärde av deras produktion av ca 5,5 miljarder kronor. Andelen har minskat något sedan 1950, då den uppgick till 5,5 %.

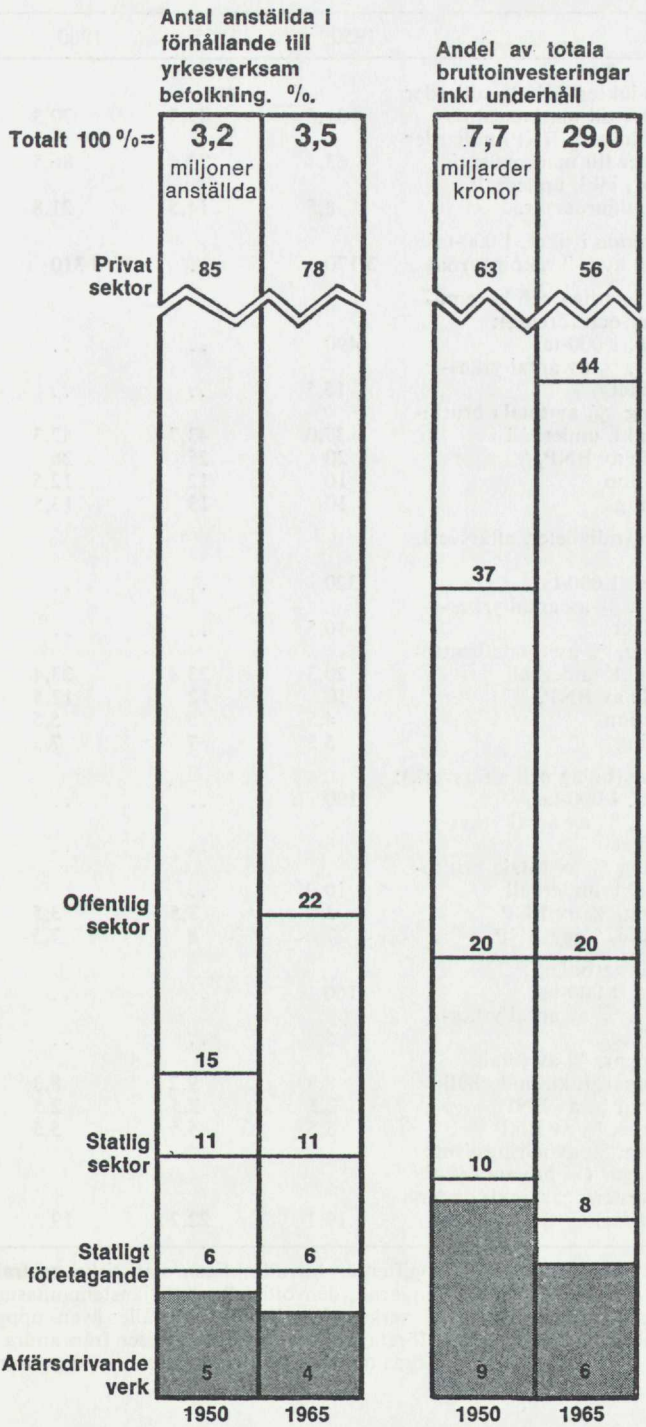
Man finner sålunda att affärsverken från dessa synpunkter – antal anställda och bidrag till BNP – skulle svara för bortåt 1/20 av samhällsekonomin.

Vidare kan nämnas att affärsverkens investeringar utgjorde ca 6 % av de totala bruttoinvesteringarna i landet år 1965. Affärsverkens investeringar år 1965 uppgick till ett belopp som motsvarar ca 15 % av bruttoinvesteringarna inom näringslivet (privata bruttoinvesteringar exkl. bostäder).

Affärsverken intar sålunda en betydande plats i vår ekonomi. En kvantitativ redovisning av affärsverkens betydelse ger emellertid inte en tillräcklig belysning av deras roll i samhällsekonomin. Själva arten av deras verksamhet kräver också vissa kommentarer.

Flertalet affärsverk har en verksamhet som är av särskild betydelse för infrastrukturen i landet. Att svara för gods- och persontransporter, att ombesörja post- och telekommunikationer och att tillhandahålla elektrisk kraft är exempel på sådan verksamhet. Till helt övervägande del är det

Diagram 3: a. Affärverkens andel i samhällekonomin 1950—1965. Löpande priser, %.



Tabell 3:1. Några samhällsekonomiska data för åren 1950—1965

(Tabellen uppgjord i samråd med statistiska centralbyrån och finansdepartementets ekonomiska sekretariat.)

	1950	1955	1960	1965
Bruttonationalprodukten (BNP) miljarder kr. löpande priser till marknadspris	31,6	49,5	70,3	109,8
Bruttonationalprodukten (BNP) miljarder kr. 1965 års priser till marknadspris	63,4	73,4	86,5	109,8
Bruttoinvesteringar, inkl. underhåll, löpande priser, miljarder kr.	8,5	14,5	21,8	35,2
Antal yrkesverksamma i riket, 1 000-tal (enl. bearbetning av folkräkningarna)	3 170	..	3 310	3 450
Offentliga sektorn (statliga och kommunala myndigheter och företag):				
a) antal sysselsatta, 1 000-tal	490	..	..	740
b) » » , % av antal yrkesverksamma i riket	15,5	..	..	22
c) bruttoinvestering, % av totala bruttoinvesteringar, inkl. underhåll	37,0	43,7	42,3	44,4
d) ianspråktagande av BNP, %	20	25	26	29
därav: konsumtion	10	12	12,5	14,5
investering	10	13	13,5	14,5
Statliga sektorn (myndigheter, affärsverk och bolag):				
a) antal sysselsatta, 1 000-tal	320	..	..	375
b) » » , % av antal yrkesverksamma i riket	10,5	..	..	11
c) bruttoinvestering, % av totala bruttoinvesteringar, inkl. underhåll	20,3	23,8	23,4	20,4
d) ianspråktagande av BNP, %	10	12	12,5	13
därav: konsumtion	4,5	5	5,5	6,5
investering	5,5	7	7	6,5
Statligt företagande (bolag och affärsverk):				
a) antal sysselsatta, 1 000-tal	190	..	..	215
b) » » , % av antal yrkesverksamma i riket	6	..	..	6,5
c) bruttoinvestering, % av totala bruttoinvesteringar, inkl. underhåll	10,0	..	..	7,6
d) bruttoinvestering, % av BNP	3	3,5	3,5	3
e) produktionsvärde, % av BNP	7	8	7,5	7
Affärsverk (inkl. dotterbolag):				
a) antal sysselsatta, 1 000-tal	160	..	..	160
b) » » , % av antal yrkesverksamma i riket	5	..	..	4,5
c) bruttoinvesteringar, % av totala bruttoinvesteringar, inkl. underhåll	8,8	9,2	8,3	6,3
d) bruttoinvestering, % av BNP	2,5	2,5	2,5	2
e) produktionsvärde, % av BNP	5,5	5,5	5,5	5
f) bruttoinvestering, % av näringslivets totala investeringar (= privata sektorns totala investeringar, inkl. underhåll, exkl. bostäder)	19,3	22,2	19	14,7

Anm: Källorna till ovanstående uppgifter är huvudsakligen statistiska centralbyråns nationalräkenskaper (SM V 1967: 8), folkräkningarna, den officiella statstjänstemannastatistiken (Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet. Denna innehåller även uppgifter om antalet arbetare) samt publikationen »Statliga företag». Eventuella avvikelser från andra källor vad gäller antalet sysselsatta torde helt kunna hänföras till olika redovisningsteknik och varierande definitioner.

affärsverken som svarar för dessa funktioner. SJ svarar för i det närmaste alla järnvägstransporter i landet och luftfartsverket har ansvaret för alla trafikflygplatser. Postverket handhar alla brevförsändelser och har en betydande del av ett antal andra försändelser. Televerket har ensamrätt på telefon-, telegraf- och telexservicen i landet och vattenfallsverket är med en marknadsandel av ca 45 % landets största producent av elektrisk energi. Det förtjänar att framhållas, att dessa verksamheter inte bara riktar sig till medborgarna i allmänhet, utan liksom vissa andra basindustrier är av grundläggande betydelse för det övriga näringslivet. Att det är viktigt för den industriella utvecklingen att sådana infrastrukturella funktioner bedrivs effektivt brukar betonas i den industripolitiska diskussion, som f. n. förs i olika länder. En framsynt infrastrukturell utbyggnad brukar betraktas som ett väsentligt näringspolitiskt medel. Intresset knyter sig i sådana sammanhang också till prissättningen på tjänster av detta slag. Den är av betydelse inte bara för att främja effektivitet och en riktig resursallokering utan också såsom kostnadsfaktor för näringslivet i övrigt.

Sammanfattningsvis konstateras att affärsverken såväl kvantitativt sett som med hänsyn till arten av sin verksamhet spelar en betydande roll i samhällsekonomin. I det närmaste var tjugonde person av de i landet yrkesverksamma arbetar i ett affärsverk. Verken bidrar också med närmare 1/20 av den totala produktionen i landet. Härtill kommer att flertalet av dem har en verksamhet, som är av särskild betydelse för infrastrukturen och gör att de är att betrakta som basindustrier. Mot denna bakgrund är det för samhällsutvecklingen väsentligt hur affärsverkens ekonomi och effektivitet utvecklas.

3.2 *De individuella affärsverken*

I kapitel 2 har redogjorts för de enskilda verkens tillkomst. I detta kapitel lämnas en kortfattad presentation av varje affärsverk för sig. Framställningen syftar främst till att ge en orientering om det individuella verkets uppgifter och organisation, verksamhetens omfattning, marknadsförhållanden m. m. I de fall verket har dotterbolag, lämnas i ett särskilt avsnitt en kortfattad redovisning för dessas verksamhet samt bakgrunden till bildandet respektive till hur de kommit i verkets ägo. Den ekonomiska utvecklingen beskrivs närmare i kapitel 5.

3.2.1 Postverket, exklusive postbanken

Verksamhet och organisation. Verksamheten omfattar huvudsakligen befordran av brevförsändelser, tidningar och paket samt den penningförmedling, som äger rum i postkassorna i postgiro-, postanvisnings- och postbanksrörelserna. Härutöver utförs vissa uppdrag åt staten såsom skatteuppbörd, utbetalningar av barnbidrag och pensioner m. m. Inom ramen för den allmänna poströrelsen bedriver postverket diligenstrafik, fastighetsförvaltning, industrirörelse samt upphandlingsverksamhet.

Diligenstrafiken omfattar person-, gods- och postbefordran i Norrland. I postverkets industrier ingår bl. a. tryckeri, mekanisk verkstad och bilverkstäder. Dessa, liksom fastighetsförvaltningen, är i mycket liten utsträckning inriktade på direkta tjänster åt utomstående. Centralupphandlingen ombesörjer materielinköp för hela statsverkets behov.

Högsta beslutsinstans är en styrelse, bestående av generaldirektören som ordförande och sex andra ledamöter utsedda av Kungl. Maj:t. Den centrala förvaltningen är uppdelad på två huvudenheter, en driftenhet och en ekonomienhet. Postbanken bildar en särskild huvudenhet. Regionalt handhas förvaltningen av sju postdirektioner. Under dessa sorterar postkontoren och postkupéerna. Till postkontoren hör i regel lokala förvaltningsområden med underlydande mindre postanstalter såsom postexpeditioner och poststationer samt lantbrevbäringslinjer. Antalet anställda hos verket uppgick budgetåret 1964/65 till ca 35 000.

Tabell 3:2. Trafikutvecklingen i postverket 1951—1967

Milj.	1951	1965	1967
Brevförsändelser	832	1 502	1 603
Paket	20	33	34
Tidningar, antal ex.	405	675	652
Betalningstransaktioner	133	225	238
Diligenstrafik			
Trafik km	10	14	15
Antal resande	2	5	5

Produktion och försäljning. Postverket ger i första hand sin service genom postanstalter, postombud och lantbrevbärare. Antalet betjäningsställen uppgick 1967 till ca 6 450. Antalet fasta postanstalter, som vid slutet av år 1951 var 4 371, har successivt minskats och uppgick vid utgången av 1967 till 2 986. Minskningen är en följd av den pågående omorganisationen av postdistributionen på landsbygden. Genom en utökad lantbrevbäring har åtskilliga poststationer kunnat läggas ner.

Lantbrevbäringen har under en följd av år byggts ut kraftigt. Vid slutet av 1951 var lantbrevbäringslinjernas sammanlagda längd ca 75 000 km och vid utgången av år 1966 ca 150 000 km. År 1966 bestod detta nät till 91 % av billinjer.

Sammanställningen ovan visar utvecklingen beträffande postförsändelser, betalningstransaktioner och diligenstrafik från år 1951.

Postverket har ensamrätt till regelbunden befordran mot avgift av slutna brev och öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden. Då det gäller befordran av andra försändelser samt penningförmedling bedrives verksamheten däremot i konkurrens med andra distributionsföretag och penninginrättningar.

Konkurrensen på försändelsesidan har hårdnat under senare år. Adresserade korsband beräknas till ca 90 % vara befordrade av postverket. Verkets marknadsandel vad gäller oadresserade korsband liksom av dagstidningar beräknas uppgå till ca 30 %.

Postverkets omsättning har under femtonårsperioden 1950/51–1964/65 ökat med i genomsnitt 9,6 % per år. Av omsättningen, som budgetåret 1966/67 var 1 108 milj. kr., utgjorde portointäkterna, inklusive ersättning för tjänstepost men exklusive avgifter i tidningsrörelsen, ca 67 % eller 746,1 milj. kr. Av portointäkterna hänförde sig 63 % till brev och postkort, 16 % till paket och 21 % till övriga försändelseslag.

Investeringar i fastigheter och fordon, som finansierats med kapitalmedel över den statliga budgeten, har under de senaste åren varit 12 à 13 milj. kr. per år. Därutöver har verket av driftmedel årligen använt ungefär lika mycket för inköp av sorteringsanläggningar, maskiner och inventarier. Under 1966/67 uppgick de totala investeringarna i postverket till 26,2 milj. kr., varav 12,7 milj. kr. finansierats med driftmedel.

Framtida utveckling. Postverket räknar med att den framtida utvecklingen kommer att präglas av en ökad mekanisering och automatisering. Tekniskt mycket avancerade paketsorteringsmaskiner finns redan på sju orter i landet. Den första automatiska brevsorteringsanläggningen är planerad att installeras vid postkontoret Stockholm Ban under åren 1968–1969.

3.2.2 Statens järnvägar och dess dotterbolag

A. *Statens järnvägar. – Verksamhet och organisation.* Järnvägstrafik samt lastbils- och busstrafik är de huvudsakliga rörelsegrenarna i statens järnvägars verksamhet. SJ bedriver emellertid även färje- och båttrafik dels i egen regi, dels i samarbete med de Danske Statsbaner, Deutsche Reichsbahn och med de finska statsjärnvägarna, dels ock i dotterbolagsform.

Dessutom driver SJ genom dotterföretag transport- och speditionsrörelse, restaurantverksamhet, verkstadsrörelse m. m.

I fråga om konkurrensförhållanden gäller att statens järnvägar till följd av förutnämnda 1939 års riksdagsbeslut angående förstatligande av järnvägarna i princip har monopol på järnvägstrafik. I praktiken har numera monopolskyddet dock en mycket

begränsad betydelse för järnvägstrafiken.

Industri- och befolkningskoncentrationen till tätorterna och den hårdnande konkurrensen från andra transportmedel har medfört betydande strukturella förändringar i järnvägstrafiken.

För att belysa utvecklingen kan nämnas att järnvägarna år 1966 svarade för 55 % av godstransporterna på järnväg och landsväg mätt i godstonkilometer mot 76 % år 1950. I fråga om persontrafiken svarade järnvägarna år 1964 för knappt 9 % av det totala antalet personkilometer (land-, sjö- och flygtransporter) jämfört med närmare 40 % 1950. En markant förskjutning från järnvägstrafik till landsvägstrafik har under senare år skett inom landtransportsektorn i Sverige.

Riktlinjer för en ny statlig trafikpolitik antogs av riksdagen 1963. De syftar till att trygga en tillfredsställande transportförsörjning för landet till lägsta kostnader och skapa förutsättningar för konkurrens på så lika villkor som möjligt. Reformprogrammet genomföres i tre etapper, varav etapp 1 och 2 genomförts 1964 respektive 1966. Den tredje etappen har uppskjutits tills vidare.

Den första etappen innebar att SJ-nätet från ekonomisk synpunkt delades upp i två separata rörelsegrenar, affärsbanenätet och det trafiksvaga, olönsamma nätet. För affärsbanenätet förväntas ett visst nettoöverskott. För det trafiksvaga nätet skall driftunderskottet minimeras och täckas av staten. Den statliga driftersättningen var för 1966/67 205 milj. kr.

Den andra etappen genomfördes den 1 juli 1966. SJ befriades då dels från transportplikten på affärsbanenätet, dels från skyldigheten att likabehandla trafikanterna vid vagntilldelning och att offentlighålla genom separata fraktavtal medgivna taxenedsättningar. I den tredje och sista etappen är avsikten att ytterligare öka liberaliseringen på trafikområdet.

Högsta ledningen utövas av en styrelse bestående av en generaldirektör som ordförande samt fem andra ledamöter utsedda av Kungl. Maj:t. Under styrelsen och verkschefen sorterar närmast den centrala förvaltningen, som är indelad i sju avdelningar. Regionalt bedrivs verksamheten inom elva bandistrikt för bl. a. ban- och eltekniska ärenden, elva driftdistrikt för bl. a. trafik- och transportfrågor, fem huvudförråd samt sju huvudverkstäder.

Antalet anställda i SJ uppgick budgetåret 1966/67 till ca 52 000. Sedan 1950/51 har personalstyrkan minskat med totalt ca 20 000 eller med i medeltal 1 200 man per år.

Produktion och försäljning. SJ-nätet uppgick vid 1967 års slut till drygt 12 000 km järnväg, motsvarande 95 % av de svenska järnvägarna. Statens järnvägars biltrafik trafikerade samma år en väglängd av ca 25 000 km. Vid samma års slut hade statens järnvägar över 2 300 järnvägsanstalter och resebyråer etc. samt drygt 2 100 dragkraftsenheter och ca 51 000 egna järnvägsvagnar, varav 48 300 godsvagnar. Bilparken omfattade ca 2 100 bussar och ett mindre antal lastbilar.

Ungefär halva banlängden utgörs för närvarande av trafiksvaga, olönsamma linjer. SJ har transportplikt på dessa, varför de inte får läggas ner utan Kungl. Maj:ts tillstånd.

Under perioden 1950–1967 har trafiken helt eller delvis lagts ned på 3 500 km järnväg. Trafiken på dessa linjer har delvis överförts till busstrafik.

I tabell 3: 3 redovisas ban- och väglängden, vagnpark m. m. vid utgången av åren 1951, 1965 och 1967.

Statens järnvägars omsättning[1] har under femtonårsperioden 1950/51–1964/65 ökat med i genomsnitt 6,5 % per år.

Investeringarna, som sedan 1950-talets mitt varit av storleksordningen 300 à 350 milj. kr. per år, uppgick 1966/67 till 375 milj. kr. Härav utgjorde 53,3 milj. kr. investeringar för Storstockholms lokaltrafik.

I det följande kommenteras i korthet var för sig SJ:s person- och godstrafik, färjetrafiken samt biltrafiken.

[1] Inkl. driftersättning och, för några år, underskott.

Tabell 3: 3. Trafikutvecklingen för statens järnvägar.

	1951	1965	1967
Järnvägs- och färjetrafik			
Banlängd, km	15 126	12 704	12 202
Färjesträckor, km	235	333	482
Persontrafik			
Antal person-[1], post- och resgodsvagnar	5 464	3 610	3 263
Godstrafik			
Antal godsvagnar	46 215	47 922	48 335
Lastförmåga, 1 000-tal ton	844	1 237	1 297
Biltrafik[2]			
Trafikerad väglängd, km	23 269	25 288	24 896
Vagnpark, totalt	2 023	2 039	2 389
därav: bussar, personbilar och personsläpvagnar	1 461	1 804	2 088
lastbilar och godssläpvagnar	552	235	301

[1] Inkl. motorvagnar.
[2] Endast egen regi, ej dotterföretag.

Persontrafiken på järnvägarna har minskat kraftigt, huvudsakligen beroende på det vikande trafikunderlaget på landsbygden och privatbilismens expansion. Strukturomvandlingen har bl. a. inneburit att privatbilism kommit att dominera lokal- och medeldistanstrafiken (100–300 km) och att flyget har fått allt större betydelse för resor över 700 km. Den lokala järnvägstrafiken har i stor utsträckning kommit att ersättas av busstrafik.

För SJ:s persontrafik på järnvägarna har fjärrtrafiken (minst 300 km) ökat och kommit att utgöra en allt större andel av persontransporterna.

Som mått på persontrafiken visas i sammanställningen nedan antalet resor och personkm i järnvägs- och färjetrafik under åren 1951, 1965 och 1967.

	1951	1965	1967
Persontrafik			
Antal resor, milj.	123	69	56
Personkm, milj.	6 213	5 260	4 840

Antalet resor minskade under perioden 1956–1967 med i medeltal ca 5 % om året.

Intäkterna av persontrafiken uppgick under 1966/67 till ca 550 milj. kr. (exkl. driftersättning), motsvarande 27 % av intäkterna av järnvägs- och färjetrafiken, inkl. den statliga driftersättningen.

Godstrafik. Godstrafikarbetet var under åren 1951, 1965 och 1967 följande.

	1951	1965	1967
Godstrafik			
Transporterat gods, milj. ton,	41	53	51
därav lapplandsmalm, milj. ton	12	22	21
Tonkm, milj.	9 353	12 758	12 530

SJ:s godstrafik mätt i tonkm ökade under perioden 1956–1967 med ca 2 % om året. Efterfrågan på SJ:s godstrafik är i hög grad beroende av konjunkturläget och konkurrensen från andra transportföretag, främst lastbilsföretagen.

Omkring 96 % av järnvägarnas godstransportarbete (mätt i tonkm) avser fjärrtrafik (över 100 km). Förskjutningen mot en ökad andel långa och medellånga transporter har medfört att antalet tonkm ökat snabbare än godsmängden.

Godstransporterna under 1967 i milj. ton

Vagnslastgods, exkl. malm	28,7	56 %
Lapplandsmalm	21,4	42 %
Styckegods	1,2	2 %
Totalt	51,2	100 %

Tabell 3:4. Statens järnvägars biltrafik (exkl. dotterbolag)

	1951	1965	1967
Bilkm, totalt, 1 000-tal	68 631	98 260	103 699
därav: personbilar och bussar	64 639	97 678	103 216
lastbilar	3 992	582	483

Intäkterna av godstrafiken var 1966/67 1 206 milj. kr., motsvarande ca 60 % av järnvägs- och färjetrafikens totala intäkter (inkl. driftersättningen). Av godstrafikintäkterna svarade lapplandsmalmen för 17 %.

Härtill kommer intäkterna av posttrafiken, som 1966/67 uppgick till 52,8 milj. kr.

Färjetrafik. SJ:s båt- och färjetrafik drives, som tidigare nämnts, dels i egen regi, dels i samarbete med de danska, östtyska och finska statsbanorna, dels genom dotterbolag.

Under budgetåret 1966/67 fraktade båtar och färjor sammanlagt 10 milj. passagerare. Antalet överförda bilar och bussar uppgick till 592 000 och det överförda järnvägsgodset till 3,1 milj. ton.

Biltrafik. Statens järnvägar bedriver i egen regi huvudsakligen busstrafik, medan lastbilstrafiken praktiskt taget helt överflyttats på dotterbolagen. Utvecklingen framgår av tab. 3:4. Det minskade trafikunderlaget på landsbygden har kunnat kompenseras av en utvidgad trafik i tätorterna. Vidare har busstrafikens transportuppgifter ökat i områden, där järnvägslinjer lagts ned eller tåg dragits in. Busstrafikens expansion har under senare år huvudsakligen berott på att städernas förortstrafik ökat och snabbusstrafiken mellan de större städerna utvidgats.

Intäkterna av biltrafiken uppgick 1966/67 till 173,2 milj. kr.

Framtida utveckling. Statens järnvägar räknar med att den framtida utvecklingen skall karakteriseras av dels en fortsatt strukturomvandling med koncentration av verksamheten till mera lönsamma transportuppgifter och produktionsställen, dels en ökning av det totala transportarbetet, främst i fråga om massgodstransporter.

B. *Dotterbolag.* Statens järnvägar har ett femtiotal dotterbolag, dotterdotterbolag och ekonomiska föreningar. De mest betydande den 1.1.1968 framgår av tabell 3:5.

Dessa företags sammanlagda omfattning åren 1965 och 1967 framgår av sammanställningen nedan.

	1965	1967
Omsättning	639,3	783,5
Nettovinst	5,2	12,8
Investeringar	23,8	37,5
Antal anställda	7 537	7 655

Bolagens verksamhet bedrivs inom i huvudsak följande fyra områden:

1. Transport- och speditionsrörelse
2. Rederirörelse (båt- och färjetrafik)
3. Restaurantverksamhet
4. Industri (främst verkstadsindustri).

Den följande kortfattade redogörelsen för de ovannämnda åtta bolagen följer de fyra huvudområdena.

1. Transport- och speditionsrörelse: *AB Svenska Godscentraler (ASG).* Bolaget bil-

Tabell 3:5. Statens järnvägars större dotterbolag

	Aktiekapital Milj. kr.	SJ:s andel av aktiekapitalet
1 AB Svenska Godscentraler	20,2	67,5 %[1]
2 GDG Biltrafik AB	5,0	100 %
3 Landtransport AB	0,6	100 %[1]
4 Svenska Lastbil AB	3,0	100 %
5 Svenska Rederi AB Öresund	2,5	100 %
6 AB Trafikrestauranger	0,5	100 %
7 AB Gävle Vagnverkstad	0,9	100 %
8 AB Dissousgas	0,6	50 %

[1] Inkl. GDG Biltrafik AB:s andel.

dades år 1935 av Rederi AB Svea. Intressenter är numera SJ, AB Rederigodscentraler Rego (Ångfartygsaktiebolaget Tirfing m. fl. större svenska rederier), GDG Biltrafik AB och AB Transportförvaltning. Efter nyemission 1967, varvid aktiekapitalet höjdes till 20,2 milj. kr., ägs 32,5 % av aktierna av svenska rederier och ASG:s landsvägtransportörer genom AB Transportförvaltning.

Bolaget driver transport och speditionsrörelse. ASG har framförallt en omfattande samlastning av inrikesgods på järnväg och landsväg, men utlandstrafiken och speditionsverksamheten är också betydande.

Den av ASG och dess ombud förmedlade godsvolymen uppgick 1967 till 4,8 milj. ton.

Rörelsen år 1967:

Rörelseomsättning, milj. kr.	427
Nettovinst, milj. kr.	10,0
Antal anställda	1 897

ASG:s investeringar uppgick samma år till 11,5 milj. kr. Dessa avsåg huvudsakligen nya godsterminaler.

Förutom ett antal mindre dotterbolag, som inom och utom landet företräder ASG, har ASG följande helägda dotterbolag: Svenska Valvoline Oil AB, AB Nordisk Biltjänst, AB Transfrigoroute Sverige. Dessutom är ASG hälftendelägare i ASG Trailer-Container AB, tidigare AB Road Ferry.

GDG Biltrafik AB. BJ Omnibus AB, som bildades år 1932 av Bergslagarnas Järnväg, övergick i SJ:s ägo i samband med förstatligandet av BJ år 1947. Bolagets namn ändrades 1951 till GDG Biltrafik AB.

Bolaget driver buss- och lastbilstrafik samt genom dotterbolag affärsrörelse med kiosker, motell, bilservicestationer och gummiverkstäder. Verksamheten är förlagd till Göteborgs- och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Gävleborgs och Jämtlands län.

GDG:s verksamhet 1967 i enheter:

Vagnpark:	bussar	367
	lastbilar	242
	släpvagnar	211
Kiosker		52
Motell		4
Servicestationer		46

GDG:s trafikrörelse har varit minskande och affärsrörelsen har alltmer kommit att dominera bolagets verksamhet.

Rörelsen år 1967:

Omsättning, milj. kr.	133,3
Investeringar, milj. kr.	16,6
Nettovinst, milj. kr.	0,5
Antal anställda	1 857

Dotterbolag: GDG Kiosk AB, Filipstads Busscentral, GDG Service AB, GDG Transport AB, Alpus Gummi AB, Edgar Perssons Åkeri AB, Restaurant AB Tre Kungar.

Landtransport AB. Landtransport AB bildades år 1927. Bolaget, som har gemensam förvaltning med ASG, har till uppgift att direkt eller genom dotterföretag driva transport- och handelsrörelse samt därmed förenlig verksamhet. Aktiekapitalet är 0,6 milj. kr. Genom åtta helägda dotterbolag drives åkerirörelse.

Rörelsen för koncernen år 1967 kan sammanfattas sålunda:

Omsättning, milj. kr.	11,8
Investeringar, milj. kr.	1,1
Nettovinst, milj. kr.	0,3
Antal anställda	227

Svenska Lastbil AB (SLAB). Bolaget bildades år 1937 av Stockholm–Westerås–Bergslagens Järnvägar AB och övergick i SJ:s ägo 1945 i samband med att statens järnvägar övertog denna järnväg.

SLAB driver lastbilstrafik i huvudsakligen lokal distribution samt flyttningsverksamhet.

År 1967 hade bolaget 785 lastbilar i trafik. Andelen av det totala antalet lastbilar i yrkesmässig trafik i landet var 2,4 %. Antalet trafikkontor uppgick till 22.

Rörelsen år 1967:

Omsättning, milj. kr.	75,4
Investeringar, milj. kr.	6,4
Nettovinst, milj. kr.	1,5
Antal anställda	1 296

Dotterbolag: Norströms Åkeri AB.

2. Rederirörelse: *Svenska Rederi AB Öresund (SRÖ).* Svenska Rederiaktiebolaget Öresund bildades år 1900. Tillsammans med Dampskibsselskabet Øresund A/S utgör det Öresundsbolagen. Bolagen inköptes 1943 av SJ respektive de Danske Statsbaner.

Bolaget har till uppgift att driva rederirörelse, särskilt med hänsyn till förbindelserna mellan svenska och danska hamnar i Öresund. Rörelsen drivs gemensamt med det danska bolaget. Inkomster och utgifter fördelas lika mellan bolagen. Fartygsflottan uppgick 1967 till 12 enheter på tillsammans 10 900 bruttoton.

Trafiken var 1967 (i 1 000-tal):

Antal turer	36,1
Antal passagerare	4 655
Antal överförda motorfordon	216
Godston	79

SKÖ:s rörelse år 1967 kan sammafattas sålunda:

Omsättning, milj. kr.	29,0
Investeringar, milj. kr.	0,7
Nettovinst, milj. kr.	0,3
Antal anställda	404

Dotterbolag: AB Sundfart.

3. Restaurantrörelse: *AB Trafikrestauranger.* Bolaget bildades 1938 av SJ. AB Trafikrestauranger har till uppgift att driva restaurantrörelse och därmed jämförlig verksamhet. Bolagets viktigaste uppgift är att betjäna resande med servering av mat och dryck på tåg och tågfärjor. Verksamheten är även förlagd till stationära restauranter, barer och kiosker i landet.

Rörelsen år 1967:

Omsättning, milj. kr.	82,1
Investeringar, milj. kr.	0,5
Nettovinst, milj. kr.	0,0
Antal anställda	1 814

4. Industriföretag: *AB Gävle Vagnverkstad.* AB Gävle vagnverkstad bildades år 1919 och övergick i statens järnvägars ägo år 1931.

Bolaget har till uppgift att utföra nytillverkningar och ändringar av järnvägsmateriel samt annat mekaniskt verkstadsarbete.

Produktionen, som i huvudsak avser järnvägsvagnar, uppgick 1967 till 766 järnvägsvagnar.

Rörelsen år 1967:

Omsättning, milj. kr.	23,3
Investeringar, milj. kr.	0,7
Nettovinst, milj. kr.	0,1
Antal anställda	165

AB Dissousgas. Bolaget bildades år 1913. Aktiekapitalet utgjorde 1967 0,6 milj. kr. Aktierna ägs av SJ (50 %) och AGA AB (50 %). Företaget tillverkar dissousgas (acetylen) på licens av AGA. Produktionen har under de senaste åren varit ca 240 ton.

Rörelsen år 1967:

Omsättning, milj. kr.	1,63
Investeringar, milj. kr.	—
Nettovinst, milj. kr.	0,1
Antal anställda	13

3.2.3 Televerket och dess dotterbolag

A. *Televerket. – Verksamhet och organisation.*

Televerket har till uppgift att tillhandahålla allmänheten tidsenliga telekommunikationer, telegraf-, telefon- och telextrafik såväl inom landet som med utlandet och med fartyg över kustradiostationer. För den civila luftfartens behov utför televerket anläggnings- och underhållsarbeten av radiostationer för luftfartsverkets räkning. Till rederier m. fl. uthyrs fartygsradiostationer. Verkets uppgifter beträffande ljudradio och television omfattar distribution av programmen samt fakturering och uppbörd av avgifter. Själva programproduktionen handhas av ett fristående företag, Sveriges Radio AB.

Verkstadsrörelsen, som till en del drivs i dotterbolagsform, tillverkar bl. a. automatisk telefonstationsutrustning, abonnentväxlar och telefonapparater.

Forsknings- och utvecklingsverksamhet

Tabell 3: 6. Televerkets trafik m. m.

		1950/51	1964/65	1966/67
Telefon	Milj. samtal	2 089	3 969	4 519
Telegraf	Milj. telegram (inländska, till och från utlandet samt transit)	11,6	6,5	6,1
Telex	Milj. markeringar för inländska skrivningar	1,2	11,8	17,8
	Milj. minuter för skrivningar till utlandet	0,4	8,1	10,3
Kust- och	Milj. samtal	0,1	0,2	0,2
fartygsradio	Milj. telegram	0,1	0,1	0,1
Milj. abonnemang på huvudledning		1,4	2,7	3,0
Milj. telefonapparater		1,7	3,4	3,8
Telegrafförbindelser, 1 000 km		212	692	787
Telegrafanstalter inkl. telegramexpeditioner, inlämnings- och utlämningsställen		2 562	1 284	1 087
Telexstationer		3	20	24
Telexabonnemang		69	3 334	4 234
Fartygsradioanläggningar		1 231	1 268	1 467

bedrivs vid televerket, delvis i samarbete med utomstående företag och institutioner.

Enligt beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen gäller en ny organisation för televerkets centrala och lokala förvaltningsenheter från ingången av 1968. Det centrala organet är televerkets centralförvaltning. Högsta beslutsinstans är en styrelse, bestående av generaldirektören, ordförande, och fem ledamöter utsedda av Kungl. Maj:t. Centralförvaltningen är uppdelad på följande sex huvudavdelningar: drift-, projekterings-, utvecklings- och ekonomiavdelning, administrativ avdelning och industriavdelning. På det regionala planet sorterar byggnadsavdelningen och fyra teledistrikt med lokala organ under chefen för driftavdelningen, fyra förrådsområden under ekonomiavdelningen, som även handhar verkets båda datacentraler. Under industriavdelningen sorterar de tre televerkstäderna i Nynäshamn, Vänersborg och Sundsvall.

Televerket har monopol på telefon-, telegraf-, telex- samt radiotrafiken. Av de totala intäkterna 1966/67 på 2 250 milj. kr. svarade telefon-, telegraf- och telexinkomsterna för 80 % och särskilda avgiftsmedel avseende radio och television för 16 %.

Verkstadsrörelsen bedrivs i princip i konkurrens med utomstående företag. Av leveranserna till förråden 1966/67 om 647,5 milj. kr. svarade televerkets verkstadsrörelse för 163,3 milj. kr. eller 25 %. Verkstadsrörelsens omfattning framgår av tabell 3: 7.

Totala antalet anställda i televerket exkl. verkstadsrörelse och rundradio uppgick budgetåret 1966/67 till ca 35 000. Därtill kommer i verkstadsrörelsen ca 3 200 och för distribution av radioprogram m. m. ca 1 000.

Produktion och försäljning. Televerkets totala rörelse har sedan 1950/51 växt i en mycket snabb takt. Sammanställningen i tabell 3: 6 visar för perioden 1950/51–1966/67 utvecklingen av ett urval av verkets tjänster och produkter.

Det framgår att antalet telefonsamtal över femtonårsperioden ökat med i genomsnitt 4,6 % per år. Under samma tid steg antalet telefonapparater i genomsnitt med 5,1 % per år. Sverige ligger i fråga om telefontäthet, beräknat i telefonapparater per 1 000 invånare, på andra platsen i världen efter USA.

Telegraftrafiken har minskat kraftigt fram till 1964/65, från 11,6 miljoner 1950/51 till 6,5 miljoner telegram. Under samma tid har telextrafiken tillväxt mycket kraftigt. Telexabonnemangen har sålunda ökat från 70 1950/51 till drygt 3 000 1964/65, antalet markeringar från 1,2 miljoner till 11,8 miljoner.

Televerkets omsättning har under fem-

Tabell 3:7. Televerkets verkstadsrörelse (milj. kr.)

	1950/51	1964/65	1966/67
Total fakturering	37	166	174
till televerket	35,8	159,1	165
» övriga kunder	1,2	6,9	9
Överskott	2,0	16,5	14,0

tonårsperioden 1950/51–1964/65 ökat med i genomsnitt 10,2 % per år.

Investeringarna har, särskilt under senare år, varit mycket stora och uppgick till 497 milj. kr. 1964/65 och till 598 milj. kr. 1966/67.

Framtida utveckling. Televerket räknar med en genomsnittlig årlig beställningstakt av ca 255 000 nya telefonapparater under de närmaste åren. Rikstrafiken beräknas öka med ca 8 % per år och lokaltrafiken med ca 5 %. Trafiken beräknas vara helautomatiserad i början på 1970-talet.

B. *Dotterbolag.* Televerket har två helägda dotterbolag, Telefabrikation AB och Swedish Telecommunication Consulting AB.

Telefabrikation AB. Vid 1965 års riksdag fattades beslut om utbyggnad av televerkets verkstadsrörelse med två nya televerkstäder. Utbyggnaden, som motiverades av televerkets behov av vissa slag av teleteknisk materiel, avser ett årligt produktionsvärde av ca 20 milj. kr. Enligt riksdagsbeslutet skall verkstäderna drivas i aktiebolagsform med televerket som ensam aktieägare.[1]

För ändamålet har televerket bildat Telefabrikation AB med ett aktiekapital på 10 milj. kr. Bolaget har sitt huvudkontor i Skellefteå. Bolagsstyrelsen, som har säte i Stockholm, består av fem ledamöter och två suppleanter. Kungl. Maj:t utser tre av ledamöterna, däribland bolagsstyrelsens ordförande, och en av suppleanterna. Bolagsstämman utser övriga ledamöter och en suppleant.

Av de två televerkstäderna har en förlagts till Skellefteå och en till Kristinehamn.

Verkstadsbyggnaderna började uppföras hösten 1966. De stod klara i början av år 1968, då produktionen kom igång i mindre skala. Vardera verkstaden är dimensionerad för en arbetsstyrka på ca 250 personer med möjligheter till framtida utbyggnad.

Swedish Telecommunication Consulting AB. Vid 1967 års höstriksdag beslöts – i enlighet med förslag från telestyrelsen – att ett särskilt statligt företag skulle bildas för en främst på utvecklingsländerna inriktad konsultverksamhet inom telekommunikationsområdet. Företaget skall enligt riksdagsbeslutet drivas som aktiebolag med televerket som ensam aktieägare. Aktiekapitalet fastställdes till 300 000 kronor.[2]

Bolaget, som inregistrerades i mars 1968, har fått namnet Swedish Telecommunication Consulting AB. Dess verksamhet omfattar konsultassistens inom alla de aktiviteter av organisatorisk, teknisk och ekonomisk art, som sammanhänger med en telefonförvaltnings uppgifter.

Bolagsstyrelsen, med säte i Stockholm, har fem ledamöter och två suppleanter. Tre av ledamöterna – däribland ordföranden – och en av suppleanterna förordnas av Kungl. Maj:t. Bolagsstämman utser två styrelseledamöter och en suppleant.

3.2.4 Statens vattenfallsverk och dess dotterbolag

A. *Statens vattenfallsverk. – Verksamhet och organisation.* Vattenfallsverket handhar statens kraftverksrörelse och har att verka för en rationell elkraftförsörjning inom riket. Verkets andel i kraftförsörjningen utgör ca 45 %, medan återstående 55 % fördelar sig på ett stort antal privata och kommunala företag. Konkurrens råder såväl mellan

[1] Prop. 1965: 116, SU 128, rskr 321.
[2] Prop. 1968: 168, SU 197, rskr 389.

kraftföretagen inbördes som mellan elkraft och alternativa energikällor.

Vattenfallsverket konstruerar, bygger och driver kraftverk, transformatorstationer och ledningar, varvid arbetet hittills till övervägande del utförts i egen regi. T. o. m. slutet av 1950-talet var anläggningsverksamheten koncentrerad till vattenkraft, huvudsakligen i de norrländska älvarna. Därefter har värmekraftverk börjat spela en ökad roll. Detta sammanhänger med att en stor del av den utbyggnadsvärda vattenkraften tagits i anspråk samt med stabilt låga oljepriser och kärnkrafttekniken utveckling till kommersiell användbarhet. Det största värmekraftverket är Stenungsund med i slutstadiet fyra oljeeldade aggregat. Marvikens kärnkraftstation uppförs som experimentstation i samarbete med AB Atomenergi. Beslut har nyligen fattats om en första kommersiell kärnkraftstation, Ringhals, på västkusten.

Utöver egna anläggningar förekommer produktionsenheter i samarbete med städer och enskilda kraftföretag.

Enligt riksdagens beslut år 1945 ombesörjer vattenfallsverket ensamt överföring av elenergi med en spänning av 200 kV eller däröver. Denna sker över det s. k. stamlinjenätet, huvuddelen med 400 kV spänning. På detta nät transiteras kraft såväl för verket som för andra kraftföretag enligt med dessa träffat avtal.

Vattenfallsverket försäljer kraft engros till storindustrier, städer, kommuner och andra detaljdistributörer, men ombesörjer även egen detaljdistribution i vissa landsdelar. I några områden sker detta genom dotterbolag, vanligen i samarbete med någon kommun. Verket har vidare etablerat kraftutbyte med de nordiska grannländernas elkraftsystem. Vid sidan av huvudverksamheten handhar verket även kanalrörelsen vid Trollhätte kanalverk.

Högsta beslutsinstans är en styrelse med generaldirektören som ordförande och fyra andra av Kungl. Maj:t tillsatta ledamöter. Direkt under företagschefen – generaldirektören – sorterar cheferna för fem huvudavdelningar: stab, administration, drift och förvaltning, byggnadsteknik samt el- och värmeteknik. Generaldirektören jämte de fem huvudavdelningscheferna utgör företagets direktion, som är ett rådgivande – icke beslutande – organ. Lokalförvaltningarna är inordnade under chefen för drift och förvaltning.

Antalet anställda hos verket uppgick budgetåret 1966/67 till ca 9 000.

Produktion och försäljning. Vattenfallsverkets kraftomsättning har under tidsperioden 1950–1965 expanderat kraftigt och produktions- och överföringsanläggningarna har byggts ut i snabb takt.

Den installerade generatoreffekten, som år 1950 var 1 000 MW, uppgick år 1965 till 4 600 MW, varav 4 000 MW i vattenkraftstationer. Det av vattenfallsverket ägda stamlinjenätet (200 och 400 kV) hade 1950 en längd av 2 789 km. År 1965 var motsvarande siffra 8 254 km. Samma år var högspänningsledningarnas sammanlagda längd 39 293 km.

Den på stamlinjenätet transiterade energin, som år 1951 uppgick till 5 800 GWh, utgjorde 1967 25 255 GWh, 47 % av landets totala elproduktion.

Tabell 3:8. Vattenfallsverkets produktion, mätt i GWh* och milj. kr.

		1950	1965	1967
Produktion i GWh:	kraftverk	6 204	21 529	22 438
Produktion i milj. kr.:	kraftverksrörelsen[1]	142,9	738,6	826,2
	kanalrörelsen[2]	2,1	7,7	7,7

[1] Inkomster av elenergi inkl. transitering med avdrag för inköpt kraft.
[2] Trafikavgifter.
* GWh = gigawattimme = 1 000 000 kwh.

Tabell 3: 9. Vattenfallsverkets kraftleveranser

	1950	%	1965	%	1967	%
Totala leveranser[1], GWh:	*6 288*		*21 775*		*23 148*	
Industri	2 327	37	6 273	29	6 654	29
Samfärdsel	1 024	15	1 366	6	1 326	6
Kraftföretag	2 273	40	8 073	37	9 692	42
Tillfälliga och övriga leveranser	664	9	6 063	28	5 476	23

[1] Exkl. drifttekniska leveranser och överföringsförluster.

De totala kraftleveranserna och deras fördelning på större förbrukningsgrupper framgår av tabell 3: 9.

Vattenfallsverkets värdemässiga omsättning har under femtonårsperioden 1950/51 –1964/65 ökat med i medeltal 11,5 % per år.

Investeringarna har sedan år 1951/52 varit mycket omfattande. De nådde en högsta nivå under 1959/60, 485 milj. kr. Investeringsverksamheten har därefter minskat i omfattning och uppgick under budgetåret 1966/67 till 345 milj. kr.

Framtida utveckling. Den prognos, som ligger till grund för verkets utbyggnadsplanering omfattar tiden fram till 1977. Enligt denna beräknas belastningen uppgå till 26 700 GWh år 1970 och väntas öka till 37 900 GWh år 1975 och 40 800 GWh år 1977. Det innebär en genomsnittlig ökning med 6,3 % per år för perioden 1970–1977.

Vattenfallsverkets anläggningsverksamhet under 1970-talet kommer att präglas av en övergång från vattenkraft till värmekraft, i första hand kärnkraftverk med mycket stora effekter. I vattenfallsverkets första kommersiella kärnkraftverk, Ringhals, väntas det första aggregatet starta under 1973.

B. *Dotterbolag.* Vattenfallsverket hade den 30.6.1968 följande aderton dotterbolag

Dotterbolagen kan hänföras till två kategorier, nämligen sådana som tillkommit för att tillsammans med annan part producera elkraft för delägarnas räkning samt sådana vars huvudsakliga verksamhet består av detaljförsäljning av elkraft och som köper kraften av verket.

		ägar-andel
1	Bastusels Kraft AB	72 %
2	Bergeforsens Kraft AB	60 %
3	AB Grytforsen	50 %
4	AB Kattstrupeforsen	55 %
5	AB Umeforsen	50 %
6	AB Alebygdens Elverk	50 %
7	Motala Ströms Kraft AB	97 %
8	Rönninge El AB	50 %
9	AB Stenungsunds Elverk	75 %
10	Vikbolandets El. Kraft AB	80 %
11	Vingåkers Elverk AB	100 %
12	AB Värmdö Elverk	51 %
13	Hillareds Elektriska AB	100 %
14	Hunnabo Kraft AB	100 %
15	Hönsa Kraft AB	100 %
16	Järpås Elektricitetsverk	100 %
17	Täfteå El. Förening	100 %
18	ÖR-Melleruds El. Kraft AB	100 %

För produktionsbolagen tecknas nedan bakgrunden till bolagens bildande och för några av bolagen lämnas uppgift om årsproduktion, omsättning och vinst för år 1967.

Bastusels Kraft AB. Bolaget bildades år 1968 tillsammans med Skellefteå stad. Verket äger 72 % och staden 28 %. Bakgrunden till samarbetet är liknande den, som nedan tecknas i fråga om AB Grytforsen.

Bergeforsens Kraft AB. Dåvarande vattenfallsstyrelsen och Hammarforsens Kraft AB, vilka båda ägde vattenrätt vid Bergeforsen i Indalsälven, avtalade om en uppdelning av förvärven av ytterligare fallrätter. Sedan ytterligare fallandelar inköpts, träffade parterna överenskommelse om ett samarbete för ett gemensamt utbyggande av Bergeforsen. För ändamålet bildades Bergeforsens Kraft AB 1944.

Bolaget har ett aktiekapital på 5,4 milj.

kr. Av aktierna äger vattenfallsverket 60 %. Kraftproduktionen uppgick år 1967 till 720 GWh och marknadsandelen till 1,5 %. Omsättningen var 1967 11,2 milj. kr., nettovinsten 0,3 milj. kr. Antalet anställda var 23.

(Prop. 1944: 92, SU 174, 194, rskr 332, 369.)

AB Grytforsen. Bolaget bildades 1966 tillsammans med Boliden AB.

Bolagets aktiekapital är 12 milj. kr. Avtalet med Boliden AB om ett gemensamt tillgodogörande av vattenkraften i Grytforsen i Skellefteälven erbjöd den fördelen att utbyggnaden kunde påbörjas tidigare än annars skulle ha varit fallet. Vattenfallsverket, som utför byggnadsarbetet som entreprenör åt bolaget, kunde genom tidigareläggningen skapa en jämnare sysselsättning för verkets personal och snabbare få sina kostnader för projektering m. m. täckta.

Anläggningsarbetet pågår och stationen beräknas bli tagen i drift under början av 1969 med en effekt av 31 MW.

(Prop. 1965: 165, SU 191, rskr 440.)

AB Kattstrupeforsen. Bolaget bildades 1938 efter ett samarbetsavtal mellan Östersunds El. AB och vattenfallsstyrelsen.

Östersundsbolaget ägde större delen av fallrätten i Kattstrupeforsen och ville ha en medintressent. Vattenfallsstyrelsen, som innehade en mindre del av fallrätten, önskade ett samgående på grund av den låga utbyggnadskostnaden för forsen. Utbyggnaden passade också väl in i verkets då aktuella byggnadsprogram.

Bolagets aktiekapital är 4,5 milj. kr. Vattenfallsverkets aktieinnehav utgör 55 %. Kraftproduktionen uppgick år 1967 till 297 GWh. Omsättningen var samma år 2,9 milj. kr. och nettovinsten 0,2 milj. kr. Antalet anställda var 13.

(Prop. 1938: 70, SU 31, rskr 62.)

AB Umeforsen. Bolaget bildades 1947. Umeå stad och vattenfallsstyrelsen, vilka båda innehade fallrätt i vissa forsar i Umeälven, hade ursprungligen träffat överenskommelse om att genom ett för ändamålet bildat bolag, AB Umeforsen, gemensamt utbygga forsen med samma namn. Senare bestämdes dock att Umeforsen skulle utbyggas tillsammans med tre andra forsar i Umeälven till en enda kraftstation. Bolagets uppgift ändrades därför till att mottaga och betala samt till delägarna vidarebefordra ersättningskraft motsvarande bolagets andel i den totalt utnyttjade fallhöjden.

Aktiekapitalet är 1,5 milj. kr. Vattenfallsverkets andel i bolaget är 50 %. Omsättningen år 1967 var 2,4 milj. kr.

(Prop. 1947: 166, SU 58, rskr 161.)

De mer betydande distributionsbolagen är följande:

Motala Ströms Kraft AB. Enligt proposition om köp av aktier i bolaget har Motala Ströms Kraft AB förvärvats för att staten ensam skulle kunna råda över kraftstationen vid Näs med tillhörande vattenrätt vid Motala Ström. På så sätt skulle staten erhålla fallrätten i Motala Ström mellan sjöarna Vättern och Roxen. Med förvärvet av bolaget följde även ett distributionsnät. Numera är distributionen av elström bolagets huvudsakliga uppgift.

Vattenfallsverket har sedermera överlåtit aktier till Motala stad och verkets andel av aktiekapitalet 2,3 milj. kr. uppgick 1968 till 97 %.

År 1967 uppgick kraftproduktionen till 18,2 GWh och den försålda, distribuerade energin till 224 GWh. Omsättningen var år 1967 19 milj. kr., nettovinsten 0,5 milj. kr. I maskiner och inventarier investerades 2 milj. kr.

(Prop. 1930: 182, SU 107, rskr 191.)

Rönninge El. AB. Aktiekapitalet är 0,1 milj. kr. Bolaget, som till 50 % äges av vattenfallsverket, distribuerar kraft inom Salems kommun. Omsättningen år 1967 var 1,1 milj. kr. och antalet anställda var 6.

AB Stenungsunds Elverk. Vattenfallsverket bildade år 1964 detta bolag tillsammans med Stenungsunds kommun. Aktiekapitalet, varav verket har 75 %, utgör 1 milj. kr.

Bolaget handhar kraftdistributionen inom Stenungsundsområdet. År 1967 uppgick

omsättningen till 2,5 milj. kr. Antalet anställda var 17.

(Prop. 1964: 120, SU 101, rskr 221.)

Vikbolandets Kraft AB. Aktiekapitalet är 0,5 milj. kr. Verkets andel i bolaget är 80 %. Bolaget, som distribuerar elkraft inom Vikbolandets kommun, omsatte år 1967 2,1 milj. kr. Antalet anställda var 10.

Vingåkers Elverk AB. Vattenfallsverket förvärvade år 1961 bolagets samtliga aktier. Aktiekapitalet är 0,45 milj. kr.

Bolaget distribuerar kraft till abonnenter i Vingåkers samhälle med omnejd. Omsättningen var år 1967 2,3 milj. kr. Antalet anställda var 13.

AB Värmdö Elverk. Vattenfallsverket inköpte år 1964 51 % av aktierna i bolaget. Återstående aktier äges av Skandinaviska Elverk AB. Aktiekapitalet är 1 milj. kr.

Bolaget, som distribuerar elkraft inom Värmdöområdet, hade år 1967 en omsättning på 3,4 milj. kr. Antalet anställda var 20.

(Prop. 1964: 120, SU 101, rskr 221.)

3.2.5 Domänverket

Verksamhet och organisation. Den främsta av domänverkets nuvarande arbetsuppgifter är förvaltningen av statens skogs- och jordbruksegendomar. Vid sidan härav svarar domänverket för vården av rikets nationalparker och renbetesfjäll och för vissa naturreservat och naturminnesmärken på kronans mark. Domänverket svarar även för tillsyn och förvaltning av en del allmänna skogar.

Domänverkets skogsmarksinnehav exklusive renbetesfjällens skogar och nationalparkerna uppgår till ca 4,1 milj. ha produktiv skogsmark, vilket utgör ca 18 % av landets produktiva skogsmark. Av denna areal är omkring 700 tusen ha belägna ovan en av domänverket uppdragen investeringsgräns, skogsodlingsgränsen.

Av skogsmarksarealen är drygt 50 % belägen inom Norrbottens och Västerbottens läns lappmarker med i stort sett svaga produktionsbetingelser.

Ledningen av verket utövas av en generaldirektör. Den centrala förvaltningen handhas av domänstyrelsen med säte i Stockholm. Domänstyrelsen är indelad i sju byråer samt domänfiskalkontoret och en avdelning för naturvård m. m. Lokalförvaltningen består av dels skogsförvaltningen, som vid ingången av år 1968 är uppdelad på 11 distrikt och 84 revir, och dels jordbruksförvaltningen, som är uppdelad på fem domänområden. Beslut avseende bl. a. en omorganisation av verket har fattats av 1968 års riksdag.[1]

Den totala personalstyrkan uppgick år 1967 till ca 8 000, varav 6 300 arbetare och 1 700 tjänstemän.

Produktion och försäljning. Domänverkets virkesuttag, som år 1951 var 4,8 milj. m^3sk[2], har under de senaste fem åren uppgått till 7,6 milj. m^3sk, motsvarande 12,5 % av landets totala virkesuttag.

Domänverkets försäljningar av skogsprodukter omfattar skog på rot och upparbetat virke. Utvecklingen har gått mot en allt större andel i egen regi upparbetat virke. Av försäljningen år 1967 utgjordes 87 % av upparbetat virke. För att ge en uppfattning om utvecklingen kan nämnas att rotförsäljningen år 1958 svarade för i det närmaste hälften av virkesuttaget.

Domänverkets totala omsättning uppgick år 1967 till 412,5 milj. kr. Investeringarna uppgick samma år till 25,1 milj. kr. Investeringarna har under 1960-talet varit omkring 25 milj. kr. årligen. En successiv förskjutning från investeringar i hus- och vägbyggnad till maskininvesteringar har ägt rum. Maskininvesteringarna för virkeshanteringen omfattar numera mer än halva investeringsprogrammet.

Framtida utveckling. Domänverket räknar med att dess framtida utveckling kommer att till stor del bero på utvecklingen av skogsmarknaden. Fortsatta rationaliseringsåtgärder torde bli erforderliga och är även

[1] Prop. 1968: 103, JoU 1968: 32., rskr 269. En redogörelse för propositionens huvudsakliga innehåll lämnas i kap. 6.

[2] Skogskubikmeter.

under genomförande för att väntade löneökningar skall kunna klaras inom ramen för beräknade inkomster av virkesförsäljningen.

3.2.6 Försvarets fabriksverk och dess dotterbolag

A. *Fabriksverket. – Verksamhet och organisation.* Verkets uppgift är att bedriva tillverkning, försäljning och underhåll av krigsmateriel, tillverkning och försäljning av civila verkstadsprodukter, tvätterirörelse samt försäljning av staten tillhörig övertalig och kasserad materiel.

Till verkets primära uppgifter hör att vara leverantör till det svenska försvaret av produkter, som det är väsentligt att kunna erhålla inom landet. Detta innebär bl. a. att verket även under fredstid måste upprätthålla en viss överkapacitet av beredskapsskäl.

Kungl. Maj:t fastställde 1965 ny instruktion för fabriksverket att gälla från den 1.6.1966. Fabriksverket leds av en styrelse. Denna består av en generaldirektör och fem andra ledamöter, som Kungl. Maj:t utser. Bland ledamöterna förordnar Kungl. Maj:t en ordförande och en vice ordförande. Verksamheten är organiserad inom ett huvudkontor, som indelas i avdelningar, samt ett särskilt tvätteriernas centralkontor. Lokalt bedrivs verksamheten på fabriks- och tvätterianläggningarna.

Försvarets fabriksverk har vuxit fram till en företagskoncern ur ett antal disparata verkstäder. Verket producerar dels varor och tjänster inom verkstadsindustri och kemisk-teknisk industri, dels tvätt. Således två i princip artskilda slag av produktion.

I fabriksverket ingår på fabrikssidan Åkers Krutbruk (med sammansättningsfabrik i Vingåker), Vanäsverken i Karlsborg, Zakrisdalsverken i Karlstad, Carl Gustafs Stads Gevärsfaktori i Eskilstuna, Torpedverkstaden i Motala, Centrala verkstaden Arboga,[1] Centrala verkstaden Malmslätt,[2] Centrala verkstaden Västerås,[2] Teleunderhållsverkstaden i Göteborg och Beklädnadsverkstaden i Karskrona med i huvudsak följande produktion:

Militär tillverkning – bl. a. vapen och ammunition, pansarvärnsvapen, granatgevär med ammunition, delar till pansarvärnssystem, ammunition m. m. till granatkastare och artilleripjäser, raketmotorer till robotar, torpeder, pyroteknisk materiel, uniformer, underhållsarbeten på telemateriel, robotmateriel, flygmotorer m. m.

Civil tillverkning – kylkompressorer, kylsystem, kylvalsar, skärstålhållare, fräshuvuden, slip- och polermaskiner, skyttegevär, uniformer, sjukhuspersedlar, apoteksvaror m. m. Fabrikerna utför vidare legotillverkning inom respektive produktionsområde.

De i fabriksverket ingående *tvätterierna* är belägna i Stockholm, Boden, Visby, Långsele, Ödeshög, Alingsås, Lund, Karlstad, Landskrona, Karlskrona, Ockelbo, Umeå, Östersund, Malmö och Eskilstuna. Vid tvätterierna utförs vattentvätt och kemisk tvätt samt reparationer av textilier och skodon. Tvätterierna betjänar försvarets förband, statliga och landstingsägda sjukhus m. fl.

Försäljningen av övertalig och kasserad materiel från försvaret och annan statlig verksamhet bedrives genom en särskild enhet, överskottsförsäljningen.

Fabriksverkets anställda 1966/67 uppgick till ca 4 900.

Produktion och försäljning. Utvecklingen över femårsperioden 1962/63–1966/67 av fabriksverkets produktion uppdelad på verksamhetsområden framgår av tabell 3: 10.

Fabriksverket arbetar i konkurrens med andra industrier såväl inom som utom landet.

Faktureringens fördelning på fabrikstillverkning, tvätterier och överskottsförsäljning framgår av tabell 3: 11.

Sammanställningen ger även en bild av verksamhetens utveckling sedan 1950-talets början. Markerade drag utgör främst exportens kraftiga ökning och tvätteriverksamhetens starka tillväxt, vardera till ca 20 % av totala omsättningen. Av tvätteri-

[1] Fr.o.m. 1.7 1967.
[2] Fr.o.m. 1.7 1968.

Tabell 3:10. Fabriksverkets produktion i milj. kr.

	1962/1963	1966/1967
Krigsmateriel	72,0	154,0
Civila produkter[1]	26,0	35,0
Tvätteriverksamhet	27,8	49,5
Överskottsmateriel	8,5	17,4

[1] Inklusive all uniformstillverkning.

faktureringen hänförde sig ca 35 % till militära och ca 65 % till civila kunder. De senare var praktiskt taget uteslutande sjukvårdsinrättningar.

Fabriksverkets investeringar har sedan 1960-talets början stigit i snabb takt och har under de senaste åren varit omfattande. Under 1966/67 har investeringar i byggnader och maskiner uppgått till 34,7 milj. kr.

B. *Dotterbolag. AB Teleunderhåll.* År 1963 gav riksdagen fabriksverket i uppdrag att organisera och driva en för krigsmakten gemensam teleunderhållsverkstad i Växjö och att för detta ändamål bilda ett bolag tillsammans med svensk teleindustri.[1]

AB Teleunderhåll bildades samma år med 12 milj. kr. i aktiekapital. För statens räkning tecknade fabriksverket 51 % och privat teleindustri 49 % av aktierna.

Under år 1965 började verksamheten i mindre skala. Princip- och ramavtal tecknades rörande arbeten med försvarets underhåll och s. k. B-underhåll av vissa robotar. Under 1966 övertog bolaget underhållet av eldledningsmateriel från arméförvaltningen och 1967 träffades nya avtal med försvarsmyndigheterna, innebärande nya och större order.

Vid sidan av arbetena för försvarets räkning, pågår även uppbyggnad av serviceverksamhet för teleanläggningar m. m. inom den civila, statliga samt den privata sektorn.

Under 1966 och 1967 har Teleunderhåll träffat avtal med Grundig Werke GmbH och det italienska Olivetti om underhåll av bolagens i Skandinavien sålda produkter.

AB Teleunderhålls omsättning ökade från 6,4 milj. kr. 1966 till 15,7 milj. kr. 1967. Nettovinsten uppgick sistnämnda år till 0,1 milj. kr. Antalet anställda uppgick 1967 till 304.

3.2.7 Luftfartsverket

Verksamhet och organisation. Efter förslag[2] från Kungl. Maj:t fattade 1967 år riksdag beslut om nya riktlinjer för luftfartsverkets verksamhet och organisation. Förslagen i propositionen bygger på luftfartsutredningens betänkande, Luftfartsverkets ekonomi och organisation, SOU 1966: 34. Luftfartsverket har att driva och förvalta statliga flygplatser för linjefart (primärflygplatser), innefattande även militära flygfält upplåtna för sådan trafik. Även kommuner m. fl. avses emellertid kunna anlägga, förvalta och driva flygplatser för linjefart (sekundärflygplatser). Verket har också att svara för eller

[1] Prop. 1963: 114, SU 135, rskr 319.
[2] Prop. 1967: 57, SU 107, rskr 267. Förslag och riksdagsbeslut beskrivs närmare i kapitel 6.

Tabell 3:11. Försvarets fabriksverks fakturering, milj. kr.

		Tillverkning	varav militär	civil	export	Tvätterier	Överskottsförsäljning	Summa omsättning
1950/51		*39,9*	29,9	8,8	1,2	*6,7*	—	*46,6*
	%	*85,6*				*14,4*	—	*100*
1964/65		*132,8*	65,6	19,6	47,6	*37,1*	*13,9*	*183,8*
	%	*72,2*				*20,2*	*7,6*	*100*
1966/67		*146,9*	75,2	28,9	42,9	*49,5*	*17,4*	*213,9*
	%	*68,8*				*23,1*	*8,1*	*100*

ombesörja civil flygtrafikledning liksom från säkerhetssynpunkt påkallad övervakning och tillsyn vid primär- och sekundärflygplatser samt av det luftrum, som används av civilflyget. Undantag utgör de militära flygplatser, som är upplåtna för linjefart.

Ramptjänsten på primärflygplatserna bör ombesörjas av verket. Befattningen med andra än primär- och sekundärflygplatser inskränkes till övervakning och tillsyn ur flygsäkerhetssynpunkt. Verket bör vidare utveckla den till flygtrafiken direkt knutna verksamheten med annan verksamhet, som indirekt anknyter till flygtrafiken.

Verket har omfattande internationella kontakt- och förhandlingsuppgifter främst i fråga om trafikrättigheter samt är landets högsta instans beträffande säkerhetskrav på flygplan samt civil flygutbildning och flygsäkerhetsfrågor. Däremot bedriver verket inte någon trafikrörelse.

Av det anförda framgår att luftfartsverket har en dubbel funktion, å ena sidan affärsverksamhet, å andra sidan myndighetsutövning.

Ledningen av verket handhas av en styrelse bestående av generaldirektören, ordförande, och fem andra ledamöter utsedda av Kungl. Maj:t. I den nya organisationen skall en ledamot representera det kommunala intresset. Den centrala förvaltningen är uppdelad på tre avdelningar och luftfartsinspektionen. De organisatoriska förändringarna innebär främst en samordning av driftfunktionerna i en driftavdelning. De administrativa och ekonomiska uppgifterna har lagts på två avdelningar. En särskild sektion för revision, direkt underställd generaldirektören, har inrättats.

Den regionala organisationen, uppdelad på fem flygplatsförvaltningar, är underställd driftavdelningen.

Antalet anställda uppgår till ca 1 000.

Produktion. Luftfartsverket driver och förvaltar för närvarande 20 statliga civila flygplatser, av vilka 13 används för linjefart, s. k. trafikflygplatser. Övriga sju är s. k. småflygfält, på vilka det inte förekommer linjefart.

Följande för trafik öppna flygplatser står under luftfartsverkets förvaltning:

Trafikflygplatser:
Stockholm-Arlanda, Stockholm-Bromma, Göteborg-Torslanda, Malmö-Bulltofta, Jönköping, Karlstad, Kiruna, Norrköping, Skellefteå, Sundsvall/Härnösand, Umeå, Visby och Örnsköldsvik.

Övriga flygplatser:
Backamo, Eslöv, Norrtälje, Näsinge (Strömstad), Varberg, Visingsö och Vängsö.

Verket sköter dessutom den civila markorganisationen på sex militära flygfält, vilka är upplåtna för linjefart. De är följande: Halmstad (F 14), Kalmar (F 12), Luleå (F 21), Ronneby (F 17), Ängelholm (F 10) och Östersund (F 4).

Som mått på omfattningen av luftfartsverkets verksamhet kan nämnas följande. Antalet landningar på alla verkets flygplatser uppgick under år 1967 till ca 290 000, en ökning från 1965 med drygt 30 %. Under år 1967 uppgick totala antalet avresande och ankommande passagerare i inrikes trafik till ca 2,0 miljoner och i utrikes trafik till ca 2,2 miljoner. Det totala passagerarantalet 4,2 miljoner innebär en ökning från 1965 med 19 %. Avgående och ankommande frakt uppgick 1967 till 44 380 ton gods och 17 014 ton post.

Luftfartsverkets omsättning har under perioden 1950/51–1964/65 stigit med 12,1 % per år räknat i löpande penningvärde.

De årliga investeringarna i flygplatser m. m. har varit av varierande storleksordning. Efter särskilt kraftiga investeringar omkring budgetåret 1959/60, då investeringarna i samband med utbyggnaden av Arlanda nådde en högsta nivå av ca 50 milj. kr., hade de år 1964/65 sjunkit till 7 milj. kr. Budgetåret 1966/67 uppgick investeringarna till ca 9 milj. kr. I ovan nämnda 1967 års riksdagsbeslut fastlades vissa riktlinjer för kommunala bidrag till investeringar i statliga flygplatser för linjefart.

Framtida utveckling. Luftfartsverkets utveckling är helt beroende av flyget och dess passagerarfrekvens. Dessa bedöms få en

fortsatt gynnsam expansion. Luftfartsutredningen har sålunda antagit att det totala antalet avresande passagerare i all inrikes och utrikes trafik kommer att öka från 1,7 miljoner år 1965 till ca 2,5 miljoner år 1970 och till ca 3,6 miljoner år 1975. Detta skulle motsvara en årlig ökning med ca 9 % under den första och ca 7 % under den andra femårsperioden.

4 Gällande riktlinjer för affärsverkens ekonomiska handlande

4.1 *Allmänt*

De målsättningar och riktlinjer som styr affärsverkens ekonomiska handlande är inte i alla delar klart uttalade och preciserade. Instruktioner för verken lämnar endast en allmänt hållen redovisning av verkets uppgifter, exempelvis att statens järnvägar driver järnvägs-, färje- och biltrafik samt därmed sammanhängande rörelse. Bokföringsföreskrifter för den statliga verksamheten är i stor utsträckning utformade med avseende på statliga myndigheter i allmänhet och är i vissa delar inte tillämpliga på de affärsdrivande verken. En viss ledning kan erhållas av uttalanden i propositioner och utskottsutlåtanden etc. Till stor del har dock målsättningarna och riktlinjerna kommit att utvecklas genom företagens egen praxis.

I det följande lämnas en redogörelse för de målsättningar och riktlinjer som gällt under de senare åren. I redogörelsen har dock inte intagits de i prop. 1968: 103 framlagda förslagen angående bl. a. utökade ekonomiska befogenheter för domänverket. I avsnitt 4.2 behandlas affärsverkens ekonomiska målsättning. I avsnitt 4.3 redovisas de särskilda hänsyn affärsverken har att ta till andra samhälleliga målsättningar. I avsnitt 4.4 skildras de riktlinjer som gäller för olika moment i affärsverkens ekonomiska handlande.

4.2 *Ekonomisk målsättning*

Den ekonomiska målsättning som ligger till grund för flertalet affärsverks verksamhet innebär att verket med sina intäkter skall täcka sina kostnader inklusive avskrivningar samt därutöver lämna en tillfredsställande avkastning på det disponerade statskapitalet. Därmed menas det kapital som staten i huvudsak tillskjutit för investeringar över kapitalbudgeten. Denna ekonomiska målsättning brukar kallas kostnadstäckningsprincipen. Den gäller för statens järnvägar, televerket, statens vattenfallsverk, försvarets fabriksverk och luftfartsverket. Postverket intar en särställning genom att postavgifterna har egenskap av bevillning och bestäms därför av riksdagen. Även för detta verk synes dock kostnadstäckningsprincipen ha varit vägledande såsom minimikrav. Vad gäller domänverket är prissättningen på skogsprodukter i så hög grad beroende av bl. a. det internationella marknadsläget, att det inte befunnits ändamålsenligt att lägga en ekonomisk målsättning av kostnadstäckningsprincipens art till grund för verksamhetens bedrivande. För detta verk gäller i stället att statsskogsbruket skall inriktas på uthållighet, en i möjligaste mån jämn avverkning samt högsta möjliga avkastning i penningar.

Under efterkrigstiden har, delvis mot bakgrund av kostnadstäckningsprincipen, allt

starkare understrukits att varje rörelsegren inom ett verk i princip skall bära sina kostnader. Detta har uttryckts så, att rörelsegrenens inkomster skall täcka åtminstone rörelsens särkostnader och dessutom lämna ett skäligt bidrag till täckande av de gemensamma kostnaderna. Från denna regel föreligger dock i praktiken ett flertal undantag. Som exempel kan nämnas postverkets tidningsdistribution samt televerkets telegrafrörelse, vilka subventioneras av övriga rörelsegrenar. En förutsättning för en rörelsegrensuppdelning utgör de moderna budget- och bokföringssystem, som under senare år införts eller är under införande inom affärsverken.

Som framgått av det anförda har den gällande ekonomiska målsättningen särskilt under senare tid givits en mer preciserad företagsekonomisk inriktning. Att så skett kan måhända synas tämligen självklart. Alternativa ekonomiska målsättningar är dock ingalunda otänkbara.

Med sin företagsekonomiska utformning kan den grundläggande ekonomiska målsättningen ytligt betraktad synas ge en tämligen god ledning för verkens ekonomiska handlande. Detta påverkas emellertid även av hänsyn till andra samhälleliga målsättningar och härvidlag har – såsom framgår av avsnitt 4.3 – oklarhet förelegat genom att någon preciserad vägledning inte givits för avvägningen mellan dessa andra målsättningar och den ekonomiska. Verkens agerande för att uppfylla den ekonomiska målsättningen har tidvis påverkats av att statsmakterna, såsom närmare behandlas i avsnitt 4.4, har ett avgörande inflytande i fråga om verkens kapitalförsörjning och investeringsvolym liksom också i vissa väsentliga avseenden i fråga om avgiftssättningen. Vidare har riktlinjerna för beräkningen av avskrivningar m. m. icke varit enhetliga och klart formulerade. Slutligen saknas också klara riktlinjer för vad som är att anse som tillfredsställande avkastning för de olika verken. Avkastningsbegreppet har därför givits en varierande uttolkning för olika verk. I allmänhet gäller att avkastningen, dvs. överskottet, anses böra stå i viss procentuell relation till det av verket disponerade statskapitalet. Någon enhetlig fixering av förräntningsprocenten föreligger dock icke. För några verk har relationen överskott-statskapital ansetts utgöra ett mindre lämpligt mått på önskad avkastning.

Så är fallet bl. a. beträffande *postverket,* som har ett mycket lågt statskapital i förhållande till omsättningen. För detta verk har under senare år, bl. a. vid senare prisjusteringar, ett årligt överskott av 20–40 milj. kr ansetts utgöra ett tillfredsställande ekonomiskt utfall av rörelsen.

Något preciserat avkastningskrav föreligger ej heller för *televerket.* I olika sammanhang har dock från verkets sida framhållits att den ledande principen vid bestämmandet av taxor för de tjänster och anordningar televerket tillhandahåller bör vara att verkets rörelse i dess helhet, sedan driftkostnader och avskrivningar blivit täckta, skall lämna ett överskott, som med en mindre vinstmarginal skall täcka statens räntekostnader för det i verket investerade statskapitalet. Telestyrelsen har för sin del under senare år ansett sig böra utgå från statens normalränta såsom en lämplig riktpunkt.

För *statens järnvägars* del prövades den ekonomiska målsättningen bl. a. år 1958 i samband med 1948 års järnvägstaxekommittés förslag. Statsmakternas beslut innebar i princip krav på full realekonomisk kostnadstäckning och därutöver förräntning av det disponerade statskapitalet. Förräntningskravet har sedan budgetåret 1958/59 beräknats efter statens normalränta. Inom ramen för det ekonomiska avkastningskravet skall statens järnvägars taxor i princip vara avvägda på sådant sätt, att största möjliga trafikvolym erhålles.

I samband med behandlingen av riktlinjerna för den statliga trafikpolitiken hösten 1963 accepterade statsmakterna principen att statens järnvägar skall ha full ersättning för täckande av underskott till följd av sådana ekonomiskt belastande förpliktelser, som av allmänna skäl anses böra bibehållas. Beträffande den viktigaste av dessa förpliktelser, trafikeringsplikten, innebär statsmakternas ställningstagande att statens järnvä-

gar fr. o. m. budgetåret 1964/65 beviljas full ersättning för det beräknade underskottet på det trafiksvaga järnvägsnätet.

I fråga om den ekonomiska målsättningen för statens järnvägar uttalades i sammanhanget att de trafikstarka järnvägslinjerna, det s. k. »affärsbanenätet», resp. de trafiksvaga järnvägslinjerna skulle betraktas såsom två separata rörelsegrenar. En redovisningsmässig uppdelning av verksamheten skulle ske i enlighet härmed. Vad beträffar affärsbanenätet borde som målsättning gälla att förräntningen av statskapitalet skulle beräknas efter statens normalränta. För de trafiksvaga järnvägslinjerna godtogs tanken på en nedskrivning av statskapitalet. Denna ägde rum per den 1 juli 1965.

Statens järnvägar har särskilt betungande pensionsförpliktelser gentemot tidigare anställda, speciellt för de grupper som tillfördes verket i samband med övertagandet av enskilda järnvägar. I avvaktan på affärsverksutredningens närmare prövning av härmed sammanhängande frågor har vid beräkning av avkastningen för verket hänsyn i viss utsträckning tagits härtill fr. o. m. budgetåret 1964/65.

Den ekonomiska målsättningen för *statens vattenfallsverk* har av vattenfallsverket givits följande innebörd. Man har utgått från antagandet att för verket skall i princip gälla samma förutsättningar i fråga om finansiering och skattebelastning som för enskilda företag inom kraftindustrin. I en särskild inom verket företagen utredning i dessa frågor år 1959 förutsattes bl. a. att kapitalet till 24 % skulle utgöras av aktiekapital och reservfond samt till återstoden av lånekapital. Låneräntan antogs långsiktigt vara 5,5 % och utdelningen på det egna kapitalet 6 %. På basis härav beräknades avkastningskravet till 6,5 % på det disponerade statskapitalet. Man har sedan fasthållit vid denna procentsiffra.

Beträffande *luftfartsverket* har frågan om lämplig höjd av förräntningen hittills saknat praktisk betydelse p. g. a. att verket ständigt visat underskott. Från och med budgetåret 1967/68 utgår driftbidrag för täckande av underskottet. Bestämningen av underskottets storlek har därvid bl. a. baserats på en förräntning av statskapitalet motsvarande statens normalränta.

För *försvarets fabriksverk* gäller i princip att verksamheten i sin helhet, sedan driftkostnader och avskrivningar blivit täckta, skall lämna ett överskott som täcker statens ränteutgifter för de i verkets anläggningar investerade lånemedlen. Kungl. Maj:t fastställer den räntesats som sålunda skall tillämpas. Räntesatsen har tidigare varit 3,6 % men under senare år motsvarat statens normalränta.

För *domänverket* slutligen har bedömningen rörande avkastningen ej ansetts kunna ske från samma utgångspunkter som beträffande övriga affärsverk. Detta sammanhänger bl. a. med att verkets anskaffning av anläggningstillgångar i betydande utsträckning sker med driftmedel samt att i övrigt särskilda avskrivningsprinciper tillämpas.

4.3 *Hänsyn till andra samhälleliga målsättningar*

Vid sidan av den ekonomiska målsättningen har verken, i en utsträckning som inte förekommer för privata företag, att ta hänsyn till vissa andra samhälleliga målsättningar. Detta sammanhänger bl. a. med att verken är statsägda, att flertalet har karaktär av allmännyttiga företag samt är för svenska förhållanden ganska stora. De särskilda hänsyn verken har eller har haft att ta är bl. a. av näringspolitisk, försvarspolitisk, konjunkturpolitisk och social karaktär. Som exempel på dylika tjänster åt samhället kan nämnas statens järnvägars drift av trafiksvaga järnvägslinjer och fabriksverkets skyldighet att i fredstid vidmakthålla fabrikernas krigsberedskap ävensom vattenfallsverkets investeringar för detaljdistribution av elkraft i Norrland. Också domänverkets kostnader för fritidsverksamhet och sysselsättningsåtgärder i Norrland är exempel härpå. Hit torde även kunna räknas den delvis av sociala skäl betingade taxeutjämning som åstadkoms genom att vissa verk tillämpar eller har tillämpat geografiskt enhetliga taxor. Vidare hör hit åtgärder av skilda slag

som verken haft att vidtaga i konjunkturutjämnande eller arbetsmarknadsstabiliserande syften.

Några klara regler för avvägningen mellan den ekonomiska målsättningen och andra särskilda målsättningar föreligger inte. Undan för undan har dock den uppfattningen vuxit fram, att ansvaret för de beslut och ekonomiska konsekvenser som sammanhänger med de särskilda icke företagsmässiga åliggandena i huvudsak bör åvila statsmakterna. I vart fall gäller detta då verkens företagsekonomiska intressen i större utsträckning måste ge vika. Som exempel härpå kan nämnas att riksdagen anvisar särskilda s. k. avskrivningsanslag för att finansiera en del av de investeringar affärsverken åläggs utföra, t. ex. för försvarsändamål liksom för anläggningar som av andra skäl av statsmakterna bedömts angelägna trots att desamma inte är ur företagsekonomisk synpunkt motiverade. Genom sådan särskild medelsanvisning uppnås att någon förräntningsplikt inte uppstår för sådana investeringar. Denna inriktning mot en klarare ansvarsfördelning mellan statsmakterna och verken i hithörande frågor har också lett till en strävan att separat redovisa de rörelsegrenar som inte har en sådan ekonomisk bärkraft att de kan anses motiverade av företagsekonomiska skäl.

4.4 *Riktlinjer för olika moment i affärsverkens ekonomiska handlande*

Redogörelsen för de olika moment som ingår i affärsverkens ekonomiska handlande, såsom kapitalförsörjning, investeringar, taxesättning, beräkning av avskrivningar m. m., har ansetts lämpligen böra inledas med en beskrivning av hur verkens ekonomiska förhållanden återspeglas i statsbokföringen. Den sammanfattande bilden av de olika huvudprinciper som tillämpas avses göra de därpå följande avsnitten mer lättillgängliga.

4.4.1 Redovisningen i statsbokföringen

I äldre tider var affärsverkens redovisning liksom statsbokföringen överhuvud tämligen svåröverskådlig. Detta sammanhängde bl. a. med att någon klar gränsdragning mellan löpande utgifter och utgifter för kapitalökning inte förelåg. Genom en budgetreform år 1911, vilken senare fullföljdes genom reformer bl. a. åren 1937 och 1944, åstadkoms emellertid en förbättring av redovisningsprinciperna och ett närmande av budgeten till en affärsmässig bokföring. Bl. a. genomfördes att varje affärsverk skulle behandlas som en fristående produktiv fond. Den löpande verksamheten skulle redovisas åtskild från investeringar och andra kapitalökande åtgärder. I den mån överskott uppstod i den löpande verksamheten skulle detta inlevereras över driftbudgeten till statsverket. Den löpande verksamheten skulle således redovisas i statsbudgeten endast med nettoresultatet. Samtidigt skulle statsverkets utgifter för investeringar i fonderna redovisas över kapitalbudgeten. Denna redovisning skulle dock ske brutto, dvs. innefatta även de medel som avsatts inom fonderna för framtida investeringar. Härmed skulle ett bättre grepp om den totala investeringsverksamheten kunna erhållas. Sett mera i detalj innebär de nuvarande reglerna i huvudsak följande.

Affärsverkens *tillgångar och skulder* inklusive det i verken investerade statskapitalet redovisas i balansräkningsform under särskilda kapitalfonder i rikshuvudboken. Dessa kapitalfonder utgörs av statens affärsverksfonder.

I fondredovisningen upptas såväl tillgångar som skulder brutto. Detta innebär bl. a. att verkställda avskrivningar redovisas under ett värdeminskningskonto på skuldsidan i balansräkningen i stället för att föranleda en motsvarande nedräkning av de bokförda tillgångsvärdena.

Vidare gäller att fondredovisningen sker efter bokföringsmässiga grunder till skillnad från statsbokföringen i övrigt, där kassamässig redovisning tillämpas. Sålunda redovisas exempelvis icke blott det kassamässiga resultatet av verkställda betalningstransaktioner utan i viss omfattning även uppkomna fordringar och skulder.

Bland tillgångarna redovisas anläggnings-

tillgångarna – fastigheter, maskiner, inventarier o. dyl. – samt lager till de faktiska anskaffningskostnaderna, »historiska anskaffningsvärden». Beträffande lagerredovisningen gäller dock vissa undantag. Sålunda tillämpar fabriksverket och domänverket i likhet med privata företag en skattemässig värdering och nedskrivning av lagret. Vidare har statens järnvägar utvecklat ett särskilt lagervärderingsförfarande. Detta, som närmare kommer att skildras i avsnitt 4.4.8, innebär bl. a. att lagrets bokförda värde f. n. betydligt understiger anskaffningsvärdet. Mellanskillnaden motsvaras av en dold lagerreserv. Övriga tillgångar, såsom fordringar, kassa m. m., upptas i huvudsak till faktiska belopp. Möjligheterna att skriva ned osäkra fordringar är begränsade och regleras i särskild kungörelse liksom i verkens instruktioner.

På balansräkningens skuldsida ingår bl. a. det disponerade statskapitalet. Detta utgörs i huvudsak av summan av de faktiska belopp statsmakterna genom tiderna tillskjutit för investeringar eller såsom förlag för rörelsen med avdrag för vad verken förmått amortera. Förfarandet då medel sålunda tillskjuts beskrivs närmare dels nedan i detta avsnitt, dels i avsnitt 4.4.2. Såsom amortering räknas inleverans till statsverket av avskrivningsmedel i de fall ett verks investeringar är lägre än dess egna avskrivningsmedel och övriga kapitalmedel. Uppskrivning av statskapitalet genom exempelvis en uppvärdering av tillgångar till högre belopp än de historiska anskaffningsvärdena sker i allmänhet inte. Dock förekommer sådan uppskrivning av t. ex. till statens vattenfallsverks förvaltning tidigare överlämnade fallrätter i samband med dessas utnyttjande vid utbyggnad av vattenkraftanläggningar. Nedskrivning av statskapitalet kan däremot ske genom att verket medges rätt att göra en motsvarande extra avsättning till värdeminskningskonto eller genom anlitande av fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster.

Bland skulderna ingår vidare värdeminskningskontot. Genom att bruttoredovisning tillämpas upptas under värdeminskningskontot bl. a. summan av alla faktiskt verkställda avskrivningar på icke utrangerade tillgångar. Under värdeminskningskontot redovisas vidare de extra avsättningar som har medgivits bl. a. för att möjliggöra en nedskrivning av statskapitalet. Vidare upptas hos några verk under särskilda delkonton av värdeminskningskontot vissa speciella avsättningar i övrigt, såsom avsättningar för framtida pensionskostnader. Reglerna för ordinarie avskrivningar och andra avsättningar till värdeminskningskonto kommer att närmare behandlas under avsnitt 4.4.7. Övriga skuldposter upptas i huvudsak med faktiska belopp.

Affärsverkens *kapitalförsörjning* kommer till uttryck i statsbokföringen bl. a. såsom medelsanvisningar över kapitalbudgeten. Sålunda anvisar riksdagen för affärsverkens *investeringar* särskilda s. k. investeringsanslag. Anslagen beräknas brutto motsvarande hela investeringskostnaden. De medel affärsverken själva inom fonderna förmått uppsamla för investeringar, exempelvis genom avskrivningar, redovisas samtidigt i riksstaten som en inkomst för statsverket. Den närmare finansieringen av investeringarna framgår av s. k. investeringsstater som fogas till riksstaten. Tillskott av kapital för att öka verkens tillgång på *rörelsemedel* – något som åtskiljs från tillskott för investeringar – kan också ske i form av investeringsanslag över kapitalbudgeten. Vidare kan sådana tillskott av rörelsemedel ske genom att affärsverken medges rätt att ta i anspråk rörlig kredit i riksgäldskontoret. Kapitalförsörjningen kommer att närmare behandlas i avsnitt 4.4.2 och investeringarna i avsnitt 4.4.3.

Affärsverkens *driftinkomster, driftutgifter och rörelseresultat* redovisas i form av vinst- och förlusträkningar i anslutning till kapitalfondernas balansräkningar. Redovisningen sker liksom i balansräkningarna enligt bokföringsmässiga grunder. Härvid blir de belopp som redovisas för avskrivningar o. dyl. helt naturligt beroende av vilka avskrivningsprinciper som tillämpas. Dessa återverkar givetvis i sin tur på rörelseresultatet. Avskrivningsprinciperna kommer att behandlas i avsnitt 4.4.7.

Rörelseresultatet redovisas också på annat håll i statsbokföringen, nämligen på driftbudgeten. Den del av överskottet som har inlevererats redovisas sålunda som inkomst för statsverket. Här gäller alltså en kassamässig bokföring, dvs. enbart det faktiskt inbetalda beloppet upptas. Någon uppdelning av det inlevererade överskottet i ränta på statskapitalet och övrigt överskott görs inte. Om underskott uppstår täcks detta med en särskild medelsanvisning över driftbudgeten. Det bör framhållas att sålunda tillskjutna medel inte inräknas i det av verket disponerade statskapitalet.

Slutligen kommer, som berörts under avsnitt 4.3, även en del av *verkens icke företagsekonomiska förpliktelser* till uttryck i statsbokföringen. Sålunda anvisas över driftbudgeten särskilda anslag exempelvis till statens järnvägar som ersättning för driften av icke lönsamma järnvägslinjer och till fabriksverket som ersättning för upprätthållande av beredskapsskäl av viss överkapacitet vid fabrikerna. Vidare anvisas över driftbudgeten särskilda avskrivningsanslag till affärsverken för att möjliggöra omedelbar avskrivning av vissa investeringar som görs för försvarsändamål o. dyl.

4.4.2 Kapitalförsörjning

Statsmakterna ombesörjer affärsverkens kapitalförsörjning. Självständig upplåning är sålunda inte tillåten för verken. Ett naturligt undantag utgör de kortfristiga krediter som erhålles från leverantörer av förbrukningsmateriel, halvfabrikat o. dyl.

I frågor rörande kapitaltillskott till verken görs åtskillnad mellan finansiering av anläggningstillgångar resp. omsättningstillgångar, dvs. mellan tillskott för investeringar resp. för ökning av rörelsemedel. Enhetliga principer saknas dock för vad som ur finansieringssynpunkt skall betraktas som anläggningstillgångar resp. omsättningstillgångar liksom även för vad som omedelbart kan avskrivas, dvs. täckas med driftmedel.

En fråga av intresse i samband med affärsverkens kapitalförsörjning är självfinansieringsgraden. Termen självfinansiering kan definitionsmässigt ges olika innehåll. Sålunda avses ibland en s. k. sparandefinansiering, ibland en s. k. internfinansiering, ibland något annat.

För bolag brukar med sparandefinansiering avses relationen sparande–investering, där sparande huvudsakligen omfattar redovisad nettovinst minus avsättning till utdelning av årets vinstavsättningar, med tillägg för avskrivningar, avsättningar till egna fonder, halva avsättningen till investeringsfond samt halva förändringen i varulagerreserven (Löwenthal, se litteraturförteckning till kapitel 7).

Med internfinansiering avses relationen interna medel–investering, där interna medel omfattar sparande plus främst avsättning till egna pensions- och personalstiftelser, ianspråktagande av från tidigare år ackumulerade omsättningstillgångar samt utdelningen.

Någon exakt motsvarighet för affärsverkens del till dessa två självfinansieringsbegrepp är helt naturligt svår att finna. För affärsverkens del skulle självfinansieringsgraden i stället lämpligen kunna uttryckas som avskrivningsmedel inom fonden med tillägg av övriga kapitalmedel och överskott utöver normalt förräntningskrav på det disponerade statskapitalet i procent av bruttoinvesteringarna minus avskrivningsmedel från riksstaten (s. k. avskrivningsanslag).

Vid beräkningen av det kapitaltillskott – investeringsbemyndigande – som statsverket tillskjuter i form av förräntningspliktigt kapital medtages endast affärsverkens egna avskrivningsmedel jämte övriga kapitalmedel och avskrivningsanslag. Några regler eller uttalanden om lämplig storlek av självfinansieringsgraden saknas för affärsverken. Detta är förklarligt med hänsyn till de olika investeringsbehov affärsverken har. Vad som emellertid är av intresse i sammanhanget, är avskrivningarnas inverkan på affärsverkens förräntningspliktiga kapital. Som framgår av ett efterföljande avsnitt har övergången till avskrivning på återanskaffningsvärden under senare år i förening med iakttagandet av kostnadstäckningsprincipen lett till taxehöjningar och därigenom även kraf-

tigt påverkat affärsverkens självfinansieringsgrad. Man bör emellertid observera att sådan avskrivning på återanskaffningsvärdet i vissa fall skett även om förräntningskravet inte uppfyllts.

Affärsverkens behov av rörelsemedel förutsätts – frånsett visst initialtillskott – i första hand skola täckas av driftinkomsterna. Som en följd av säsongmässiga likviditetsförändringar eller av rörelsens fortsatta expansion uppkommer dock stundom tillfälliga eller permanenta behov av rörelsemedelstillskott. Dessa avses böra täckas på i huvudsak två sätt. Det första innebär att medel via särskilda investeringsanslag över kapitalbudgeten långvarigt ställs till förfogande såsom förlag för rörelsen. Sålunda anvisade medel inräknas i det bokförda statskapitalet och skall förräntas enligt de principer om tillfredsställande avkastning som gäller statskapitalet överhuvudtaget. Det andra sättet innebär att medel enligt statsmakternas beslut mera kortfristigt ställs till förfogande i form av rörlig kredit i riksgäldskontoret. För dessa medel skall ränta, som uppgår till riksbankens diskonto plus ½ %, erläggas terminsvis. Den rörliga krediten inräknas således inte i statskapitalet utan behandlas som ett fristående lån.

Systemet med tillskott av rörelsemedel måste ses mot bakgrund av de möjligheter affärsverken har att behålla vinstmedel i rörelsen. Dessa möjligheter är starkt begränsade. Sålunda gäller att affärsverken till statsverket varje månad skall inleverera de inkomstmedel som inte erfordras som förlag för rörelsen under den närmaste tiden.

I praktiken föreligger ytterligare två vägar för verken att erhålla vissa tillfälliga tillskott av rörelsekapital. Den ena är att verken efter anmälan till chefen för finansdepartementet kan få uppskov med inleverans av överskottsmedel. Denna utväg har utnyttjats i viss omfattning. Den andra innebär att verken lyfter investeringsanslagen innan medlen erfordras för utbetalningar för investeringar, vilket dock innebär samtidig förräntningsplikt från lyftningstillfället.

Vidare har några verk vissa särskilda möjligheter att få tillskott av rörelsemedel. Sålunda kan postverket för sådant ändamål i viss mån disponera över de medel verket handhar i sin penningförmedlande verksamhet. För televerkets del gäller att ej utnyttjade medel från rundradioverksamheten – som finansieras med särskilda mottagaravgifter – skall fonderas och kan utnyttjas av verket. För dessa medel betalar verket ränta som kommer rundradioverksamheten tillgodo. Domänverket slutligen har vissa särskilda fonder, vilka verket i avvaktan på att de skall användas för avsedda ändamål kan utnyttja i rörelsen. Sålunda har verket bl. a. dels en markfond, avsedd för markinköp, dels en förnyelsefond för återväxtkostnader.

4.4.3 Investeringar. Försäljning av anläggningstillgångar

Affärsverken får som regel inte företaga investeringar utan statsmakternas godkännande. Godkännandet lämnas i form av att statsmakterna för varje år dels fastställer en viss investeringsvolym för varje verk, en s. k. *investeringsram*, dels anvisar medel för investeringarna i form av investeringsanslag över kapitalbudgeten.

Förslag beträffande investeringsramar och investeringsanslag uppgjorda på företagsekonomiska grunder lämnas av verken i petita. Vid statsmakternas bedömning sker en avvägning även mot statsfinansiella och andra samhälleliga skäl.

Investeringsanslagen är numera utformade som s. k. kollektivanslag under varje fond. Detta innebär att endast ett anslag, en klumpsumma, anvisas för samtliga investeringar under fonden. Undantag är televerkets fond, för vilken av praktiska skäl två anslag anvisas; ett anslag för investeringar i teleanläggningar och ett för investeringar i rundradioanläggningar. Tidigare anvisades särskilda anslag för varje grupp av investeringar inom resp. fond. Systemet med kollektivanslag tillkom för att ge verken ökad rörelsefrihet och möjlighet att själva göra den inbördes avvägningen mellan olika investeringsprojekt. Detta har utvecklats successivt och fått sin nuvarande utformning

efter förslag i 1963 års statsverksproposition.

Investeringsanslagen redovisas som förut nämnts brutto, dvs. de inkluderar verkens egna avskrivningsmedel. Den närmare finansieringen av investeringarna redovisas i s. k. *investeringsstater* som fogas till riksstaten, en för varje affärsverk. På investeringsstatens ena sida redovisas investeringarnas storlek enligt investeringsanslaget. På andra sidan upptas de medel som finns tillgängliga inom fonden eller måste ställas till förfogande för att genomföra de beslutade investeringarna. Bland tillgängliga medel återfinnes främst de kapitalmedel som avses tillföras fonden genom verkets under budgetåret beräknade avsättningar till värdeminskningskonto. Vidare redovisas här de medel som i form av avskrivningsanslag kan ha anvisats över driftbudgeten för att möjliggöra omedelbar avskrivning av investeringar för försvarsändamål o. dyl. Slutligen upptas här eventuellt förekommande »övriga kapitalmedel». Dessa utgörs av medel som friställs för investering genom försäljning av icke helt avskrivna kapitaltillgångar, genom återbetalningar av vissa fordringar m. m. Investeringsstatens saldo anger det nettotillskott av kapitalmedel från statsverket som erfordras för de beslutade bruttoinvesteringarnas genomförande. Detta nettotillskott benämnes *investeringsbemyndigande*.

Investeringsbemyndigandet är närmast att betrakta som en lånemedelsanvisning på riksgäldskontoret. Det är avsett att tas i bruk när de inom fonden tillgängliga kapitalmedlen inte förslår att täcka de inom investeringsramen medgivna investeringarna. Då ett verk tar investeringsbemyndigandet i anspråk sker således ett tillskott av statsmedel till fonden, och det på fonden bokförda statskapitalet ökas i motsvarande mån.

Om de inom fonden tillgängliga medlen under ett budgetår skulle överstiga beloppet av gjorda investeringar inbetalas skillnadsbeloppet till riksgäldskontoret. Situationen uppkommer exempelvis när ett verks avsättningar till värdeminskningskonto överstiger verkets totala behov av investeringsmedel för året. Investeringsbemyndigande kan, om återbetalning förutses, i riksstaten införas med negativt belopp. En sådan återbetalning innebär en amortering på det kapital staten tidigare ställt till förfogande för fonden. Det på fonden bokförda statskapitalet minskas således med det återbetalda beloppet.

Försäljning av anläggningstillgångar beslutas vad gäller maskiner, fordon och annan lös egendom av verken själva. Försäljning av fastigheter får intill vissa lägre värdegränser beslutas av verken men skall därutöver underställas statsmakternas prövning.

Inflytande köpeskilling anses såsom kapitalmedel i den mån den motsvarar den sålda tillgångens bokförda, icke avskrivna värde. Det är sådana kapitalmedel som i investeringsstaterna redovisas såsom »övriga kapitalmedel». Överstiger köpeskillingen det icke avskrivna värdet skall skillnaden i regel redovisas som vinst och behandlas som driftinkomst för fonden. Om emellertid en dylik vinst uppgår till ett visst högre belopp, är numera föreskrivet, att tillgången skall uppvärderas innan eller samtidigt med att köpeskillingen redovisas. Detta senare innebär att vinsten icke kommer verket till del som driftinkomst utan i stället tillföres verkets övriga kapitalmedel som en finansieringspost. Täcker å andra sidan köpeskillingen ej det bokförda värdet uppkommer en kapitalmedelsförlust, som visar att det bokförda värdet är för högt i förhållande till bruksvärdet. En sådan förlust regleras i regel genom en extra avsättning till värdeminskningskontot och påverkar därvid verkets kostnader.

Från de i det föregående redovisade huvudreglerna för investeringar i resp. försäljning av anläggningstillgångar finns vissa undantag.

För det första är begreppet investering inte entydigt för samtliga affärsverk. För domänverkets del räknas sålunda såsom driftkostnader en stor del av vad som normalt betecknas som investeringar. Till verkets investeringar hänförs huvudsakligen endast anskaffning av mark, kontorsfastigheter och bostäder åt tjänstemän. Såsom drift-

kostnader räknas däremot exempelvis anskaffning av maskiner och arbetarbostäder. Utgifterna för sistnämnda ändamål prövas dock av Kungl. Maj:t i samband med fastställande av årlig driftstat för verket, se avsnitt 4.4.4. Televerkets anskaffning av motorfordon anses enligt praxis utgöra driftkostnad medan motsvarande anskaffning exempelvis för postverkets del betraktas som investering. För anskaffning av kontorsinventarier med lång livslängd, exempelvis datamaskiner, gäller t. ex. vid postverket att dessa täcks med driftmedel medan de vid statens vattenfallsverk redovisas som inventarier och blir föremål för årliga avskrivningar. För statens järnvägar räknas inköp av maskiner till maskincentralförrådet, exempelvis cementblandare, såsom driftkostnad medan anskaffning av elektrisk materiel, även sådan av förbrukningskaraktär, i huvudsak betraktas som investering.

För det andra gäller att markförvärv i visst fall kan ske i annan ordning än den som gäller affärsverkens investeringar i övrigt. Domänverket har sålunda en särskild markfond. Denna utgör en del av det disponerade statskapitalet. Fonden tillförs de köpeskillingar verket erhåller vid försäljning av mark. Inom ramen för markfondens tillgångar får sedan verket förvärva annan mark utan att investeringsanslag anvisas. Verket äger därvid självständigt besluta om markförvärv intill viss värdegräns. Förvärv till högre belopp kräver Kungl. Maj:ts godkännande.

4.4.4 Driftstater

I fråga om den löpande verksamheten har affärsverken i allmänhet betydligt större handlingsfrihet och befogenheter än i fråga om kapitalförsörjning och investeringar.

Till de verk som regelmässigt förmår uppfylla den ekonomiska målsättningen – att täcka driftutgifter och avskrivningar med driftinkomsterna och lämna ett tillfredsställande överskott – har Kungl. Maj:t i praktiken överlämnat den årliga inkomst- och utgiftsregleringen. Verksstyrelserna skall dock i förväg för varje räkenskapsår till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till driftstater – tidigare driftkostnadsstater – vilka fastställs av Kungl. Maj:t. Dessa driftstater upptar de belopp som beräknas inflyta resp. utgivas under de olika inkomst- och utgiftstitlarna. Det nettoresultat som framgår av beräkningarna bör givetvis om möjligt ansluta till det avkastningskrav som anses gälla för varje verk, se ovan under avsnitt 4.2. Styrelserna har sedan handlingsfrihet att bedriva verksamheten så, att det beräknade rörelseresultatet uppnås. I den mån så sker saknar det i praktiken betydelse om beräkningarna för de enskilda posterna i driftstaten följts eller inte. Vissa mindre poster maximeras emellertid av Kungl. Maj:t av principiella skäl – exempelvis representationskostnader – i samband med fastställandet av driftstaten och får sedan inte utan medgivande överskridas. En sådan maximering tillämpas även beträffande domänverkets anskaffning av maskiner, arbetarbostäder och dylika tillgångar, vilka som tidigare nämnts bekostas av driftmedel.

För affärsverk som lämnar årliga underskott har emellertid fastställandet av driftstaten en strängare innebörd. Detta tar sig uttryck i att Kungl. Maj:t brukar maximera ett större antal utgiftsposter. Sålunda har Kungl. Maj:t för luftfartsverket under ett antal år fastställt särskilda avlönings- och omkostnadsstater på ett sätt, som liknar tillvägagångssättet för centrala ämbetsverk.

I detta sammanhang bör vidare framhållas, att ett särskilt förfarande tillämpas beträffande televerkets distribution av rundradioprogrammen. I likhet med vad som gäller för rundradioverksamheten överhuvudtaget fastställer nämligen Kungl. Maj:t en kostnadsram, vilken inte utan Kungl. Maj:ts medgivande får överskridas. Detta sammanhänger bl. a. med att kostnaderna för denna verksamhet huvudsakligen bestrids med särskilda avgiftsmedel.

4.4.5 Löpande inkomster. Priser och taxor

Inkomsterna i affärsverkens löpande verksamhet består av försäljning av varor och tjänster, av köpeskillingar för försålda till-

gångar, hyresinkomster, räntor, tillfälliga intäkter samt ersättningar från statens driftbudget för arbeten utförda för statens räkning (exempelvis statens järnvägars drift av icke lönsamma bandelar).

Vad gäller de priser och taxor som ligger till grund för affärsverkens huvudsakliga inkomster gäller olika regler.

För *postverkets* vidkommande gäller att postmedlen grundlagsenligt beslutas av riksdagen. Riksdagen har emellertid numera överlåtit på Kungl. Maj:t att bestämma såväl samtliga avgifter i den utrikes som vissa avgifter i den inrikes rörelsen. Bemyndigandena för Kungl. Maj:t att besluta om dessa avgifter brukar lämnas för viss tid. Kungl. Maj:t har i sin tur överlåtit åt poststyrelsen att bestämma vissa avgifter. Härutöver bör nämnas att postavgifternas nuvarande karaktär av bevillning enligt förslag skall upphöra. Förslaget kommer slutgiltigt att behandlas av 1969 års riksdag.

Televerkets telefon- och telegraftaxor fastställs delvis av Kungl. Maj:t, delvis av verket. Kungl. Maj:t fastställer maximibeloppet av inträdesavgiften och abonnemangsavgifterna för huvudabonnemang på telefon, markeringsavgiften för telefonsamtal, avgifterna för manuellt expedierade inländska rikssamtal samt avgifterna för inländska telegram och telegramadresser. Övriga telefon- och telegramavgifter bestäms av televerket, bl. a. avgifterna för telefonsamtal och telegram till utlandet, avgifterna för andra slag av telefonabonnemang än huvudabonnemang, t. ex. för växlar och tillsatsanordningar av olika slag, avgifterna för telexabonnemang och telexskrivningar samt avgifterna för speciella prestationer, exempelvis flyttning av abonnemang. Avgifterna för innehav av ljudradio- och televisionsapparater fastställs som nämnts av Kungl. Maj:t efter riksdagens hörande.

Statens järnvägars taxor för såväl person- som godstrafik fastställs i väsentliga delar av Kungl. Maj:t. Av Kungl. Maj:t fastställda taxor får inte överskridas. Statens järnvägar äger medgiva sådana avgiftsnedsättningar, som kan anses vara förenliga med företagets ekonomiska intresse. Närmare bestämt fastställer Kungl. Maj:t avgiftsgrunderna bl. a. för enkla biljetter, tur- och returbiljetter samt barnbiljetter, för fraktgods i vagnslaster samt för fraktstyckegods och ilstyckegods i sändningar om 200 kg eller däröver. I övrigt fastställer statens järnvägar avgifterna, bl. a. i fråga om månadsbiljetter (sedan 1/11 1965), tilläggsbiljetter för resa med vissa tåg, sovplats- och liggplatsbiljetter, sittplatsbiljetter, rabatt- och årskort, lättare styckegodssändningar såsom paketgods, expressgods samt fraktstyckegods och ilstyckegods i sändningar under 200 kg.

Enskilda järnvägsföretag har i princip medgivits samma befogenheter på taxeområdet som statens järnvägar.

I fråga om systemet med maximitaxor har 1953 års trafikutredning framlagt vissa förslag som bl. a. skulle innebära att man i stället tillämpade normaltaxor. Dessa förslag kommer att behandlas i kapitel 6.

Taxa för begagnande av statens civila flygplatser fastställs av Kungl. Maj:t efter förslag av *luftfartsstyrelsen.*

Vattenfallsverket, domänverket och *försvarets fabriksverk* bestämmer till skillnad från övriga affärsverk själva sina priser och taxor. Detta motiveras för vattenfallsverkets del med att verksamheten drivs i konkurrens med enskilda, för domänverkets del med att verket vid sin prissättning är beroende av den internationella marknaden för skogsprodukter och för fabriksverkets del med att verksamhetens karaktär av industriell produktion försvårar ett centralt inflytande över prissättningen. Fabriksverkets verksamhet bedrives också till större delen under konkurrens och omfattar viss export såväl på den militära som på den civila sektorn.

I sammanhanget torde även de principer som varit vägledande för taxesättningen böra beröras. I fråga om de verk som drivs under konkurrens torde så gott som uteslutande den ekonomiska målsättningen och av marknadsläget betingade affärsmässiga bedömningar ha varit avgörande för prispolitiken. Även för verk med monopolställning torde hänsynen till den totala ekonomiska

målsättningen ha varit vägledande. Här kan dock vissa andra delmålsättningar som verken har att beakta spela in, särskilt sociala hänsyn. Sålunda har i flera fall införts geografiskt enhetliga taxor oaktat verkets kostnader för dess tjänster kan variera inom olika landsdelar. Vidare kan samhällsekonomiska bedömningar ha inverkat.

Som nämnts tillförs affärsverken i vissa fall inkomster genom att ersättningar för arbeten utförda för statens räkning anvisas över budgeten. Storleken av dessa ersättningar bestäms helt naturligt av riksdagen vid anslagens anvisande.

De priser som ligger till grund för affärsverkens övriga inkomster – köpeskillingar för försålda tillgångar, hyresinkomster, räntor och tillfälliga intäkter – bestäms i allmänhet av verken själva. I sammanhanget må erinras om att försäljning av fastigheter måste underställas statsmakterna om köpeskillingen uppgår till visst högre belopp samt att inkomster från försäljningen av tillgångar anskaffade med investeringsmedel betraktas som kapitalmedel och inte som driftinkomst enligt de regler som tidigare nämnts i avsnitt 4.4.3.

4.4.6 Löpande utgifter

I fråga om regleringen av löpande utgifter – lönekostnader, sociala kostnader, materielkostnader o. dyl. – har verken som framhållits i avsnitt 4.4.4 i allmänhet själva erforderliga befogenheter.

Affärsverkens pensionsutgifter består dels av ATP-avgifter i sedvanlig omfattning, dels av utgifter för utgående pensioner. Med hänsyn till att utgående pensioner i huvudsak baseras på åtaganden före ATP-reformen innebär de nuvarande dubbla pensionsutgifterna under en relativt lång övergångsperiod en icke oväsentlig merbelastning för verken i förhållande till andra företag. Särskilt gäller detta sådana verk som har en minskande kader av anställda. Möjligheterna för verken att gottgöra sig utgifterna för utgående pensioner ur tidigare avsättningar till pensionsstiftelser föreligger inte, då tidigare gjorda avsättningar slopades år 1944 i samband med budgetreformen. Dessa avsättningar överfördes då till värdeminskningskontot. F. n. gäller att verken vid avsättningar till värdeminskningskonto äger företaga viss – dock starkt begränsad – extra avskrivning bl. a. med hänsyn till framtida pensionsbelastning. Sålunda avsatta medel kan i princip tas i anspråk då verket sedermera efter Kungl. Maj:ts godkännande äger minska avskrivningar i samband med särskilt betungande pensionsutbetalningar. Då de extra avsättningarna icke beräknats enligt försäkringsmatematiska grunder är de hittills gjorda avsättningarna otillräckliga och av relativt blygsam storleksordning. Det är således att märka att affärsverken i motsats till enskilda företag i princip saknar möjlighet att av löpande inkomster avsätta medel för mötande av framtida pensionsutbetalningar.

Verken erlägger sjukförsäkringsavgift i likhet med enskilda företag.

I fråga om utgifterna för materiel o. dyl. föreligger inte några nämnvärda skillnader gentemot andra företag.

Vad gäller räntekostnader däremot intar affärsverken en särställning. För det disponerade statskapitalet föreligger sålunda inte en ovillkorlig ränteplikt utan i stället ett normerande avkastningskrav. För disponerad del av de rörliga krediterna erläggs räntor.

För domänverkets del föreligger ett speciellt arrangemang för bestridandet av återväxtkostnader, dvs. utgifter för skogsplantering, viss dikning m. m. Sålunda anses ett års återväxtkostnader i allmänhet hänförliga till det föregående årets verksamhet, det år då avverkning på ifrågavarande område vanligtvis skett. Av denna anledning avsätts en viss procent av verkets skogsintäkter varje år till en fond, förnyelsefonden för återväxtkostnader, varefter påföljande års återväxtkostnader bestrids av fondmedlen och inte av det årets inkomster. Storleken av såväl avsatta som ianspråktagna belopp underställs Kungl. Maj:ts prövning.

Avslutningsvis bör också nämnas att affärsverken för försvarsändamål och vissa

andra särskilda ändamål ålagts löpande kostnader som är högre än motsvarande vid enskilda företag.

4.4.7 Avskrivningar

Affärsverkens avskrivningar kan lämpligen indelas i *ordinarie* avskrivningar och *extra* avskrivningar.

Gällande huvudprinciper för affärsverkens *ordinarie* avskrivningar har i huvudsak tillämpats sedan år 1926. Kungl. Maj:t fastställde då efter riksdagens hörande regler för postverket, televerket, statens järnvägar och statens vattenfallsverk.

Nämnda principbeslut, som delvis kompletterats, bl. a. i samband med kapitalbudgetens omläggning år 1944 och genom vissa bestämmelser som meddelats i samband med fastställandet av drift- eller driftkostnadsstaterna, gäller i huvudsak fortfarande.

Enligt gällande principer skall avskrivning ske för samtliga i bruk varande tillgångar, vilka är underkastade värdeminskning, oberoende av om de anskaffats med anslagsmedel eller andra medel. Principen avser anläggningstillgångar och således inte omsättningstillgångar, såsom lager.

Avskrivningarna verkställes efter kapitalbudgetens omläggning år 1944 medelst avsättning till värdeminskningskonto. Tidigare skedde avsättningar till s. k. förnyelsefonder.

Såsom nämnts under avsnitt 4.4.6, föreligger viss möjlighet för affärsverken att i begränsad utsträckning avsätta medel för täckande av framtida pensionsförpliktelser.

Beträffande avskrivningarnas storlek gäller som huvudprincip, att avskrivning skall ske årligen med vissa fastställda procent av vederbörande objekts anskaffningsvärde samt avvägas så, att den totala avsättningen för ett objekt vid detsammas utrangering motsvarar anskaffningskostnaden efter avdrag av beräknat restvärde. Samtliga affärsverk tillämpar numera s. k. konstant avsättning, vilket innebär att avsättningen för ett objekt eller en objektgrupp blir jämnt fördelad över beräknad livslängd.

Med hänsyn till bl. a. inträffade penningvärdeförändringar beslöt 1951 års riksdag i samband med en allmän taxehöjning år 1951 för postverket, televerket och statens järnvägar, att nämnda avskrivningsprincip skulle kompletteras med en regel för dessa verk att i stället göra avskrivningar på objektens återanskaffningsvärden. Sedan budgetåret 1959/60 tillämpar även vattenfallsverket principen om avskrivning på återanskaffningsvärdet. Beräkningen av återanskaffningsvärdet för olika objekt sker som regel med ledning av särskilda prisindex för olika objektgrupper. Förfarandet varierar mellan de olika verken. Statens järnvägar, televerket och postverket samt statens vattenfallsverks fastighetsförvaltning har att göra s. k. kollektiv avsättning. Detta innebär, att avsättningen skall beräknas gruppvis och på sådant sätt, att för samtliga föremål inom en objektgrupp avsättes en klumpsumma. Vattenfallsverket skall för kraftverksrörelsen däremot tillämpa s. k. individuell avsättning, vilket innebär att särskild avsättning sker för varje objekt. Varje kraftstation, vattenregleringsanläggning, primärlinje, sekundärstation osv. utgör ett objekt. För varje grupp av liknande anläggningar beräknas med ledning av givna normer en genomsnittsprocent, som tillämpas för varje objekt inom gruppen.

Med ledning av nu nämnda avskrivningsprinciper underställer verksstyrelserna Kungl. Maj:t årligen i samband med förslaget till driftstat en beräkning angående storleken av de sammanlagda avskrivningsbeloppen för ifrågavarande budgetår. I de fall ändringar av fastställda livslängder för befintliga anläggningar blir aktuella liksom i de fall nya anläggningsslag tillkommer och för vilka ekonomiska livslängder inte tidigare fastställts, underställs dessa förslag Kungl. Maj:t i samband med verkets driftstat.

Det bör framhållas att nu redovisade huvudprinciper inte tillämpas enhetligt för alla verk.

Helt andra principer gäller sålunda för domänverket. Till en början må erinras om att för verket en stor del av vad som normalt betecknas som investeringar – dvs.

ökning av anläggningstillgångar – anses som driftkostnader, se ovan avsnitt 4.4.3. Även i den mån verket härutöver gör investeringar i statsbokföringens mening, dvs. via investeringsanslag, gäller emellertid särbestämmelser. Sålunda avskrivs även sådana investeringar, utom markförvärv, direkt. Detta innebär i praktiken att verket, utan avsättning till värdeminskningskonto, av driftmedel bekostar anläggningarna. Denna avskrivningsmetod leder sålunda till att investeringarna inte kommer till synes vare sig på tillgångs- eller skuldsidan i balansräkningen. Investeringar i mark, som betraktas som ett värdebeständigt objekt, avskrivs inte.

Särbestämmelser gäller också för televerkets investeringar i rundradioanläggningar. Även dessa avskrivs direkt, vilket sammanhänger med principerna för rundradioverksamhetens finansiering. I detta fall sker dock en faktisk avsättning till värdeminskningskonto. Slutligen bör i detta sammanhang erinras om det särskilda förfarande som i vissa fall tillämpas i fråga om affärsverkens investeringar för försvarsändamål. I syfte att finansiera sådana investeringar anvisar riksdagen som tidigare nämnts, se avsnitt 4.3, särskilda avskrivningsanslag, varigenom investeringarna avskrivs omedelbart. Sålunda anvisade medel tillförs värdeminskningskontona.

Vid sidan av de ordinarie avskrivningarna förekommer som inledningsvis nämnts också *extra avskrivningar*. Även dessa extra avskrivningar sker genom avsättning till värdeminskningskonto. De får endast företagas efter särskilt medgivande av Kungl. Maj:t utom då det gäller en extra avskrivning som erfordras i samband med att ett icke helt avskrivet objekt utrangeras. Till grund för en extra avskrivning kan ligga olika syften. Exempelvis har statens järnvägar medgivits extra avskrivningar dels för att inhämta tidigare brister i ordinarie avskrivningar, dels för att i samband med den nya trafikpolitikens genomförande nedskriva den del av statskapitalet som hänförde sig till det olönsamma nätet. För televerkets del åter, har extra avskrivning medgivits i samband med taxehöjningar, då det ansetts motiverat att delvis använda de förbättrade inkomsterna till att öka verkets självfinansiering. Några bestämda regler för vad som motiverar en extra avskrivning föreligger inte.

I och för sig innebär avskrivning på återanskaffningsvärdet ett strängare avkastningskrav än avskrivning på historiska anskaffningsvärden under förutsättning dels att de tillämpade avskrivningstiderna är desamma, dels att avkastningskravet i övrigt – bl. a. förräntningen av disponerat kapital – är detsamma. Det bör emellertid erinras om att det förräntningspliktiga kapitalet vid avskrivning på återanskaffningsvärdet minskar med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan avskrivningen på återanskaffnings- resp. anskaffningsvärdena.

4.4.8 Övriga avsättningar

Utöver de ordinarie och extra avskrivningarna har affärsverken endast i undantagsfall ansetts ha rätt eller skyldighet att göra nedskrivning av tillgångar, avsättning till fonder eller andra särskilda bokslutsdispositioner. Föreskrifterna i dessa frågor är oklara.

I fråga om *lagervärderingen* har i princip ansetts gälla att lagret i balansräkningen skall upptas till det faktiska anskaffningsvärdet. Föreskrifter om möjlighet eller skyldighet för affärsverken att använda driftmedel för att nedskriva lagret saknas i huvudsak. Nedskrivning för inkurans synes allmänt tillämpas av verken. För försvarets fabriksverk gäller särskilda riktlinjer såtillvida att verket beretts möjlighet att värdera och avskriva lagret enligt de principer som tillämpas av enskilda företag. Verket gör sålunda avsättningar av driftmedel till en lagerreserv. Vidare tillämpades vid statens järnvägar före 1959 ett särskilt lagervärderingsförfarande. Detta tillkom vid andra världskrigets början som en följd av erfarenheterna från första världskriget. De höga bränslepriserna under första världskriget ledde nämligen till att lagret under en följd av år efter kriget var bokfört till ett i för-

hållande till dagsläget alltför högt värde, vilket i sin tur kom att belasta driftresultatet under följande år. För att motverka en upprepning härav infördes vid andra världskrigets början ett system att debitera förbrukningen av bränslelagret efter dagspris. Genom att dessa förbrukningspriser – tvärtemot vad man väntat – så gott som regelmässigt låg högre än det bokförda anskaffningspriset kom det bokförda lagervärdet att i stället understiga det faktiska anskaffningsvärdet. Detta innebär ett slags dold avsättning till en lagerreserv. En del av denna reserv redovisades öppet på balansräkningens kreditsida i form av ett lagerregleringskonto, ett slags prisregleringskonto. Med tiden blev förhållandena sådana, att lagret i praktiken var helt avskrivet och i vissa delar faktiskt upptaget med ett negativt värde. Sedan 1959 har förfarandet med avsättningar via prisjusteringar i stort sett upphört. I stället har vid ett par tillfällen det bokförda lagervärdet uppskrivits något, varigenom ett förbättrat rörelseresultat åstadkommits. Värderingen av materiellagret har under senare år successivt anpassats till de regler som gäller vid företagsbeskattning. Tilläggas kan att den del av statens järnvägars materiellager som är placerat vid driftverkstäderna debiteras vinst- och förlusträkningen vid inläggningen i förråd.

I fråga om nedskrivning av *osäkra fordringar* tillämpas restriktiva regler såtillvida, att nedskrivning inte företas enligt någon schablonmetod utan blott då det faktiskt konstaterats att risk föreligger för att en enskild fordran inte skall kunna infrias.

Utöver vad som här angivits anses det inte föreligga några nämnvärda möjligheter eller skyldigheter för verken att göra nedskrivningar eller särskilda avsättningar.

4.4.9 Skatter

Samtliga affärsverk är enligt 7 § förordningen om statlig inkomstskatt befriade från skattskyldighet till staten för all inkomst. Ej heller föreligger skyldighet för verken att erlägga statlig förmögenhetsskatt.

I fråga om den kommunala beskattningen råder i viss mån skilda regler för de olika verken.

Vad först angår den kommunala fastighetsbeskattningen, dvs. den skatt som utgår på en schablonmässigt beräknad inkomst av fastigheten, s. k. garantibelopp, vilket uppgår till 2 % av taxeringsvärdet för skattepliktig fastighet, har vissa av affärsverkens fastigheter enligt 5 § kommunalskattelagen undantagits från skattskyldighet. Undantagna är dels statens byggnader för allmän styrelse eller förvaltning, dels post- och televerkens för driftens omedelbara behov avsedda byggnader, dels ock kanal, järnväg, spårväg och annan farväg, som är upplåten för allmän trafik, allmän farled och allmän flottled samt till nämnda kommunikationsanstalter hörande för driftens omedelbara behov avsedda byggnader, anläggningar och markområden. I den mån de nämnda post- och telegrafbyggnaderna används för annat än angivet ändamål föreligger skattskyldighet liksom för affärsverkens övriga fastigheter, som inte används för allmän styrelse eller förvaltning.

Det har i praktiken förekommit att samtliga affärsverk påförts kommunal inkomstskatt på grundval av garantibelopp. Det bör emellertid framhållas, att endast statens vattenfallsverk och domänverket påföres ifrågavarande skatt för sin egentliga verksamhet.

I detta sammanhang kan också nämnas, att affärsverken i förekommande fall är skyldiga att erlägga skogsvårdsavgift.

I fråga om den kommunala beskattningen av annan inkomst som överstiger förenämnda garantibelopp gäller enligt 53 § kommunalskattelagen att skattskyldighet föreligger dels för inkomst av jordbruksdomäner, skogar samt uthyrda eller med tomträtt eller vattenfallsrätt upplåtna fastigheter, dels för inkomst av rörelse som inte härflutit av bank- eller försäkringsrörelse eller av kommunikationsverk med tillhörande byggnader och anläggningar eller av industriell verksamhet, som huvudsakligen avser att tillgodose statens egna behov.

I praktiken har samtliga affärsverk utom statens järnvägar vid enstaka tillfällen på-

förts kommunal inkomstskatt på grundval av inkomst överstigande garantibelopp för större eller mindre del av verksamheten. Även i detta fall bör det framhållas, att endast statens vattenfallsverk och domänverket i princip påföres kommunal inkomstskatt på grundval av inkomst överstigande garantibelopp för sin egentliga verksamhet. För statens vattenfallsverk har detta inte haft någon praktisk betydelse under beskattningsåren 1955–1964, enär nettointäkten av rörelse under dessa år inte varit så stor, att den överstigit garantibeloppet. Från och med beskattningsåret 1965 har nettointäkten överstigit garantibeloppet med betydande belopp.

Allmän varuskatt har i begränsad utsträckning påförts fabriksverket, postverket, statens järnvägar, vattenfallsverket och televerket vid försäljning av varor eller tillhandahållande av tjänsteprestationer till konsument. I samtliga fall har den påförda varuskatten uppgått till relativt små belopp.

Från och med den 1 januari 1969 upphäves förordningen om allmän varuskatt och ersätts av förordningen om mervärdeskatt (prop. 1968: 100). Beskattningsområdet för den indirekta beskattningen har genom denna förordning för affärsverkens vidkommande utvidgats såtillvida, att tjänst i form av transport av vara eller förmedling av sådan tjänst blir skattepliktig (10 § punkt 6 förordningen om mervärdesskatt). Från skatteplikt undantages emellertid enligt 11 § sistnämnda förordning resgodsbefordran samt postbefordran av annat än postpaket och gruppkorsband. Från skatteplikt har vidare undantagits direkt transport av vara till eller från utlandet.

4.4.10 Överskott och underskott

Det årliga resultatet av affärsverkens verksamhet framräknas som en skillnad mellan å ena sidan driftinkomsterna och å andra sidan driftutgifterna och avskrivningarna.

Som framgår av den föregående framställningen har verken f. n. små möjligheter att genom resultatutjämnande bokföringsmässiga åtgärder påverka det redovisade nettoresultatet. Vissa begränsade möjligheter föreligger dock, såsom tidigare framhållits, inom ramen för avskrivningarna samt genom de undantagsvis medgivna åtgärder som behandlats i avsnitt 4.4.8.

I princip föreligger ej heller någon rätt för verken att disponera över uppkomna överskott. Sålunda gäller att ett under löpande år uppkommet överskott fortlöpande skall inlevereras till statsverket i den mån det inte erfordras såsom förlag i rörelsen.

I den mån underskott uppkommer täcks detta genom att verket anvisas medel över driftbudgeten. Någon formell återbetalningsskyldighet för sålunda anvisade medel föreligger inte.

5 Affärsverkens ekonomi och utveckling 1950—1965

5.1 *Inledning*

5.1.1 Framställningens syfte

Syftet med framställningen i förevarande kapitel är främst att verkställa den i direktiven begärda analysen av den faktiska förräntningen för affärsverken mot bakgrund av de uttolkningar av förräntningskraven som gjorts av statsmakterna samt att i samband därmed söka klargöra orsakerna till den i direktiven påpekade försämring av statens avkastning på det i affärsverken investerade kapitalet under 1950-talets senare hälft.

Belysningen av affärsverkens ekonomiska förhållanden såsom pris-, kostnads- och produktionsutveckling, investeringar och finansieringssätt utgör därjämte bakgrund för de överväganden och förslag utredningen kommer att framföra i senare kapitel.

Den tidsperiod, som genomgången omfattar, är i huvudsak 1950–1965. Denna period är i det följande regelmässigt uppdelad i tre delperioder om fem år vardera.

5.1.2 Källmaterial och terminologi

Det siffermaterial, som redovisas, har hämtats ur de enskilda verkens ekonomiska redovisning och statistik. Vissa sifferuppgifter har dock framräknats av utredningens sekretariat i huvudsak på grundval av det inhämtade materialet. I avsnitt 5.4 lämnas ytterligare redogörelse för statistik och metoder.

För att underlätta förståelsen har det bedömts lämpligt att inledningsvis definiera ett begränsat antal termer, som i kapitlet genomgående används med antingen en speciell eller från gängse språkbruk eljest avvikande innebörd.

Avskrivningsmedel inom fonderna: Av verken under året gjorda avsättningar till värdeminskningskonto.

Avskrivningsmedel från riksstaten: Avskrivningsanslag, anvisade över driftbudgeten för att möjliggöra omedelbar avskrivning av icke lönsamma investeringar.

Bruttoöverskott: Driftintäkter + bidrag för speciella uppgifter minus driftkostnader. (Omfattningen av periodiseringen av inkomster till intäkter varierar mellan verken och i tiden.)

Bruttoöverskottsmarginal: Förhållandet mellan bruttoöverskott och omsättning. Synonymt har använts *marginal.*

Driftkostnader: Totala driftkostnader exkl. avskrivningar och skatt.

Driftkostnader, övriga: Driftkostnader minus löner.

Investeringsbemyndigande: Medel, som statsverket tillskjuter i form av förräntningspliktigt kapital, när verkets egna avskrivningsmedel jämte övriga kapitalmedel samt avskrivningsmedel från riksstaten inte täcker de under året medgivna bruttoinvesteringarna.

Kapitalmedel, övriga: Medel, som frigjorts för investering genom försäljning av inte avskrivna kapitaltillgångar, genom återbetalning av vissa fordringar m. m.

Kommunikationsverk: Postverket, statens järnvägar, televerket och luftfartsverket.

Löner: I princip utbetalda löner. Vid några verk ingår dock vissa lönebikostnader för kollektivavtalsanställd personal.

Nettoöverskott: Överskott efter avskrivningar, bokslutsdispositioner och skatt. För domänverket avses dock överskott före dispositioner och räntor. Överskottet kan för övriga affärsverks del sägas motsvara aktiebolagens nettovinst jämte ränta på långt främmande kapital.

Omsättning: Utgöres, då intet annat sägs, av verkens intäkter inkl. driftbidrag, uppbördsmedel m. m. Internleveranser har inte alltid kunnat elimineras. För luftfartsverket, liksom för SJ under några år, utgör omsättningen intäkter + underskott. För övriga verk har intäkter använts synonymt med omsättning.

Pensionsutgifter: Pensions- och livräntеutbetalningar under året.

Självfinansieringsgrad: Denna är beräknad som avskrivningsmedel inom fonderna + övriga kapitalmedel + överskott utöver förräntningskrav (definierat som statens normalränta) i procent av bruttoinvestering minus avskrivningsmedel från riksstaten. I den mån överskottet inte täckt förräntningskravet har mellanskillnaden dragits från posten avskrivningsmedel inom fonderna före beräkningen av självfinansieringsgraden.

Period resp. delperiod: Avser, där inte annat sägs, budgetåren 1950/51–1964/65 resp. 1950/51–1954/55, 1955/56–1959/60 och 1960/61–1964/65.

Skulder: Disponerat statskapital, ej inlevererade överskottsmedel, värdeminskningskonto samt övriga skulder. Skulder mellan verkens rörelsegrenar har exkluderats.

Statskapital, i genomsnitt disponerat: Summan av de nettobelopp statsverket genom tiderna tillskjutit i form av förräntningspliktigt kapital jämte i förekommande fall uppskrivning av t. ex. värdet å fallrätter o. dyl. Vid genomsnittsberäkningen för året tages hänsyn till tidpunkterna för lyftningar på investeringsbemyndigandet.

5.2 *Den samhällsekonomiska bakgrunden*

Under perioden 1950–1965 har en betydande tillväxt av den samhälleliga produktionen ägt rum. Sålunda ökade *bruttonationalprodukten* (BNP) i volym med 73 %, närmare bestämt med i genomsnitt 3,7 % per år. Eftersom den totala befolkningen samtidigt ökade med ca 10 % (0,7 % per år) ökade BNP per capita alltså med ca 60 % eller ca 3,1 % per år. *Industrins* produktion ökade med 111 %, dvs. med 5,1 % per år, alltså i betydligt snabbare takt än BNP.

Under perioden steg prisnivån, mätt med konsumentprisindex, med ca 90 %, dvs. 4,3 % per år.

Under perioden skedde en betydande omfördelning av de totala resurserna från konsumtion till investering. De totala konsumtionsutgifternas andel av BNP sjönk från 72 % 1950 till 67 % 1965 samtidigt som investeringarna ökade från 27 till 32 %. Ökningen avser främst de kommunala investeringarna (exkl. bostäder), vilka ökat sin andel från 3 % till 5 %. De privata investeringarnas och bostadsinvesteringarnas andelar har ökat mindre.

Ett typiskt drag i utvecklingen har också varit omfördelningen av resurserna från privat till offentlig sektor. Inklusive bostadsbyggande ökade den offentliga sektorns andel från 25 % 1950 till 33 % 1965.

Utrikeshandelns relativa betydelse i samhällsekonomin har också ökat väsentligt. Ett mått på detta kan vara att utrikeshandelns volym[1] motsvarade drygt 30 % av den totala användningen av varor och tjänster 1950 och drygt 40 % 1965.

[1] Teknisk fotnot: Andelarna i ovanstående avsnitt har beräknats på uppgifter i löpande priser. Genom utrikeshandelsprisernas svaga utveckling jämfört med den inhemska prisnivån skulle sådana beräkningar ge en helt missvisande bild av förändringen av utrikeshandelns relativa betydelse. De angivna procenttalen är därför beräknade på uppgifter om utrikeshandeln resp. BNP mätta i fasta (1959 års) priser.

Den skisserade utvecklingen har emellertid på intet sätt gått likformigt över tiden. Att kortfattat beskriva konjunkturutvecklingen under denna femtonårsperiod låter sig knappast göra. För att få en ungefärlig bild kan man studera utvecklingen av den s. k. tillsättningsprocenten, vilken kan betraktas som ett mått på förhållandet mellan tillgång och efterfrågan på arbetskraft. Följande »konjunkturcykler» kan då avläsas:

a) 1950–1954 med Koreaboomen, reaktionen efter densamma och nytt uppsving 1953–1954.

b) 1955–1961. Avmattning med bottenläge 1957–1958, kraftigt uppsving 1959–1961.

c) 1961–1965. Avmattning 1961–1962, mycket kraftigt uppsving 1963–1965.

d) 1966–?. Rätt kraftig avmattning.

Innan utredningen i detta kapitel går att analysera affärsverkens ekonomiska utveckling sedan 1950 bör några kommentarer göras rörande vissa strukturella förändringar, som har påverkat affärsverkens verksamhet.

1. En stor del av verksamheten faller inom transportsektorn. Enligt långtidsutredningen har under en längre tid den totala transportvolymen ökat snabbare än den totala ekonomin. Indikationer finns vidare att godstransportvolymen tenderar att utvecklas i takt med industriproduktionen.

2. Under 1950-talet har vissa stora förändringar av den privata konsumtionens inriktning direkt påverkat affärsverkens område: televisionens och flygets utveckling har å ena sidan medfört ökad efterfrågan på affärsverkstjänster, privatbilismens expansion har å andra sidan minskat densamma.

3. Industrins förbrukning av elektrisk kraft har ökat väsentligt snabbare än produktionsvolymens utveckling eller med närmare 7 mot 5 % per år.

4. Skogskonjunkturen skiljer sig – bl. a. genom sitt starka internationella beroende – i viss mån från den allmänna utvecklingen. Från ett lågt värde vid mitten av 1950-talet har avverkningarna haft en stigande trend, vilket i stor utsträckning är ett resultat av den svenska skogsindustrins kraftiga kapacitetsutbyggnad. Samtidigt har dock de svenska marknadsandelarna av den internationella handeln med skogsprodukter sjunkit och priserna pressats. Rationaliseringen inom skogsbruket har därför bedrivits i accelererat tempo, speciellt under 1960-talet.

5. De flesta verk har en dominerande eller mycket stark ställning på sina resp. marknader, i vissa fall monopol. Detta gäller luftfartsverket, televerket samt postverket i fråga om regelbunden transport mot avgift av slutna brev och öppna försändelser, som innehåller skrivna meddelanden. Över så långa perioder, som det här är fråga om, kan dock stora förskjutningar i konkurrensläget inträffa genom att även dessa verks traditionella tjänster kan ersättas med nya former av transport- och kommunikationsmedel. På lång sikt måste också verken inbördes anses som konkurrenter: teleteknikens utveckling kan väntas minska behovet av fysiska transporter i form av resor eller brev, flygets utveckling påverkar efterfrågan på järnvägsresor etc. Som en allmän långsiktig tendens kan uppställas en hypotes att fysiska transporter tenderar att ersättas av »immateriella» transporter och att långsamma transporter tenderar att ersättas av snabba.

Tabell 5:1. Procentuella andelar av BNP[1]

	1950	1955	1960	1965
Total produktion av varor	53,5	52,9	50,8	49,2
Samfärdsel:				
icke statlig	4,5	5,0	4,9	4,6
statlig	4,3	4,3	4,1	3,6
totalt	8,8	9,3	9,0	8,2
Total produktion av andra tjänster	37,7	37,8	40,2	42,6
Summa	100,0	100,0	100,0	100,0
varav: samtl. affärsverk[2]	5,0	5,0	5,0	4,5

[1] Exkl. den s. k. restpost i produktionsberäkningarna som ej går att fördela på varor resp. tjänster.

[2] Vid beräkningen har medtagits endast dotterbolag inom sektorn. Avrundat till jämna halvtal.

Som framgår av sammanställningen nedan har affärsverken tillsammans under 1950-talet i stort sett bidragit med en konstant andel av bruttonationalprodukten, medan andelen därefter sjunkit.

Det framgår även att sedan 1955 en ganska kraftig minskning av varuproduktionens och både den statliga och icke statliga samfärdselns volymandel ägt rum.

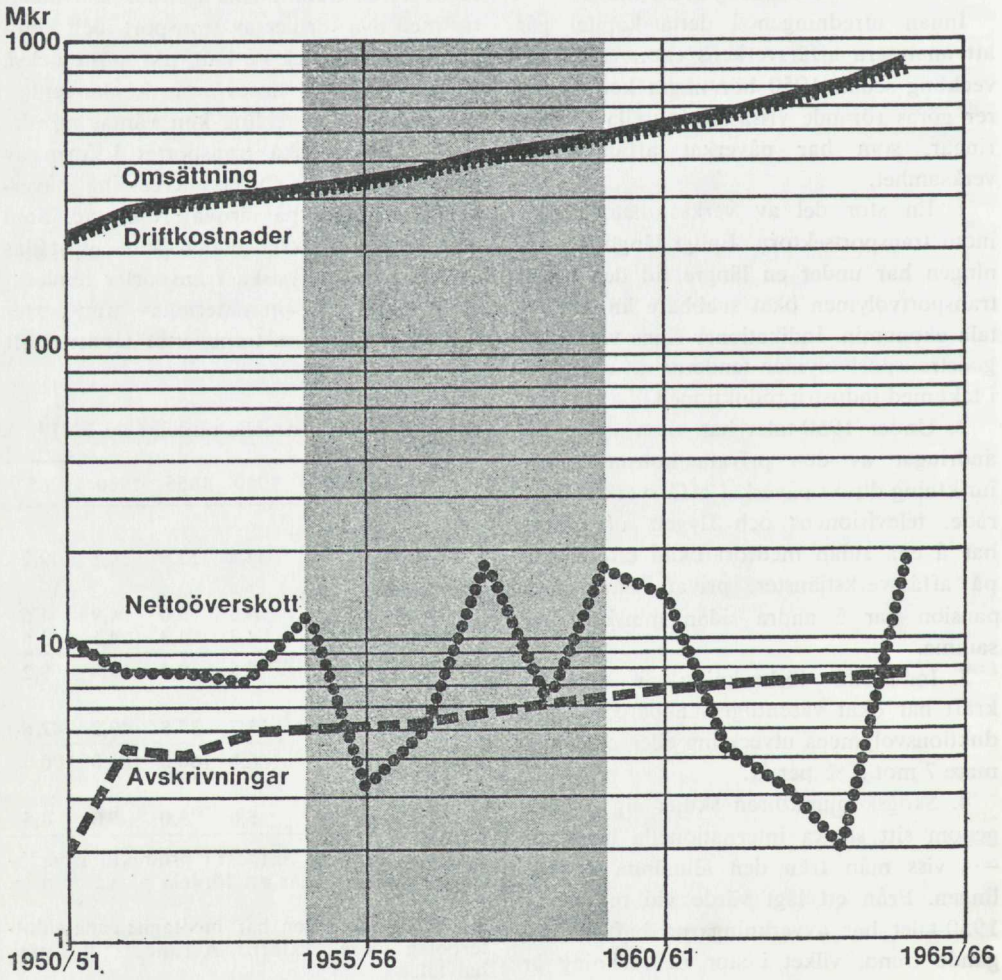
5.3 *Beskrivning av verken. Resultatutveckling och ekonomisk struktur*

Den verksvisa genomgång, som närmast följer, bygger på siffermaterial i tabeller och diagram angivna i respektive avsnitt. För att utan dubblering av materialet åstadkomma en tillräckligt fyllig bild har det bedömts lämpligt att i detta avsnitt dessutom utnyttja delar av det underlag, som fullständigt presenteras först i avsnitt 5.4. Strävan har varit att utforma föreliggande avsnitt 5.3 som en ren presentation och låta jämförelse och framförallt omdömen anstå till 5.4. Det har dock för att göra presentationen meningsfull befunnits nödvändigt att i vissa fall ange relationer till andra värden, t. ex. för BNP respektive för övriga verk.

5.3.1 Postverket exkl. postbanken

a. *Produktions- och prisutveckling. Resultat.* Närmast efterföljande tabeller 5: 2–5: 4

Diagram 5: a. Postverket (exkl. postbanken): Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



Tabell 5: 2. Postverket (exkl. postbanken): Ekonomiskt resultat. Milj. kr.

År	Omsättning	Driftkostder	Därav direkta löner	Bruttoöverskott	Avskrivningar	Skatter	Nettoöverskott	Antal anställda
1950/51	232,3	220,0	142,8[1]	12,3	2,0	0,2	10.1	21 203[1]
1951/52	277 8	265,1	171,1	12,7	4,5	0,2	8,0	22 287
1952/53	304,7	292,5	203,2	12.2	4,1	0,2	7,9	23 071
1953/54	315,1	302,8	208,9	12,3	4,9	0,2	7,2	22 952
1954/55	334,2	316,6	215,8	17,6	5,1	0,2	12,3	24 432
1955/56	351,8	343,2	229,7	8,6	5,2	0,2	3,2	25 178
1956/57	380,3	369,7	247,8	10,6	5,3	0,2	5,1	25 660
1957/58	429,7	406,3	277,7	23,4	5,9	0,2	17,3	26 628
1958/59	450,3	437,5	300,3	12,8	6,1	0,2	6,5	27 425
1959/60	488,1	464,0	315,5	24,1	6,2	0,2	17,7	28 361
1960/61	531,4	510,2	341,1	21,2	6,8	0,2	14,2	29 265
1961/62	577,0	565,4	371,6	11,6	7,0	0,2	4,4	30 292
1962/63	660,9	650,5	420,5	10,4	7,1	0,2	3,1	32 183
1963/64	710,7	701,1	466,0	9,6	7,4	0,2	2,0	33 669
1964/65	840,7	814,4	515,7	26,3	7,9	0,2	18,2	34 904

[1] 1950/51 = 1950.

samt diagram 5: a utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysningen av utvecklingen i rubricerat avseende.

Omsättningsökningen har, uttryckt i löpande priser, varit relativt kraftig och jämn, från 232 milj. kr. 1950/51 till 841 milj. kr. 1964/65, motsvarande i genomsnitt 9,6 % per år. Den genomsnittliga årliga ökningen under femårsperioderna har varit följande:

	1950/51—1954/55	1954/55—1959/60	1959/60—1964/65
%	9,5	7,9	11,5

Även med hänsyn till avmattningen 1955–1960 måste ökningstakten betecknas som hög. Den kan jämföras med BNP:s och kommunikationsverkens värdemässiga ökningstakt, i genomsnitt 8,5 % och 7,5 % per år.

Medan kommunikationsverkens totala bruttoproduktion ökat i volym med ca 3,3 % per år, har postverkets produktion ökat med ca 4,3 % per år.

Den genomsnittliga prisnivån har 1950–1965 varit kraftigt stigande, för hela perioden med i genomsnitt 5,2 % per år, vilket är 0,9 procentenheter mer än konsumentprisernas årliga ökning. Den bör emellertid närmast jämföras med den kraftiga prisutvecklingen också på andra servicetjänster.

Postverkets taxepolitik under den aktuella perioden har varit anpassad till den ekonomiska målsättning, som återges i annat avsnitt av betänkandet. Inom den ram, som bestäms av förräntningskravet, skall varje rörelsegren i princip täcka sina sär-

Tabell 5: 3. Postverket (exkl. postbanken): Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå.

	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	108	111
1952	109	121
1953	112	121
1954	119	121
1955	124	122
1956	132	125
1957	136	137
1958	141	138
1959	150	141
1960	158	146
1961	167	150
1962	165	174
1963	172	179
1964	181	203
1965	187	214

Källor: Postverkets egna uppgifter. Bruttoproduktionsvärdet = omsättningen. Bruttoproduktionsvolymen = omsättningen deflaterad med postverkets interna prisindex för porto, produktion av tjänster åt postbanken på postanstalterna samt uppdrag åt staten. Index 1950 = 100.

Tabell 5:4. Postverket (exkl. postbanken): Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disp. statskapital	Dito i % av tillgångar, brutto	Dito i % av omsättningen	Nettoöverskott i % av disp. statskapital
1950/51	16,4	3,8	5,3	13,4
1951/52	16,4	3,4	4,6	10,3
1952/53	15,0	3,3	4,0	9,7
1953/54	13,9	2,8	3,9	8,1
1954/55	18,9	3,8	5,3	13,2
1955/56	8,6	1,6	2,4	3,2
1956/57	10,3	2,1	2,8	5,0
1957/58	22,6	4,2	5,4	16,7
1958/59	12,4	2,2	2,8	6,3
1959/60	24,0	4,5	4,9	17,6
1960/61	21,7	3,4	4,0	14,5
1961/62	12,3	2,1	2,0	4,7
1962/63	11,3	1,4	1,6	3,4
1963/64	10,4	1,2	1,4	2,2
1964/65	27,7	3,2	3,1	19,2

kostnader och lämna skäligt bidrag till de för poströrelsen gemensamma kostnaderna. Lägsta möjliga kostnader vid given servicenivå skall eftersträvas. Enhetsportoprincipen i förening med postmonopolet skall göra det möjligt att upprätthålla postal service inte blott inom geografiskt lönsamma områden utan även inom icke lönsamma områden (glesbygder etc.). Kostnaderna bör täckas genom avgifter samt beträffande den bankmässiga delen av verksamheten genom ränteintäkter.

Den omständigheten att postverket saknar möjlighet till utjämning mellan goda och mindre goda budgetår har påverkat prispolitiken i den riktningen, att man vid portohöjningar velat tillförsäkra verket en viss ekonomisk rörelsemarginal för att alltför täta portohöjningar skall kunna undvikas.

I detta sammanhang bör framhållas, att den av statsmakterna beslutade taxesättningen i tidningsrörelsen hittills inte har medgivit tillämpning av en kostnadstäckande prispolitik för denna rörelsegren. I 1968 års priser beräknas tidningsrörelsens särkostnader (dvs. innan samkostnadsbidrag påförts rörelsegrenen) överstiga särintäkterna med ca 60 milj. kr. Ett analogt förhållande föreligger beträffande postverkets diligenstrafik. För budgetåret 1968/69 beräknas ett särkostnadsunderskott på drygt 7 milj. kr. utöver det allmänna driftbidrag inom busstrafikområdet, som utgår av stadsmedel.

I syfte att stärka marknadsföringen av verkets produkter har postverket på senare år begärt och erhållit successivt utökad rätt att medge rabatter. Verket har också strävat efter att få postavgifternas karaktär av bevillning upphävd och att få beslutanderätten över avgifterna delegerad från riksdagen till Kungl. Maj:t och till verket självt.

Postverkets överskott har fluktuerat kraftigt, vilket sammanhänger med den förda prispolitiken. I relation till omsättningen har bruttoöverskottet genomsnittligt under delperioderna varit följande:

%	4,6	3,8	2,4

För hela tidsperioden har bruttoöverskottsmarginalen i genomsnitt varit 3,3 %. Utvecklingen över perioden har inneburit en marginalförsämring.

I relation till det disponerade statskapitalet har överskottet under delperioderna uppgått till följande värden

Bruttoöverskott, %	16,1	15,6	16,8

genomsnitt för hela perioden 16,2 %.

Nettoöverskott, %	10,9	9,8	8,9

genomsnitt för hela perioden 9,8 %.

Brutto- och nettoöverskottsserierna visar i stort sett samma trend under de två första

perioderna, medan nettoöverskottet mellan den andra och tredje perioden visar en svagare utveckling. Denna sammanhänger med ökade avskrivningar.

Avkastningskravet för postverket har å ena sidan uttryckts så, att överskottet skall ge en skälig förräntning av det nedlagda kapitalet jämte någon vinstmarginal. Å andra sidan har vid taxejusteringar under senare år ett årligt överskott av 20–40 milj. kr. ansetts vara ett tillfredsställande resultat. Detta innebär ett högre krav på verkets avkastning. Av diagram 5: a framgår, att nettoöverskottet endast under tre år varit i närheten av 20 milj. kr.

Den ovan beskrivna omsättnings- och prisutvecklingen tyder på ett visst oberoende av konjunkturväxlingarna. Förklaringen till marginalsammanpressningen kan primärt inte antagas ligga på efterfrågesidan utan främst på kostnadssidan.

Postverkets rörelse får anses vara synnerligen personalintensiv. Omkring 80 % av de totala kostnaderna utgörs nämligen av personalkostnader. Dessutom är en stor del av transport- m. fl. tjänster som köps utifrån starkt löneberoende.

Under perioden har kostnaderna stigit kraftigt. I första hand sammanhänger detta med de ökade priserna på arbetskraft. Sålunda har den årliga lönekostnadsökningen per anställd uppgått till ca 6,5 %.

Produktionsvolymen per anställd har under perioden ökat med i genomsnitt knappt 1 % per år. Att produktivitetsförbättringen inte blivit större får ses i belysning av den samhällsutveckling som ägt rum. Urbaniseringen, den minskade boendetätheten och den ökade fritidsbebyggelsen har medverkat till den höjda kostnadsvolymen.

Driftkostnaderna har över perioden ökat från 94,7 % till 96,9 % av omsättningen. Lönekostnadernas relation till omsättningen har förblivit oförändrad (61 % både i början och i slutet av perioden). Personalökningen har för tiden 1950–1965 uppgått till 69 %.

Under delperioderna har löner, exkl. ATP, i förhållande till omsättningen varit följande

%	64,3	65,3	63,7

Antalet anställda har utvecklats på följande sätt

1950	1955	1960	1965
21 203	25 178	29 265	35 747

Postverkets pensionsutgifter (exkl. ATP) har i % av direkt lön varit

1950/51	1955/56	1960/61	1964/65
11,9	10,4	8,7	7,8

Pensionsutgifternas relativa kostnadsroll har sålunda minskat. De totala personalkostnaderna, dvs. utbetalda löner + lönebikostnader + ATP-avgifter och övriga pensionsutgifter, uppgick vid periodens slut till ca 78 % av driftkostnaderna.

Postverkets avskrivningar, som sker på återanskaffningsvärdet, utgör – som framgår av diagram 5: a – en liten kostnadspost. Detta beror dels på verkets låga kapitalintensitet, dels på den, i förhållande till de övriga kommunikationsverken, långsamma avskrivningstakten, ca 1 % av totala tillgångarna per år. Detta senare sammanhänger delvis med de totala tillgångarnas fördelning på anläggnings- och omsättningstillgångar och deras sammansättning. Vid periodens slut utgjorde anläggningstillgångarna, i huvudsak fastigheter, ca 13 % och omsättningstillgångarna ca 87 % av totala tillgångar, netto.

Skatterna har varit obetydliga, ca 0,2 milj. kr. per år.

Någon avsättning till eller upplösning av lagerreserv har inte redovisats.

b. *Investeringar – finansiering.* Som framgår av tabell 5: 5 och nedanstående sammanställning har postverkets investeringar i anläggningstillgångar under tidsperioden varit låga.

	1950/51 1954/55	1955/56 1959/60	1960/61 1964/65
Årlig investering i genomsnitt, milj. kr.	9,2	5,0	8,1
Index	100	54	88

Tabell 5: 5. Postverket (exkl. postbanken): Investeringar och finansiering, milj. kr.

År	Brutto-investering	Finansierat genom: Avskrivningsmedel från riksstaten	Avskrivningsmedel inom fonderna	Övriga kapitalmedel	Investeringsbemyndigande	Summa finansierat
1950/51	4,4	—	2,0	0	2,4	4,4
1951/52	8,1	—	4,5	0,0	3,6	8,1
1952/53	10,9	—	4,1	0	6,8	10,9
1953/54	11,1	—	4,9	0,1	6,1	11,1
1954/55	11,7	—	5,1	0	6,6	11,7
1955/56	8,1	—	5,2	0	2,9	8,1
1956/57	6,1	—	5,3	0,0	0,8	6,1
1957/58	3,8	—	5,9	0,1	—2,2	3,8
1958/59	3,4	—	6,1	0,4	—3,1	3,4
1959/60	3,6	—	6,2	0,0	—2,6	3,6
1960/61	3 3	—	6,8	0	—3,5	3,3
1961/62	5,5	—	7,0	0,2	—1,7	5,5
1962/63	7,7	—	7,1	0,5	0,1	7,7
1963/64	12,2	—	7,4	1,2	3,6	12,2
1964/65	11,9	—	7,9	0,2	3,8	11,9

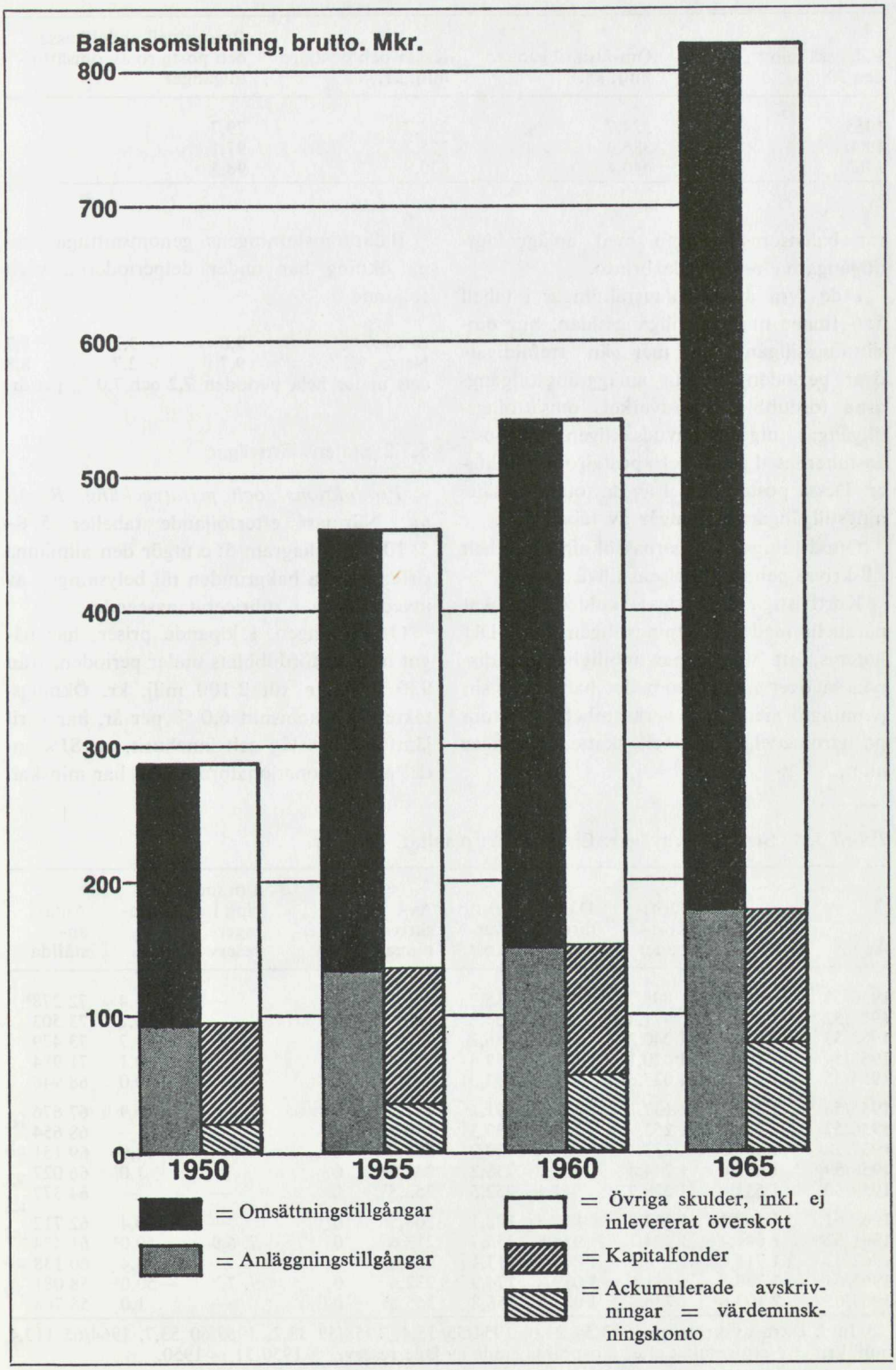
Utifrån det speciella självfinansieringsbegrepp, som utredningen använder sig av (definierat i terminologiavsnittet) har postverkets investeringar varit helt självfinansierade. På grund av de mycket låga investeringarna är självfinansieringsgraden i verket emellertid av mindre intresse för bedömning av postverkets ekonomiska resultat.

c. *Ekonomisk ställning.* Förändringarna i postverkets ekonomiska ställning framgår av balansräkningarna för 1950, 1955, 1960 och 1965 i tabell 5: 6. Diagram 5: b illustre-

Tabell 5: 6. Postverket (exkl. postbanken): Balansräkningar.

	1/7 -50		1/7 -55		1/7 -60		1/7 -65	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
A. Anläggningar, brutto								
1. Tillgångar	*287,3*	*100,0*	*459,0*	*100,0*	*539,2*	*100,0*	*817,6*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	94,2	32,8	134,3	29,3	152,3	28,2	177,3	21,7
b) Omsättningstillg.	193,1	67,2	324,7	70,7	386,9	71,8	640,4	78,3
2. Skulder	*287,3*	*100.0*	*459,0*	*100,0*	*539,2*	*100,0*	*817,6*	*100,0*
a) Kapitalfonder	80,2	27,9	107,2	23,4	99,9	18,5	101,9	12,5
Därav: Kapitalmedel	75,1	26,1	99,9	21,8	97,2	18,0	98,7	12,1
Ej inlev. överskottsm.	5,1	1,8	7,3	1,6	2,7	0,5	3,2	0,4
b) Värdeminskn.konto	20,2	7,0	35,6	7,8	56,3	10,5	79,8	9,8
c) Övriga skulder	186,8	65,1	316,2	68,8	383,0	71,0	635,9	77,7
B. Anläggningar, netto								
1. Tillgångar	*267,1*	*100,0*	*423,4*	*100,0*	*482,9*	*100,0*	*737,9*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	74,0	27,7	98.7	23,3	96,0	19,9	97,5	13,2
b) Omsättningstillg.	193,1	72,3	324,7	76,7	386,9	80,1	640,4	86,8
2. Skulder	*267,1*	*100,0*	*423,4*	*100,0*	*482,9*	*100,0*	*737,9*	*100,0*
a) Kapitalfonder	80,2	30,0	107,2	25,3	99,9	20,7	101,9	13,8
Därav: Kapitalmedel	75,1	28,1	99,9	23,6	97,2	20,1	98,7	13,4
Ej inlev. överskottsm.	5,1	1,9	7,3	1,7	2,7	0,6	3,2	0,4
b) Övriga skulder	186,8	70,0	316,2	74,7	383,0	79,3	635,9	86,2

Diagram 5: b. Postverket: Ekonomisk ställning per den 1.7.1950, 1955, 1960 och 1965.



Tabell 5: 7. Postverkets omsättningstillgångar

Balansräkning den 30.6	Omsättn.tillgångar milj. kr.	Kassa och postgiro milj. kr.	Procentuell andel kassa och postgiro av omsättn.-tillgångar
1955	324,7	258,7	79,7
1960	386,9	375,7	97,1
1965	640,4	630,8	98,5

rar balansomslutningen med anläggningstillgångarna redovisade brutto.

I de fyra årens balansräkningar i tabell 5: 6 finner man på tillgångssidan, hur omsättningstillgångarna mer än trefaldigats över perioden, medan anläggningstillgångarna fördubblats. Postverkets omsättningstillgångar utgörs huvudsakligen av postanstalternas kassa- och postgirobehållningar. Dessa posters andel av de totala omsättningstillgångarna framgår av tabell 5: 7.

Omsättningstillgångarnas ökning kan helt tillskrivas penningrörelsens tillväxt.

Kortfristiga (= övriga) skulder har ökat parallellt med omsättningstillgångarna. Det noteras, att verket har möjlighet att disponera över medel, som det handhar i sin penningförmedlande verksamhet – såsom postgiromedel, post- och skatteanvisningar m. m.

Balansomslutningens genomsnittliga årliga ökning har under delperioderna varit följande

Brutto, %	9,8	3,3	8,7
Netto, %	9,7	2,7	8,8

och under hela perioden 7,2 och 7,0 % per år.

5.3.2 Statens järnvägar

a. *Produktions- och prisutveckling. Resultat.* Närmast efterföljande tabeller 5: 8–5: 10 samt diagram 5: c utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysningen av utvecklingen i rubricerat avseende.

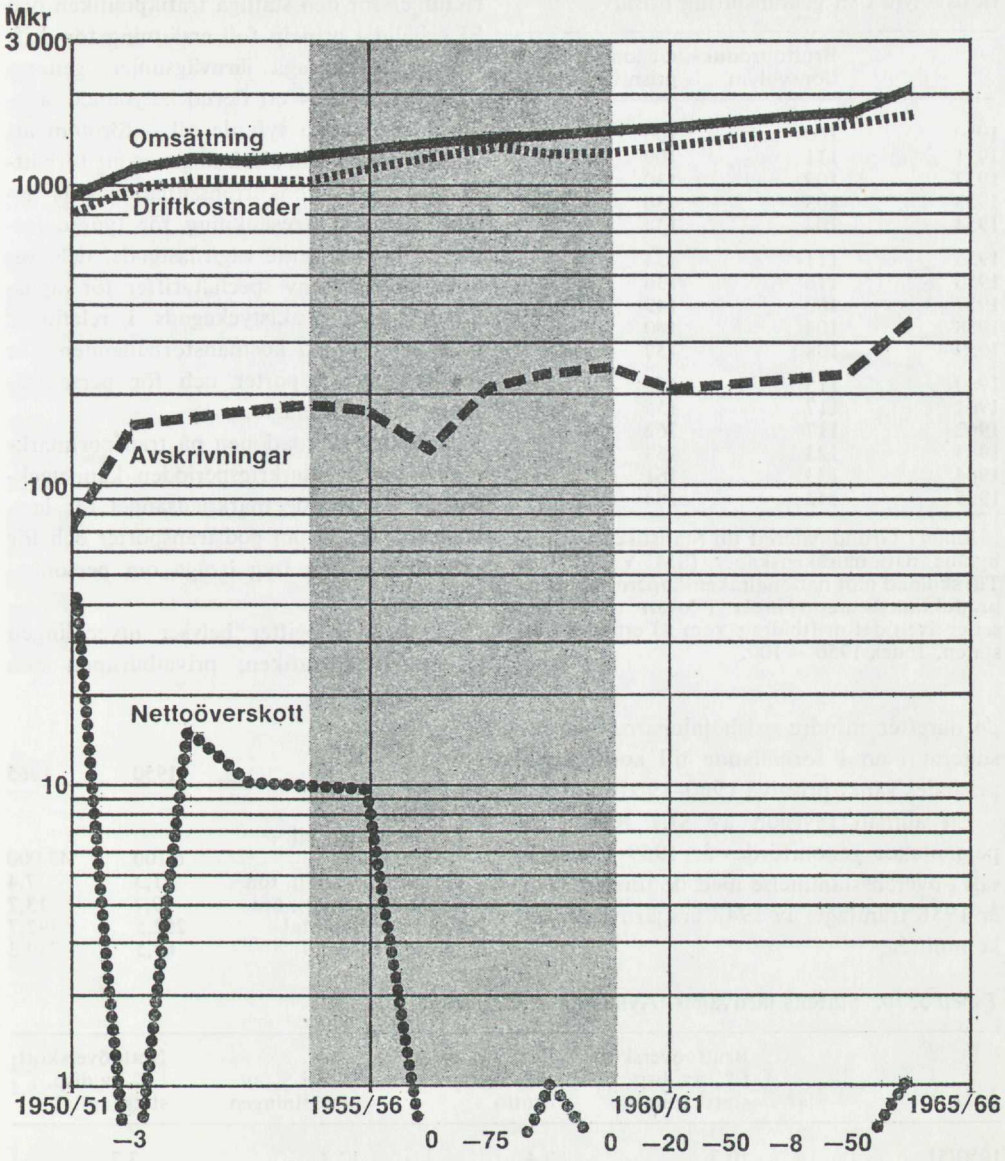
Omsättningen, i löpande priser, har något mer än fördubblats under perioden, från 930 milj. kr. till 2 100 milj. kr. Ökningstakten, i genomsnitt 6,0 % per år, har varit jämförelsevis låg och inneburit, att SJ:s andel av bruttonationalprodukten har minskat.

Tabell 5: 8. Statens järnvägar: Ekonomiskt resultat. Milj. kr.

År	Omsättning	Driftkostnader	Därav direkta löner	Bruttoöverskott	Avskrivningar	Skatter	Förändring i lagerreserv	Nettoöverskott	Antal anställda
1950/51	927,4	808,7	470,0[3]	118,7	75,3	0	—	43,4	72 278[3]
1951/52	1 128,7	971,4	561,4	157,3	160,5	0	—	— 3,2	73 503
1952/53	1 226,4	1 040,2	673,4	186,2	170,5	0	—	15,7	73 479
1953/54	1 209,5	1 020,1	683,9	189,4	179,3[1]	0	—	10,1	71 984
1954/55	1 221,1	1 027,6	648,3	193,5	183,5[1]	0	—	10,0	68 948
1955/56	1 328,2	1 137,1	697,7	191,1	181,2	0	—	9,9	67 676
1956/57	1 384,0	1 253,7	754,0	130,3	130,3	0	—	—	68 654
1957/58	1 464,3	1 333,4	830,4	130,9	205,8	0	—	— 74,9	69 151
1958/59	1 483,0	1 244,8	830,2	238,2	237,2[1]	0	—	1,0	66 027
1959/60	1 531,4	1 278,9	851,1	252,5	252,5[1]	0	—	—	64 377
1960/61	1 562,1	1 374,0	879,2	188,1	208,5	0	—	— 20,4	62 712
1961/62	1 641,4	1 484,7	935,8	156,7	213,6	0	./. 6,9	— 50,0[2]	61 484
1962/63	1 715,6	1 496,5	1 004,3	217,1	225,6	0	—	— 8,4	60 138
1963/64	1 786,5	1 611,6	1 039,8	174,9	232,6	0	./. 7,7	— 50,0[2]	58 081
1964/65	2 103,6	1 746,8	1 087,3	356,8	355,8[1]	0	—	1,0	55 768

[1] Inkl. extra avskrivning 1953/54 21,0, 1954/55 15,4, 1958/59 38,2, 1959/60 53,7, 1964/65 113,4 milj. kr. [2] Nettoresultat efter ianspråktagande av lagerreserv. [3] 1950/51 = 1950.

Diagram 5: c. Statens järnvägar: Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



BNP:s motsvarande ökning var 8,6 %. Under delperioderna har omsättningsökningen genomsnittligt varit 7,1, 4,6 och 6,6 %. Efter den markanta nedgången i ökningstakten under mittperioden steg denna således något under den följande femårsperioden.

Produktionsvolymen har ökat i något lägre takt än för kommunikationsverken totalt, ca 2,4 % mot 3,2 % per år. Jämfört med de övriga kommunikationsverken har SJ:s bruttoproduktion fluktuerat kraftigt. Den har – inte oväntat – tydligast varierat med den allmänna konjunkturutvecklingen.

SJ:s taxeutveckling har jämfört med konsumentprisernas ökning inneburit kraftiga prisstegringar fram till 1958. Den under de följande tre åren oförändrade prisnivån och

Tabell 5:9. Statens järnvägar: Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå

	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	111	109
1952	109	130
1953	103	136
1954	104	132
1955	111	134
1956	116	136
1957	109	149
1958	104	160
1959	108	157
1960	115	155
1961	117	155
1962	117	162
1963	123	163
1964	133	161
1965	142	163

Källor: Grundmaterial till Statistiska centralbyråns nationalräkenskaper (SM V 1967: 8). Till skillnad mot nationalräkenskapernas bruttoproduktionsbegrepp ingår i ovan redovisade serier även det driftbidrag som SJ erhåller från staten. Index 1950 = 100.

de därefter mindre prishöjningarna har resulterat i en i förhållande till konsumentprisindex sänkt prisnivå 1960–1965.

En allmän revision av SJ:s gods- och persontaxor genomfördes år 1959 i huvudsak i överensstämmelse med de förslag, som år 1956 framlagts av 1948 års järnvägstaxekommitté.

Sedan riksdagen hösten 1963 antagit nya riktlinjer för den statliga trafikpolitiken och SJ erhållit i princip full ersättning för driften av trafiksvaga järnvägslinjer, genomförde SJ år 1964 ett flertal betydande taxeändringar. Dessa syftade till – förutom att kompensera kostnadsökningar – att förbättra järnvägens konkurrenssituation dels genom generell taxesänkning för tyngre laster av högtarifferat vagnslastgods, dels genom införande av specialtariffer för vagnslastgods och fraktstyckegods i relationer med gynnsamma kostnadsförhållanden. För övriga godstransporter och för persontrafiken höjdes taxeläget.

Konkurrenssituationen på transportmarknaden under efterkrigsperioden kännetecknas av en ökande marknadsandel för lastbilstrafik ifråga om godstransporter och för privatbilism och flyg ifråga om personbefordran.

Följande uppgifter belyser utvecklingen av fjärrlastbiltrafiken, privatbilismen och inrikesflyget.

	1950	1965
Fjärrbilar:		
Lastkapacitet, bil + släp, ton	6 100	43 000
Godsmängd, milj. ton	1,3	7,4
Frakt per tonkm, öre	10,7	13,7
Personbilar, tusental	252,5	1 792,7
Flygresor, tusental	61,5	740,3

Tabell 5:10. Statens järnvägar: Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disp. statskapital	Dito i % av tillgångar, brutto	Dito i % av omsättningen	Nettoöverskott i % av disp. statskapital
1950/51	10,2	3,4	12,8	3,7
1951/52	12,8	4,1	13,9	—0,3
1952/53	13,8	4,5	15,2	1,2
1953/54	12,8	3,5	15,7	0,7
1954/55	12,1	4,2	15,8	0,6
1955/56	11,6	3,9	14,4	0,6
1956/57	7,3	2,5	9,4	—
1957/58	6,6	2,3	8,9	—3,8
1958/59	11,9	4,1	16,1	0,1
1959/60	12,2	4,1	16,5	—
1960/61	8,8	3,0	12,0	—1,0
1961/62	7,3	2,3	9,5	—2,3
1962/63	9,4	3,1	12,7	—0,4
1963/64	7,3	2,4	9,8	—2,1
1964/65	14,7	4,7	17,0	0,0

Fraktintäkt per tonkm i fjärrbilstrafik har under perioden sålunda ökat med 28 %. Motsvarande tal för all SJ:s godstrafik är 38 %. Denna skillnad har haft sin grund i den olika utvecklingen för de bakomliggande kostnadsfaktorerna.

Dessa omständigheter har försämrat SJ:s konkurrensläge.

Med beaktande av statsmakternas avkastningskrav har SJ:s taxepolitik i huvudsak gått ut på att kompensera kostnadsökningar – främst lönekostnadsökningar.

Taxehöjningar för att kompensera kostnadsökningar har varit störst för de delar av SJ:s transporttjänster, som visat otillfredsställande lönsamhet. Detta gäller särskilt avgifter för korta resor och godstransporter samt för små sändningsvikter. Allt större andel av SJ:s godstransporter omfattas av individuella fraktavtal med en efter marknads- och kostnadsläget i de enskilda fallen avvägd prissättning.

I följande tabeller 5: 11 och 5: 12 lämnas uppgifter om prisutvecklingen för några olika transporttyper.

SJ:s bruttoöverskott i procent av omsättningen visar en över hela tidsperioden nedåtriktad trend. Denna marginal har under delperioderna varit i genomsnitt följande

%	14,8	13,1	12,4

och för hela perioden 13,3 %.

Under de två sista perioderna har överskotten varierat betydligt mellan åren.

Utvecklingen av driftkostnaderna i förhållande till omsättningen har under större delen av perioden varit ogynnsam. Personalkostnaderna utgör en väsentlig kostnadspost för SJ. Antalet anställda har minskat från 73 000 under 1950-talets första år till 56 000 vid 15-årsperiodens slut. På grund av den kraftiga årliga lönekostnadsökningen per anställd, i genomsnitt 8,5 %, har summan utbetalda löner stigit över tidsperioden från 470 milj. kr. till 1 100 milj. kr.

De direkta lönerna har under delperio-

Tabell 5: 11. Statens järnvägar: Prisutvecklingen för några olika godstransporttyper.

Datum för taxeändring	År	Maskiner (A) 20 ton, 300 km Fraktsats i öre per 100 kg	Index 1949 = 100	Torrpappersmassa (E) 20 ton, 300 km Fraktsats i öre per 100 kg	Index 1949 = 100	Vagnslastgods utom lappl. malm Inkomst per ton km[1] öre	Index 1949 = 100	Inkomst per ton[1] kr.	Index 1949 = 100
	1949	241	100	137	100	4,99	100	11,00	100
	1950	241	100	137	100	5,00	100	11,19	102
1.5	1951	270	112	169	123	5,49	110	13,61	124
1.4	1952	304	126	201	147	6,54	131	16,20	147
	1953	304	126	201	147	6,94	139	17,12	156
	1954	304	126	201	147	6,75	135	17,45	159
1.6	1955	326	135	216	158	6,73	135	18,10	165
	1956	326	135	216	158	6,87	138	19,35	176
	1957	326	135	216	158	7,60	152	20,92	190
1.2	1958	379	157	251	183	8,04	161	22,43	204
1.7	1959	362	150	255	186	7,94	159	22,11	201
	1960	362	150	255	186	7,77	156	21,84	199
1.1	1961	345	143	243	177	7,53	151	21,25	193
1.6	1962	373	155	263	192	7,69	154	22,42	204
	1963	373	155	263	192	7,62	153	22,88	208
1.7	1964	334	139	254	185	7,46	149	21,56	196
	1965	334	139	254	185	7,28	146	21,85	199
1.1	1966	334	139	254	185	7,03	141	22,09	201
1.7	1966	326	135	262	191	7,03	141	22,09	201
1.1	1967	332	138	268	196	7,24	145	22,55	205
1.1	1968	332	138	276	201				

[1] Efter avdrag för restitutioner och andra regleringar. Uppgifterna avser kalenderår.

Tabell 5:12. Statens järnvägar: Prisutvecklingen för några olika persontransporttyper.

Datum för taxehöjning	År	Månadsbiljetter 2 klass, 20 km		Tur- och returbiljetter 2 klass[1]						SJ Buss, Tur o. Retur 20 km		Persontrafik på järnväg totalt				Konsumentprisindex
				60 km		200 km[2]		500km[2]				Inkomst per personkm.		Inkomst per resa		
		kr.	Index 1949 = 100	kr.	Index 1949 = 100	kr.	Index 1949 = 100	kr.	Index 1949 = 100	kr.	Index 1949 = 100	öre	Index 1949 = 100	kr.	Index 1949 = 100	1949 = 100
	1949	21.—	100	6.80	100	28.50	100	62.40	100	2.70	100	4.62	100	2.25	100	100
	1950	21.—	100	6.80	100	28.50	100	62.40	100	2.70	100	4.67	101	2.25	100	101
1.5.	1951	25.—	119	7.80	115	34.—	119	70.—	112	10.4. 3.20	119	5.39	117	2.72	121	117
1.4.	1952	28.—	133	8.60	126	37.—	130	77.—	123	10.3. 3.60	133	6.18	134	3.20	142	126
1.6.	1953	28.—	133	8.60	126	35.—	123	75.—	120	3.60	133	6.17	134	3.22	143	128
	1954	28.—	133	8.60	126	35.—	123	75.—	120	3.60	133	6.01	130	3.21	143	129
1.6.	1955	30.—	143	9.80	144	37.—	130	75.—	120	3.20	141	5.72	124	3.26	145	133
1.11.	1956	33.—	157	10.80	159	41.—	144	82.—	131	4.20	156	5.76	125	3.47	154	139
	1957	33.—	157	10.80	159	41.—	144	82.—	131	4.20	156	6.41	139	3.77	168	145
1.2.	1958	37.—	176	11.40	168	42.—	147	87.—	139	4.20	156	6.78	147	4.04	180	152
1.9.	1959	44.—	210	11.40	168	42.—	147	87.—	139	4.20	156	6.98	151	4.21	187	153
	1960	44.—	210	11.40	168	42.—	147	87.—	139	4.20	156	6.91	150	4.32	192	159
1.1.	1961	50.—	238	11.40	168	42.—	147	87.—	139	4.20	156	7.03	152	4.60	204	163
1.6.	1962	53.—	252	12.80	188	48.—	168	95.—	152	4.80	178	7.30	158	4.96	220	170
	1963	53.—	252	12.80	188	48.—	168	95.—	152	4.80	178	7.61	165	5.48	244	175
1.7.	1964	53.—	252	13.60	200	50.—	175	100.—	160	5.50	204	7.71	167	5.97	265	181
1.6.	1965	53.—	252	13.60	200	52.—	182	102.—	163	5.50	204	7.89	171	6.36	283	190
1.1.	1966	58.—	276	14.40	212	54.—	189	107.—	171	5.50	204	8.61	186	7.30	324	202
1.7.	1966	63.—	300	16.—	235	57.—	200	112.—	179	6.—	222	8.61	186	7.30	324	202
1.1.	1967	73.—	348	18.20	268	62.—	218	122.—	196	7.20	267					211
1.1.	1968	77.—	367	20.—	294	56.—	196	131.—	210	8.—	296					214

[1] Före 3.6.56 klass 3.

[2] Inkl. snälltågstilläggsavgift. Denna avgift slopades den 1.1.1968 och inarbetades i avgiften för färdbiljetten helt på avstånd över 300 km och i avtagande grad på avstånd under 300 km.

[3] Maj 1968.

derna i genomsnitt varit 53, 55 resp. 56 % av omsättningen.

Lönekostnadsökningen har inte kunnat kompenseras av en motsvarande ökad produktionsvolym. Produktionsvolymen per anställd har i genomsnitt stigit med ca 4,5 % per år.

Pensionsutgifterna, vilka för SJ utgör en i förhållande till övriga affärsverk särskilt betungande utgiftspost, har utgjort omkring 15 % av driftkostnaderna. Jämte ATP-avgifterna har de under senare år varit av storleksordningen 30 % av direkta löner. Övriga lönebikostnader, arbetsgivarbidrag till allmänna sjukförsäkringen och grupplivförsäkringen, torde ha varit ca 1 %.

Övriga driftkostnader har utvecklats parallellt med omsättningen fram till 1957 och därefter övergått i en absolut minskning fram till 1960. Under den sista delperioden har dessa kostnader visat en svag ökning.

Verkets avskrivningar beräknas på återanskaffningsvärdet. Utöver de ordinarie avskrivningarna har verket vissa år gjort extra avskrivningar, som medfört att det redovisade överskottet i motsvarande mån minskat. De extra avskrivningarna har motiverats med eftersläpningen i avskrivningarna under andra världskriget.

Några öppet redovisade avsättningar till lagerreserv har inte gjorts. Resultatreglering genom ianspråktagande av lagerreserv har dock redovisats vid två tillfällen, 1961/62 med 6,9 milj. kr. och 1963/64 med 7,7 milj. kr. Hur lagerreserven uppkommit framgår av kapitel 4, avsnitt 4.4.8. 1950 beräknas lagerreserven ha varit 140 milj. kr. Den har sedan ökat t. o. m. 1956/57 till ca 260 milj. kr. Därefter har lagerreserven successivt minskat och uppgick 1966 till ca 170 milj. kr.

Det redovisade resultatet – nettoöverskottet – i relation till det i genomsnitt disponerade statskapitalet har varit positivt endast under den första delperioden, i genomsnitt 1,2 %. Utvecklingen har därefter blivit alltmer negativ. Under sista delperioden har SJ redovisat kraftiga underskott. Dessa sammanhänger med att SJ av samhällsskäl haft att upprätthålla trafik, som icke varit företagsekonomiskt motiverad. 1960 beräknade SJ, att belastningen av de trafiksvaga bandelarna uppgick till 225 milj. kr. per år.

Efter överenskommelser med statsmakterna 1958 tilldelades SJ för budgetåren 1958/59–1963/64 ett årligt driftbidrag med 100 milj. kr., som fr. o. m. 1960/61 sänktes till 80 milj. kr. Först fr. o. m. budgetåret 1964/65 har SJ beviljats full ersättning för underskottet på de trafiksvaga järnvägslinjerna.

Taxepolitiken fick före år 1964 inriktas på att man med intäkterna på affärsbanenätet skulle så långt som möjligt täcka – förutom kostnaderna på detta nät – även kvarstående underskott på de trafiksvaga linjerna. Den taxenivå man med hänsyn härtill tillämpat har medfört ett ogynnsammare konkurrensläge för järnvägen än om utrymme funnits för en på längre sikt mera trafikbevarande taxepolitik. Den av statsmakterna beslutade ersättningen för underskottet på de olönsamma linjerna har förbättrat möjligheterna till en sådan taxepolitik.

Bruttoöverskottet i procent av det i medeltal disponerade statskapitalet har under delperioderna i genomsnitt varit följande

%	12,4	10,0	9,5

b. *Investeringar – finansiering.* Utvecklingen av SJ:s bruttoinvesteringar i anläggningstillgångar för delperioderna innebär sammanfattningsvis följande

Årlig investering i genomsnitt, milj. kr.	256,9	310,5	321,5
Index	100	120	125

Ökningstakten har varit avtagande.

Bruttoinvesteringarna i förhållande till anläggningstillgångarnas anskaffningsvärde har under perioden i stort sett varit konstanta, omkring 5 %.

Självfinansieringsgraden har i genomsnitt för delperioderna varit 46, 35 och 41 % och för hela tidsperioden 41 %.

Totala omsättningstillgångar har utvecklats enligt följande

Tabell 5:13. Statens järnvägar: Investeringar i anläggningstillgångar och finansiering, milj. kr. Självfinansieringsgrad %.

År	Brutto-investering	Finansierat genom: Avskrivningsmedel från riksstaten	Avskrivningsmedel inom fonderna	Övriga kapitalmedel	Investeringsbemyndigande	Summa finansierat	Självfinansieringsgrad %
1950/51	157,3	1,9	75,3	2,7	77,4	157,3	48,2
1951/52	201,4	2,2	160,5	0,5	38,2	201,4	54,5
1952/53	313,5	3,0	170,5	0,2	139,8	313,5	42,7
1953/54	338,8	4,0	160,3	1,4	173,1	338,8	33,6
1954/55	273,7	3,6	189,7	3,0	77,4	273,7	51,4
1955/56	301,6	8,0	196,7	4,9	92,0	301,6	49,5
1956/57	283,5	8,1	131,0	2,6	141,8	283,5	22,6
1957/58	306,9	5,9	206,1	8,8	86,1	306,9	20,3
1958/59	319,4	5,3	199,0	9,6	105,5	319,4	39,7
1959/60	341,2	5,5	237,1	3,7	94,9	341,2	44,1
1960/61	310,9	3,0	262,3	6,1	39,5	310,9	47,6
1961/62	315,9	5,7	213,6	18,8	77,8	315,9	24,9
1962/63	326,1	8,4	225,6	10,2	81,8	326,0	35,2
1963/64	340.3	4,9	232,6	6,1	96,7	340,3	20,7
1964/65	314,2	1,9	356,0	7,3	— 51,0	314,2	75,8

År	1.7.50	1.7.55	1.7.60	1.7.65
Milj. kr.	152,1	247,5	313,6	413,8
Index	100	163	206	272

Utvecklingsbilden är för dessa betydligt mera expansiv än för anläggningstillgångar.

c. *Ekonomisk ställning.* Med tillgångarna redovisade brutto har balansomslutningen något mer än fördubblats över perioden, från 3 400 milj. kr. till 7 700 milj. kr. Netto har den ökat från 1 300 milj. kr. till 2 500 milj. kr., dvs. knappt fördubblats.

Den genomsnittliga ökningen under delperioderna har varit följande

Brutto %	6,6	6,0	4,3
Netto %	7,0	5,7	1,2

och under hela perioden 5,6 resp. 4,6 %

Den markanta skillnaden mellan brutto- och nettoökningen under den sista femårsperioden beror i huvudsak på en snabbare avskrivningstakt.

Av förändringarna i balansräkningarna för de fyra i tabellen upptagna åren märks på skuldsidan hur värdeminskningskontots relativa andel ökat mellan det första och sista året och kapitalfonderna, dvs. statskapitalets andel minskat. Anläggningstillgångarna var vid den redovisade periodens slut avskrivna till under 30 % av det historiska anskaffningsvärdet.

Resultatet av en jämförelse mellan värdeminskningskontots faktiska storlek och dess storlek om skattemässigt maximalt tillåtna avskrivningar företagits framgår av sammanställningen nedan.

Balansdag 30.6.1966

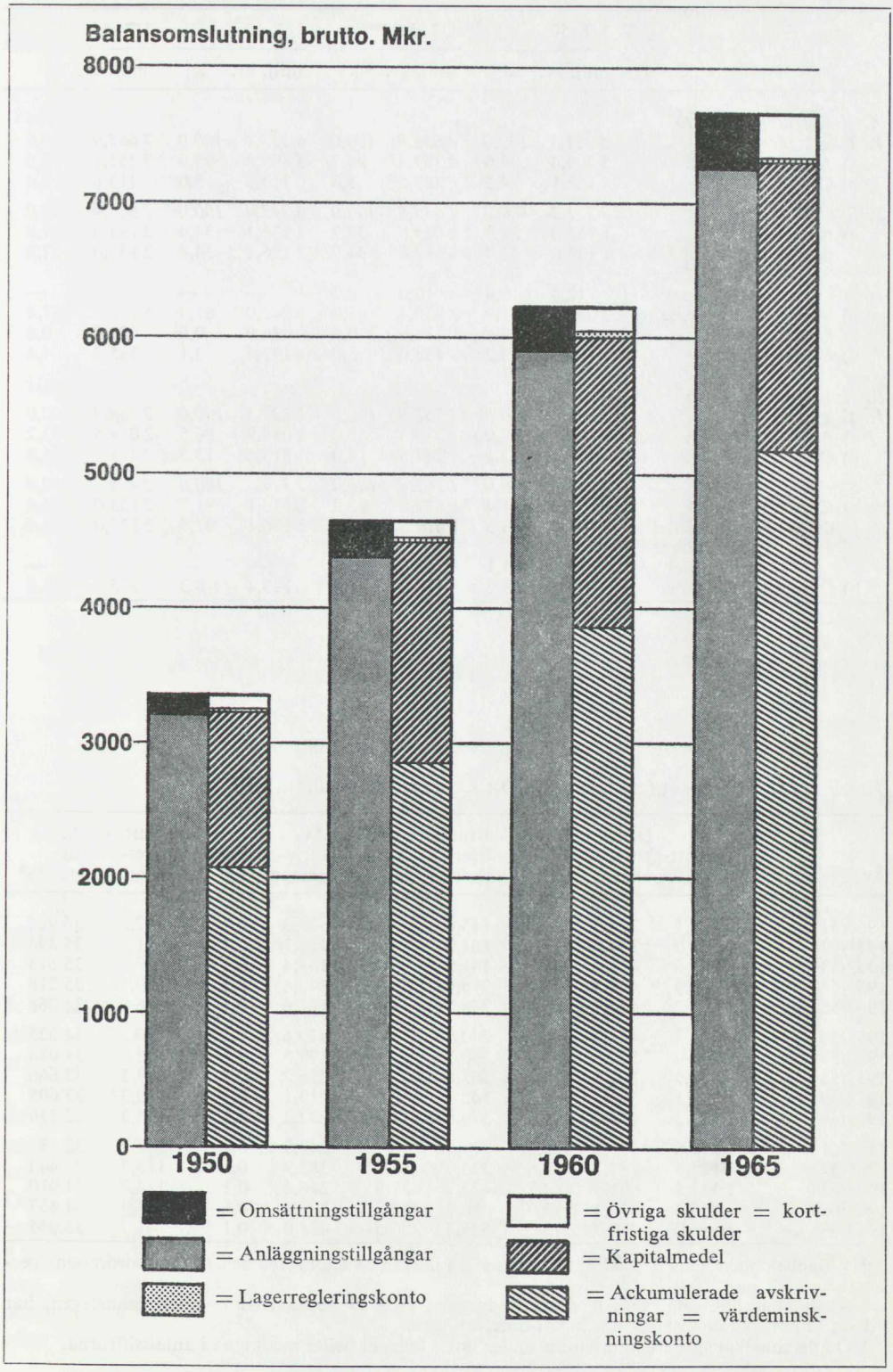
	Milj. kr.
De avskrivningsbara anläggningarnas anskaffningsvärde	6 244
Värdeminskningskonto	4 588
Dito vid max. avskrivningar enligt skattereglerna	3 867

Verkets avskrivningar har således varit större än vad skattereglerna skulle ha medgivit. Det bör dock observeras att dessa överavskrivningar till större delen motsvarar pensionsavsättningarna.

5.3.3 Televerket exkl. rundradio

a. *Produktions- och prisutveckling. Resultat.* Närmast efterföljande tabeller 5: 15 –

Diagram 5: d. Statens järnvägar: Ekonomisk ställning per den 1.7.1950, 1955, 1960 och 1965.



6—814360

Tabell 5:14. Statens järnvägar: Balansräkningar.

	1/7 -50		1/7 -55		1/7 -60		1/7 -65	
	milj. kr.	%	milj. kr.	%	milj. kr.	%	milj. kr.	%
A. Anläggningar, brutto								
1. Tillgångar	*3 361,5*	*100,0*	*4 636,8*	*100,0*	*6 213,4*	*100,0*	*7 665,9*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	3 209,4	95,5	4 389,3	94,7	5 899,8	95,0	7 252,1	94,6
b) Omsättningstillg.	152,1	4,5	247,5	5,3	313,6	5,0	413.8	5,4
2. Skulder	*3 361,5*	*100,0*	*4 636,8*	*100,0*	*6 213,4*	*100,0*	*7 665,9*	*100,0*
a) Kapitalfonder	1 152,9	34,3	1 629,8	35,2	2 136,1	34,4	2 133,0	27,8
därav: Kapitalmedel	1 139,6	33,9	1 619,8	34,9	2 136,1	34,4	2 133,0	27,8
Ej inlev. överskottsmedel	13,4	0,4	10,0	0,2	—	—	—	—
b) Värdeminskningskonto	2 080,2	61,9	2 830,4	61,0	3 847,0	61,9	5 168,8	67,4
c) Lagerregl.konto	19,4	0,6	38,6	0,8	36,9	0,6	28,8	0,4
d) Övriga skulder	109,0	3,2	138,0	3,0	193,4	3,1	335,3	4,4
B. Anläggningar, netto								
1. Tillgångar	*1 261,9*	*100,0*	*1 767,8*	*100,0*	*2 329,5*	*100,0*	*2 468,3*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	1 109,8	87,9	1 520,3	86,0	2 015,9	86,5	2 054,5	83,2
b) Omsättningstillg.	152,1	12,1	247,5	14,0	313,6	13,5	413,8	16,8
2. Skulder	*1 261,9*	*100,0*	*1 767,8*	*100,0*	*2 329,5*	*100,0*	*2 468,3*	*100,0*
a) Kapitalfonder	1 152,9	91,4	1 629,8	92,2	2 136,1	91,7	2 133,0	86,4
därav: Kapitalmedel	1 139,6	90,3	1 619,8	91,6	2 136,1	91,7	2 133,0	86,4
Ej inlev. överskottsmedel	13,4	1,1	10,0	0,6	—	—	—	—
b) Övriga skulder	109,0	8,6	138,0	7,8	193,4	8,3	335,3	13,6

Tabell 5:15. Televerket (exkl. rundradio): Ekonomiskt resultat. Milj. kr.

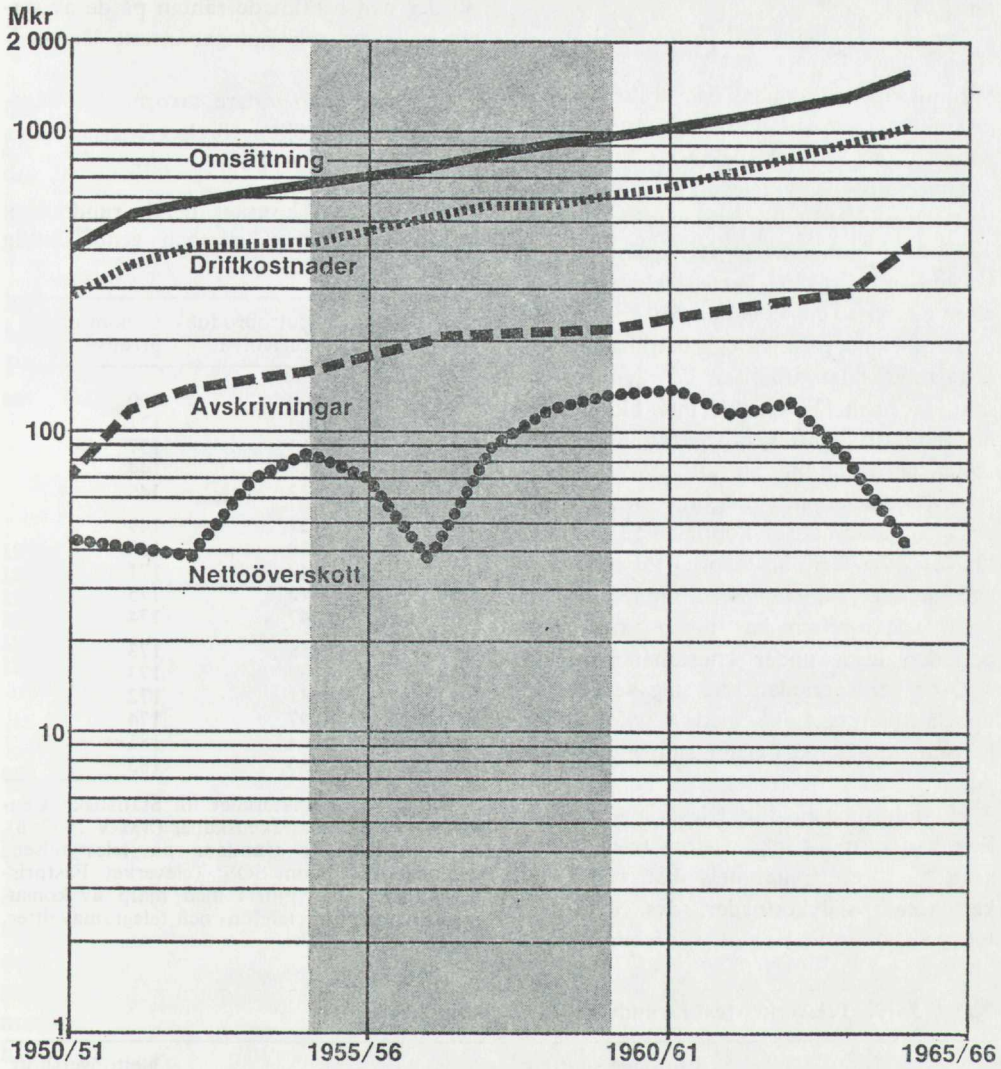
År	Omsättning	Driftkostnader	Därav direkta löner[1]	Bruttoöverskott	Anl. bidrag[2]	Avskrivningar	Skatter	Nettoöverskott	Antal anställda[3]
1950/51	408,1	294,5	224,6	113,6	—	70,3	0,1	43,2	34 984
1951/52	525,0	364,0	271,4	161,0	—	119,1	0,1	41,8	35 396
1952/53	592,6	411,6	299,8	181,0	—	141,4	0,1	39,5	35 615
1953/54	639,9	424,3	297,1	215,6	—	148,4	0,1	67,1	35 218
1954/55	673,2	424,7	305,4	248,5	—	161,6	0,1	86,8	34 068
1955/56	711,2	461,3	334,9	249,9	—	179,6	0,1	70,2	34 325
1956/57	763,0	524,5	355,9	238,5	—	199,6	0,1	38,8	34 086
1957/58	866,9	561,3	375,8	305,6	—	216,2	0,1	89,3	33 666
1958/59	907,1	564,7	385,0	342,4	2,9	219,1	0,1	120,3	33 605
1959/60	975,5	604,7	391,0	370,8	14,2	222,2	0,1	134,3	32 756
1960/61	1 048,6	651,2	423,1	397,4	16,7	242,9	0,1	137,7	32 137
1961/62	1 124,6	727,7	453,6	396,9	17,2	263,9	0,1	115,7	32 448
1962/63	1 224,5	801,8	510,7	422,7	21,5	276,4	0,1	124,7	34 010
1963/64	1 336,2	921,2	512,0	416,0	32,8	299,2	0,1	83,9	34 433
1964/65	1 566,0	1 039,7	573,0	526,3	53,5	431,0	0,1	41,7	35 055

[1] I lönebeloppen finns ej medräknade löner till industriavdelningens och rundradioverksamhetens personal.

[2] Anläggningsbidragen, som fr. o. m. budgetåret 1958/59 gottskrivits investeringsanslagen, har i detta sammanhang ansetts böra ingå i omsättningen.

[3] De personalkategorier, som nämns under not 1 finns ej heller medtagna i antalssiffrorna.

Diagram 5: e. Televerket (exkl. rundradio): Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



5: 17 samt diagram 5: e utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysningen av utvecklingen i rubricerat avseende.

Televerkets omsättning, uttryckt i löpande priser, har från 1950/51 till 1964/65 stigit från 408,1 milj. kr. till 1 566,0 milj. kr. eller med i genomsnitt 10,1 % per år. Detta är en något snabbare takt än för bruttonationalprodukten, som stigit med 8,5 %. Ökningstakten har, som framgår nedan, varit snabbast under den första delperioden. Takten har emellertid även därefter varit förhållandevis hög, trots en nedgång under mittperioden. Nedgången kan i viss mån förklaras av att taxenivån i stort sett var oförändrad mellan 1952/53 och 1957/58.

%	13,3	7,7	10,0

Televerkets volymmässiga produktion har haft en stabil och kraftig utveckling. Härvid mätes produktionsvolymen genom index för omsättningen, deflaterad med indexserier för telefon- och telegramavgifter. Produktionsvolymen har ökat med ett årligt genomsnitt av 5,7 % för hela perioden, medan de

tre femårsperioderna visar följande utveckling.

%	4,9	4,5	7,9

Industriproduktionens och bruttonationalproduktens motsvarande ökning under hela perioden var 5,1 % respektive 3,7 % per år.

Utvecklingen av televerkets genomsnittliga taxenivå har till och med budgetåret 1957/58 i allmänhet legat något högre än konsumentprisnivån. Taxeutvecklingen därefter har visat en i relation till konsumentpriserna sänkt prisnivå och beträffande taxorna inom telefonrörelsen har den genomsnittliga prisnivån sjunkit inte blott i förhållande till konsumentpriserna utan även reellt, beroende på att allt större del av rikstrafiken har automatiserats och att taxorna för automatiskt kopplade samtal hållits betydligt lägre än taxorna för telefonistexpedierade samtal. Beträffande taxorna inom telexrörelsen har nivån under hela perioden legat under konsumentprisnivån.

Över hela perioden sett steg verkets genomsnittliga taxenivå med 4,2 % per år, konsumentpriserna i genomsnitt med 4,3 % per år.

Huvudprincipen för televerkets taxepolitik har varit att inkomsterna från verkets samtliga rörelsegrenar dels skall täcka verkets totala självkostnader, dvs. driftutgifter och avsättningar till värdeminskningskonto, dels ge ett överskott som något överskrider den beräknade räntan på de av staten i verkets anläggningar insatta lånemedlen.

I princip skall vidare taxorna för tjänsterna inom de olika rörelsegrenarna sättas

Tabell 5:16. Televerket (exkl. rundradio): Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå.

	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	103	121
1952	113	137
1953	114	144
1954	122	145
1955	127	149
1956	128	158
1957	143	171
1958	140	175
1959	147	174
1960	158	173
1961	169	173
1962	181	172
1963	197	174
1964	204	181
1965	230	185

Källor: Grundmaterialet till Statistiska Centralbyråns nationalräkenskaper (SM V 1967: 8). Beräkningarna är grundade på telestyrelsens månadsbokslut samt SOS: Televerket. Fastprisberäkningen har gjorts med hjälp av konsumentprisindex för telefon- och telegramavgifter. Index 1950 = 100.

Tabell 5:17. Televerket (exkl. rundradio): Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disponerat statskapital	D:o i % av tillgångar, brutto	D:o i % av omsättning	Nettoöverskott i % av disponerat statskapital
1950/51	12,4	6,3	27,8	4,8
1951/52	16,0	7,9	30,7	4,2
1952/53	16,3	8,0	30,5	3,6
1953/54	18,0	8,5	33,7	5,6
1954/55	19,5	8,8	36,9	6,8
1955/56	18,5	8,2	35,1	5,2
1956/57	16,9	7,2	31,3	2,8
1957/58	21,2	8,6	35,3	6,2
1958/59	23,4	8,8	37,7	8,2
1959/60	24,4	8,9	38,0	8,8
1960/61	25,5	8,8	37,9	8,8
1961/62	25,0	8,2	35,3	7,3
1962/63	26,3	8,0	34,5	7,7
1963/64	25,0	7,2	31,1	5,0
1964/65	30,9	8,2	33,6	2,4

så att inkomsterna från varje rörelsegren ger täckning för respektive rörelsegrens självkostnader.

Televerkets bruttoöverskott i relation till omsättningen har under hela perioden legat på i genomsnitt 34,3 % med en ökning under de två sista delperioderna enligt följande

%	32,4	35,7	34,3

Produktionen per anställd med minst halvtidstjänstgöring har framräknats med hjälp av indextal, vilka redovisas nedan. Produktion och personal i rundradiorörelsen och industriavdelningen ingår inte.

	Index för antalet anställda	Index för produktion per anställd
1950/51	100,0	100,0
1954/55	98,6	119,2
1955/56	97,3	129,9
1959/60	96,9	155,7
1960/61	95,1	166,6
1964/65	103,8	220,0

Produktionen per anställd har ökat med ett årligt genomsnitt av ca 5,5 %.

Antalet anställda har legat på en i stort sett oförändrad nivå under hela perioden. Vid periodens början var antalet anställda 34 980 (exkl. personalen vid industriavdelningen och inom rundradiorörelsen) och vid dess slut 35 050. Lönekostnadsökningen per anställd liksom totalt har uppgått till i genomsnitt 7 % per år. Under delperioderna har lönekostnaden i förhållande till omsättningen i genomsnitt varit följande

%	49,3	43,6	39,2

Övriga driftkostnader har stigit snabbare än omsättningen. Ökningen har varit större än hos lönekostnaderna, vilket förklaras av bl. a. automatiseringar med åtföljande personalminskningar.

Televerkets avskrivningar beräknas fr. o. m. 1951/52 på anläggningarnas återanskaffningsvärden. I stort sett kan sägas att avskrivningarna utvecklats som omsättning och övriga driftkostnader, bortsett från de kraftiga ökningarna i periodens början och slut, vilka förklaras av övergången till avskrivning på återanskaffningsvärden från 1950/51 till 1951/52 och av en extra avskrivning på ca 93 milj. kr. 1964/65.

Skatterna har varit obetydliga och har endast bestått i skatt för uthyrda delar av fastigheter samt bostadsfastigheter.

Nettoöverskottet har varierat från 2,4 % till 8,8 % av i medeltal disponerat statskapital. För de olika delperioderna framgår det genomsnittliga årliga procenttalet av följande

%	5,1	6,3	6,2

eller för hela perioden 5,9 %.

Samtidigt har statens normalränta varit 4,0 %, 4,1 % resp. 5,0 % för delperioderna eller genomsnittligt för hela perioden 4,4 %.

Televerket har sålunda, sett över hela perioden, uppfyllt det formella avkastningskravet, dvs. att utöver ränta på statskapitalet (räntesatsen = statens normalränta) lämna en viss utdelning. Denna utdelning har dock under den sista delperioden varit relativt sett lägre än under 1950-talet.

Bruttoöverskottet i relation till det i medeltal disponerade statskapitalet har samtidigt varit

%	16,7	21,0	26,6

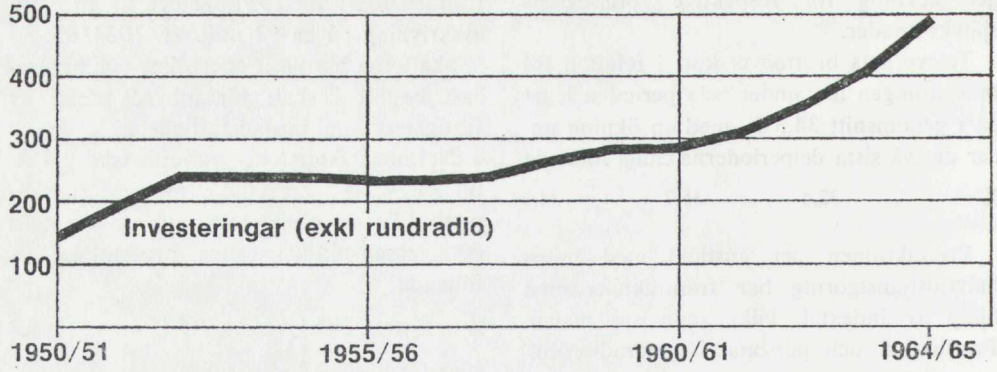
Att bruttoöverskottsrelationen ökar jämfört med nettoöverskottsrelationen beror på ökningen av avskrivningar och anläggningsbidrag.

Televerkets inleverans av överskottsmedel har motsvarat i medeltal 90,1 % av redovisat överskott. Eftersläpningen av ej inlevererade överskottsmedel vid varje års slut har ökat från 11,0 milj. kr. vid periodens början till 123,6 milj. kr. vid dess slut.

b. *Investeringar – finansiering.* Som framgår av tabell 5: 18 och diagram 5: f har investeringarna efter en snabb uppgång i periodens början legat på en relativt jämn nivå, mellan 235,1 milj. kr. och 284,6 milj. kr. fram till 1960/61. Därefter har de på nytt kraftigt ökat och uppgick 1964/65 till 497,4 milj. kr.

Den beskrivna investeringsutvecklingen har bl. a. medfört att anläggningstillgång-

Diagram 5: f. Televerket (exkl. rundradio): Investeringar i milj. kr.



arnas bruttovärden ökat med 274 % över perioden, från 1 500,9 milj. kr. till 5 612,6 milj. kr.

Självfinansieringsgraden har, trots den beskrivna investeringsutvecklingen, varit hög, i medeltal 88,5 % för hela perioden.

Anskaffningen av totala omsättningstillgångar har som en följd av rörelsens expansion varit av stor omfattning. Detta belyses av följande balansvärden.

År	1.7.50	1.7.55	1.7.60	1.7.65
Milj. kr.	147	230	258	792
Index	100	156	244	539

Finansieringen har huvudsakligen skett genom att televerket utnyttjat det växande intäktsöverskottet från rundradion, vilket överskott fonderats hos televerket, samt kompenserat de alltmera ökande kundfordringarna med innehållna överskottsmedel från den övriga verksamheten.

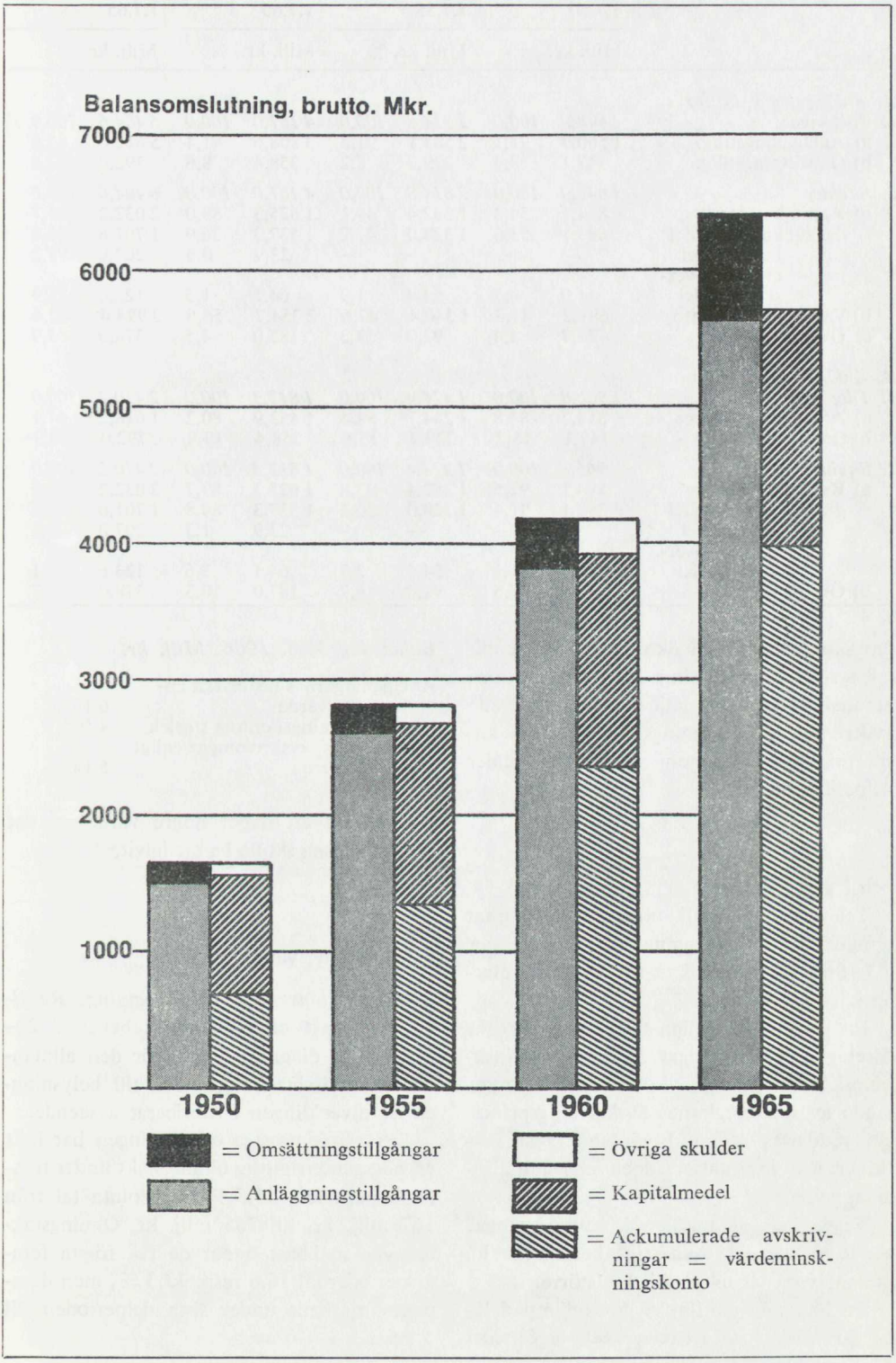
c. *Ekonomisk ställning.* Balansomslutningen har, bruttoredovisad, i genomsnitt ökat med 9,5 % per år, från 1 648,0 milj. kr. till 6 404,6 milj. kr. Nettoredovisad har omslutningen ökat från 966,8 milj. kr. till 2 410,2 milj. kr. eller med i genomsnitt 6,6 % per år.

I balansräkningarna, bruttoredovisade, märker man på skuldsidan främst effekten av de ökade avskrivningarna i värdeminsk-

Tabell 5: 18. Televerket (exkl. rundradio): Investeringar och finansiering. Milj. kr. Självfinansieringsgrad, %.

		Finansierad genom:						
År	Brutto-investering	Avskrivningsmedel från riksstaten	Avskrivningsmedel inom fonden	Anl. bidrag	Övriga kapitalmedel	Investeringsbemyndigande	Summa finansierat	Självfinansieringsgrad i %
1950/51	147,2	1,3	70,3	—	0,1	75,5	147,2	52,8
1951/52	196,0	0,6	119,1	—	0.3	76,0	196,0	61,9
1952/53	245,5	0,6	141,4	—	0,2	103,3	245,5	55,9
1953/54	241,8	3,1	148,4	—	0,2	90,1	241,8	70,3
1954/55	242,2	2,9	161,6	—	0,1	77,6	242,2	82,6
1955/56	235,1	2,7	179,6	—	0,3	52,5	235,1	84,3
1956/57	239,9	1,6	199,6	—	0,2	38,5	239,9	76,5
1957/58	243,0	3,4	216,2	—	0,3	23,1	243,0	103,6
1958/59	271,8	3,6	219,1	2,9	0,6	45,6	271,8	104,7
1959/60	284,6	3,7	222,2	14,2	0,3	44,2	284,6	107,8
1960/61	290,3	4,9	242,9	16,7	0,2	25,6	290,3	113,3
1961/62	312.2	7,6	263,9	17,2	0,2	23,3	312,2	105,6
1962/63	352,2	10,5	276,4	21,5	0,6	43,2	352,2	100,3
1963/64	410,9	7,5	299,2	32,8	0,6	70,8	410,9	82,6
1964/65	497,4	12,1	431,2	53,5	0,6	—	497,4	90,1

Diagram 5: g. Televerket (exkl. rundradio): Ekonomisk ställning per den 1.7.1950, 1955, 1960 och 1965.



Tabell 5: 19. Televerket (exkl. rundradio): Balansräkningar.

	1.7.50		1.7.55		1.7.60		1.7.65	
	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%
A. Anläggningar, brutto								
1. Tillgångar	*1 648,0*	*100,0*	*2 814,8*	*100,0*	*4 167,0*	*100,0*	*6 404,6*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	1 500,9	91,1	2 585,1	91,8	3 808,6	91,4	5 612,6	87,6
b) Omsättningstillg.	147,1	8,9	229,7	8,2	358,4	8,6	792,0	12,4
2. Skulder	*1 648,0*	*100,0*	*2 814,8*	*100,0*	*4 167,0*	*100,0*	*6 404,6*	*100,0*
a) Kapitalfonder	894,1	54,3	1 382,4	49,1	1 625,3	39,0	2 032,2	31,7
därav: kapitalmedel	883,1	53,6	1 328,0	47,2	1 537,3	36,9	1 701,6	26,6
licensmedel	—	—	—	—	23,9	0,6	207,0	3,2
ej inlev. överskottsmedel	11,0	0,7	54,4	1,9	64,1	1,5	123,6	1,9
b) Värdeminskn.konto	681,2	41,3	1 340,4	47,6	2 354,7	56,5	3 994,4	62,4
c) Övriga skulder	72,7	4,4	92,0	3,3	187,0	4,5	378,0	5,9
B. Anläggningar, netto								
1. Tillgångar	*966,8*	*100,0*	*1 474,4*	*100,0*	*1 812,3*	*100,0*	*2 410,2*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	819,7	84,8	1 244,7	84,4	1 453,9	80,2	1 618,2	67,1
b) Omsättningstillg.	147,1	15,2	229,7	15,6	358,4	19,8	792,0	32,9
2. Skulder	*966,8*	*100,0*	*1 474,4*	*100,0*	*1 812,3*	*100,0*	*2 410,2*	*100,0*
a) Kapitalfonder	894,1	92,5	1 382,4	93,8	1 625,3	89,7	2 032,2	84,3
därav: kapitalmedel	883,1	91,4	1 328,0	90,1	1 537,3	84,8	1 701,6	70,6
licensmedel	—	—	—	—	23,9	1,3	207,0	8,6
ej inlev. överskottsmedel	11,0	1,1	54,4	3,7	64,1	3,6	123,6	5,1
b) Övriga skulder	72,7	7,5	92,0	6,2	187,0	10,3	378,0	15,7

ningskontots kraftiga ökning och statskapitalets relativa minskning. Av intresse i sammanhanget är hur relationen ackumulerade avskrivningar/anläggningstillgångarnas anskaffningsvärden genomsnittligt varit under delperioderna.

%	49,0	58,4	67,6

och i genomsnitt för hela perioden 60,8 %.

Televerket har till utredningen lämnat uppgift om att anläggningstillgångarna per 1.7.1966 var nedskrivna till 54 % av återanskaffningsvärdet.

En jämförelse mellan televerkets faktiskt företagna avskrivningar och värdeminskningskontots storlek vid maximalt utnyttjande av skattereglernas avskrivningsprinciper redovisas nedan. I värdena ingår maskiner och inventarier, dock ej rundradioanläggningar.

Televerkets ackumulerade avskrivningar skulle således skattemässigt beräknade ha kunnat vara ca 640 milj. kr. större.

En liknande jämförelse för tillämpad lagervärdering visar att televerkets lager varit bokfört till ett något högre värde än det skattereglerna skulle ha medgivit.

Balansdag 30.6. 1966. Milj. kr.

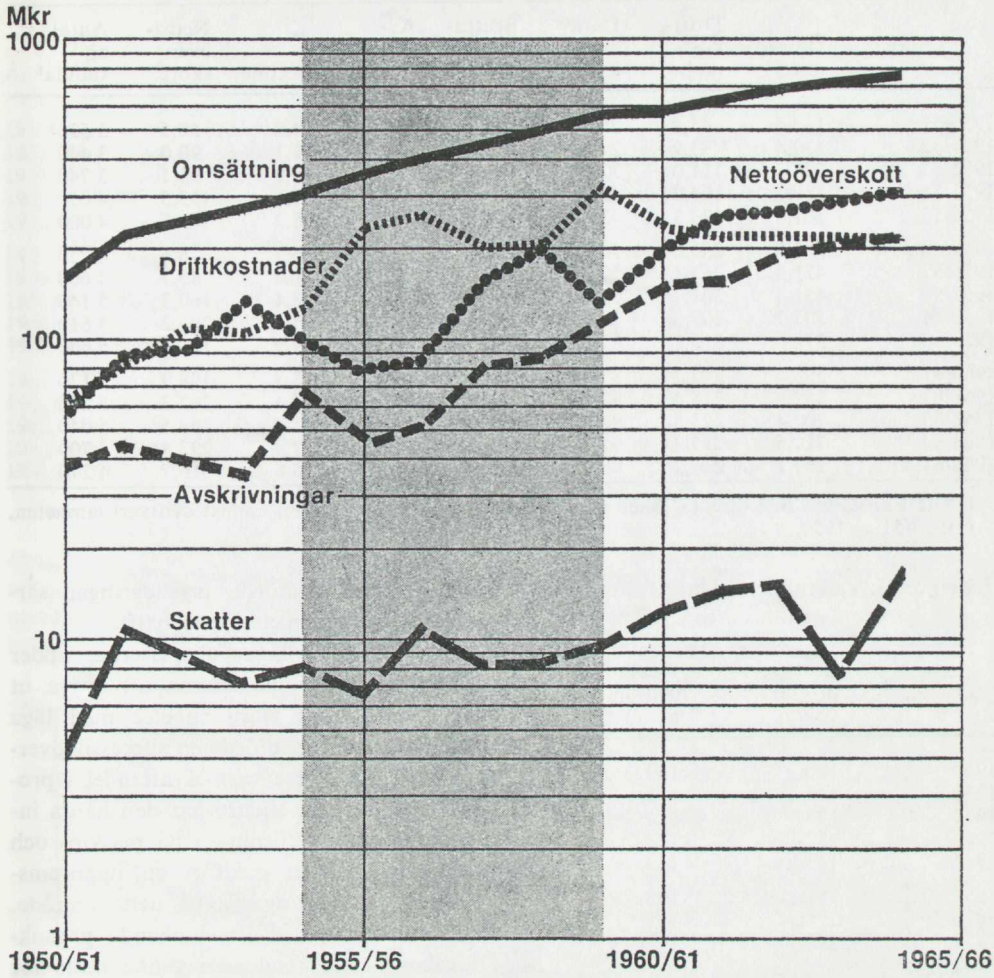
Anläggningarnas historiska anskaffningsvärde	6 198,6
Värdeminskningskontots storlek	4 505,1
D:o vid max. avskrivningar enligt skattereglerna	5 141,4

5.3.4 Statens vattenfallsverk

a. *Produktions- och prisutveckling. Resultat.* Närmast efterföljande tabeller 5: 20–5: 22 samt diagram 5: h utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysningen av utvecklingen i rubricerat avseende.

Den värdemässiga omsättningen har haft en hög genomsnittlig ökningstakt under femtonårsperioden, 11,5 %, i absoluta tal från 167 milj. kr. till 765 milj. kr. Ökningstakten var snabbast under de två första femårsperioderna, 16,6 resp. 13,3 %, men dämpades markant under sista delperioden till 5,9 %.

Diagram 5: h. Statens vattenfallsverk: Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



Bruttoproduktionens volymmässiga ökning har varit jämn och expansiv över hela perioden, i genomsnitt 8,5 % per år. Under femårsperioderna har den genomsnittliga årliga ökningen varit följande

%	10	7,1	8,2

Trenden är sålunda annorlunda än för den värdemässiga utvecklingen. Vid en jämförelse med industriproduktionens ökning, som under femtonårsperioden var 5,1 % per år, finner man vattenfallsverkets produktionsökning anmärkningsvärd. Elkraften har vunnit mark från andra energiformer och vidare torde de sektorer, som är stora förbrukare av elkraft, ha expanderat snabbare än ekonomin i genomsnitt under tidsperioden.

Vattenfallsverkets genomsnittliga prisnivå har varit oförändrad jämfört med övriga priser under 1950-talet, men sänkts betydligt under 1960-talet. Denna utveckling har inneburit att verkets genomsnittliga prisnivå under perioden stigit med endast 2,7 % per år, medan konsumentpriserna ökat med i genomsnitt 4,3 % per år.

Krafttaxorna baseras på kostnaderna för produktion och distribution av elkraft och följer därför i stort utvecklingen av dessa.

Under 1950-talet baserades kraftproduktionen på vattenkraft med endast smärre torrårskomplettering i form av värmekraft.

Tabell 5: 20. Vattenfallsverket: Ekonomiskt resultat. Milj. kr.

År	Omsättning	Driftkostnader	Därav direkta löner[1]	Bruttoöverskott	Avskrivningar	Skatter	Nettoöverskott	Antal anställda[1]
1950/51	166,5	65,8	26,4[2]	100,7	38,2[2]	4,0	58,5	3 520[2]
1951/52	230,4	83,9	29,8	146,5	45,4	11,1	90,0	3 440
1952/53	253,3	111,0	37,5	142,3	40,3	8,9	93,1	3 740
1953/54	280,7	103,7	41,7	177,0	36,6	7,1	133,3	4 050
1954/55	307,0	128,3	43,3	178,7	68,8	8,2	101,7	4 000
1955/56	367,6	235,0	50,2	132,6	47,3	6,7	78,6	4 230
1956/57	411,5	262,1	57,3	149,4	52,7	11,0	85,7	4 600
1957/58	451,4	201,1	69,4	250,3	81,6	8,4	160,3	5 140
1958/59	503,2	207,6	78,7	295,6	86,0	8,4	201,2	5 610
1959/60	573,4	315,1	82,8	258,3	116,7	9,9	131,7	5 680
1960/61	598,6	242,5	82,5	356,1	144,9	12,3	198,9	5 170
1961/62	652,8	218,4	92,1	434,4	157,7	14,4	262,3	5 260
1962/63	700,4	223,8	98,2	476,6	192,4	15,7	268,5	5 040
1963/64	719,5	215,2	97,2	504,3	203,7	7,8	292,8	4 700
1964/65	765,1	215,2	98,9	549,9	216,4	16,8	316,7	4 270

[1] Antal anställda och direkta löner avser liksom uppgifterna i övrigt endast driftverksamheten.
[2] 1950/51 = 1950.

Tabell 5: 21. Vattenfallsverket: Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå.

År	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	113	115
1952	125	123
1953	132	123
1954	145	129
1955	161	135
1956	176	141
1957	189	148
1958	199	155
1959	225	155
1960	227	167
1961	243	164
1962	256	173
1963	271	166
1964	316	154
1965	341	149

Källa: Uppgifter ur verkets årsstatistik (SOS) angående total kraftförbrukning (GWh) exkl. drifttekniska leveranser och förluster resp. totala inkomster av elektrisk energi. Index 1950 = 100.

Alliteftersom vattenkraften utbyggdes, måste man ta i anspråk objekt med allt högre utbyggnadskostnader och längre överföringsavstånd. Produktionskostnaderna växte därför successivt. Härtill bidrog också det relativa knapphetsläget på maskiner och apparater, vilket medförde prisstegringar särskilt under decenniets första hälft.

De bestående låga oljepriserna under 1960-talet och möjligheterna att bygga ut värmekraftverk i stora enheter med låga effektkostnader medförde en successiv övergång till allt större värmekraftandel i produktionssystemet. Vidare har den hårda internationella konkurrensen på maskin- och apparatmarknaden medfört en uppbromsning av prisstegringarna på detta område. Allt detta har medfört sjunkande produktionskostnader. Tendensen väntas bestå för framtiden, främst genom att värmekraften kommer att utbyggas i form av stora kärnkraftverk med låga produktionskostnader.

Diagram 5: i illustrerar högspänningstaxornas utveckling under perioden 1950–1965. Det visar kraftavgifterna – i löpande penningvärde – vid nyteckning av ett relativt stort högspänningsabonnemang. Produktionskostnadernas stegring under 1950-talet och den följande kostnadsminskningen under 1960-talet avspeglas tydligt. De större sprången i kurvan återger taxehöjningarna 1951, 1955 och 1957 samt taxesänkningarna 1963 och 1965. Övriga variationer svarar mot inverkan av indexklausulen. Det kan noteras att sedan 1963 har något indextillägg ej uttagits.

Tabell 5: 22. Vattenfallsverket: Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disponerat statskapital	D:o i % av tillgångar, brutto	D:o i % av omsättning	Nettoöverskott i % av disponerat statskapital
1950/51	9,7	6,8	60,5	5,6
1951/52	12,6	8,4	63,6	7,7
1952/53	10,2	6,9	56,2	6,7
1953/54	10,6	7,5	63,1	8,0
1954/55	9,3	6,6	58,2	5,3
1955/56	6,1	4,4	36,1	3,6
1956/57	6,1	4,4	36,3	3,5
1957/58	9,2	6,6	55,4	5,9
1958/59	9,8	7,0	58,7	6,7
1959/60	7,7	5,5	45,0	3,9
1960/61	9,6	6,9	59,5	5,4
1961/62	10,8	7,8	66,5	6,5
1962/63	11,1	8,0	68,0	6,2
1963/64	11,2	8,0	70,1	6,5
1964/65	11,9	8,2	71,9	6,9

Diagram 5: i. Statens vattenfallsverk. Elpriset och konsumentprisindex 1949—1965. Förutsättning: 10 MW, 50 GWh/år, 40 kV, mellansvenska området. Löpande priser.

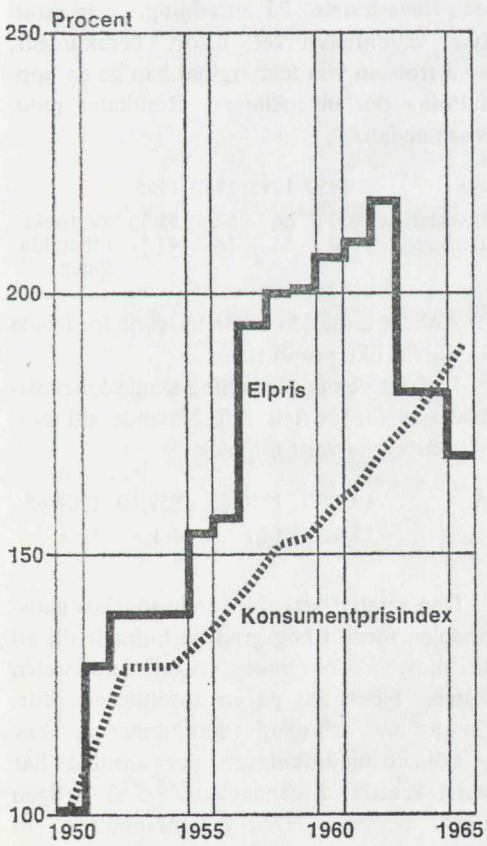


Diagram 5: j. Statens vattenfallsverk. Elpriset 1950—1965 för vattenfallsverkets detaljdistribution på landsbygden. Löpande priser.

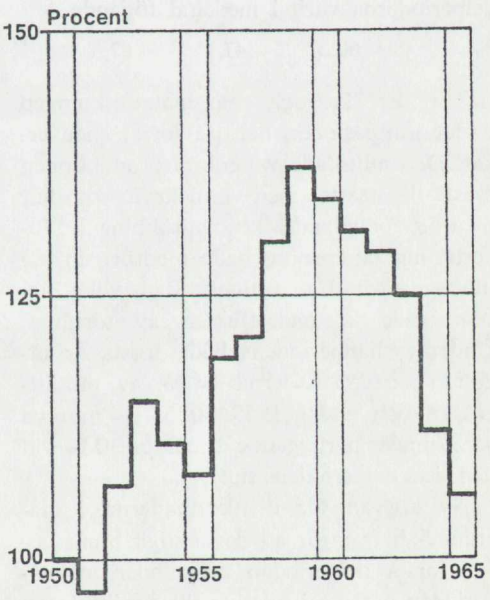
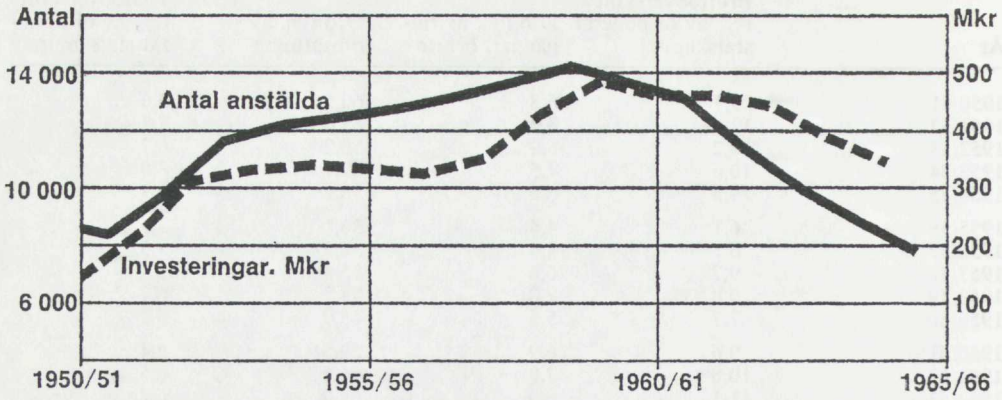


Diagram 5: j visar medelpriset för vattenfallsverkets detaljdistribution på landsbygden, exklusive energiskatt, angivet i löpande penningvärde. Tendensen är i stort sett densamma som beträffande högspänningsleveranserna. Lågspänningstarifferna höjdes 1951, 1952, 1955 och 1957 och sänktes 1963, det sistnämnda i samband med infö-

Diagram 5: k. Statens vattenfallsverk: Antal anställda och investeringar 1950—1965. Antal anställda vänstra skalan. Investeringar högra skalan.



randet av de nya s. k. säkringstarifferna. 1964 infördes nya »tariffer för avancerad elanvändning», lämpliga för bl. a. elvärme.

Vattenfallsverkets bruttoöverskottsmarginal i relation till omsättningen har under delperioderna varit i medeltal följande

%	60,2	47,1	67,6

Till den kraftiga marginalminskningen under mittperioden har tre torrår medverkat. Den minskade vattenkraftproduktionen måste då ersättas med värmekraft, som har medfört betydande kostnadsökningar. Investeringsbegränsning hade medfört en låg utbyggnadsgrad av vattenkraften, vilket accentuerade kostnadseffekten av torråren. Under mellanperiodens båda första år utgjorde driftkostnaderna 64 % av omsättningen och under 1959/60 55 % mot ca 45 % under närliggande år och ca 30 % vid den sista delperiodens slut.

Av kurvan för driftkostnaderna i diagram 5: h framgår att dessa stigit brant under första delperioden och under mellanperioden haft en i relation till omsättningen tydligt nedåtriktad trend, vilken ytterligare markerats under den sista femårsperioden.

Personalutvecklingen har, se diagram 5: k, i hög grad varit beroende av verkets investeringar. Dessa var under de två första delperioderna mera intensiva än under den sista. Därutöver har en successiv övergång till värmekraft med större andel leverantörstillverkat maskineri, liksom ökat anlitande av byggnadsentreprenörer också bidragit till att minska verkets arbetskraftsbehov.

Det har inte varit möjligt att göra en exakt fördelning av personalen mellan drift och investering. På utredningens begäran har vattenfallsverket utfört beräkningar, som trots en viss felmarginal kan ge en uppfattning om utvecklingen. Resultatet redovisas nedan.

År	1950	1955	1960	1965	
Investering	60	66	62	53 %	av direkt
Drift	40	34	38	47 %	utbetalda löner

Antalet anställda torde ha varit fördelade i ungefär lika proportioner.

Utifrån denna fördelning skulle lönekostnaderna för driften i förhållande till omsättningen ha varit följande

År	1950/51	1954/55	1959/60	1964/65
%	15,9	14,1	14,4	12,9

Den relativt sett sjunkande lönekostnadsandelen torde i hög grad ha bidragit till att driftkostnaderna under sista delperioden kunnat bibehållas på en absolut sett oförändrad nivå och relativt sett kunnat minskas.

Lönekostnadsökningen per anställd har varit kraftig, i genomsnitt 8,5 % årligen under perioden. Den ogynnsamma effekt

denna utveckling hade kunnat få har neutraliserats av den ökade produktionsvolymen per anställd.

Verkets pensionsutgifter har i procent av driftkostnaderna varit följande

År	1950	1955	1960	1965
%	5,3	3,2	3,8	7,2

I detta sammanhang bör påpekas, att i driftkostnaderna ligger pensionsutgifter, som egentligen är att betrakta som investeringskostnad. Verket har tagit viss hänsyn till detta förhållande vid taxeberäkningarna.

Avskrivningarna har under perioden, se diagram 5: h, ökat både absolut och relativt. Dels har avskrivningsbehoven ökat genom verkets stora investeringar, dels har avskrivningsmetoden förändrats. Avskrivningarna har baserats på de historiska anskaffningsvärdena enligt annuitetsmetoden fram till 1960. Från 1959 har verket gått över till en mera planmässig extraavskrivning på grund av penningvärdets fall samt från 1960 till konstant avskrivning.

Vattenfallsverkets skatter, kommunal inkomst- och fastighetsskatt, redovisas i tabell 5: 20. Deras kostnadsroll framgår också av diagram 5: h. Verkets taxering sker i princip efter samma regler som gäller för andra företag i branschen. Vid taxeringen har dock verkets hela statskapital betraktats som upplånat kapital. Följaktligen erhåller verket ett betydande gäldränteavdrag. Å andra sidan har vid den skattemässiga beräkningen tillämpats planenliga och icke räkenskapsenliga avskrivningar.

Nettoöverskottet i procent av det i medeltal disponerade statskapitalet har för delperioderna i genomsnitt varit följande

%	6,6	4,8	6,3

och för hela perioden i genomsnitt 5,9 %. Samtidigt har statens normalränta varit 4,0, 4,1 och 5,0 % för delperioderna, eller genomsnittligt för hela perioden 4,4 %.

Såväl i genomsnitt för hela perioden som för delperioderna har vattenfallsverket kunnat lämna en förräntning på statskapitalet, som överstigit statens normalränta. Under mittperioden har dock, huvudsakligen på grund av torrår, förräntningen försämrats betydligt. Sedan 1959 har vattenfallsverket ansett gällande avkastningskrav vara 6,5 % på i medeltal disponerat kapital. Vid slutet av femtonårsperioden har förräntningen uppgått till detta värde och i genomsnitt under den sista delperioden legat obetydligt därunder.

Bruttoöverskottet i relation till i genomsnitt disponerat statskapital var i genomsnitt för delperioderna

%	10,4	7,9	11,0.

Trenden i denna överskottsserie är för de tio första åren densamma som i den förra. Den under sista femårsperioden relativt sett större förbättringen i bruttoöverskottet avspeglar effekten av de större och snabbare avskrivningarna efter 1960.

Utvecklingen av vattenfallsverkets verksamhet belyses ytterligare i en av verket gjord jämförelse med Sydsvenska Kraft AB, landets näst vattenfallsverket största kraftföretag, vilken återgives in extenso i bilaga 3.

b. *Investeringar – finansiering.* Av diagrammet 5: 1 framgår att verkets investeringar ökat i en mycket snabb takt under den första och den andra femårsperioden medan de under 1960-talet minskat.

Hur investeringarna finansierats kan utläsas av sammanställningen i tabell 5: 23 som också redovisar verkets självfinansieringsgrad.

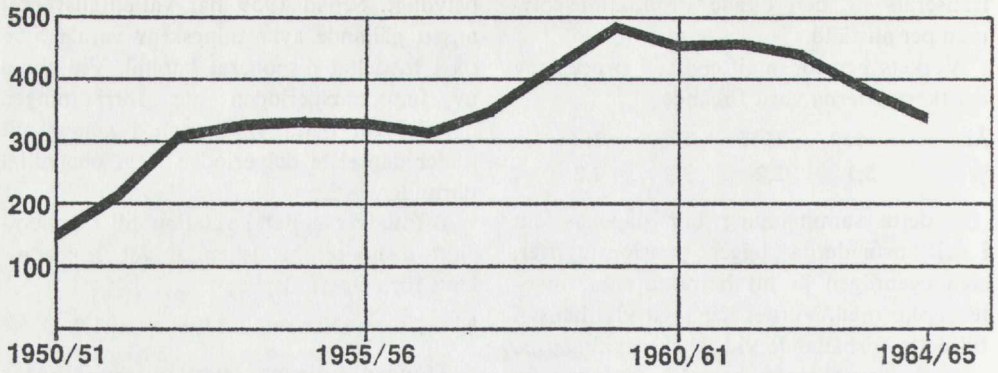
Den låga självfinansieringsgraden under 1950-talet måste ses mot bakgrunden av den då starkt ökade investeringsnivån. Avskrivningarna var samtidigt små. Den förbättrade självfinansieringsgraden under den sista femårsperioden är en effekt av dels högre avskrivningar möjliggjorda av förbättrad avkastning, dels sjunkande investeringsnivå.

Vattenfallsverkets totala omsättningstillgångar har utvecklats enligt följande

År	1.7.50	1.7.55	1.7.60	1.7.65
Milj kr.	87	163	292	294
Index	100	188	338	341

c. *Ekonomisk ställning.* Av tabell 5: 24 och diagram 5: m framgår att under delperio-

Diagram 5: l. Statens vattenfallsverk: Investeringar 1950/51—1964/65. Milj. kr.



derna balansomslutningen haft följande genomsnittliga ökningstakt

Brutto, %	15,2	11 7	7,4
Netto, %	15,6	11,6	5,1

Av skuldsidan i bruttoredovisningen framgår hur statskapitalets relativa andel först ökat något mellan 1950 och 1955, därefter minskat. Värdeminskningskontots andel har förändrats i motsvarande grad.

I detta sammanhang har det ett visst intresse att se på förhållandet mellan de faktiskt företagna avskrivningarna och hur stora de skulle ha varit om skattelagstiftningens regler utnyttjats maximalt.

Balansdag 31.12.1965. Milj. kr.

Anläggningarnas historiska anskaffningsvärde	6 340
Värdeminskningskontots storlek	2 061
Dito vid maximala avskrivningar enligt skattelagstiftningen	2 683

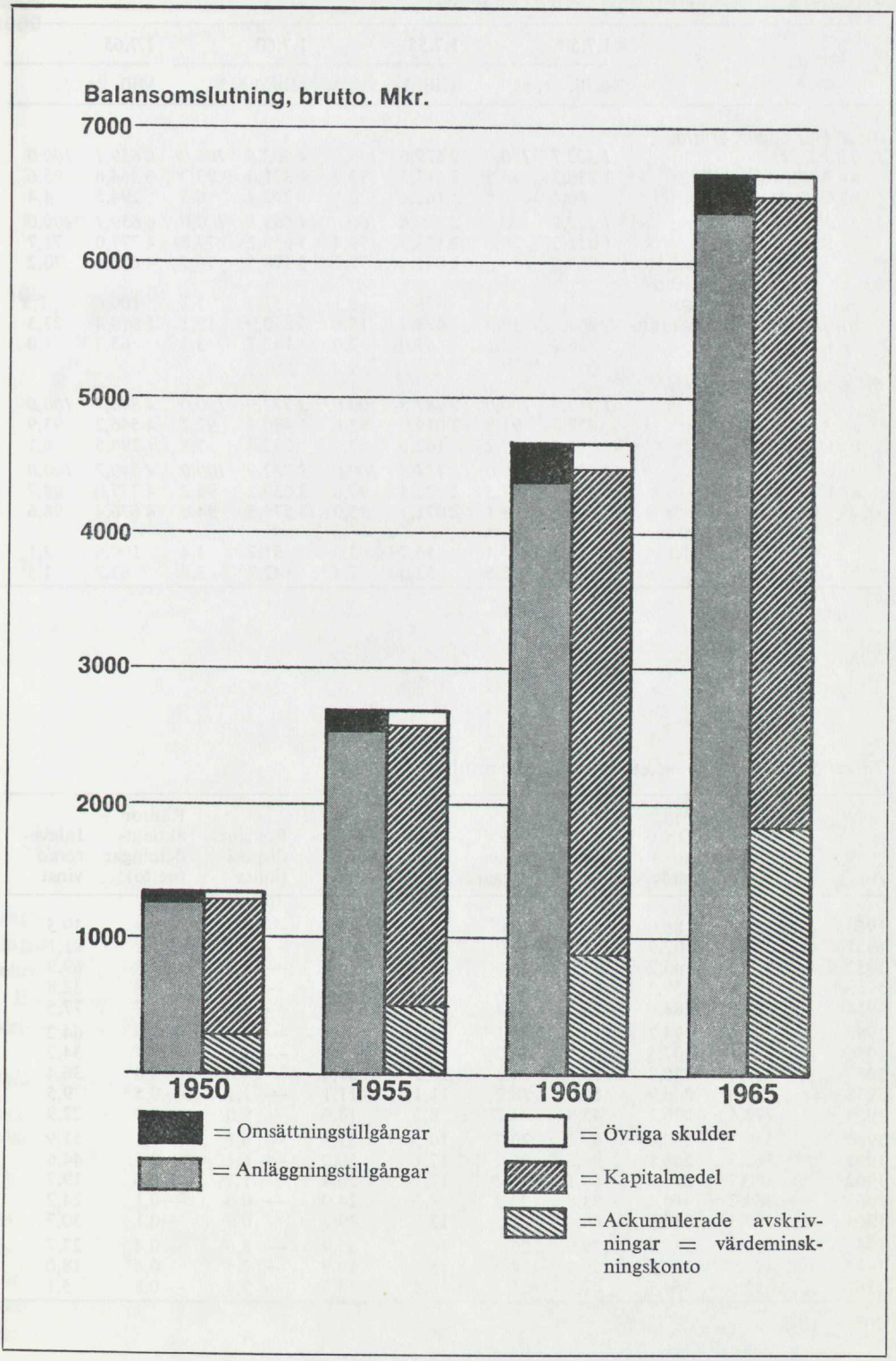
Resultatet av jämförelsen visar att de ackumulerade avskrivningarna skulle ha kunnat vara 622 milj. kr. större. Att härav

Tabell 5: 23. Vattenfallsverket: Investeringar och finansiering. Milj. kr. Självfinansieringsgrad, %.

År	Bruttoinvestering	Finansierat genom: Avskrivningsmedel från riksstaten	Avskrivningsmedel inom fonderna	Övriga kapitalmedel	Investeringsbemyndigande	Summa finansierat	Självfinansieringsgrad %
1950/51	150,6	2,5	38,2	0,3	109,6	150,6	37,4
1951/52	213,5	—	45,4	0,3	167,8	213,5	41,7
1952/53	308,2	—	40,3	0,6	267 3	308,2	25,3
1953/54	329,7	13,8	36,6	0,2	279,1	329,7	32,7
1954/55	335,4	5.9	68,8	0,1	260,6	335,4	28,5
1955/56	333,1	3,0	47,3	1,6	281,2	331,1	12,1
1956/57	317,6	3,0	52,7	0,4	261,5	317,6	12,8
1957/58	350,9	3,6	81,6	0,1	265,6	350,9	38,3
1958/59	425,8	4,5	86,0	0,5	334,8	425,8	37.8
1959/60	484.9	4,0	116,6	0,3	364,0	484.9	20,2
1960/61	457,0	1,7	144.9	2,5	307,9	457,0	37,3
1961/62	458,6	3,5	157,7	0,3	297,1	458,6	50,2
1962/63	438,7	3,5	192,4	0,4	242,4	438,7	56,6
1963/64	384,9	26,0	203,7	1,3	153,9	384,9	76,1
1964/65	337,6	23,7[1]	214,8[1]	4,3	94,8	337,6	93,5

[1] 1,6 milj. kr. avseende avskrivningsmedel från arbetsmarknadsstyrelsen ingår i kolumnen »avskrivningsmedel från riksstaten».

Diagram 5: m. Statens vattenfallsverk: Ekonomisk ställning per den 1.7.1950, 1955, 1960 och 1965.



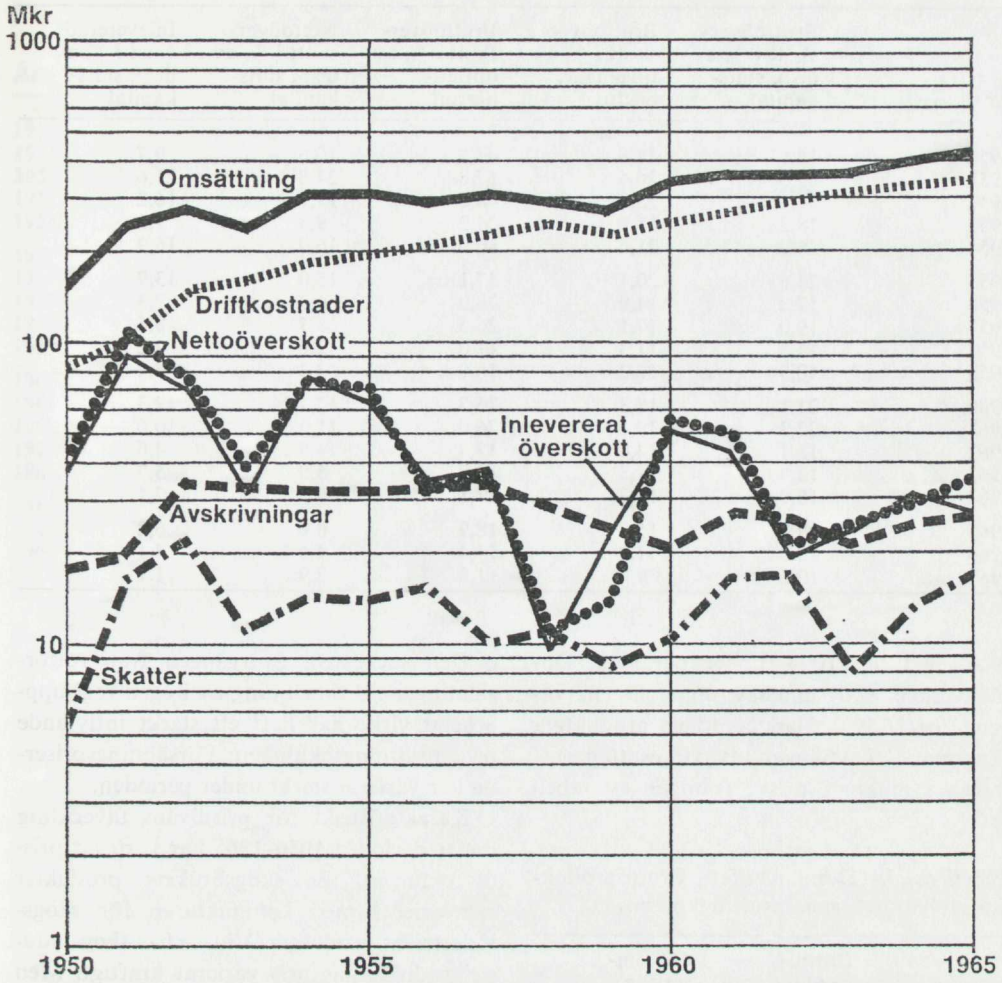
Tabell 5: 24. Vattenfallsverket: Balansräkningar.

	1.7.50		1.7.55		1.7.60		1.7.65	
	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%
A. Anläggningar, brutto								
1. Tillgångar	*1 322,7*	*100,0*	*2 679,6*	*100,0*	*4 663,8*	*100,0*	*6 659,1*	*100.0*
a) Anläggningstillg.	1 236,3	93,5	2 517,2	93,9	4 371,4	93,7	6 364,6	95,6
b) Omsättningstillg.	86,4	6,5	162,4	6,1	292,4	6,3	294,5	4,4
2. Skulder	*1 322,7*	*100,0*	*2 679,6*	*100,0*	*4 663,8*	*100,0*	*6 659,1*	*100,0*
a) Kapitalfonder	1 032,3	78,0	2 128,9	79,4	3 630,2	77,8	4 777,0	71,7
därav: kapitalmedel	985,8	74,5	2 071,7	77,3	3 578,5	76,7	4 676,4	70,2
ej inlev. överskottsmedel	46,5	3,5	56,7	2,1	51,7	1,1	100,6	1,5
b) Värdeminskningskonto	263,5	19,9	498,2	18,6	890,9	19,1	1 818.4	27,3
c) Övriga skulder	26,9	2,1	53,0	2,0	142,7	3,1	63,7	1,0
B. Anläggningar, netto								
1. Tillgångar	*1 059,2*	*100,0*	*2 181.5*	*100,0*	*3 772,9*	*100,0*	*4 840,7*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	972,8	91,8	2 019,0	92,6	3 480,3	92,2	4 546,2	93,9
b) Omsättningstillg.	86,4	8,2	162,5	7,4	292,4	7,8	294,5	6,1
2. Skulder	*1 059,2*	*100,0*	*2 181,5*	*100,0*	*3 772,9*	*100,0*	*4 840,7*	*100,0*
a) Kapitalfonder	1 032,3	97,5	2 128,4	97,6	3 630,2	96,2	4 777,0	98,7
därav: kapitalmedel	985,8	93,1	2 071,7	95,0	3 578,5	94,8	4 676,4	96,6
ej inlev. överskottsmedel	46,5	4,4	56,7	2,6	51,7	1,4	100,6	2,1
b) Övriga skulder	26,9	2,5	53,0	2,4	142,7	3,8	63,7	1,3

Tabell 5: 25. Domänverket: Ekonomiskt resultat. Milj. kr.

År	Omsättning	Driftkostnader	Bruttoöverskott	Avskrivningar	Skatter	Nettoöverskott	Bokslutsdispositioner	Räntor + aktieutdelningar (netto)	Inlevererad vinst
1950	153,4	86,0	67,4	18,4	5,9	43,1	— 4,5	+ 0,9	39,5
1951	244,0	102,9	141,1	19,9	16,8	104,4	— 14,5	+ 1,2	91,1
1952	279,2	145,2	134,0	35,6	22,0	76,4	— 8,3	+ 1,8	69,9
1953	241,8	159,2	82,6	33.1	11,1	38,4	— 7,4	+ 1,8	32,8
1954	307,9	184,6	123,3	31,3	14,6	77,4	— 4,6	+ 4,7	77,5
1955	308,6	194,2	114,4	31,1	13,2	70,1	— 8,5	+ 2,6	64.2
1956	288,1	207,5	80,6	33,2	16,1	31,3	— 1,8	+ 4,7	34,2
1957	308,6	226,8	81.8	34,3	10,1	37,4	— 4,0	+ 3,0	36,4
1958	297,3	246,9	50,4	28,2	11,1	11,1	— 1,1	— 0,5	9,5
1959	272,4	226,5	45,9	23,7	8,3	13,9	+ 9,0	+ 0,0	22,9
1960	339,1	250,0	89,1	20,7	10,5	57,9	— 6,1	+ 0,1	51,9
1961	362,3	268,1	94,2	26,9	17,1	50,2	— 6,1	+ 0,5	44,6
1962	360,7	296,6	64,1	26,2	17,1	20,8	— 1,7	+ 0,6	19,7
1963	364,2	310,4	53,8	20,8	8,1	24,9	— 0,6	— 0,1	24,2
1964	399,3	330,9	68,4	25,1	13,6	29,7	+ 0,9	+ 0,1	30,7
1965	416,9	337,9	79,0	26,3	16,8	35,9	— 8,6	+ 0,4	27,7
1966	411,9	352,7	59,2	24,0	15,3	19,9	— 2,5	+ 0,6	18,0
1967	412,5	364,7	47,8	25,1	9,4	13,3	— 7,4	— 0,8	5,1

Diagram 5: n. Domänverket: Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



draga någon slutsats om huruvida avskrivningarna har motsvarat det kalkylmässiga behovet är inte möjligt.

En motsvarande jämförelse av lagervärderingen ger:

Balansdag 30.6.1966. Milj. kr.

Bokfört lagervärde	16
Lägsta värde enligt skattereglerna	13

5.3.5 Domänverket

Av olika skäl, som delvis sammanhänger med arten av domänverkets verksamhet, har det inte varit möjligt att presentera ett med övriga affärsverk likformigt siffermaterial. Detta har också i viss utsträckning påverkat nedanstående beskrivning av den ekonomiska utvecklingen. Den s. k. skogsföretagsberedningen har i en promemoria (Fi stencil 1967: 16) ingående belyst domänverkets förhållanden. Affärsverksutredningen bedömer det därför tillräckligt med en översiktlig beskrivning av domänverkets ekonomiska utveckling.

a. ***Produktions- och prisutveckling. Resultat.*** Närmast efterföljande tabeller 5: 25–5: 28 samt diagram 5: n utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysning av utvecklingen i rubricerat avseende.

Omsättningen, som till ca 95 % utgöres av virkesförsäljningar, har i löpande priser

Tabell 5: 27. Domänverket: Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disp. statskapital	Bruttoöverskott i % av tillgångar, brutto	Bruttoöverskott i % av omsättningen	Nettoöverskott i % av disp. statskapital	Inlevererad vinst i % av disp. statskapital
1950	16,6	14,8	43,9	10,6	9,7
1951	33,5	26,6	57,8	24,8	21,6
1952	31,1	25,9	48,0	17,7	16,2
1953	18,3	15,8	34,2	8,5	7,3
1954	26,9	21,4	40,0	16,9	16,9
1955	24,5	20,1	37,1	15,0	13,7
1956	17,2	14,9	28,0	6,7	7,3
1957	19,0	17,1	26,5	8,7	8,5
1958	11,8	11,3	17,0	2,6	2,2
1959	10,9	10,2	16,9	3,3	5,4
1960	21,1	18,3	26,3	13,7	12,3
1961	22,3	19,5	26,0	11,9	10,6
1962	15,1	14,0	17,8	4,9	4,6
1963	12,7	11,5	14,8	5,9	5,7
1964	15,9	14,3	17,1	6,9	7,1
1965	17,5	15,7	18,9	8,0	6,2
1966	13 3	11,3	14,4	4,5	4,1
1967	10,6	9,0	11,6	2,9	1,1

ökat med ca 170 % under perioden. Domänverkets skogsinnehav utgör för närvarande ca 18 % av landets totala produktiva skogsmark. Domänverkets virkesuttag, uttryckt i miljoner m³sk, framgår av tabell 5: 29.

Tabell 5: 26. Domänverket: Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå.

	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	94	173
1952	92	201
1953	104	151
1954	127	161
1955	121	168
1956	112	168
1957	131	155
1958	125	156
1959	128	138
1960	140	159
1961	133	178
1962	135	176
1963	147	163
1964	148	178
1965	146	187

Källa: Uppgifter ur domänverkets årsstatistik (SOS) angående totala inkomster av virke respektive totalt virkesuttag. Index 1950 = 100.

Den successiva övergången från rotförsäljningar till försäljning av i egen regi upparbetat virke har haft ett starkt inflytande på omsättningsökningen. Försäljningspriserna har varierat starkt under perioden.

Karakteristiskt för prisnivåns utveckling under perioden 1950–1965 har varit att prisutvecklingen för skogsbrukets produkter samvarierat med konjunkturen för skogsindustriens produkter. Vidare har skogsindustriprodukternas pris varierat kraftigt. Men framförallt har skogsbrukets prisutveckling varit ogynnsam i så motto, att skogsbruket icke kunnat kompensera sig för inträffade kostnadsstegringar, utan priserna har legat på en i genomsnitt oförändrad nivå alltsedan mitten av 1950-talet.

Karakteristiskt för perioden är även att för domänverkets del volymutvecklingen varit beroende av möjligheterna att finna avsättning för produkterna, men också framförallt att utvecklingen gått i klar riktning mot stigande volym och att produktionens inriktning förändrats från en försäljning av skog på rot till en försäljning och produktion av upparbetat virke. Den volymmässiga produktionsökningen utgör för 15-årsperioden totalt ca 46 %, medan motsva-

Tabell 5: 28. Domänverket: Antal anställda och direkta löner.

År	Antal anställda Tjänstemän	Arbetare[1]	Summa	Direkta löner tjm och arb. Milj. kr.
1950	1 520	9 500	11 020	64,5
1951	1 550	8 700	10 250	82,3
1952	1 600	10 600	12 200	123,6
1953	1 630	12 100	13 730	125,5
1954	1 620	12 300	13 920	140,5
1955	1 630	11 900	13 530	147,1
1956	1 650	12 700	14 350	160,8
1957	1 690	13 000	14 690	179,2
1958	1 750	12 400	14 150	182,1
1959	1 780	11 800	13 580	169,8
1960	1 740	10 100	11 840	173,0
1961	1 760	10 100	11 860	186,9
1962	1 750	9 600	11 350	201,0
1963	1 750	9 300	11 050	215,3
1964	1 760	8 400	10 160	210,9
1965	1 780	7 600	9 380	212,2
1966	1 750	6 800	8 550	216,7
1967	1 720	6 300	8 020	216,6

[1] Årsarbetare med 280 dagsverken/år.
Anm. För perioden 1950—1960 har antalet arbetare beräknats på grundval av verkets kvartalsstatistik (stickprov), för perioden 1961—1967 på grundval av dagsverksredovisning.

rande ökning för i egen regi upparbetat virke är 125 %.

År 1950 försåldes ca 48 % av den totala avverkningen som rotstående virke. Utbyggnaden av Aktiebolaget Statens Skogsindustrier och domänverkets åtaganden att förse dessa industrier med virkesråvara samt förändringar i marknadsstrukturen och på arbetsmarknaden verkade för en successiv ökning av andelen egen avverkning. År 1966 såldes endast ca 16 % på rot, medan resterande uttag avverkades i egen regi.

Huvuddelen av det rotstående virket utbjöds tidigare en gång om året på auktion, medan större delen av det timmer som avverkades i egen regi såldes efter infordrande av anbud. Beträffande den för försäljning disponibla massavedskvantiteten deltog under en tidsperiod domänverket tillsammans med Skogsägareföreningarna i de förhandlingar med skogsindustriernas organisationer, som hade till mål att fastställa öppna marknadens priser för de olika virkessortimenten.

Domänverket anser sig numera, med de personella, maskinella och administrativa resurser verket förfogar över, ha stora möjligheter att tillreda och leverera virke på ett sätt, som motsvarar de enskilda köparnas olika önskemål. Denna anpassning ökar virkesråvarans värde för de mottagande industrierna. Den möjliggör och kräver en effektivare och mer intensifierad marknadsföring av domänverkets virke. Detta har lett till en successiv övergång från auktions- och anbudsförsäljning till försäljning av virke

Tabell 5: 29. Domänverkets försäljning.

	1950		1955		1960		1965		1967	
Försålt på rot	2,4	47 %	1,9	31 %	1,7	24 %	1,3	18 %	1,0	13 %
» i egen regi avverkat virke	2,7	53 %	4,3	69 %	5,4	76 %	6,1	82 %	6,6	87 %
S:a milj. m³ sk	5,1	100 %	6,2	100 %	7,1	100 %	7,4	100 %	7,6	100 %

enligt slutna avtal. Avtalen reglerar respektive industriers virkestillförsel från domänverket för viss period efter ett bestämt tidsprogram och med individuell prissättning. Den uppsplittring av tillgänglig virkesråvara på ett mycket stort antal köpande sågverk som tidigare varit vanlig är numera föga rationell och har ersatts av samlade leveranser till ett färre antal välutvecklade och rationella företag. Samtidigt har antalet köpare kommit att minska genom strukturrationalisering m. m.

Driftkostnaderna har under 15-årsperioden ökat från 86 milj. kr. till 338 milj. kr., dvs. med 290 %. Detta innebär en betydligt starkare ökning än både den volymmässiga och värdemässiga produktionen. Den dominerande orsaken är starkt stegrade löner. Skogsarbetarna har, från att ha varit en i lönehänseende eftersläpande grupp, uppnått en med industriarbetarna jämställd lönenivå. 1960-talet innebär en betydande ökning i personalkostnaderna också av den anledningen att skogsarbetarna från 1959 blivit anslutna till SPR.

Perioden karakteriseras av en mekanisering av försökskaraktär under 1950-talet samt en accelererad och starkt produktivitetshöjande mekanisering och rationalisering under periodens senare del. Sedan mitten av 1950-talet har sålunda kostnaden per enhet sett ökat endast måttligt. Sedan 1965 inräknas kostnader för bl. a. ATP och den allmänna sjukförsäkringen i denna post.

Tillverkningskostnaderna per i egen regi avverkade m³ sk har uppgått till följande

1950	1955	1960	1965	1967
11: 91	24: 46	24: 91	29: 60	29: 97

Under perioden har restaureringen av de norrländska skogarna pågått med stor intensitet. Denna har medfört en kostnad av drygt 100 milj. kr. utan att restaureringsarbetet givit verket intäkter av någon storleksordning.

En jämförelse mellan den starka ökningen av driftkostnaderna i relation till produktionen och den sedan mitten av 1950-talet måttliga ökningen av tillverkningskostnaderna per avverkad m³ sk antyder, att andra kostnader än de som ingår i dessa tillverkningskostnader, måste ha ökat kraftigt. Utöver restaureringen av de norrländska skogarna torde en ökning av administrationskostnader inklusive vissa sociala kostnader, eventuellt även kostnader för vägunderhåll och byggförvaltning, ha påverkat bilden.

Antalet anställda har under senare år kunnat nedbringas på arbetarsidan. Under de senaste fem åren har minskningen varit ca 3 000. Under år 1967 utgjorde antalet anställda ca 8 000.

Domänverket avskriver investeringarna samma år de anskaffas. Avskrivningarna utgör därför 100 % av det aktuella årets investeringar. Investeringarna består av nybyggnader av vägar, diken och husbyggnader samt nyanskaffning av maskiner och inventarier. Under början av 1950-talet dominerade husbyggnader medan maskinanskaffningen var relativt obetydlig. Under senare år har anskaffningen av tunga maskiner uppgått till 12–15 milj. kr. årligen.

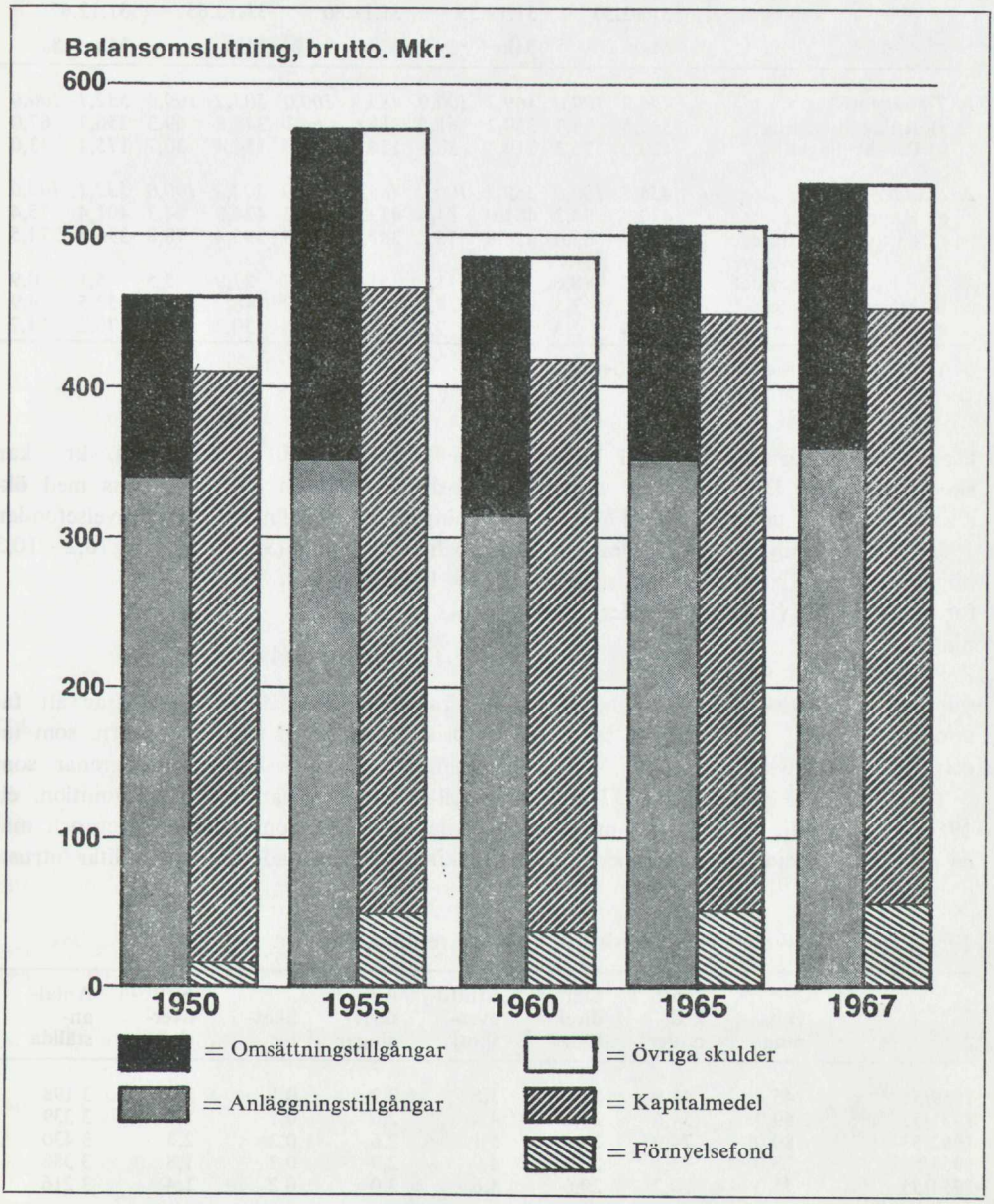
Domänverket belastas med kommunala skatter, som under perioden varierat mellan ca 5 och 22 milj. kr.

Såväl i tabell 5: 25 redovisade brutto- som nettoöverskott visar redan i absoluta tal en vikande tendens. I relation till den ökande omsättningen blir utvecklingen starkt negativ. Domänverket vidtar efter redovisning av nettoöverskott vissa bokslutsdispositioner, innebärande lagerreservtransaktioner, avskrivningar av fordringar och avsättning till förnyelsefond, samt tillägger räntor och aktieutdelningar. Förnyelsefonden används sedermera för olika åtgärder närmast av underhållskaraktär.

Motsvarande poster bokföres i andra verk som löpande kostnader och minskar sålunda överskottet. För en med andra verk analog belysning av nettoöverskottet bör utgångspunkten vara den i tabell 5: 25 upptagna inlevererade vinsten. När denna i tabell 5: 27 sätts i relation till disponerat statskapital, finner man att förräntningen har en nedåtgående trend. Genomsnittsvärdena för delperioderna är

%	14,2	7,1	6,8

Diagram 5: o. Domänverket: Ekonomisk ställning per den 31.12.1950, 1955. 1960, 1965 och 1967.



Avkastningsvärdena för de senaste tio åren ligger på ungefär hälften av motsvarande värden under de första fem åren av 1950-talet.

b. *Investeringar – finansiering.* Investeringarna (se ovan = årets avskrivningar) har fördelat sig relativt sett jämnt under perioden, med ca 25 milj. kr. per år. De har varit helt självfinansierade.

c. *Ekonomisk ställning.* Balansomslutningen uppgick 1950 till 457 milj. kr., 1965 till 503 milj. kr. och 1967 till 532 milj. kr. Taxeringsvärdena uppgick till 459 milj. kr. för 1950 och 1 584 milj. kr. för 1967. An-

Tabell 5:30. Domänverket: Balansräkningar.

	31.12.50		31.12.55		31.12.60		31.12.65		31.12.67	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
1. Tillgångar	*456,7*	*100,0*	*569,7*	*100,0*	*485,9*	*100,0*	*503,2*	*100,0*	*532,1*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	336,5	73,7	350,2	61,5	311,6	64,1	348,8	69,3	356,7	67,0
b) Omsättningstillg.	120,2	26,3	219,5	38,5	174,3	35,9	154,4	30,7	175,4	33,0
2. Skulder	*456,7*	*100,0*	*569,7*	*100,0*	*485,9*	*100,0*	*503,2*	*100,0*	*532,1*	*100,0*
a) Kapitalfonder	430,3	94,2	481,0	84,4	433,4	89,2	424,3	84,3	401,4	75,4
därav: kapitalmedel	390,8	85,6	416,8	73,2	381,5	78,5	396,4	78,8	396,3	74,5
ej inlev. överskottsmedel	39,5	8,6	64,2	11,2	51,9	10,7	27,9	5,5	5,1	0,9
b) Förnyelsefonden	16,1	3,5	47,9	8,4	34,8	7,2	48,7	9,7	52,5	9,9
c) Övriga skulder	10,3	2,3	40,8	7,2	17,7	3,6	30,2	6,0	78,2	14,7

Anm. Domänverket har nettoredovisning

läggningstillgångarna omfattar i huvudsak skogsfastigheter. Det bokförda värdet av dessa fastigheter uppgick till 312 milj. kr. 1950 och 332 milj. kr. 1967. Omsättningstillgångarna består till väsentlig del av kundfordringar och virkeslager under bearbetning.

På skuldsidan konstateras att posten kapitalmedel är praktiskt taget oförändrad. Den uppgick 1950 till 391 milj. kr. samt 1965 och 1967 till 396 milj. kr.

Tillgångssidans ökning från 457 milj. kr. 1950 till 532 milj. kr. 1967 och minskningen av ej inlevererade överskottsmedel (532,1 −456,7 + 39,5−5,1 = 109,8 milj. kr.) kan i stort sett sägas ha finansierats med ökningen av behållningen i förnyelsefonden och skuldökning (52,5 − 16,1 + 78,2 − 10,3 = 104,3 milj. kr.).

5.3.6. Försvarets fabriksverk

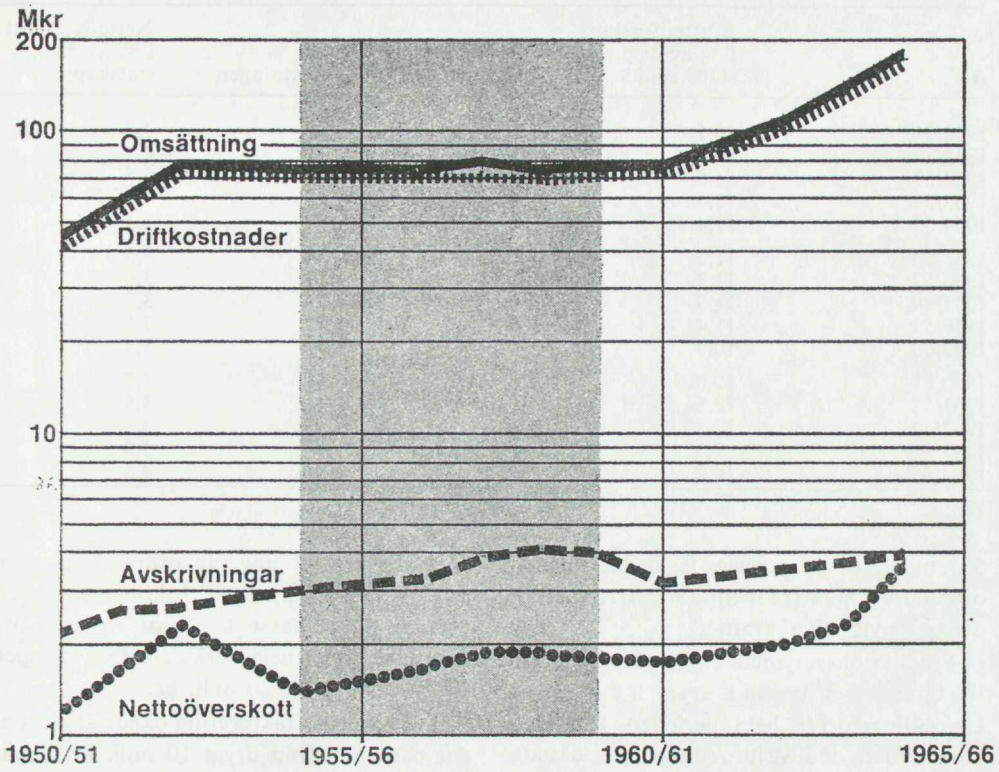
Framställningen i kapitel 3 visar att fabriksverket är en företagskoncern, som innefattar så vitt skilda rörelsegrenar som tillverkning av vapen och ammunition, civila produkter som kompressorer och maskiner, vidare underhåll av militär utrust-

Tabell 5:31. Försvarets fabriksverk: Ekonomiskt resultat, milj. kr.

År	Omsättning	Driftkostnader	Därav direkta löner[1]	Bruttoöverskott	Avskrivningar	Skatter	Nettoöverskott	Antal anställda
1950/51	45,4	41,9	21,0	3,5	2,2	0,1	1,2	3 198
1951/52	59,0	54,6	24,8	4,4	2,6	0,1	1,7	3 339
1952/53	80,0	74,9	29,6	5,1	2,6	0,2	2,3	3 430
1953/54	78,0	73,1	29,4	4,9	2,9	0,2	1,8	3 386
1954/55	75,3	70,7	29,6	4,6	3,0	0,2	1,4	3 216
1955/56	76,4	71,6	31,7	4,8	3,2	0,1	1,5	3 152
1956/57	73,1	67,8	35,3	5,3	3,3	0,3	1,7	3 240
1957/58	80,1	74,2	36,7	5,9	3,9	0,1	1,9	3 222
1958/59	73,6	67,5	34,9	6,1	4,1	0,1	1,9	3 148
1959/60	78,0	72,2	36,5	5,8	3,9	0,1	1,8	3 176
1960/61	77,2	72,0	41,3	5,2	3,2	0,2	1,8	3 368
1961/62	93,8	88,3	47,5	5,5	3,4	0,2	1,9	3 670
1962/63	109,4	103,6	54,8	5,8	3,6	0,2	2,0	3 938
1963/64	138,3	132,2	64,1	6,1	3,6	0,2	2,3	4 262
1964/65	183,8	175,9	74,4	7,9	4,0	0,2	3,7	4 587

[1] 1950/51 = 1950.

Diagram 5: p. Försvarets fabriksverk: Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



ning, tvätterirörelse samt försäljning av statlig överskottsmateriel. I det följande har eliminerats de fastigheter och maskiner som utnyttjas av arméförvaltningen, numera försvarets materielverk, och framställningen avser sålunda fabriksverkets egen verksamhet.

a. *Produktions- och prisutveckling. Resultat.* Närmast efterföljande tabeller 5: 31–5: 33 samt diagram 5: p utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysning av utvecklingen i rubricerat avseende.

Fabriksverkets omsättning har över hela perioden stigit från 45 milj. kr. till 184 milj. kr., innebärande en årlig ökning med i genomsnitt 10,5 %. Ökningstakten har varit mycket ojämn mellan delperioderna, nämligen

%	13,5	0,7	18,7

Av diagram 5: p framgår att omsättningen steg kraftigt mellan 1950/51 och 1952/

Tabell 5:32. Försvarets fabriksverk: Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå.

	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	115	114
1952	143	123
1953	138	125
1954	131	126
1955	133	126
1956	128	126
1957	130	136
1958	125	129
1959	137	125
1960	138	123
1961	164	126
1962	184	131
1963	232	131
1964	304	133
1965	327	138

Källor: För bruttoproduktionsvärdet har använts verkets uppgifter om omsättningen. Prisindex har framräknats med hjälp av material till den årliga industristatistiken, tillämpligt prisindex för vederbörande branscher samt verkets uppgifter om värdet av fakturerad tvätt samt tvättgodsmängd. Index 1950 = 100.

Tabell 5:33. Försvarets fabriksverk: Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disp. statskapital	D:o i % av tillgångar, brutto	D:o i % av omsättningen	Nettoöverskott i % av disp. statskapital
1950/51	10,1	3,8	7,7	3,5
1951/52	12,8	4,4	7,5	4,9
1952/53	14,5	4,8	6,4	6,5
1953/54	13,4	4,3	6,3	4,9
1954/55	11,4	3,6	6,1	3,5
1955/56	11,2	3,5	6,3	3,5
1956/57	11,3	3,2	7,3	3,6
1957/58	11,5	3,7	7,4	3,7
1958/59	11,4	3,7	8,3	3,5
1959/60	10,9	3,1	7,4	3,4
1960/61	10,0	2,7	6,7	3,5
1961/62	10,5	2,7	5,9	3,6
1962/63	10,5	2,6	5,3	3,6
1963/64	9,5	2,4	4,4	3,6
1964/65	10,2	2,7	4,3	4,8

53, men att den sedan legat på ungefär oförändrad nivå fram till 1960/61, varefter den på nytt stigit kraftigt.

Produktionsvolymen har under perioden ökat med i genomsnitt drygt 8 % per år. Utvecklingen för hela perioden kan jämföras med industriproduktionens ökning, 5,1 %. Exceptionellt kraftig har ökningen varit under sista delperioden, ca 19 %.

Fabrikernas fakturering har ökat från drygt 60 milj. kr. i mitten på 1950-talet till ca 145 milj. kr. 1965/66. Ökningstakten har stegrats märkbart under senare år. Däri ingående exportförsäljning har ökat snabbast, från mindre än 10 milj. kr. till nästan 70 milj. kr. Försäljningen av militära produkter har med vissa variationer mellan enskilda år hållit sig på ungefär oförändrad nivå, mellan 50–60 milj. kr. Försäljningen av civila produkter har också visat en jämn ökningstakt under hela perioden. Den uppgick 1965/66 till drygt 20 milj. kr.

Tvätteriernas fakturering ökade starkt under perioden, från drygt 10 milj. kr. i mitten av 1950-talet till 43 milj. kr. 1965/66, dvs. med ca 250 %.

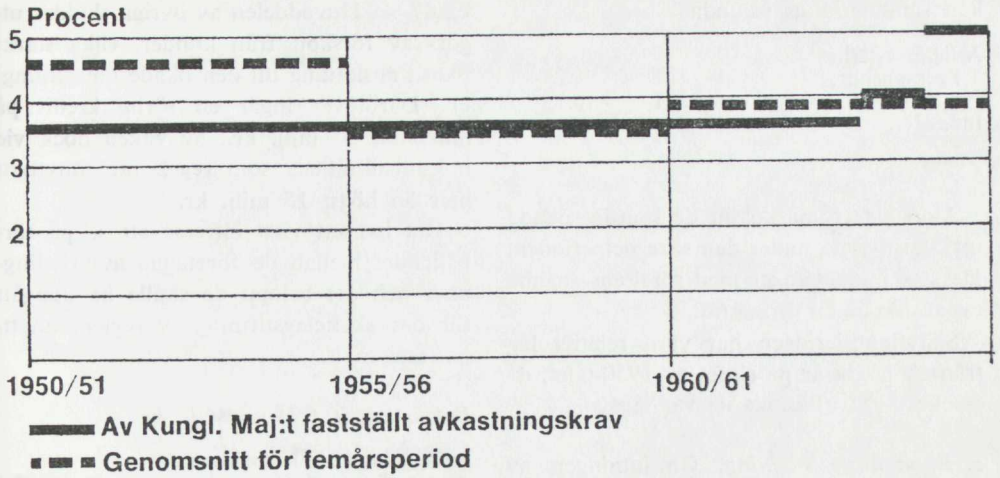
Under budgetåren 1964/65–1965/66 har försäljningen av överskottsmateriel skjutit i höjden. 1965/66 uppgick den till 17 milj. kr.

Fabriksverket arbetar under konkurrens. T. o. m. 1955 har priserna utvecklats i takt med konsumentprisindex och därefter i något långsammare takt. I relation till konsu-

Tabell 5:34. Försvarets fabriksverk: Faktureringens fördelning på produktgrenar vissa år. Milj. kr.

	Militär	Civil	Export	Summa nytillverkning	Tvätterier	Överskottsförsäljning	Summa omsättning
1950/51	29,9	8,8	1,2	39,9	6,7		46,6
1952/53	52,1	9,6	8,8	70,5	9,5		80,0
1954/55	47,6	9,4	7,6	64,6	10,6		75,2
1957/58	55,5	7,8	3,0	66,3	13,7		80,0
1959/60	48,5	9,0	0,8	58,3	19,7		78,0
1961/62	54,4	9,6	3,7	67,7	26,1	9,5	103,3
1962/63	60,1	13,8	7,7	81,6	27,8	8,5	117,9
1964/65	65,6	19,6	47,6	132,8	37,1	13,9	183,8
1965/66	55,8	21,6	67,9	145,3	42,6	17,4	205,3

Diagram 5: q. Försvarets fabriksverk: Redovisat överskott i procent av i medeltal disponerat statskapital 1950/51—1964/65.



mentpriserna har under perioden verkets prisnivå förändrats med i genomsnitt ./. 2 % per år.

Bruttoöverskottsmarginalen har stigit under mellanperioden och därefter väsentligt minskat. Den var i genomsnitt under delperioderna

%	6,7	7,3	5,1

Både antalet anställda och produktionen per anställd har ökat i snabb takt, under 1960-talet med ca 7,5 resp. 10,5 % per år. Marginalsammanpressningen torde vara ett resultat av lönekostnadsstegringar och marknadsanpassning av priserna.

Avskrivningarna beräknas på det historiska anskaffningsvärdet. Stickprovsvis har för ett år undersökts hur avskrivningarna skulle ha varit om verket gjort skattemässigt maximalt tillåtna avskrivningar. Resultatet framgår nedan.

År	Verkställd avskrivning	Max. tillåten enligt skatteregler	Differens
1964/65	4,0	9,1	— 5,1

Redovisningen i avsnitt "Ekonomisk ställning" nedan antyder liknande förhållande för flera år. Den stora skillnaden pekar på att avskrivningarna kan ha varit otillräckliga.

Verkets skatter har varit obetydliga, 0,1–0,3 milj. kr. per år.

Av diagram 5: q framgår att verket under första delperioden redovisat ett överskott, som ligger något högre än fastställt avkastningskrav. För de två senare delperioderna är förhållandet delvis det motsatta.

Det överskott, som redovisas i tabell 5: 31 och diagram 5: q, motsvarar inleveransen av överskottsmedel till statsverket. Fabriksverket påpekar att man därutöver avsatt mellan en och drygt fem milj. kr. per år, motsvarande under femårsperioden 1961/62–1966/67 sammanlagt 26 milj. kr. till rationaliserings- och utvecklingsarbete. De årliga kostnaderna för dessa arbeten har mycket snabbt skjutit i höjden. Utvecklingsverksamheten budgetåret 1967/68 krävde 12,6 milj. kr., varav fabriksverket haft utifrån betalda utvecklingsuppdrag för 4,6 milj. kr. Även om avsättningen vissa år kan ha varit högre än samma års kostnad och därigenom en viss »vinstfondering» kan ha skett anser affärsverksutredningen inte att denna avsättning i samband med avkastningsbedömning bör betraktas som överskott. Rationalisering och utveckling kostnadsföres i andra verk direkt och minskar därigenom vinsten. Ett analogt betraktelsesätt måste anläggas beträffande fabriksverket.

b. *Investeringar – finansiering.* Investeringsutvecklingen under de tre delperioderna kan sammanfattas sålunda

Årlig investering i genomsnitt, milj. kr.	4,6	5,1	10,7
Index	100	111	233

Man lägger märke till de kraftigt ökade investeringarna under den sista delperioden. Dessa sammanhänger med rörelsens snabba expansion under denna tid.

Självfinansieringen har varit relativt låg frånsett några år på slutet av 1950-talet, då emellertid investeringarna var låga.

c. *Ekonomisk ställning.* Omslutningen av balansräkningen brutto har under femtonårsperioden drygt trefaldigats.

Värdeminskningskontots andel i finansieringen har kraftigt minskat. Detta kan sammanhänga med dels att avskrivningarna sannolikt varit för låga, dels att en stor del av tillgångarna anskaffats under senare år. Detta är i och för sig en naturlig följd av verkets snabba expansion.

Kapitalmedlens andel i finansieringen har också minskat, medan andelen för övriga skulder avsevärt ökat, från ca 24 % till ca 47 %. Huvuddelen av övriga skulder utgörs av förskott från kunder, vilka starkt ökat i anslutning till den ökade omsättningen. Därutöver ingår en rörlig kredit på maximalt 30 milj. kr., av vilken dock vid bokslutstillfällena som regel inte utnyttjats mer än högst 15 milj. kr.

Det har ett visst intresse att se på förhållandet mellan de företagna avskrivningarna och det belopp de skulle ha uppgått till om skattelagstiftningens regler utnyttjats maximalt.

Balansdag 30.6.1966. Milj. kr.

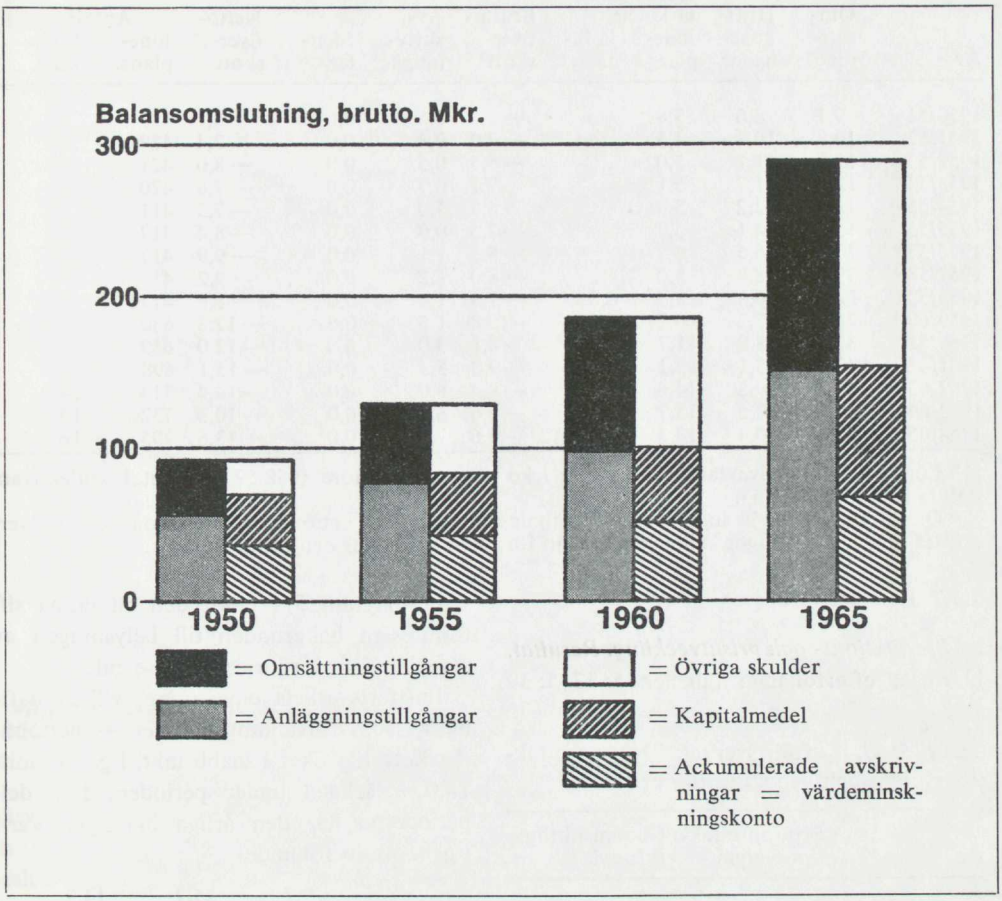
Anläggningarnas historiska anskaffningsvärde	167,6
Värdeminskningskontots storlek	69,7
D:o vid max. avskrivningar enligt skattelagstiftningen	87,5

Resultatet av jämförelsen visar att de ackumulerade avskrivningarna skulle ha kunnat vara 17,8 milj. kr. större. En motsvarande jämförelse beträffande tillämpad lagervärdering visar att lagerreserven skulle ha kunnat vara avsevärt större.

Tabell 5: 35. Försvarets fabriksverk: Investeringar och finansiering, milj. kr. Självfinansieringsgrad, %.

År	Bruttoinvestering	Finansierat genom: Avskrivningsmedel från riksstaten	Avskrivningsmedel inom fonderna	Övriga kapitalmedel	Investeringsbemyndigande	Summa finansierat	Självfinansieringsgrad, %
1950/51	3,6	0,2	2,2	0,0	1,2	3,6	
1951/52	3,5	0,2	2,6	—	0,7	3,5	
1952/53	4,4	0,1	2,5	—	1,8	4,4	
1953/54	4,7	—	2,9	—	1,8	4,7	
1954/55	6,9	—	3,0	—	3,9	6,9	
1955/56	8,0	—	3,2	—	4,8	8,0	37,6
1956/57	7,5	—	3,3	—	4,2	7,5	41,9
1957/58	4,4	—	3,9	0,0	0,5	4,4	86,7
1958/59	2,5	—	4,1	0,0	— 1,6	2,5	149,5
1959/60	3,2	—	4,0	0,0	— 0,8	3,2	105,5
1960/61	4,6	—	3,2	0,0	1,4	4.6	54.9
1961/62	6,2	—	3,4	—	2,8	6,2	45,1
1962/63	6,2	—	3,6	0,0	2,6	6,2	45,4
1963/64	19,4	—	3,6	0,1	15,7	19,4	14,7
1964/65	17,1	—	4.0	0,1	13,0	17,1	21,9

Diagram 5: r. Försvarets fabriksverk. Ekonomisk ställning per den 1.7.1950, 1955, 1960 och 1965.



Tabell 5: 36. Försvarets fabriksverk: Balansräkningar.

	1.7.50		1.7.55		1.7.60		1.7.65	
	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%
A. Anläggningar, brutto								
1. Tillgångar	*92,5*	*100,0*	*127,8*	*100,0*	*184,5*	*100,0*	*289,7*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	55,8	60,3	75,6	59,2	98,5	53,4	150,0	51,8
b) Omsättningstillg.	36,7	39,7	52,2	40,8	86,0	46,6	139,7	48,2
2. Skulder	*92,5*	*100,0*	*127,8*	*100,0*	*184,5*	*100,0*	*289,7*	*100,0*
a) Kapitalmedel	34,3	37,1	42,5	33,3	50,3	27,3	86,2	29,8
b) Värdeminskn.konto	35,6	38,5	41,9	32,8	50,4	27,3	66,2	22,9
c) Övriga skulder	22,6	24,4	43,4	33,9	83,8	45,4	137,3	47,3
B. Anläggningar, netto								
1. Tillgångar	*56,9*	*100,0*	*85,9*	*100,0*	*134,1*	*100,0*	*223,5*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	20,2	35,5	33,7	39,2	48,1	35,9	83,9	37,5
b) Omsättningstillg.	36,7	64,5	52,2	60,8	86,0	64,1	139,6	62,5
2. Skulder	*56,9*	*100,0*	*85,9*	*100,0*	*134,1*	*100,0*	*223,5*	*100,0*
a) Kapitalmedel	34,3	60,3	42,5	49,5	50,3	37,5	86,2	38,6
b) Övriga skulder	22,6	39,7	43,4	50,5	83,8	62,5	137,3	61,4

Tabell 5: 37. Luftfartsverket: Ekonomiskt resultat, milj. kr.

År	Omsättning[2]	Driftkostnader	Därav direkta löner[1] löneplans.	koll.-anst.	Bruttoöverskott[2]	Avskrivningar	Skatter	Nettoöverskott	Antal[1] löneplans.	koll.-anst.
1950/51	9,1	8,6	3,8		— 5,6	0,5	0,0	— 6,1	431	
1951/52	10,8	10,4	4,5		— 7,0	0,4	0,0	— 7,4	429	
1952/53	12,2	11,7	5,0		— 7,5	0,5	0.0	— 8,0	421	
1953/54	12,4	11,7	5,1		— 7,1	0,7	0,0	— 7,8	420	
1954/55	13,2	12,2	5,3		— 6,3	1,0	0,0	— 7,3	411	
1955/56	15,0	14,1	5,9		— 7,5	0,9	0,0	— 8,4	417	
1956/57	17,6	16,5	6,7		— 8,8	1,1	0,0	— 9,9	417	
1957/58	19,2	18,0	8,0		— 8,0	1,2	0,0	— 9,2	417	
1958/59	22,2	20,8	8,8	0,8	— 7,5	1,4	0,0	— 8,9	417	
1959/60	26,7	25,2	10,2	1,0	— 10,8	1,5	0,0	— 12,3	630	
1960/61	32,7	28,8	11,7	1,3	— 8,1	3,9	0,0	— 12,0	659	
1961/62	40,4	35,1	13,1	2,0	— 9,8	5,3	0,0	— 15,1	698	
1962/63	45,5	39,5	14,6	2,1	— 8,4	6,0	0,0	— 14,4	714	142
1963/64	49,2	42,5	15,7	2,3	— 3,6	6,7	0,0	— 10,3	732	142
1964/65	57,4	50,4	18,3	2,8	— 6,6	7,0	0,0	— 13,6	795	167

[1] Löner till kollektivavtalsanställda har icke särredovisats före 1958/59 och antal kollektivanställda icke före 1962/63.

[2] Omsättningen utgör summan av försäljningsintäkter och nettounderskott medan bruttoöverskottet (underskott) utgör skillnaden mellan försäljningsintäkter och driftkostnader.

5.3.7 Luftfartsverket

a. *Produktions- och prisutveckling. Resultat.*

Närmast efterföljande tabeller 5: 37–5: 39 samt diagram 5: s utgör den allmänna siffermässiga bakgrunden till belysningen av utvecklingen i rubricerat avseende.

Tabell 5: 38. Luftfartsverket: Bruttoproduktionsvolym och genomsnittlig prisnivå.

År	Bruttoproduktionsvolym	Genomsnittlig prisnivå
1950	100	100
1951	125	80
1952	150	89
1953	125	107
1954	150	111
1955	175	114
1956	200	117
1957	275	109
1958	325	123
1959	350	133
1960	350	172
1961	400	192
1962	475	197
1963	450	259
1964	475	288
1965	500	327

Källor: Grundmaterial till Statistiska centralbyråns nationalräkenskaper (SM V 1967: 8). Till grund för beräkningarna ligger från inhemska flygbolag insamlad information samt luftfartsstyrelsens statistik. Fastprisberäkningarna har gjorts med hjälp av prisindex för flygresor och volymindex av godstonkm i internationell trafik. Index 1950 = 100.

Luftfartsverkets omsättning, vilken definieras som försäljningsintäkter + nettounderskott, har ökat i snabb takt, i genomsnitt 14,0 % årligen under perioden. För delperioderna har den årliga ökningen varit i genomsnitt följande

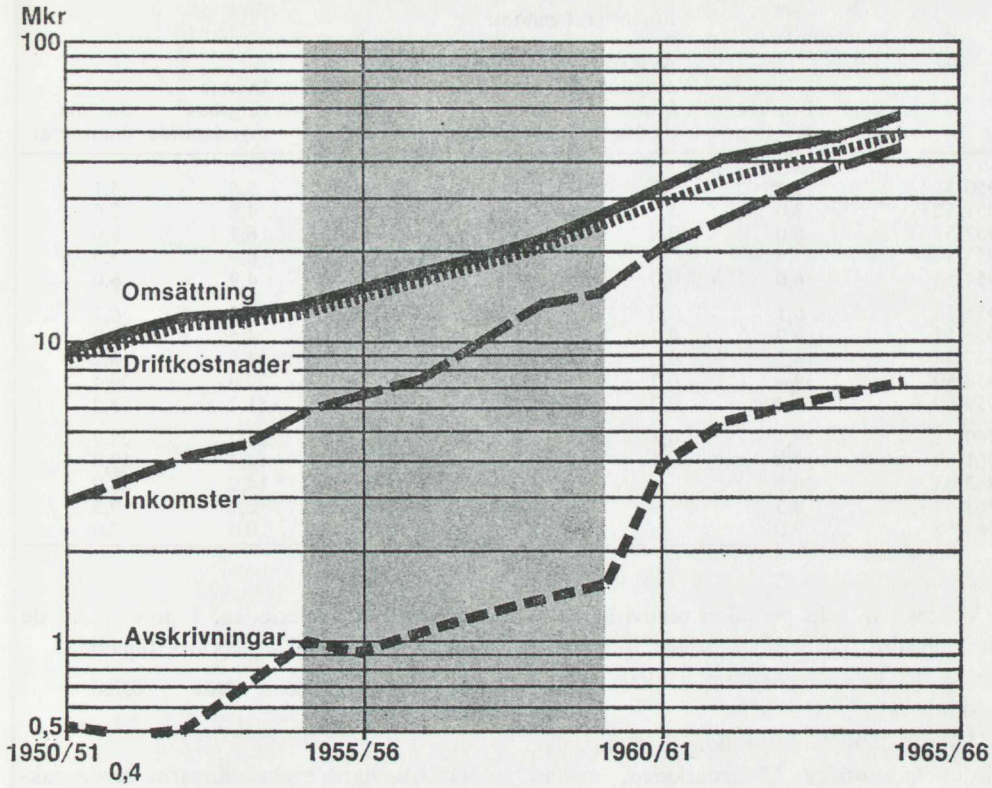
%	9,7	15,7	14,9

Verkets produktionsvolym har också ökat mycket kraftigt. Den har under tidsperioden stigit med i genomsnitt 11,7 % per år. Utvecklingen sammanhänger självfallet med flygets snabba utveckling.

Verkets prisnivå har från slutet av 1950-talet utvecklats kraftigare än konsumentpriserna. Under hela perioden har verkets priser ökat med i genomsnitt 8,1 % per år. Konsumentprisernas motsvarande ökning var 4,3 %.

Enligt riktlinjerna för den statliga trafikpolitiken bör varje trafikgren i princip själv svara för de kostnader den förorsakar det allmänna. Under senare år har åtgärder vidtagits för att anpassa verkets taxor för den civila luftfarten till att uppfylla kravet på täckning av verkets samtliga kostnader. För

Diagram 5: s. Luftfartsverket: Ekonomiskt resultat 1950/51—1964/65. Log. skala.



närvarande sker underskottstäckningen med ett driftbidrag, som enligt statsmakternas beslut bör avvecklas i den takt, som bedöms lämplig med hänsyn till möjliga utgiftsbegränsningar och intäktsökningar. Riktpunkten för denna avtrappning av driftbidraget bör vara en minskning av storleksordningen 2,5 milj. kr. per år.

Tabell 5:39. Luftfartsverket: Avkastningsrelationer.

År	Bruttoöverskott i % av disponerat statskapital	D:o i % av tillgångar, brutto	D:o i % av omsättning	Nettoöverskott i % av disponerat statskapital
1950/51	—16,5	—5,9	—61,5	—18,0
1951/52	—18,8	—7,2	—64,8	—19,8
1952/53	—17,8	—7,3	—61,5	—19,0
1953/54	—14,5	—6,5	—57,3	—15,9
1954/55	—11,5	—5,4	—47,7	—13,3
1955/56	—12,5	—6,1	—50,0	—14,0
1956/57	—13,6	—6,8	—50,0	—15,3
1957/58	—11,0	—5,8	—41,7	—12,6
1958/59	—7,7	—4,5	—33,8	—9,1
1959/60	—7,6	—5,0	—40,4	—8,6
1960/61	—4,5	—3,2	—24,8	—6,7
1961/62	—4,9	—3,5	—24,3	—7,6
1962/63	—3,9	—2,8	—18,5	—6,7
1963/64	—1,6	—1,2	—7 3	—4,6
1964/65	—2,9	—2,1	—11,5	—6,1

Tabell 5:40. Luftfartsverket: Investeringar och finansiering, milj. kr.

År	Brutto-investering	Finansierat genom: Avskrivningsmedel från riksstaten	Avskrivningsmedel inom fonderna	Övriga kapitalmedel	Investeringsbemyndigande	Summa finansierat
1950/51	5,1	0,7	0,4	0,2	3,8	5,1
1951/52	7,0	1,7	0,4	0,1	4,8	7,0
1952/53	8,0	0,8	0,5	—	6,7	8,0
1953/54	7,5	—	0,6	0,0	6,9	7,5
1954/55	6,0	0,0	1,1	—	4,9	6,0
1955/56	6,1	0,0	0,9	—	5,2	6,1
1956/57	6,0	0,4	1,1	—	4,5	6,0
1957/58	13,2	0,2	1,2	—	11,8	13,2
1958/59	39,4	0,2	1,4	0,2	37,6	39,4
1959/60	53,4	0,2	1,5	0,0	51,7	53,4
1960/61	28,7	0,1	3,9	0,0	24,7	28,7
1961/62	19,8	0,1	5,3	0,1	14,3	19,8
1962/63	20,9	—	6,0	—	14,9	20,9
1963/64	9,5	—	6,7	0,1	2,7	9,5
1964/65	7,0	—	7,0	0,0	0,0	7,0

Verket har hela perioden redovisat bruttounderskott, vilka dock under periodens senare del haft en vikande tendens även i absoluta tal.

Antalet löneplansanställda har ungefär fördubblats under 15-årsperioden, medan bruttoproduktionsvolymen samtidigt femfaldigats.

Avskrivningarnas absoluta storlek har ökat snabbt. Men även avskrivningstakten har ökat under perioden. I procent av de totala tillgångarna har de varit följande.

50/51	55/56	60/61	65/66
0,5	0,7	1,5	2,2

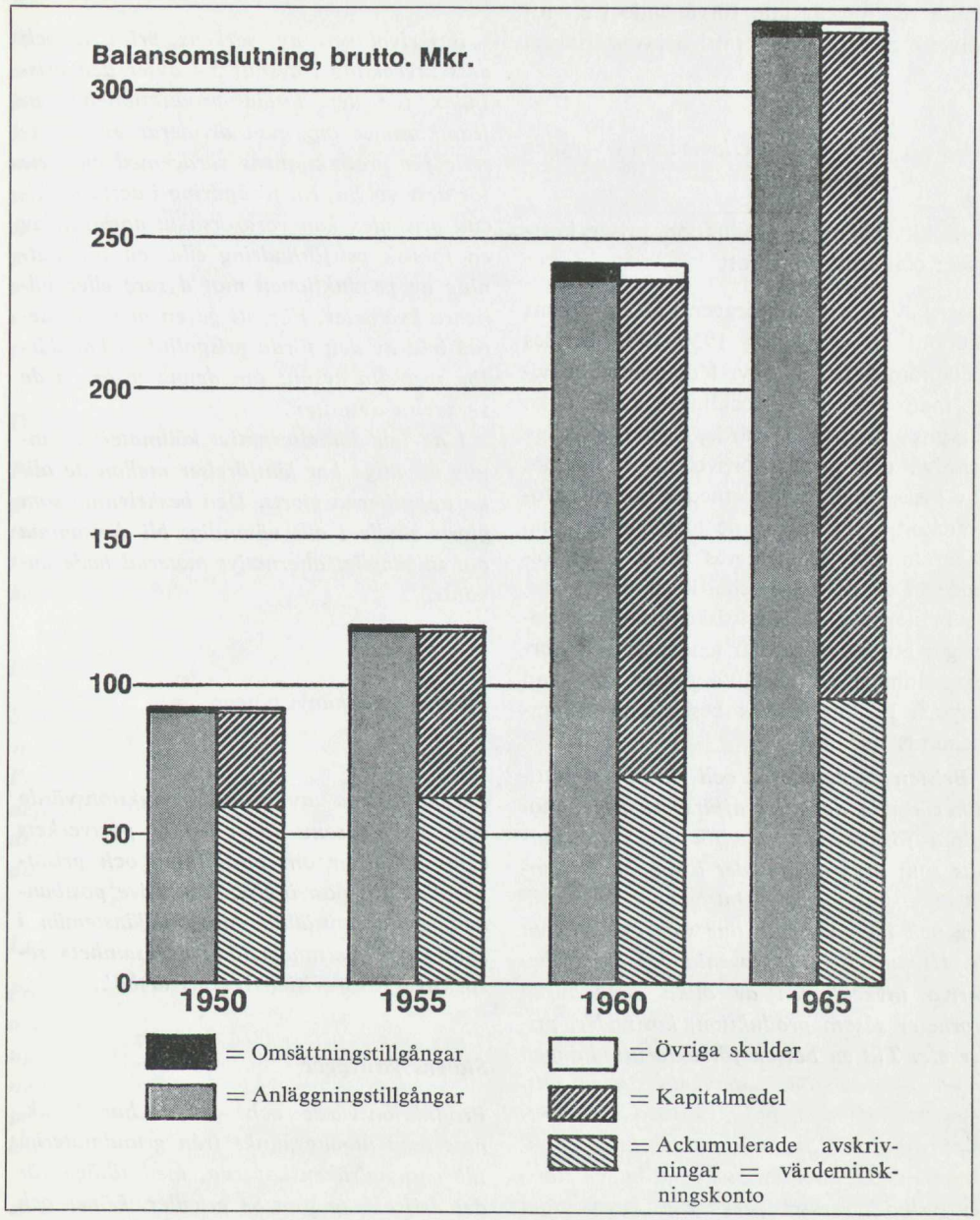
De företagna avskrivningarna torde oaktat utvecklingen ha varit väl låga.

Nettounderskottet i relation till det i medeltal disponerade statskapitalet har under 15-årsperioden minskat från 18 till 6 %.

Tabell 5:41. Luftfartsverket: Balansräkningar.

	1.7.50		1.7.55		1.7.60		1.7.65	
	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%	Milj. kr.	%
A. Anläggningar, brutto								
1. Tillgångar	*92,9*	*100,0*	*119,8*	*100,0*	*241,9*	*100,0*	*323,5*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	91,9	98.9	118,9	99,2	236,6	97,8	320,0	98,9
b) Omsättningstillg.	1.0	1,1	0,9	0,8	5,3	2,2	3,5	1,1
2. Skulder	*92,9*	*100,0*	*119,8*	*100,0*	*241,9*	*100,0*	*323,5*	*100,0*
a) Kapitalmedel	32,1	34,6	56,9	47,5	168,0	69,4	224,6	69,4
b) Värdeminskn.konto	59,8	64,4	62,0	51,7	68,6	28,4	95,4	29,5
c) Övriga skulder	1,0	1,0	0,9	0,8	5,3	2,2	3,5	1,1
B. Anläggningar, netto								
1. Tillgångar	*33,1*	*100,0*	*57,8*	*100,0*	*173,3*	*100,0*	*228,1*	*100,0*
a) Anläggningstillg.	32,1	97 0	56,9	98,4	168,0	96,9	224,6	98,5
b) Omsättningstillg.	1,0	3,0	0,9	1,6	5,3	3,1	3,5	1,5
2. Skulder	*33,1*	*100,0*	*57,8*	*100,0*	*173,3*	*100,0*	*228,1*	*100,0*
a) Kapitalmedel	32,1	97,0	56,9	98,4	168,0	96,9	224,6	98,5
b) Övriga skulder	1.0	3.0	0,9	1,6	5,3	3,1	3,5	1,5

Diagram 5: t. Luftfartsverket: Ekonomisk ställning per den 1.7.1950, 1955, 1960 och 1965.



b. *Investeringar – finansiering.* Verkets investeringsutveckling enligt tabell 5: 40 innebär sammanfattningsvis för delperioderna

Milj.kr.	6,7	23,6	17,2
Index	100	352	257

De här redovisade investeringarna visar dock inte de verkliga kostnaderna för verkets anläggningar. Såväl staten som kommuner har genom markupplåtelser och på andra sätt i stor utsträckning subventionerat flygplatsanläggningarna.

c. *Ekonomisk ställning.* Av bruttoredovisningen framgår att kapitalmedlens andel av skulderna ökat från 34,6 % till 69,4 % medan värdeminskningskontots andel minskat

från 64,4 % till 29,5 %. En utveckling i denna riktning är inte förvånande i ett relativt ungt verk med kraftiga investeringar.

5.4 *Sammanfattande beskrivning av verkens ekonomiska utveckling*

5.4.1 Utveckling av produktion, priser, kostnader och bruttoöverskott

Några av de centrala dragen i affärsverkens ekonomiska utveckling 1950–1965 belyses i diagram 5: u och 5: v. I diagram 5: u visas indexserier för utvecklingen av de olika verkens produktionsvärde, genomsnittliga prisnivå och produktionsvolym. I diagram 5: v visas totala driftkostnader samt bruttoöverskott i procent av de totala intäkterna. Diagrammen kommenteras något i det följande. Det måste emellertid understrykas, att bristerna i det statistiska grundmaterialet gör att det snarare är tendenser och storleksordningar än absoluta nivåer som kan belysas. Källmaterialets beskaffenhet kommenteras nedan.

Bristen på detaljerad och jämförbar statistik rörande de olika affärsverkens ekonomiska förhållanden medför att varje slutsats som dras utifrån det i kapitel 5 framlagda siffermaterialet härigenom blir osäker och man vet inte hur stor osäkerheten är. Huvudsyftet med avsnitt 5.4 är att beskriva utvecklingen av olika ekonomiska storheter såsom produktion, kostnader, priser etc. Till en början försökte utredningen så långt som möjligt använda sig av riksrevisionsverkets årsbok, statistiska centralbyråns nationalräkenskaper respektive publikationen »Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet». Vid en kontakt med affärsverken visade det sig dock att dessa på så många punkter hade en avvikande uppfattning att det tedde sig nödvändigt att i stället – med några få undantag – acceptera verkens uppgifter.

I vissa fall har redovisningen avsett budgetår, i andra fall kalenderår. Med tanke på tidsperiodens längd har utredningen bortsett från detta problem. Beteckningen 1950 kan alltså i vissa fall avse budgetåret 1950/51.

Beskrivningen av verkens prisnivå och dess utveckling i avsnitt 5.4 avser den prisindex för den totala produktionen som framkommer om man dividerar en indexserie för produktionens värde med en serie för dess volym. En förändring i detta implicita prisindex kan vara orsakat antingen av en faktisk prisförändring eller en förskjutning av produktionen mot dyrare eller billigare kvaliteter. För att ge en mer nyanserad bild av den förda prispolitiken har därför speciella avsnitt om denna införts i de verksvisa avsnitten.

I de fall där alternativt källmaterial funnits att tillgå har jämförelser mellan de olika uppgifterna gjorts. Den beskrivning som gjorts skulle i allt väsentligt bli densamma om tillgängligt alternativt material hade använts.

Speciella källhänvisningar

Postverket

Beräkningarna av bruttoproduktionsvärde och -volym samt löner enligt postverkets egna uppgifter om omsättning och prisutveckling för poströrelsen exklusive postbanken. Antal anställda enligt »Tjänstemän i statlig och statsunderstödd verksamhet» respektive Riksrevisionsverkets årsbok.

Statens järnvägar

Produktionsvärde och -volym har beräknats med utgångspunkt från grundmaterial till nationalräkenskaperna, med tillägg för det driftbidrag som SJ erhåller. Löner och antal anställda enligt SJ:s egna uppgifter.

Televerket

Produktionsvärde och -volym har beräknats med utgångspunkt från grundmaterial till nationalräkenskaperna. Övriga uppgifter enligt televerket. Samtliga beräkningar avser rörelsen exklusive rundradioverksamheten.

Vattenfallsverket

Produktionsvärde och -volym enligt uppgifter från verkets årsstatistik angående totala inkomster av elektrisk energi respektive total kraftförbrukning mätt i GWh. Lönesummor och antal anställda ur »Tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet» respektive Riksrevisionsverkets årsbok. Uppgifterna har reducerats med den del som avser i investeringsverksamhet sysselsatt personal med hjälp av uppgifter från vattenfallsverket.

Domänverket

Produktionsvärde och -volym enligt uppgifter från verkets årsstatistik angående totala inkomster av virke respektive totalt virkesuttag. Övriga uppgifter från domänverket.

Försvarets fabriksverk

Samtliga uppgifter utom produktionsvolymen enligt uppgifter från fabriksverket. Produktionsvolymen har beräknats genom deflatering av värdet för de olika verkstädernas produktion med hjälp av diverse producentprisindexar.

Luftfartsverket

Produktionsvärde och -volym enligt grundmaterial till nationalräkenskaperna. Övriga uppgifter enligt luftfartsverket. Lönesummor och antal avseende kollektivanställd personal för tidigare år i serierna har fått konstrueras med hjälp av enkla antaganden.

a. *Produktionsvärdet.* För affärsverken totalt, liksom för kommunikationsverken totalt, har bruttoproduktionens värde ökat i en takt, som tämligen nära ansluter sig till bruttonationalproduktens (BNP) värdemässiga ökning, om man betraktar femtonårsperioden som en helhet. Sedan mitten av 1950-talet har dock affärsverkens bruttoproduktionsvärde ökat klart lägre än BNP. Den genomsnittliga årliga procentuella värdeökningen av BNP 1950–1965 var ca 8,5 %. Motsvarande för affärsverkens totala bruttoproduktion var ca 8 % och för kommunikationsverken ca 7,5 %. Den motsvarande ökningen under perioden 1960–1965 var för BNP 9,5 % per år och för affärsverken 7,5 %. Den andel av nationalinkomsten, som åtgått till köp av affärsverkens varor och tjänster, har därför sjunkit med kanske en halv procentenhet under perioden. Hela denna nedgång faller på perioden 1960–1965. Affärsverken tillsammans bidrog under 1950-talet med en i stort sett konstant andel av BNP, 5 %. Under perioden 1960–1965 sjönk denna andel och uppgick år 1965 till 4,5 %. Vid bedömningen av innebörden av denna relationsförskjutning bör även beaktas att priserna för affärsverkens produktion under periodens senare del ökat mindre än konsumentpriserna.

Produktionsvärdets ökningstakt har varierat kraftigt mellan de olika verken såsom framgår av diagram 5: u och av nedanstående tabell.

De enskilda verken uppvisar i stort sett en jämn och kontinuerlig utveckling. Undantag härifrån är SJ, som uppvisar två sannolikt konjunkturbetingade nedgångsperioder, 1952–1954 och (om man bortser från driftbidraget) 1957–1959. Vidare undantag utgör domänverket med sitt starka beroende av skogskonjunkturens utveckling

Tabell 5:42. Genomsnittlig ökning av produktionsvärdet 1950—1965

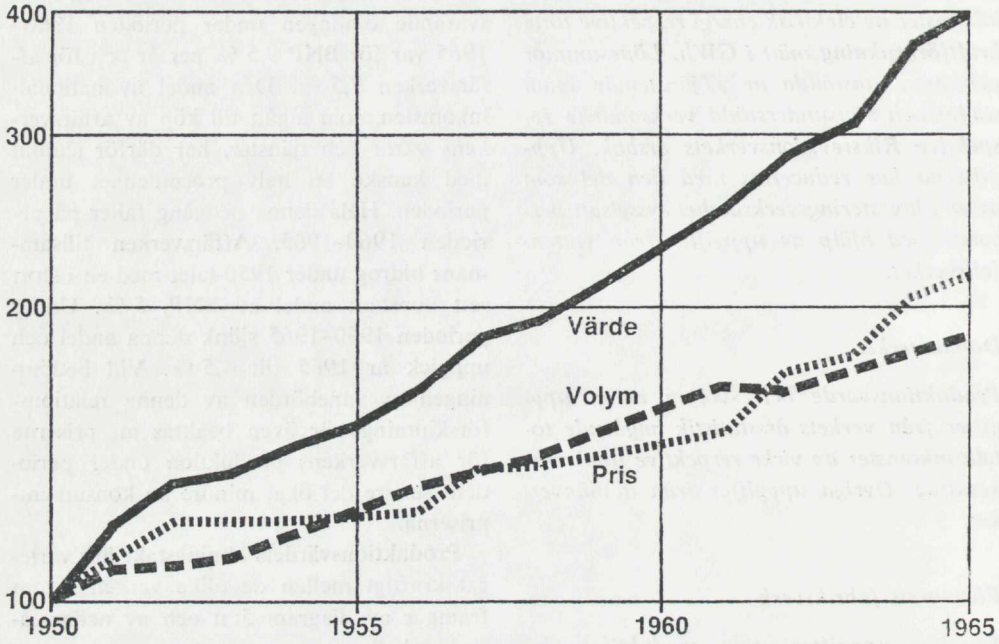
(Talen avrundade till jämna halvtal)

% per år	1950—1965	1960—65
BNP	8,5	9,5
Affärsverken totalt	8,0	7,5
Postverket	9,5	12,0
SJ[1]	6,0	5,5
Televerket	10,0	9,0
Vattenfallsverket	11,5	6,0
Domänverket[2]	7,0	4,5
Fabriksverket	10,5	16,0

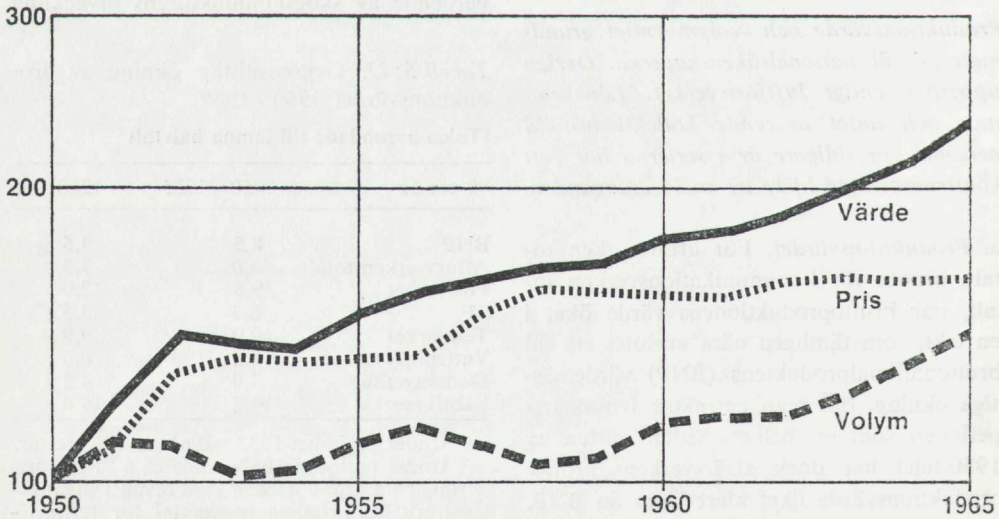
[1] Under perioden 1952—1965 ca 4 % per år.
[2] Under perioden 1952—1965 ca 3 % per år.
Anm.: På grund av den låga nivån i utgångsläget erhålles orimliga procenttal för luftfartsverket.

Diagram 5: u. Bruttoproduktionsvärde, -volym och genomsnittlig prisnivå i affärsverken 1950—1965. Index 1950 = 100. Log. skala.

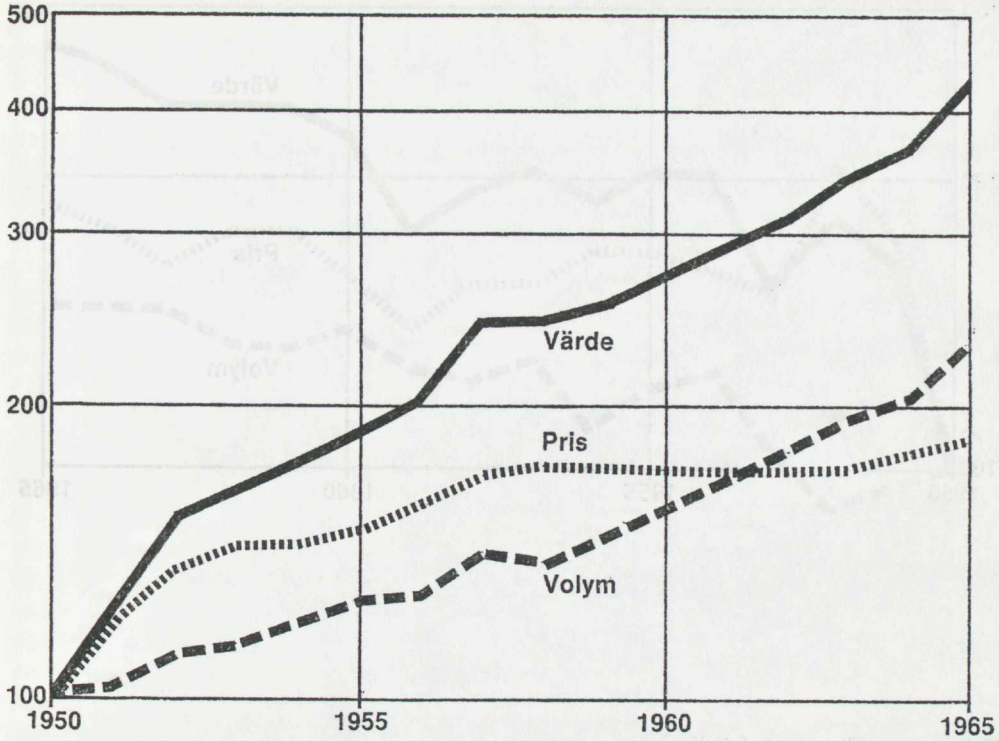
Deldiagram: Postverket



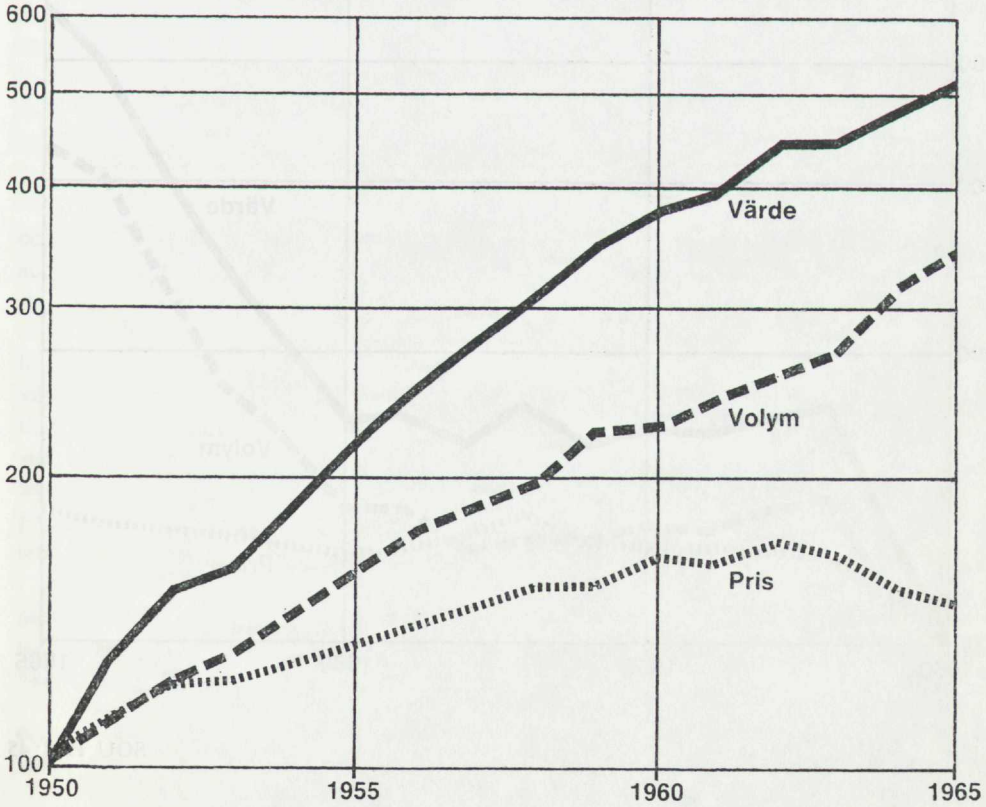
Deldiagram: Statens järnvägar



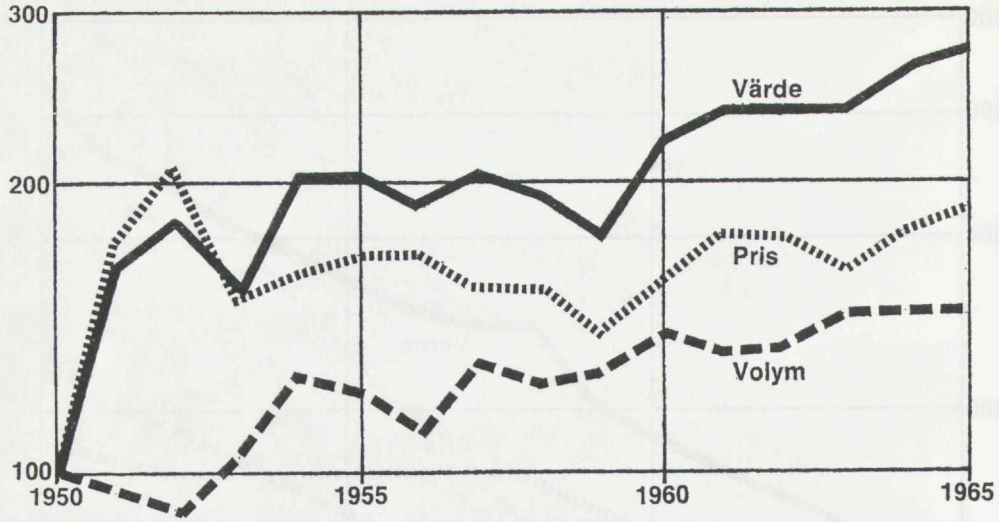
Deldiagram: Televerket



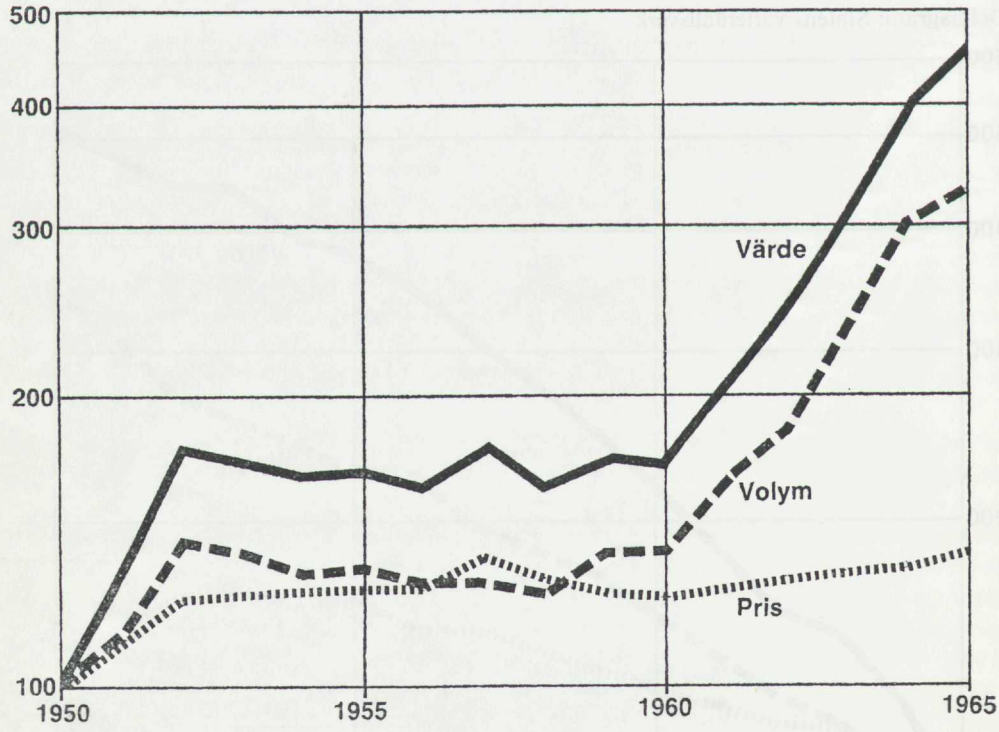
Deldiagram: Statens vattenfallsverk



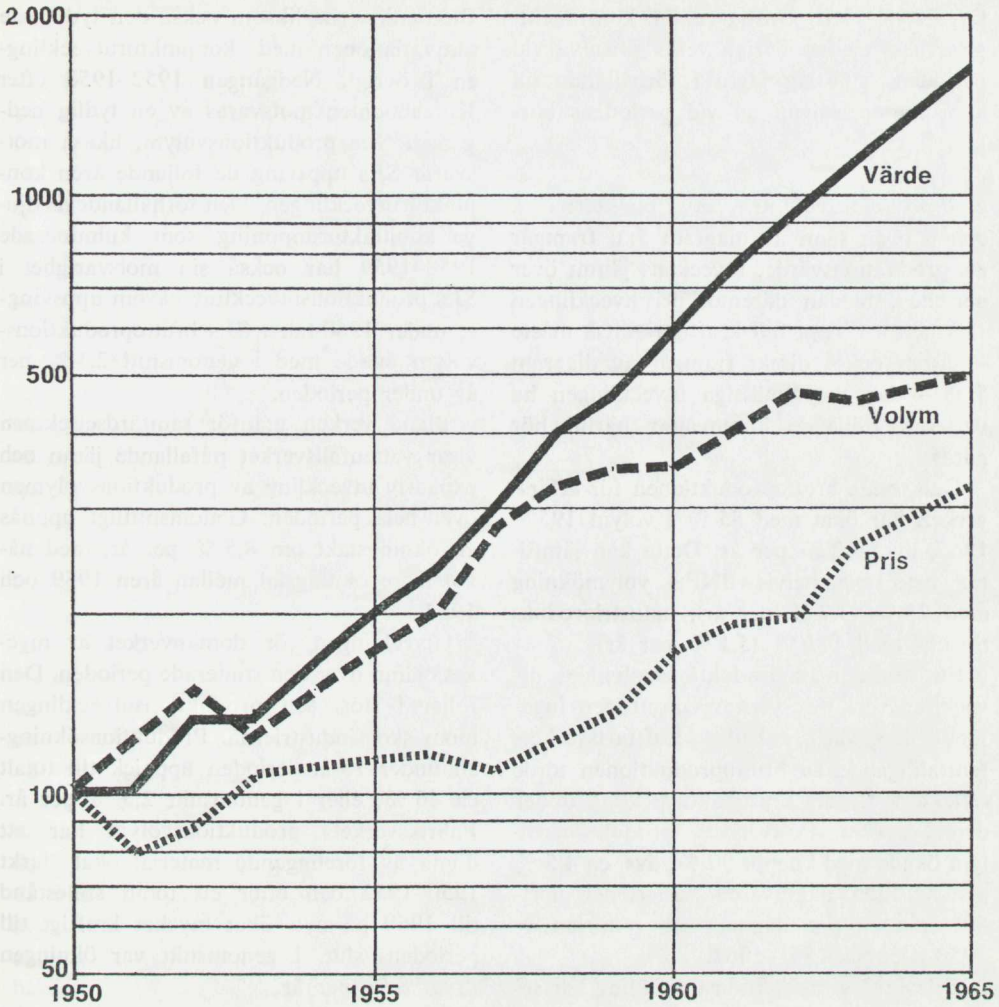
Deldiagram: Domänverket



Deldiagram: Försvarets fabriksverk



Deldiagram: Luftfartsverket



och fabriksverket, som uppvisar en påtaglig acceleration under 1960-talet efter en total stagnation 1952–1960.

b. *Prisnivån.* Utvecklingen av den sammanvägda prisindex för verkens hela produktion, som här studeras, behöver i och för sig inte avspegla den prispolitik, som förts av verken. Därför har en redogörelse för prispolitiken införts i de verksvisa avsnitten, 5.3.

Sammanfattningsvis kan anföras att den genomsnittliga prisnivåns utveckling för vattenfallsverket, SJ och televerket synes ha varit tämligen likartad. En period med förhållandevis kraftiga prisstegringar avbröts mot slutet av 1950-talet respektive början av 1960-talet av en stagnerande – för vattenfallsverket t. o. m. sjunkande – utveckling. Postverket har – enligt de mått som använts – sedan mitten av 1950-talet haft en kraftig prisökning. Detsamma gäller luftfartsverket från slutet av 1950-talet. Domänverket slutligen har haft en med skogskonjunkturerna kraftigt varierande prisutveckling. I stort sett synes dock prisläget ha legat på i genomsnitt oförändrad nivå sedan mitten av 1950-talet.

Som framgår av det följande innebär den beskrivna utvecklingen att det – mellan pe-

riodens början och dess slut – endast är postverkets och luftfartsverkets prisutveckling, som varit kraftigare än konsumentprisernas, medan övriga verks prisnivå vid periodens slut låg lägre i förhållande till konsumentprisnivån än vid periodens början.

c. *Produktionsvolymen.* Av punkterna a och b ovan samt av diagram 5: u framgår att produktionsvärdet utvecklats jämnt över perioden, medan däremot prisutvecklingen fluktuerat, i vissa fall kraftigt. Alltså måste – såsom också direkt framgår av diagram 5: u – den volymmässiga utvecklingen ha varierat. Följande kommentar härtill bör göras.

Den totala bruttoproduktionen för affärsverken har ökat med 85 % i volym 1950–1965, dvs. 4,2 % per år. Detta kan jämföras med exempelvis BNP:s volymökning med 73 % (3,7 % per år), industriproduktionens med 111 % (5,1 % per år).

Ett studium av produktionsvolymens utveckling verk för verk visar att den ingalunda har varit enhetlig. Luftfartsverkets femfaldigande av bruttoproduktionen torde reflektera flygets kraftiga utveckling under denna period. Postverkets produktionsvolym ökade med knappt 90 %, dvs. ca 4,5 % per år utan nämnvärda variationer bortsett från ett par stagnationsår i början av 1950-talet och 1961–1962.

Televerkets produktionsutveckling har sedan slutet av 1950-talet varit mycket kraftig. Under perioden 1958–1965 ökade bruttoproduktionsvolymen med ca 7,5 % per år mot ca 4,5 % under den tidigare delen av perioden.

Tabell 5:43. Genomsnittlig årlig procentuell volymförändring av produktionen.

	1950—55	1955—60	1960—65	1950—65
Affärsverken totalt	3,8	3,0	5,7	4,2
Industrin	3,3	4,0	8,1	5,1
BNP	3,0	3,3	4,9	3,7

Utvecklingen av Statens järnvägars bruttoproduktion är den som visar de största fluktuationerna liksom också den tydligaste samvariationen med konjunkturutvecklingen i övrigt. Nedgången 1952–1953 efter Koreaboomen motsvaras av en tydlig nedgång i SJ:s produktionsvolym, likaså motsvarar SJ:s uppsving de följande åren konjunkturutvecklingen. Den förhållandevis djupa konjunkturdoppning som kulminerade 1958–1959 har också sin motsvarighet i SJ:s produktionsutveckling liksom uppsvinget under 1960-talet. SJ:s bruttoproduktionsvolym ökade med i genomsnitt 2,4 % per år under perioden.

Bland verken utanför samfärdselsektorn visar vattenfallsverket påfallande jämn och expansiv utveckling av produktionsvolymen över hela perioden. Genomsnittligt uppnås en ökningstakt om 8,5 % per år, med något lägre ökningstal mellan åren 1959 och 1963.

Utvecklingen för domänverket är mycket ojämn över den studerade perioden. Den följer i stort sett produktionsutvecklingen inom skogsindustrierna. Produktionsökningen under 15-årsperioden uppgick till totalt ca 46 %, eller i genomsnitt 2,5 % per år. Fabriksverkets produktionsvolym har att döma av föreliggande material ökat starkt 1950–1952 och efter ett totalt stillestånd till 1960 på nytt ökat mycket kraftigt till periodens slut. I genomsnitt var ökningen drygt 8 % per år.

Som framgår av det föregående är det i utvecklingen av SJ:s och domänverkets produktion, som en samvariation med den allmänna konjunkturutvecklingen framträder klarast. Även för övriga verk förekommer dock variationer. Ett studium av dessa ger vid handen att prisutvecklingen under femtonårsperioden som regel utövat ett påtagligt utjämnande inflytande på de svängningar i intäktsutvecklingen, som av konjunkturella eller andra orsaker hade kunnat bli följden. Framförallt för SJ är det slående att indexkurvorna för pris- och volymutveckling är praktiskt taget spegelbilder av varandra. Den kraftiga nedgången i SJ:s produktionsvolym 1956–1958 uppvägdes så-

lunda av en kraftig prisökning, medan volymuppgången 1958–1961 och 1962–1965 motsvaras av en stagnerande prisnivå.

d. *Kostnaderna.* Kostnadsutvecklingen i procent av omsättningen belyses av diagram 5: v. Det är påtagligt hur lönekostnaderna för SJ ökat något snabbare än omsättningen under perioden och för domänverket har ökningen varit ännu snabbare. För fabriksverket noteras en kraftig ökning av lönekostnadernas andel under större delen av 1950-talet, men därefter en kraftigt sjunkande utveckling. Postverket och vattenfallsverket har haft en i stort sett parallell ökning av omsättning och lönekostnader, medan för televerket trenden varit kraftigt sjunkande.

Vad övriga driftkostnader – vari ingår vissa lönebikostnader – beträffar noteras främst att de för televerkets del ökat i väsentligt högre takt än omsättningen sedan 1954/55. Det är för televerket posten »reparationer och underhåll» som varit av stor betydelse. För postverket noteras också en i stort sett oavbruten ökning av andelen »övriga driftkostnader» sedan 1952/53.

För domänverkets del har övriga driftkostnader i stort sett utgjort en något ökande andel av omsättningen, medan man för SJ:s del lägger märke till en minskning av övriga driftkostnaders andel 1957–1960 samt därefter en ökning. För vattenfallsverket är bakgrunden till de markanta topparna under vissa år nederbördsunderskott, som föranlett extra kostnader för bränsle till värmekraftverken. Trenden är dock klart nedåtriktad sedan slutet av 1950-talet. För fabriksverket har andelen övriga driftkostnader minskat under 1950-talet och därefter ökat.

e. *Bruttoöverskottet.* Av diagram 5: v framgår, hur bruttoöverskottet i procent av omsättningen (marginalen) har utvecklats för affärsverken under tidsperioden. För diskussionen har i detta sammanhang valts bruttoöverskottet och inte nettoöverskottet.

Av diagrammet framgår att marginalen för vattenfallsverket hade en krympande tendens under mitten av 1950-talet, medan den därefter varit klart ökande. För televerket kan marginalutvecklingen sägas ha varit positiv under hela 1950-talet (med undantag för 1954/55–1957/58), men därefter sjunkande. Vid periodens slut var dock marginalen större än vid dess början, 34 % mot 28 %. För SJ:s del bröts den svagt positiva trenden 1954/55 och utvecklingen har därefter karakteriserats av kraftiga fluktuationer år från år.

Fabriksverkets marginal var grovt taget oförändrad t. o. m. 1959/60, men har därefter kraftigt krympt. För postverkets respektive domänverkets del kommer tvära kastningar mellan åren till synes, men trenden är entydig och klart negativ.

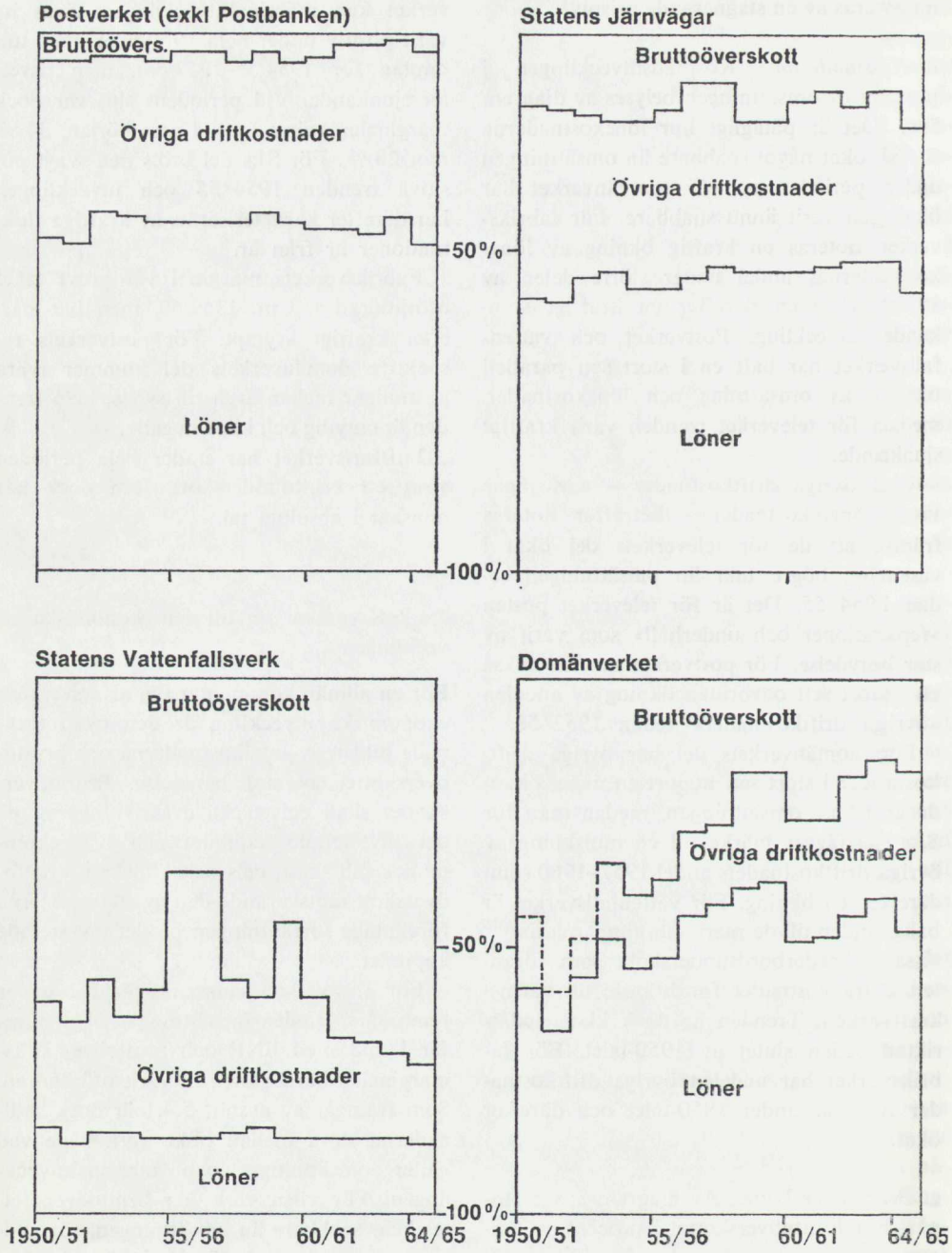
Luftfartsverket har under hela perioden visat ett bruttounderskott, som dock har minskat i absoluta tal.

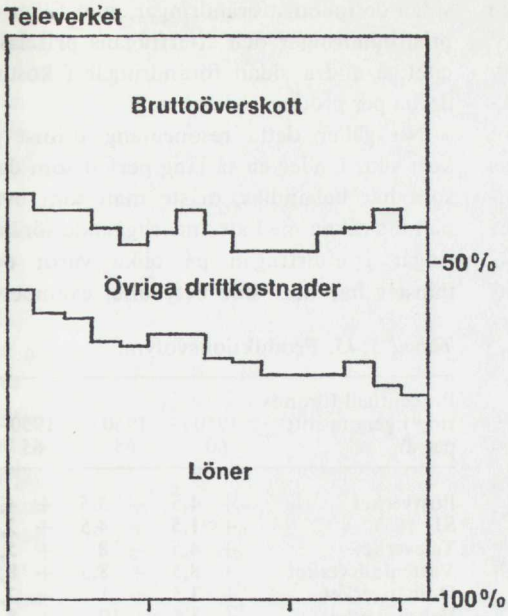
5.4.2 Kommentarer till den ekonomiska utvecklingen

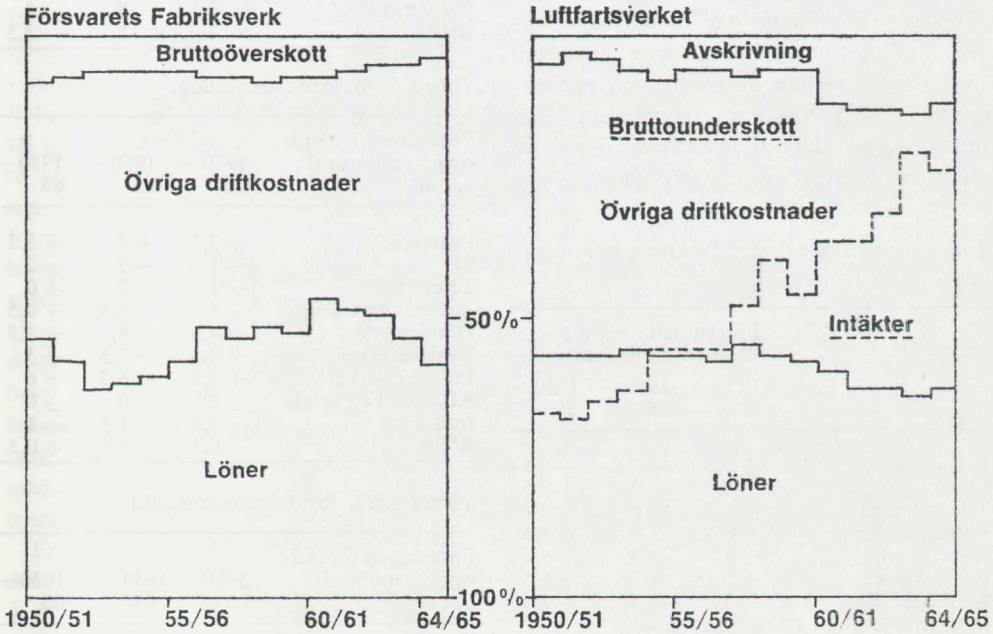
För en allmän kommentar om affärsverkens ekonomiska utveckling är den ovan tecknade bilden av totalkostnaderna och bruttoöverskottet av stor betydelse. Bruttoöverskottet skall dels täcka avskrivningarna på det investerade kapitalet och i förekommande fall skatt, dels också täcka ett nettoöverskott motsvarande den av statsmakterna förväntade förräntningen på det investerade kapitalet.

För alla verken sammantagna har under femtonårsperioden omsättningen ökat ungefär i takt med BNP och bruttoöverskottsmarginalen har i stort sett varit oförändrad. Som framgår av avsnitt 5.4.1 är dock skillnaderna stora mellan olika verk både vad gäller omsättnings- och marginalutvecklingen. För vissa verk har bruttoöverskottet ökat snabbare än omsättningen, för andra långsammare och för återigen andra har det rentav minskat. Dessa olikheter måste ha samband med efterfrågans, prisernas, kostnadernas och produktivitetens utveckling. Nedan skall med utgångspunkt från föreliggande siffermaterial utvecklingen för

Diagram 5: v. Bruttoöverskott, löner och övriga driftkostnader i procent av omsättningen i affärsverken, 1950/51—1964/65.




Televerket
Bruttoöverskott
Övriga driftkostnader
Löner
50%
100%


Försvarets Fabriksverk
Bruttoöverskott
Övriga driftkostnader
Löner
50%
100%
1950/51
55/56
60/61
64/65
Luftfartsverket
Avskrivning
Bruttounderskott
Övriga driftkostnader
Intäkter
Löner
1950/51
55/56
60/61
64/65

de olika verken kommenteras med hänsyn till de nämnda faktorerna.

En jämförelse mellan utvecklingen av lönekostnaderna per anställd och produktionen per anställd har betydelse, eftersom utvecklingen av verkens prisnivå påverkas av i vilken grad kostnadsökningar kan kompenseras av ökningar i produktionen per anställd. En jämförelse mellan prisutvecklingen på verkens produktion och prisutvecklingen i övrigt är av intresse. Om verkens priser har förändrats jämfört med andra priser, bör detta i sin tur ha fått effekter på efterfrågan på verkens produktion. Vilka dessa effekter har blivit beror på efterfrågans priselasticitet. Denna bestäms i hög grad av verkens ställning på sina respektive marknader och av möjligheten att utbyta verkens tjänster mot andra varor och tjänster. För de verk, som på viktiga marknader har monopol eller en mycket stark ställning, kan vi förvänta oss att de med hjälp av prishöjningar har kunnat hålla takten i inkomstutvecklingen uppe även om förhållandet mellan kostnads- och produktionsutveckling har varit ogynnsamt. Hur marginalerna därvid utvecklats beror på vilka förändringar, som väger tyngst: å ena sidan de inkomstförändringar, som följer av prisförändringar och efterfrågans priselasticitet, å andra sidan förändringar i kostnaderna per producerad enhet.

Nu gäller detta resonemang främst på kort sikt. Under en så lång period som den, som här behandlas, måste man som ovan nämnts räkna med att underliggande förändringar i efterfrågan på olika varor och tjänster har haft stor betydelse, exempelvis

Tabell 5:44. Lönekostnadsökning per anställd. %[1].

	Procentuell årlig lönekostnadsökning/anställd		
	1950—60	1960—65	1950—65
Postverket	+ 5,5	+ 7,5	+ 6,5
SJ	+ 8	+ 9	+ 8,5
Televerket	+ 7,5	+ 6	+ 7
Vattenfallsverket[2]	+ 8	+ 9,5	+ 8,5
Domänverket	+ 9,5	+ 9	+ 9,5
Fabriksverket	+ 6,5	+ 7	+ 6,5
Luftfartsverket	+ 7	+ 6	+ 7
Industriarbetare, totalt	+ 8,5	+ 9	+ 8,5
Industritjänstemän, totalt	+ 9	+ 7,5	+ 7,5
Statstjänstemän	+ 7,5	+ 7	+ 7,5

[1] Talen i denna och följande tablåer är avrundade till jämna halvtal.

[2] Uppgifterna om löner och antal anställda har för vattenfallsverkets del fått reduceras med den del, som avser investeringsverksamhet i egen regi med hjälp av ganska grova metoder.

Tabell 5:45. Produktionsvolym.

Procentuell förändring i genomsnitt per år	1950—60	1960—65	1950—65
Postverket	+ 4,5	+ 3,5	+ 4,5
SJ	+ 1,5	+ 4,5	+ 2,5
Televerket	+ 4,5	+ 8	+ 5,5
Vattenfallsverket	+ 8,5	+ 8,5	+ 8,5
Domänverket	+ 3,5	+ 1	+ 2,5
Fabriksverket	+ 3,5	+ 19	+ 8
Luftfartsverket	+ 13,5	+ 7,5	+ 11,5
Affärsverken totalt	+ 3,5	+ 5,5	+ 4
Industrin	+ 3,5	+ 8	+ 5
BNP	+ 3	+ 5	+ 3,5

Tabell 5:46. Antal anställda.

Procentuell förändring i genomsnitt per år	1950—60	1960—65	1950—65
Postverket	+ 3,5	+ 4	+ 3,5
SJ	— 1,5	— 3	— 2
Televerket	— 1	+ 2	± 0
Vattenfallsverket	+ 4	— 6,5	+ 0,5
Domänverket	+ 4,5	— 4,5	+ 1,5
Fabriksverket	+ 0,5	+ 7,5	+ 3
Luftfartsverket	+ 5,5	+ 6,5	+ 6
Affärsverken totalt	± 0	± 0	± 0
Industrin	+ 0,5	+ 1,5	+ 1
BNP	+ 0,5	+ 1	+ 0,5

Tabell 5:47. Produktion/anställd.

Procentuell förändring i genomsnitt per år	1950—60	1960—65	1950—65
Postverket	+ 1,5	— 0,5	+ 1
SJ	+ 3	+ 7,5	+ 4,5
Televerket	+ 5,5	+ 5,5	+ 5,5
Vattenfallsverket	+ 4,5	+ 16	+ 8
Domänverket	— 1	+ 6	+ 1
Fabriksverket	+ 3	+ 10,5	+ 5,5
Luftfartsverket	+ 7,5	+ 1	+ 5
Affärsverket totalt	+ 3,5	+ 6	+ 4,5
Industrin	+ 3	+ 6,5	+ 4
BNP	+ 3	+ 4	+ 3

utvecklingen av bilismen, TV och charterflyget.

Det bör observeras att den absoluta nivån för de siffror, som redovisas, bör bedömas med en viss skepsis. Men även de tendenser, som framträder, bör tas med någon reservation. Som ett exempel på varför detta är nödvändigt kan det påpekas hur den kraftiga förändringen i samhällets bebyggelsestruktur, som ägt rum sedan 1950, måste har påverkat karaktären av postverkets produktion. Vidare bör erinras om att utvecklingen av produktionen/anställd i hög grad påverkas av möjligheten att ersätta arbetskraft med produktivitetshöjande investeringar. Dessa möjligheter varierar givetvis för de olika verken och troligtvis också över tiden, vilket ytterligare försvårar jämförelser.

Inledningsvis presenteras i tabell 5: 44 den årliga lönekostnadsökningen/anställd.

För jämförelsens skull har motsvarande tal för industrins sysselsatta respektive för tjänstemän inom statlig och statsunderstödd verksamhet medtagits. Speciellt beträffande industrin haltar dock jämförelsen, då dess tal avser lönekostnad per arbetstimma. Några andra jämförelsetal för ekonomin i övrigt står dock knappast att få. Av tabellen framgår att för praktiskt taget alla medtagna verk lönekostnadsutvecklingen per sysselsatt höll sig i underkant av den övriga ekonomins under femtiotalet, men att tendensen var den omvända 1960–1965. Totalt över perioden torde domänverket, vattenfallsverket och SJ haft en utveckling, som varit kraftigare än den övriga ekonomins, medan andra verk haft en något långsammare utveckling.

Produktions- och arbetskraftsförhållandena kan i någon mån belysas i tre tabeller, 5: 45–5: 47.

Sett över perioden som helhet har produktionen/anställd inom alla verk utom domänverket och postverket, ökat snabbare än inom hela ekonomin i genomsnitt. Ökningstakten har givetvis varierat, men de redovisade genomsnittstalen torde ge en i stort sett rättvisande bild utom för domänverket. Begränsar man sig till perioden 1953–1965 får man nämligen för domänverkets del en genomsnittlig årlig ökning av produktionen/anställd med drygt 6 %.

Tabell 5:48. Lönekostnad per prod. enhet.

Procentuell förändring i genomsnitt per år.	1950—60	1960—65	1950—65
Postverket			
a) lönekostnad/anställd	+ 5,5	+ 7,5	+ 6,5
b) produktion/anställd	+ 1,5	— 0,5	+ 1
c) $\frac{a}{b}$	+ 4	+ 8	+ 7,5
SJ			
a) lönekostnad/anställd	+ 8	+ 9	+ 8
b) produktion/anställd	+ 3	+ 7,5	+ 4,5
c) $\frac{a}{b}$	+ 5	+ 1,5	+ 3,5
Televerket			
a) lönekostnad/anställd	+ 7,5	+ 6	+ 7
b) produktion/anställd	+ 5,5	+ 6	+ 5,5
c) $\frac{a}{b}$	+ 2	± 0	+ 1,5
Vattenfallsverket			
a) lönekostnad/anställd	+ 8	+ 9,5	+ 8,5
b) produktion/anställd	+ 4,5	+ 16,0	+ 8
c) $\frac{a}{b}$	+ 3,5	— 6,5	+ 0,5
Domänverket			
a) lönekostnad/anställd	+ 9,5	+ 9	+ 9,5
b) produktion/anställd	— 1	+ 6	+ 1
c) $\frac{a}{b}$	+ 10,5	+ 3	+ 8,5
Fabriksverket			
a) lönekostnad/anställd	+ 6,5	+ 7	+ 6,5
b) produktion/anställd	+ 3	+ 10,5	+ 5,5
c) $\frac{a}{b}$	+ 3,5	+ 3,5	+ 1
Luftfartsverket			
a) lönekostnad/anställd	+ 7	+ 6	+ 7
b) produktion/anställd	+ 7,5	+ 1	+ 5
c) $\frac{a}{b}$	— 0,5	+ 5	+ 2

Genom att kombinera tabellerna över lönekostnader resp. produktion per anställd kan man få en uppfattning om i vilken grad lönekostnadsökningarna kompenserats genom ökningen av produktionen per anställd. Se tabell 5: 48.

Någon möjlighet att göra relevanta jämförelser med ekonomin i övrigt finns knappast på denna punkt. Enligt vad som inledningsvis anfördes torde emellertid en ogynnsammare utveckling av förhållandet mellan lönekostnader och produktion per anställd än inom ekonomin i övrigt komma till uttryck i en förskjutning av prisrelationerna och/eller en försämrad marginalutveckling. Följande tabell 5: 49 syftar till att visa hur verkens genomsnittliga prisnivå utvecklats i förhållande till konsumentprisindex. P. g. a. Koreakrisens inflytande avser jämförelsen 1951–1965. Jämförelsen med konsumentprisindex är givetvis tvivelaktig. Särskilt gäller detta fabriksverket och domänverket, men också vattenfallsverket.

Under den studerade perioden som helhet är det endast luftfartsverkets och postverkets genomsnittliga prisnivåer som ökat i förhållande till den allmänna konsumentprisnivån. För övriga verk har en sänkning av prisrelationerna ägt rum. Skillnader mellan de båda här redovisade perioderna bör också noteras.

Sammanfattningsvis kan nu följande kommentarer göras beträffande de olika verken.

Postverkets avkastning har fluktuerat kraftigt mellan åren men i stort sett haft en negativ trend och produktivitetsutvecklingen har varit svag. Trots att verkets lönekostnader per anställd ökat långsammare än i de flesta verk har en press uppåt på prisnivån rått, särskilt under den senare delen av perioden. Härtill har också en ökning av andra kostnader än personalkostnader bidragit. Kostnadspressen har påverkat prisnivån, men verket har inte genom prishöjningarna lyckats kompensera kostnadshöjningarna.

Tabell 5: 49. Verkens prisnivå i förhållande till konsumentsprisindex.

% per år	1951—60	1960—65	1951—65
Postverket	— 0,5	+ 4	+ 1
SJ	+ 0,5	— 2,5	— 0,5
Televerket	+ 0,5	— 2	— 0,5
Vattenfallsverket	+ 0,5	— 5,5	— 1,5
Domänverket	— 4,5	— 0,5	— 3
Fabriksverket	— 2,5	— 1,5	— 2
Luftfartsverket	+ 5	+ 10	+ 7

Tabell 5: 50. Sammanfattning av några nyckelfaktorer i affärsverkens ekonomiska utveckling 1950—1965.

% per år	Prod./volym	Prod./anst.	Lönek./prod. enhet	Relativ prisn.[1]
Postverket	+ 4,5	+ 1	+ 7,5	+ 1
SJ	+ 2,5	+ 4,5	+ 3,5	— 0,5
Televerket	+ 5,5	+ 5,5	+ 1,5	— 0,5
Vattenfallsverket	+ 8,5	+ 8	+ 0,5	— 1,5
Domänverket	+ 2,5	+ 1	+ 8,5	— 3
Fabriksverket	+ 8	+ 5,5	+ 1	— 2
Luftfartsverket	+ 11,5	+ 5	+ 2	+ 7

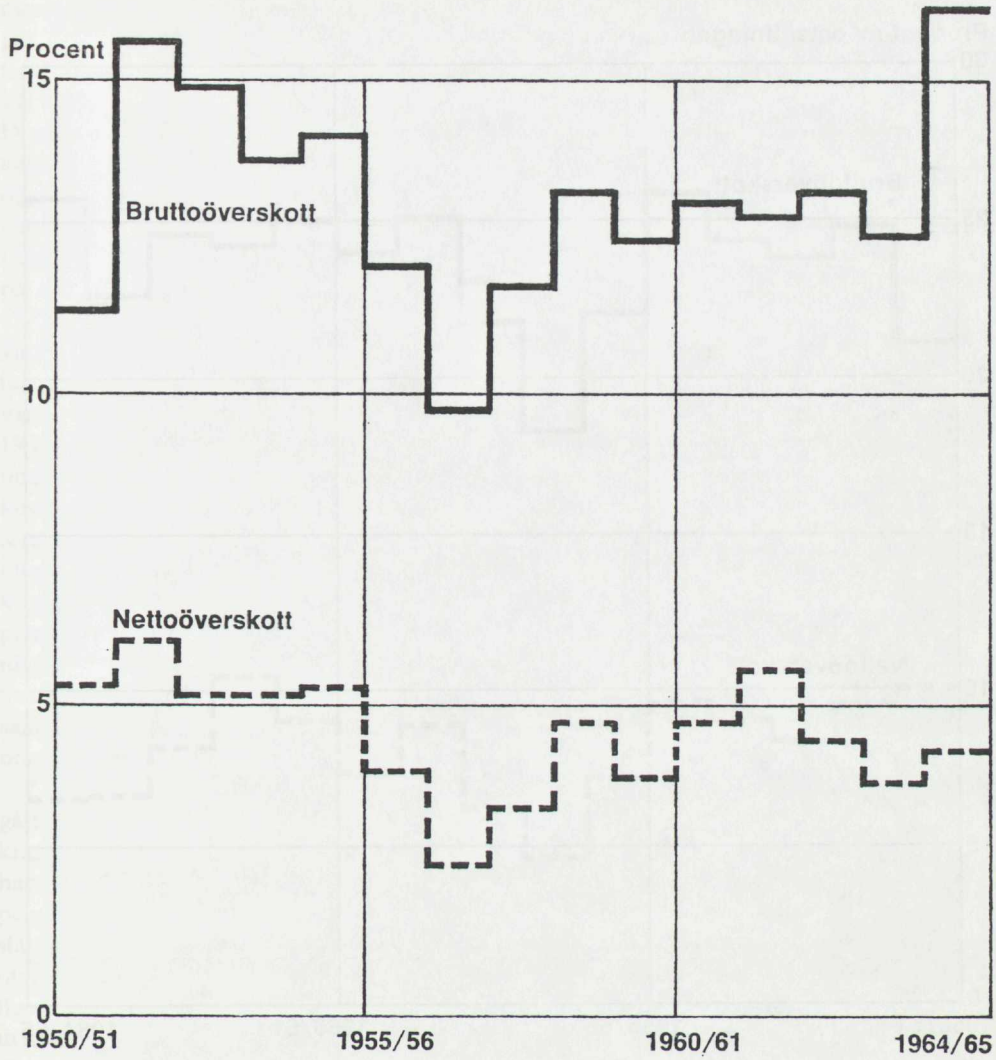
[1] Avser tiden 1951—1965.

Postverket torde ha påverkats negativt av den allmänna utvecklingen. Bland de faktorer som brukar nämnas är att förändringen i samhällets bebyggelsestruktur medför att den erforderliga resursinsatsen per producerad enhet stiger. Postverket är synnerligen personalintensivt och det har varit svårt att ersätta arbetskraft med produktivitetshöjande investeringar. Postverkets underskott på tidningsrörelsen bör också nämnas i detta sammanhang, då den av staten bestämda taxesättningen inte medger en kostnadstäckande prispolitik.

Det bör påpekas att postverkets lönekostnadsutveckling per anställd synes ha varit lägre än inom servicesektorn i allmänhet under 1950-talet, men ungefär lika kraftig under 1960-talet. Produktivitetsutvecklingen synes ansluta sig till den som enligt föreliggande material ägt rum inom servicesektorn i allmänhet. Möjligen har en negativ differens uppkommit under 1960-talet.

Statens järnvägars bruttoöverskott har varierat kraftigt och under vissa delar av perioden haft en ökande tendens medan nettoöverskottet i stort sett haft en nedåtriktad utveckling. SJ:s utveckling är p. g. a. de ofta tvära kastningarna mellan åren svårbeskriv-

Diagram 5: x. Affärsverkens brutto- och nettoöverskott i procent av i medeltal disponerat statskapital 1950/51—1964/65.

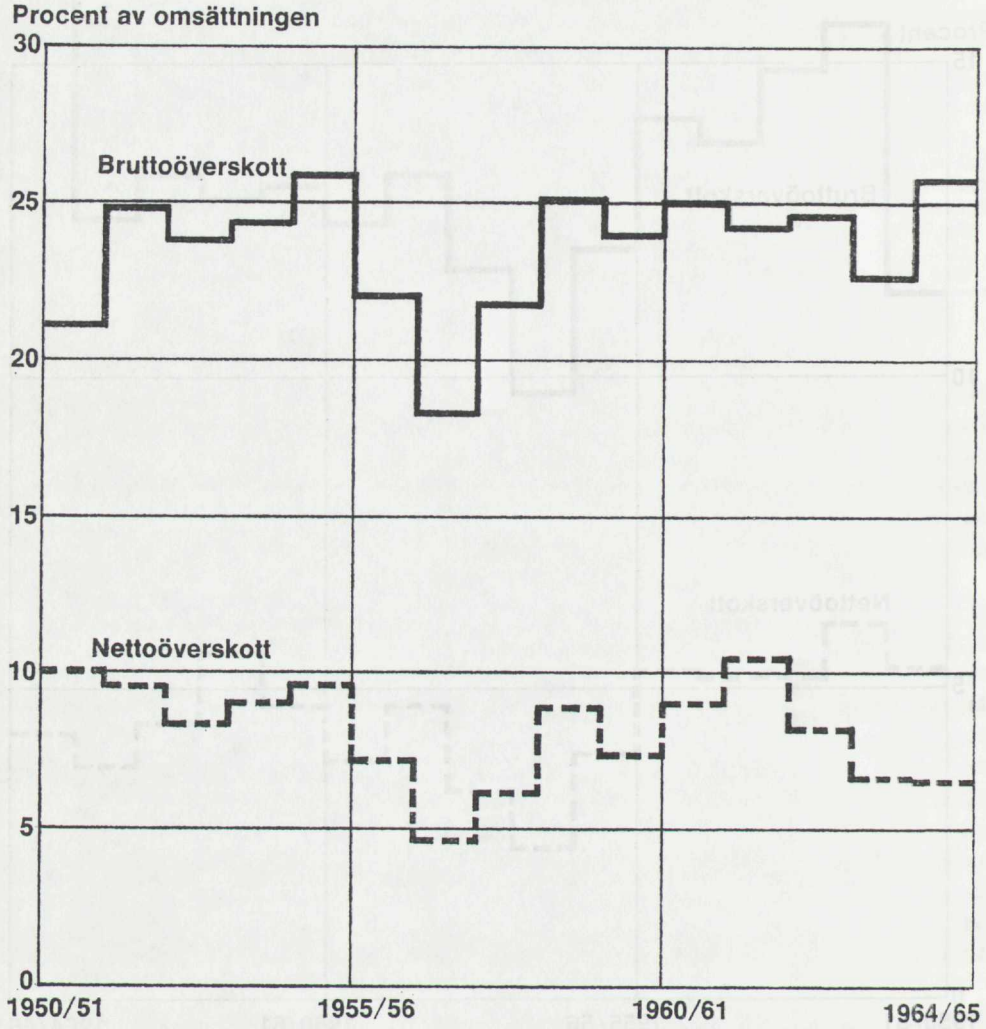


bar i de termer som används här. Lönekostnadsökningen har överstigit produktivitetsutvecklingen. Prisnivån har utvecklats nedåt jämfört med konsumentpriserna och omsättningsutvecklingen har trots detta inte varit särskilt kraftig.

Bland faktorer som varit negativa för SJ:s utveckling kan nämnas skyldigheten att upprätthålla trafik på det olönsamma järnvägsnätet samt den ökande konkurrensen från bl. a. biltrafik och flyg.

Televerkets bruttoavkastning har i stort sett varit stigande åtminstone under 1950-talet medan nettoavkastningen fluktuerat och inte visat denna trend. Den kraftiga investeringsökningen i början och slutet av perioden torde reflekteras häri. Produktivitetsutvecklingen har varit hög och trots ökningen av andra kostnader än löner har prisnivån sjunkit jämfört med konsumentpriserna. Den allmänna utvecklingen i samhället torde ha gynnat televerket, dels genom en ökad efterfrågan på verkets tjänster, dels genom att verket i mycket hög grad har haft möjligheter att ersätta arbetskraft med investeringar. Produktionsökningen har ge-

Diagram 5: y. Affärsverkens brutto- och nettoöverskott i procent av omsättningen 1950/51—1964/65.



nomförts med en oförändrad personalstyrka.

Vattenfallsverkets bruttoöverskott – och även nettoöverskottet – har visat en starkt stigande tendens sedan mitten av 1950-talet. Investeringsutvecklingen var under 1950-talet kraftig, men därefter sjönk investeringarna. Lönekostnadsökningen per anställd har hela tiden, men särskilt under 1960-talet, varit stor. Samtidigt har den starka investeringsexpansionen under periodens tidigare del mognat ut i stora ökningar av produktionen per anställd. Prisnivån i relation till konsumentprisindex har sjunkit avsevärt under 1960-talet. Såväl omsättningsökningen som marginalutvecklingen har hållits väl uppe.

Verkets produktion är i exceptionellt hög grad kapitalintensiv. De tekniska förutsättningarna för att ersätta arbetskraft med investeringar är stora.

Beträffande *domänverket* måste det observeras att de genomsnittsvärden som de åberopade sifferserierna ger i hög grad blir beroende av vilka årstal som används. Det

torde emellertid kunna sägas att såväl omsättnings- som marginalutvecklingen varit ogynnsam. Den höga produktivitetsökningen per anställd inom skogsbruket samt de kraftiga lönekostnadsökningarna per anställd är väl kända drag i den allmänna utvecklingen. Domänverkets beroende av skogsindustriernas konjunkturutveckling och den för verket ogynnsamma prisutvecklingen är beskrivna i de avsnitt som handlar om verket, liksom förskjutningen från försäljning av skog på rot till upparbetat virke.

Fabriksverkets avkastning kan sägas ha varit konstant under 1950-talet och därefter avtagande. Investeringsutvecklingen har varit kraftigt expansiv sedan början av 1960-talet. Lönekostnadsökningarna och de under 1960-talet kraftigt ökande övriga kostnaderna har ej fullt ut kunnat kompenseras trots verkets kraftiga produktivitetsökning. Det synes ej heller ha varit möjligt att kompensera kostnadsökningarna genom prisförändringar eftersom den relativa prisnivån visat en ganska kraftigt sjunkande tendens. Resultatet har blivit en marginalsammanpressning trots en väl upprätthållen omsättningsutveckling.

Luftfartsverket har under hela perioden gått med underskott men detta har minskat kraftigt. Verkets faktiska monopolställning har medgivit att kostnadsökningar, på både personal- och investeringssidan, kunnat få slå igenom i prisnivån utan att omsättningsutvecklingen drabbats. Verket torde i ovanligt hög grad ha gynnats av den allmänna utvecklingen, sådan den reflekteras i flygtrafikens expansion. Härtill kommer de subventioner som i olika former beviljats av stat och kommuner.

Den i direktiven påpekade försämringen av statens avkastning på det i affärsverken investerade kapitalet under 1950-talets senare hälft är baserad på iakttagelser av förräntningsutvecklingen räknat på det disponerade kapitalet. Diagram 5: x och 5: y åskådliggör utvecklingen av på detta sätt beräknad brutto- och nettoförräntning. Metoden att sätta avkastningen i relation till disponerat kapital lider av brister eftersom kapitalets storlek påverkas bl. a. av hur verken använder uppkommet bruttoöverskott. Man har sålunda ganska allmänt prioriterat avskrivningarna framför inbetalningen av normenlig förräntning och därmed successivt sänkt det disponerade kapitalet. Den utveckling som diagram 5: x speglar stämmer emellertid i princip med vad man får om man i stället, som i diagram 5: y, sätter avkastningen i relation till omsättningen. Den stämmer också med andra observationer, som behandlats tidigare i detta kapitel. Man kan sålunda konstatera att nedgången i såväl brutto- som nettoförräntningen efter 1950-talets mitt förbytts i en uppgång under 1950-talets sista år. Nettoförräntningen har på nytt sjunkit mot mitten av 1960-talet medan bruttoförräntningen då hållits uppe. Orsakerna till denna i direktiven konstaterade nedgång ligger dels i reella fluktuationer i avkastningen – bl. a. har nederbördsunderskott medför en lägre avkastning från vattenfallsverket i mitten och slutet av 1950-talet – dels i den av såväl statsmakterna som verken eftersträvade ökningen av avskrivningarna. Här må erinras om övergången till avskrivning på återanskaffningsvärde under 1950-talet samt ökningen av självfinansieringsgraden för televerket till ca 100 % i slutet av 1950-talet.

6 Tidigare väckta förslag

6.1 *Inledning*

I detta kapitel lämnas en redogörelse för sådana förslag rörande affärsverken som under de senaste åren framlagts i betänkanden och propositioner m. m. och som har ett påtagligt samband med affärsverksutredningens uppdrag.

6.2 *Förslag som huvudsakligen berör flera verk*

6.2.1 Propositionen angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken

Kungl. Maj:ts proposition nr 191 år 1963 angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m. m. baserades i huvudsak på tre betänkanden som avgivits av 1953 års trafikutredning, nämligen Svensk Trafikpolitik I, II och III (SOU 1961: 23, 1961: 24 resp. 1962: 35).

Ur affärsverksutredningens synpunkt är propositionen av intresse främst i fråga om de affärsverk som har ställning av kommunikationsverk.

I propositionen framlades förslag bl. a. rörande allmänna riktlinjer för trafikpolitiken, trafikinvesteringarna samt reformer på järnvägs- och landsvägstrafikens område.

Förslagen rörande *allmänna riktlinjer för trafikpolitiken* anslöt sig i huvudsak till vad trafikutredningen förordat. Målet för trafikpolitiken borde vara att för landets olika delar trygga en tillfredsställande transportförsörjning till lägsta möjliga kostnader. Förslagen innebar en nyorientering av den statliga trafikpolitiken i syfte att skapa ett mer konkurrensfrämjande system på transportmarknaden. De konkurrenshämmande regleringar som gällt på transportmarknaden skulle i möjligaste mån avvecklas. Varje trafikgren borde i princip svara för sina kostnader och förutsättningar även i övrigt skapas för en konkurrens på lika villkor, vilket ansågs vara av betydelse för att nå en samhällsekonomiskt riktig uppdelning av trafiken mellan de olika trafikgrenarna. I den mån det inte med bibehållande av kravet på kostnadstäckning gick att lämna en viss bygd den trafikservice som från samhällets synpunkt vore rimlig, borde ersättning till trafikföretaget utgå av allmänna medel.

För att övergången till det nya systemet skulle bli mjuk föreslogs reformåtgärderna samordnade i ett handlingsprogram uppdelat i tre etapper. Den första etappen föreslogs skola genomföras den 1 juli 1964 och den andra den 1 juli 1966. Riktpunkten för genomförandet av den tredje etappen skulle vara den 1 juli 1968. En särskild delegation (trafikpolitiska delegationen) med representanter för bl. a. transportkonsumenter och trafikutövare föreslogs skola tillsättas för att följa upp genomförandet av handlingsprogrammet.

Beträffande *trafikinvesteringarna* föror-

dades på grundval av trafikutredningens synpunkter bl. a. att det grundläggande kriteriet vid bedömning av ifrågasatta investeringar borde vara de olika investeringsobjektens samhällsekonomiska lönsamhet. Vikten av kostnadsjämförelser mellan olika transportmedel betonades. Vidare framlades ett antal förslag för att främja en rationell samordning av investeringarna i syfte att skapa ett transportsystem, där de olika trafikanläggningarna och transportmedlen på ett optimalt sätt skulle komplettera varandra. För SJ:s del förutsattes en fortsatt koncentration av verksamheten genom nedläggning av trafiksvaga järnvägslinjer och samtidigt härmed en upprustning av för framtiden bestående järnvägslinjer. I samband med att luftfartsverkets investeringar berördes i propositionen påpekades bl. a. att flygplatsernas kapitaltjänstkostnader dittills inte kunnat täckas av flygtrafiken. Det hänvisades därvid till direktiven för luftfartsutredningen, i vilka såsom principiell utgångspunkt för utredningens arbete angivits, att luftfartsverket, liksom statens affärsverk i övrigt, skulle sträva efter full kostnadstäckning inklusive förräntning av i verksamheten nedlagt kapital.

På *järnvägstrafikens område* hade trafikutredningen föreslagit bl. a. följande reformer.

Järnvägarnas anpassning till det förordade trafikpolitiska systemet borde i princip ske genom att icke företagsekonomiskt betingade, belastande förpliktelser i görligaste mån togs bort samt att sådana förpliktelser, som av allmänna skäl ansågs böra bibehållas, helt kompenserades genom särskild ersättning. Trafikeringsplikten framhölls för SJ:s del såsom den mest betydande av dessa förpliktelser.

Som en följd av denna principiella inställning borde grunderna för beräkning av utgående driftbidrag till SJ ändras. Verket borde sålunda i princip erhålla full kompensation för den ekonomiska belastning som åvilade verket till följd av plikten att trafikera trafiksvaga järnvägslinjer. Ersättningen borde beräknas så att den täckte uppkommande underskott på dessa linjer.

Samtidigt borde enligt utredningen den ekonomiska målsättningen för SJ ändras. Affärsbanenätet och det trafiksvaga nätet borde därvid behandlas som två skilda rörelsegrenar med differentierad målsättning.

För affärsbanenätet borde kravet på full kostnadstäckning kvarstå. Kravet skulle liksom dittills innefatta avskrivning på återanskaffningsvärden, dock att variabla avskrivningar borde medges så länge avskrivningskravet uppehölls över en längre tidsperiod. Denna reform kunde emellertid anstå till den sista reformetappen. Vid bestämmande av förräntningskravet borde det i affärsbanenätet nedlagda statskapitalet betraktas såsom till en del – 75 % – utgörande främmande kapital i rörelsen. Räntan på detta, som borde sättas lika med normalräntan, skulle anses vara en kostnad som skulle bestridas före avskrivningar. Återstående 25 % av statskapitalet borde anses utgöra eget kapital, för vilket räntan – utdelningen – fick bli beroende av rörelseresultatet. Den förräntning som med detta system totalt sett borde eftersträvas för affärsbanerörelsen beräknades, med beaktande av vad som gällde för privata företag, till 5 à 6 % vid dåvarande normalränta, som var 4 3/4 %.

I fråga om det trafiksvaga nätet borde målsättningen vara en minimering av underskottet och därmed även av behovet av driftbidrag. Förräntningskravet på det i de trafiksvaga järnvägslinjerna nedlagda statskapitalet borde snarast slopas genom nedskrivning av statskapitalet.

I samband med fastställande av målsättning för SJ borde frågan om verkets betungande pensionsutgifter beaktas. Denna fråga ansågs dock böra bli föremål för särskild utredning.

I fråga om SJ:s taxesystem föreslog utredningen att det dittills tillämpade systemet med maximitaxor skulle ersättas av ett system med normaltaxor. Skyldigheten för verket att tillämpa i tid och rum enhetliga taxor borde slopas. Vidare borde verket självt få fastställa taxorna.

I *propositionen* togs slutlig ställning en-

dast till en del av utredningens nämnda förslag om reformer på järnvägstrafikens område.

Till de förslag som enligt propositionen borde genomföras i den första reformetappen hörde revisionen av SJ:s driftbidrag. Sålunda föreslogs full ersättning utgå för underskottet på det trafiksvaga nätet. Vissa närmare riktlinjer angavs för beräkningen av underskottet. Det betonades att ersättningen inte var att anse som någon subvention utan som ett köp från det allmännas sida av vissa transporttjänster som verket självt från företagsekonomiska synpunkter inte hade anledning utföra.

I fråga om den ekonomiska målsättningen godtogs en uppdelning av verksamheten på två skilda rörelsegrenar med differentierad målsättning. För affärsbanenätet borde gällande målsättning bibehållas. Ett slutligt ställningstagande till utredningens förslag om en mera genomgripande ändring av den ekonomiska målsättningen i denna del – bl. a. i fråga om beräkningen av förräntningskravet – ansågs däremot böra anstå i avvaktan på resultatet av affärsverksutredningens arbete. För det trafiksvaga nätet godtogs förslaget om en målsättning inriktad på att minimera underskottet. Även förslaget om nedskrivning av det i detta nät investerade statskapitalet godtogs.

Den slutliga bedömningen av frågan om SJ:s pensionsutgifter ansågs böra anstå i avvaktan på affärsverksutredningens överväganden.

I den andra reformetappen föreslogs SJ:s transportplikt i huvudsak skola slopas. I de fall där skyldighet att trafikera icke lönsamma järnvägslinjer även i fortsättningen skulle åvila SJ, dvs. där trafik skulle upprätthållas med ersättning från det allmänna, ansågs det dock naturligt att bibehålla även transportplikten.

Vidare borde SJ befrias från skyldigheten att offentlighålla genom separata fraktavtal medgivna taxenedsättningar. Till utredningens övriga synpunkter på taxesystemet togs i huvudsak inte slutlig ställning bl. a. med hänsyn till affärsverksutredningens pågående arbete. Det framhölls att trafikutredningens principiella synpunkter på SJ:s taxesättning borde övervägas inom affärsverksutredningen.

Ej heller togs slutlig ställning till förslaget om att SJ i den tredje reformetappen borde medges rätt att göra variabla avskrivningar. Även denna fråga ansågs böra närmare studeras inom affärsverksutredningen, bl. a. mot bakgrund av de föreslagna nya trafikpolitiska riktlinjerna.

De *reformer på landsvägstrafikens område* som föreslogs i propositionen byggde i stort på trafikutredningens tankegångar.

I fråga om godstrafiken på landsväg föreslogs bl. a. att vissa närmare angivna åtgärder för att mjuka upp gällande regleringssystem successivt skulle genomföras.

Beträffande persontrafiken föreslogs bl. a. att det ersättningssystem som tillämpats för icke lönsam enskild eller kommunal busslinjetrafik på landsbygden skulle utvidgas – för att skapa en likvärdig trafikservice inom olika bygder – till att gälla även sådan trafik som bedrevs av staten eller statsägda bolag. Förslaget avsåg bl. a. postverkets diligenstrafik och SJ:s busstrafik.

Härutöver behandlades i propositionen ett antal frågor vilka är av mindre intresse i samband med affärsverksutredningens arbete.

Riksdagen godtog, såvitt i förevarande sammanhang är av intresse, de i propositionen föreslagna riktlinjerna för trafikpolitiken.

Den första och andra reformetappen har genomförts planenligt. I den rapport som den ovan nämnda trafikpolitiska delegationen under våren 1968 överlämnade till kommunikationsministern framhölls att erfarenheterna från den nya politiken är övervägande positiva. Delegationen förordade därför att den tredje etappen skulle påbörjas den 1 juli 1968 i enlighet med planerna. Delegationen var emellertid inte enhällig och Kungl. Maj:t har ännu ej tagit ställning till när den tredje etappen skall påbörjas.

6.2.2 Företagsformsutredningens betänkanden

Delbetänkanden. Företagsformsutredningen avgav inalles fem betänkanden. Av intresse för affärsverksutredningens arbete är särskilt SOU 1956: 59 angående statens reproduktionsanstalt, SOU 1957: 26 angående statens vattenfallsverk samt slutbetänkandet, SOU 1960: 32 angående statliga företagsformer.

Enligt direktiven skulle utredningen bilda sig en principiell uppfattning rörande de former i vilka den statliga företagsamheten borde bedrivas. Det betonades att vid övervägandet av den lämpliga organisationsformen för statsföretag bägge sidorna av företagets verksamhet måste beaktas; att tjäna samhället och att vara ekonomiskt bärkraftigt. Någon enhetlig, för all statlig verksamhet tillämplig företagsform ansågs knappast kunna komma i fråga, eftersom de förutsättningar som råder för statlig företagsamhet på olika områden bedömdes som alltför skiftande. Vidare skulle utredningen bl. a. undersöka i vad mån reformer inom den nuvarande organisationens ram kunde vara erforderliga och effektivitetsbefrämjande.

Utredningen laborerade, enligt vad som framskymtar bl. a. i delbetänkandena, under utredningsarbetets gång med tanken att för vissa affärsverk föreslå en ny företagsform, »den tredje formen». Beträffande statens reproduktionsanstalt och statens vattenfallsverk fann utredningen emellertid så starka skäl föreligga för att verksamheten borde bedrivas i aktiebolagsform att utredningen inte för dessa företags del ansåg sig behöva avvakta resultatet av det fortsatta utredningsarbetet. I delbetänkandena rörande de båda företagen föreslogs därför att de skulle ombildas till bolag.

I fråga om reproduktionsanstalten beslutade statsmakterna (prop. 1961: 93, JoU 25, rskr 211) att företaget den 1 juli 1962 skulle organiseras som ett statligt aktiebolag.

Förslaget beträffande vattenfallsverket godtogs däremot inte. I prop. 1962: 1, bil. 2, p. 7 yttrade föredragande departementschefen att han inte då var beredd att för detta affärsverk förorda en ändrad driftsform.

Slutbetänkandet. I slutbetänkandet framhöll utredningen, att den undersökt möjligheterna att införa en ny *företagsform* men avfärdat en sådan lösning bl. a. med hänsyn till att den skulle innebära en onödig omväg för att uppnå ett mål som kanske kunde nås inom den redan befintliga affärsverksformens ram. För domänverkets del kunde dock en ombildning till bolag övervägas. Utredningen hade i stället i första hand undersökt möjligheterna att med utgångspunkt i den rådande befogenhetsfördelningen mellan statsmakterna och affärsverken föreslå förändringar, som utan att förminska verkens tjänlighet som samhällsföretag skulle förbättra deras förutsättningar för effektivitet och affärsmässighet i handlandet. Utredningen hade därvid kommit fram till följande överväganden och förslag.

I fråga om den *löpande skötseln* av affärsverken borde förutsättningar finnas för en vidsträckt handlingsfrihet. För att främja verkens effektivitet var det av största vikt att varje möjlighet tillvaratogs att delegera beslutanderätt till verksstyrelserna. Dessa borde sålunda ha stor handlingsfrihet beträffande regleringen av driftutgifterna.

I de fall då mera komplicerade avvägningsproblem aktualiserades och affärsverkens intressen ur exempelvis samhällsekonomiska synpunkter måste underordnas helheten måste däremot i allmänhet statenägaren direkt ingripa och ta ansvaret för besluten. De områden inom vilka statsmakterna enligt utredningens mening i sådant hänseende måste utöva ett avgörande inflytande var affärsverkens investerings- och taxepolitik.

I fråga om *investeringspolitiken* borde det ankomma på statsmakterna att företa erforderliga avvägningar i fråga om utvecklingen i stort. Den centrala bedömningen

borde omfatta en avvägning både mellan de statliga affärsföretagen och den övriga statliga ekonomiska verksamheten och mellan de olika statliga affärsverksamheterna inbördes.

Finansieringen av affärsverkens anläggningsverksamhet ansågs böra i stort sett ske enligt rådande principer. Utredningen föreslog dock i denna del bl. a. den förändringen, att en koncentration i anslagsgrupperingen till i huvudsak ett kollektivanslag för varje affärsverk borde komma till stånd. Samtidigt borde verken åläggas att i fortsättningen utveckla sina prognoser beträffande såväl drift som investeringsverksamhet på ett sådant sätt att de kunde tjäna som underlag för statsmakternas bedömning av bl. a. verkens investeringsbehov på längre sikt.

Affärsverkens *taxe- och prispolitik* fann utredningen principiellt böra avgöras av statsmakterna, i den mån den inte ansågs böra bestämmas av enbart företagens konkurrenssituation. Statsmakterna hade därvid att bestämma om verket skulle lämna överskott, drivas enligt självkostnadsprincipen eller subventioneras med statsmedel.

För kommunikationsverkens del borde enligt utredningen taxe- och prispolitiken grundas på en ekonomisk målsättning innebärande full kostnadstäckning inklusive förräntning av det bokförda statskapitalet samt tillräckliga avskrivningar. Med tillräckliga avskrivningar avsågs avskrivningar på återanskaffningsvärden, bestämda med beaktande av den tekniska utvecklingen. Avskrivningssatserna borde liksom dittills fastställas av Kungl. Maj:t. Utredningen framhöll vidare att den inte avsåg en så strikt tillämpning av kostnadstäckningsprincipen att tillfälliga variationer i det ekonomiska utfallet skulle föranleda ständiga taxeändringar. Vad som borde eftersträvas var i stället normal förräntning i genomsnitt under längre tidsperioder.

Frågan huruvida taxorna borde fastställas av Kungl. Maj:t eller verken fick avgöras från fall till fall. Som huvudprincip borde gälla, att medan kostnadstäckningsprincipen bestämde den totala bruttointäkt som borde eftersträvas och Kungl. Maj:t fastställde grunderna för taxekonstruktionen så borde verken inom dessa ramar få befogenhet att själva fastställa taxorna.

Enligt utredningens mening skulle statsmakterna ha möjlighet att fatta beslut om tillfälliga avsteg i positiv eller negativ riktning från den uppställda ekonomiska målsättningen. Det ansågs närmast vara variationer i avkastningskravet som skulle kunna bli aktuella. Om statsmakterna därvid av exempelvis konjunkturpolitiska eller fiskaliska skäl skulle önska höja ett verks taxor över den ekonomiska målsättningen så borde detta ske genom införandet av en särskild avgift.

För domänverkets och fabriksverkets del borde rådande ordning med så gott som full handlingsfrihet i prissättningen bibehållas.

I fråga om luftfartsverkets taxor erinrade utredningen om att dessa i stor utsträckning måste bestämmas under hänsynstagande till avgiftspolitiken vid utländska flygplatsförvaltningar och hänvisade till pågående överläggningar inom skandinaviska flygtaxekommittén.

Bland spörsmålen om affärsverkens ekonomiska befogenheter berörde utredningen även frågan om verkens rätt att avskriva osäkra fordringar. Utredningen påpekade olägenheterna med de begränsningar som föreskrivits i gällande kungörelse av den 29 september 1911 (nr 106) och föreslog ökade möjligheter till sådana avskrivningar.

Övriga frågor. I fråga om affärsverkens *personalpolitik* redovisade utredningen två alternativ. Det första innebar en mindre liberalisering av rådande ordning, bl. a. genom medgivande av kontraktsanställning i ökad utsträckning. Det andra – som utredningen förordade – innebar en övergång till det system i fråga om löner, arbetsvillkor, anställningsformer m. m. som tillämpades i det privata näringslivet. Bl. a. borde rättsförhållandet i fråga om tjänstevillkoren bestämmas genom kollektivavtal.

Beträffande verkens *styrelseform* föreslog utredningen att samtliga verk skulle ställas

under ledning av kollegialt beslutande lekmannastyrelser. Verkschefen borde vara självskriven ledamot i verkets styrelse. Kungl. Maj:t skulle utse styrelsens ordförande och vice ordförande samt, efter samråd med styrelsen, verkschef.

I fråga om *offentlighetsprincipens* tillämpning på affärsverken föreslog utredningen bl. a. att den tid på två år, under vilken handlingar som angav villkoren i slutna avtal fick sekretessbeläggas enligt 34 § sekretesslagen, måtte utsträckas till fem år. Vidare berördes frågan om SJ:s skyldighet att hålla tillämpade taxor offentliga.

Vad slutligen angår *revisionen* av affärsverken fann utredningen att den borde ombesörjas av statsrevisorerna och dåvarande statens sakrevision. Den anordning med överrevisorer som tillämpades vid några verk borde slopas.

Kungl. Maj:t tog ställning till vissa av utredningens förslag i proposition nr 1 år 1962 (bil. 2, p. 7).

Inledningsvis erinrades om att Kungl. Maj:t kort tid före propositionens framläggande i anslutning till utredningens förslag och däröver avgivna remissutlåtanden bemyndigat chefen för finansdepartementet att tillsätta en särskild utredning för att behandla frågan om affärsverkens pris- och taxepolitik m. m. (affärsverksutredningen).

I frågan om ändrad företagsform för affärsverken erinrades till en början om statsmakternas tidigare beslut att ombilda statens reproduktionsanstalt till bolag fr. o. m. den 1 juli 1962. För vattenfallsverkets del förklarade sig föredragande departementschefen – som förut nämnts – inte för tillfället beredd att förorda en ändrad driftsform. Vidare anmälde föredragande departementschefen sin avsikt att inom kort begära Kungl. Maj:ts bemyndigande att tillkalla en särskild utredning som skulle överväga en eventuell ombildning av domänverket. I fråga om övriga verk delades utredningens uppfattning att särskilda skäl talade mot en bolagsbildning. Det upplystes i sammanhanget att 1956 års postutredning igångsatt en undersökning av förutsättningarna för att organisera postverket som en mellanform mellan affärsverk och bolag.

Bland utredningens övriga överväganden och förslag godtogs ståndpunkten att den löpande utgiftsregleringen i största möjliga utsträckning borde delegeras till verken själva. Utgiftsstaterna ansågs emellertid även fortsättningsvis böra fastställas av Kungl. Maj:t.

Beträffande finansieringen av affärsverkens investeringar godtogs förslaget om att de olika anslagen under varje kapitalfond skulle sammanslås till i huvudsak ett enda kollektivanslag. Även de särskilda dispositionsanslagen borde slopas. Särskilda anslag borde dock behållas för sådana investeringar som avskrevs över driftbudgeten och för rundradioinvesteringarna under televerkets fond. Det framhölls att den föreslagna anslagskoncentrationen syftade till att ge verken ökad frihet i investeringshänseende inom av statsmakterna angivna totalramar. I anslutning härtill betonades vikten av att årliga prognoser fortsättningsvis redovisades av verken. Detta krav borde emellertid inte drivas så långt att verken därigenom kom i ett försämrat konkurrensläge.

Utredningens överväganden i fråga om affärsverkens pris- och taxepolitik m. m. ansågs inte för tillfället påkalla något ställningstagande, eftersom dessa frågor gjorts till föremål för särskild utredning. Beträffande förslaget om vidgade befogenheter för verken att avskriva osäkra fordringar hänvisades till pågående utredning angående redogöraransvaret m. m.

Såsom utredningen föreslagit förordades att samtliga verk skulle förses med kollegiala lekmannastyrelser. Föredragande departementschefen framhöll dock att han inte fann skäl förorda att statsmakterna skulle binda sig för principen att till ordförande i styrelserna utse annan än verkschefen.

Tanken att sekretesskyddet borde utsträckas i tiden godtogs. Närmare överväganden i denna fråga borde upptas inom justitiedepartementet.

Även i fråga om revisionen av affärsverken godtogs utredningens förslag.

Riksdagen biföll de av Kungl. Maj:t i propositionen avgivna förslagen (SU 1962: 14, rskr 14).

6.2.3 PM angående de statliga kommunikationsverkens behov av rörelsemedel

Rörelsemedelsutredningen avlämnade den 29 oktober 1962 ett betänkande i form av en PM angående de statliga kommunikationsverkens behov av rörelsemedel.

I promemorian lämnades till en början en redogörelse för gällande bestämmelser rörande affärsverkens finansiering av tillgångar. Bestämmelserna hade tillkommit i huvudsak genom 1944 års budgetreform. Något förenklat innebar bestämmelserna att anläggningstillgångar skulle finansieras med investeringsanslag via kapitalbudgeten och omsättningstillgångar dels med (årets) löpande inkomster, dels med särskilt anvisade rörelsemedel. Rörelsemedel avsågs skola anvisas på två sätt, nämligen i form av förlagskapital som inräknades i verkets disponerade statskapital eller i form av räntepliktig rörlig kredit i riksgäldskontoret. Förlagskapitalet var avsett att motsvara verkens stadigvarande behov av rörelsemedel och den rörliga krediten mer tillfälliga behov.

Utredningen konstaterade att även andra vägar stod till buds för verken att skaffa rörelsemedel. Bl. a. kunde så ske genom att verken dröjde med inleverans av överskottsmedel. Investeringsanslag kunde lyftas tidigare än som erfordrades för de avsedda investeringarna. Vidare hade vissa verk särskilda möjligheter att skaffa rörelsekapital, exempelvis postverket genom sin postbanksverksamhet.

Utredningen framhöll också att olikheter förelåg mellan affärsverken i fråga om klassificeringen av tillgångar såsom anläggnings- resp. omsättningstillgångar.

Efter en studie av rörelsemedlens storlek hos olika verk samt de faktorer som inverkade på behovet av rörelsemedel gjorde utredningen bl. a. följande överväganden beträffande erfarenheterna av utvecklingen sedan år 1944.

Kommunikationsverkens rörelse hade expanderat avsevärt sedan nämnda år men verkens förlagskapital hade inte vuxit i proportion till den ökade omslutningen, trots att riksdagen vid flera tillfällen beslutat höja förlagskapitalet för ett antal verk.

Televerket, statens järnvägar och vattenfallsverket hade tidvis utnyttjat sina rörliga krediter i stor utsträckning. En tendens att undvika att använda den rörliga krediten hade dock kommit till synes under de senaste åren. Vidare hade inleveransen av kommunikationsverkens överskottsmedel på senare år kommit att släpa efter i betydande omfattning. I vissa fall hade behovet av rörelsemedel även täckts med överskridna investeringsbemyndiganden. Att den rörliga krediten utnyttjats i mindre omfattning på senare tid och att i stället andra former för finansiering av rörelsemedelsbehovet anlitats ansåg utredningen bero på att verken önskat undvika att belasta driftsresultatet med räntekostnader.

Enligt utredningen avvek den rådande ordningen i två avseenden från de intentioner som kommit till uttryck i 1944 års budgetreform. Dels hade förlagskapitalets belopp relativt sett minskat så att det inte motsvarade det permanenta behovet av rörelsemedel, dels användes rörlig kredit i mindre utsträckning än avsett. En anpassning till existerande behov av rörelsemedel och en lösning av problemet på något längre sikt kunde enligt utredningen ske enligt två metoder. Den ena innebar att verkens förlagskapital höjdes till de belopp som motsvarade verkens faktiska behov. Den andra innebar en omläggning av principerna för verkens förseende med rörelsemedel så att verken hänvisades att – utöver löpande driftmedel – uteslutande använda sig av rörlig kredit. Av dessa metoder förordade utredningen den sista.

Av betydelse i sammanhanget var enligt utredningen räntekostnaderna för rörelsemedlen. Med rådande ordning kom räntekostnaderna att variera, ibland ner till noll, beroende på i vilken form rörelsemedel anskaffades. Detta fann utredningen mindre lämpligt. Vidare var gällande bokörings-

och redovisningsregler för förräntningen på statskapitalet – vari bl. a. förlagskapitalet inräknades – otillfredsställande. Genom att verken redovisade sina överskott utan avdrag för räntekostnader lämnades nämligen en missvisande bild av driftresultatet, som gav intryck av att verkens taxor var satta på en nivå som ledde till orimligt stora »vinster». Verken borde i stället generellt åläggas att betala ränta på rörelsemedlen. Detta skulle bidra till att volymen av de tillgångar som finansierades med sådana medel hölls vid minsta möjliga nivå. Verken skulle också härigenom bli mer likställda med andra företag, vilka var hänvisade till att finansiera sina omsättningstillgångar med lån.

Efter att ha uppehållit sig vid olika frågor rörande beräkningen av ränta sammanfattade utredningen sina förslag sålunda.

All anskaffning av rörelsemedel borde ske i form av rörlig kredit, som löpte med ränta. Det nuvarande förlagskapitalet skulle återbetalas.

Instruktionerna för verken att löpande inleverera uppkommet överskott borde ändras till att föreskriva inleverans efter det räkenskaperna för budgetåret fastställts, dock så att verken ålades att betala ränta för uppkommet överskott mellan budgetårets utgång och tidpunkten för inleveransen.

För lyftade investeringsmedel borde under löpande budgetår betalas ränta på liknande sätt som för enskilda företags kreditiv i bank. Såsom kompensation härför skulle förräntningsplikten minskas genom att under året disponerade investeringsmedel inte inräknades i det genomsnittligt disponerade statskapitalet.

Affärsverksutredningen framhöll i sitt remissyttrande över rörelsemedelsutredningen att denna hade ett nära samband med såväl frågan om finansieringen av affärsverkens samtliga tillgångar som problemet att fastställa en generell målsättning för affärsverkens verksamhet. Ställning till rörelsemedelsutredningens förslag borde därför inte tas innan resultatet av affärsverksutredningens arbete förelåg.

Genom beslut den 27 september 1963 överlämnade Kungl. Maj:t rörelsemedelsutredningens PM jämte remissyttrandena däröver till affärsverksutredningen för att tas i övervägande i samband med fullgörande av det till utredningen anförtrodda uppdraget.

6.2.4 Vissa andra förslag som berör flera verk

I detta avsnitt redovisas kortfattat några ytterligare förslag och uttalanden m. m., som kan vara av intresse för utredningsarbetet.

Utredningen angående redogöraransvaret föreslog i sitt år 1962 avgivna betänkande »Bevakning, avskrivning och eftergift av kronans fordringar» (SOU 1962: 49) bl. a. att affärsverkan skulle medges ökad rätt att avskriva osäkra fordringar.

Sedan frågan anmälts för riksdagen (prop. 1965: 160), utfärdade Kungl. Maj:t kungörelse (nr 921 år 1965) om bevakning och avskrivning av vissa statens fordringar, m. m. (avskrivningskungörelse). Enligt denna äger affärsverken besluta om avskrivning, ackord m. m. oberoende av belopp.

I samband med en genomgripande ändring av instruktionerna för samtliga verk i slutet av år 1965 har föreskrivits att verken årligen till Kungl. Maj:t skall avge förslag till *driftstater* för nästa budgetår. Tidigare gällde att verken skulle avge förslag till driftkostnadsstater. Den nya ordningen – varigenom även de beräknade inkomsterna redovisas – har beslutats, bl. a. för att ge Kungl. Maj:t större möjlighet att överblicka den tänkta uppläggningen och det beräknade utfallet av verksamheten. Härigenom torde också ett bättre underlag än tidigare fås för de bedömanden som kan aktualiseras beträffande verkens pris- och taxepolitik, avskrivningsprinciper o. d. I detta sammanhang föreskrevs också att affärsverken skall upprätta och inge till Kungl. Maj:t en förvaltningsberättelse.

6.3 *Förslag som huvudsakligen berör ett verk*

6.3.1 Förslag som berör postverket

Postutredningens betänkande. Postutredningen 1956 avlämnade år 1962 sitt betänkande »Postverkets organisation» (SOU 1962: 52). Då utredningen tog upp ett flertal spörsmål som nära sammanhänger med affärsverksutredningens uppdrag lämnas en jämförelsevis omfattande redogörelse för dess förslag. I betänkandet behandlades bl. a. allmänna och ekonomiska principer för postverksamheten, postverkets företagsform, verkets organisation samt postbankens ställning.

En av de *allmänna principerna* för postverket var, enligt utredningen, att verket skulle vara ett allmännyttigt företag. I detta begrepp lade utredningen in att verkets tjänster borde erbjudas till självkostnadspriser och att poströrelsen sålunda inte borde drivas i vinstsyfte. Som en följd av verksamhetens allmännyttiga karaktär hade verket skyldighet att över hela landet erbjuda en viss minimiservice, även i områden där verksamheten inte var ekonomiskt bärkraftig. Postmonopolet i förening med den utjämnande enhetstaxan gjorde en sådan utbredning av postservicen möjlig. Förpliktelsen fick anses innebära att likvärdig service borde ges under förutsättning av likartade betingelser i fråga om bebyggelsens art, befolkningsunderlag, kostnader för postanordningarna etc. Ett sådant betraktelsesätt visade enligt utredningen att sociala synpunkter väl kunde förenas med företagsekonomiska.

Utredningen gick i sammanhanget närmare in på frågorna rörande *postverkets service*. Bl. a. framhölls de stora svårigheter som postverket bedömdes stå inför då det gällde att fortsättningsvis möta servicekraven. Möjligheterna att kompensera de successivt ökande lönekostnaderna med mekanisering och rationalisering av driften syntes nämligen begränsade. Vid en sådan utveckling måste posttaxorna successivt komma att höjas. Risk förelåg emellertid att detta skulle föranleda trafikbortfall och det var ovisst om man i längden kunde möta kostnadsökningarna med taxehöjningar. Som en utväg föreslog utredningen en mer differentierad service med en prissättning som i högre grad än dittills anslöt sig till utförd prestation. En prioritetsindelning av posten kunde genomföras med varierande avgifter beroende på servicen i fråga om snabbhet i befordran. Utredningen framhöll också vikten av att närmare riktlinjer beträffande servicen borde anges av statsmakterna.

I fråga om de *ekonomiska principerna* framhöll utredningen bl. a. att det krävdes en klarare utformning av den ekonomiska målsättningen för postverket. I denna del borde gälla, att intäkterna totalt sett och för längre perioder skulle täcka kostnaderna, inberäknat avskrivningar på återanskaffningsvärden. Resultatet av rörelsen borde också medge en tillfredsställande förräntning av det disponerade statskapitalet. Kravet på förräntningen borde närmare preciseras. Utredningen förutsatte att dessa frågor skulle övervägas av affärsverksutredningen.

Vidare berördes verkets möjligheter att med stöd av postmonopolet föra en prispolitik som subventionerade icke monopolskyddade rörelsegrenar. Det framhölls att de bedömningar som aktualiserades i sådana frågor måste baseras på så rättvisande kostnadsberäkningar för de olika rörelsegrenarna som möjligt. Dittills hade beräkningarna grundats på den s. k. delkostnadsprincipen, innebärande att verkets totala kostnader fördelats på rörelsegrenarna. En sådan metod var tvivelaktig för ett företag av postverkets natur. Det syntes utredningen riktigare att skaffa underlag för prissättningen genom att söka fastställa den ökning av totalkostnaderna, som föranleddes av en viss rörelsegren eller av variationer i denna. I princip borde gälla att intäkterna i anslutning till rörelsegrenen skulle täcka den sålunda beräknade merkostnaden och därjämte lämna bidrag till de gemensamma kostnaderna. Hur stort detta bidrag borde vara för skilda rörelsegrenar i olika lägen berodde på en rad faktorer,

såsom prisets inverkan på efterfrågan, kapacitetsutnyttjande, en försändelses förmåga att bära avgift med hänsyn till dess egenvärde etc. I sammanhanget framhölls att man vid avvägningen av bidraget till gemensamma kostnader inte borde med postmonopolets hjälp belasta brevrörelsen i sådan utsträckning att genom subvention av andra rörelsegrenar en snedvridning av dessas konkurrenssituation uppkom. Om taxan för en viss rörelsegren, exempelvis tidningsrörelsen, ansågs böra sättas lägre än vad som var företagsekonomiskt motiverat borde uppkommande underskott i stället täckas av allmänna medel.

Vid behandlingen av de ekonomiska principerna berördes även frågan om möjligheten att bilda en resultatutjämningsfond för verket. Utredningen fann en sådan fond önskvärd bl. a. därför att den skulle inverka stabiliserande på avgiftsnivån. Fonden föreslogs skola få tillföras den del av uppkomna årsöverskott som översteg normal förräntning på statskapitalet.

Utredningen föreslog vidare att postverket skulle få en större rörelsefrihet i fråga om *investeringar*. Detta skulle underlätta en affärsmässig drift och möjliggöra en smidig anpassning av den postala apparaten till rörelsens behov. I sammanhanget påtalades den skillnad i handlingsfrihet som rådde om verket förhyrde lokaler – varvid det hade nästan obegränsade befogenheter – eller om det skulle uppföra egna lokaler – varvid avgörandet låg hos statsmakterna. Det framhölls vidare att postverkets möjligheter till självfinansiering, med avskrivningsmedel och med kapital som kunde erhållas genom verkets bankverksamhet, var goda. Det förutsattes att ökade möjligheter till självfinansiering måste bygga på ett system med en förnyelsefond. Det inflytande över inriktningen av postverkets investeringsverksamhet som erfordrades från samhällets sida borde enligt utredningen kunna utövas av riksdagen genom fastställande av investeringsplaner för längre perioder, förslagsvis fem år.

Utredningen berörde även principerna för när ett objekt av investeringskaraktär borde finansieras med kapitalbudgetmedel resp. med driftmedel. Enligt utredningen borde fortsättningsvis postverkets kostnader för inköp av bilar bestridas med driftmedel i likhet med vad som tillämpats för televerket.

Beträffande postverkets *företagsform* och ekonomiska befogenheter fann utredningen att dåvarande verksamhet och kompetensfördelning – i följd av vilken ofta lång tid hann förflyta mellan planering, beslut och genomförande – knappast lät sig förenas med de krav på affärsmässighet som borde uppställas för postverket. Utredningen ansåg det därför i och för sig önskvärt att en ny företagsform (»tredje formen») skapades för postverket. Förslagsvis skulle en sådan företagsform innebära att verket genom lag lösgjordes från statsförvaltningen i övrigt och fick ställning av fristående offentligrättsligt rättssubjekt med vidsträckt rörelsefrihet i fråga om personal- och lönepolitik, taxesättning och investeringar etc. Utredningen var emellertid införstådd med att en så radikal lösning av postverkets företagsform inte var möjlig utan ytterligare undersökningar och överväganden. I avvaktan på att sådana kom till stånd föreslog utredningen vissa reformer inom affärsverksformens ram.

Övriga frågor. Förutom vad som redan tidigare berörts – bl. a. klarare definierad målsättning, inrättandet av resultatutjämningsfond och ökade befogenheter för verket att bestämma investeringarna – föreslogs att *postavgifternas natur av bevillning* skulle upphöra och att inflytandet över avgifterna fördelades mellan riksdagen, Kungl. Maj:t och verket. På riksdagen borde ankomma att ange de allmänna ekonomiska principerna för avgiftspolitiken, på Kungl. Maj:t att ange riktlinjerna för posttaxornas huvudsakliga struktur och på verket att inom ramen för angivna principer bestämma avgifterna.

Vidare fann utredningen – i likhet med företagsformsutredningen – att ett affärsverk i *personal- och lönefrågor* borde ha möjlighet att föra en rörlig och efter de skiftande behoven lätt anpassbar politik.

En annan viktig sak var att postverket borde ha bättre hjälpmedel och system för *kostnadsredovisning*. Utredningen hade därför låtit utarbeta ett system för ekonomisk analys, som föreslogs skola införas vid verket.

Mot bakgrund av bl. a. de sålunda gjorda övervägandena framlade utredningen ett förslag till ny *organisation* för postverket. Utredningen gjorde också i övrigt vissa ytterligare överväganden. Eftersom dessa förslag har ett mindre påtagligt samband med affärsverksutredningens arbete redovisas de inte här.

I fråga om *postbankens ställning* fann utredningen övervägande skäl tala för ett bibehållande av banken inom postverket. Det betonades att postbankens ekonomiska politik i högre grad än postverkets i övrigt måste föras från företagsekonomiska utgångspunkter. Vidare borde postbanken medges en sådan utveckling som betingades av utvecklingen inom banksystemet i övrigt.

Postbanken borde få samma möjligheter till konsolidering som andra bankföretag.

Vidare ansåg utredningen att dåvarande regler för postbankens medelsförvaltning gav en alltför snäv ram för bankens utlåning och föreslog lättnader i olika hänseenden.

Utredningen ansåg vidare att postbanken borde få möjlighet att driva handel med valutor. Det framhölls också att ett system med postgirochecker motsvarande vanliga bankchecker var väl förenligt med postgirots syfte att främja kontantlös betalning.

I propositionen (1964: 141) förklarade sig föredragande departementschefen i huvudsak dela utredningens synpunkter på de allmänna principerna för postverksamheten. I fråga om utformningen av verkets servicepolitik hänvisades bl. a. till en särskild kommitté, som för ändamålet tillsatts inom verket.

Vad gäller de ekonomiska principerna delades utredningens uppfattning om behovet av en någorlunda preciserad målsättning. Härvidlag ansågs dock affärsverksutredningens överväganden böra avvaktas. Vidare godtogs i princip vad utredningen förordat om kostnadstäckning för varje rörelsegren. Beträffande tidningsrörelsens speciella problem ansågs dock resultatet av den tillsatta utredningen (se nedan) angående tidningspressens ekonomiska förutsättningar böra avvaktas. Utredningens förslag beträffande självfinansiering av verkets investeringar bl. a. genom inrättande av någon slags förnyelsefond godtogs däremot inte. Det hänvisades till att verken givits ökad handlingsfrihet beträffande investeringar genom att 1962 års riksdag beslutat sammanföra de olika anslagen under varje affärsverksfond till i huvudsak ett enda kollektivanslag.

Frågan om en ny företagsform för postverket ansågs t. v. böra anstå. Utredningens överväganden angående vissa ytterligare reformer inom affärsverksformens ram syftande till att ge verksledningen möjlighet till ekonomisk rörlighet och affärsmässighet ansågs närmast böra prövas i ett större sammanhang och med beaktande av resultaten av olika pågående utredningar m. m. Närmast åsyftades affärsverksutredningen och diskussionerna kring statstjänstemännens förhandlingsrätt. Någon ändring i gällande fördelning av befogenheterna på de ekonomiska och lönepolitiska områdena mellan riksdagen, Kungl. Maj:t och ifrågavarande affärsverk föreslogs alltså inte.

Vad gällde förslaget, ursprungligen framlagt av företagsformsutredningen, om inrättande av en särskild lekmannastyrelse för postverket så hade detta i princip beslutats redan vid 1962 års riksdag. För postverkets del borde detta nu genomföras i huvudsak enligt utredningens förslag.

Utredningens ståndpunkt att postbanken alltjämt borde utgöra en del av postverket accepterades. Även synpunkterna att postbanken borde medges en sådan utveckling som betingades av utvecklingen inom banksystemet i övrigt vann i princip genklang. Frågorna om ändrade regler för medelsplacering ansågs dock i huvudsak böra anstå i avvaktan på kreditinstitututredningens

betänkande. Möjlighet för postbanken att bedriva handel med valutor hade medgetts redan av 1963 års riksdag efter förslag i prop. 1963: 139. Postutredningens förslag att gemensamt bokslut skulle upprättas för postsparbanks- och postgiroverksamheten, tillstyrktes. Förslaget om ett särskilt revisionsinstitut för postbanken godtogs inte.

Riksdagen godkände de i propositionen framlagda förslagen (SU 1964: 136, rskr 295).

Det bör framhållas att en del av postutredningens detaljförslag åtgärdats inom postverket. Bl. a. antog styrelsen 1966 ett särskilt rationaliseringsprogram. Programmet innehåller bl. a. ökad automation och mekanisering av sorteringsarbetet. För att effektivisera postbefordringen infördes en ny sorterings- och transportorganisation i maj 1968. I fråga om kostnadsredovisningen pågår ett kontinuerligt utvecklingsarbete.

Slutligen kan nämnas att Kungl. Maj:t i proposition 1968: 92 med förslag till vissa ändringar i regeringsformen och riksdagsordningen föreslog att postmedlens karaktär av bevillning skulle upphöra och postavgifterna således i princip bestämmas av Kungl. Maj:t och inte av riksdagen. I likhet med vad som gäller för övriga verk föreslogs Kungl. Maj:t få rätt att delegera avgiftssättningen till postverket. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen dock att avgifterna för postbefordran av tidningar även fortsättningsvis skall underställas riksdagen (KU 1968: 20, rskr 279). Då förslaget förutsätter ändringar i regeringsformen måste det godkännas av två riksdagar.

Utredning om tidningstaxorna. I anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 36 år 1966 angående bemyndigande för Kungl. Maj:t att besluta om vissa postavgifter jämte i ämnet väckta motioner gjorde bevillningsutskottet (BeU 1966: 27) vissa uttalanden beträffande postverkets taxor för tidningsrörelsen.

Utskottet erinrade om att postverket enligt statsmakternas beslut skulle drivas efter företagsekonomiska principer. Varje rörelsegren skulle därför i princip bära sina kostnader och därutöver lämna ett skäligt bidrag till de gemensamma kostnaderna. Det konstaterades att denna målsättning av olika skäl inte kunnat förverkligas i fråga om tidningsrörelsen. Bl. a. berodde det på otillräckliga taxehöjningar. Avgifterna i tidningsrörelsen borde därför anpassas så att rörelsen kunde bära en skälig andel av postverkets kostnader.

Det rådande avgiftssystemet var emellertid behäftat med vissa bristfälligheter. Med hänsyn härtill och då den rådande avgiftssättningen på längre sikt inte kunde anses förenlig med en från företagsekonomiska utgångspunkter sund avgiftspolitik förordade utskottet att tidningstaxorna blev föremål för översyn av en utredning.

Riksdagen fattade beslut i enlighet med vad utskottet i denna del föreslagit.

Kungl. Maj:t tillsatte den 29 juni 1966 den begärda utredningen.

Kreditinstitututredningen. Kreditinstitututredningen lade 1967 fram sitt betänkande »Samordnad banklagstiftning» (SOU 1967: 44).

Utredningen behandlade de olika bankinstitutens, däribland postbankens, funktioner på kreditmarknaden och de bestämmelser i fråga om inlåning, utlåning, kapitaltäckning etc. som reglerar bankinstitutens verksamhet. Utredningen förordade att rörelsereglerna för samtliga kreditinstitut i möjligaste mån utformades enhetligt. Härigenom skulle konkurrensen mellan bankinstituten öka vilket skulle stimulera till kostnadssänkande rationaliseringar och även i övrigt förbättra kreditmarknadens funktion.

I fråga om postbankens verksamhetsformer konstaterades att förutsättningarna för postbanksrörelsen i väsentliga avseenden skilde sig från övriga bankinstituts. Dessa skiljaktigheter borde utjämnas så att även frågan om gränsdragningen mellan postbanken och övriga bankinstitut kunde få den av utredningen principiellt förordade lösningen, dvs. gränsdragningsfrågan, skulle lösas genom konkurrens på lika villkor. En viss utjämning av de olikartade förutsätt-

ningarna skulle visserligen kunna erhållas vid bibehållen organisationsform men utredningen ansåg att den önskvärda utjämningen bäst skulle erhållas om postbanken ombildades till ett av postverket ägt aktiebolag, Postbanken AB. Med postbanken som ett dotterbolag till postverket skulle de nuvarande olikheterna gentemot övriga bankinstitut i fråga om kapitaltäckning, skattskyldighet och handlingsfrihet på ett naturligt sätt kunna utjämnas samtidigt som förutsättningarna för det nödvändiga nära samarbetet mellan postverket och postbanksrörelsen i fråga om utnyttjandet av postverkets kontorsnät enligt utredningens mening skulle förbli desamma som hittills. Utredningen förutsatte att de närmare undersökningar av organisatorisk art m. m. som måste föregå ombildandet skulle utföras av postverket.

Utredningen var ej enhällig i fråga om postbankens ombildande till aktiebolag.

Statsmakterna har ännu inte tagit ställning till kreditinstitututredningens förslag i detta hänseende. Kungl. Maj:t har emellertid tillsatt en utredning om förutsättningarna och formerna för ett samarbete mellan Postbanken och Sveriges Kreditbank.

6.3.2 Förslag som berör statens järnvägar

Som framhållits ovan (punkt 6.2.1) föreslog *1953 års trafikutredning* en rad reformer på järnvägstrafikens område. I propositionen 1963: 191 angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken togs emellertid ställning endast till en del av utredningens förslag. På flera punkter – bl. a. beräkningen av förräntningskravet, bedömningen av pensionskostnaderna och frågan om variabla avskrivningar – ansågs en slutlig bedömning böra anstå i avvaktan på affärsverksutredningens överväganden. Dessa redovisas i senare kapitel.

1948 års järnvägstaxekommitté. Kommittén tog i sitt betänkande »Statens järnvägars taxor» (SOU 1956: 54) upp ett flertal frågor som har samband med affärsverksutredningens uppdrag. Framställningen nedan begränsas till sådana frågor som inte direkt tagits upp till behandling av 1953 års trafikutredning.

Taxekommittén ställde frågan, vad anledningen var till att SJ trots dåvarande höga trafikvolym och trots den allmänna högkonjunkturen inte kunde förränta statskapitalet. Kommittéen ansåg för sin del, att anledningen väsentligen var att SJ:s kapacitet i förhållande till trafikefterfrågan var för liten. Bristen i avkastningen från SJ borde därför avhjälpas inte genom en från flera synpunkter oläglig taxehöjningspolitik utan genom återhämtning av eftersläpningen i de kapacitetshöjande investeringarna. Mot bakgrunden av de stora inleveranserna sedan 1929 av överskott utöver förräntning av statskapitalet ansåg taxekommittén den av kommittén förordade taxepolitiken väl förenlig med avkastningskravet.

Trots de betydande nackdelar, som den ordinarie järnvägstaxans *enhetliga avgifter* i rum och tid innebar ur företagsekonomisk synpunkt, fann taxekommittén övervägande skäl tala för att inte ifrågasätta någon mera radikal förändring i fråga om dessa båda viktiga element i kostnadsutjämningen mellan olika landsdelar och trafikantgrupper. Betydelsefulla näringsekonomiska, sociala och kulturella skäl syntes tala för att kostnadsutjämningen liksom serviceutjämningen tills vidare bibehölls i den utsträckning, som bedömdes företagsekonomiskt rimlig och möjlig.

Enhetstaxan syntes emellertid vid rådande konkurrensförhållanden på transportmarknaden inte tillräckligt flexibel och effektiv för att dels säkerställa uppfyllandet av det för SJ gällande avkastningskravet, dels uppnå ett så fullständigt utnyttjande av SJ:s transportapparat som möjligt. Taxekommittén ansåg det därför nödvändigt att – med partiellt frångående av principerna om enhetliga avgifter i rum och tid – åstadkomma en ökad differentiering i järnvägsavgifterna dels genom införande av ett antal specialtariffer för sådana mera allmänt förekommande typer av res- och transportbehov, som inte på ett ur företagsekonomisk

synpunkt tillräckligt effektivt sätt kunde omfattas av de allmänna enhetliga person- och godstarifferna, dels genom individuella nedsättningar som ett komplement till den allmänna järnvägstaxan och specialtarifferna.

Under förutsättning att avkastningskravet var uppfyllt borde en sådan prissättning eftersträvas att största möjliga trafikvolym erhölls, dvs. ev. förekommande utrymme för taxesänkningar borde i första hand komma trafikanter med hög priskänslighet tillgodo.

I fråga om det *trafiksvaga nätet* ansåg kommittén den dittillsvarande politiken, som gick ut på att täcka underskottsbanornas förluster genom överförräntning på det trafikstarka nätet, ohållbar. Först om SJ erhöll en skäligt avvägd ersättning för ifrågavarande kostnader kunde företaget såsom sådant och särskilt dess taxepolitik skötas på ett rationellt sätt. Taxekommittén föreslog därför, att SJ skulle erhålla ersättning från statsverket för förlusterna på de trafiksvaga bandelarna med tills vidare ungefär hälften av dessa förluster eller 100 milj. kr. per år.

I fråga om *godstaxorna* ansåg kommittén att värdetarifferingen skulle bibehållas, dock i systematiserad och förenklad form. Principen om avståndsdepressivitet borde också bibehållas för såväl gods- som persontrafik.

Förutom de nämnda ställningstagandena av mer principiell karaktär hade utredningen en rad detaljförslag angående gods- och persontaxornas konstruktion m. m. Vidare föreslogs att järnvägsstyrelsen skulle erhålla ökade befogenheter i fråga om utformningen av gods- och persontaxor. Taxekommittén föreslog också vissa uppmjukningar i fråga om offentliggörande av taxenedsättningar samt likabehandlingen i fråga om vagntilldelning m. m.

Kungl. Maj:t tog ställning till kommitténs förslag i proposition 1958: 77 angående driftbidrag till statens järnvägar.

Departementschefen anslöt sig i huvudsak till taxekommitténs förslag. Förräntningskravet borde dock beräknas efter den räntefot till vilken förräntningskravet bestäms för statens investeringar i allmänhet (normalräntan).

Vidare betonades i propositionen att förslaget om driftbidrag var att se som ett provisorium i avvaktan på 1953 års trafikutredning.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (SU 1958: B 6, rskr B 74).

I prop. 1963: 116 föreslog Kungl. Maj:t en *omorganisation* av statens järnvägar. Propositionen följde i allt väsentligt de riktlinjer som lagts fram av järnvägsstyrelsen. Förslaget innebar en ny huvudorganisation för såväl den centrala som regionala administrationen. Den centrala organisationen, som tidigare provisoriskt var uppdelad på tolv huvudenheter, föreslogs indelad i sju avdelningar. Generaldirektören samt cheferna för dessa avdelningar förutsattes arbeta som en direktion. I fråga om den regionala organisationen föreslogs att de tidigare fem distrikten med underlydande facksektioner skulle ersättas av elva driftdistrikt och elva bandistrikt. De geografiska gränserna för bandistrikt och driftdistrikt förutsattes därvid sammanfalla. Förslaget innebar att antalet nivåer under verksledningen minskade från fyra till tre.

Omorganisationen syftade till att åstadkomma bl. a. klara ansvars- och befogenhetsområden, en kraftigt ökad delegering av befogenheter och beslutanderätt, koncentration av rutiner samt en förstärkning av den kommersiella funktionen inom företaget. Härigenom förväntades den nya organisationen komma att medföra en väsentligt ökad effektivitet.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (SU 121, rskr 271).

6.3.3 Förslag som berör televerket

I proposition 1967: 103 föreslog Kungl. Maj:t en omorganisation av televerket. Propositionen följde i väsentliga avseenden det förslag som lagts fram av en inom televerket tillsatt utredning *»1963 års organisationsutredning»*. Förslaget anslöt rätt väl till mönstret från omorganisationer av andra

verk under senare år, exempelvis postverket och luftfartsverket. Det kännetecknades av strävandena att centralt och regionalt sammanföra funktionellt likartade verksamheter, att åstadkomma en klarare ansvarsfördelning och särskilja chefsansvar och konsultansvar. Vidare sökte man skapa förutsättningar för en längre gående delegering och att utforma organisationen på ett sätt som möjliggjorde en effektivare ekonomisk planering och uppföljning. Bl. a. stärktes ekonomifunktionen. Revisionsenheten, som föreslogs skola svara för såväl sak- som kameralrevisionen, ställdes direkt under generaldirektören.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (SU 1967: 116, rskr 276).

6.3.4 Förslag som berör statens vattenfallsverk

Under senare år har ett flertal utredningar, inom och utom vattenfallsverket lagt fram förslag rörande bl. a. finansiering, företagsform och organisation. Nedan behandlas först en utredning angående verkets förräntnings- och avskrivningsnormer, taxepolitik m. m. Därefter redogörs för förslag som huvudsakligen berör verkets organisations- och företagsform.

Utredning angående vattenfallsverkets förräntnings- och avskrivningsnormer m. m. (Vattenfallsverkets finansieringsutredning). I 1958 års statsverksproposition anförde kommunikationsministern bl. a., att kraftindustrins behov av investeringsmedel fortlöpande ökades och att svårigheter att anskaffa kapital för dessa investeringar uppträdde, samtidigt som en försämring av vattenfallsverkets redovisade driftresultat inträtt under de närmast föregående åren. Mot bakgrunden härav förordades en utredning om vattenfallsverkets förräntnings- och avskrivningsnormer m. m. Vattenfallsstyrelsen redovisade hösten 1959 en utredning rörande nämnda spörsmål.

I fråga om den *ekonomiska målsättningen* för statens kraftverksrörelse förordade styrelsen att dittillsvarande principiella riktlinjer för taxesättningen för elektrisk kraft bibehölls, vilket innebar att en tillfredsställande förräntning av det investerade statskapitalet borde eftersträvas. Vattenfallsstyrelsen utgick härvid från antagandet att för verket skulle i princip gälla samma förutsättningar i fråga om finansiering och skattebelastning som för enskilda företag.

Vidare siktade verkets *avgiftspolitik* till i stort sett enhetliga taxor. Taxorna bestämdes primärt med hänsyn till marginalkostnaderna. Sekundärt togs dock en viss hänsyn till den genomsnittliga avkastningen på hela rörelsen.

Vattenfallsstyrelsen anförde i fråga om högspänningstaxorna, att dessa innehöll prisregleringsklausuler, vilka eliminerade riskerna för ekonomiskt ogynnsam verkan av de långa kontraktstiderna till följd av allmän prisstegring. Med hänsyn bl. a. härtill fann vattenfallsstyrelsen inte skäl att förorda någon förkortning av kontraktstiderna. Styrelsen ansåg det inte heller aktuellt med kapitaltillskott från kraftköparna i samband med tecknande av nya abonnemang.

De betydelsefullaste faktorerna vid taxekalkylering på grundval av samma finansierings- och skatteförhållanden som förelåg för enskilda företag var kalkylräntan och kalkylavskrivningarna. Kalkylräntan borde med utgångspunkt i investeringskostnaden enligt styrelsens mening förutsätta bl. a. 24 % aktiekapital och reservfond, 5,5 % låneränta – enligt bedömning på lång sikt och omfattande jämväl lånekostnader för statlig nyupplåning – samt 6 % utdelning på det egna kapitalet. Enligt styrelsens beräkningar blev kalkylräntan 6,6 %, vilket var drygt en procent högre än den kalkylränta som låg till grund för taxehöjningen år 1967.

Beträffande kalkylavskrivningarna låg *avskrivningstiderna* i genomsnitt mellan 40 och 45 år för vattenkraftanläggningar och mellan 20 och 30 år för värmekraftstationer och distributionsanläggningar. Trots att det från olika håll framhållits att dessa tider var relativt långa, fanns det enligt vattenfallsstyrelsens uppfattning med hänsyn till dittillsvarande erfarenheter av anlägg-

ningarnas varaktighet ingen anledning att ändra dem. I fråga om de bokföringsmässiga avskrivningarna föreslog styrelsen, att verket skulle övergå från annuitetsmetoden till metoden med konstant avskrivning (på återanskaffningsvärdet), vilket skulle resultera i en årlig ökning av avskrivningarna med ca 40 milj. kr. under de närmaste åren. Vidare ifrågasatte styrelsen om inte avskrivningar även borde införas för mark, naturkraft, skadeersättningar m. m. Införandet av sådana avskrivningar borde dock enligt styrelsens åsikt anstå till dess att de enskilda kraftföretagen fick möjlighet till motsvarande – vid taxeringen avdragsgilla – avskrivningar genom justering av skattelagstiftningen.

För den totala kraftverksrörelsen räknade styrelsen för åren 1960, 1961 och 1962 – under förutsättning av oförändrade taxor och genomsnittlig vattentillgång men efter övergång till de större bokföringsmässiga avskrivningarna – med överskott motsvarande 5,6, 5,3 resp. 5,9 % av det i medeltal disponerade kapitalet. Avkastningen under de närmaste åren kunde enligt styrelsens uppfattning betraktas som tillfredsställande. Taxehöjningar var därför tills vidare ej behövliga.

I statsverkspropositionen 1961 (bilaga 28) anförde föredragande departementschefen i anledning av utredningen att de framlagda förslagen angående målsättning, avskrivnings- och förräntningsnormer, taxesättning m. m. var av stor betydelse även för övriga affärsverk liksom för näringslivet i övrigt. Följande ställningstaganden fick därför anses som provisoriska.

I likhet med vattenfallsstyrelsen och flertalet remissinstanser, ansåg departementschefen att målsättningen för statens kraftverksrörelse, liksom dittills borde vara en tillfredsställande förräntning av det investerade kapitalet. Med hänsyn till kraftindustrins struktur syntes det lämpligt att vid bestämmandet av de kostnadsmässiga grunderna för avvägningen av eltaxorna verket tog hänsyn jämväl till förhållandena inom den icke statliga kraftindustrin. Att taxorna därvid primärt anpassades efter marginalkostnaderna ansågs i princip vara ändamålsenligt.

Vad angick de närmare beräkningsgrunderna, hade vid ärendets beredning inom departementet observerats, att värdet av naturkraften inte medtagits i marginalkostnadskalkylerna. Med hänsyn härtill framhölls angelägenheten av att beräkningen av finansieringskostnaderna innefattade samtliga relevanta kostnadsposter.

I fråga om beräkningen av kalkylräntan framhölls att den tillämpade låneräntan syntes relativt låg. Departementschefen ville dock inte då fixera den kalkylränta, som borde ligga till grund för taxesättningen.

Beträffande kalkylavskrivningarna uttalades att viss tvekan kunde råda om de tillämpade avskrivningstiderna säkrade en på lång sikt tillfredsställande förräntning av verkets kapital. Övergång till kortare avskrivningstider liksom avskrivningar på vissa som värdebeständiga behandlade tillgångar syntes dock för vattenfallsverkets del böra anstå.

Vad gällde de bokföringsmässiga avskrivningarna, godtogs provisoriskt förslaget om konstant avskrivning.

Departementschefen hade i princip ej något att erinra mot en normal kontraktstid för verkets högspänningsleveranser av fem år. En förutsättning för en sådan kontraktstid var dock att prisregleringsklausuler fortlöpande gav kompensation för uppkommande kostnadsökningar.

I propositionen konstaterades vidare att engrospriserna var differentierade mellan styrelsens mellansvenska och norrländska taxeområden. Skillnaden bestod i att de mellansvenska taxorna även skulle täcka kostnaderna för överföring av kraft från Norrland. Departementschefen fann det riktigt att taxorna i stort sett bestämdes av för varje område gällande produktions- och överföringskostnader.

Departementschefen ansåg att resultatredovisningen borde läggas upp så att bl. a. marginalkostnaderna kunde följas upp. Resultatutfallet för vissa förflutna budgetår liksom det prognoserade driftresultatet för

de närmast framförliggande budgetåren kunde tyda på att vattenfallsstyrelsens marginalkostnadskalkyl ej tog tillräcklig hänsyn till alla kostnadselement. Med hänsyn till penningvärdets förändringar borde en taxesättning efter marginalkostnaderna vid successivt stigande marginalkostnader ha medfört en viss överförräntning av det bokförda kapitalet.

Med hänsyn bl. a. till att kostnadsstegringarna motverkades av rationaliseringen ansåg dock departementschefen att ett ställningstagande i taxefrågan borde anstå.

I sammanhanget erinrades slutligen om att riksräkenskapsverket i ett utlåtande rörande vattenfallsverkets avsättningar till värdeminskningskontot framhållit att föreskrifterna rörande kommunikationsverkens avskrivningar var föråldrade och i behov av en översyn. Departementschefen delade denna uppfattning och förutskickade en utredning härom (affärsverksutredningen).

Riksdagen hade intet att erinra mot vad departementschefen anfört (SU 1961: 9 punkt 5, rskr 83).

Företagsformsutredningen. I sitt delbetänkande »Statliga Företagsformer IV, Statens Vattenfallsverk» (SOU 1957: 26) föreslog företagsformsutredningen bl. a. att verket skulle ombildas till aktiebolag. Utredningens huvudpunkter har refererats i avsnittet 6.2.2 ovan. I statsverkspropositionen 1962 (bil. 2, p. 7) förklarade sig departementschefen f. n. ej vara beredd biträda förslaget om ombildning till bolag.

Vattenfalls organisationsutredning. 1959 igångsatte vattenfallsverket, i samförstånd med vederbörande departement, en intern utredning beträffande omorganisation inom ramen för den befintliga företagsformen. Utredningen resulterade i ett förslag till ny huvudorganisation, till vilket vattenfallsverket tog ställning i november 1960. Riksdagens beslut (SU 1961: 162, rskr 368), träffades hösten 1961 genom bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 168. Förslaget innebar bl. a. att antalet huvudenheter, underställda generaldirektören, väsentligt minskade. Organisationen trädde i kraft 1962 och gäller i väsentliga avseenden alltjämt.

Från verk till bolag. I december 1967 föreslog vattenfallsverket i sin utredning »Från verk till bolag» ånyo att verket skulle ombildas till aktiebolag.

I utredningen framhölls att 1960-talet bildade inledningen till en ny epok för den svenska kraftindustrin: »Efterkrigstiden fram till början av 1960-talet karakteriserades för kraftförsörjningens del av en strävan att komma från den bristsituation som uppstått under krigsåren. De nödvändiga utbyggnaderna avsåg i allt väsentligt vattenkraft. Kraftindustrins företagsstruktur genomgick inga större förändringar. Knappheten på kraft resulterade i låg konkurrensbenägenhet och de olika kraftföretagens avsättningsområden förblev i stort sett oförändrade.

Inte heller på detaljdistributionens område inträdde under denna tid några radikala förändringar. Den har i vårt land kommit att i huvudsak ombesörjas av kommunala elverk för större tätbebyggelser och små kooperativa föreningar för landsbygden, varjämte råkraftföretagen själva i viss omfattning ombesörjt detaljdistribution.

Under dessa förhållanden, då intresset koncentrerades kring utbyggnadsfrågorna och den tekniska utvecklingen, kom de affärsmässiga nackdelar, som otvivelaktigt åtföljer affärsverksformen, icke till påtagligt uttryck i vattenfallsverkets rörelse.

Under 1960-talet har ett skeende inletts, som präglas av avsevärt större förändringar i kraftförsörjningens tillväxtstruktur. Detta gäller såväl produktionssidan som distributionssidan.

De framtida utbyggnaderna av produktionsobjekt kommer väsentligen att avse värmekraft. Detta gynnar uppkomsten av nya företag och nya företagsgrupperingar. 1970-talets stora värmekraftverk – fem à tio gånger större än våra största vattenkraftverk – fordrar mycket stora kraftföretag eller sammanslutningar av ett antal kraftföretag som ägare och pekar även hän mot en ökad samverkan mellan de nor-

diska ländernas kraftföretag. Etablerandet av kraftvärmeverk i de större städerna medför vidare tillkomsten av nya kraftföretag och konkurrensytorna på produktionssidan ökar samtidigt som en från rikssynpunkt gynnsam användning av tillgängliga energiresurser erfordrar former av samverkan.

Inom distributionsområdet går utvecklingen nu snabbt mot företag av en helt annan storleksordning än förr. Denna utveckling främjas också medvetet av statsmakterna bl. a. genom Kommerskollegii koncessionspolitik. Råkraftföretagen spelar en aktiv roll i denna strukturrationalisering. De nu framväxande storkommunerna och kommunblocken visar till skillnad mot tidigare ett intresse att engagera sig i distributionen ej blott inom tätbebyggelsen utan ofta inom hela storkommunområdena och kommer som nämnts själva att i vissa fall bli råkraftproducenter. Utvecklingen ställer råkraftföretag av vattenfallsverkets typ inför nya problem.»

Mot denna bakgrund ansåg utredningen att såväl marknadsmässiga som administrativa aspekter talade för aktiebolagsformen. I fråga om de *marknadsmässiga aspekterna* underströks bl. a. att det var angeläget att slå vakt om en fortsatt blandad företagsstruktur inom distribution och produktion av elkraft med ett måttligt antal kraftproducenter – tillräckligt för en sporrande konkurrens men icke för stort för en smidig samverkan på frivillig grund. För att vissa konsumentgruppers intresse av medverkan därvid skulle kunna tillgodoses, tillhörde det kraftföretagens viktigaste uppgifter för framtiden att flexibelt kunna erbjuda lämpliga former för samverkan med kommuner och industrier.

Den naturliga formen för samverkan av avsett slag var aktiebolag med intressenterna som delägare. Praktiskt taget alla frågor om samverkan med andra intressenter låg emellertid ovanför befogenheten för affärsverket vattenfallsverkets styrelse. Utredningen framhöll att det var normalt i affärslivet att stora frågors avgörande fordrade samförstånd med företagets ägare. Vattenfallsverkets belastning låg i de långa behandlingstiderna och i de möjligheter till insyn i en icke avslutad affär, som ofrånkomligt var förknippade med affärsverksformen.

För de enskilda företagen på elkraftområdet förelåg en ytterligare möjlighet att uppnå samverkan med olika intressenter, nämligen att låta dem ingå som aktieägare i moderföretaget och därmed få medbestämmanderätt. Vattenfallsverket var i affärsverksform avstängt från denna väg.

Vid kontakter med kunder och presumtiva samarbetsparter mötte vattenfallsverket vidare inte sällan uttryck för att man uppfattade företaget såsom självt i viss mån en myndighet och som en del av den stora statliga myndigheten. I sina strävanden att hålla ett så konkurrenskraftigt pris på sin produkt som möjligt mötte verket en viss misstro, vari framskymtade antaganden om att i nuvarande företagsform statsmakterna av fiskala eller likartade skäl kunde komma att utfärda direktiv, som övergriper verkets egen strävan i taxeavseende. En annan, och enligt utredningen mera förklarlig grund för misstro mot verkets taxeåtgärder, var att den för statliga verk gällande ekonomiska redovisningen i väsentliga avseenden skilde sig från elkraftbranschens företag i övrigt. Jämförelser förutsatte en omfattande bearbetning av redovisningen. Det förhållandet, att ett affärsverks från staten tillskjutna kapital i sin helhet betraktades som lån, vars ränta enligt vissa regler var avdragsgill vid taxeringen, skapade en ofta kritiserad skillnad i vattenfallsverkets kommunala beskattning jämförd med kraftföretag i bolagsform. Såsom affärsverk betalade vattenfallsverket inte kronoskatt, utan sådan fick separat kalkyleras och på denna grund medtas i de ekonomiska bedömningarna. Det var ofrånkomligt att under rådande förhållanden från olika håll ibland ifrågasattes, om ekonomibedömningarna hos vattenfallsverket vilade på en med branschföretagen i övrigt gemensam grund.

I *administrativt avseende* framhöll utredningen att det var normalt att ett företags ledning fick grundläggande direktiv av

ägaren, men att samtidigt stor återhållsamhet iakttogs i fråga om detaljreglerande ingripanden. Staten hade för affärsverken i vissa avseenden handlat efter dessa principer men i många fall ingrep staten i detaljspörsmål. Motivet syntes utredningen vara strävan efter likformighet inom statsförvaltningen och förbättrad rättssäkerhet. Tillsammantagna vållade dessa detaljingripanden betydande olägenheter, inte minst genom att ledande personals tid undandrogs från för företagets effektivitet betydelsefullt arbete.

Utredningen ansåg inte att de påtalade marknadsmässiga och administrativa svårigheterna i väsentlig grad skulle kunna undanröjas inom affärsverksformens ram eller genom en övergång till den av postutredningen föreslagna »tredje formen».

Beslut om det nya bolagets organisation borde ankomma på den blivande styrelsen. Till en början torde endast mindre ändringar ifrågakomma. Utredningen ansåg dock att bolaget på ett helt annat sätt än affärsverket måste intressera sig för finansfunktionen, varför det var nödvändigt att organisationen stärktes på denna punkt.

Utredningen omfattade ej förslag till lösning av de personalpolitiska problemen. Dessa måste lösas genom förhandlingar med personalorganisationerna, sedan principbeslut i företagsformsfrågan fattats. Det framhölls att personalfrågorna kunde komma att tillhöra de mest svårbemästrade, men att det var av engångsnatur. Vidare redogjordes för hur motsvarande problem lösts vid tillkomsten av Svenska Reproduktions AB, Karlskronavarvet AB och AB Svensk Bilprovning.

Slutligen underströk utredningen vikten av att det nya bolaget gavs ett utgångsläge som möjliggjorde konkurrens på lika villkor. I sammanhanget framhölls att vattenfallsverkets rörelseresultat på senare år förbättrats avsevärt. De begränsningar i fråga om konsolideringsmöjligheter som åvilat vattenfallsverket i egenskap av affärsverk medförde att balansräkningen inte gav uttryck för den ställning vattenfallsverket skulle haft om dess verksamhet drivits i aktiebolagsform.

Överförande av vattenfallsverkets rörelse till aktiebolag borde ske under följande ekonomiska betingelser.

a) Företagsvärdet vid övergången utgör det bokförda värdet.

b) Eget kapital fastställs till 25 % av företagsvärdet vid övergångstidpunkten. Aktiekapitalet tecknas med 50 % överkurs för att redan från bolagsstarten utöver lagstadgad reservfond en ytterligare reserv skall finnas för oförutsedda kostnader under den närmaste tiden efter övergången.

c) Nuvarande rörliga kredit ersättes av förlagslån på 250 milj. kr., dvs. 5 % av företagsvärdet.

d) Resterande 70 % av företagsvärdet utgör antingen amorteringsfritt lån eller lån med 40 års amorteringstid från statsverket, i båda fallen med en såväl vid övergångstillfället som i fortsättningen till allmänna marknadens räntevillkor ansluten genomsnittlig låneränta.

e) Statsverket ikläder sig vid övergångstillfället upplupen pensionsförpliktelse.

f) Engångskostnaderna i samband med bolagsbildningen bestrides av statsverket.

I sitt remissvar på utredningen tillstyrkte affärsverksutredningen förslaget om övergång till bolagsform. Det betonades i samband härmed att det inte ingick i affärsverksutredningens uppdrag att själv framlägga förslag om ändrad företagsform.

Kungl. Maj:t har ännu inte tagit ställning till vattenfallsverkets förslag.

6.3.5 Förslag som berör domänverket

Statens skogsföretagsutredning framlade 1964 sitt betänkande »Statens skogar och skogsindustrier» (SOU 1964: 7). Utredningen följdes inte av någon omedelbar åtgärd från Kungl. Maj:ts sida. Under år 1967 behandlades frågan om effektivisering och samordning av statens skogsförvaltande och skogsindustriella verksamhet av en särskild arbetsgrupp inom finans- och jordbruksdepartementen, skogsföretagsberedningen. Be-

redningen redovisade sina överväganden och förslag i en den 15 december 1967 dagtecknad promemoria »Effektivisering och samordning av statens skogsföretag» (Fi stencil 1967: 16).

I skrivelse den 27 september 1967 överlämnade domänstyrelsen förslag till ny organisation för den centrala och regionala administrationen av domänverket.

De olika förslagen behandlades av Kungl. Maj:t i propositionen 1968: 103 angående effektivisering och samordning av statens skogsföretag m. m.

Statens skogsföretagsutredning. Utredningen ansåg att domänverket borde ombildas till ett aktiebolag, AB Statsskogar. Som skäl härför anförde utredningen bl. a. att affärsverksformen var tungrodd. Företagsledningen behövde större frihet i organisatoriska, personalpolitiska och ekonomiska frågor. Utredningen ansåg vidare, att den statliga löneregleringen försvårade rekryteringen av kvalificerad personal. En friare lönesättning och personalpolitik skulle bli möjlig om verket ombildades till aktiebolag. Bolagsformen skulle vidare underlätta verkets kapitalanskaffning genom självfinansiering och lån på kreditmarknaden. Slutligen ansåg utredningen att den statliga revision, som ett affärsverk är underkastat, var av formell och ej ekonomisk karaktär.

Det föreslagna bolaget skulle mot viss ersättning förvalta statens skogar och markfondens medel liksom även vissa allmänna skogar och nationalparkerna. Målsättningen skulle vara bästa möjliga ekonomiska utbyte enligt regler för uthålligt skogsbruk och såvitt möjligt jämn avkastning.

Domänverkets uppgift på jordbruksförvaltningens område kunde lämpligen flyttas över till lantbruksstyrelsen. Om av AB Statsskogar förvaltad skogsmark skulle ingå i försäljningen av ett jordbruk, skulle bolaget och lantbruksstyrelsen gemensamt träffa avtalet. Därigenom skulle staten uppträda enhetligt på fastighetsmarknaden. Statens inköp av skogsmark genom domänverkets markfond skulle enligt förslaget flyttas över till lantbruksstyrelsen. På grund av jordförvärvslagstiftningen kunde AB Statsskogar endast använda markfonden för köp av mindre områden. Anförtroddes den helt åt lantbruksstyrelsen skulle en samordning av de statliga markinköpen åstadkommas.

För att förbättra den allmänna samordningen mellan AB Statsskogar och Assi förordade utredningen ett gemensamt förvaltningsbolag, AB Skogsintressen, vilket skulle äga aktierna i båda bolagen. Genom förvaltningsbolaget skulle en inre samordning vinnas samtidigt som man kunde bevara varje bolags speciella karaktär. Uppkommande problem skulle kunna lösas ur statsnyttans synpunkter. Vidare borde till Assi föras över en del av domänverkets vinst såsom kompensation för att Assi inte har egna skogar. Därigenom skulle Assis resultat lättare kunna jämföras med andra svenska skogsbolags.

Skogsföretagsberedningen. Allmänna utgångspunkter. Beredningen konstaterade inledningsvis att kritiken mot skogsföretagsutredningens förslag, främst mot dess tekniska lösning, varit stark. Efter det att utredningen lämnades hade dessutom vissa omständigheter tillkommit som borde beaktas vid frågans bedömning. Sålunda hade antagits en ny jordförvärvslag, som i princip likställde aktiebolag med andra markägarkategorier när det gäller förvärv av skogsmark. Den s. k. tredje företagsformen hade i viss mån prövats vid omorganisationen av postverket år 1964. Statsmakterna ansåg då att en vidare utredning av frågan inte var aktuell. Erfarenheterna visade också enligt beredningen, att en effektivisering av verksamheten kunde ske inom ramen för affärsverksformen.

Beredningen ansåg, att skäl fortfarande fanns för att åstadkomma en effektivisering och samordning av domänverket och Assi. Främsta motivet härför ansågs vara att staten/ägaren borde ha ett enhetligt mål för verksamheten.

Målet för de statliga skogsföretagens verk-

samhet. Beredningen föreslog följande *gemensamma mål för verksamheten vid domänverket och Assi.*

»Målet för domänverkets och Assis verksamhet är att – under vederbörligt hänsynstagande till de speciella krav som kan föreskrivas av ägaren/staten – på sikt åstadkomma bästa samlade ekonomiska utbyte av verksamheterna. Därvid skall även ett rimligt årligt resultat kunna presteras.»

I fråga om *domänverkets* mål uttalades att verket »skall med sikte på gott ekonomiskt utnyttjande förvalta den fasta egendom och de övriga tillgångar, som hör till domänverkets fond eller i övrigt ansluter till verkets rörelse, samt förvalta och utöva tillsyn över vissa andra allmänna skogar. Det statliga skogsbruket skall drivas uthålligt, affärsmässigt och effektivt, ytterst syftande till största möjliga långsiktiga bidrag till det ekonomiska utbytet av den statliga skogsföretagsgruppen.»

Beredningen föreslog följande formulering av *målet för Assis* verksamhet.

»Assi skall ha som en huvuduppgift att tillverka och sälja skogsindustriprodukter. Assis verksamhet skall bedrivas affärsmässigt och effektivt. Målet för bolaget skall vara att ge bästa möjliga ekonomiska utbyte på sikt, ytterst syftande till största möjliga långsiktiga bidrag till det ekonomiska utbytet av den statliga skogsföretagsgruppen.»

Målsättningarna gavs således en strikt ekonomiskt inriktning. Beredningen ansåg att statens skogsföretag i princip borde handla och behandlas som varje annat ansvarskännande företag inom näringslivet. I vissa fall kunde statsmakterna vilja ställa upp särskilda krav på de statliga företagen. Det borde då enligt beredningen ankomma på statsmakterna att noga definiera dessa speciella krav. Om exempelvis sysselsättningspolitiska åligganden eller krav på särskild service skulle förekomma, borde inverkan därav anges vid de framtida resultatbedömningarna. Detta kunde ske t. ex. genom en särskild ersättning över statsbudgeten eller genom att i företagens redovisning klart angavs hur den extraordinära belastningen påverkade resultatet. Vidare borde Assi snarast ges samma möjligheter som enskilda aktiebolag i fråga om lokaliseringsstöd m. m.

Ekonomiska befogenheter m. m. Beredningen påtalade att domänverket liksom övriga affärsverk hade en rad begränsningar i sin ekonomiska handlingsfrihet. Problemen borde därför studeras horisontellt för alla verken samtidigt. En sådan undersökning utfördes av affärsverksutredningen. Med hänsyn till domänverkets speciella marknadssituation ansåg dock beredningen att dess verksamhet endast i begränsad omfattning skulle beröras av affärsverksutredningens förslag. Båda skogsföretagen arbetade i konkurrens med enskilda företag. Det var därför viktigt att staten/ägaren också gav dem möjlighet att ta upp denna konkurrens på lika villkor. Om affärsverksformen för domänverket skulle ses som ett alternativ till bolagsformen fick den inte innefatta besvärande begränsningar i det affärsmässiga handlandet.

Med utgångspunkt härifrån föreslog beredningen väsentligt större handlingsfrihet för domänverket i en rad avseenden.

I samband med ökad handlingsfrihet i fråga om köp och försäljning av mark ansåg beredningen det naturligt att statsmakterna fick en garanti mot att det statskapital som fastigheterna utgjorde minskades. Beredningen föreslog därför, att markfonden skulle avvecklas och att i dess ställe inrättades en investeringsfond, till vilken försäljnings- och liknande inkomster från domänförmögenheten fördes. Denna investeringsfond, som enbart borde fungera som en bokföringstitel, skulle få användas för investeringar i fastigheter eller andra tillgångar med en varaktighet av minst tio år. Genom avsättningar till värdeminskningskonto för investeringar med begränsad livslängd borde investeringsfondens kapital hållas intakt.

Det överskott som kunde kvarstå sedan förräntningskravet tillgodosetts borde föras till en dispositionsfond. Till denna över vil-

ken verket skulle få förfoga fritt, borde också föras medel från andra källor än domänkapitalet.

Den rörliga krediten borde inte vara bunden till några särskilda typer av medelsbehov. Beredningen föreslog med hänsyn till det vidgade användningsområdet att den höjdes från 130 till 200 milj. kr. Eftersom frågan om affärsverkens kreditförsörjning var föremål för överväganden inom affärsverksutredningen, borde förslaget att grunda verkets lånebehov endast på rörlig kredit ses som ett provisorium.

Beredningen ansåg vidare, att domänverket skall ha rätt att förvärva aktier i bolag eller att för särskilda ändamål bilda aktiebolag. Detta innebar också att olika typer av samarbete med Assi kunde ske i gemensamt ägda dotterbolag.

Beredningen förutsatte att medel skulle kunna föras över från verket till Assi och tvärtom. Kapitaltransaktionerna skulle få formen av bidrag eller lån.

Domänverkets möjligheter att anpassa sin organisation till ändrade förhållanden borde utsträckas väsentligt. Med den ledningsform och med den strikta ekonomiska målsättning beredningen föreslog fanns starka skäl att i detta avseende jämställa verket med ett aktiebolag. Domänverket borde bl. a. få befogenhet att inrätta extra ordinarie tjänster inom hela löneplansområdet. I fråga om kontraktsanställning föreslog beredningen att ett generellt bemyndigande lämnades domänverket att använda denna anställningsform efter hörande av kontraktsdelegationen. Kungl. Maj:t borde vidare inhämta riksdagens bemyndigande att medge verket att vidta lämpliga förändringar i distriktsindelningen och centralförvaltningens huvudorganisation.

En konsekvens av beredningens förslag om ökad ekonomisk handlingsfrihet för domänverket var att driftskostnadsstat i fortsättningen inte borde fastställas. Kungl. Maj:t borde begränsa sig till att uppställa ett avkastningskrav för domänverket.

Lönsamhetskraven. En huvudtanke i beredningens förslag var således att ersätta detaljanvisningar med effektivitetskrav. Begreppet effektivitet ansåg beredningen väsentligen kunna beskrivas som avkastningen på ägarens insats – kapitalet. Avkastningen var att anse som summan av penningavkastningen och kostnaden för eventuella särskilda krav som statsmakterna ställt på företagen, t. ex. sysselsättningspolitiska krav. Beredningen konstaterade vidare att det kunde vara svårt att definiera vilket kapital ägaren satsat i ett företag. Kapitalbegreppet borde emellertid definieras som befintligt ägarkapital. Det innebar att man i princip borde anse sådant kapital som avskrivet när det tillförts företaget av andra skäl än företagsekonomiska.

För *domänverket* föreslog beredningen att avkastningskravet liksom nu skulle fastställas av Kungl. Maj:t efter hörande av domänstyrelsen, förslagsvis för fem år i taget. Man borde under denna period kunna göra avkastningskravet till föremål för omprövning om väsentliga, inte förutsedda, förändringar inträffade. Inbetalningarna till statsverket av den för femårsperioden fastställda avkastningen borde ske efter en fastställd plan med angivna tidpunkter. Dröjde inbetalningen skulle ränta fr. o. m. betalningsdagen beräknas på ej inlevererat belopp. I den mån nettoöverskottet översteg det angivna avkastningskravet skulle detta föras till verkets dispositionsfond. Genom detta arrangemang öppnades en viss möjlighet för verket till resultatutjämning.

Med hänsyn till att *Assi*-industriernas lokalisering av sysselsättningsmässiga skäl ofta innebar en särskild kostnadsmässig belastning och till att företaget saknade egen skog och vattenkraft borde den förräntningspliktiga delen av aktiekapitalet t. v. sättas till hälften.

Samordnad ledning. Beredningen föreslog att en lekmannastyrelse skulle inrättas för domänverket. Härigenom skulle man bl. a. uppnå likhet med övriga statliga affärsverk.

Beredningen ansåg att en samordning av domänverkets och Assis ledning kunde ske genom att de båda företagens styrelser i

stor utsträckning bestod av samma personer. Bl. a. borde för bägge styrelserna utses samma ordförande. Styrelserna skulle dock inte vara helt identiska.

Förslagets genomförande. Beredningen var av den uppfattningen att förslaget borde genomföras så snart som möjligt, i huvudsak per den 1 juli 1968.

I affärsverksutredningens remissvar framhöll man bl. a. att kravet på jämställdhet med enskilda företag medförde att domänverket måste bestrida de räntekostnader och den minimiutdelning som statsmakterna borde kunna göra anspråk på innan fondering av överskott eller avskrivningar utöver de kalkylmässiga fick äga rum. Minimiutdelningen borde vidare bestämmas så att den inrymde någon form av motsvarighet till den statliga inkomstskatt, från vilken domänverket var befriat. Vidare måste domänverket och Assi redovisningsmässigt hållas klart åtskilda.

Domänstyrelsens förslag till ny organisation. Förslaget (skrivelse till Kungl. Maj:t den 27 september 1967) hade som utgångspunkt att strukturomvandlingen och de nya arbetsmetoderna i skogsbruket krävde en organisation med bättre möjligheter till samordning och överblick över större områden än den dåvarande. Detta innebar minskat antal lokala och regionala enheter. I fråga om den centrala förvaltningen föreslogs vissa omgrupperingar i syfte att möjliggöra en funktionell arbetsfördelning.

I proposition 1968:103 angående effektivisering och samordning av statens skogsföretag m. m. tog Kungl. Maj:t ställning till skogsföretagsberedningens och övriga nämnda förslag.

I propositionen framhölls att vissa frågor som behandlats av beredningen berörde alla affärsverk och prövades av affärsverksutredningen. Departementschefen underströk att i den mån utredningens förslag ledde till större generell handlingsfrihet för affärsverken eller till andra lösningar än vad som förordades för domänverket, borde självfallet även domänverkets befogenheter ändras.

I propositionen godtogs beredningens huvudsakliga tankegångar och förslag, strikt ekonomisk målsättning, vidgad handlingsfrihet och samordning av ledningsfunktionerna. Endast på vissa punkter hade departementschefen en avvikande uppfattning. Sålunda ansåg departementschefen, med hänvisning till 77 § i regeringsformen, att om dispositionsfondens medel användes för förvärv av fast egendom eller annat objekt med minst 10 års varaktighet, detta objekt redovisningsmässigt skulle överföras från dispositionsfonden till domänfonden. I övrigt borde – i enlighet med beredningens förslag – verket få fritt förfoga över dispositionsfonden.

I fråga om den rörliga krediten föreslogs ingen höjning. Beredningens förslag beträffande utvidgningen av användningsområdet godtogs delvis. Sålunda gavs domänverket, i avvaktan på affärsverksutredningens förslag, rätt att använda den rörliga krediten för vissa investeringar i syfte att begränsa driftkostnaderna.

I avvaktan på lönesystemsutredningens förslag ansåg departementschefen att det skulle vara olämpligt att utvidga domänverkets befogenheter i fråga om inrättande av tjänster och kontraktsanställning.

Beredningen hade föreslagit att kapital som tillförts Assi av andra skäl än företagsekonomiska ej borde förräntas av företaget. Denna fråga borde enligt propositionen prövas i ett vidare sammanhang.

De föreslagna bestämmelserna om ökad handlingsfrihet för domänverket borde träda i kraft den 1 januari 1969.

Även det organisationsförslag som framförts godtogs i sina huvuddrag.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (JoU 1968: 32, rskr 269).

6.3.6 Förslag som berör försvarets fabriksverk

Försvarets fabriksverk framlade i skrivelse den 6 november 1964 på grundval av en utredning om strukturrationalisering vid fabriksverket förslag till ny organisation för fabriksstyrelsen m. m. I en skrivelse den

24 februari 1965 redovisade fabriksverket en utredning om tvätteriverksamhetens företagsform.

Fabriksverket föreslog en rad organisatoriska åtgärder i syfte att effektivisera rörelsen och göra den mer lönsam. I korthet innebar förslagen att verksamheten, som dittills hade bedrivits på fyra byråer och ett antal sektioner, organiserades inom ett huvudkontor med sju avdelningar. För tvätterierna skulle ett särskilt centralkontor inrättas, vilket tillsammans med tvätterierna skulle bilda en egen produktgrupp.

I fråga om tvätterierna ansåg fabriksstyrelsen att den bästa företagsformen otvivelaktigt skulle vara aktiebolag eller eventuellt ekonomisk förening, såväl av företagsekonomiska skäl som på grund av de möjligheter dessa företagsformer erbjöd i fråga om insyn och medinflytande för landstingen. Då det syntes troligt att verksamheten, om den bedrevs såsom akteibolag eller ekonomisk förening skulle komma att belastas med allmän omsättningsskatt, ansåg dock styrelsen, att de i och för sig starka skäl som talade för övergång till aktiebolag eller ekonomisk förening i så hög grad motvägdes av detta förhållande, att styrelsen beslutat frångå sin tidigare avsikt att framlägga förslag om verksamhetens bedrivande i dessa företagsformer.

Kungl. Maj:t tog ställning till de framförda förslagen i proposition 1965:119 angående ny organisation av försvarets fabriksstyrelse m. m. I allt väsentligt följde propositionen fabriksstyrelsens förslag.

Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (SU 1965:163, rskr 398).

Ytterligare organisationsförändringar har under senare år vidtagits för försvarets fabriksverks del. Bl. a. har centrala flygverkstäderna införlivats med verket. Förändringarna har genomförts av praktiska skäl och torde inte behöva kommenteras närmare i detta sammanhang.

6.3.7 Förslag som berör luftfartsverket

1963 års luftfartsutredning framlade 1966 sitt betänkande »Luftfartsverkets ekonomi och organisation» (SOU 1966: 34). Utredningen behandlade bl. a. verksamhetens omfattning, frågan om lämplig företagsform för luftfartsverket, den ekonomiska målsättningen, kommunala bidrag till byggande av primärflygplatser, riktlinjer för avgiftspolitiken och investeringspolitiken samt luftfartsverkets organisation.

Vad beträffar *verksamhetens omfattning* förordade utredningen att luftfartsverkets trafikflygplatser skulle förbli under verket (s. k. primärflygplatser), dock att enstaka flygplatser med lågt trafikunderlag (sekundärflygplatser) i vissa fall borde överlåtas på kommun eller enskild intressent. Utredningen tog därefter upp frågan om *företagsformen*. Principiellt ansåg utredningen fördelarna med gemensam huvudman vara desamma oberoende av om huvudmannen var staten, flygföretag eller särskilt förvaltningsföretag. För inrättandet av ett förvaltningsföretag med t. ex. flygtrafikföretagen som delägare vid sidan av staten talade enligt utredningens mening den omständigheten att markorganisationen som en integrerad del av flygtransportarbetet utgör en produktionsfaktor med samma rätt till ersättning ur luftfartens totala intäkter som varje annan produktionsfaktor. Utredningen fann att det i och för sig förelåg samma möjligheter för luftfartsverket som för en organisation i annan företagsform att arbeta under affärsmässiga former och att genom effektiv och företagsekonomiskt riktig taxepolitik skaffa sig kostnadstäckning för sina tjänster. Utredningen förordade därför att luftfartsverket bibehölls som affärsdrivande verk men underströk samtidigt vikten av att verket drevs på affärsmässiga grunder och att klara riktlinjer utformades för dess ekonomiska handlande.

Utredningen ansåg att riktlinjerna för den statliga trafikpolitiken – bl. a. att varje trafikgren skall svara för sina kostnader – på sikt borde gälla även för luftfarten. Med utgångspunkt härifrån uppställde utredningen som *ekonomisk målsättning* att verket skulle täcka samtliga kostnader inkl. förräntning av redovisat statskapital. I avvaktan på affärsverksutredningens ställnings-

taganden ansåg utredningen att det bokförda statskapitalet t. v. borde förräntas efter den normalränta som gäller för utlåning från statens utlåningsfonder; att i den löpande redovisningen avskrivning borde ske enligt dittills tillämpade principer och att kostnaden för pensioner, liksom dittills, borde tas upp endast med faktiskt utbetalda belopp.

Utredningen konstaterade vidare att om det av statsmakterna beslutade trafikpolitiska reformprogrammet genomfördes omedelbart för luftfartens del så innebar detta att avgifterna för luftfartsverkets tjänster genast måste höjas kraftigt. Utredningen ansåg det orealistiskt att söka förverkliga målsättningen om full kostnadstäckning så snabbt. Den fann det rimligt att flygtrafikföretagen medgavs en övergångstid om 10 år för att successivt anpassa sin verksamhet till kravet om full kostnadstäckning. Statens bidrag till täckning av underskotten i rörelsen skulle alltså successivt bortfalla under en tioårsperiod. Bidragen borde utgå i form av ett särskilt driftbidrag under kommunikationsdepartementets huvudtitel. Genom driftbidraget skulle fonden bokföringsmässigt uppnå balans och bokföringstekniskt bli jämställd med övriga affärsverksfonder. Fr. o. m. budgetåret 1967/68 skulle luftfartsverkets fond således i riksstaten redovisa ett överskott motsvarande normalräntan på disponerat statskapital. Däremot ansåg utredningen inte att det var möjligt att belasta luftfarten med krav på täckning av ackumulerade förluster under tiden fram till och med 1966/67.

I fråga om *kommunala bidrag* till primärflygplatser ansåg utredningen att investeringsbidrag borde utgå enligt en viss fastlagd procentsats. De kommunala bidragen borde motsvara i runt tal 50 % av investeringarna under perioden 1967/68–1976/77. I princip borde kommunerna erhålla ersättning enligt normalräntesatsen från luftfartsverket för sina kapitaltillskott. Med hänsyn till att statens underskott för luftfartsverket inte avsågs bli helt täckt förrän vid utgången av perioden ansåg utredningen dock att någon ersättning till kommun för dess kapitaltillskott inte borde utgå under perioden. Utredningen ansåg det inte möjligt att framlägga något praktiskt förslag till lösning av frågan hur ersättning bör utgå efter tioårsperiodens utgång.

Vad beträffar *avgiftspolitiken* konstaterades att väsentliga taxehöjningar var nödvändiga för att uppnå den ekonomiska målsättningen. Utredningen var av uppfattningen att höjningarna borde utformas från utgångspunkten att kostnadstäckningskravet avsåg luftfartsverket som helhet och att de olika avgifterna för verkets tjänster borde avpassas med hänsyn till efterfrågeelasticiteten. Mot denna bakgrund föreslogs ett antal successiva taxehöjningar.

I fråga om *investeringarna* uttalades att räntabilitetssynpunkten var väsentlig. För att ett statligt engagemang i anläggandet av en ny flygplats skulle vara motiverat ansåg utredningen dels att full kostnadstäckning borde erhållas för hela det i anläggningen investerade statliga kapitalet, dels att intäkterna borde överstiga drift- och kapitalkostnaderna senast tio år efter flygplatsens anläggande. Samma ekonomiska förutsättningar och bedömningar beträffande flygplatsens totala resultat borde – med vederbörlig hänsyn tagen till flygsäkerhetens krav – gälla vid större investeringar i befintliga primärflygplatser.

För att staten skulle överta en befintlig kommunalt eller enskilt ägd flygplats skulle sådana ekonomiska förutsättningar föreligga att dels staten under flygplatsens återstående beräknade ekonomiska livslängd erhöll full kostnadstäckning för sin investering, dels intäkterna översteg drift- och kapitalkostnaderna senast fem år efter flygplatsens övertagande.

Utredningen föreslog slutligen vissa ändringar i *luftfartsverkets organisation* i avsikt att öka verkets effektivitet. Bland förslagen kan nämnas att ansvaret för driften av flygplatserna skulle samordnas i en huvudenhet (driftavdelningen). Vidare föreslogs att en särskild ekonomiavdelning skulle inrättas. Dessutom borde inrättas en revisionssektion, direkt underställd generaldirektören, för kameral- och sakrevision.

Härutöver hade utredningen ytterligare ett antal förslag i frågor av mer detaljbetonad karaktär, vilka inte tas upp här.

Affärsverksutredningen ställde sig i sitt remissvar i stort positiv till grundtankarna i förslagen och ansåg snarast att kravet på kostnadstäckning borde skärpas ytterligare. Således ifrågasattes bl. a. om inte snabbare nedtrappning av driftbidraget, kortare avskrivningstider och högre kalkylränta borde komma i fråga.

I proposition 1967: 57 angående riktlinjer för luftfartsverkets verksamhet och organisation tog Kungl. Maj:t ställning till luftfartsutredningens förslag. Riktlinjerna i stort godtogs.

Väsentliga avvikelser från förslaget förordades endast på ett fåtal punkter. I fråga om avskrivningstiderna rekommenderade departementschefen en förkortning i enlighet med affärsverksutredningens remissvar. Härigenom kom avskrivningstiderna att bättre ansluta sig till gängse företagsekonomiska normer.

I propositionen förordades vidare att det kommunala investeringsbidraget för primärflygplatser skulle bli 37,5 %, vilket var mindre än vad utredningen föreslagit.

Riksdagen biföll propositionen (SU 1967: 107, rskr 267).

6.4 *Sammanfattning*

Man kan urskilja vissa gemensamma drag i de förslag angående affärsverkens policy och organisation som framlagts under senare år. Nästan samtliga utredningar – och i förekommande fall de därpå baserade propositionerna – har lagt stor vikt vid affärsverkens *ekonomiska målsättning.*

De framlagda förslagen har således i flera fall understrukit förräntningskravet. Detta har ibland ansetts innebära att det bokförda statskapitalet skall förräntas enligt statens normalränta, men i några fall har speciella beräkningsmetoder föreslagits (exempelvis av trafikutredningen i vad avser SJ, vattenfallsverkets finansieringsutredning, skogsföretagsberedningen). I vissa fall (t. ex. postutredningen, luftfartsutredningen) har vederbörande utredning nöjt sig med att konstatera att klarare riktlinjer behövs för den ekonomiska målsättningen (och ev. lämnat ett provisoriskt förslag till beräkning av förräntningskravet) men förutsatt att den närmare utformningen övervägs av affärsverksutredningen. En konsekvens av förräntningskravet har varit att ange lönsamheten som ett grundläggande kriterium vid bedömningen av nya investeringsobjekt.

Den ekonomiska målsättningen har förutom förräntning av satsat kapital även ansetts inbegripa full kostnadstäckning. I kostnadsbegreppet har man då lagt in realistiskt beräknade avskrivningar och pensionskostnader. Således har avskrivningar på återanskaffningsvärdet föreslagits av 1944 års järnvägstaxekommitté och vattenfallsverkets finansieringsutredning. Frågan om beräkning av pensionskostnaderna har hänskjutits till affärsverksutredningen (trafikutredningen, luftfartsutredningen). Rörelsemedelsutredningen betonade vikten av att verken betalade ränta på sina disponerade rörelsemedel. Över huvud taget har ökat kostnadsmedvetande varit ett huvudtema i många av förslagen.

I samband med att verkens ekonomiska målsättning behandlats har önskvärdheten av konkurrens på lika villkor understrukits. Detta gäller i alldeles särskilt hög grad den grundläggande trafikpolitiska propositionen men har framhållits även i förslag som berör vattenfallsverket, domänverket och försvarets fabriksverk. Konkurrens på lika villkor har ansetts innebära att de statliga affärsverken inte genom koncessioner och lagstiftning ges en förmånligare position än konkurrerande företag. Å andra sidan bör verken inte heller, genom att åläggas speciella förpliktelser, ges ett sämre utgångsläge. En konsekvens av resonemanget är att driftbidrag bör utgå för den ekonomiska belastning, beräknad på merkostnadsbasis, som ev. sådana förpliktelser utgör (trafikpolitiska propositionen i vad avser SJ:s trafiksvaga nät, skogsföretagsberedningen). Det har påpekats att driftbidraget härvid inte varit att

se som en subvention utan som ett statligt köp av vissa tjänster.

Samtidigt med att de ekonomiska målsättningarna betonats starkare har det ansetts riktigt att ge verken *ökad handlingsfrihet*. Detta har bl. a. gällt taxepolitiken (företagsformsutredningen, postutredningen, 1944 års järnvägstaxekommitté). I allmänhet har man dock inte tänkt sig någon fullständig delegering till verken, utan snarare att dessa fastställer taxorna inom ramen för vissa av Kungl. Maj:t fastställda principer.

Ökade befogenheter för affärsverken har även föreslagits i fråga om personalpolitiken (företagsformsutredningen, postutredningen, vattenfallsverkets utredning: Från verk till bolag, skogsföretagsberedningen) och investeringarna (företagsformsutredningen, postutredningen).

Det har varit naturligt att i dessa sammanhang också ta upp frågan om lämplig *företagsform* för affärsverken. En »tredje form» – ett mellanting mellan affärsverk och aktiebolag – har aktualiserats bl. a. av postutredningen. Vidare har vid flera tillfällen senast av verket självt i »Från verk till bolag», framförts att vattenfallsverket borde ombildas till aktiebolag.

De olika förslag som under senare år framlagts rörande verkens organisation har präglats av det ökade intresset för affärsverkens ekonomiska mål. Således har man vid omorganisationerna av bl. a. tele-, post- och luftfartsverken sökt stärka ekonomifunktionen.

7 Principiella tankegångar ur den ekonomiska litteraturen[1]

7.1 *Olika varianter av kostnadsanpassad prissättning*

När det gäller prissättning inom offentlig verksamhet och i offentliga företag brukar det betraktas såsom mer eller mindre självklart att principen om kostnadstäckning skall tillämpas, dvs. att priset skall sättas i anslutning till kostnaden. Pris- och taxepolitiska utredningar och ekonomisk litteratur på området definierar emellertid den normerande kostnaden på olika sätt. Termen »i anslutning till» har också givits olika innebörd i olika sammanhang. Att sätta priset »i anslutning till» en viss kostnad kan innebära, att priset skall sättas lika med den normerande kostnaden eller – om konjunkturmässiga, säsongmässiga eller slumpmässiga svängningar ger upphov till besvärande fluktuationer – på en nivå som medför överensstämmelse på sikt. I andra situationer kan det vara fråga om att etablera maximi- eller minimigränser som priserna inte får över- eller understiga.

När det gällt att avgränsa den kostnad som skall vara normerande för priset har flera olika kostnadsbegrepp kommit till användning. I vissa sammanhang har det varit genomsnittskostnaden, d. v. s. totalkostnaden fördelad på utförd produktion, som legat till grund. I andra sammanhang har marginalkostnaden eller gränskostnaden, d. v. s. den med den sist producerade enheten förbundna förändringen i totalkostnad, varit av intresse. Vidare gäller att totalkostnaden – som alltså ligger till grund för bestämningen av marginell kostnad och genomsnittskostnad – i vissa fall har bestämts på basis av de faktiska, historiska anskaffningspriserna för de produktionsfaktorer, som kommer till användning, medan den i andra fall bestämts med utgångspunkt från något slag av framtida kostnader, d. v. s. nuanskaffnings- eller återanskaffningsvärdeberäkningar.

Att kostnadsavgränsning och prisanpassning skett efter så olikartade grunder hänger samman med att principerna för prissättningen inom offentlig verksamhet fastställts utifrån skilda utgångspunkter. Användningen av historiska anskaffningsvärden bör delvis ses mot bakgrunden av de etiskt-moraliska föreställningar, som innebär att det är »skäligt» och »riktigt» att ta ut ett pris som motsvarar vad varan eller tjänsten faktiskt kostat. Historiska anskaffningsvärden kan också te sig som den naturliga utgångspunkten när det gäller att utkräva

[1] Föreliggande kapitel utgör en på den praktiska tillämpningen inriktad sammanfattning av bilaga 1, »Prissättning i offentliga företag. En behandling av mål och medel för prissättning och resursanvändning mot bakgrund av den ekonomiska litteraturen». I syfte att på smidigaste sätt anknyta kapitlet till tankegångarna i utredningens betänkande avviker disposition och uppläggning till vissa delar från denna bilaga.

Källhänvisningar i form av författarnamn jämte årtal inom parentes hänvisar till litteraturförteckningen i denna bilaga.

kostnadsansvar. När man å andra sidan utgått från önskemål om en prissättning, som i nuläget och framdeles befrämjar en effektiv allokering av samhällets resurser, har det på det principiella planet ofta blivit marginalkostnader, som trätt i förgrunden. På ett mera praktiskt plan har resursallokeringsambitionerna tagit sig uttryck i prissättning i anslutning till nuanskaffningseller återanskaffningskostnader.

När det gäller kostnadsanpassad prissättning kan det finnas anledning att göra en åtskillnad mellan en »pris-i-anslutning-till-kostnads»-norm för det offentliga företagets prissättning och en »pris-i-anslutning-till-kostnads»-beskrivning av hur prissättningen i ekonomin i övrigt går till. I en blandekonomi kan man inte bortse från att en samhällsekonomiskt ofördelaktig konsumtions- och produktionsinriktning kan uppstå, om prissättning inom offentliga företag sker utan hänsyn till den faktiska prissättningen inom den privata sektorn. När det gäller att utforma normer för offentlig prissättning erfordras därför en beskrivning av hur priserna sätts i ekonomin i övrigt. Den uppfattning som man haft beträffande de förhärskande principerna för prissättningen inom ekonomin i övrigt har därför kommit att spela en stor roll för utformningen av principerna för offentliga företags prissättning.

7.2 *Prissättning och produktionsplanering vid full kostnadstäckning*

Med principen om full kostnadstäckning avses i detta sammanhang att priset eller priserna på de varor eller tjänster, som ett företag producerar, skall sättas på en sådan nivå att företaget i nuläget erhåller täckning för sina faktiska löpande kostnader samt för en på historisk anskaffningsvärdebasis beräknad avskrivning och förräntning. I ett enproduktsföretag tillgodoses detta krav enklast därigenom att man slår ut kostnaderna ifråga på producerad volym och sätter priset i anslutning till denna på anskaffningsvärdebasis beräknade genomsnittskostnad. I speciella fall kan emellertid förekomma att priset differentieras så att en i och för sig homogen vara kommer att betinga olika pris vid olika tidpunkter, i olika geografiska områden eller för olika avnämargrupper.

Tillämpningen av kostnadstäckningsprincipen i ett flerproduktsföretag kompliceras av att det oftast är omöjligt att orsakslogiskt fördela gemensamma kostnader på olika produktslag. Fördelningen av dessa gemensamma kostnader på olika varuslag sker ofta med hjälp av fördelningsnycklar inom ramen för ett självkostnadsberäkningssystem. När det därvid gäller att bestämma fördelningsnycklar måste emellertid viss hänsyn tagas till olika produkters förmåga att »bära sina kostnader». Vid bestämningen av de olika produkternas självkostnad tas således viss hänsyn till efterfrågesituationen och efterfrågans priskänslighet.

Principen om full kostnadstäckning är primärt inriktad på att fastställa priser med utgångspunkt från given produktionsfaktorsinsats och därmed givna kostnader. Den kan emellertid också utöva ett inflytande på företagets produktions- och servicepolitik. Den kan således hindra företaget från att genomföra marknadsmässigt omotiverade investeringar eller att driva en marknadsmässigt omotiverad produktions- eller servicepolitik. Den kan också, efter det att ett visst projekt kommit till stånd, medföra press på företaget att via effektiviseringar och rationaliseringar kompensera för sådan oförmånlig utveckling i marknads- och kostnadsläge, som inte förutsågs vid investeringstidpunkten.

Principen om full kostnadstäckning betraktas ofta såsom grunden för en skälig och rimlig prissättning. Att kostnadstäckningsprincipen är förknippad med dylika »moraliska» övertoner torde vara förklaringen till att den varit politiskt okontroversiell. Kostnadstäckningsprincipens politiska neutralitet har i sin tur varit av stor administrativt-ekonomisk betydelse, eftersom den har gjort det möjligt för statsmakten att ge de offentliga företagen ett betydande mått av självständighet. Kostnadstäckningsprincipen har så att säga utgjort

grundvalen för en befogenhetsdelegering från statsmakterna till de offentliga företagens företagsledningar. Den har också kommit att tjäna som »ett värn mot egen svaghet» i den bemärkelsen att den hindrat påtryckningsgrupper att påverka prissättningen till sin favör.

När principen om full kostnadstäckning kommit till användning såsom ett instrument för befogenhetsdelegering, bör det ha varit viktigt att den gav ett klart och kontrollerbart uttryck för det kostnadsansvar som det offentliga företagets ledning ålades. Att utkräva kostnadsansvar med utgångspunkt från tillgångarnas faktiska historiska anskaffningsvärde torde ur denna synpunkt ha varit att föredra framför att basera detta ansvar på mer eller mindre osäkra nu- eller återanskaffningsvärdeberäkningar. Argumenten i dessa hänseenden för en tillämpning av principen om full kostnadstäckning är i stort sett desamma som användes för att motivera att internavräkningen inom ett företag sker på självkostnadsbasis. Trots att självkostnaderna i vissa fall kan utgöra en felaktig grund för företagets ekonomiska planering, kan deras användning vara berättigad med hänsyn till att de möjliggör kontroll av att ursprungliga lönsamhetsförväntningar verkligen infrias.

Fastän principen om full kostnadstäckning fått en omfattande tillämpning, är dess samhällsekonomiska berättigande relativt litet diskuterat inom den ekonomiska litteraturen. Full kostnadstäckning har således i den principiellt inriktade litteraturen snarast framstått som ett bivillkor vid den samhällsekonomiska optimering man strävat efter att uppnå. När exempelvis Foster (1963) förordar full kostnadstäckning snarare än marginalkostnadsprissättning såsom ledande princip inom brittiskt transportväsen, ser han detta såsom en eftergift åt den allmänna opinionens krav.

7.3 *Marginalkostnadsstyrd pris- och produktionsanpassning*

Medan principen om full kostnadstäckning haft stor betydelse när det gäller den praktiska utformningen av offentliga företags målsättning, har den principiellt inriktade litteraturen om offentliga företags prissättning till allra största delen uppehållit sig vid marginalkostnadsprissättning. Att så är fallet hänger samman därmed att man i denna litteratur främst intresserat sig för frågan om en samhällsekonomiskt optimal resursallokering och mindre för kostnadsansvars- och kostnadskontrollsynpunkter. I diskussionen av möjligheterna att uppnå ett dylikt bästa resursutnyttjande har man emellertid använt sig av de i den s. k. pristeorin vanliga, förenklande antagandena om företagens och samhällsekonomins sätt att fungera.

Principen om marginalkostnadsprissättning borde egentligen kallas »marginalkostnadsstyrd pris/produktionsanpassning». Marginalkostnadsprincipen är nämligen avsedd att styra såväl prissättningen som produktionen. Detta kan antingen ske genom att priset hålls lika med marginalkostnaden, varefter produktionen anpassas efter de marknadsmässiga överskott eller brister, som kan uppkomma vid denna prisnivå. Alternativt kan priset sättas på en nivå, som skapar jämvikt mellan utbud och efterfrågan. I detta fall uppkommer inga överskott eller brister. Istället anpassas produktionen på det sättet, att man producerar mera om marginalkostnaden ligger under priset och vice versa. Bägge dessa varianter av marginalkostnadsprincipen – prisanpassning och produktionsanpassning – leder emellertid i det långa loppet till ett och samma resultat, nämligen att priset kommer att vara lika med marginalkostnaden.

Dupuit (jfr Hotelling 1938) och Marshall (1890) brukar betraktas såsom föregångare när det gäller offentliga företags prissättning. Bägge dessa författare använder konsumentens betalningsvillighet – dvs. det belopp som han högst skulle kunna förmås betala för en vara – såsom ett mått på varans samhällsekonomiska »nytta». Dupuit argumenterade utifrån denna utgångspunkt för att staten skulle avstå från att ta upp avgifter för nyttjandet av broar och andra offentliga anläggningar. Kärnpunkten i Du-

puits resonemang var att upptagande av en broavgift avskräckte vissa potentiella trafikanter. Summan av de avskräckta trafikanternas betalningsvillighet representerade – enligt Dupuit – den minskning av samhällsnyttan som broavgiften föranlett.

Marshall intresserade sig särskilt för den del av betalningsvilligheten eller »nyttan» som konsumenten »fick över» när han betalt för en vara. Marshall talade om konsumentöverskottet – the consumer surplus – som skillnaden mellan det högsta pris, som en konsument skulle kunna förmås betala, och det pris som han verkligen fick erlägga. Marshalls allmänna ansats var sedan att undersöka vilka typer av åtgärder, som kunde tänkas öka det totala konsumentöverskottet i samhället. Marshall kunde med denna utgångspunkt visa, att olikheter i olika branschers kostnadsförlopp kunde motivera samhällsingripanden i prisbildningen. I stordriftsfördelsfallet – där styckkostnaden sjönk med ökande volym – kunde nämligen en subvention som slog igenom i priset föranleda ökad efterfrågan. Den större volymen ledde till sekundära kostnadssänkningar. Om styckkostnaden steg med volymen, innebar en punktskatt som slog igenom i priset en kostnadssänkande volymminskning. Genom att beskatta företag med stigande styckkostnader och använda skatteintäkten till att subventionera företag med fallande styckkostnader, kunde man därför åstadkomma en total ökning av det totala konsumentöverskottet i samhället. Motsvarande effekt kunde naturligtvis tänkas erhållas därigenom att staten övertog företagen ifråga och direkt styrde deras prissättning.

Såväl Dupuits som Marshalls resonemang led av den svagheten, att de inte i tillräcklig utsträckning beaktat de övervältringseffekter som skulle åtfölja deras förslag. Avskaffandet av broavgiften förutsatte en skattefinansiering av brobygget, vilket kunde dra med sig »nyttominskande» bieffekter. Kritiken tog också fasta på att den ökning av konsumentöverskottet, som man kunde erhålla genom att subventionera och beskatta branscher med olikartat kostnadsförlopp, huvudsakligen ägde rum på bekostnad av motsvarande storhet på producentsidan, »producentöverskottet». En dylik inkomstomfördelning kunde inte utan vidare betraktas såsom önskvärd.

De rekommendationer som Marshall kom fram till är desamma som principen om marginalkostnadsprissättning i praktiken leder fram till. Marginalkostnaden ligger lägre än genomsnittskostnaden i stordriftsfördelsfallet men över en genomsnittskostnad, som stiger med volymen. Marginalkostnadsprissättning leder alltså till undertäckning av genomsnittliga och totala kostnader i stordriftsfördelsfallet, medan det uppkommer en övertäckning när kostnaden stiger med volymen.

Därigenom att marginalkostnadsprincipen baserades på det s. k. Paretokriteriet för optimal resursallokering ansåg man sig emellertid komma ifrån de ur välfärdsekonomisk synpunkt besvärliga inkomstomfördelningarna. Paretokriteriet innebär, populärt uttryckt, att vid en viss given inkomstfördelning i samhället samtliga ömsesidigt fördelaktiga byten av varor eller tjänster skall vara tillvaratagna. Utifrån Paretokriteriet kan man under vissa antaganden om konkurrensförhållanden, konsumentpreferensernas karakteristika m. m. komma fram till vissa villkor för substitutionsförhållanden mellan produktionsfaktorer och varor eller tjänster hos producenter och konsumenter. Det går sedan att visa, att ett prissystem, som bygger på ren konkurrens eller på förutsättningen att priset sätts lika med marginalkostnaden, uppfyller dessa substitutionsvillkor. Om man i ett dylikt Paretooptimalt läge rubbar jämvikten – exempelvis genom att godtyckligt höja priset på en vara – leder denna rubbning till en försämring för vissa konsumenter och producenter utan att någon annan för den skull får det bättre.

I Sverige utvecklade Wicksell (1896) mycket tidigt den tankegång, som senare kom att benämnas marginalkostnadsprissättning. Wicksell sysselsatte sig härvid med det »stordriftsfördelsfall», där kostnaden kan delas upp i en rörlig, volymberoende kom-

ponent och en fast, av volymen oberoende komponent. Wicksell kom fram till att priset borde sättas lika med den marginella eller rörliga kostnaden, medan de fasta kostnaderna borde finansieras skattevägen. Wicksell ansåg sig också kunna visa att det gick att konstruera ett skattesystem som var så beskaffat, att härvid ingen inkomstövervältringseffekt kom till stånd. Wicksell underströk att tillämpningen av denna prissättningsregel var en viktig samhällsangelägenhet:

»Varje brev, varje telegram, varje järnvägskolli som förblir obefordrat, varje resa som uraktlåtes, emedan man för ifrågavarande tjänst begär mer än den kostnadsökning, som den i och för sig föranlett, utgör faktiskt ett olöst samhällsekonomiskt problem, som skulle kunna och borde lösas rationellt.»

Internationellt sett blev emellertid Hotellings (1938) inlägg till förmån för en praktisk tillämpning av marginalkostnadsprissättning de mest uppmärksammade. Hotelling hävdade, att de amerikanska järnvägarna under 1930-talet borde avstå från att basera taxorna på kostnadsdata från det förgångna för att istället gå in för en taxesättning på marginalkostnadsbasis. Det underskott som härvid kunde uppkomma borde finansieras skattevägen.

Det blev också i stor utsträckning mot Hotellings inlägg, som kritiken riktade sig. Kritiken tog fasta på bl. a. följande punkter:

– Det är praktiskt omöjligt att finansiera de fasta (eller residuella) kostnaderna skattevägen utan att åstadkomma inkomstomfördelningar eller resursallokeringsstörningar.

– Principen om marginalkostnadsprissättning bygger på förutsättningen att det råder ren konkurrens i ekonomin i övrigt. Eftersom inslagen av icke-ren konkurrens är betydande gäller att priset ligger över marginell kostnad i enskilda företag. Marginalkostnadsregeln borde omformuleras för att ta hänsyn härtill.

– Den kortsiktiga marginalkostnaden varierar ofta mycket starkt med belastningen i offentliga företag såsom järnvägar och elverk. Det är inte praktiskt möjligt att tillämpa priser som fluktuerar i motsvarande grad.

– Regeln om prissättning i anslutning till kortsiktig marginalkostnad lämnar hela investeringsproblemet utanför. Den medger inte någon för- eller efterhandsbedömning av investeringens lönsamhet. Den är också administrativt–ekonomiskt olämplig dels på grund av att den är svår att beräkna, dels därför att man inte kan utkräva ansvar för de fasta kostnaderna.

Diskussionen om marginalkostnadsprissättning är emellertid inte avslutad. I verk från senare år har bl. a. Boiteux (1949) och Beckwith (1955) försökt påvisa fördelarna med marginalkostnadsregeln.

Beckwith skriver exempelvis »[Marginalkostnadsprincipen] .... säger att priset, det bästa tillgängliga måttet på det samhälleliga värdet av marginell produktion, skall vara lika med den kortsiktiga marginalkostnaden, det bästa tillgängliga måttet på den samhälleliga reella kostnaden för marginell produktion. Skälet är helt enkelt att reell nytta skall vara lika med reell kostnad vid marginalen, därför att detta medför största välfärd.»

Eftersom marginalkostnadspriser inte kan förväntas täcka kostnaderna för de investeringar, som kommer till stånd, är det vid en tillämpning av marginalkostnadsprincipen inte möjligt att använda vanliga lönsamhetsnormer vid investeringsbedömning. Beckwith förordar, att marginalkostnadsprincipen kopplas samman med en investeringsbedömning på konsumentöverskottbasis, dvs. att konsumentens maximala betalningsvillighet får ligga till grund för en bedömning av investeringens samhällsekonomiska önskvärdhet.

Medan man i den principiellt inriktade litteraturen diskuterat en prissättning i anslutning till kortsiktig marginalkostnad, har de praktiska tillämpningarna av »marginalkostnadsdoktrinen» ofta kommit att inriktas på marginalkostnader på lång sikt. Lewis (1946) har också argumenterat för en dylik tolkning av marginalkostnadsprincipen. Enligt denna tolkning skulle priset sättas på en nivå som gav täckning för en merkostnad

som inkluderade den ny- eller ersättningsanskaffning av fasta anläggningar, som en viss produktionsökning på sikt kunde förväntas leda till.

Eftersom det i praktiken ofta tett sig ogörligt att beräkna merkostnaden för en »liten produktionsökning» har i praktiken marginalkostnaden ofta beräknats med utgångspunkt från hela eller en betydande del av den vid en viss tidpunkt planerade produktionen. Vad som i praktiska tillämpningar benämnts »långsiktig marginalkostnadskalkyl» har ofta varit en genomsnittskostnad beräknad på basis av nuanskaffnings- eller återanskaffningsvärde. Den väsentligaste skillnaden mellan en prissättning på basis av full kostnadstäckning resp. marginalkostnad – som den mestadels kommit att tillämpas i praktiken – har alltså varit att prissättningen i det senare fallet skett med utgångspunkt från framtida beräknade kostnader istället för på basis av historiska anskaffningsvärden.

De framtida kostnaderna kan ligga högre än de historiska beroende på penningvärdeförsämring. De kan också ligga lägre till följd av att den tekniska utvecklingen möjliggjort lägre produktionskostnader och på att man i det förgångna – exempelvis på grund av felbedömningar – gjort investeringar som inte behöver återanskaffas. Om produktionen i framtiden är större eller mindre än i nuläget, tillkommer olika slag av skalfaktorer – dvs »stor- eller smådriftsfördelar» – som medför att styckkostnaden stiger eller faller med produktionsvolymen. På det hela taget gäller emellertid att prisutveckling och teknisk utveckling och »felinvesteringar» kan betraktas såsom mer betydelsefulla än de skalfaktorer, på vilka den ekonomiska teorin koncentrerat sitt intresse.

Trots att det finns många anledningar till att en på nu- eller återanskaffningsvärdebasis beräknad marginalkostnad skulle skilja sig från en på grundval av historiska anskaffningsvärden beräknad kostnad kan skillnaderna i praktiken vara ganska små. Det kan delvis bero på att sådana faktorer som teknisk utveckling och penningvärdeförsämring tagit ut varandra. Det är också möjligt att olikheter i kostnadernas periodisering mellan redovisning och marginalkostnadskalkyl haft en utjämnande inverkan.

Sammanfattningsvis kan sägas, att tillämpningen av marginalkostnadsprincipen i en blandekonomi av västerländsk typ så gott som genomgående inriktats på sådana modifierade varianter som också tillgodosett ett minimikrav på full kostnadstäckning. Att så är fallet innebär inte att marginalkostnadsprissättningen helt fått ge vika för principen om full kostnadstäckning. Vid en tillämpning av principen om full kostnadstäckning i ett monopolföretag finns det flera alternativa kombinationer av priser och produktionsinriktning, som uppfyller avkastningskravet. Marginalkostnadsprincipen kan härvid fylla den viktiga funktionen att bestämma vilken pris- och produktionspolitik inom ramen för kravet på full kostnadstäckning, som utifrån vissa samhällsekonomiska överväganden framstår såsom optimal. Härvid spelar emellertid också marknadsmässiga överväganden som sortimentshänsyn, praktiska möjligheter att genomföra täta prisändringar m. m. en betydande roll.

7.4 *Samhällsekonomiska och företagsekonomiska investeringskalkyler*

I många företag ter det sig naturligt att formulera beslut om produktionsvolymen som investeringsproblem snarare än som en serie simultana eller i tiden utsträckta marginella avvägningar. Man rör sig alltså med av tekniska eller administrativa skäl avgränsade projekt, som förutsätter insatsen av en klump av produktionsresurser. Företaget kan i stort sett endast välja mellan att genomföra eller icke genomföra dylika projekt. Den investeringskalkyl, som bör läggas till grund för investeringsavgörandet, måste därför ta fasta på att utröna huruvida den sammanlagda »nytta» eller de sammanlagda intäkter, som projektet leder till, är tillräckligt stora för att motivera de kostnader som projektets genomförande drar med sig.

Samhällsekonomiska investeringskalkyler ger upphov till vissa problem, som inte förefinns i företagsekonomiska investeringskalkyler. Vissa samhällsekonomiska investeringar ger inte upphov till några inbetalningar från avnämarna. Det blir i dylika fall fråga om att evalvera den icke prissatta »nytta», som projektet ger upphov till. Inom den s. k. nytto/kostnadskalkylen har man särskilt intresserat sig för detta problem. Nytto/kostnadskalkylen använder sig i princip av samma angreppssätt för att evalvera nytta som användes av Dupuit och Marshall, nämligen genom att försöka uppskatta konsumenternas maximala betalningsvillighet. Användningen av »nytta» såsom motpost till kostnad kan komma ifråga även för sådana projekt, där inbetalningarna endast avser att ge partiell täckning av den totala kostnaden. Så skulle exempelvis bli fallet, om priserna på de varor eller tjänster, som projektet avser att producera, prissattes med utgångspunkt från kortsiktig marginalkostnad.

Bestämningen av den kalkylränta, som skall användas vid beräkningen av investeringskalkylens kapitalvärde, utgör också ett speciellt problem i samhällsekonomiska sammanhang. Vissa författare har argumenterat för användningen av en kalkylränta, som – istället för marknadsräntan – återspeglar den samhälleliga tidspreferensen för konsumtion. Denna räntefot, som kan antagas vara lägre än marknadsräntan, tänkes företrädesvis komma till användning vid bedömningen av sådana investeringar som inkräktar på konsumtionen. När det gäller offentliga investeringar, som leder till investeringsminskningar på andra håll i ekonomin, gäller emellertid att kalkylräntan bör baseras på en bedömning av den samhälleliga alternativavkastningen.

När det gäller de svenska affärsverken har »kostnadstäckningsprincipen» tolkats så att de inkomster eller kostnadsbesparingar, som ett projekt ger upphov till, i princip skall vara tillräckliga för att motivera investeringen. I den mån som projektet därutöver medför »extra» samhällsekonomiska fördelar, är detta naturligtvis en fördel. Liksom i enskilda företag gäller även inom affärsverken att det i vissa fall är svårt att renodla betalningskonsekvenserna av en viss investering. Även i den icke-siffermässiga bedömning, som härvid träder istället för investeringskalkylen, kan man emellertid urskilja företagsekonomiska såväl som samhällsekonomiska utgångspunkter.

7.5 *Samordningen mellan investerings- och prispolitik*

Det nämndes i föregående avsnitt, att det i vissa företag ter sig naturligt att formulera beslut om produktionsvolymen såsom investeringsproblem, beroende på att ökad kapacitet måste anskaffas i relativt stora enheter. Anskaffningen av dylika »kapacitetsklumpar» måste i sin tur bedömas med utgångspunkt från en investeringskalkyl, som syftar till att ge uttryck för lönsamheten av denna anskaffning. När det gäller kapacitetshöjande investeringar kommer det pris, som företaget förväntar sig kunna ta ut för merproduktionen, att ha avgörande betydelse för investeringskalkylens lönsamhet. I ett offentligt företag, där man upplever orsakssambandet mellan kapacitetsutbyggnad och produktionsvolymökning såsom påtagligt, kan man beräkna en långfristig marginalkostnad genom att fördela kapitaltjänstkostnaden för projektet på merproduktionen och använda sig av tekniken med »marginalkostnadsstyrd pris/produktionsanpassning». Investeringar kommer härvid att bedömas såsom fördelaktiga så länge som det är marknadsmässigt möjligt att hålla priset på en nivå som – efter bestridande av produktionens löpande kostnader – ger täckning för kapitaltjänstkostnaderna för den sist genomförda kapacitetshöjande investeringen.

Förutsättningarna för att tillämpa en dylik, på den långfristiga marginalkostnaden baserad samordning mellan investerings- och prispolitik saknas emellertid i många företag. Så blir exempelvis fallet, om investeringarna huvudsakligen syftar till att sänka kostnaderna vid given kapacitet eller om investeringsprojekten står i ett så intimt beroende-

förhållande till företagets övriga kapitalutrustning, att deras kapacitetshöjande effekt är svår att avgränsa. Den för en tillämpning av marginalkostnadsprincipen grundläggande förutsättningen – nämligen att man skall kunna beräkna investeringens »lönsamhetskritiska» pris – är då inte längre för handen. Svårigheten att på ett entydigt sätt avgränsa och beräkna en långsiktig marginalkostnad kan också utgöra ett hinder.

Det kan också med hänsyn till förhållandena i enskilda företag vara svårt att finna gehör för en tillämpning av marginalkostnadsprincipen i ett läge, där dess tillämpning förväntas ge upphov till priser, som vid varje framtida tidpunkt är lägre eller högre än vad som krävs för täckning av historiska kostnader, dvs. för full kostnadstäckning. En prissättningspolitik, som i ett långtidsperspektiv kan förväntas ge upphov till undernormal lönsamhet, kan knappast sägas ge en realistisk återspegling av förhållandena i enskilda företag. I ett sådant enskilt företag skulle förutsättningarna för fortsatt kapacitetsutbyggnad saknas. Omvänt skulle en prispolitik, som medförde onormala vinster, stimulera till nyetablering och pristryckande överkapacitet. Händelser av engångsnatur – såsom en extraordinär penningvärdeförsämring eller en betydelsefull teknisk innovation – skulle däremot kunna ge upphov till extraordinära kapitalvinster eller kapitalförluster.

7.6 *Utvecklingen inom »the theory of the firm»*

Termen »the theory of the firm» är en i företags- och nationalekonomiska sammanhang accepterad sammanfattande benämning på de teorier, som avser att förklara företagens beteende, bl. a. deras bestämning av pris och produktionsvolym. När det gäller att formulera en målsättning för offentliga företag, är denna teori av intresse från två synpunkter. Den kan dels ge en fingervisning om hur det offentliga företaget kan förväntas reagera under olika betingelser. Den utgör emellertid också en byggsten i ett vidare sammanhang, nämligen i den beskrivning av hela ekonomins sätt att fungera, som man måste ha till hands för att avgöra vad som händer när resurser flyttas i den ena eller andra riktningen mellan det offentliga företaget och den övriga delen av ekonomin.

Marginalkostnadsdoktrinen i sin ursprungliga utformning bygger på vad som brukar kallas klassisk pristeori. Denna teori använder sig av vissa förenklande förutsättningar beträffande företaget och dess miljö. Man tänker sig exempelvis att alla beslut fattas rationellt och med perfekt kännedom om framtiden. Det är bl. a. med utgångspunkt från dessa förutsättningar som den klassiska teorin hävdade, att ett företag vid viss given produktionsvolym alltid kunde förväntas arbeta på den lägsta möjliga kostnadsnivån. Den klassiska pristeorin utgick också från att ren konkurrens var den dominerande marknadssituationen, vilket bl. a. förutsatte att de individuella företagen var så små att de inte kunde påverka priset på marknaden.

Under mellankrigstiden utvecklades pristeorin till att behandla olika former av icke-ren konkurrens, såsom monopolistisk konkurrens och oligopol. I en dylik konkurrenssituation ligger priset i allmänhet över marginalkostnaden. En annan betydelsefull iakttagelse från denna teori var att grupper av företag kunde utöva ett visst autonomt inflytande över prisbildningen. Senare pristeoretiska modeller har experimenterat med andra målsättningar, såsom »högsta möjliga produktionsvolym inom ramen för skälig vinst» såsom alternativ till det traditionella »högsta möjliga vinst».

Under senare år har den s. k. organisationsteorin haft stort inflytande på the theory of the firm. Organisationsteorin arbetar på vissa punkter med mera realistiska förutsättningar än den traditionella pristeorin. Beslutsfattarna förutsättes sakna fullständig kunskap om förhållandena och antas vara rationella endast i begränsad utsträckning. Intressemotsättningarna inom företaget intar en central plats i organisationsteorin liksom också de förhandlingslösningar mellan berörda intressegrupper – ägare, finansiärer,

olika grupper av anställda, kunder – som förutsättes ha ett avgörande inflytande på företagets policybeslut.

Organisationsteorin har också understrukit att ett företag eller organisation som existerat en tid kännetecknas av institutionalisering. Härmed avses bl. a. att företagsledning och personal kommer att uppleva företagets överlevande och expansion som ett självändamål. Dessa befattningshavaregrupper har ofta betydande möjligheter att påverka företagets policybeslut, så att dessa delmålsättningar blir tillgodosedda.

Enligt det organisationsteoretiska synsättet gäller inte längre att företaget producerar en viss given produktionsvolym till lägsta möjliga kostnad. Icke-rationella beslut, bristande kännedom om framtiden liksom också de »extraförmåner» – s. k. »slack» – som starka intressegrupper kan förhandla sig till, bidrager härtill. En konsekvens härav är att den kostnad, som företaget registrerar i bokföring eller kalkyler, kommer att uppvisa dålig överensstämmelse med ett samhällsekonomiskt kostnadsbegrepp. Desto mer de av företaget registrerade kostnaderna skiljer sig från en »lägsta tänkbara» kostnad, desto mindre blir möjligheterna att ge dessa kostnader en samhällsekonomisk tolkning, dvs. se dem som uttryck för värdet av produktionsfaktorernas alternativa användning.

Utvecklingen inom the theory of the firm har bidragit till att frågan om optimal resursallokering kommit att ses både som en fråga om att effektivisera resursutnyttjandet inom företagen och som att flytta dem från mindre till mera produktiva företag. Det har hävdats att den senare typen av effektivitet, allokeringsmässig effektivitet, på det hela taget spelar en mindre samhällsekonomisk roll än den »x-effektivitet» som kan vinnas genom ett förbättrat utnyttjande av produktionsresurserna på den plats, där de befinner sig. Det organisationsteoretiska synsättet understryker också att tillgängligt vinstutrymme inte utan vidare kommer ägaren till del. Ägaren eller hans representant måste tvärtom i en fortlöpande förhandling med övriga intressegrupper yrka på att få vissa avkastningskrav tillgodosedda.

När det gäller utformningen av detta avkastningskrav kan normala eller traditionella utdelnings- och förräntningsanspråk på insatt kapital utgöra en väsentlig grundval. I marknadsmässigt fördelaktiga lägen kan ägaren ställa anspråk på rimlig andel av vinstutrymmet, bl. a. med hänvisning till de förluster han riskerar att få bära, om företaget skulle gå dåligt. Särskilt när nya kapitaltillskott är aktuella måste den avkastning som kan erhållas i likvärdiga alternativa placeringar ha inflytande på avkastningskravets höjd.

7.7 *Samhällsekonomisk optimering på olika nivåer*

I organisationsteori och beslutsteori betonas ofta att överordnade målsättningar måste brytas ned i mera specifika undermålsättningar för att kunna tjäna som vägledning för konkreta beslut. Man brukar tala om en i högre eller lägre grad konsistent kedja eller hierarki av målsättningar. Den samhällsekonomiska målsättningen kan ses som en sådan mera abstrakt, överordnad målsättning, som kräver konkretisering genom att delmålen specificeras. Ofta tänker man sig i ett första steg en uppspjälkning av den samhällsekonomiska målsättningen i levnadsstandardmål, inkomstomfördelningsmål och konjunkturstabiliseringsmål. Utvecklingen i Sverige under senare år synes ha gått i den riktningen, att affärsverkens och de flesta statliga aktiebolagens verksamhet ses såsom i första hand inriktad på levnadsstandardmålsättningen. Det offentliga företagets målsättning kan alltså i de flesta fall ses såsom en undermålsättning till detta delmål.

En målsättning för offentliga företag kan inte direkt härledas ur den överordnade samhällsekonomiska målsättningen. Ett av skälen härtill är, att resursallokeringen i ekonomin till följd av diverse marknadsmässiga imperfektioner är icke-optimal. Att genomföra en optimering i en sektor av ekonomin givet icke-optimala förhållanden i en annan sektor utgör ett både svårformulerat

och svårlöst problem. En ansats till en problemformulering av detta slag har gjorts av Lipsey och Lancaster (1956) och kallats »teorin för det näst bästa». Författarna håller för troligt, att blandekonomins traditionella uppdelning i en strikt kontrollerad och en okontrollerad sektor skulle vara av ondo och att en ordning, som innebar att graden av kontroll vore mera likartad, skulle vara bättre ägnad att åstadkomma en »näst bästa» lösning. Kravet på konkurrens på lika villkor mellan offentliga och enskilda företag ligger i linje med denna åsikt.

En annan komplikation är att staten-ägaren endast utgör en av de intressegrupper, som utövar inflytande på företagets politik. Företagets egentliga målsättning kommer alltså att framstå såsom en »förhandlingslösning» mellan olika intressegrupper. De intressegrupper, som har intresse av företagets vidareutveckling och expansion, kan härvid förväntas ha ett relativt stort inflytande. Det kan i ett dylikt läge te sig önskvärt att det offentliga företagets målsättning formuleras på ett sådant sätt, att det »interna» intresset av vidareutveckling och expansion framstår såsom förenligt med samhällsekonomiska önskemål.

8 Grundläggande värderingar vid utarbetandet av nya riktlinjer för affärsverken

8.1 *Affärsverkens roll i samhällsekonomin*

Den samhällsekonomiska målsättningen brukar beskrivas genom uppräkningen av ett antal delmål, såsom stigande levnadsstandard, full sysselsättning, stabilt penningvärde, balans i utrikeshandeln m. fl. som man – när ett samtidigt tillgodoseende inte ter sig möjligt – strävar efter att väga emot varandra på ett godtagbart sätt. Med önskemålet om stigande levnadsstandard följer krav på hög effektivitet i produktionen av varor och tjänster. Det tar sig emellertid också uttryck i krav på att samhällets resurser skall komma till användning där de bäst tjänar konsumenternas intressen. Det skulle därför vara irrationellt om affärsverkssektorn tilldelades resurser som »på marginalen» hade kunnat användas bättre på annat håll inom samhällsekonomin. Å andra sidan skulle en i förhållande till övriga sektorer alltför knapphändig resurstilldelning kunna få motsvarande ogynnsamma effekt. Man måste i sammanhanget också beakta att affärsverken har en inte oväsentlig betydelse för infrastrukturen i landet och därigenom bidrar till utvecklingen av näringslivet överhuvud.

Affärsverken spelar emellertid en betydelsefull roll också när det gäller att tillgodose andra samhällsekonomiska önskemål. Betydande svårigheter att mäta uppfyllandet av dessa delmålsättningar föreligger dock. Som exempel kan nämnas att tidsplaceringen av vattenfallsverkets kraftverksbyggen i vissa fall har direkt påverkats av hänsyn till sysselsättningsproblemen i norra Sverige. Statens järnvägars upprätthållande av trafiken på vissa bandelar tillgodoser lokaliserings- och försvarsönskemål. Affärsverkens investeringsverksamhet är konjunkturpolitiskt betydelsefull och deras pris- och taxepolitik utövar viss inverkan på prisnivå och penningvärdeutveckling.

8.2 *Den samhällsekonomiska målsättningen och affärsverkens företagsekonomiska målsättning*

Även om affärsverken aktivt bidrar till att förverkliga den samhällsekonomiska målsättningen är det knappast riktigt att säga att affärsverken styrs av densamma. Verkens handlande bestäms i stället primärt av en mera konkret, företagsanpassad målsättning. Arten av den verksamhet de har att bedriva framgår av deras olika instruktioner. Inom respektive verksamhetsområden blir det en uppgift för verken att så effektivt och ekonomiskt som möjligt svara för den produktion och tillhandahålla den service, som sålunda åvilar dem. Härvidlag kommer verkens strävanden naturligen att inriktas på vissa successivt uppställda delmål eller tröskelmål. Statens järnvägars insatser under efterkrigstiden för att återhämta eftersatt underhåll, vattenfallsverkets utbyggnad för torrårssäkerhet, televerkets

automatisering av riksnätet kan ses såsom exempel på strävanden att tillgodose dylika tröskelmål.

Ianspråktagandet av resurser för att förverkliga dessa tröskelmål kan mera sällan ske med direkta samhällsekonomiska överväganden för ögonen. Ett renodlat samhällsekonomiskt betraktelsesätt skulle ju kräva att man vid varje sådant beslut försökte precisera de aktuella produktionsresursernas alternativa utnyttjande samt bedöma huruvida detta alternativa utnyttjande vore samhällsekonomiskt sämre eller bättre. En dylik bedömning skulle – om den över huvud taget är tänkbar – kräva synnerligen komplicerade ekonomiska analyser och ställa affärsverksledningen inför besvärliga värderingsproblem, när det gällde att väga de olika samhällsekonomiska delmålsättningarna mot varandra.

Affärsverkens ianspråktagande av samhällets resurser baseras i stället i de flesta fall på företagsekonomiska lönsamhetsbedömningar. Ledningen för affärsverken måste ju – givet att intäkterna skall täcka kostnaderna inklusive avskrivningar och förräntning – se till att de projekt, som man genomför, bidrar till uppfyllandet av detta krav. I den mån det existerar alternativa tekniska möjligheter att förverkliga projektet ifråga kan valet mellan dessa likaledes ske utifrån företagsekonomiska utgångspunkter.

En företagsekonomisk lönsamhetsbedömning kommer således att träda i stället för den direkta samhällsekonomiska värderingen av projektets önskvärdhet. Även den företagsekonomiska lönsamhetsbedömningen kan förutsätta krävande ekonomiska analyser men den är som regel avsevärt enklare att genomföra än motsvarande samhällsekonomiska kalkyl. Därigenom att den företagsekonomiska kalkylen i mycket högre grad än den samhällsekonomiska kan bygga på kontrollerbara prognoser och bedömningar ger den också helt andra möjligheter till en efterhandsgranskning av att förkalkylerna träffat rätt. Detta förhållande har i sig en väsentlig effektivitetsstimulerande effekt.

Att en företagsekonomisk bedömning är enklare och i begränsad mening effektivitetsstimulerande får emellertid inte undanskymma den grundläggande frågeställningen huruvida en företagspolitik, baserad på företagsekonomiska lönsamhetsbedömningar leder till en samhällsekonomiskt sett rimlig inriktning av verksamheten. Den centrala problemställningen när det gäller att utarbeta en ekonomisk målsättning för affärsverken måste därför bli, i vad mån och på vilket sätt en samordning kan ske av synpunkter som gäller affärsverkens inordning i samhällsekonomin och önskemålen om en entydig, klar och därmed också effektivitetsbefrämjande målsättningskonstruktion.

8.3 *Affärsverken som självständiga ekonomiska enheter*

Affärsverken har traditionellt medgivits ett visst mått av självständighet inom ramen för vissa av statsverket fastlagda gränser. Bland annat har detta kommit till uttryck i att affärsverken medgivits rätt att använda inflytande medel för att bestrida löpande kostnader. Affärsverken har också medgivits rätt att utan Kungl. Maj:ts hörande tillsätta vissa tjänster i större utsträckning än vad som gäller statsmyndigheter i allmänhet. Särskilt under senare år har affärsverken – bl. a. genom införandet av en ordning med s. k. kollektiva anslag – fått en ökad rörelsefrihet i investeringshänseende, vilken inneburit möjligheter att inom givna totalramar för investeringsverksamheten mera fritt utforma denna efter verkens egna bedömningar.

Trots affärsverkens större självständighet jämfört med övriga myndigheter kvarstår emellertid besvärande bindningar och restriktioner när det gäller ekonomi, finansiering, prispolitik, personalfrågor, strukturrationalisering m. m. Det finns därför anledning att undersöka om inte affärsverken bör medges ytterligare rörelsefrihet i flera avseenden.

Ett förverkligande av en sådan frihet eller större självständighet för affärsverken skulle innebära fördelar i olika hänseenden. Sålunda skapas därigenom förutsättningar för en smidigare, av gängse statliga admi-

nistrativa förfaranden mera obunden ärendebehandling och beslutsfattande, som mera direkt kan utgå från informationer om det aktuella läget och som lättare kan anpassas till successivt ändrade betingelser. Förutsättningar skapas för en delegering nedåt i organisationen av befogenheter och ansvar, vilken gör det möjligt för verksledningarna att i större utsträckning ägna sig åt de centrala företagsledande uppgifterna med vad de innefattar av uppföljning, samordning och framtidsplanering av verksamheten. Överhuvud får verksledningarna – med de större befogenheterna och det mera samlade grepp över verksamheten som följer härmed – bättre möjligheter att mera konkret utforma målsättningen för den egna verksamheten i produktions- och servicemässiga samt ekonomiska termer ävensom att samordna och inrikta verksamheten på ett förverkligande av målsättningen. Inte minst viktigt är att genom den relativa självständigheten affärsverksledningarna naturligt kommer att uppleva verkens möjligheter att expandera, fortleva och utvecklas såsom väsentligen betingade av företagets egna insatser inom ramen för de marknadsmässiga förutsättningarna.

8.4 *Statsmakternas förhållande till affärsverken*

För att affärsverken skall fungera såsom självständiga ekonomiska enheter krävs att statsmakterna begränsar utövandet av sitt inflytande till vissa bestämda områden. Statsmakterna kommer således att spela vissa roller eller fullgöra vissa funktioner, sett i förhållande till affärsverket.

Staten måste för det första fungera som ägare och finansiär. Finansiärens huvudintresse måste vara att på förhand övertyga sig om att aktuella investeringar är lönsamhetsmässigt och riskmässigt motiverade samt att i efterhand kontrollera att avkastningen på insatt kapital håller sig på en tillfredsställande nivå. Staten såsom finansiär måste således formulera ett till kapitalet hänförligt avkastningskrav samt bevaka och i mån av behov ta initiativ till åtgärder avsedda att underlätta ett fullgörande av avkastningskravet. Som ägare har staten att tillse ej endast att avkastningskravet fylles utan även att andra ambitioner i fråga om personal, kunder, det allmänna – som ofta varit motivet för statsdrift – kan förverkligas. Dessa ambitioner kan ta sig uttryck i att staten, när de marknadsmässiga förutsättningarna medger, länkar in företagets verksamhet i viss riktning och försäkrar sig om att vissa personalpolitiska intentioner fullföljes.

Såväl personalpolitiska önskemål som effektivitets- och rationaliseringsintentioner tillgodoses lättare i ett företag som expanderar i lagom snabb takt. En alltför snabb expansionstakt vållar svårigheter, när det gäller rekrytering och utbildning av personal. Om företaget stagnerar eller expanderar i långsam takt, kan rationaliseringar och effektiviseringar få till resultat att personalen måste minskas. Friställandet av viss personal kan i sin tur ofta leda till besvärliga personalrelationer och medföra en på sikt ofördelaktig personalsammansättning. Hänsynen till de anställdas intressen bör vid sidan av marknadsförutsättningar och lönsamhetsutveckling vara en av de faktorer, som staten bör ta hänsyn till vid framtidsplaneringen för affärsverken. Staten bör exempelvis kunna medverka till att affärsverken – liksom enskilda företag – får möjlighet att genom en aktiv försäljningsinsats skapa förutsättningarna för en med hänsyn till verkets personal- och kapitalresurser lämplig marknadsutvidgning.

Vissa affärsverk har genom statens ingripande tillförsäkrats en fullständig eller partiell monopolställning. I en dylik situation kan inte konsumentönskemålen på samma sätt som i ett konkurrensläge komma till uttryck via marknadsmekanismen. Staten kan därför ha anledning att ta på sig rollen som konsumentrepresentant. Staten såsom representant för konsumentintressena kan – i den mån det marknadsmässiga utrymmet medger – påverka affärsverkens politik genom att låta hänsyn till sådana förhållanden som prisdifferentieringen mellan olika kundkategorier eller avvägningen mellan pris och service komma

till uttryck i affärsverkens långsiktiga målsättning. Staten kan också, när så är lämpligt, utse sådana ledamöter i affärsverkets styrelse, som kan förmodas ha intresse av att bevaka och framföra konsumentsynpunkter.

Staten är i betydande utsträckning själv avnämare av affärsverkens tjänster och produkter. I den mån detta sker i vanlig marknadsmässig ordning uppkommer inga speciella problem. Gränsdragningen mellan vad som är att betrakta såsom en med hänsyn till konsumentintressen modifierad verksamhetsinriktning inom den affärsmässiga ramen och extraordinära, icke affärsmässiga inslag i verksamheten kan däremot ofta vara besvärlig. När det gäller den senare kategorin har utvecklingen under senare år gått i den riktningen att affärsverken skall ha en affärsmässigt beräknad ersättning för extraordinära förpliktelser. Ett bibehållande och en vidareutveckling av denna praxis är en förutsättning för att affärsverken skall framstå såsom självständiga, med enskilda företag konkurrerande ekonomiska enheter.

Affärsverken är av basindustrikaraktär i den betydelsen att ändringar i deras produktionsinriktning i betydande utsträckning kan ändra betingelserna för annan ekonomisk aktivitet. Det är därför naturligt att affärsverken ses såsom nyckelaktiviteter i samhällsplaneringen. Det ter sig angeläget att den ekonomiska planeringen tar sikte på att använda samma metoder för att styra affärsverkens handlande som de som kommer till användning gentemot enskilda företag med liknande verksamhetsinriktning. Att affärsverken bedrivs i affärsverksform skall således inte utgöra ett motiv för staten att tolka sin roll som koordinerande samhällsplanerare på annat sätt än vad som gäller i förhållande till basindustrier bedrivna i annan företagsform. Den vid sidan av marknadsmekanismen erforderliga samordningen med samhällsekonomin bör även gentemot affärsverken ta sig uttryck i en styrning via exempelvis lokaliseringsstöd och utnyttjande av konjunkturutjämningsfond.

8.5 *Affärsverkens konkurrensförhållande till andra företag och till ekonomin i övrigt*

Sett i ett samhällsekonomiskt perspektiv konkurrerar affärsverken om produktionsresurserna med andra statliga, kommunala och enskilda sektorer inom samhällsekonomin, dvs. med olika slags offentlig verksamhet, med enskilda industri-, handels- och servicenäringar, med byggnadsverksamhet och jordbruk etc. Det förhållandet att det är marknadsmekanismen snarare än direkta politiska beslut, som dirigerar den ekonomiska aktiviteten i affärsverk och andra affärsföretag, har medfört att huvudintresset traditionellt inriktats på en jämförelse mellan de villkor på vilka dessa bägge kategorier har kunnat disponera olika produktionsresurser.

Utredningen finner det lämpligt att följa denna huvudlinje och avser att understryka konkurrensförhållandet mellan affärsverk och andra affärsföretag genom att betrakta dem som delar av näringslivssektorn i ekonomin. Resonemangen i det följande förs med en sådan utgångspunkt.

Den angivna konkurrensen om produktionsresurserna kommer huvudsakligen till uttryck via prissystemet. De knappaste produktionsfaktorernas priser ligger på en så hög nivå att de företag, som har den sämsta lönsamheten, får inskränka sitt utnyttjande därav. De mindre lönsamma företagen kan därför inte expandera i samma takt som de lönsamma. Resurserna kommer i stället till användning i de företag, som har de bästa marknadsmässiga förutsättningarna. Att de marknadsmässiga förutsättningarna är goda tyder i sin tur i allmänhet på att utökad produktion är samhällsekonomiskt angelägen.

När det gäller likställdhet i kostnadshänseende intar kapitalkostnaderna en särställning såtillvida att de påverkas av det avkastningskrav som åvilar företaget. Avkastningskravet i sin tur ger uttryck för ägarens preferenser, skatteförhållanden, borgenärernas krav på finansiell struktur etc. För affärsverken är den institutionella ramen inte densamma som för andra affärsföretag. Det finns anledning att med hänsyn till önsk-

värdheten av likställdhet i kapitalkostnader uppställa ett avkastningskrav som så nära som möjligt återspeglar enskilda företags betingelser.

För att markera ståndpunkten att ett affärsföretag, som avser att fortleva i en ekonomi som kännetecknas av kapitalintensiv produktion och relativt snabb expansion, måste prestera ett överskott som uppfyller vissa tröskelkrav, kommer utredningen fortsättningsvis att använda termen *avkastningskrav* såsom sammanfattning på de kapitalkostnadsposter som inflytande intäkter måste täcka. Att avkastningskravet täckes är på sikt ett villkor för att företaget skall kunna påräkna ägarnas och finansiärernas fortsatta stöd.

Att intäkter som kan påräknas vid en viss ökning av verksamhetsvolymen – eller vid andra typer av beslut – förslår till att täcka den ökning i avkastningskravet som åtgärden i fråga medför, utgör emellertid lika litet i affärsverken som i andra affärsföretag ett tillräckligt villkor för att åtgärden i fråga skall få komma till stånd. Hänsynen till företagets långsiktiga mål beträffande verksamhetsinriktning, personalpolitik m. m. kan medföra att man avstår från att genomföra även sådana projekt, där intäkterna kan bedömas ge täckning för avkastningskravet. Villkoret att intäkterna skall beräknas täcka avkastningskravet bör normalt betraktas såsom ett nödvändigt men icke alltid tillräckligt villkor för att en ekonomisk åtgärd skall få komma till stånd.

För att skapa eller vidmakthålla det aktiva konkurrensinslaget i förhållandet mellan affärsverk och icke statliga företag är det sålunda angeläget att driva kravet på likhet i förutsättningarna så långt det är praktiskt möjligt inom ramen för affärsverksformen. I praktiken kommer utredningens jämförelser och förslag till ändrade regler för att i större utsträckning erhålla konkurrenslikställighet mellan affärsverken och de andra företagen att avse å ena sidan de statliga affärsverken och å andra sidan de i aktiebolagsform drivna företagen. Vid den framtida tillämpningen kan det emellertid komma att finnas anledning att göra avsteg från denna linje, exempelvis om en avvägning gentemot villkoren för konkurrerande kommunal affärsverksamhet skulle te sig särskilt betydelsefull.

För vissa affärsverk blir det emellertid – utöver konkurrensen om produktionsfaktorerna – också fråga om en konkurrens med enskilda företag av ett mera sedvanligt slag. Detta blir fallet när affärsverkets möjligheter att expandera och vidareutvecklas är beroende av att det i konkurrens med enskilda företag erövrar eller bibehåller ett visst marknadsutrymme. Det blir i dylika fall fråga om en konkurrens som tar sig uttryck i en aktiv tävlan med enskilda företag om att få avsättning för identiska, snarlika eller substituerbara varor eller tjänster.

Vad beträffar konkurrensen sedd från synpunkten av en tävlan mellan affärsverk och enskilda företag i fråga om utbudet av samma, likartade eller substituerbara tjänster kan konstateras att de olika affärsverken skiljer sig ganska markant från varandra. Vissa av dem bedriver en verksamhet, som till största delen är av konkurrenskaraktär. Sådana affärsverks möjligheter att utvecklas blir mera direkt beroende av deras möjligheter att i tävlan med enskilda företag erövra eller bibehålla ett visst marknadsutrymme. Hos en del affärsverk kan det föreligga en konkurrenssituation inom någon eller några rörelsegrenar, medan verksamheten i övrigt är av monopolkaraktär. Det finns också affärsverk, vars verksamhet i allt väsentligt får karakteriseras som helt monopolistisk.

Det är sålunda fråga om en glidande skala, där affärsverkens monopolkaraktär i vissa fall kan vara mindre, i andra fall mera markerad. Just därför att affärsverken som helhet inte låter gruppera sig i en strikt monopol- eller konkurrenskategori är det vid utarbetandet av riktlinjer för dem av vikt att deras olika marknadssituation beaktas.

Det finns anledning räkna med att det aktiva konkurrensinslagets betydelse på sikt kommer att öka. Detta betingas delvis av den tekniska utvecklingen, som medför att etablerade monopolmarknader utsätts för konkurrens från nya, substituerbara pro-

dukter. Järnvägarnas konkurrens med landsvägstrafik och flyg kan ses som ett uttryck härför. En annan bidragande faktor är den ökande levnadsstandarden, som innebär att konsumenten kan disponera en växande del av sin budget för sådana varor eller tjänster, som inte har karaktären av nödvändighetsvaror. Det kan t. ex. te sig rimligt att vissa konsumenter kommer att uppleva anskaffningen av extra telefon och extra telefonutrustning såsom ett direkt alternativ till annan umbärlig konsumtion.

Sammanfattningsvis konstateras att konkurrensen tagen i de båda ovan behandlade bemärkelserna ställer anspråk på likhet i kostnadsberäkningshänseende mellan affärsverk och enskilda företag. För att prissystemet skall kunna fullgöra sin funktion att ransonera produktionsresurserna mellan enskilda företag och affärsverk krävs att kostnaden för att ianspråkta en viss resurs beräknas på samma sätt inom affärsverk och enskilda företag. Beräknas kostnaderna olika, finns risk för att produktionsfaktorn i fråga hamnar hos det företag, som har den lägsta beräknade kostnaden, även om detta företags marknadsmässiga förutsättningar skulle vara sämre. Olikheter i kalkylerad kostnad kan alltså snedvrida produktionsfaktorernas användning i samhället. När företag befinner sig i aktiv konkurrens med varandra, blir det ännu viktigare att inte ovidkommande institutionella olikheter snedvrider kostnadsberäkningen. Detta hänger samman med att även måttliga kostnadsskillnader kan rubba den grundläggande förutsättningen att företagets möjligheter att expandera, fortleva och utvecklas skall vara i huvudsak betingade av företagets egna insatser inom den marknadsmässiga ramen. Ett konkurrensföretag kan finna det meningslöst att driva en rörelsegren där konkurrenterna har vissa, låt vara i och för sig måttliga kostnadsfördelar. Kostnadsskillnaden kan leda till att rörelsegrenen läggs ned och produktionen flyttas över till konkurrenterna. I den mån som konkurrenternas lägre kostnader är reellt betingade, dvs. ger uttryck för större effektivitet i produktionen, kan en dylik överflyttning vara samhällsekonomiskt önskvärd. Om kostnadsdifferensen är artificiell, dvs. betingad av institutionella olikheter, kan produktionsöverflyttningen i stället äga rum från ett effektivare till ett mindre effektivt företag. Detta är liktydigt med ett samhällsekonomiskt försämrat resursutnyttjande. Vidare har förutsättningarna för en fortsatt meningsfylld konkurrens rubbats. Den inverkan i form av en på sikt minskad effektivitet, som följer av en dylik dämpning av den aktiva konkurrensen, kan i allmänhet bedömas såsom väsentligt allvarligare än den kortsiktiga olägenhet av en oriktig resursallokering, som produktionsöverflyttningen kan ha medfört.

8.6 *Kostnadstäckningsprincipens skiftande innebörd*

Sedan länge tillbaka har gällt att affärsverkens priser skall sättas på en nivå, som tillgodoser kravet på täckning av deras kostnader. Denna princip har i det förgångna kommit att tolkas på olika sätt. De två huvudalternativen – vars innebörd blivit föremål för en närmare diskussion i kapitel 7 – är full kostnadstäckning och marginalkostnadstäckning. De olika tolkningarna av kostnadstäckningsprincipen bottnar däri att principen – beroende på den ekonomiska idéutvecklingen och affärsverkens ekonomiska läge – kommit att tjäna olika syften.

Ett av skälen till att kostnadstäckningsprincipen spelat en viktig roll torde ha varit att den underlättat målformuleringen vid delegering av ekonomisk beslutanderätt. En på kostnadstäckningsprincipen grundad ekonomisk målsättning torde varit förutsättningen för att riksdag och regering har kunnat gå med på en ganska långt gående delegering av ekonomisk beslutanderätt till affärsverken.

Den variant av kostnadstäckningsprincipen, »full kostnadstäckning», som hittills kommit till användning vid målformuleringen är den som beskrivs i direktiven till affärsverksutredningen, dvs. ett åliggande för affärsverken att förvärva intäkter, som förutom till täckning av löpande kostnader och

avskrivning förslår till förräntning på statskapitalet. Principen om full kostnadstäckning är mycket lik den förpliktelse gentemot borgenären, som gäldenären har i en lånetransaktion. Skillnaden är endast den att förräntningen på statskapitalet – vilket skulle motsvara utestående lånebelopp – är villkorlig i den bemärkelsen att försummelse i räntebetalningar normalt sett inte medför allvarligare påföljd för låntagaren.

Avskrivningarna spelar i affärsverken en finansiell roll på ett sätt som normalt saknar motstycke i ett aktiebolag. Detta hänger samman med att affärsverket är skyldigt att inleverera medel som svarar mot det redovisade överskottet. I ett givet läge medför en större avskrivning ett minskat redovisat överskott och därmed möjlighet att behålla en större del av influtna medel i rörelsen. Ökade avskrivningar leder alltså till en motsvarande minskning i behovet av tillskott av förräntningspliktigt kapital. Förhållandet att avskrivningen direkt påverkar affärsverkets upplåningsbehov och därmed på sikt det förräntningspliktiga kapitalets storlek utgör ett centralt samband i förklaringen till den finansiella utvecklingen i affärsverken under senare år.

Affärsverkens avskrivningstider har traditionellt inriktats på den ekonomiska livslängden. Själva det finansiella systemet medger emellertid att avskrivning kan ske över kortare eller längre tid. Ju snabbare avskrivningen sker ju större blir självfinansieringen och ju mindre blir i det långa loppet det förräntningspliktiga kapitalet.

Principen om full kostnadstäckning är intimt förknippad med principen om kostnadsansvar. Ett affärsverk skall i princip inte genomdriva en investering som inte lämnar kostnadstäckning. Oförmåga att tillgodose kostnadstäckningskravet tyder alltså på att de ursprungliga förväntningarna inte har kunnat förverkligas.

Principen om full kostnadstäckning har traditionellt utgått från ett nominalistiskt betraktelsesätt, vilket tagit sig uttryck i att avskrivning mestadels beräknats på grundval av historiska anskaffningsvärden. Detta har också återverkat på det redovisade statskapitalet, eftersom detta i princip utgör skillnaden mellan summan av de kapitaltillskott, som affärsverket mottagit från staten, och summan av de avskrivningar, som verkställts. Eftersom förräntningsplikten beräknas med utgångspunkt från detta statskapital, har också räntekostnaden beräknats utifrån nominalistiska grunder. Att det nominalistiska betraktelsesättet varit så betydelsefullt hänger samman med det kostnadsansvar som varit förknippat med de av staten tillskjutna medlen.

I andra sammanhang, när man lagt särskild tonvikt vid en samhällsekonomiskt riktig resursallokering, har kostnadstäckningsprincipen haft en annan innebörd. Det har då varit en prissättning i anknytning till någon form av samhällsekonomisk alternativkostnad eller marginalkostnad som blivit aktuell. Denna tolkning av kostnadstäckningsprincipen går tillbaka på den välfärdsekonomiska sats, som säger att optimal resursallokering uppnås då priserna på alla håll i ett ekonomiskt system sätts lika med den marginella, samhällsekonomiska produktionskostnaden. I vissa tillämpningar av denna »marginalkostnadsdoktrin» har det emellertid varit den framtida genomsnittskostnaden, som varit utgångspunkten för prissättningen.

När kostnadstäckningsprincipen skall tillgodose önskemålet om en samhällsekonomiskt riktig resursallokering krävs en kostnadsberäkning som på en del punkter avviker från det nominalistiska betraktelsesättet. Så blir exempelvis fallet i fråga om bl. a. penningvärdeförändringar, teknisk utveckling och föråldrad utrustning. Olikheterna gäller framför allt tillgångarnas värdering. Medan det med principen om full kostnadstäckning intimt förknippade nominalistiska betraktelsesättet utgår från tillgångarnas anskaffningsvärde, inriktas det samhällsekonomiska på tillgångarnas återanskaffningsvärde. Detta gäller emellertid endast sådana tillgångar som skall återanskaffas. I de fall en tillgång inte längre skall återanskaffas är den samhällsekonomiska kostnaden noll. Detta förhållande har framför allt inom vattenfallsverket och statens järn-

vägar fått den konsekvensen att man vid sidan av bokföringen genomfört s. k. marginalkostnadskalkyler. Den största betydelsen har marginalkostnadskalkylerna haft inom vattenfallsverket, där de primärt styrt prissättningen.

Under det senaste årtiondet har man betonat en annan aspekt på tillämpningen av kostnadstäckningsprincipen nämligen att den skall ge uttryck för likhet i förutsättningarna med konkurrerande företag. Bakgrunden härtill är framför allt tilltron till konkurrensen som ett viktigt effektivitetsstimulerande medel att sänka företagens kostnadsnivå. Intresset har därvid koncentrerats på kapitalkostnadssidan, där man velat jämföra affärsverkets kapitalkostnader i form av avskrivningar och förräntning med det enskilda företagets utgiftsräntor, avskrivningar, skatt, utdelning och fondering. Jämförelsen med enskilda företag har ibland också utsträckts till att omfatta graden av självfinansiering.

8.7 *Kostnadstäckningsprincipens roll för affärsverkens ekonomiska handlande*

Det betraktelsesätt vis à vis kostnadstäckningsprincipen, som kom till uttryck i de vid 1911 års budgetreform utarbetade riktlinjerna för affärsverkens redovisning, svarar närmast mot vad som ovan benämnts full kostnadstäckning. Genom att betrakta de medel, som affärsverken erhållit över statsbudgeten för anskaffande av anläggningstillgångar, såsom ett med villkorlig förräntningsplikt förknippat lån från statens sida erhölls enklast möjliga anknytning till statsbudgeten i övrigt. Vid den nämnda budgetreformen framhölls även de möjligheter till effektivitetsbedömning av de olika affärsverken som därigenom gavs vid jämförelser mellan affärsverken inbördes. Möjligheterna att göra jämförelser med enskilda företag synes icke ha varit föremål för samma intresse. Redan vid tidpunkten för denna budgetreform hade emellertid det i nationalekonomiska och välfärdsekonomiska diskussioner utvecklade marginalkostnadsbetraktelsesättet haft ett visst inflytande på affärsverkens prispolitik.

Prishöjningarna under 1940- och 1950-talen medförde att skillnaderna mellan vissa tillgångars historiska anskaffningsvärde och nuanskaffningsvärden blev betydande. I andra fall medförde den tekniska utvecklingen att vissa tillgångar blev obsoleta eller att återanskaffningarna kom att inriktas på tillgångar av annat slag.

I synnerhet de snabba prisstegringarna vid 1950-talets början ledde till att finansieringen av affärsverkens investeringar blev statsfinansiellt sett betungande. Avskrivningarna baserades på relativt sett låga historiska kostnader, medan investeringarna gjordes till de vid investeringstidpunkten rådande höga priserna. Det gap mellan investeringar och avskrivningar, som skulle finansieras via kapitalbudgeten, blev alltså betydande.

Den i detta läge smidigaste metoden att öka affärsverkens avskrivningar befanns vara att gå över till avskrivningar på återanskaffningsvärdebasis. Ett mera adekvat uttryck härför hade egentligen varit nuanskaffningsvärdeavskrivning, eftersom det var en tänkt återanskaffning vid avskrivningstidpunkten snarare än vid den framtida tidpunkt vid vilken en återanskaffning faktiskt skulle bli aktuell som utgjorde bas. Att det värde, som kom till användning låg avsevärt högre än tillgångarnas historiska anskaffningsvärden ledde till att de årliga avskrivningsbeloppen blev avsevärt högre efter omläggningen. Huruvida överskottet skulle kunna bibehållas oförändrat vid denna höga avskrivning berodde på de förutsättningar för kostnadsreduktioner, som förelåg inom respektive verk, eller på de marknadsmässiga möjligheterna att höja priserna. Givet att överskottet kunde bibehållas oförändrat – eller sjönk mindre än vad som motsvarade meravskrivningen – ledde övergången till avskrivning på återanskaffningsvärdet till ett högre avkastningskrav vid tidpunkten för övergången. De högre avskrivningarna medförde emellertid minskade behov av kapitaltillskott från statens sida. Den av större avskrivningar betingade höjningen av avkastningskravet vid övergångstidpunkten måste

därför på sikt komma att motverkas av att förräntningen efter hand beräknas på ett relativt sett allt mindre statskapital.

Den ur statsfinansiell synpunkt åstundade höjningen av affärsverkens avskrivningar hade i och för sig kunnat nås genom övergång till någon annan typ av avskrivningsförfarande än återanskaffningsvärdeavskrivningar, såsom exempelvis avskrivning över kortare tid än den ekonomiska livslängden. Återanskaffningsvärdeavskrivningarna hade emellertid också den principiella fördelen att de förde den bokföringsmässiga redovisningen närmare de i vissa affärsverk förekommande fristående, på marginalkostnadsbetraktelser grundade taxekalkylerna. I dessa fristående taxekalkyler utgick man som regel från att kapitalkostnaden – så länge det gällde tillgångar som avsågs bli återanskaffade – skulle bedömas med utgångspunkt från återanskaffningsvärdet. Det var naturligtvis en praktisk fördel att kunna utnyttja de återanskaffningsvärdeberäkningar, som genomförts inom ramen för dessa speciella kalkyler.

Även om övergången till återanskaffningsvärdeavskrivningar principiellt sett förde redovisningspraxis närmare de fristående marginalkostnadskalkylerna var det dock fortfarande det nominalistiska betraktelsesättet som dominerade i redovisningen. Statskapitalet utgjorde fortfarande summan av de i det förflutna erhållna kapitalmedlen med avdrag för gjorda avskrivningar. En höggradigare överensstämmelse mellan marginalkostnadskalkylens och redovisningens kostnadsbegrepp hade krävt att statskapitalet – i strid med det nominalistiska betraktelsesättet – fortlöpande justerats för penningvärdeförsämring, teknisk utveckling och förekomsten av obsoleta tillgångar. Skillnaden mellan den officiella redovisningens kostnadsberäkning och den som förekommer i marginalkostnadsberäkningarna kvarstår således alltjämt.

Även i enskilda företag förekommer emellertid att redovisningens kostnadsberäkning utvisar en dålig överensstämmelse med de värden, som man skulle komma fram till medelst en marginalkostnadskalkyl. Denna brist på överensstämmelse hindrar emellertid inte att det enskilda företagets redovisningssifror kan utnyttjas för ur olika synpunkter intressanta finansierings- och räntabilitetsberäkningar.

Den konkurrens på lika villkor, som aktualiserades av införandet 1963 av den nya trafikpolitiken, har för kommunikationsverken – och indirekt också för övriga affärsverks del – aktualiserat frågan om möjligheterna att jämföra affärsverk och enskilda företag med avseende på kostnadsberäkning, finansiering och räntabilitet. I de branscher, där marginalkostnaden kommer till användning i prissättningskalkyler – såsom fallet är inom kraftindustrin – är det således av intresse att marginalkostnadsberäkningarna utförs från likartade utgångspunkter. Oavsett branschtillhörighet är det angeläget att redovisningen i affärsverken bör vara upplagd på ett sätt som gör det möjligt att utföra jämförbara räntabilitetsberäkningar.

De krav, som man med utgångspunkt från önskemålet om konkurrens på lika villkor har anledning att ställa på affärsverkens redovisning, är att den bör utgå från samma grunder som gäller för enskilda företag. Det är därutöver önskvärt att den löpande redovisningen är upplagd på ett sätt som underlättar utförandet av speciella taxekalkyler. Likhet mellan redovisningen och marginalkostnadskalkylens kostnadsuppskattning kan däremot endast undantagsvis uppnås.

8.8 *Kostnadstäckningsprincipens nuvarande tolkning*

Tillämpningen och tolkningen av de olika varianterna av kostnadstäckningsprincipen skiljer sig avsevärt mellan de olika affärsverken. Den mest renodlade tillämpningen av marginalkostnadsberäkningar såsom underlag för bestämningen av allmän prisnivå finner man hos vattenfallsverket. Det hårda konkurrensläget för statens järnvägar har inneburit att marginalkostnadsberäkningarna främst kommer till användning i prisdifferentierings- och produktsortimentsfrågor.

Även när det gäller tillämpningen av principen om full kostnadstäckning förekommer vissa skiljaktigheter. För statens järnvägars del gäller att avskrivning på återanskaffningsvärdebasis med statsmakternas medgivande ägt rum även under de år, då förräntningen på statskapitalet varit undernormal eller helt uteblivit. Förhållandet har t. o. m. varit detsamma under vissa år, när rörelsen gått med förlust. Eftersom den uteblivna förräntningen inte lagts till statskapitalet eller eljest medfört någon ökad framtida förräntningsplikt, har således avskrivningen givits prioritet framför förräntningen även vad beträffar den del av avskrivningen, som ligger över avskrivning på det historiska anskaffningsvärdet. Vad gäller vattenfallsverket däremot har mellanskillnaden mellan återanskaffningsvärdeavskrivningar och historiska avskrivningar betraktats såsom en extra avskrivning, som kan utnyttjas endast i den mån som rörelseresultatet medger full förräntning på statskapitalet.

8.9 *Brister i kostnadstäckningsprincipens nuvarande tillämpning*

Den största svagheten i den nuvarande tillämpningen av kostnadstäckningsprincipen är att förräntningen på statskapitalet i sin helhet utgör en resultatmässig restpost. Sedan lång tid tillbaka har således gällt, att fullgörandet av avskrivningar haft prioritet framför avkastningen på statskapitalet. Ett affärsverk har alltså i motsats till enskilda företag aldrig behövt ta upp en »ovillkorlig» förräntning på disponerat kapital såsom kostnadspost och har därför heller inte behövt redovisa förlust så länge som det överhuvudtaget funnits något överskott efter avskrivningar. Ett undantag härifrån är dock räntan på den rörliga krediten, vilken behandlas såsom en reguljär kostnad i affärsverkens redovisning. Den begränsade omfattning i vilken den rörliga krediten utnyttjats, har emellertid medfört att denna räntepost mestadels endast utgjort en mindre del av den totala kapitalkostnaden.

Medan i ett affärsverks redovisning kapitalkostnaden – med nyssnämnda mindre betydelsefulla undantag – i sin helhet kommer till synes såsom en resultatmässig restpost, är lånefinansieringen i enskilda företag med motsvarande verksamhetsinriktning i de allra flesta fall av en sådan omfattning, att en stor del av kapitalkostnaden kommer till uttryck såsom en »ovillkorlig» kostnadsränta. Räntan på lånat kapital är för kapitalintensiva, enskilda företag av central betydelse ur såväl likviditets- som resultatsynpunkt. Den räntebetalning, som följer med en långtgående lånefinansiering, kan komma att utgöra tungan på vågen i ett likviditetsmässigt ansträngt läge och föranleda betalningsinställelse. Räntepostens resultatmässiga betydelse är betingad av att det löpande bruttoöverskottet (dvs. löpande intäkter minus löpande kostnader) måste förslå till att täcka summan av utgiftsräntor och lägsta acceptabla avskrivningar, om företaget vill undvika att redovisa förlust. En redovisad förlust kan av företagets intressenter bedömas såsom väsentligt allvarligare än den undernormala förräntning på eget kapital, som framkommit om lånefinansieringen varit mera begränsad.

Eftersom affärsverken inte har befogenhet att genomföra finansiella placeringar och eftersom de såsom en del av statsförvaltningen inte kan inställa sina betalningar, kommer låneräntorna inte att kunna få samma likviditetsmässiga betydelse inom affärsverken som inom enskilda företag. Ingenting hindrar emellertid att en del av affärsverkens kapitalkostnad redovisningsmässigt kommer till uttryck i form av en ovillkorlig förräntningsförpliktelse på åtminstone en del av statskapitalet. Det ter sig angeläget att denna möjlighet att redovisningsmässigt understryka kapitalkostnadernas betydelse tillvaratas.

Från angivna synpunkter finns det särskild anledning att erinra mot den praxis som utvecklats inom vissa verk och som innebär att även återanskaffningsvärdeavskrivningarna – som jämfört med avskrivningar på historiskt anskaffningsvärde innefattar ett betydande mått av konsolidering –

ges prioritet framför förräntningen på statskapitalet.[1]

Den i förhållande till anläggningstillgångarnas anskaffningsvärde relativa minskning av statskapitalet, som kommit till synes sedan genomförandet av återanskaffningsvärdeavskrivningarna, har framkallat farhågor för att det ägt rum en »urholkning» av statskapitalet. I den mån som återanskaffningsvärdeavskrivningarna kunnat genomföras utan att inkräkta på avkastningen på statskapitalet har emellertid – utifrån ett nominalistiskt betraktelsesätt – egentligen endast inträffat att staten fått en amortering av försträckta medel, som varit snabbare än tidigare.

När avskrivningarna sker på bekostnad av ett överskott, som motsvarar normal förräntning, kommer däremot saken i ett annat läge. Förhållandet innebär ju – för att fortsätta parallellen med en lånetransaktion – att staten medger affärsverket att ta i anspråk en del av räntan för att fullgöra en snabbare amortering. Svagheten i nuvarande praxis ligger framför allt däri att den inte i tillräcklig utsträckning understryker kapitalkostnadens betydelse. Den »villkorlighet», som är förknippad med det till kapitlet hänförliga avkastningskravet, kan göra det svårt för statsmakterna och affärsverkens ledning att skapa ett önskvärt internt kostnadsmedvetande, när det gäller kapitalet. Det kan också medföra svårigheter att gentemot utomstående kundintressen få förståelse för att kalkylmässiga kapitalkostnader är lika »berättigade» inslag i en kostnadskalkyl som kostnaden för övriga produktionsfaktorer. Nuvarande ordning kan också kritiseras för att den redovisningsmässiga behandlingen av olika kostnadsposter är olikartad såväl mellan verken som mellan affärsverk och enskilda företag. Detta återverkar bl. a. på möjligheterna till kostnadsjämförelser.

Anknytningen till den kassamässiga statsbokföringen har inneburit att periodiseringen av affärsverkens inkomster och utgifter på vissa punkter tenderat att bli otillfredsställande. Olägenheterna härav är särskilt framträdande beträffande affärsverkens pensioner där utbetalningar för pensionsändamål får utgöra årets pensionskostnader. Den genomsnittliga tidseftersläpning som härigenom kommer till stånd innebär att affärsverk i olika utvecklingsstadier får bära pensionskostnader som är onormalt höga eller onormalt låga i förhållande till utgående löner.

8.10 *Kostnadstäckningsprincipens uppgift i framtiden*

Vidare är olikheterna mellan affärsverken beträffande verksamhetens art, konkurrensläge, historiska bakgrund etc. mångskiftande. Av dessa förhållanden följer att det inte skulle vara lämpligt att styra verkens ekonomiska handlande genom detaljerade direktiv. Affärsverkens reella ekonomiska målsättning är till sin karaktär mångfacetterad och påverkas och förändras fortlöpande av förändringar i tekniska och marknadsmässiga förutsättningar, ekonomisk idéutveckling m. m.

Mot bakgrunden av de samhällsekonomiska önskemålen är det angeläget att kostnadstäckningsprincipen ges en utformning som skapar förutsättningar för en konkurrens på lika villkor med andra affärsföretag. Det är därför naturligt att affärsverksutredningens förslag i första hand tar sikte på att där så är möjligt åväga-

[1] Att förräntningen på statskapitalet får utgöra en resultatmässig restpost efter avskrivning på historiska anskaffningsvärden kan möjligen motiveras genom en hänvisning till förhållandena i sådana enskilda företag som uteslutande finansieras med eget kapital. För dylika företag gäller ju att kapitalkostnaden uteslutande tar sig uttryck i ett »villkorligt» avkastningskrav på detta egna kapital. (Det bör dock anmärkas att de flesta affärsverken bedriver en verksamhet, som knappast gör det rimligt att tänka sig en finansiering uteslutande med eget kapital). För att ett enskilt företag finansierat med uteslutande eget kapital skall kunna genomföra avskrivningar utöver miniminivån krävs emellertid i normala fall att det redovisade överskottet ligger på en tillfredsställande nivå. Att driva kravet på konsolidering av företaget så långt att denna konsolidering drar ned det redovisade resultatet till en icke acceptabel nivå är därför icke möjligt. I enskilda företag kan alltså avskrivningar utöver företagsekonomiska minimiavskrivningar sägas ha en lägre prioritet än ett tillfredsställande resultat.

bringa likhet i förutsättningarna. Det är också en väsentlig uppgift att skapa möjligheter för en sådan ekonomisk jämförbarhet mellan de bägge företagskategorierna att det blir möjligt att ställa deras ekonomiska resultat i relation till deras förutsättningar och resursanspråk.

Den tolkning av kostnadstäckningsprincipen, som således kommer att träda i förgrunden, är den variant som avser att ge uttryck för det avkastningskrav, som vidlåder ett under likartade betingelser arbetande enskilt företag. Eftersom detta avkastningskrav för det enskilda företagets del kan ligga olika högt i olika branscher och undergå förändringar över tiden, är det uppenbarligen omöjligt att i en generell kostnadsberäkningsformel ge uttryck för detta avkastningskravs höjd. De riktlinjer, som affärsverksutredningen kan rekommendera till genomförande, måste i stället ta sikte på att skapa sådana förutsättningar för affärsverkens kalkylmässiga och redovisningsmässiga kostnadsberäkningar, som krävs för att en avkastningskravsjämförelse med enskilt företag skall kunna komma till stånd.

Den variant av kostnadstäckningsprincipen, som mera syftar till en på samhällsekonomiska marginalkostnadsberäkningar inriktad prissättning, berörs i relativt liten utsträckning av de riktlinjer som affärsverksutredningen avser att föreslå. Att så är fallet beror främst på att speciella, för marginalkostnadsberäkningen avsedda kalkylsystem endast förekommer i vattenfallsverket och statens järnvägar och att behovet av liknande beräkningar i övriga affärsverk lämpligen bör avgöras från fall till fall. Svårigheten att för flertalet verk bestämma vad som är att betrakta såsom en samhällsekonomisk marginalkostnad talar också enligt utredningens förmenande för att det »officiella» avkastningskravet bestäms utifrån redovisningsmässig utgångspunkt.

8.11 *Konkurrenslägets betydelse för kostnadstäckningsprincipens tillämpning*

Det sätt på vilket kostnadstäckningsprincipen kommer till tillämpning i ett visst affärsverk blir beroende av konkurrensläget. I en aktiv konkurrenssituation kommer kostnadstäckning att vara lika med ett minimikrav på avkastning. Nödvändigheten att täcka de med verksamheten förbundna kostnaderna kommer att tjäna såsom den ram inom vilken företaget har möjlighet att via pris-, kvalitets-, service- och försäljningspolitiska insatser vinna marknadsmässiga fördelar i förhållande till konkurrenterna. I ett affärsverk som befinner sig i en monopolsituation, kommer kravet på kostnadstäckning att utgöra såväl en minimi- som en maximirestriktion för avkastningen. Monopolföretaget har – i motsats till det aktivt konkurrerande företaget – möjlighet att öka sitt överskott genom att höja priserna. Det blir i en dylik situation naturligt att kravet på kostnadstäckning blir vägledande för priserna i den bemärkelsen att övernormala överskott bör aktualisera frågan om prissänkningar.

Användningen av kostnadstäckningsprincipen såsom maximirestriktion i monopolföretag bör emellertid i vissa lägen modifieras med hänsyn till graden av självfinansiering. I ett monopolföretag med starkt ökande investeringar kan kravet på kostnadstäckning vara liktydigt med en låg självfinansiering. Enskilda företag kan normalt inte räkna med att genomföra stora investeringar med mindre än att självfinansieringen ligger på en nivå, som av finansiärerna bedöms såsom tillfredsställande. Med hänvisning till kravet på likhet i förutsättningarna kan det därför finnas anledning att för starkt expansiva affärsverk i monopolställning uppställa ett supplementärt krav på en rimlig självfinansiering. Även ur samhällsekonomisk synpunkt kan en dylik temporär övertäckning av kostnadstäckningskravet vara motiverad, eftersom en något högre prisnivå kan dämpa en efterfrågeökning, som i annat fall skulle ställa alltför stora krav på snabb kapacitetsuppbyggnad.

9 Grunddragen i affärsverksutredningens förslag

9.1 *Utgångspunkterna för förslagen*

Affärsverksutredningens förslag bygger på grundtanken, att affärsverkens finansiering liksom under nuvarande förhållanden skall skötas via statsbudgeten. Alternativet, att affärsverken skulle få rätt att i konkurrens med enskilda företag ta upp lån eller söka tillskott av eget kapital på den allmänna kapitalmarknaden är enligt affärsverksutredningens bedömning inte förenligt med affärsverksformen. Eftersom affärsverket utgör en del av statsverket och således inte är juridisk person, är det inte möjligt för affärsverket att ställa en till företaget som sådant hänförlig säkerhet för lån. Säkerheter för dylika lån skulle automatiskt omfatta hela statsverket, vilket innebär att lånen ifråga skulle få samma karaktär som statsupplåningen i övrigt. Att finansiera affärsverken via allmänna kapitalmarknaden skulle vidare innebära ett ingrepp i riksdagens rätt att via budgeten styra statens upplåning och även att riksdagen förlorade möjligheten att styra omfattningen av affärsverkens investeringar.

Trots att affärsverksformen innebär att affärsverket utgör en del av statsverket och trots att finansieringen till följd härav väsentligen måste äga rum över statsbudgeten, är det enligt affärsverksutredningens uppfattning av grundläggande betydelse att man utformar en allmän handlingsram, som medger affärsverken att själva utforma prispolitiken liksom också politiken på produktions-, service- och investeringssidan. Detta gäller självfallet de affärsverk, som på grund av sitt konkurrensläge medgivits en betydande grad av självständighet på dessa områden, men bör också gälla de andra affärsverken. Det gäller även oberoende av om beslut inom dessa områden formellt åvilar riksdagen, Kungl. Maj:t eller affärsverket.

Det förhållandet, att affärsverken kommer att ha ett betydande mått av självständighet vid utformningen av sin ekonomiska politik, bör särskilt beaktas vid utformningen av den målsättning som skall åvila dem. Det är i ett dylikt läge – enligt affärsverksutredningens uppfattning – önskvärt att rekommendationerna tar sikte på att styra affärsverkens handlande via en målsättningskonstruktion, som inriktas på att specificera hur resultatet av affärsverkens verksamhet kommer att mätas och bedömas snarare än att ange mer eller mindre detaljerade riktlinjer för hur verksamheten bör utformas. Med denna utgångspunkt blir det för affärsverksutredningen naturligt att tillskriva det totala avkastningskrav, som åvilar affärsverken, en avgörande betydelse samt att inrikta sina förslag på en precisering av dess utformning. Med det totala avkastningskravet avser utredningen skillnaden mellan löpande intäkter och löpande kostnader eller vad som inom aktiebolagen brukar benämnas överskott före bokslutsdispositioner.

12—814360

De principiellt viktigaste utgångspunkterna vid utarbetandet av affärsverksutredningens förslag har varit önskemålen om ett mer preciserat och ovillkorligt krav på förräntning av affärsverkens kapital, om likhet i avkastningskravets höjd mellan affärsverk och andra företag, samt om större likhet mellan affärsverk och aktiebolag när det gäller ekonomiska befogenheter och själva den finansiella uppbyggnaden. Utredningen bedömer, att förverkligandet av dessa önskemål skulle vara ägnat att stimulera intresset hos affärsverksledningarna och hos de i affärsverken anställda för en kostnads- och lönsamhetsmedveten politik. Därutöver har utredningen också velat förbättra möjligheterna till statsfinansiell överblick av affärsverkens finansiering och strävat efter att stimulera intresset för en konjunkturpolitiskt följsam investeringspolitik m. m.

Vid utformningen av avkastningskravet för affärsverken har utredningen i princip haft möjlighet att formulera detta i nominella termer eller i nuvärden eller i återanskaffningsvärden. Sett ur principiell resursfördelningssynpunkt kan alternativet med ett i nu- eller återanskaffningsvärden formulerat avkastningskrav te sig som det fördelaktigare, eftersom det samhällsekonomiska värdet av förbrukade resurser bör bedömas med utgångspunkt från vad det kostar att ersätta dem. Denna princip skulle kräva att tillgångarnas bokförda värden fortlöpande justeras för den inverkan som penningvärdeförändring, teknisk utveckling m. m. har på tillgångsvärdena eller att affärsverkens ekonomiska politik får styras av ett från den officiella bokföringen skilt system för kostnadsberäkningar. Ett sådant fristående system kan antingen vara uppbyggt på grundval av indexjusterade tillgångsvärden eller baserat på de sist anskaffade tillgångarnas anskaffningsvärde – marginalkostnadskalkyl.

Av flera skäl finner emellertid affärsverksutredningen det inte vara lämpligt eller möjligt att formulera det officiella avkastningskravet i nuvärden eller återanskaffningsvärden. Önskemålet om att affärsverkens avkastningskrav skall ligga på samma nivå som andra företags är svårt att tillgodose, om grunderna för beräkningen av avkastningskraven är skiljaktiga. Att det officiella avkastningskravet knyts till nominella värden är också nödvändigt med tanke på behovet av en samordning med statsbokföring och statsbudget. Förutom dessa praktiskt betingade argument för en anknytning till nominella värden kan på ett mera allmänt plan hävdas, att nominella värden ger en bättre utgångspunkt för utkrävande av kostnadsansvar. Utredningen har sålunda ansett sig böra formulera det officiella avkastningskravet i nominella termer.

9.2 *Synpunkter på förräntningspliktens utformning*

Det har markerats ovan, att en av huvudpunkterna vid affärsverksutredningens utformning av ett förslag till avkastningskrav för affärsverken är önskemålet om ett mer preciserat och ovillkorligt krav på förräntning av affärsverkens kapital. För att förräntningsplikten skall framstå såsom likställd med övriga kostnader erfordras att den helt eller delvis kommer till uttryck såsom kostnad före avskrivningar och övriga bokslutsdispositioner. Affärsverksutredningen förordar därför, att en del av kapitalkostnaden får komma till synes såsom kostnadsränta i affärsverkens redovisning och således utgöra en avdragspost före bokslutsdispositioner.

Tanken att en del av det av affärsverken disponerade kapitalet borde förknippas med ovillkorlig förräntningsplikt är inte ny. Företagsformsutredningen redovisade i sitt betänkande vissa exempel, som visade hur statskapitalet kunde delas upp i en del som motsvarade statskapital och en del som motsvarade lånat kapital. Fastän tonvikten vid dessa räkneexempel låg vid bestämningen av avkastningskravets höjd uttalade också företagsformsutredningen, att den med lånekapital förknippade låneräntan kunde bidraga till att öka kapitalkostnadsmedvetandet. Liknande tankegångar framfördes också av den s. k. rörelsemedelsutredningen, som

bl. a. argumenterade för en ökad användning av rörlig kredit vid finansieringen av omsättningstillgångar med motiveringen, att den kostnadsränta som är förknippad med denna finansieringsform kunde anses ägnad att rikta in affärsverkens lagerpolitik i mera kostnadsmedvetna banor.

1953 års trafikutredning föreslog i sitt 1961 avgivna betänkande för statens järnvägars vidkommande, att vid bestämmandet av förräntningskravet en del av det i affärsbanenätet nedlagda statskapitalet borde betraktas som främmande kapital i rörelsen och att räntan på detta, som borde sättas lika med normalräntan, skulle anses vara en kostnad som skulle bestridas före avskrivningar.

Regeringen anförde i sin proposition år 1963 angående riktlinjer för den statliga trafikpolitiken m. m., att ett slutligt ställningstagande i frågan om beräkningen av förräntningskravet borde anstå i avvaktan på resultatet av affärsverksutredningens arbete. Affärsverksutredningens tankegångar i denna fråga ansluter till trafikutredningens motiveringar och förslag.

9.3 *Synpunkter på en uppdelning av statskapitalet i lån och eget kapital*

Önskemålet om att via en ovillkorlig utformning av förräntningsplikten stimulera kostnadsmedvetandet förutsätter inte att hela kapitalet förknippas med kostnadsränta. Den önskvärda effekten bör erhållas redan därigenom att förräntningsplikten för en väsentlig del av kapitalet utgår i denna form. Det förhållandet att affärsverkens behållning efter bestridande av löpande kostnader i stor utsträckning påverkas av konjukturer, väderlek m. m., utgör också skäl för ett bibehållande av den villkorliga konstruktionen för en del av kapitalet, vars förräntning således kommer till synes i form av ett från år till år varierande överskott. Även på denna del av statskapitalet bör man emellertid på ett aktivare sätt än vad som gäller under nuvarande förhållanden följa att den genomsnittliga avkastningen håller sig på avsedd nivå.

Denna argumentering för en uppdelning av statskapitalet i en lånedel och en del eget kapital – utredningen använder i fortsättningen benämningarna statsverkslån och och verkskapital – ansluter i princip till enskilda företags finansiella förhållanden. Avvägningen mellan andelen verkskapital och statsverkslån i affärsverken kan också i vissa fall ske med utgångspunkt från bedömningar, som liknar dem som avgör det enskilda företagets användning av eget resp. lånat kapital. I en verksamhet, där överskottet, exempelvis på grund av konjunkturkänslighet, varierar kraftigt år från år, är det naturligt att använda en relativt stor andel eget kapital, eftersom åtminstone utgiftsräntorna måste täckas även då resultatet är mindre tillfredsställande.

För det enskilda företaget är det egna, externt anskaffade kapitalet dyrare än lånekapitalet. Att det enskilda företaget ändå väljer att i väsentlig utsträckning finansiera sin verksamhet med eget kapital hänger framför allt samman med det egna kapitalets karaktär av riskbuffert. Därigenom att utdelningen på det egna kapitalet – i motsats till räntebetalningarna på lånekapitalet – kan inställas vid tillfälliga resultatförsämringar, minskar risken för att företaget skall behöva inställa sina betalningar i ett resultat- och likviditetsmässigt ansträngt läge. Företagsledningen kan alltså utifrån egna riskvärderingar stanna för en hög andel eget kapital.

Motivet för en sådan politik kan emellertid också vara att företagsledningen ser sig tvingad att acceptera de krav på finansiering med eget kapital som företagets borgenärer vill ha tillgodosedda för sina låneåtaganden.

Borgenärernas krav på insyn i företagets verksamhet kan å sin sida i vissa fall framstå som en hämsko på företagets utveckling. En hög grad av egenfinansiering demonstrerar, att företaget är oberoende av sådana hänsyn och ger företagets ägare och ledning större möjlighet att bestämma verksamhetens inriktning utan hänsynstagande till utomstående långivare.

Förhållandet mellan verkskapital och statsverkslån inom affärsverken måste bestämmas från andra utgångspunkter än i aktiebolag. För företagsledningen i affärsverket måste visserligen den rekonstruktion av affärsverket, som skulle kunna förutses bli följden om betalningarna inte kunde fullgöras, te sig såsom obehaglig. Den kan emellertid knappast upplevas såsom fullt ut lika negativ som en betalningsinställelse för det enskilda företagets ledning. Även affärsverken kan komma att betrakta det som något av en prestigesak att uppvisa en tillfredsställande andel verkskapital men affärsverkets ställning såsom offentligt företag medför, att en hög självfinansieringsgrad eller en stor andel verkskapital i varje fall inte automatiskt medför större möjligheter för affärsverket att bestämma investeringsverksamhetens inriktning och omfattning.

Eftersom affärsverkens finansiering både när det gäller nytillskott av eget kapital och lånekapital sköts av staten, kommer inte hänsyn till risk eller farhågor för insyn att spela samma roll för avvägningen mellan de bägge kapitalslagen. Huruvida medlen levereras till staten som ränta eller som utdelning är därvid ur statsfinansiell synpunkt likgiltigt.

Eftersom riskhänsyn inte kan spela en avgörande roll för utformningen av affärsverkens finansiering, måste man istället utforma den med sikte på att efterbilda finansieringsförhållandena i enskilda företag för att nå bättre jämställdhet i de totala avkastningskraven. En fortlöpande anpassning till förhållandena i konkurrerande eller eljest jämförbara enskilda företag får alltså för affärsverkens del delvis ersätta riskavvägningen i det enskilda företagets finansiering. Önskemålet om likhet i konkurrensbetingelser med aktiebolag aktualiserar även tankegången, att avkastningen på verkskapitalet skall inkludera en motsvarighet till den skattebelastning man inom aktiebolagen har att räkna med på redovisad nettovinst. Härigenom blir även för affärsverket externt tillfört eget kapital (verkskapital), en dyrare finansieringsform än statsverkslån.

9.4 *Synpunkter på fördelning mellan verkskapital och statsverkslån*

9.4.1 Kapitalanskaffning och fördelning i framtiden

När det gäller den på sikt önskvärda relationen mellan verkskapital och statsverkslån finner utredningen det naturligt att betrakta förhållandena inom enskilda företag såsom vägledande. Möjligheterna att exakt avgöra vad som är normal och eftersträvansvärd finansiell struktur hos enskilda företag är emellertid begränsade. Detta beror främst på att det föreligger betydande olikheter i finansiell struktur mellan olika enskilda företag. En annan faktor, som försvårar möjligheterna till jämförelse är de institutionella olikheterna mellan affärsverk och enskilda företag, som bl. a. innebär att de enskilda företagen – i motsats till affärsverken – kan använda sina medel för rent finansiella dispositioner.

De studier av vissa aktiebolags finansiella struktur under senare år, som bl. a. genomförts av Asztély och Gandemo[1], påvisar att andelen eget kapital varierar mycket kraftigt från företag till företag även inom en och samma bransch. Det är under dylika förutsättningar tveksamt huruvida det är meningsfyllt att använda sig av statistiska uppgifter, som summerar förhållandena för ett flertal företag. Även om man – trots denna reservation – försöker genomföra en dylik statistisk studie, gör de institutionella olikheterna på finansieringssidan det svårt att komma fram ens till grova genomsnittstal.

Ett utdrag ur statistiska centralbyråns statistik över ett antal större industriföretags tillgångar och skulder år 1965 visas i tabell 9: 1

Det egna kapitalets andel av skuldsidan utgör omkring 40 %. Posterna som avser aktieinnehav samt fordringar resp. skulder i koncernföretag liksom övriga värdepapper och pensionsstiftelser är emellertid sådana som saknar motsvarighet på affärsverkssidan. Det är också svårt att bedöma hur

[1] Se litteraturförteckning till bilaga 1.

Tabell 9: 1. Tillgångar och skulder för vissa industriföretag (aktiebolag och ekonomiska föreningar med 50 anställda och däröver) år 1965 eller motsvarande räkenskapsår

Antal företag	1 316
Antal anställda	656 884
Tillgångar	Milj. kr.
Fastigheter	10 324
Pågående nyanläggningar	1 009
Maskiner och inventarier	5 504
Varulager	7 572
Övriga materiella tillgångar	182
Aktier i koncernföretag	3 260
Övriga värdepapper	1 330
Fordringar mot koncernföretag	3 697
Handelskrediter	9 169
Kassa, bank etc.	4 293
Spärrkonto i riksbanken	724
Övriga tillgångar	2 935
	49 999

Skulder	Milj. kr.	%
Aktiekapital (insatskapital)	11 314	22,6
Reservfond, skuldregleringsfond	2 867	5,7
Fria fonder etc.	4 789	9,6
Investeringsfonder	2 376	4,8[1]
Pensionsstiftelser	4 075	8,2
Skuld till koncernföretag	2 246	4,5
Lån inkl. obligationslån	9 013	18,0
Handelskrediter	8 227	16,5
Övriga skulder	5 092	10,1
	49 999	100

Källa: Statistiska centralbyråns statistik över företagens intäkter och kostnader.

[1] Av investeringsfondavsättningen har hälften förts till eget och hälften till lånat kapital.

stor del av handelskrediter resp. övriga skulder som är att betrakta såsom kortfristiga krediter och hur mycket som kan sägas utgöra lån på medellång eller lång sikt.

Frågan om vad som kan anses vara en rimlig fördelning mellan eget kapital och lånekapital i affärsverk har tagits upp till diskussion i olika sammanhang. År 1961 lade 1950 års skattelagsakkunniga fram ett sedermera till affärsverksutredningen överlämnat betänkande med förslag angående den kommunala beskattningen av kraftverk, som bl. a. innehöll förslag till viss begränsning av statens rätt till gäldränteavdrag vid beräkning av inkomst av kraftverksrörelse. Förslaget innebar, att gäldränteavdraget maximerades till att avse 2/3 av de i rörelsen nedlagda tillgångarnas värde. 1953 års trafikutredning föreslog för statens järnvägars del att 75 % av det disponerade statskapitalet skulle motsvara lånat kapital i den bemärkelsen, att ränta enligt normalräntefoten skulle inlevereras till statsverket före avskrivningar. Samma relation mellan eget och lånat kapital kom till användning i företagsformsutredningens räkneexempel. I statens vattenfallsverks år 1967 framlagda förslag till ändrad företagsform för statens vattenfallsverk rekommenderades – med hänsyn tagen till verkets förräntningsmöjligheter – att andelen eget kapital vid övergång till aktiebolag sattes till 25 %.

I aktiebolagslagens bestämmelser om avsättning till skuldregleringsfond eller reservfond stadgas viss begränsning av utdelningen till förmån för fondavsättningar i sådana företag, där det bundna egna kapitalet, dvs. summan av aktiekapital, reservfond och skuldregleringsfond, är mindre än skulderna. Härvid gäller dock, att skulder för vilka företaget kunnat ställa säkerhet i form av inteckning i vissa slag av fastigheter icke medräknas. Aktiebolagslagens bestämmelser på denna punkt kan sägas återspegla en grov finansiell tumregel, som säger att det bundna egna kapitalet i frånvaro av förstklassiga säkerheter skall vara minst lika stort som skulderna.

Man kan alltså när det gäller relationerna mellan verkskapital och statsverkslån på sikt liksom också vid nyanskaffning av kapital följa olika argumentationslinjer. Beroende på vilken väg man väljer kan man komma till rekommendationer för verkskapitalsandelen som varierar från 25 % över 33 och 40 % och upp till 50 %.

Affärsverksutredningen har mot denna bakgrund och det förhållandet, att det här inte gäller att finna en matematiskt riktig relation utan snarare att åstadkomma en rimlig anpassning till förhållandena inom aktiebolagssektorn, ansett sig böra ge följande rekommendation.

Vid *framtida tillskott av statskapital* bör verkskapital och statsverkslån tillskjutas med en tredjedel resp. två tredjedelar av medels-

behovet för affärsverk, som i särskilt hög grad innehar inteckningsbara tillgångar. Till denna kategori av affärsverk synes böra hänföras luftfartsverket, statens järnvägar och vattenfallsverket.

För övriga affärsverk rekommenderar affärsverksutredningen, att framtida tillskott av statskapital tillskjutes i lika delar verkskapital och statsverkslån.

9.4.2 Fördelningen av det vid övergången befintliga kapitalet

När det gäller fördelningen mellan verkskapital och statsverkslån i utgångsläget har utredningen ansett det nödvändigt att avvika från de riktlinjer, som utredningen i det föregående ansett sig böra rekommendera för framtida kapitalanskaffning.

Utredningen anser, att vid övergången det nya kapitalet bör anknytas till det nuvarande statskapitalet. Denna anknytning till det nuvarande statskapitalets storlek är motiverad av praktiska skäl, eftersom alternativet är en tids- och arbetskrävande rekonstruktion och omvärdering av affärsverkens tillgångar. Det torde också vara synnerligen svårt att finna de normer, efter vilka en sådan omräkning skulle utföras. Det är vidare ur kostnadsansvarighetssynpunkt angeläget att tidigare tillskjutet kapital bibehåller det nominella värdet.

Utredningen anser också, att de skillnader i avkastningskrav, som det nya systemet i princip medför jämfört med hittillsvarande riktlinjer, bör få slå igenom först på sikt. Bakgrunden härför är självfallet den, att man ur kostnadsansvarighetssynpunkt bör undvika att föreskriva en avkastning på kapitalet, som i väsentlig utsträckning skiljer sig från vad affärsverksledningen haft anledning förvänta sig vid genomförandet av de investeringar till vilka ifrågavarande kapital hänför sig.

Affärsverken har inte haft samma möjligheter som aktiebolagen att genom utnyttjandet av en friare avskrivningspolitik kunna konsolidera sin finansiella ställning. Den under 1950-talet för flertalet verk genomförda övergången till avskrivningar på återanskaffningsvärde har därvidlag förbättrat läget, men kan inte ännu sägas ha lett därhän, att affärsverken i detta avseende har samma konsolideringsgrad. Affärsverken har vidare så gott som helt saknat konsolideringsmöjligheter via fonderingar och fått inleverera de totala överskotten till statsverket.

Som en följd av dessa förhållanden redovisar affärsverken i allmänhet ett stort förräntningspliktigt kapital i förhållande till sina tillgångsvärden. Om man på detta statskapital utan reservation lägger de förräntningskrav, som utredningen rekommenderar, skulle bördan bli stor och det totala avkastningskravet i ett steg inte oväsentligt höjas i förhållande till nu gällande. Möjligheterna att undvika sådana konsekvenser utan att uppge de grundläggande principerna i utredningens förslag ligger i att beträffande det redan befintliga statskapitalet välja andra relationer mellan det »dyrare» verkskapitalet och det »billigare» statsverkslånet än som skall gälla för framtida kapitalanskaffning.

Den primära principen när det gäller att bestämma fördelningen mellan verkskapital och statsverkslån vid övergångstidpunkten har därför blivit en bedömning av att resultatet vad den gamla rörelsen beträffar skall vara »lika gott» efter övergången som före. Detta förfaringssätt innebär i princip, att man undersöker i vilka proportioner som avkastningen på verkskapital och statsverkslån skall vägas samman för att tillgängligt överskott skall tagas i anspråk. En dylik studie har utförts av statens vattenfallsverk i förslaget till ändrad företagsform för verket och gav vid handen, att vattenfallsverket vid en tänkt övergång till aktiebolag den 31.12. 1966 borde kunna fördela sitt kapital på ca 5 000 milj. kr. på 830 milj. kr. aktiekapital, 420 milj.kr. reservfond och 3 750 milj. kr. lån från statsverket. Härvid bör emellertid anmärkas, att dessa beräkningar grundas på utdelnings- och ränteantaganden, som på vissa punkter skiljer sig från affärsverksutredningens förslag.

Ytterligare jämförelsepunkter kan erhållas, om man söker sätta verkskapitalet på

den nivå, som det skulle ha haft vid en tänkt retroaktiv tillämpning av affärsverksutredningens förslag. Affärsverksutredningen har – för att få en supplementär bedömningsgrund – även gjort ett försök till en sådan jämförelse.

Den kanske viktigaste differensen mellan nuvarande förhållanden och en dylik tänkt retroaktiv tillämpning hade varit att självfinansieringen hade blivit en annan samt – i konsekvens därmed – att det förräntningspliktiga kapitalet blivit i motsvarande mån större eller mindre. Utredningen har sökt ta hänsyn härtill genom att göra schematiska uppskattningar av det egna kapitalets storlek i förhållande till tillgångsvärdena i ett dylikt tillbakablickande perspektiv.

Tänker man sig ett företag i ett konstant jämviktstillstånd, gäller att investeringarna varje år är lika stora och följaktligen också lika med utrangeringarna. Om man avskriver linjärt över tillgångarnas livslängd, kommer hälften av tillgångarnas anskaffningsvärden att vara avskrivna medan resten kan sägas motsvaras av förräntningspliktigt kapital. Om företaget anskaffar långfristigt kapital i relationerna en tredjedel verkskapital och två tredjedelar lånekapital såsom fallet enligt utredningens rekommendationer skulle bli för luftfartsverket, statens järnvägar och vattenfallsverket, kommer verkskapitalet att utgöra en sjättedel av anläggningarnas anskaffningsvärden. Anskaffar företaget långfristigt kapital i relationen hälften verkskapital och hälften statsverkslån som utredningen rekommenderat för övriga affärsverk, utgör verkskapitalet en fjärdedel av anläggningstillgångarnas anskaffningsvärden. Härvid förutsättes, att omsättningstillgångarna finansieras kortfristigt.

Detta synsätt ger vattenfallsverket ungefär samma resultat, som verkets egen, på andra förutsättningar baserade kalkyl. Då utredningen finner att detta synsätt i rimlig omfattning löser de svårigheter, som ovan redovisats för behandlingen av det gamla kapitlet, rekommenderar den att principen lägges till grund för fördelningen av övergångstidpunktens statskapital på verkskapital och statsverkslån, dock att hänsyn i enskilda fall kan tas till speciella förhållanden.

9.5 *Synpunkter på avskrivnings- och fonderingsnormer*

När det gäller att uppnå likhet i förutsättningarna mellan affärsverk och aktiebolag är relationerna mellan tillgångsvärden och totalt kapital av samma vikt som kapitalets fördelning på olika kapitalslag. Olikheterna i detta hänseende i nuläget kan vara betydande. I utredningen år 1967 om ändrad företagsform för vattenfallsverket påpekas att det föreligger väsentliga skillnader på denna punkt mellan vattenfallsverket och enskilda kraftföretag. Vattenfallsverkets totala kapital är relativt sett högre på grund av att verket inte haft samma möjligheter till självfinansiering genom avskrivning och fondering som enskilda företag, utan har fått inleverera hela sitt överskott till statsverket. Utredningen har i föregående avsnitt anvisat en väg för att mildra konsekvenserna av olikheterna i dessa relationer.

För att affärsverken på sikt skall få ett kapital, som i relation till tillgångsvärdena blir av samma storlek som för jämförbara aktiebolag, måste självfinansieringsmöjligheterna vara likartade i båda typerna av företag. I den mån som självfinansieringsmöjligheterna är sämre ökar anspråken på externa medel, vilket på sikt leder till ett stort externt kapital i förhållande till disponerade tillgångar.

Kravet på likhet i förutsättningarna när det gäller självfinansiering av investeringarna har lett utredningen till att föreslå att reglerna för affärsverkens avskrivningar och lagervärdering samordnas med enskilda företags. Vidare avser utredningen öppna vissa möjligheter för affärsverken att genomföra fonderingar samt avsättningar till en motsvarighet till aktiebolagens investeringsfonder.

När det gäller avskrivningar och lagervärdering har aktiebolagens redovisningspraxis i betydande utsträckning påverkats

av skattelagstiftningens regler om avskrivning och lagervärdering. Även när det gäller tillgångar, som inte kan bli föremål för räkenskapsenlig avskrivning, synes redovisningspraxis på det hela taget ha utvecklats i den riktningen, att bokföringsvärderingen anpassats efter den skattemässiga. När det gäller tillgångar, som kan avskrivas på räkenskapsenlig grund sätter skattelagstiftningen en övre gräns för hur stora avskrivningarna får vara samtidigt som – för aktiebolagens del – aktiebolagslagen sätter en nedre gräns. Affärsverksutredningen föreslår, att dessa bestämmelser tillämpas analogt för affärsverkens del. Vid sidan av den officiella redovisningen spelar självfallet de kalkylmässiga avskrivningarna en stor roll när det gäller styrningen av verksamheten.

9.6 *Synpunkter på lämplig nivå för låneränta resp. utdelning*

Räntan på den del av affärsverkens kapital, som skall bestå av lånekapital, utgör en relativt stor kostnadspost, varför fastställandet av räntesats blir ett viktigt problem. Det förefaller utredningen naturligt att den på marknaden vid varje tidpunkt gällande statsobligationsräntan skall få vara vägledande för räntefoten för vid samma tidpunkt verkställd upplåning. Räntan bör således ansluta till statsobligationsräntan med visst tillägg för administrationskostnader. Räntekostnaden bestämd på detta sätt ger för varje affärsverk en riktigare bild av de räntekostnader som investeringarna över tiden förorsakat statsverket, än nuvarande ränteberäkning utifrån statens normalränta. Genom en sådan praxis stimuleras också en ur konjunktursynpunkt önskvärd överflyttning av räntekänsliga investeringar till perioder med lågt ränteläge.

Det kan i och för sig argumenteras för att affärsverken skulle få vidkännas en högre ränta för upplåningen än vad som här förslagits. Det kan således hävdas, att affärsverken åtnjuter en speciell fördel därigenom att omkostnaderna för upplåningen blir låga och att det »risktillägg» som tillkommer vid privata obligationslån genom den statliga garantin för förluster uteblir.

Det förhållandet, att affärsverkens belåning går via riksgäldskontoret, utgör emellertid ett starkt praktiskt skäl för att affärsverken debiteras en räntekostnad som är lika med räntefoten för statsobligationer jämte administrationspålägg. För att avkastningskravet som helhet skall komma att ligga på en med enskilda aktiebolag jämförbar nivå bör detta förhållande beaktas vid fastställandet av normen för utdelning på verkskapitalet.

Utredningen menar vidare, att en allmän anslutning till de förändringar på lånemarknaden som aktiebolagens obligations- och förlagslån är underkastade genom bestämmelser om amortering, konvertering etc. i stora drag och på mest praktiska sätt uppnås genom att affärsverkens upptagna lån blir föremål för räntekonvertering successivt efter förslagsvis 15 års löptid, varvid det vid övergångstillfället ingående statsverkslånet betraktas som upplånat i lika delar under de senaste 15 åren.

Om ett affärsverk kommer i den situationen, att investeringsbehovet över budgetåret är mindre än summan av avskrivning och fondering, skall överskottet användas till en faktisk återbetalning av statsverkslån. Planer på dylik återbetalning av statsverkslån bör preciseras i lyftningsplanen.

Utdelningen på verkskapitalet bör – med beaktande av vad som ovan sagts i samband med låneräntans bestämmande – till sin omfattning anknytas till förhållandena inom aktiebolagssektorn. Härvid måste beaktas, att affärsverkens verkskapital är ett vidare begrepp än aktiebolagens aktiekapital, eftersom i verkskapitalet får anses inbegripen en motsvarighet till vissa av de fonder, som tillsammans med aktiekapitalet bildar bolagets synliga egna kapital. Vid försöken att precisera en procentuell norm för utdelningen på verkskapitalet kan det därför synas rimligt att jämföra detta med den procentuella utdelningen räknad på basis av aktiebolagens totala egna kapital. Emellertid bör viss hänsyn tas till att aktiebolagen har hunnit bygga upp relativt stora fria fonder

och att därför utdelningen räknad som procent på totala egna kapitalet blir väl låg att använda som utgångspunkt för utdelningen på verkskapitalet.

9.7 *Synpunkter på självfinansieringsmålsättningen*

Ett aktiebolag kan genomföra konsolideringsåtgärder via ett fullt utnyttjande av enligt skattelagarna avdragsgilla avskrivningar, genom ett utnyttjande av avdragsgilla lagerreservökningar eller genom öppna fonderingar. Fonderingarna kan ske med beskattade vinstmedel eller genom avsättning till konjunkturutjämningsfond.

Företagen kan arbeta med olika ambitioner i fråga om önskad konsolideringsgrad. Som en tröskelambition inom aktiebolagen torde man kunna karakterisera strävan att realsäkra det egna kapitalet. Detta kan förenklat sägas innebära en konsolidering som medger företaget att lämna en utdelning som ger en konstant avkastning på ett värdesäkrat eget kapital. Underskrides detta mål, torde aktieägarna på sikt visa oro och ge uttryck för en tvekan ifråga om ytterligare engagemang.

På en högre ambitionsnivå syftar man till en konsolidering som bibehåller företagets kapacitet. Härmed avses att i företaget behållna medel skall förslå till att ersätta förslitet realkapital i dagslägets pris- och kostnadsläge. Detta medför i en period av penningvärdeförsämring, att inflationsvinsten på lånekapitalet tillfaller företaget.

Andra ambitioner beträffande konsolideringsgrad finns självfallet också. I starkt investeringsexpansiva företag torde ambitionen ofta helt enkelt vara den att söka nå så hög grad av självfinansiering som ter sig möjlig med hänsyn till förhållandena på avsättningsmarknaderna.

I det föregående har affärsverksutredningen rekommenderat, att affärsverken i princip skall få motsvarande möjligheter till konsolideringsåtgärder. Utredningen har ansett att ett misslyckande att på sikt bevara det egna kapitalets realvärde bör föranleda liknande reaktioner från den statliga huvudmannen, som hos aktieägarna i ett bolag. Konsolideringssträvandena inom affärsverken bör i första hand syfta till att realsäkra verkskapitalet i en takt som motsvarar den procentuella ökningen i konsumentprisindex. I många fall kan det självfallet vara önskvärt – bl. a. med hänsyn till självfinansieringsaspekterna – att man når längre än så i konsolidering. Detta blir särskilt aktuellt, om affärsverken befinner sig i ett expansivt investeringsskede.

Analogt med förhållandena inom aktiebolagen behöver konsolideringar i form av avskrivningar, lagernedskrivningar och fonderingar inte omgående leda till förhöjd förräntningsplikt. Med vissa mellanrum bör emellertid prövas huruvida sådana konsolideringar helt eller delvis kan överföras till att bli förräntningspliktigt kapital eller utgöra underlag för höjning av utdelningsnivån. Oberoende av huruvida sådan formell utökning av förräntningsplikten kommit till stånd, bör självfallet affärsverken i sin interna kalkylering räkna förräntning på sådana medel som på grund av konsolideringar eller fonderingar kvarstannat i rörelsen.

10 Affärsverksutredningens förslag

10.1 *Affärsverksutredningens »paketlösning»*

Såsom framgår av kapitlen 8 och 9 står utformningen av affärsverkens avkastningskrav i centrum för utredningens intresse. Den kritik som i direktiven och annorledes riktats mot affärsverkens finansiella och redovisningsmässiga förhållanden har emellertid inneburit att utredningen också sett som sin uppgift att lägga fram förslag till revision av själva den ram, inom vilken detta avkastningskrav skall utformas. Förslaget till bestämning av affärsverkens avkastningskrav har därför kommit att få karaktären av en »paketlösning». Denna innefattar förslag till ändrade finansieringsregler, till redovisningsmässiga och finansiella dispositioner jämte preciseringar av förräntningskravet och av avskrivnings- och fonderingsnormer. Förslagets karaktär av paketlösning gör det också önskvärt att presentera det såsom en integrerad helhet.

Affärsverksutredningens förslag är i princip inte bundet till ett genomförande vid någon bestämd tidpunkt. Utredningen bedömer emellertid att förslaget skulle kunna ligga till grund för petitaframställningarna hösten 1969, för att träda i full kraft under budgetåret 1970/71. Lämplig övergångstid för domänverket bör – med hänsyn till att dess redovisning sker per kalenderår – bestämmas i särskild ordning.

Förslagets väsentliga punkter är följande:

- Den med det disponerade statskapitalet förknippade förräntningsplikten omformuleras så att en del av förräntningen utgår som ovillkorlig kostnadsränta på ett lån från statsverket.
- Lånedelen av statskapitalet benämnes statsverkslån. Den resterande delen utgör en motsvarighet till aktiebolagets egna kapital och benämnes verkskapital.
- Uppdelningen av statskapitalet i statsverkslån och verkskapital vid övergången till den nya ordningen sker bl. a. med utgångspunkt från önskemålet att avkastningskravets nivå helst inte skall rubbas vid själva övergången till den nya ordningen. Framtida tillskott av kapital bör komma till stånd i relationer mellan statsverkslån och verkskapital som återspeglar förhållandena i aktiebolagssektorn.
- Såväl anläggnings- som omsättningstillgångar avses bli finansierade med statskapital. Användningen av rörlig kredit begränsas till att avse kortfristiga behov av rörelsemedel.
- Ränta på statsverkslånet bestämmes med utgångspunkt från gällande ränteläge på statsobligationer. Upptagna statsverkslån konverteras efter 15 år till då gällande ränteläge. Beträffande statsverkslånet vid övergångstidpunkten – initiallånet – knyts räntan till den vid denna tidpunkt gällande statliga normalräntan.
- Avskrivningar baseras på historiska anskaffningsvärden. Affärsverken får sam-

ma möjligheter som enskilda företag att variera sina avskrivningstider inom den ram, som fastlägges av aktiebolagslagen och skattelagstiftningen. Värderingen av affärsverkens lager bör ske inom samma ram.

- Affärsverken skall till statsverket inlevera en skattemotsvarighet som avses representera aktiebolagens statliga inkomstskatt. Skattemotsvarigheten kommer under nuvarande förhållanden att beräknas såsom 40 % på redovisat överskott.
- Norm för utdelningen på verkskapitalet bör vara 6 %, under de fem första åren begränsas den dock till 5 %.
- Affärsverken beredes möjlighet att fondera de vinstmedel som inte erfordras för bestridande av utdelning på verkskapitalet eller för skattekompensation.
- En komponent vid bestämning av affärsverkens avkastningskrav utgör kravet på realsäkring av verkskapitalet. Resultatet skall således medge att ett belopp, som motsvarar penningvärdeförsämringen på verkskapitalet, kan reserveras inom företaget antingen i form av extra avskrivningar – inom ramen för vad som är avdragsgillt enligt skattelagstiftningen – eller i form av fonderingar.
- Affärsverken får möjlighet att göra avsättningar till en s. k. konjunkturutjämningsfond som avses fungera på liknande sätt som enskilda företags avsättningar till investeringsfond för konjunkturutjämning.
- Affärsverken medges rätt att placera medel på räntebärande räkning.
- Affärsverkens pensionskostnader beräknas försäkringsmässigt enligt den s. k. tryggandelagens regler om medelsreservering för pension. För reservering erforderliga medel inlevereras årligen till statsverket, som å andra sidan har att utbetala aktuella pensioner.
- Affärsverkens finansiella ställning göres med fem års mellanrum till föremål för en översyn. Den finansiella översynens primära uppgift är att ta ställning till huruvida de fonderingar och avsättningar som ägt rum skall föranleda uppskrivning av det förräntningspliktiga kapitalet eller om avkastningskravet skall höjas på annat sätt.

Utöver de punkter som här presenterats såsom ingående i paketlösningen kommer utredningen i det följande även att framlägga vissa ytterligare förslag.

Närmast behandlas frågan om förslagens tillämplighet på de olika affärsverken och om de övergångsproblem, som blir aktuella. Därefter tar framställningen sikte på att följa de med ett visst budgetår förenade budgetmässiga, finansiella och redovisningsmässiga dispositionerna. Härvid utvecklas förslaget i anknytning till investeringsframställning, löpande finansiering, bokslut och finansiell redovisning i nu nämnd ordning samtidigt som vissa i sammanhanget aktuella specialfrågor behandlas. Kapitlet avslutas med synpunkter på befogenhetsfördelningen mellan Kungl. Maj:t och affärsverken beträffande priser och taxor.

10.2 *Förslagets tillämplighet på de olika affärsverken*

Affärsverksutredningens förslag är avsett att gälla för samtliga sju affärsverk med undantag för vissa speciella rörelsegrenar vars verksamhet regleras genom särskilda direktiv. Denna avgränsning leder till att affärsverksutredningens förslag avser hela verksamheten när det gäller statens järnvägar, statens vattenfallsverk, domänverket, försvarets fabriksverk och luftfartsverket. För postverket gäller att postbanken inte berörs av utredningens förslag, eftersom dess verksamhet regleras av särskild ekonomisk målsättning. Beträffande televerkets rundradioverksamhet föreslår affärsverksutredningen, att rundradiomedlen avskiljes till en särskild delfond och att i konsekvens därmed rundradiorörelsen redovisas på separat balansräkning och vinst- och förlusträkning.

Affärsverksutredningens förslag omfattar inte den verksamhet som bedrivs i affärsverkens dotterbolag. Denna har redan nu en inte oväsentlig omfattning. Det kan förutses, att affärsverken även framdeles kom-

mer att ha behov av att låta en del av »affärsverkskoncernens» verksamhet äga rum i aktiebolagsform. Enligt nuvarande regler måste affärsverken underställa regering och riksdag frågan om bildande av aktiebolag. Affärsverksutredningen föreslår, att affärsverken – med hänsyn till det önskvärda i att bildande av aktiebolag skall kunna ske smidigt och utan dröjsmål – medges rätt att själva bilda aktiebolag. Härvid skall den begränsningen gälla att när fråga är om överförande av fast egendom från affärsverket till bolag till större belopp än en miljon kronor, medgivande skall inhämtas från Kungl. Maj:t.

10.3 *Behandlingen av statskapitalet i samband med övergången till den föreslagna ordningen*

Affärsverksutredningens förslag bygger på att affärsverken i den nya ordningen behåller hittillsvarande tillgångsvärden och förutsätter således ingen omvärdering av det förräntningspliktiga kapitalet vid övergångstillfället. En sådan omvärdering av kapitalet bör dock komma till stånd i den mån erfarenheterna från övergången till de nya riktlinjerna visar, att möjligheter att fylla det uppställda avkastningskravet inte föreligger. Denna omvärdering bör då föranleda en allmän omprövning av riktlinjerna för affärsverkets politik.

Senare i detta kapitel framlägger utredningen förslag till pensionskostnadsberäkning. En konsekvens av detta förslag blir att tidigare för pensionsändamål gjorda avsättningar till värdeminskningskontot får föras över till att bli förräntningspliktigt statskapital.

För att det föreslagna avskrivningssystemet skall kunna fungera vid en analog tillämpning av skattelagstiftningens och aktiebolagslagens bestämmelser är en omgruppering av värdeminskningsavsättningarna i vissa fall nödvändig.

I samband med övergången skall redovisningen läggas om så att avskrivningarna redovisas såsom avdragsposter på aktivsidan under resp. tillgångsgrupp, varvid tillgångarnas nettovärde förs ut i balansräkningens kolumn. När det gäller övergången till den nya ordningen bör följande speciella förhållanden beträffande verkskapitalet beaktas. Såsom icke förräntningspliktigt verkskapital betraktas härvid vissa avsättningar av vinstmedel, nämligen domänverkets förnyelse- och markfond samt fabriksverkets tidigare avsättningar för utvecklingsarbete. I vad gäller domänverket synes detta förslag stå i överensstämmelse med förslagen i den s. k. skogsföretagsberedningen och den därav föranledda propositionen (prop. 1968: 103). Televerkets disposition av rundradiomedel betraktas däremot – liksom under nuvarande förhållanden – såsom ett lån på vilket ränta för närvarande utgår enligt samma regler som för rörlig kredit.

I samband med övergången till den nya ordningen bör en särskild ingående balansräkning upprättas, varvid de tidigare nämnda principerna för tillgångsvärdering m. m. skall beaktas. Härvid bör på passivsidan det justerade förräntningspliktiga statskapitalet, såsom tidigare berörts, delas upp i en del kallad »verkskapital» och en del som benämnes »statsverkslån». Principerna för denna uppdelning har utredningen behandlat i kapitel 9 och utredningen återkommer till dessa även i avsnitt 10.4.

I samband med övergången bör de i kapitel 9 angivna principerna följas, dvs. för statens järnvägar, vattenfallsverket och luftfartsverket bör verkskapitalet ges en omfattning, som svarar mot 1/6 av anläggningstillgångarnas anskaffningsvärde. För televerket bör med en tillämpning av motsvarande principer verkskapitalet uppgå till 1/4 av anläggningstillgångarnas anskaffningsvärde. Eftersom kapitalet är litet i förhållande till rörelseomslutningen, saknas för postverkets del vägande skäl att göra åtskillnad mellan den i framtiden önskvärda och den vid övergångstidpunkten lämpliga relationen mellan de bägge kapitalslagen. Övergångstidpunktens statskapital kan därför delas upp i två lika delar. Inte heller ifråga om försvarets fabriksverk föreligger det skäl att skilja mellan övergångstidpunk-

tens och för framtiden önskade relationer mellan de två kapitalslagen.

För domänverkets del gäller speciella förhållanden. Domänverkets kapital har inte – såsom gäller för övriga verk – till större delen tillkommit genom tillskott av investeringsmedel utan är resultatet av värderingar av den statsegendom som domänverket sedan länge haft att förvalta. Ett annat förhållande som motiverar en speciell behandling av domänverkets övergångsproblem är att statskapitalet är lågt i förhållande till taxeringsvärdet på domänverkets skogstillgångar. Affärsverksutredningen har därför funnit det lämpligt att den del av övergångstillfällets statskapital, som i stora drag kan anses vara hänförlig till skogstillgångarna, betraktas såsom verkskapital. En hög andel av eget kapital synes också vara motiverad med hänsyn till domänverkets starka konjunkturkänslighet.

För att exemplifiera vad dessa ställningstaganden skulle innebära har affärsverksutredningen valt att precisera hur en tänkt övergång den 1.7.1966 (för domänverket 1.1.1966) enligt angivna riktlinjer skulle te sig.

10.4 *Affärsverkens finansiering och medelsredovisning*

Frågan om vilka utgiftsposter, som skall betraktas såsom löpande resp. aktiverbara inom affärsverken, föreslås bli avgjord med utgångspunkt från förhållandena i större aktiebolag. Affärsverksutredningen föreslår härvid, att affärsverkens balansräkning i tillämpliga delar upprättas i anslutning till aktiebolagslagen samt med beaktande av de krav på redovisning, som skattelagstiftningen ställer såsom villkor för att s. k. räkenskapsenlig avskrivning skall kunna få åtnjutas. I den mån lagstiftningen inte är entydig på ifrågavarande punkt bör det ankomma på vederbörande affärsverk att med ledning av redovisningspraxis inom större aktiebolag självt utarbeta riktlinjer för en konsekvent politik i fråga om aktivering av tillgångar.

Utgiftsräntor för sådant statsverkslån som är bundet i anläggningstillgångar under uppförande bör i undantagsfall och i samförstånd med Kungl. Maj:t kunna aktiveras och betraktas såsom en del av anläggningskostnaden.

När det gäller finansieringen av planerade tillgångsökningar (eller tillgångsminskningar) föreslår utredningen att affärsverket i samband med anslagsäskande för kommande budgetår inkommer med en finansieringsplan. Denna skall omfatta å ena sidan planerad anskaffning av anläggningstillgångar och omsättningstillgångar och å andra sidan beräknade avskrivningar jämte samtliga övriga förutsedda eller planerade förändringar mellan in- och utgående balansräkningar inkl. planerat ökat ianspråktagande av rörlig kredit. Rörlig kredit bör, som ursprungligen varit avsett, endast komma till användning för att täcka tillfälliga medelsbehov. För att understryka den rörliga kreditens tillfälliga karaktär och likheten med enskilda företags checkräkningskrediter föreslår utredningen, att affärsverken debiteras en procents kreditavgift på beviljat belopp. Denna avgift påföres affärsverken i samma ordning som räntan på disponerade belopp. Med undantag för det begränsade ianspråktagandet av rörlig kredit föreslås hela det stadigvarande medelsbehovet bli finansierat via kapitalbudgeten. En ökning av omsättningstillgångarna skall alltså – såvida den uppenbarligen inte är av tillfällig karaktär – finansieras enligt samma ordning som i nuläget gäller för anläggningstillgångarna.

Tidigare har balanserade förluster täckts genom särskilda anslag på riksstaten. Enligt utredningens mening bör sådana förluster normalt täckas genom ianspråktagande av rörlig kredit. Innebörden av begreppet förlust såsom det kommer att framstå i affärsverksutredningens förslag utvecklas närmare i efterföljande avsnitt 10.8.

Affärsverksutredningen förutsätter i övrigt att bruttoredovisning för investeringarna genomgående tillämpas och att nuvarande anslagspraxis i övrigt blir oförändrad. Detta innebär bl. a. att anläggningsbidrag från utomstående för finansiering av

Tabell 10:1. Fördelning av statskapitalet i verkskapital och statsverkslån. Milj. kr.

Affärsverk	Statskapital enl. nuv. förhållanden	Justering för pensionsavsättningar	Statskapital vid övergång till nya ordningen	*därav* verkskapital	*därav* statsverkslån	Anläggningstillgångarnas anskaffningsvärden
Postverket	103	—	103	50	53	260
Statens järnvägar	2 193	577	2 770	1 000	1 770	6 244
Televerket	1 843[1]	199	2 042	1 400	642	5 612
Vattenfallsverket	4 725	52	4 777	1 000	3 777	6 365
Domänverket	399	—	399	300	99	358
Försvarets fabriksverk	103	—	103	50	53	178
Luftfartsverket	227	—	227	50	177	320

[1] Exklusive balanserade rundradiomedel.

investeringar skall innefattas vid beräkning av investeringsramen. Vidare innebär det att det anslag som riksdagen beviljar beräknas så att detta även innefattar viss reserv, varvid reservbeloppet efter Kungl. Maj:ts medgivande kan tagas i anspråk för konjunktur- och sysselsättningsändamål. Riksdagsbeslutet innebär emellertid också ett fastställande av en investeringsram på den förväntade, »normala» nivån. Den investeringsram som fastställts finansieras i första hand av egna avskrivningsmedel jämte eventuella avskrivningsanslag (bidrag till av militära skäl eller sysselsättningspolitiska hänsyn motiverade anskaffningar o. d.) och övriga kapitalmedel (vissa låneåterbetalningar m. m.). Återstående belopp benämnes investeringsbemyndigande och utgör det belopp, som man förväntar sig att affärsverket skall lyfta från riksgäldskontoret. Investeringsbemyndigandets definitiva storlek är emellertid beroende av de övriga finansieringsposternas faktiska utveckling. Affärsverket medges alltså genom anslagsbeslutet rätt att förverkliga en investeringsplan, vars utgifter för budgetåret går upp till investeringsramen, även om finansiering medelst egna avskrivningsmedel etc. skulle bli sämre än väntat. Investeringsbemyndigandet har alltså inte i sig självt någon styrande funktion utan utgör ett anpassningsbart saldobelopp.

Kungl. Maj:ts regleringsbrev beträffande anslagets ianspråktagande föreslås innehålla bestämmelser om hur stor del av investeringsbemyndigandet som skall anses utgöra statsverkslån och hur stor del som skall utgöra verkskapital.

När det gäller utökning av statskapitalet till följd av investeringsverksamheten föreslår affärsverksutredningen, i anslutning till tidigare förda resonemang, följande fördelning mellan verkskapital och statsverkslån.

Affärsverk	Andel verkskapital	Andel statsverkslån
Postverket	1/2	1/2
Statens järnvägar	1/3	2/3
Televerket	1/2	1/2
Vattenfallsverket	1/3	2/3
Domänverket	1/2	1/2
Försvarets fabriksverk	1/2	1/2
Luftfartsverket	1/3	2/3

De framlagda förslagen har framkommit såsom en bedömning av vad som i dagens läge skulle kunna betraktas såsom en för enskilda företag med liknande tillgångs- och verksamhetsstruktur rimlig fördelning mellan de bägge kapitalslagen. I den mån som det framdeles kan visas, att finansieringspraxis inom enskilda företag i väsentlig utsträckning undergått förändringar, bör självfallet ifrågavarande relationer mellan verkskapital och statsverkslån kunna ändras för att bättre svara mot det nya läget.

I följande avsnitt kommer vissa specialfrågor att behandlas. Här må inledningsvis erinras om det betänkande, som 1950 års skattelagsakkunniga år 1961 framlade an-

gående den kommunala beskattningen av kraftverk och som sedermera överlämnats till affärsverksutredningen. I betänkandet föreslogs att *statens rätt till gäldränteavdrag* vid beräkning av inkomst av kraftverksrörelse skulle maximeras till att avse $^2/_3$ av de i rörelsen nedlagda tillgångarnas värde. Affärsverksutredningens förslag om uppdelning av statskapitalet i en del verkskapital och en del statsverkslån bör ligga till grund även vid beräkningen av kommunal inkomstskatt. Härigenom kommer ränteutgifterna på statsverkslånen att bli bestämmande för gäldränteavdragen såväl för vattenfallsverket som för andra affärsverk, som är underkastade kommunal inkomstskatt.

Den utformning som affärsverkens avkastningskrav givits i affärsverksutredningens förslag bygger på att *ersättning för merkostnader* i särskild ordning skall utgå till affärsverken för sådana investeringar eller andra uppdrag, vilka åläggs verken utan att de är företagsekonomiskt motiverade och som skäligen kan antas överstiga motsvarande förpliktelser för enskilda företag. Som exempel härpå kan nämnas tidigareläggning av arbeten och beställningar av konjunktur- och sysselsättningspolitiska skäl, beredskapslagring av olja, inköp, upprustning och drift av olönsamma verksamhetsgrenar, beredskapsåtaganden för försvarets räkning utöver vad som åläggs enskilda företag m. m.

Hittillsvarande former för ersättning åt affärsverken i förevarande fall utgöres av

a) avskrivningsanslag, vilket innebär att anslag ställes till verkets förfogande utan ränteplikt. Lyftade medel tillföres värdeminskningskontot direkt. Avskrivningsanslag kan avse hela projekt eller del därav, beroende på merkostnadernas storlek.

b) driftbidrag, innebärande att ersättning direkt tillföres verkets driftinkomster, för att täcka viss periods merkostnader.

Affärsverksutredningen anser att de former, som för närvarande står till buds för täckande av här angivna merkostnader, också fortsättningsvis bör tillämpas.

Det synes lämpligt att i detta sammanhang redovisa utredningens syn på den fråga om ersättning till affärsverken för tidigareläggning av arbeten och beställningar av konjunktur- och sysselsättningspolitiska skäl, som utredningen enligt uttalanden i propositionerna 1963: 150 resp. 1968: 125 skall pröva.

Genom det förslag till konjunkturutjämningsfond, som affärsverksutredningen lägger fram i avsnitt 10.8, öppnas möjligheter att även för affärsverkens del använda investeringsfondskonstruktionen såsom stimulans till konjunkturutjämnande åtgärder. Affärsverksutredningen betraktar det emellertid som angeläget att det förefinns riktlinjer beträffande dylik ersättning även vid vidtagande av åtgärder, som inte innebär ett ianspråktagande av konjunkturutjämningsfond. Nuvarande schablonregel innebär att det utgår ett avskrivningsanslag på 10 % av värdet av tidigarelagda arbeten och beställningar. Enligt utredningens bedömning finns det ingen anledning att ändra på denna regel.

Statens järnvägar har i skrivelse till Kungl. Maj:t den 21 augusti 1964 hemställt om *ersättning för driftkostnader avseende viss försvarsberedskap*. Härvid åsyftades kostnader för åtgärder utöver de i 47 § civilförsvarslagen föreskrivna, vilka i allmänhet ej har någon motsvarighet inom de med järnvägen konkurrerande transportföretagen. Denna skrivelse har även lämnats till affärsverksutredningen för beaktande.

Utredningen anser i anslutning till sitt principiella betraktelsesätt att i den mån de av statens järnvägar åberopade åtgärderna är erforderliga ur försvarspolitisk synpunkt, statens järnvägar i särskild ordning bör erhålla ersättning härför. För att få klarhet i frågan om åtgärdernas angelägenhet bör den instans, som påfordrar deras genomförande, även svara för kostnadstäckningen. Då jämväl andra förhållanden kan behöva tas i beaktande i denna sistnämnda fråga, som det faller utanför utredningens uppgift att bedöma, har utredningen dock ej velat framlägga direkt förslag härom. Vad här sägs om statens järnvägar bör enligt utredningens uppfattning jämväl vara vägledande för andra affärsverk med motsvarande

förhållanden.

I den promemoria om de statliga kommunikationsverkens *behov av rörelsemedel* som lades fram 1962 sammanfattades erfarenheterna beträffande kommunikationsverkens försörjning med rörelsemedel i följande punkter:

»a. Kommunikationsverkens rörelse har expanderat avsevärt sedan 1944, vilket framgår både av tillgångarnas ökade värde och de ökade inkomsternas. Verkens förlagskapital har inte vuxit i proportion till den ökade omslutningen, trots att riksdagen vid flera tillfällen beslutat höja förlagskapitalet för flera av verken. En dylik höjning måste beslutas av riksdagen i varje särskilt fall och någon metod enligt vilken rörelsemedlens belopp automatiskt, utan periodiskt återkommande framställningar till riksdagen, skulle kunna anpassas till förändring i behovet synes omöjlig att konstruera inom ramen för nu gällande ordning.

b. Statens järnvägar, televerket och vattenfallsverket har tidvis utnyttjat sina rörliga krediter i stor utsträckning, i vissa fall praktiskt taget intill maximigränsen. En tendens att undvika att använda den rörliga krediten har dock kommit till synes under de senaste åren.

c. Inleveransen av kommunikationsverkens överskottsmedel har på senare år kommit att släpa efter i betydande omfattning. Anledningen härtill är dels att rörelsemedel i andra former varit otillräckliga, dels att överskottsmedlen i viss utsträckning använts i stället för rörlig kredit.

d. I vissa fall har behovet av rörelsemedel täckts med överskridna investeringsbemyndiganden.

e. Att den rörliga krediten utnyttjats i mindre omfattning på senare tid och att i stället andra former för finansiering av rörelsemedelsbehovet anlitats, beror på verkens önskan att undvika att belasta driftsresultatet med räntekostnader.»

Rörelsemedelsutredningens förslag kan sammanfattas i följande tre punkter:

1. All anskaffning av rörelsemedel skulle ske i form av rörlig kredit.

2. Inleveransen av överskottet skulle ske först efter det bokslutet färdigställts.

3. Under året lyftade investeringsmedel skulle finansieras med rörlig kredit. Vid budgetårets utgång avlyftes denna rörliga kredit och utbytes mot statskapital.

I sitt remissvar över rörelsemedelsutredningen anslöt sig affärsverksutredningen i princip till synpunkten att en del av kapitalkostnaden borde komma till synes såsom kostnadsränta. Affärsverksutredningen ställde sig emellertid kritisk till den utökade användningen av rörlig kredit, eftersom det i en dylik ordning skulle vara svårare att med utgångspunkt från statsbudgeten få underlag för en bedömning av affärsverkens stadigvarande finansiella behov. Med hänvisning till att rörelsemedelsutredningen uppnått en del av sina syften redan därigenom att de kontrollerande myndigheternas uppmärksamhet inriktats på vissa mindre lämpliga dispositioner förordades att principerna för affärsverkens finansiering skulle hänskjutas till affärsverksutredningen för att behandlas i samband med utformningen av en generell målsättning för affärsverkens verksamhet. Genom beslut den 27 september 1963 hänsköts också denna fråga till affärsverksutredningen.

Affärsverksutredningen anser – liksom rörelsemedelsutredningen – att kostnadsmedvetandet med avseende på kapitalkostnaderna skulle stimuleras om en del av det av staten tillskjutna kapitalet var förknippad med kostnadsränta. Sett i ett vidare perspektiv bör emellertid denna synpunkt kunna göras gällande såväl i förhållande till anläggningstillgångarna som omsättningstillgångarna. Önskemålet om att statsbudgeten skall ge en rättvisande bild av affärsverkens stadigvarande medelsbehov innebär emellertid att även den del av kapitalet som tillskjuts på dessa villkor bör omfattas av den normala investeringsramen. Vid en dylik konstruktion är det också möjligt att återgå till grundtanken vid 1944 års budgetreform, nämligen att den rörliga krediten endast skall anlitas i den mån som tillfälliga svängningar i medelsbehovet gör det motiverat.

Affärsverksutredningens förslag till ändrade finansieringsregler innebär att de med affärsverkens rörelsemedelsförsörjning sammanhängande problemen lösts samtidigt som de av rörelsemedelsutredningen framförda önskemålen tillgodosetts i ett vidare sammanhang.

Vattenfallsverket har den 10 november

1964 gjort framställning till Kungl. Maj:t om *dispens från 1962 års köpeskillingskungörelse* (SFS 1962: 709) enligt vilken statsverket skall tillföras värdestegring å viss staten tillhörig egendom. Framställningen har remitterats till affärsverksutredningen för bedömning. Vidare har till utredningen den 28 juni 1963 för kännedom överlämnats ett ärende avseende bokföringsåtgärder i anledning av överflyttning av kvarteret Björnen i Stockholm från vattenfallsverkets till byggnadsstyrelsens förvaltning. Kvarteret Björnens överföring ägde rum genom att det bokförda värdet bortskrevs ur vattenfallsverkets räkenskaper och motsvarande värde upptogs till redovisning hos byggnadsstyrelsen. Vattenfallsverket hävdade att det mot bakgrunden av sin karaktär av affärsverk borde tillförts en *gottgörelse vid avyttring* av kvarteret Björnen, som svarade mot ett på ett eller annat sätt beräknat marknadsvärde.

Den bundenhet till 1962 års köpeskillingskungörelse, som gäller även för affärsverkens del, och det förfarande som ägt rum vid överförandet av kvarteret Björnen till byggnadsstyrelsen utgör konsekvenser av ett betraktelsesätt som i allt väsentligt alltjämt likställer affärsverken med övrig statlig administration. Som utredningen från början understrukit, är detta riktigt i rent formell mening, eftersom affärsverket inte är någon från staten fristående juridisk person. Utredningen har emellertid i sina förslag utgått från att denna juridiska ställning ej borde hindra att verken gavs sådana befogenheter och handlingsmöjligheter som kunde medföra intresse för en effektiv och ekonomisk handläggning av olika ärenden.

I anslutning till detta betraktelsesätt synes det utredningen helt naturligt och nödvändigt att affärsverken ges generell dispens från köpeskillingskungörelsen. En dylik ordning är bland annat en förutsättning för att affärsverken utifrån företagsekonomiska utgångspunkter skall kunna göra riktiga bedömningar av sådana strukturrationaliseringsåtgärder som innebär avyttring av här åsyftad egendom. Det förefaller mot samma bakgrund och med hänsyn till den eftersträvade likheten i konkurrensbetingelserna med andra företag angeläget, att affärsverkens försäljning av sådan egendom får ske till marknadsvärde oberoende av vem som är köparen och att affärsverket därvid får ta upp eventuell bokföringsmässig vinst som inkomst.

I skogsföretagsberedningens betänkande samt i proposition 1968: 103 föreslogs att *rätten att utan Kungl. Maj:ts hörande sälja fast egendom* för domänverket skulle höjas till en miljon kronor. Detta har sedermera godkänts av riksdagen. Affärsverksutredningen har ej kunnat finna några skäl att i detta avseende göra någon åtskillnad mellan domänverket och andra affärsverk. Utredningen får sålunda föreslå, att samtliga affärsverk medgives rätt att utan Kungl. Maj:ts hörande sälja fast egendom till ett värde av en miljon kronor.

10.5 *Finansieringen under löpande budgetår*

Det nuvarande åliggandet för affärsverken att löpande inleverera överskottsmedel föreslås utgå och – såsom närmare skall preciseras i det följande – ersättas med bestämmelser om inleveranser till statsverket av olika typer av penningmedel vid bestämda tidpunkter. Detta innebär en klarare avgränsning av affärsverkets löpande finansiella förpliktelser gentemot statsverket och därmed också en precisering av det eventuella inkomstöverskott som kan användas till att finansiera anskaffningen av anläggnings- och omsättningstillgångar.

I normala fall gäller, att affärsverken under löpande verksamhetsår också måste ta i anspråk sitt investeringsbemyndigande eller sin rörliga kredit. Ianspråktagandet av rörlig kredit har tidigare behandlats i avsnitt 10.4. Ianspråktagandet av investeringsbemyndigandet sker därigenom att verket under löpande år gör de lyft, som är erforderliga, varvid varje lyft innefattar verkskapital och statsverkslån i de proportioner som diskuterats i föregående avsnitt.

Det bör åligga affärsverket att liksom under nuvarande förhållanden till riksgäldskontoret inkomma med en plan, som speci-

ficerar i vilken takt avlyft planeras komma att ske. Denna plan är emellertid inte bindande för verket.

I den mån som verket under hela verksamhetsåret har fått ett större inkomstöverskott än vad som erfordras för tillgångsfinansieringen blir det i stället fråga om återbetalning av de av staten försträckta kapitalmedlen. Såvida inga särskilda beslut om nedsättning av verkskapitalet föreligger, bör dylika återbetalningar av kapital få formen av återbetalning av statsverkslån, varvid äldre lån återbetalas före lån upptagna vid senare tidpunkter.

Beräkningen av räntekostnad bör omfatta 1. den del av ingående statsverkslån som under året löper med fast ränta, 2. den del av äldre statsverkslån som skall konverteras till att löpa med aktuell räntefot och 3. den del som består av nyupplåning. Härvid skall gälla att årligen en femtondel av övergångstidpunktens statsverkslån skall konverteras till ny räntefot samt att statsverkslån som upptas efter övergångstidpunkten löper med fast ränta under femton år framåt. Den del av ingående statsverkslån som skall konverteras till aktuellt ränteläge antages förfalla vid budgetårets början. För nyupplåning blir ränteläget vid den faktiska lyftningstidpunkten avgörande. Räntan på statsverkslånen skall redovisningsmässigt behandlas såsom kostnad. Inleverans av ränta skall ske under tio av årets månader, varvid november och december (för domänverket april resp. juni) är undantagna.

Under de från ränteinleveranser undantagna månaderna skall inleverans av föregående verksamhetsårs utdelning på verkskapitalet jämte hela skattemotsvarigheten äga rum, varvid uppdelning sker på de två inleveranstidpunkterna med lika stora belopp. Under året närmast efter övergångstidpunkten skall i stället vid övergångstidpunkten ej inlevererat överskott inlevereras på motsvarande sätt. När det gäller pensionskostnader är betalningsförfarandet oförändrat gentemot nuläget. Affärverket har alltså att erlägga pensionsmedel till statsverket. Pensionsutgifternas storlek påverkas däremot av det förslag till pensionskostnadsberäkning som redovisas nedan.

Det synes lämpligt att i detta sammanhang ta upp frågan om affärsverkens rätt att få *placera överskjutande medel på räntebärande räkning*. Sådan rätt har i princip hittills inte förelegat, vilket kan synas riktigt mot bakgrunden av att verken i så fall vid vinst skulle haft möjlighet att genom förtidslyft av investeringsmedel resp. fördröjande av inleveranser av överskottsmedel förbättra sitt ekonomiska resultat på konstlad väg. Då ränteförpliktelserna enligt utredningens förslag blir ovillkorliga och fasta terminer införes både för deras erläggande och för erläggande av utdelning och skattekompensation, synes inte längre några hinder föreligga för att verken ges rättighet att placera överskottsmedel på räntebärande räkning. Utredningen vill i sammanhanget erinra om att Kungl. Maj:t i beslut den 6 juni 1968 har befriat domänverket från tillämpningen av kungörelsen den 8 juni 1951 beträffande skyldighet för medelsförvaltande statliga myndigheter m. fl. att i vissa fall anlita checkräkning i riksbanken, postgirorörelsen eller checkräkning i Sveriges Kreditbank AB och i stället medgivit domänverket rätt att placera medel på räntebärande bankkonto i Sveriges Kreditbank AB. Utredningen föreslår därför att affärsverken ges sådan rätt.

10.6 *Affärsverksutredningens förslag till pensionskostnadsberäkning*

Medan de privata pensionssystemen förmånsmässigt och finansiellt byggts upp inom eller i nära anslutning till företagen själva, är det statliga personalpensionssystemet produkten av ett offentligrättsligt förfarande, varunder staten spelat rollen som myndighet snarare än företagare. Det som ur företagssynpunkt är mest iögonfallande hos det statliga systemet är att pensionerna inte finansieras genom medelsreservering för gjorda pensionsåtaganden utan direkt vid pensionernas utbetalning.

För huvuddelen av statsverksamheten sker direktfinansieringen inte av medel från

rörelsen utan från pensionsanslaget under riksstatens XII huvudtitel. Följaktligen upplever berörda myndigheter över huvud taget inte personalpensioneringen som en kostnad för verksamheten. Vad däremot angår affärsverken får dessa vart och ett för sig av egna medel bestrida utgifterna för löpande pensioner. I nuvarande redovisningssystem upptas dessa utgifter såsom kostnad för verksamheten. Affärsverken har visserligen haft möjlighet att genom extra avsättningar till värdeminskningskonto i tiden omfördela dessa kostnader. Olika omständigheter har emellertid gjort att värdeminskningskontot i praktiken haft mycket liten betydelse för affärsverkens pensionskostnadsperiodisering.

Varje affärsverksrörelse belastas alltså i princip av en fortlöpande pensionskostnad, som emellertid är felperiodiserad och därför oftast antingen mindre eller större än vad den skulle vara om den beräknades enligt någon av de gängse metoderna för att reservera pensionsmedel. En sådan mindre kostnad belastar för närvarande luftfartsverket och en sådan större kostnad statens järnvägar. För alla affärsverk gäller – och häri ligger den avgörande skillnaden mellan medelsreservering och direktfinansiering – att ingen del av inarbetad men ej utbetald pension är kostnadstäckt. Förhållandet leder ofrånkomligen förr eller senare till likviditetsproblem för varje verksamhet som förutsätts skola själv finansiera sina pensionskostnader. Statens järnvägar kan anföras som belysande exempel.

Den otillfredsställande ordningen på denna punkt har föranlett järnvägsstyrelsen att i framställning till Kungl. Maj:t den 30 augusti 1962 peka på den höga pensionskostnadsbelastningen som resultat av dels 1938 års riksdagsbeslut om förstatligande av enskilda järnvägar, dels den sneda åldersfördelningen bland järnvägsanställda som kan ledas tillbaka till den stora rekryteringen under andra världskriget. Den av järnvägsstyrelsen väckta frågan, som enligt vad som framgår av prop. 1963:191 överlämnats till affärsverksutredningen, bör sättas i samband med det nuvarande kostnadssystemets brister. Detta system innebär en betydande eftersläpning i kostnadsredovisningen, enär det i genomsnitt förflyter avsevärd tid från det att pensionsrätten intjänas till pensionens utbetalning och redovisning. I samma mån personalnumerären ändras härunder, förskjuts relationen mellan summan av utgående pensioner och summan av utgående löner. Sjunker personalnumerären och lönesumman, ger pensionskostnaden sken av att stiga.

Affärsverksutredningen har i sitt arbete med pensionsfrågan haft anledning att överväga det av programbudgetutredningen (SOU 1967: 11) framlagda förslaget till periodisering och beräkning av pensionskostnader m. m., enligt vilket pensionskostnaden för den anställde skulle periodiseras till hans anställningstid och beräknas såsom ett för samtliga myndigheter enhetligt procentuellt pålägg på lönen. Förslaget avsåg visserligen inte affärsverken, men statens personalpensionsverk ifrågasatte i yttrande över detsamma, om inte metoden kunde tillämpas även för affärsverkens del. Personalpensionsverket och riksförsäkringsverket har sedermera tillsammans vidareutvecklat programbudgetutredningens tankegångar samt utfört beräkningar av pensionskostnadens höjd för statsverksamheten som helhet.

Den sålunda föreslagna kostnadsperiodiseringen innebär fördelar i jämförelse med nuvarande praxis. Eftersläpningen i kostnadsbelastningen upphör, överflyttning av personal mellan olika verksamheter underlättas och kostnadsmedvetandet befrämjas. Bl. a. framhävs pensionskostnadens samband med pensionsålder och personalens medelålder. Som framgår av den från bilaga 2 hämtade tabellen varierar årskostnaden för en viss pensionsförmånsökning mycket starkt med pensionsålder och den levnadsålder då pensionsförmånen börjar inarbetas.

Affärsverksutredningen fann olikheterna i pensionsålder, personalens ålderssammansättning m. m. på affärsverksområdet påkalla åtminstone vissa differentieringar av verkens beräknade pensionskostnader. För att praktiskt angripa problemet ansåg ut-

Årskostnad i kr. för ålderspension à 1 000 kr. för år (som inarbetats mellan nedan angiven levnadsålder och vidstående pensionsålder)

Pensionsålder	Levnadsålder då pensionen börjar inarbetas			
	30 år	40 år	50 år	60 år
55 år	426	850	3 053	—
60 år	276	500	1 209	14 639[1]
65 år	176	300	609	2 257
67 år	147	245	478	1 452

[1] Engångskostnad

redningen det vara naturligt utnyttja den nya lagen om tryggande av pensionsutfästelse m. m. (SFS 1967: 531), vars antagande av 1967 års riksdag hade föregåtts av ett omfattande utredningsarbete rörande pensioneringens hela komplex av kostnads-, finansierings-, bokförings- och skatteproblem. Därmed har affärsverksutredningens pensionsförslag, som närmare finns motiverat och utvecklat i bilaga 2, *Affärsverksutredningens pensionspromemoria,* konkret kunnat anpassas till marknadsmässig ordning så nära detta är möjligt vid nuvarande statliga utfästelsesystem.

Vid en omläggning av pensionskostnadens periodisering för affärsverken måste ställning tas till kostnadsansvarets fördelning på staten och de särskilda affärsverken. Att affärsverken under nuvarande förhållanden saknar reell möjlighet att göra avsättningar för framtida pensionsutbetalningar innebär, att sådana avsättningar antingen inlevererats till statsverket såsom överskott eller kommit konsumenterna till godo i form av lägre priser. Det kan därför enligt affärsverksutredningens mening inte vara rimligt att i efterhand begära av affärsverken att de skall överta ansvaret för en skuld för vilken de tidigare saknat möjlighet att göra avsättningar. Kostnadsansvaret för den före omläggningen inarbetade men ej utbetalade pensionen – i första hand all återstående utbetalning av då löpande pensioner – bör alltså åvila staten. Samtidigt bör affärsverkens tidigare gjorda avsättningar till värdeminskningskonto omvandlas till förräntningspliktigt statskapital. För statens järnvägar innebär denna omläggning en reducering av årspensionskostnaden från 285 milj. kr. till 209 milj. kr. enligt affärsverksutredningens preliminära beräkning avseende en tänkt övergång till den nya ordningen under 1967.

Beträffande det administrativa förfarandet för pensionsskuldens beräkning och bokföring bör utredning ske samtidigt med att motsvarande frågor på myndighetsområdet utreds. I informationssyfte bör inom linjen i affärsverkets balansräkning uppgift lämnas om värdet av den pensionsrätt, som affärsverket genom inbetalning till statsverket säkerställt för sina anställda.

10.7 *Avskrivningar, lagervärdering och fonderingar*

Avskrivning och lagervärdering bör enligt affärverksutredningens förslag ske efter samma normer i affärsverken som inom aktiebolag. Avskrivningarna blir således rörliga inom ramen för en undre och en övre gräns. Den undre gränsen – nominell avskrivning – blir densamma som i aktiebolagslagen vilken föreskriver att avskrivning skall ske med belopp, som motsvarar tillgångens värdeminskning och förslitning såvida inte tillgångens nettovärde uppenbarligen ligger lägre än det verkliga värdet. I praktiken har detta stadgande tolkats såsom ett krav på avskrivning på det historiska värdet över tillgångens ekonomiska livslängd. Den övre gränsen fastställes huvudsakligen av skattelagstiftningens bestämmelser om högsta medgivna avdragsgilla avskrivningsbelopp. När det gäller sådana tillgångar som är föremål för s. k. räkenskapsenlig avskrivning föreligger krav på att de bokföringsmässiga avskrivningarna skall följa de skattemässiga. Även beträffande sådana tillgångar som avskrives planenligt gäller emellertid i praktiken, att enskilda företag brukar anpassa de bokföringsmässiga avskrivningarna efter de skattemässiga. I de fall där det i praxis föreligger skillnader mellan bokföringsmässiga och skattemässiga värden bör affärsverken beredas

möjlighet att anpassa sig till gällande bokföringspraxis.

Även beträffande lagervärdering bör aktiebolagslagens resp. skattelagstiftningens bestämmelser tjäna såsom lägsta resp. högsta gräns för det värde som får åsättas affärsverkens lager. Sådana förändringar mellan ingående och utgående lagervärde som beror på olikheter i värderingen bör i särskild ordning kommenteras i affärsverkens årsredovisning. Att affärsverken medges rätt att variera avskrivningar och lagervärden innebär att de får möjlighet till resultatutjämning inom ramen för den högsta resp. lägsta gränsen för dessa värden.

I den mån som affärsverken redovisar ett överskott efter bestridande av skatt och skattemotsvarighet som överstiger det belopp som erfordras för att bestrida utdelning, bör affärsverken som tidigare angivits beredas möjlighet att verkställa fondering eller att ta i anspråk eventuellt outnyttjat avskrivningsutrymme för extra avskrivning. Fonderingarna blir ur statsfinansiell synpunkt närmast att likställa med avskrivningar, eftersom verket förutsätts utnyttja dem för investeringar (i anläggnings- eller omsättningstillgångar) före det lyftning av investeringsbemyndigande äger rum. De föreslås också under en övergångstid utgöra icke förräntningspliktigt kapital. Fonderingarna är att betrakta såsom utökning av verkskapital och inräknas därvid i den totala kapitalökning under året, som skall bestridas med verkskapital och statsverkslån i angivna proportioner. I den mån ett affärsverk genomfört fonderingar kan således en högre del av investeringsbemyndigandet tas i anspråk såsom statsverkslån.

Statens järnvägar har i skrivelse den 20 juni 1955 hemställt till regeringen om medgivande att genomföra avskrivningar på s. k. värdebeständiga objekt. Statens järnvägar anför härom följande:

»I statens järnvägars bokföring har alltsedan avskrivningsförfarandets genomförande år 1912 åtskillnad gjorts mellan värdebeständiga och icke värdebeständiga egendomsobjekt. Till de förstnämnda hänföras jordlösen, terrassering, kulvertar, vägar, stängsel, sliprar, ballast m. m. Värdebeständiga tillgångar innefatta jämväl administrationskostnader, ändring eller flyttning av ledningar, bidrag till annan myndighet för byggande av vägbroar etc. För nyssnämnda objekt har hittills ej verkställts avsättning till värdeminskningskonto (före 1944 förnyelsefonden), enär man räknat med att objekten skulle kunna vidmakthållas i sitt värde genom det löpande underhållet. Frågan om behovet att verkställa avsättningar jämväl å de värden, som representeras av de nu ifrågavarande objekten, har av statens järnvägars överrevisorer behandlats i berättelsen för budgetåret 1946/47 däri överrevisorerna på anförda skäl ansågo, att det borde övervägas att företaga dylik avsättning med undantag dock för objektsgruppen jordlösen. Då styrelsen emellertid hittills icke funnit sig böra framlägga direkt förslag i angivna riktning, ha överrevisorerna i sin senaste berättelse, avseende budgetåret 1953/54, åter upptagit frågan och därvid på nytt givit uttryck för sin tidigare hävdade uppfattning.

Ett avskrivningsbehov uppstår exempelvis då järnvägsdriften på en bandel nedlägges eller då linjeomläggning av större omfattning företages och värdet av terrassering, ballast etc. å den gamla linjedelen därvid helt bortfaller.

Vid statens järnvägar har behovet att göra avskrivning å värdebeständiga egendomsobjekt under senare år framträtt med ökad styrka framförallt beroende på nedläggningen av driften på en del trafiksvaga bandelar. Styrelsen anser därför tiden nu vara inne att årligen företaga dylik avskrivning frånsett vad gäller den förut nämnda objektsgruppen jordlösen. Byggnadskostnaden för de värdebeständiga objekten, exklusive jordlösen, utgjorde den 30 juni 1954 i runt tal 889 milj. kronor.

En försiktig långtidsprognos beträffande slopnings- och avskrivningsbehovet ger vid handen, att för detta ändamål en avskrivning av minst 1/2 procent per år borde verkställas på berörda värdebeständiga objekt. Då det synes lämpligt att tillämpa en enhetlig avskrivningsprocentsats för samtliga objekt av s. k. värdebeständig natur, får styrelsen föreslå, att en första avsättning till värdeminskningskontot göres för budgetåret 1955/56 med 1/2 procent på de värdebeständiga objektens bokförda värde eller med 4 445 000 kronor.»

Skrivelsen har överlämnats till affärsverksutredningen att av denna upptagas till behandling. Utredningens förslag att affärsverkens avskrivningar skall ansluta till de regler, som aktiebolagslagen resp. skattelagstiftningen konstituerar, ger i princip även en lösning på de av statens järnvägar upptagna frågorna. Emellertid synes i denna speciella fråga skattepraxis gå tillbaka på

vissa nu omoderna och i övrigt praktiskt inaktuella avskrivningsbestämmelser i lagen om enskild järnväg. Affärsverksutredningen förordar därför, att statens järnvägars förslag till avskrivning på banor och byggnader med en halv procent årligen kommer till tillämpning intill dess frågan om lämpligheten av nu gällande bestämmelser beträffande avskrivningar i lagen om enskilda järnvägar eventuellt blivit föremål för ny utredning.

10.8 *Affärsverkens bokslutsdispositioner och avkastningskravets uppbyggnad*

Bestämningen av vad som är att hänföra till löpande intäkter bör såsom närmare utvecklas i 10.5 för affärsverkens del ske med hänvisning till lagregler och praxis för svenska aktiebolag. Härvid kommer exempelvis i motsats till vad som nu gäller att inom statens järnvägar som intäkt upptagas vissa utrangeringsvinster. Motsvarande regel föreslås gälla beträffande löpande kostnader. Detta innebär bl. a. att maskiner och inventarier med en varaktighetstid som understiger tre år kan tas upp som löpande kostnad. Som en direkt följd av affärsverksutredningens förslag tillkommer härutöver vissa förändringar bland de löpande kostnaderna. Således kommer övergången till på försäkringsmässiga grunder redovisade pensionskostnader att medföra högre eller lägre pensionskostnader för vissa verk. Uppdelningen av statskapitalet i statsverkslån och verkskapital innebär vidare, att det bland de löpande kostnaderna tillkommer räntor på statsverkslånet.

Skillnaden mellan löpande intäkter och löpande kostnader brukar benämnas överskott före bokslutsdispositioner. Affärsverksutredningens förslag till avkastningskrav tar som tidigare nämnts sikte på att precisera hur stort detta överskott skall vara. Härvid har utredningen funnit det lämpligt att precisera avkastningskravet i form av ett prioriteringsschema. Härigenom blir det möjligt att genomföra differentierade bedömningar av vad som är att betrakta såsom mer eller mindre tillfredsställande avkastning.

Med det av affärsverksutredningen nedan föreslagna avkastningskravet kommer affärsverket att redovisa förlust, därest överskottet före bokslutsdispositioner inte skulle räcka till att täcka de i punkt 1 nedan angivna nominella avskrivningarna ens med hjälp av eventuell framtagen lagerreserv i anslutning till punkt 3 b.

För att ett affärsverk skall kunna genomföra nominella avskrivningar i ett läge där detta leder till förlust krävs att ett belopp motsvarande förlustens storlek kan disponeras såsom rörlig kredit. Detta sammanhänger därmed att investeringsbemyndigande enligt nuvarande regler icke får lyftas förrän affärsverket använt egna medel till ett belopp som motsvarar avskrivningarna. Förlustutvecklingen blir härigenom öppet redovisad och verket får vidkännas räntekostnaden. Ackumulerade förluster är självfallet en av de omständigheter, som kommer att påkalla speciella bedömningar och åtgärder i samband med de finansiella översynerna.

De olika punkterna i detta prioriteringsschema redovisas i det följande under löpande nummer.

1 *Nominell avskrivning och lagervärdering.* Nominell avskrivning fastställes med utgångspunkt från ekonomisk livslängd och anläggningarnas historiska anskaffningsvärden i den mån dessa inte redan är fullt avskrivna. Nominell lagervärdering föreslås ske med utgångspunkt från aktiebolagslagens bestämmelser.

De av Kungl. Maj:t godkända nu gällande avskrivningstiderna för anläggningstillgångar inom de olika affärsverken, är i princip baserade på ekonomisk livslängd och borde därför kunna begagnas i detta sammanhang. En förutsättning härför är emellertid att de fastställda livslängderna inte överstiger de som förutsätts i aktiebolagslagen och i samband därmed utvecklad praxis. I avsaknad av uppgifter om dylik praxis eller speciell utredning av ekonomiska livslängder kan skattelagstiftningens s. k. planenliga avskrivning läggas till grund. Om

i undantagsfall affärsverkens nu tillämpade avskrivningstider avsevärt skulle överstiga vad som tillämpas vid planenlig avskrivning skall avskrivningstiden på nytt underställas Kungl. Maj:t för godkännande. Underställningen kommer därvid att fungera som garanti för att förlustutveckling inte skall kunna döljas genom att via långa ekonomiska livslängder minska den nominella avskrivningen.

2 a) *Utdelning på förräntningspliktigt verkskapital.* Avkastningen på den del av affärsverkens kapital, som rubriceras förräntningspliktigt verkskapital, utgår i form av utdelning. Denna utdelning anses utgöra en motsvarighet till aktiebolagens utdelning och bör som utredningen utvecklat i kap. 9 till sin omfattning anknyta till rådande förhållanden inom aktiebolagssektorn.

I den i kap. 9 återgivna statistiken över företagens intäkter och kostnader redovisas för 1 316 större industriföretag sammanlagda beslutade utdelningar på 897 milj. kr. i förhållande till ett sammanlagt eget kapital på 20 158 milj. kr., dvs. 4,4 %. Eget kapital exkl. fria fonder utgör 15 369 milj. kr. och utdelningen räknad på detta belopp blir 5,8 %.

Mot denna bakgrund och under erinran av att verkskapitalet hos affärsverken får ses som något som svarar mot mer än aktiekapitalet och reservfonden hos aktiebolagen, men ändå ej kan sägas motsvara aktiebolagens hela synliga egna kapital, skulle man kunna rekommendera en utdelningsnorm om 5 % på verkskapitalet. Vid förslaget till ram för låneräntan i kap. 9 anförde utredningen att praktiska skäl talade för en anknytning till den statliga obligationsräntan. Detta innebär en viss räntefavör för affärsverken i förhållande till enskilda företag. Utredningen anförde också att utdelningsnormen borde justeras härför. Detta leder utredningen till att föreslå 6 % såsom riktlinje för utdelningen. Med hänsyn till önskvärdheten att inte i ett slag höja avkastningskravet vid övergången till den nya ordningen bör dock normen begränsas till 5 % under de första fem åren.

2 b) *Inleverans av motsvarighet till statlig inkomstskatt för aktiebolag.* Den skattemotsvarighet, som skall beräknas för affärsverkens del, föreslås motsvara aktiebolagens statsskatt. Denna skatt utgör i nuläget 40 % av den skattemässigt beräknade vinsten. Kommunal inkomstskatt erläggs av vissa verk, medan andra verk genom särskilda lagbestämmelser undantagits från dylik skattskyldighet. Affärsverksutredningen har av dessa skäl ej funnit anledning att inkludera kommunala skatter vid beräkningen av skattekompensationen. Motsvarigheten till statlig inkomstskatt skall uträknas på det överskott, som kvarstår sedan avskrivningar och avsättningar till lagerreserven vidtagits inom ramen för vad skattelagstiftningen medger såsom avdragsgillt inom aktiebolagssektorn. Här – i prioriteringsschemat – kommer tillsvidare endast den del av skattekompensationen, som svarar mot den beslutade utdelningen, ifråga för beaktande. Det bör erinras om att därvidlag den s. k. Annellagens bestämmelser analogt bör tillämpas för av statsmakterna efter övergångstidpunkten nytillskjutet verkskapital, vilket i princip innebär, att utdelning upp till 5 % på detta kapital blir skattefri under en 10-årsperiod framåt. Innan skattekompensationens totalbelopp kan fastställas, måste därför bedömas vilka ytterligare avskrivningar som kan företas »avdragsgillt» utöver de under punkt 1 angivna, nominella.

3 a) *Avskrivningar utöver nominella.* Det har redan sagts, att affärsverken bör – i stället för hittillsvarande avskrivning mot återanskaffningsvärden – få rätt att göra avskrivningar utan krav på motsvarande skattekompensation så länge dessa avskrivningar håller sig inom ramen för vad som enligt skattelagstiftningens bestämmelser är avdragsgillt för aktiebolagen. Sådana avskrivningar bidrar till att konsolidera företagets ekonomiska ställning, dvs. de kommer i det långa loppet att öka värdet av ägarens en gång gjorda insatser. Man kan också betrakta dessa avskrivningar som ett sätt att öka självfinansieringsgraden beträffande investeringarna.

Affärsverksutredningen har – i likhet med tankegångarna bakom nuvarande av-

skrivningar mot återanskaffningsvärden fast med andra metoder – ansett det önskvärt att affärsverken söker uppnå en viss konsolidering av sin ställning enligt ovan angivna riktlinjer. Ett nedre tröskelvärde för en önskvärd konsolidering har utredningen ansett böra vara en realsäkring av verkskapitalet. Konsolideringar av detta slag via extra avskrivningar i affärsverkens redovisning bör begränsas till vad som är godtagbart som avdragsgillt i en motsvarande skattemässig redovisning.

När det gäller att avgöra vad som är skattemässigt utnyttjat i avskrivningshänseende, kommer kommunalskattepliktiga och icke kommunalskattepliktiga verk i olika ställning i samband med en övergång till den nya ordningen. För de affärsverk, som är kommunalskattepliktiga, existerar skattemässiga värden på tillgångarna vid övergångstidpunkten. Dessa skattemässiga värden kan på vissa punkter skilja sig från de bokföringsmässiga. Då dessa verk genom affärsverksutredningens förslag skulle få tillfälle att avskriva efter skattelagstiftningens regler om räkenskapsenlig snabbavskrivning, öppnas dock möjlighet för dessa att skattemässigt utnyttja vissa avskrivningsmöjligheter som på grund av affärsverkets bokföringsföreskrifter inte varit tillgängliga. För de affärsverk, som inte är kommunalskattepliktiga, föreligger däremot inga skattemässiga ingångsvärden. Affärsverksutredningen föreslår att de justerade ingångsvärdena för olika tillgångar – se avsnitt 10.3 – också kommer till användning vid beräkningen av skattemotsvarigheten.

3 b) *Avsättningar till lagerreserv.* Avsättning till lagerreserv föreslås kunna komma till stånd genom nedskrivning av lagret till ett värde som ligger inom ramen för det av skattelagstiftningen medgivna. Sådana avsättningar är också att betrakta som konsolideringsåtgärder men är till skillnad från avskrivningarna möjliga att på nytt frigöra ur rörelsen. I prioriteringsschemat bör avsättningar av detta slag behandlas parallellt med i punkt 3 a) angivna avskrivningar.

4) *Fondering jämte skattemotsvarighet.* Affärsverken föreslås få möjlighet att genomföra beskattade fonderingar. I den mån som skattemässigt utrymme för realsäkring av verkskapitalet via avskrivningar eller avsättningar till lagerreserven ej är för handen, bör överskottsmedel fonderas i minst den omfattning, som svarar mot realsäkring av verkskapitalet. Är överskottsmedlen större, kan ytterligare fonderingar göras eller utdelning lämnas på verkskapitalet som överstiger den normala utdelningen. Avgörande för vilken eller vilka vägar som väljes blir förhållandena i det aktuella fallet – uppnådd konsolideringsgrad, investeringstakt, självfinansieringsgrad, utdelningen under tidigare år etc. Det är att märka, att fonderingar av här nämnt slag ur statsbokföringens synpunkt snarast får karaktären av extra avskrivningar.

Utredningen har tidigare sagt, att det beskrivna »tröskelkravet» ifråga om avkastning i många fall bör överskridas om marknadsläget så medger. Speciella samhällsekonomiska motiv kan tala härför. Som exempel kan anföras önskemålen att höja priserna för att dämpa en mycket snabb kapitalkrävande expansion eller att skapa en tillräckligt hög grad av självfinansiering vid en hög investeringstakt. Sådana synpunkter synes främst kunna få relevans för affärsverk eller rörelsegrenar inom affärsverk, som har en monopolartad ställning ifråga om avsättningen.

10.9 *Utredningens förslag beträffande konjunkturutjämningsfond för affärsverken*

Eftersom affärsverkens investeringar är av betydande storleksordning, är det enligt utredningens mening av vikt att man stimulerar affärsverken till en investeringsplanering som förbättrar statsmakternas möjligheter till konjunkturmässig styrning. Detta önskemål tillgodoses delvis genom de bestämmelser om ersättning för tidigareläggning av investeringar som diskuterats i avsnitt 10.4. Denna metod är mer administrativt tungrodd och av mer begränsad verkan som stimulans för igångsättning av investeringar än de enskilda företagens investeringsfondsinstitut.

För vissa enskilda företag gäller att en betydande del av investeringarna genomförts i samband med ianspråktagande av investeringsfond, vilket i sådana fall lett till faktiska skattelättnader. Förutom önskemålet om stimulans till konjunkturvariabel investeringspolitik kan således kravet på likhet i förutsättningarna med enskilda företag åberopas såsom motiv för tillskapandet av en motsvarighet till investeringsfond.

Utredningen föreslår, att affärsverken bereds möjlighet att göra avsättningar till en motsvarighet till enskilda företags investeringsfond – benämnd konjunkturutjämningsfond – samt att utnyttja densamma på villkor som ansluter sig till vad som gäller för enskilda företag. Av den redovisade årsvinsten bör alltså affärsverket kunna avsätta upp till 40 % till denna konjunkturutjämningsfond. För domänverket görs avsättning i analogi med bestämmelserna om avsättning till investeringsfond för skogsbruk.

Eftersom de flesta affärsverken enligt lag är befriade från kommunalskatt, kommer avsättningen att vara avdragsgill endast när det gäller beräkning av den statliga skattemotsvarigheten. Det är därför rimligt att depositionen av kontanta medel bör sättas på en nivå som motsvarar skattesatsen för statlig inkomstskatt, dvs. till 40 %.

För enskilda företag gäller att depositionen av kontanta medel skall ske i riksbanken. Utredningen finner det lämpligt att motsvarande deposition för affärsverkens del sker genom insättning på statsverkets checkräkning.

Utnyttjande av konjunkturutjämningsfonden förutsätts i vanlig ordning ske efter tillstånd från Kungl. Maj:t eller arbetsmarknadsstyrelsen. I samband med ett dylikt frisläppande återbetalas kontantavsättningen till affärsverket. Den anskaffning, för vilken fonden ianspråktas, nedskrivs i vanlig ordning mot konjunkturutjämningsfonden. I angivna fall gäller härvid att affärsverket får utnyttja ett särskilt investeringsavdrag utgörande 10 % av ianspråktaget belopp vid beräkning av skattemotsvarigheten. Stadgandena i investeringsfondslagstiftningen om att företaget efter viss tid får utnyttja den s. k. fria sektorn liksom bestämmelserna om återföring till beskattning bör tillämpas analogt för affärsverkens del.

Hur en dylik konjunkturutjämningsfond kan komma att fungera i affärsverkets redovisning samt dess statsbokföringsmässiga konsekvenser behandlas närmare i kap. 12.

10.10 *Finansiella översyner av affärsverkens ställning*

Affärsverkens ställning föreslås bli föremål för speciella översyner vart femte år. Den primära frågeställningen vid dessa finansiella översyner bör vara i vad mån den konsolidering, som ägt rum sedan föregående översyn, skall resultera i en ökning av utdelningsberättigat verkskapital. Vid en dylik utökning av det förräntningspliktiga kapitalet bör självfallet också hänsyn tagas till affärsverkets framtida möjlighet att lämna en skälig utdelning på det sålunda utökade kapitalet. När utökningen av det förräntningspliktiga kapitalet äger rum kommer det till synes som en överföring av icke förräntningspliktiga fonderade medel till förräntningspliktigt verkskapital.

När det gäller sådan konsolidering som kommit till stånd via finansiella meravskrivningar jämte lagernedskrivning bör utökningen av förräntningsplikten i första hand komma till synes genom att normen för utdelning på verkskapitalet höjs. I det speciella fall då förutsättningar härför föreligger kan utökning av förräntningsplikten ske via uppskrivning av tillgångsvärdena.

Utredningen betraktar det som naturligt att arbetet med den finansiella översynen på ett lämpligt sätt samordnas med den rullande långtidsplanering som affärsverken bedriver i samråd med resp. departement.

10.11 *Befogenhetsfördelningen beträffande priser och taxor*

Utredningen övergår nu till att diskutera frågan om befogenhetsfördelningen vid fastställandet av affärsverkens priser och taxor. F. n. äger tre av verken – vattenfallsverket, domänverket och fabriksverket – själva be-

stämma sina priser och taxor, medan för övriga fyra affärsverk Kungl. Maj:t i princip har behållit befogenheten. Även dessa senare verk har dock i viss utsträckning fått delegerad till sig denna befogenheten. De av dessa verk fastställda avgifterna torde i genomsnitt utgöra ca en fjärdedel av verkens intäkter.

Frågan om befogenheten att fastställa affärsverkens priser och taxor har tidigare varit föremål för överväganden bl. a. av företagsformsutredningen och 1953 års trafikutredning. Företagsformsutredningen ansåg sammanfattningsvis att frågan huruvida taxorna skall fastställas av Kungl. Maj:t eller av verken borde avgöras från fall till fall – i den mån de inte ansågs böra bestämmas av enbart företagens konkurrenssituation. Som huvudprincip borde gälla att medan kostnadstäckningsprincipen bestämde den totala bruttointäkt som borde eftersträvas och Kungl. Maj:t fastställde grunderna för taxekonstruktionen, verken borde inom dessa ramar få befogenhet att själva fastställa taxorna.

1953 års trafikutredning föreslog att statens järnvägar själv skulle få fastställa sina taxor. I avvaktan på affärsverksutredningens förslag har statsmakterna ännu inte tagit ställning till trafikutredningens förslag.

Affärsverksutredningen vill allmänt framhålla att det system för ekonomisk styrning som utredningen föreslår, är ägnat att medge en större delegering av befogenheter till verken själva. Detta gäller även frågan om fastställandet av priser och taxor. Motivet för en ökad delegering till verken är att främja deras känsla av ansvar för sin ekonomi och servicepolitik.

Vid bedömandet av dessa frågor måste enligt utredningens mening beaktas den olika marknadssituation, i vilken resp. affärsverk arbetar. Liksom företagsformsutredningen anser affärsverksutredningen att verk som arbetar i en klar konkurrenssituation själva bör äga fastställa sina taxor och priser. Detta gäller självfallet de tre affärsverk som redan nu har en sådan frihet. I likhet med trafikutredningen anser affärsverksutredningen vidare, att statens järnvägar – som verkar i en konkurrenssituation – bör få fastställa sina taxor. Större tvekan gäller för affärsverk som verkar i en monopolmarknad, vilket i huvudsak är fallet ifråga om televerket och luftfartsverket samt – om än i något mindre utsträckning – postverket. Denna tvekan sammanhänger med att statsmakterna har ett större ansvar för verksamheten när en marknadsmässig prissättning saknas. Vidare gäller att den som bestämmer prissättningen i hög grad också påverkar omfattningen och arten av den service, som tillhandahålls allmänheten. Även för de nu berörda verken kommer emellertid det av utredningen föreslagna systemet för ekonomisk styrning att öppna möjlighet till en ökad delegering av ekonomiska befogenheter. Innan detta sker bör dock enligt utredningens mening erfarenheter vinnas om hur det föreslagna styrsystemet i praktiken fungerar för de olika verken. Det bör lämpligen ankomma på Kungl. Maj:t att mot denna bakgrund från fall till fall pröva förutsättningarna för en befogenhetsdelegering. I samband med en sådan delegering föreligger givetvis möjlighet för Kungl. Maj:t att ange allmänna principer för ifrågavarande verks taxe- och prissättning.

11 Konsekvenser vid tillämpningen av affärsverksutredningens förslag

11.1 *Beräkning av affärsverkens avkastning m. m. under femårsperioden 1/7 1966–30/6 1971*

I kapitel 10 utvecklades affärsverksutredningens förslag till nya principer för affärsverkens finansiering och till bestämning av deras ekonomiska avkastningskrav. Bakom utredningens förslag ligger en strävan att ge det avkastningskrav som ligger till grund för affärsverkens ekonomiska planering en ur samhällsekonomiska och företagsekonomiska synpunkter lämplig utformning. Förslaget avser att ge såväl statsverket som affärsverken bättre möjligheter att följa utvecklingen såsom den ter sig jämförd med förhållandena i enskilda branschföretag.

Affärsverksutredningens strävan har varit att genom smidiga övergångsbestämmelser göra det möjligt att utan rekonstruktionsarbete gå över till den nya ordningen. Detta innebär bl. a. att ingen omvärdering av det sammanlagda tillgångsvärdet äger rum vid ifrågavarande tidpunkt. Likaså bör det klargöras att de statliga affärsverken i egenskap av offentliga företag även efter övergången kan få vidkännas begränsningar och skyldigheter som kan leda till minskade intäkter och ökade kostnader. Det är vid en dylik övergång ofrånkomligt att tidigare beslut som fattats mot bakgrunden av en annan ekonomisk målsättning och med beaktande av sociala hänsyn som inte längre är aktuella i vissa fall kommer att påverka resultatet under tiden närmast efter övergången i negativ riktning. Affärsverksutredningen är emellertid av den åsikten att ett undernormalt resultat bör föranleda en rekonstruktion av den ekonomiska ställningen endast i det fall att man vid den faktiska övergångstidpunkten konstaterar att det även framledes kommer att saknas möjligheter att tillfredsställa det uppställda avkastningskravet.

Affärsverksutredningen har ansett det angeläget att genom särskild undersökning få en uppfattning om konsekvenserna av sitt förslag. Undersökningen har kunnat genomföras tack vare aktiv medverkan från affärsverkens ekonomiavdelningar. Resultatet presenteras i det följande verksvis med vinst- och förlusträkningar, finansieringsplaner samt balansräkningar jämte kommentarer.

Vid bedömningen av den följande presentationen av utvecklingen inom de berörda affärsverken under den femårsperiod som skulle följa på en tänkt övergång den 30.6. 1966 bör följande förhållanden särskilt beaktas:

- Affärsverksutredningen har haft anledning att fortlöpande begära in beräkningar från affärsverken beträffande effekten av inom utredningen diskuterade alternativa finansieringsplaner. Föreliggande beräkningar, som ansluter till utredningens förslag avser femårsperioden 1966/67–1970/71, och kan ses såsom avslutningen på detta arbete. Av utredningstekniska

skäl har emellertid räntan på statsverkslånet vid övergångstidpunkten bibehållits på den nivå som den hade när de första uppgifterna begärdes in, dvs. 5 %. Eftersom den faktiska normalräntan 1966/67 utgjorde 5,75 %, ger beräkningarna i de verk som har stora räntekostnader ett något för gynnsamt resultat.

- Räkneexemplets prognosvärden är huvudsakligen hämtade från de uppgifter som av verken lämnades i samband med petitaframställningen hösten 1967. Dessa uppgifter är givetvis osäkra och i vissa fall inaktuella.
- Det bör beaktas att affärsverken inte har kunnat ta hänsyn till det förslag om ersättning för icke företagsekonomiskt motiverade åtaganden eller till det förslag om möjlighet till aktivering av räntor under byggnadstiden som affärsverksutredningen lagt fram. Det bör ankomma på affärsverken – under förutsättning att utredningens förslag i dessa punkter fastställes – att själva göra framställning i dessa frågor.
- Arbetet med att beräkna konsekvenserna av affärsverksutredningens förslag till pensionskostnadsberäkning har fortgått parallellt med undersökningen av framtida ekonomisk utveckling. Affärsverken har i vissa fall inte hunnit beakta de slutliga pensionskostnadsberäkningarna, vilket innebär att det föreligger differenser mellan uppgifter om pensionskostnader i vinst- och förlusträkningen och bilaga 2. Denna differens innebär för televerkets del att pensionskostnaden enligt den nya ordningen beräknats till ett avsevärt högre belopp än i pensionskostnadspromemorian.
- I maj 1968 har företagsskatteutredningen avlämnat ett förslag (SOU 1968: 28) till ändrade avskrivningsregler för rörelse- och hyresfastigheter. Effekter av detta förslags eventuella genomförande har icke beaktats vid bestämningen av nominella avskrivningar.

11.2 *Kommentarer till affärsverkens redovisade ekonomiska utveckling*

11.2.1 Postverket

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Uppgifterna grundas dels på utfallet för 1966/67, dels på de beräkningar för åren 1967/68–1969/70 som lämnades i samband med petitaskrivelsen hösten 1967. Hänsyn togs härvid endast till kända pris- och lönehöjningar. Beträffande 1970/71 har postverket gjort en motsvarande prognos. Uppgifter om beräknade anskaffningar av anläggningstillgångar bygger på den reviderade långtidsbudget som lämnades till kommunikationsdepartementet under våren 1968. Att beräkningarna bortser från den inverkan som en eventuell penningvärdeförsämring skulle kunna få på postverkets resultat bör beaktas vid jämförelsen med det uppställda avkastningskravet.

Såsom samarbetet mellan postverket och postbanken är organiserat för närvarande är det för postverket naturligt att utnyttja krediter i postbanken för finansieringen av kortfristiga medelsbehov. Eftersom postverket genom ett särskilt avräkningsförfarande erlägger ränta härför synes det ur avkastningssynpunkt inte finnas anledning att rikta kritik mot dessa dispositioner.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. Statsmakternas bedömning av postverkets resultat har i mindre utsträckning än för övriga verk grundats på överskottet i procent av statskapitalet. Den planerade investeringsökningen under kommande år kommer emellertid att leda till högre kapitalintensitet, vilket i sin tur bör öka intresset för dylika avkastningsberäkningar.

1966/67 års överskott representerade en avkastning på 15 % på disponerat statskapital. De i tablån redovisade avskrivningarna utgörs till drygt hälften av direktavskrivna maskiner och inventarier. Övriga avskrivningar baseras på återanskaffningsvärden.

Övergången till den nya ordningen under 1966/67 innebär en ökning av pensionskost-

Postverket (exkl. postbanken): Vinst- och förlusträkningar för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

		Enl. nuv. ordn.	Enligt affärsverksutredningens förslag				
		1966/67	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Intäkter[1]	Summa	1 120,4	1 120,4	1 238,0	1 295,0	1 332,0	1 370,0
Kostnader							
Kostnader exkl. avskrivning, skatter, pensionskostnader, ränta		1 034,0	1 034,0	1 141,3	1 212,8	1 246,5	1 248,5
Pensionskostnader[2]		49,5	63,1	68,7	73,3	75,2	76,8
Räntor		—	3,0	3,4	4,2	5,4	6,4
Avskrivning							
nominell[3]		19,3	10,4	12,4	13,8	16,6	17,2
finansiell meravskr.		2,6 21,9	5,7 16,1	7,6 20,0	— 13,8	— 16,6	— 17,2
Skattemotsvarighet		—	1,7	1,8	—	—	—
Överskott för utdelning		15,0	2,5	2,8	— 9,1	— 11,7	— 14,9
	Summa	1 120,4	1 120,4	1 238,0	1 295,0	1 332,0	1 370,0
[1] Varav ersättning från postbanken i milj. kr			167,0	184,0	195,0	204,0	213,0

[2] Avser endast utbetalade pensioner i kol. »Enl. nuv. ordning» resp. medelsreservation i övriga kolumner.
[3] I kol. »Enl. nuv. ordning» ingår i de nominella avskrivningarna 12,7 milj. kr avseende direktavskrivna maskiner och inventarier.

Postverket (exkl. postbanken): Finansieringsplaner för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag									
	1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
Tillgångsförändring										
Ökning av anläggningstillgångar resp.	26,2		33,2		35,5		57,6		46,8	
fasta omsättningstillgångar	—	26,2	—	33,2	—	35,5	—	57,6	—	46,8
Summa		26,2		33,2		35,5		57,6		46,8
Skuldförändring										
Egna avskrivningar										
nominella	10,4		12,4		13,8		16,6		17,2	
finansiella meravskrivningar	5,7	16,1	7,6	20,0	—	13,8	—	16,6	—	17,2
Statsverkslån		5,0		6,6		10,9		20,5		14,8
Verkskapital		5,1		6,6		10,8		20,5		14,8
Summa		26,2		33,2		35,5		57,6		46,8

Postverket (exkl. postbanken): Balansräkningar per den 30.6.1966—1971. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag					
	30.6.1966	30.6.1967	30.6.1968	30.6.1969	30.6.1970	30.6.1971
Tillgångar						
Anläggningstillgångar	259,9	281,2	305,3	333,3	384,2	420,8
Omsättningstillgångar	844,3	802,6	804,5	829,5	854,5	879,5
Nominell avskrivning	— 158,0	— 163,5	— 166,8	— 173,1	— 183,0	— 190,0
Meravskrivning fr o m 1966/67	—	— 5,7	— 13,3	— 13,3	— 13,3	— 13,3
Balanserad förlust	—	—	—	9,1	20,8	35,7
Summa	946,2	914,6	929,7	985,5	1 063,2	1 132,7
Skulder						
Övriga skulder	841,9	797,2	798,7	837,4	874,1	914,0
Statsverkslån[1]	53,1	58,1	64,7	75,6	96,1	110,9
Verkskapital[1]	50,0	55,1	61,7	72,5	93,0	107,8
Skattemotsvarighet	—	1,7	1,8	—	—	—
Överskott för utdelning	1,2[2]	2,5	2,8	—	—	—
Summa	946,2	914,6	929,7	985,5	1 063,2	1 132,7

[1] I genomsnitt disponerat statskapital under 1966/67 utgjorde ca 103,3 milj. kr.
[2] Ej inlevererade överskottsmedel.

naderna med ca 14 milj. kr. Postverket kan emellertid trots detta erlägga ränta, utdelning jämte skattemotsvarighet samt genomföra finansiella meravskrivningar som är avsevärt större än vad som erfordras för en realsäkring av verkskapitalet. En jämförelse mellan de bägge första och de tre sista årens vinst- och förlusträkningar utvisar att den nya ordningen ger postverket relativt begränsade möjligheter till »obeskattad» resultatutjämning via de finansiella meravskrivningarna.

Övergångens finansiella och budgetmässiga konsekvenser. Saldot mellan ett affärsverks in- och utbetalningar till statsverket kommer totalt att bli oförändrat vid övergången till affärsverksutredningens förslag. De betalningsmässiga och statsbudgetmässiga konsekvenserna av en övergång till den nya ordningen innebär för postverkets del i stora drag följande. Staten erhåller från postverket pensionsmedel som med ca 13 milj. kr. överstiger utgående pensioner. Det redovisade överskottet enligt gamla ordning-

en är emellertid 8 milj. kr. större än summan av räntor, utdelning jämte skattemotsvarighet. Inbetalningsnettot av dessa bägge poster skulle – om vi bortser från olikheter i inleveranstidpunkter – utgöra ca 5 milj. kr. Mot denna inbetalningsökning, som kommer att tillföras driftbudgeten, står ett ökat ianspråktagande av investeringsbemyndigande på investeringsstaten med motsvarande belopp.

Kommentarer till utvecklingen under femårsperioden. Avkastningen ligger under 1966/67 och 1967/68 på hög nivå. Däremot förslår de tre sista årens inflytande inkomster endast till täckning av räntor och nominella avskrivningar. För att det av affärsverksutredningen föreslagna avkastningskravet skulle vara uppfyllt under dessa tre sista år erfordras inkomstförstärkningar på 18,0, 22,4 resp. 28,0 milj. kr.

11.2.2 Statens järnvägar

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Investerings- och intäktsutvecklingen t. o. m. 1969/70 bygger på den prognos som statens järnvägar inlämnade såsom bilaga till anslagsframställningen för budgetåret 1968/69. Prognosen bygger på konstant penningvärde liksom också övriga uppgifter, vilka bygger på skattningar inom statens järnvägars ekonomiavdelning. Eftersom de olika posternas känslighet för penningvärdeförändringar är svårbedömbar har affärsverksutredningen avstått från att justera prognosens siffror för det schablonmässiga antagande om 3 % penningvärdeförsämring som kommit till användning vid beräkning av realsäkringsbehovet. Jämförelsen med avkastningskravet bör ske med beaktande härav.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. Bedömningen av statens järnvägars resultat för 1966/67 enligt nuvarande ordning försvåras i någon mån av det förhållandet att man på grund av onormala pensionskostnader fått ta i anspråk 30 milj. kr. av tidigare avsatta medel för framtida pensionering till avskrivning av anläggningstillgångar. (Någon liknande justering har inte kunnat komma till stånd i affärsverksutredningens förslag till redovisning för 1966/67). Den »normala» avskrivningen på 232,6 milj. kr. som påförts värdeminskningskontot har därför i vinst- och förlusträkningen reducerats till 202,6 milj. kr. Avskrivningarna på 232,6 milj. kr. inkluderar en meravskrivning på återanskaffningsvärdebasis som uppgår till 69,6 milj. kr. Enligt nuvarande normer bör statens järnvägar förränta i genomsnitt disponerat statskapital enligt normalräntefoten. Om inga meravskrivningar kommit till stånd – dvs. om avskrivningarna utgjort 163,0 milj. kr. – skulle således det redovisade överskottet utgöra ca 40 milj. kr., vilket bör jämföras med ett avkastningskrav på 113 milj. kr.

Genom affärsverksutredningens förslag till pensionskostnadsberäkning regleras statens järnvägars övernormala pensionskostnadsbelastning. Den redovisade pensionskostnaden inklusive ATP-avgifter sjunker från 371 milj. kr. till 296 milj. kr. eller med 75 milj. kr. Å andra sidan utökas det förräntningspliktiga kapitalet med tidigare gjorda avsättningar till pensionsändamål, 577 milj. kr. Räntekostnaden på två tredjedelar av detta belopp utgör vid fem procents ränta i det närmaste 20 milj. kr. Härtill kommer avkastningskravet i form av utdelning, skatt och realsäkring på den återstående tredjedelen som under här angivna förutsättningar skulle vara av samma storleksordning.

Vid tillämpning av skattelagstiftningens praxis beträffande planenlig avskrivning skulle den nya ordningens nominella avskrivning komma att ligga 47 milj. kr. högre än gällande avskrivning på historiskt anskaffningsvärde. För att full täckning av avkastningskravet skulle föreligga under 1967/68 beräknas att inkomstförstärkningar på ytterligare 110–120 milj. kr. skulle vara erforderliga.

Betalningsmässiga konsekvenser för statsverket. Den största merutbetalningen för

Statens järnvägar: Vinst- och förlusträkningar för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

		Enl. nuv. ordn.	Enligt affärsverksutredningens förslag				
		1966/67	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Intäkter	Summa	2 234,3	2 241,6	2 355,0	2 377,0	2 420,0	2 445,0
Kostnader							
Kostnader exkl. avskrivning, skatter, pensionskostnader, ränta		1 659,7	1 659,7	1 723,1	1 718,0	1 711,0	1 705,8
Pensionskostnader		370,9	296,3	307,0	315,0	311,0	311,0
Räntor		—	90,2	99,4	108,3	117,0	123,0
Avskrivning							
nominell[1]		163,0	209,9	227,9	241,9	253,0	260,2
finansiell meravskr.[1]		39,6 202,6	— 209,9	— 227,9	— 241,9	— 253,0	— 260,2
Skattemotsvarighet		—	18,4	20,4	19,1	43,4	56,1
Överskott för utdelning			1,1 — 14,5	— 2,4	— 6,2	28,0	45,0
	Summa	2 234,3	2 241,6	2 355,0	2 377,0	2 420,0	2 445,0

[1] I kolumnen »Enl. nuv. ordning» avser de bägge posterna nuvarande avskrivning på historiskt anskaffningsvärde resp. meravskrivning på återanskaffningsvärdebasis. Genom att 30,0 milj. kr. tagits i anspråk av tidigare avsättning till vm-konto för pensionsändamål har meravskrivningen reducerats med motsvarande belopp.

Avskrivningskrav:						
(utöver nominell avskrivning)						
realsäkring (obeskattad)		30,0	31,4	33,4	35,6	38,1
skattemotsvarighet		33,0	35,0	37,4	39,7	42,5
överskott för utdelning		50,0	52,3	55,7	59,3	63,5
	Summa	113,0	118,7	126,5	134,6	144,1

Statens järnvägar: Finansieringsplaner för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag									
	1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
Tillgångsförändring										
Ökning av anläggnings- tillgångar resp. fasta omsättningstillgångar	401,1 — 96,1	305,0	424,0 —	424,0	437,5 —	437,5	434,0 —	434,0	421,0 —	421,0
Minskning av kortfristiga skulder		17,6								
Minskning av disponibla medel		50,8		2,4		6,2				
Summa		373,4		426,4		443,7		434,0		421,0
Skuldförändring										
Ökning av disponibla medel				11,5				28,0		45,0
Egna avskrivningar nominella		209,9		227,9		241,9		253,0		260,2
finansiella meravskrivn.		—		—		—		—		—
Avskrivningsanslag		14,7		9,0		9,0		9,0		9,0
Övriga kapitalmedel		9,8		6,0		6,0		6,0		6,0
Statsverkslån		93,0		122,7		124,8		92,0		67,2
Verkskapital		46,0		60,8		62,0		46,0		33,6
Summa		373,4		426,4		443,7		434,0		421,0

Statens järnvägar: Balansräkningar per den 30.6.1966—1971. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag					
	30.6.1966	30.6.1967	30.6.1968	30.6.1969	30.6.1970	30.6.1971
Tillgångar						
Anläggnings- och omsättningstillgångar	7 220,8	7 501,3	7 910,3	8 332,8	8 837,5	9 243,5
Nominell avskrivning	— 4 038,8	— 4 248,7	— 4 476,6	— 4 718,5	— 5 057,2	— 5 317,4
Summa	3 182,0	3 252,6	3 433,7	3 614,3	3 780,3	3 926,1
Skulder						
Leverantörsskulder	375,9	358,3	358,3	358,3	358,3	358,3
Skattemotsvarighet	—	—	—	—	—	—
Verkskapital[1]	1 000,0	1 046,0	1 114,0	1 186,9	1 270,6	1 326,0
Statsverkslån[1]	1 769,8	1 862,8	1 998,7	2 144,5	2 313,9	2 424,7
Överskott för utdelning	36,3[2]	— 14,5	— 16,9	— 23,1	4,9[3]	49,9[3]
Summa	3 182,0	3 352,6	3 433,7	3 614,3	3 780,3	3 926,1

[1] I genomsnitt disponerat statskapital under 1966/67 utgjorde 2 212,7 milj. kr.
[2] Ej inlevererade överskottsmedel.
[3] Överskottet under 1969/70 förutsättes icke leda till utdelning under 1970/71.

statsverket vid övergången till den nya ordningen blir täckandet av mellanskillnaden mellan statens järnvägars pensionsutgifter och redovisade pensionskostnader, som uppgår till ca 75 milj. kr. Statsverket erhåller å andra sidan en räntebetalning på ca 90 milj. kr. Differensen, 15 milj. kr., motsvaras i stora drag av ett ökat investeringsbemyndigande. Statsbudgetmässigt inträffar således att inkomsterna på driftbudgeten ökar med

14—814360

Televerket: Vinst- och förlusträkningar för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

		Enl. nuv. ordn.	Enligt affärsverksutredningens förslag				
		1966/67	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Intäkter	Summa	2 249,6	2 249,6	2 469,0	2 591,1	2 788,4	2 912,3
Kostnader							
Kostnader exkl. avskrivning, skatter, pensionskostnader, ränta		1 400,0	1 390,0	1 533,6	1 688,2	1 821,7	1 982,1
Intäktsöverskott för rundradio		35,9	35,9	5,9	— 21,8	13,7	— 14,4
Pensionskostnader		155,9	220,1	237,0	256,0	272,6	290,1
Räntor		—	90,0	90,0	92,3	93,3	94,5
Avskrivning							
nominell[1]		352,6	341,2	316,4	353,0	403,0	436,1
finansiell meravskr.[1]		150,5 503,1	89,4 430,6	199,1 515,5	129,4 482,4	81,1 484,1	11,2 447,3
Skattemotsvarighet		—	33,0	33,0	33,0	33,0	33,0
Överskott för utdelning		154,7	50,0	54,0	61,0	70,0	80,0
	Summa	2 249,6	2 249,6	2 469,0	2 591,1	2 788,4	2 912,3

[1] I kolumnen »Enl. nuv. ordn.» avser de bägge posterna nuvarande avskrivning på historiskt anskaffningsvärde (inkl. driftkostnadsförda maskiner och inventarier) resp. meravskrivning på återanskaffningsvärdebasis.

Televerket: Finansieringsplaner för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag									
	1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
Tillgångsförändring										
Ökning av anläggningstillgångar resp. fasta omsättningstillgångar	682,5 26,1	708,6	728,4 31,8	760,2	750,9 60,1	811,0	846,4 106,1	952,5	859,1 113,5	972,6
Minskning av kortfristiga skulder		—		100,6		84,8		1,8		—
Minskning av disponibla medel		33,6		17,6		—		—		17,8
Minskning av rörlig kredit		84,0		—		—		—		—
Summa		826,2		878,4		895,8		954,3		990,4
Skuldförändring										
Ökning av kortfristiga skulder		117,6								3,6
Ökning av disponibla medel										
Ökning av rörlig kredit				16,6						14,2
Fondering av rundradioöverskott		35,9		5,9		— 21,8		13,7		— 14,7
Egna avskrivningar nominella	341,2		316,4		353,0		403,0		436,1	
finansiella meravskrivn.	89,4	430,6	199,1	515,5	129,4	482,4	81,1	484,1	11,2	447,3
Avskrivningsanslag[1]		57,8		58,0		58,0		62,7		67,4
Övriga kapitalmedel		1,5		1,0		1,0		1,0		1,0
Statsverkslån		109,4		143,7		177,2		203,3		228,5
Verkskapital[2]		73,4		137,7		199,0		189,5		243,1
Summa		826,2		878,4		895,8		954,3		990,4

[1] Inkl. anläggningsbidrag från kunder.
[2] Fonderat rundradioöverskott betraktas som en del av verkskapitalet.

Televerket: Balansräkningar per den 30.6.1966—1971. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag					
	30.6.1966	30.6.1967	30.6.1968	30.6.1969	30.6.1970	30.6.1971
Tillgångar						
Anläggnings- och omsättningstillgångar	7 486,5	8 130,9	8 898,7	9 728,0	10 710,3	11 598,4
Nominell avskrivning	— 4 689,0	— 5 030,2	— 5 346,6	— 5 699,6	— 6 102,6	— 6 538,7
Meravskrivning fr o m 1966/67	—	— 89,4	— 288,5	— 417,9	— 499,0	— 510,2
Summa	2 797,5	3 011,3	3 263,6	3 610,5	4 108,7	4 549,5
Skulder						
Övriga skulder	263,6	360,1	284,0	275,0	357,7	89,1
Rörlig kredit	140,0	56,0	72,6	72,6	72,6	86,8
Statsverkslån[1 2]	1 308,5	1 453,8	1 603,4	1 758,8	1 975,8	2 204,3
Verkskapital[2]	1 000,0	1 073,4	1 211,1	1 410,1	1 599,6	2 056,3
Skattemotsvarighet	—	18,0	38,5	33,0	33,0	33,0
Överskott för utdelning	85,4[3]	50,0	54,0	61,0	70,0	80,0
Summa	2 797,5	3 011,3	3 263,6	3 610,5	4 108,7	4 549,5

[1] Disponerade rundradiomedel betraktas såsom en del av statsverkslånet.
[2] I genomsnitt disponerat statskapital under 1966/67 utgjorde 1 929,9 milj. kr.
[3] Ej inlevererade överskottsmedel.

15 milj. kr. samtidigt som utgifterna på kapitalbudgeten ökar med motsvarande belopp.

Utvecklingen under femårsperioden. Statens järnvägars resultat förslår inte under något av de fem åren till att lämna full utdelning jämte skattekompensation. I räkneexemplet undergår det emellertid en successiv förbättring såtillvida att förlusterna under 1966/67 –1968/69 övergår till att bli mindre överskott under 1969/70–1970/71, vilket kommer till synes i att utdelningen på verkskapitalet, som 1966/67 utgjorde 2 %, under 1970/71 beräknas utgöra drygt 4 %. Eftersom utdelningen varit undernormal har möjlighet att realsäkra verkskapitalet saknats.

11.2.3 Televerket

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Rundradioverksamheten skall enligt affärsverksutredningens förslag separatredovisas och föras på särskild delfond. Av tekniska skäl har emellertid i föreliggande beräkningar rundradion tagits med i televerkets redovisning. Redovisat överskott påverkas emellertid inte härav, eftersom rundradioverksamhetens netto utgör en särskild post på vinst- och förlusträkningen. Televerkets rätt att disponera rundradiomedel har emellertid i viss utsträckning kommit att påverka den finansiella strukturen, eftersom fonderade rundradioöverskott betraktas såsom en del av verkskapitalet och disponerade rundradiomedel som en del av statsverkslånet.

Televerkets prognos bygger i tillämpliga delar på den i samband med anslagsframställningarna för budgetåret 1968/69 uppgjorda prognosen. Justering har emellertid skett för förväntade kostnadsstegringar och för prishöjningar på planerade investeringar.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. Enligt nuvarande ordning utgör televerkets överskott för 1966/67 154,7 milj. kr. vilket representerar 8,0 % på i genomsnitt disponerat statskapital. Televerket har således viss marginal i förhållande till det förräntningskrav på 5,75 % som verket betraktar såsom normerande. Avskrivningar inklusive meravskrivningar på återanskaffningsvärdebasis och inklusive direktavskrivna maskiner och inventarier utgör 503,1 milj. kr.

Affärsverksutredningens förslag till pensionskostnadsberäkningar innebär för televerkets del en merkostnad av ca 65 milj. kr. under 1966/67, vilket varit den väsentligaste orsaken till att avskrivningsutrymmet minskat. Avskrivningarna enligt nya ordningen är emellertid – utom under 1970/71 – att betrakta som fullt tillfredsställande efter de av affärsverksutredningen föreslagna normerna, eftersom de utöver skattemässig planenlig avskrivning även förslår till realsäkring av verkskapitalet.

Betalningsmässiga konsekvenser för statsverket. De betalningsmässiga konsekvenserna vid en övergång under budgetåret 1966/67 blir i stora drag följande. Statsverket får ifrån televerket pensionsinbetalningar som med 65 milj. kr. överstiger utgående pensioner. Investeringsbemyndigandet ökar från 119 milj. kr. till 183 milj. kr. eller med ungefär samma belopp. Inbetalningarna till statsverket ökar med 90 milj. kr. i räntor samtidigt som överskottsinleveranserna minskas med ungefär motsvarande belopp. Dessa transaktioner innebär att staten på driftbudgeten får in inkomster som med 65 milj. kr. överstiger dem som erhålls enligt nuvarande ordning. Å andra sidan ökar utgifterna på kapitalbudgeten med motsvarande belopp.

Utvecklingen under femårsperioden. Televerkets resultat uppfyller under de fyra första åren det uppställda avkastningskravet. Särskilt under åren 1967/68 och 1968/69 förekommer därutöver en betydande grad av konsolidering. Den för 1970/71 beräknade avskrivningen förmår däremot endast realsäkra en liten del av verkskapitalet.

Självfinansieringsgraden – beräknad såsom förhållandet mellan avskrivning och investeringar i anläggningstillgångar – utgör 1966/67 63 %. Vid periodens slut sjunker den till 51 %.

11.2.4 Statens vattenfallsverk

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Investerings- och intäktsutvecklingen bygger på förutsättningarna i den av vattenfallsverket i samband med anslagsframställningen för 1968/69 inlämnade prognosen. Dessa siffror utgår från oförändrat penningvärde. Att de i föreliggande sammanhang kommit till användning samtidigt som man förutsätter ett realsäkringsbehov av 3 % sammanhänger därmed att en penningvärdeförsämring endast i mindre utsträckning kan förmodas slå igenom i vattenfallsverkets prissättning och medelsanvändning för investeringsändamål. Utvecklingen efter upprättandet av prognosen ger emellertid anledning att vänta en snabbare investeringstakt och en – särskilt under slutet av femårsperioden – starkare inkomstutveckling.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. En bedömning av vattenfallsverkets ekonomiska resultat skulle under nuvarande förhållanden ske med utgångspunkt från överskottet i förhållande till i genomsnitt disponerat statskapital. Överskottet utgjorde 1966/67 309,7/4 740,0 = 6,5 %. Enligt nuvarande system bestäms normen för överskottet för vattenfallsverkets del enligt en i verkets finansieringsutredning från 1959 utarbetad, särskild schablonberäkningsmetod som avser att återspegla förhållandena i enskilda kraftföretag. Vid den under 1966/67 gällande normalräntan 5,75 % och med utgångspunkt från en utdelning på 5 % (vattenfallsverket har i finansieringsutredningen använt siffran 6 %) skulle denna schablonmetod fungera på följande sätt.

utdelning på tänkt eget kapital	24 % × 5 %	= 1,20 %
statsskatt 40 % på vinst före skatt och utdel.	4/6 × 24 % × 5 %	= 0,80 %
låneränta	76 % × 5,75 %	= 4,37 %
		6,37 %

Den faktiska procentuella avkastningen, 6,5 %, skall alltså jämföras med normen 6,4 %. Det aktuella årets resultat ligger alltså mycket nära denna norm.

Det förhållandet att pensionskostnaderna enligt nuvarande ordning beräknas på utgiftsbasis samt det schablonartade sätt på vilket skattehänsynen kommer in i beräkningarna försvårar emellertid jämförelser med enskilda företag.

Affärsverksutredningens förslag kan för vattenfallsverkets del sägas innebära att de schablonantaganden som förut ingick i förutsättningarna för förräntningsnormens beräkning flyttas in i redovisningen. Statlig inkomstskatt, ränta och utdelning redovisas alltså separat. Härtill kommer att pensionskostnaderna redovisas periodiserade. Vidare gäller att avskrivningsposten delas upp i reguljär avskrivning och meravskrivning med utgångspunkt från skattelagstiftningens bestämmelser om räkenskapsenlig avskrivning, vilket underlättar jämförelsen med enskilda företag. Det sistnämnda förhållandet är av särskilt stor betydelse, eftersom bedömningen av avskrivningens tillräcklighet i högre utsträckning än tidigare kommer att framstå som det centrala i resultatanalysen. I och med att räntor, nominell avskrivning, erforderlig utdelning jämte därmed sammanhängande skatt och skattekompensation bestritts kommer den finansiella avskrivningen att utgöra en restpost. Den finansiella avskrivningen utgör under året 82,2 milj. kr. vilket utgör drygt 8 % av verkskapitalet. Önskemålet om realsäkring av verkskapitalet har alltså tillgodosetts. I den mån som investeringsutvecklingen under året betraktas som normal kan också självfinansieringen läggas till grund för jämförelser med enskilda företags avkastning. Beräknar man självfinansieringsgraden såsom avskrivning i förhållande till investeringen

Statens vattenfallsverk: Vinst- och förlusträkningar för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

		Enl. nuv. ordn.		Enligt affärsverksutredningens förslag									
		1966/67		1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
Intäkter	Summa		862,6		862,6		947,0		1 012,0		1 070,0		1 129,0
Kostnader													
Kostnader exkl. avskrivning, skatter, pensionskostnader, ränta			235,9		235,9		259,0		261,0		295,0		329,0
Pensionskostnader			28,6		20,9		22,4		24,1		25,8		27,7
Räntor			1,5		193,0		195,4		193,9		192,5		193,3
Avskrivning													
nominell[1]		181,3		230,5		242,0		254,0		268,0		279,0	
finansiell meravskr.[1]		74,0	255,3	82,3	312,8	127,6	369,6	178,1	432,1	187,8	455,8	198,8	477,8
Skatt och skattemotsvarighet			31,6		50,0		50,0		50,0		50,0		50,0
Överskott för utdelning			309,7		50,0		50,6		50,9		50,9		51,2
	Summa		862,6		862,6		947,0		1 012,0		1 070,0		1 129,0

[1] I kolumnen »Enl. nuv. ordn.» avser de bägge posterna nuvarande avskrivning på historiskt anskaffningsvärde resp. meravskrivning på återanskaffningsvärdebasis.

Statens vattenfallsverk: Balansräkningar per den 30.6.1966—1971. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag					
	30.6.1966	30.6.1967	30.6.1968	30.6.1969	30.6.1970	30.6.1971
Tillgångar						
Anläggnings- och omsättningstillgångar	6 973,4	7 548,3	7 996,3	8 476,3	8 972,3	9 459,3
./. Avskrivningsanslag	—	166,0	210,0	310,0	334,0	334,0
./. Nominell avskrivning	2 089,6	2 380,7	2 622,7	2 876,7	3 144,7	3 423,7
./. Meravskrivning fr o m 1966/67	— 2 089,6	82,3 2 629,0	209,9 3 042,6	388,0 3 574,7	575,8 4 054,5	774,6 4 532,3
Summa	4 883,8	4 919,3	4 953,7	4 901,6	4 917,8	4 927,0
Skulder						
Övriga skulder	38,3	26,2	26,2	26,2	26,2	26,2
Rörlig kredit	10,0	63,3	63,3	11,6	13,6	15,0
Statsverkslån[1]	3 724,9	3 749,6	3 762,7	3 762,7	3 773,5	3 779,6
Verkskapital[1]	1 000,0	1 011,8	1 018,3	1 018,3	1 023,7	1 026,8
Skatt och skattemotsvarighet		18,4	32,6	31,9	29,9	28,2
Överskott för utdelning	110,6[2]	50,0	50,6	50,9	50,9	51,2
Summa	4 883,8	4 919,3	4 953,7	4 901,6	4 917,8	4 927,0

[1] I genomsnitt disponerat statskapital under 1966/67 utgjorde 4 740,0 milj. kr.
[2] Ej inlevererade överskottsmedel.

Statens vattenfallsverk: Finansieringsplaner för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag									
	1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
Tillgångsförändring										
Ökning av anläggningstillgångar resp. fasta omsättningstillgångar	345,0 52,6	397,6	418,0 35,0	453,0	462,0 23,0	485,0	486,0 15,0	501,0	477,0 15,0	492,0
Minskning av kortfristiga skulder		11,1		—		—		—		—
Minskning av disponibla medel		42,2		—		0,4		2,0		1,4
Minskning av rörlig kredit		—		—		51,7		—		—
Summa		450,9		453,0		537,1		503,0		493,4
Skuldförändring										
Ökning av kortfristiga skulder		—		—		—		—		—
Ökning av disponibla medel		—		14,8		—		—		—
Ökning av rörlig kredit		53,3		—		—		2,0		1,4
Egna avskrivningar nominella		230,5		242,0		254,0		268,0		279,0
finansiella meravskrivn.		82,3		127,6		178,1		187,8		198,8
Avskrivningsanslag		34,3		44,0		100,0		24,0		—
Övriga kapitalmedel		15,0		5,0		5,0		5,0		5,0
Statsverkslån		23,7		13,1		—		10,8		6,1
Verkskapital		11,8		6,5		—		5,4		3,1
Summa		450,9		453,0		537,1		503,0		493,4

i anläggningstillgångar kommer man under det aktuella året fram till en självfinansiering på 90 %. Denna siffra är i princip användbar för jämförelser med enskilda företags självfinansieringsförhållanden.

Betalningsmässiga konsekvenser i förhållande till statsverket. Inbetalningar resp. utbetalningar mellan vattenfallsverket och statsverket för budgetåret 1966/67 framgår av följande två uppställningar.

Nuvarande ordning: in- och utbetalningar till statsverket 1966/67

inbetalningar		
Inleverans av överskottsmedel		310,6
Ränta å rörlig kredit		1,5
		312,1
utbetalningar		
Avskrivningsanslag		34,3
Ökning i rörlig kredit		59,2
Investeringsbemyndigande		45,8
Saldo, inbetalningsöverskott		*172,8*
		312,1

Enligt affärsverksutredningens förslag: in- och utbetalningar till statsverket 1966/67

inbetalningar		
Inleverans av överskottsmedel		110,6
Ränta å statsverkslån		190,0
Ränta å rörlig kredit		3,0
		303,6
utbetalningar		
Pensionsdifferens		7,7
Avskrivningsanslag		34,3
Ökning i rörlig kredit		53,3
Statsverkslån	23,7	
Verkskapital	11,8	35,5
Saldo, inbetalningsöverskott		*172,8*
		303,6

Utvecklingen under 1966/67 är emellertid i viss utsträckning betingad av att övergången från det gamla till det nya systemet äger rum under detta år. Den viktigaste skillnaden i in- och utbetalningar på sikt synes för vattenfallsverkets del vara att summan av räntor, skattemotsvarighet och utdelning kommer att vara i storleksordningen 50

milj. kr. mindre än överskottsleveranserna enligt nuvarande ordning. Statsbudgetmässigt innebär detta att inkomsterna på driftstaten minskar med i runt tal 50 milj. kr. samtidigt som utgifterna på investeringsstaten minskar med motsvarande belopp.

Utvecklingen under femårsperioden. Vattenfallsverket skulle enligt beräkningarna kunna uppfylla kravet på att lämna full utdelning och skattekompensation jämte realsäkring av verkskapitalet under hela prognosperioden. Särskilt under de sista åren ger avskrivningarna därutöver täckning för en konsolidering av rörelsen.

11.2.5 Domänverket

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Kungl. Maj:t har den 6 juni 1968 bl. a. meddelat nya grunder för domänverkets förvaltning av statens skogar m. m. varvid domänverket erhållit uppdrag att före utgången av 1969 inkomma med underlag för bedömning av avkastningen från domänfonden för kalenderåren 1970–1974. Utarbetandet av ett system för flerårsbudget pågår f. n. Detta arbete har ännu inte framskridit så långt, att resultatet härav kommit till uttryck i beräkningarna för 1969 och 1970. Det bör vidare understrykas att en omläggning av virkesuttagen vid sidan av konjunkturutvecklingen kan komma att spela en betydande roll ur resultatssynpunkt.

Domänverket disponerar vid övergången till den nya ordningen vissa fonder. Det har förutsatts att dessa fonder icke bör tas i anspråk för att balansera uppkommande förluster.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. Någon preciserad målsättning för domänverkets avkastning saknas i nuläget. Sett i relation till statskapitalet som i början av 1966 utgjorde ca 400 milj. kr. ter sig dock det redovisade överskottet på 18 milj. kr. såsom relativt tillfredsställande. Vid bedömningen av domänverkets skatteförhållanden måste hänsyn tagas till det förhållandet att vart och ett av de ca 100 reviren utgör särskild förvärvskälla. De avskrivningar som i tabellen redovisas under »enligt nuvarande ordning» inkluderar sådana direktavskrivna tillgångar som enligt affärsverksutredningens förslag skall bli föremål för aktivering. Avskrivningsposterna i de bägge vinst- och förlusträkningarna för 1966 är således jämförbara.

Det nya systemet innebär pensionskostnader och nominella avskrivningar som ligger något högre än beräkningarna enligt ovan. Det överskott som uppkommer efter bestridande av räntorna på statsverkslånet motsvarar en utdelning på 1,4 %. Utrymme för realsäkring av verkskapitalet saknas.

Övergångens finansiella och budgetmässiga konsekvenser. Domänverkets investeringar finansieras under nuvarande förhållanden helt med löpande driftmedel och påverkar därigenom det redovisade överskottet på riksstatens inkomstsida. Affärsverksutredningens förslag innebär en överflyttning av vissa utgifter till kapitalbudgeten.

Kommentarer till utvecklingen under femårsperioden. Domänverket redovisar enligt den nya ordningen en vinst som kan bedömas såsom undernormal för 1966/67. De följande årens förluster skall enligt beräkningarna minska vid periodens slut.

11.2.6 Försvarets fabriksverk

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Uppgifterna grundas i tillämpliga delar på den i petita 1966/67 inlämnade prognosen. Någon justering för eventuell framtida penningvärdeförsämring har icke ägt rum. Detta förhållande bör beaktas vid jämförelser med det av affärsverksutredningen föreslagna avkastningskravet.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. Enligt nuvarande ordning ligger försvarets fabriksverks överskott i nivå med normal-

Domänverket: Vinst- och förlusträkningar 1966—1970. Belopp i milj. kr.

	Enl. nuv. ordn.	Enligt affärsverksutredningens förslag				
	1966	1966	1967	1968	1969	1970
Bruttoöverskott av rörelsen Summa	155,0	158,7	142,4	133,2	139,9	155,1
Kostnader						
Administration m m	94,4	94,4	98,6	104,4	105,0	107,0
Pensionskostnader: merkostnader enl. affärsverksutredningens förslag	—	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Avskrivning						
nominell	26,5	29,3	30,4	31,0	30,8	29,7
finansiell meravskrivn.	— 26,5	— 29,3	— 30,4	— 31,0	— 30,8	— 29,7
Räntor	0,8	6,0	8,4	9,3	9,3	9,3
Skatt och skattemotsvarighet	15,3	20,1	11,0	8,0	8,0	12,0
Överskott för utdelning	18,0	3,9	— 11,0	— 24,5	— 18,2	— 7,9
Summa	155,0	158,7	142,4	133,2	139,9	155,1

Domänverket: Finansieringsplaner 1966—1970. Belopp i milj. kr.

	Enl. affärsverksutredningens förslag				
	1966	1967	1968	1969	1970
Tillgångsförändring					
Ökning av anläggningstillgångar	37,5	29,6	22,1	22,8	22,8
Ökning av omsättningstillgångar	16,0	14,8	— 0,6	0,8	—
Minskning av disponibla medel	24,0	14,4	24,5	18,2	7,9
Fondupplösning	1,8	—	—	—	—
Summa	79,3	58,8	46,0	41,8	30,7
Skuldförändring					
Ökning av skulder	0,3	5,9	—	—	—
Ökning av rörlig kredit	25,5	9,3	15,0	11,0	1,0
Anslag till inköp av naturvårdsobjekt	—	6,5	—	—	—
Egna avskrivningar, nominella	29,3	30,4	31,0	30,8	29,7
Varulagerreserv	—	6,7	—	—	—
Fonderade medel	0,2	—	—	—	—
Statsverkslån	12,0	—	—	—	—
Verkskapital	12,0	—	—	—	—
Summa	79,3	58,8	46,0	41,8	30,7

Domänverket: Balansräkningar per den 31.12.1966—1970. Belopp i milj. kr.

	Enl. affärsverksutredningens förslag				
	1966	1967	1968	1969	1970
Tillgångar					
Anläggnings- och omsättningstillgångar	524,4	538,4	528,9	521,7	514,8
Balanserad förlust	—	11,0	35,5	53,7	61,6
Summa	524,4	549,4	564,4	575,4	576,4
Skulder					
Övriga skulder	14,6	22,5	22,5	22,5	22,5
Rörlig kredit	32,5	41,8	56,8	67,8	78,8
Investeringsfond	30,8	30,8	30,8	30,8	30,8
Dispositionsfond	48,7	48,7	48,7	48,7	48,7
Lagerreserv	9,0	15,7	15,7	15,7	15,7
Naturvårdsfond	1,0	7,5	7,5	7,5	7,5
Verkskapital	283,2	283,2	283,2	283,2	283,2
Statsverkslån	99,2	99,2	99,2	99,2	99,2
Överskott för utdelning	5,4	—	—	—	—
Summa	524,4	549,4	564,4	575,4	576,4

räntan på disponerat statskapital. Inkomsterna medger emellertid härvid ingen avskrivning utöver avskrivningar på historiskt anskaffningsvärde.

Övergången till nuvarande ordning medför ökade pensionskostnader med 3 milj. kr. Denna belastning medför att det – efter bestridande av ränta på statsverkslånen – uppkommer en förlust på 0,6 milj. kr. Eftersom försvarets fabriksverk vid övergången till den nya ordningen disponerar fonderade medel till ett belopp av ca 20 milj. kr. är det emellertid möjligt att under 1966/67 ta i anspråk dessa medel som fonderats för i huvudsak utveckling och rationalisering för att täcka förlust jämte utdelning.

Övergångens finansiella och budgetmässiga konsekvenser. Statsverket erhåller pensionsavgifter som med 3 milj. kr. överstiger fak-

Försvarets fabriksverk: Vinst- och förlusträkningar för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enl. nuv. ordn.	Enligt affärsverksutredningens förslag				
	1966/67	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Intäkter						
Inkomster	214,0	214,0	305,0	350,0	400,0	375,0
Förlust	—	0,6	2,0	—	—	—
Summa	214,0	214,6	307,0	350,0	400,0	375,0
Kostnader						
Kostnader exkl. avskrivning, skatter, pensionskostnader och ränta	193,8	193,8	277,7	316,2	358,8	331,4
Pensionsutgifter	7,3	10,3	14,3	17,2	19,2	18,7
Avskrivning						
nominell	5,4	5,4	7,2	8,5	10,2	10,5
finansiell meravskr.	—	—	—	—	—	—
	5,4	5,4	7,2	8,5	10,2	10,5
Skatter och skattemotsvarighet	—	—	—	0,4	1,4	2,1
Räntor	1,1	5,1	7,8	7,3	9,0	10,2
Överskott för utdelning	6,4	—	—	0,4	1,4	2,1
Summa	214,0	214,6	307,0	350,0	400,0	375,0

Försvarets fabriksverk: Finansieringsplaner för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag				
	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Tillgångsförändring					
Ökning av anläggningstillgångar (brutto)	34,4	49,3	60,5	53,7	40,4
Ökning av fasta omsättningstillgångar	33,7	54,8	— 25,0	18,0	— 10,0
./. Ändring av erhållna förskott och skuld till landsting	— 1,5	3,9	— 15,3	— 20,2	9,8
	66,6	108,0	20,2	51,5	40,2
Minskning av disponibla medel	— 16,2	— 0,9	1,0	— 1,0	—
Förlust	—	—	1,5	—	—
Summa	50,4	107,1	22,7	50,5	40,2
Skuldförändring					
Ökning av disponibla medel	—	—	—	—	0,7
Rörlig kredit	2,2	— 3,3	1,0	6,9	—
Ianspråktagande av fondering	— 3,1	— 5,3	— 5,7	— 5,8	—
Egna avskrivningar, nominella	5,4	21,0	8,5	10,0	10,3
Statsverkslån	31,7	44,3	13,1	18,2	14,3
Verkskapital	14,2	50,4	5,8	20,7	14,9
Summa	50,4	107,1	22,7	50,5	40,2

Försvarets fabriksverk: Balansräkningar per den 30.6.1966—1971. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag					
	30.6.1966	30.6.1967	30.6.1968	30.6.1969	30.6.1970	30.6.1971
Tillgångar						
Anläggningstillgångar	177,9	210,1	259,4	319,9	373,6	414,0
Omsättningstillgångar	136,3	167,6	232,0	215,0	240,0	225,0
Nominella avskrivningar	— 69,7	— 72,9	— 93,9	— 102,4	— 112,4	— 122,7
Balanserad förlust	—	—	—	—	—	—
Summa	244,5	304,8	397,5	432,5	501,2	516,3
Skulder						
Övriga skulder	116,3	131,6	138,2	159,0	186,3	171,5
Rörlig kredit	5,0	7,2	3,9	4,9	11,8	11,8
Verkskapital	50,0	64,2	114,6	120,4	141,1	156,0
Statsverkslån	53,3	85,0	129,3	142,4	160,6	174,9
Fonderade vinstmedel[1]	19,9	16,8	11,5	5,4	—	—
Överskott för utdelning	—	—	—	0,4	1,4	2,1
Summa	244,5	304,8	397,5	432,5	501,2	516,3

[1] Efter täckande av årets förlust och efter bestridande av den utdelning från föregående år, som översteg vinsten.

tiska pensionsutbetalningar. I gengäld måste fabriksverket ta i anspråk motsvarande belopp av kapitalmedel eller rörlig kredit för att täcka förlust jämte utdelning. Inkomsterna på driftstaten ökar alltså med samma belopp som utgifterna, dvs. med 3 milj. kr.

Kommentarer till utvecklingen under femårsperioden. Trots förlusterna under de två första åren och det undernormala överskottet det tredje kan stipulerad utdelning upprätthållas genom ianspråktagande av fonderade medel. De två sista åren uppvisar

Luftfartsverket: Vinst- och förlusträkningar för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enl. nuv. ordn.	Enligt affärsverksutredningens förslag				
	1966/67	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71
Intäkter						
Inkomster	60,4	60,4	67,9	76,2	84,5	93,6
Statligt bidrag	25,0	25,0	22,5	20,0	17,5	15,0
Summa	85,4	85,4	90,4	96,2	102,0	108,6
Kostnader						
Kostnader exkl. avskrivning, skatter, pensionskostnader, räntor	58,9	58,9	61,7	67,0	72,1	77,8
Pensionskostnader	3,0	5,8	6,2	6,6	7,0	7,4
Räntor	11,9	9,1	9,3	9,4	9,6	9,8
Avskrivning						
nominell[1]	11,6[2]	11,6[2]	10,8	11,4	12,2	12,7
finansiell meravskrivn.	— 11,6	— 11,6	— 10,8	— 11,4	— 12,2	— 12,7
Skattemotsvarighet		—	—	—	—	—
Överskott för utdelning	—	—	2,4	1,8	1,1	0,9
Summa	85,4	85,4	90,4	96,2	102,0	108,6

[1] I kolumnen »Enl. nuv. ordn.» avser posten avskrivning på historiskt anskaffningsvärde.
[2] Härav utgör 4,2 milj. kr. särskild avskrivning på från televerket överförda tillgångar.

Avskrivningskrav:					
(utöver nominell avskrivning)					
realsäkring (obeskattad)	1,5	1,6	1,8	1,9	2,0
skattemotsvarighet	1,7	1,8	2,0	2,1	2,2
överskott för utdelning	2,5	2,7	3,0	3,2	3,3
Summa	5,7	6,1	6,8	7,2	7,5

Luftfartsverket: Finansieringsplaner för 1966/67—1970/71. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag									
	1966/67		1967/68		1968/69		1969/70		1970/71	
Tillgångsförändring										
Ökning av anläggningstillgångar resp.	7,4		42,3		29,7		29,8		29,8	
fasta omsättningstillgångar	0,6	8,0	0,5	42,8	0,5	30,2	0,5	30,3	0,5	30,3
Överföring från televerkets fond		51,2		—		—		—		—
Minskning av disponibla medel		—		1,8		0,6		0,7		0,2
Summa		59,2		44,6		30,8		31,0		30,5
Skuldförändringar										
Övriga skulder		1,1		0,6		0,6		0,6		0,5
Egna avskrivningar (statliga) nominella	11,6		10,8		11,4		12,2		12,7	
finansiella meravskrivn.	—	11,6	—	10,8	—	11,4	—	12,2	—	12,7
Avskrivningsmedel (kommunala)		—		21,3		11,9		11,9		11,9
Från televerket överförda investeringsmedel		37,8		—		—		—		—
Statsverkslån		4,4		6,0		3,4		3,2		2,7
Verkskapital		4,3		5,9		3,5		3,1		2,7
Summa		59,2		44,6		30,8		31,0		30,5

Luftfartsverket: Balansräkningar per den 30.6.1966—1971. Belopp i milj. kr.

	Enligt affärsverksutredningens förslag					
	30.6.1966	30.6.1967	30.6.1968	30.6.1969	30.6.1970	30.6.1971
Tillgångar						
Anläggnings- och omsättningstillgångar	332,1	391,3	438,3	468,5	498,8	529,1
Nominell avskrivning	— 101,8	— 151,2	— 183,3	— 206,6	— 230,7	— 255,3
Summa	230,3	240,1	255,0	261,9	268,1	273,8
Skulder						
Övriga skulder	3,1	4,2	4,8	5,4	6,0	6,5
Verkskapital[1]	50,0	54,3	60,2	63,7	66,8	69,5
Statsverkslån[1]	177,2	181,6	187,6	191,0	194,2	196,9
Skattemotsvarighet	—	—	1,0	0,7	0,4	0,4
Överskott för utdelning	—		1,4	1,1	0,7	0,5
Summa	230,3	240,1	255,0	261,9	268,1	273,8

[1] I genomsnitt disponerat statskapital under 1966/67 utgjorde ca 230 milj. kr.

en ökande men fortfarande undernormal vinst på rörelsen. Under femårsperioden har inga avskrivningar utöver de nominella kunnat genomföras. Nominella avskrivningar ter sig små såväl i förhållande till tillgångsvärden som i relation till anskaffningen av anläggningstillgångar under perioden.

11.2.7 Luftfartsverket

Antaganden och förutsättningar bakom beräkningarna. Luftfartsverkets uppgifter

baseras i tillämpliga delar på en av Kungl. Maj:t fastställd plan för avtrappningen av det statliga driftbidraget. För att ernå jämförelse har ett statligt driftbidrag införts för 1966/67 om 25 milj. kr. trots att sådant icke utgått i verkligheten.

Resultatbedömning enligt nuvarande system och enligt affärsverksutredningens förslag. Eftersom luftfartsverket erhåller statliga driftbidrag för täckande av förluster under en övergångsperiod, saknas egentliga möjligheter att jämföra resultatbedömningen enligt nuvarande ordning och enligt affärsverksutredningens förslag. Det av affärsverksutredningen framlagda förslaget till avkastningskrav innebär en skärpning i förhållande till nuvarande ordning.
Övergångens finansiella och budgetmässiga konsekvenser. Vid oförändrade statliga driftbidrag innebär affärsverksutredningens förslag endast en omfördelning mellan å ena sidan pensionskostnader och å andra sidan räntor, utdelning och skattemotsvarighet. Detta kommer till synes såsom en omflyttning mellan olika inkomstposter på driftbudgeten.

11.3 *Affärsverkens ekonomiska handlande med utgångspunkt från affärsverksutredningens förslag*

11.3.1 Konkurrens och investeringsbenägenhet som effektivitetsstimulerande faktorer

En hörnsten i utredningens förslag till finansieringssystem för affärsverken är att ett verks utvecklingsmöjligheter skall vara beroende av dess möjligheter att driva rörelsen på ett lönsamt sätt. God lönsamhet kan samhällsekonomiskt ses som en indikation på att behovet av företagets tjänster är stort, medan bristande lönsamhet kan motivera att expansionssträvanden hålls tillbaka. I de affärsverk där konkurrenselementet är mindre påtagligt får långtidsplaneringen i viss utsträckning ersätta marknadsmekanismens inflytande på företagets utveckling.

Inom de flesta företag är ledningen jämte olika grupper av befattningshavare intresserade av att hos företagets ägare och finansiärer få gehör för olika investeringsönskemål. En ordning, som understryker sambandet mellan nuvarande och framtida lönsamhetsläge och expansionsmöjligheterna på sikt, bör således enligt utredningens uppfattning kanalisera denna investeringsbenägenhet i riktning mot ökad effektivitet och förbättrad lönsamhet.

11.3.2 Affärsverkens produktionspolitik

För vissa företag brukar man tala om begreppet servicepolitik som skilt från dess produktionspolitik. För de statliga affärsverken gäller att de i stor utsträckning producerar tjänster. Därav följer att det är svårt att göra någon distinktion mellan produktion och service. När det i fortsättningen talas om produktionspolitik innefattas där också vad som i andra sammanhang kallas servicepolitik.

För ett affärsverk som befinner sig i en utpräglad konkurrenssituation kommer det ständigt pågående växelspelet med konkurrenterna att innebära att marknadsmekanismen får ett påtagligt inflytande på dess service- och produktionspolitik. För att hävda sig måste företaget prestera en lika god eller bättre avvägning än konkurrenterna mellan konsumentens önskemål om service och produktutformning och det pris som produkten betingar. Det krävs också en aktiv försäljningsinsats för att skapa ett utrymme för en större produktionsvolym. Konkurrensen tvingar vidare till en fortlöpande bedömning av vilka delar av sortimentet som skall marknadsföras och av lönsamheten att producera till olika kundgrupper.

För ett affärsverk i en monopolsituation eller i ett marknadsläge där konkurrensen är mindre framträdande är emellertid inte detta behov av marknadsanpassning och marknadspåverkan lika påträngande. Medan man för konkurrensverkens del kan acceptera att produktions- och servicepolitiken styrs av konkurrensen och marknadsmekanismen förefinns således för de verk där konkur-

rensinslaget är mindre starkt ett behov av att på annat sätt åstadkomma hänsynstagande till produktionsutformnings- och servicesynpunkterna. Långtidsplaneringen i sådana verk inriktas i större utsträckning än i konkurrensverken på att kartlägga och tillgodose de konsumentsynpunkter som inte kommer till uttryck via marknadsmekanismen. Härvid kan en undersökning av köer och väntetider ge underlag för en bedömning av den utsträckning i vilken den förda pris- och produktionspolitiken har kunnat balansera marknadsefterfrågan. Jämförelser mellan priser och produktionskostnader på olika marknadsavsnitt kan utvisa hur företaget utnyttjar sin marknadsställning. I vissa fall kan det vara lämpligt att man i syfte att få underlag för dylika bedömningar låter genomföra systematiska undersökningar av kundreaktionerna inför förändringar i produktionsutformning och service. I den långtidsplanering som affärsverken i samråd med vederbörande fackdepartement bedriver, bör denna bevakning ingå som ett fortlöpande led.

11.3.3 Prissättningspolitikens roll i utvecklingen

Det är enligt utredningens uppfattning väsentligt att affärsverkets ledning har en klar uppfattning om prispolitikens roll i företagets långsiktiga utveckling. Det bör således föreligga en genomtänkt filosofi i fråga om prisstruktur och prisdifferentiering samt i sådana frågor som prisnivåns anpassning till konkurrensläge och kostnadsnivå. Grundläggande för utformningen av denna långsiktiga filosofi blir uppfattningen om hur priset påverkar efterfrågans intensitet och inriktning samt hur dessa efterfrågeändringar återverkar på företagets kostnader och finansieringsmöjligheter.

Med det i detta betänkande framlagda förslaget till finansieringssystem avser utredningen också att befrämja en långsiktig prispolitisk planering inom affärsverken. Det bör i ännu högre grad än tidigare bli angeläget för affärsverken att se prispolitiken inte enbart såsom ett uttryck för önskemålet att i ett visst givet nuläge uppnå de för kostnadstäckning erforderliga intäkterna utan såsom ett aktivt instrument som skapar betingelser för verkets fortsatta utveckling.

Frågor som kommer att kräva särskild uppmärksamhet i samband med utformningen av den långsiktiga prispolitiken är bl. a. prissättningen i samband med introduktion av nya varor eller tjänster, prissättningen gentemot kunder som köper flera av företagets produkter »i paket» samt möjligheterna att föra en prispolitik som underlättar en anpassning mellan efterfrågan och en etappvis genomförd kapacitetsökning. Prispolitiken kan också behöva utformas med tanke på konkurrenternas motåtgärder och med hänsyn till de återverkningar den i vissa fall kan komma att få på efterföljande led i distributionskedjan.

11.3.4 Bindningar i prisstrukturen

Särskilt under tidigare perioder har affärsverkens prispolitik karakteriserats av bindningar i den meningen att man satt lika priser för en vara eller en tjänst trots att kostnaden för framställningen av nyttigheten ifråga varierat avsevärt från fall till fall. Ett typexempel utgör den tidigare bindningen i järnvägstaxan till »enhetlighet i tiden och rummet», dvs. samma taxa per ton- eller personkilometer oberoende av trafikintensitet eller av kostnadsskillnader som är betingade av belastningsvariationer.

Till en del kan denna enhetlighet i prisstrukturen vara betingad av hanterlighetssynpunkter. Detta är särskilt viktigt när det gäller posttaxorna. Svårigheten att med tillräckligt stor noggrannhet kunna bestämma de skillnader i framställningskostnad som föreligger mellan de olika enheterna kan också utgöra argument för att ta ut ett enhetligt pris. Man slipper härvid ifrån svårigheterna att på ett adekvat sätt fördela de med framställningen av produkterna ifråga förenade gemensamma kostnaderna.

Andra motiv för dylika bindningar i pri-

serna torde emellertid historiskt sett vara rättvise- eller solidaritetsskäl eller renodlat sociala motiv. Det kan i allmänhetens ögon te sig rimligt att alla telefonabonnenter skall betala samma taxa trots att det föreligger betydande kostnadsdifferenser mellan tätorter och glesbygd när det gäller att installera och underhålla telefonförbindelser. På liknande sätt har man tidigare beträffande järnvägstaxan hävdat att geografiska kostnadsdifferenser inte skulle få slå igenom i järnvägstaxan.

Prisbindningar av denna typ förekommer också utanför de offentliga företagen. Även enskilda företag torde i sin prissättning ofta se sig tvingade att i viss mån ta hänsyn till vad den allmänna opinionen betraktar såsom en skäligt utformad prispolitik. Detta kan medföra att man levererar även till icke lönsamma kunder, att man avstår från att ta ut högre pris för extrema storlekar eller varianter i sortimentet, att man underlåter att differentiera priserna med hänsyn till belastningsvariationerna osv. Ändringar beträffande sådana bindningar brukar ofta förutsätta att branschen som helhet träffas av försämrad lönsamhet. I sådana lägen kan bindningarna luckras upp till förmån för en prissättning som i högre grad ansluter sig till förekommande kostnadsdifferenser.

Även inom affärsverken kan man såsom resultatet utav försämrad lönsamhet eller ökad konkurrens spåra en tendens till uppluckring av vissa bindningar i priserna. Inom statens järnvägar har konkurrensen från lastbilstrafiken varit en aktivt bidragande faktor till att man velat frångå principen om taxans enhetlighet i tiden och rummet. Vidare behandlade 1956 års postutredning frågan om inte konkurrensen från enskilda trycksaksdistributörer skulle framdeles kunna tvinga fram en återgång till särskilt lokalporto. Vad gäller affärsverk där konkurrensinslaget är mindre framträdande och där avkastningen utvecklas tillfredsställande finns däremot inget sådant korrektiv gentemot bindningar i taxestrukturen som med hänsyn tagen till kostnadssituationens utveckling framstår såsom överdrivna.

11.3.5 Prisförändringar på kort sikt

Utredningens förslag till finansieringssystem avser att underlätta genomförandet av en smidigare prispolitik än vad som är möjligt under rådande förhållanden. Möjligheterna till fondering och extraavskrivningar medför att affärsverken kan genomföra en viss resultatutjämning mellan olika år. Detta innebär fördelar inte endast när det gäller utjämning mellan av konjunkturvariationer betingade goda och dåliga år, utan också när det gäller att anpassa prisnivån till en stigande kostnadstrend. Särskilt i sådana situationer där genomförandet av täta prisändringar medför omfattande administrativa problem kan möjligheterna till resultatutjämning mellan åren efter den senaste och före nästkommande prisjustering innebära vissa lättnader.

11.3.6 Affärsverkens investeringspolitik

Bedömningen av angelägenhetsgraden av ett offentligt företags investeringar kan ske efter två olika principer. Man kan å ena sidan försöka kvantifiera eller skaffa sig en allmän föreställning om den »nytta» som investeringen medför på olika håll i samhället. Man kan å andra sidan begränsa bedömningen till att omfatta de intäkter som det är marknadsmässigt möjligt för affärsverket att tillgodogöra sig från projektet ifråga.

Den förra, »samhällsekonomiska», bedömningen tenderar i allmänhet att framställa investeringen i en mera fördelaktig dager än vad fallet blir om man anlägger det senare, »företagsekonomiska», betraktelsesättet. Att så blir fallet beror på att det ofta inte är marknadsmässigt möjligt för verket att tillgodogöra sig intäkter som motsvarar alla de fördelar som projektet ifråga skapar inom samhället. Även om verket tillämpar en långt driven prisdifferentiering är det således ofrånkomligt att vissa avnämare av produkterna eller tjänsterna får betala ett lägre pris än som svarar mot den ekonomiska fördel som kommit dem till del eller att projektet ger dem indirekta fördelar

som det över huvud taget inte är möjligt att prissätta. Traditionella krav på enhetlighet i prissättningen och andra begränsningar i möjligheterna att differentiera priserna kan accentuera detta förhållande.

Rent principiellt kan hävdas att den samhällsekonomiska bedömningen vore den måttstock efter vilken angelägenhetsgraden av ett offentligt företags investeringar borde bedömas. En samlad samhällsekonomisk bedömning av ett investeringsprojekts alla fördelar borde ge den bästa överblicken beträffande dess berättigande.

Svårigheten att praktiskt genomföra en sådan bedömning är emellertid betydande. Det är exempelvis ofta ogörligt att kvantitativt precisera investeringens samhällsekonomiska värde. Det tillkommer också svårigheter att avgöra om det endast är primära eller också sekundära effekter som skall tillgodoräknas investeringen ifråga.

Att enskilda företags investeringsbedömning normalt inte innefattar hänsyn till annat än det ekonomiska värde som företaget kan tillgodogöra sig i form av intäkter kan anföras såsom den väsentligaste invändningen mot ett ensidigt användande av den samhällsekonomiska bedömningen för affärsverkens investeringar. Det föreligger otvivelaktigt viss fara för att samordningen mellan enskilda och offentliga företags investeringar kan bli lidande på att olika investeringskriterier används i de bägge sektorerna. Det kan exempelvis inträffa att enskilda företags investeringar på grund av olikheten i investeringskriterier får stå tillbaka för samhällsekonomiskt sett mindre angelägna investeringar inom offentliga företag. Denna fara för felaktig resursallokering är särskilt stor när affärsverket befinner sig i en konkurrenssituation gentemot enskilda företag inom eller utom den egna branschen.

Tillämpad praxis torde utvisa att såväl samhällsekonomiska som företagsekonomiska synpunkter får göra sig gällande ifråga om de olika affärsverkens investeringspolitik. Den företagsekonomiska bedömningen har framför allt tagit sikte på att ett visst minimikrav beträffande lönsamhet skall vara uppfyllt för att ett investeringsprojekt skall kunna genomföras. Att verksamheten skall vara affärsmässig har alltså ansetts innebära att man måste kräva att investeringarna skall ge affärsverket intäkter som förslår till avskrivning jämte ränta på den icke avskrivna delen av grundinvesteringen.

De tidigare diskuterade bindningarna i affärsverkens pris- och servicepolitik kan också återverka på investeringsbedömningen. Genomförandet av ett visst investeringsprojekt i ett tätortsområde kan exempelvis sett för sig självt te sig fördelaktigt därför att det åstadkommer en väsentlig höjning av servicenivån i distriktet till en mycket liten merkostnad. Om kravet på geografisk likställighet i servicehänseende medför att verket ser sig tvingat att kanske till mycket hög kostnad genomföra motsvarande projekt också i glesbygdsområdena, utan att kunna differentiera sina priser för den uppkommande merkostnaden, kommer bedömningen att gestalta sig annorlunda. Bindningarna i prisstrukturen kan också medföra att olika typer av investeringsprojekt bedöms annorlunda jämfört med vad som varit fallet om en mer marknadsmässig prissättning hade varit rådande. En prissänkning i ett marknadssegment med stor priskänslighet skulle exempelvis kunna skapa förutsättningar för en övergång till ny produktionsteknik, som i sin tur skulle kunna förbättra lönsamheten i distriktet. Detta förbättrade ekonomiska resultat skulle i sin tur kunna komma samtliga kunder tillgodo, eventuellt i form av allmänna prissänkningar. Tvånget att genomgående upprätthålla lika höga priser kan emellertid omöjliggöra en sådan för alla parter fördelaktig utveckling. Förutom bindningar i priserna kan också sådana prisstrukturskillnader som avstånds- och belastningsdifferentiering, uppdelning i fast och rörlig avgift m. m. få liknande återverkningar på investeringsbedömningen.

I samband med långtidsplaneringen av affärsverkens investeringspolitik bör dessa förhållanden vinna särskilt beaktande. Granskningen bör ta sikte på att klargöra vilka ändringar i prissättning och service-

politik som den framtida investeringspolitiken kan komma att aktualisera. I den mån som en dylik översyn ger vid handen att gällande pris- och servicepolitiska bindningar framdeles kommer att framstå såsom omotiverade bör nya principer för prissättningen tas under övervägande.

12 Affärsverkens ställning i statsbudgeten, ekonomisk redovisning och kontroll

I kapitel 4 har lämnats en redogörelse för affärsverkens nuvarande ställning i statsbudgeten samt för de författningar, riktlinjer och tillämpningar för olika moment som ingår i affärsverkens ekonomiska handlande, såsom kapitalförsörjning, investeringar, avskrivningar, taxor och priser, driftstat, redovisning m. m.

I kapitel 10 har affärsverksutredningens förslag preciserats. Förslagen medför vissa ändringar såväl inom nu gällande statliga budgetprinciper som av affärsverkens budgeterings- och redovisningsprinciper. Sammanfattningsvis berör affärsverksutredningens förslag – utöver affärsverkens ställning i statsbudgeten – direkt vissa delar av affärsverkens ekonomiska redovisning och kontroll, nämligen anslags- och driftstat, finansiering, uppdelning av statskapitalet i verkskapital och statsverkslån, räntebetalning och utdelning, fonderingar och skattebetalning eller skattemotsvarighet, pensionskostnader och -utgifter liksom redovisningens och verksamhetsberättelsernas utformning.

I det följande behandlas först affärsverkens ställning i statsbudgeten och de förändringar inom denna som affärsverksutredningens förslag föranleder. Därefter redovisas i ett antal efterföljande avsnitt den inverkan utredningens förslag får inom affärsverken på dess ekonomiska redovisning och kontroll m. m. Slutligen lämnas i bilaga nr 4 en verksvis upprättad sammanfattning av nuläget, liksom planerade och pågående åtgärder avseende verkens interna redovisningssystem.

12.1 *Affärsverkens ställning i statsbudgeten*

12.1.1 Nuvarande ordning

Affärsverkens nuvarande ställning i statsbudgeten leder sitt ursprung från 1911 års budgetreform. Genom denna reform inordnades de affärsdrivande verken på ett enhetligt sätt i budgetsystemet. För varje verk inrättades då en särskild kapitalfond som fick karaktären av en fristående produktiv fond utanför den egentliga statsförvaltningen med eget konto i rikshuvudboken. Från detta konto skulle årets behållna avkastning överföras till vederbörlig inkomsttitel i riksstaten och till detta konto skulle överföras den kapitalökning som anvisades som anslag på riksstaten.

Före 1911 års budgetreform, som är grundläggande för riksstatens nuvarande uppställning, finansierades investeringar inom affärsverken huvudsakligen på fyra olika sätt:

1) Verket disponerade överskottsmedel på rörelsen
2) Anslag lämnades på riksstaten av statsverkets medel
3) Anslag anvisades att utgå från riksgäldskontoret av lånemedel

4) Lån lämnades från riksgäldskontoret av lånemedel.

Genom nämnda budgetreform slopades rätten att reservera en del av överskottet för verket. Vidare skulle anslag i form av lån ej längre förekomma. Hela den för året avsedda nyinvesteringen skulle i riksstaten upptagas såsom anslag. Avskrivningsmedel fick emellertid avsättas till förnyelsefond, som verken hade rätt att använda för ersättningsanskaffning.

Vid den omläggning av kapitalbudgeten som genomfördes fr. o. m. budgetåret 1944/45 berövades affärsverken rätten att själva bestämma över dispositionen av avskrivningsmedlen. Detta skedde under hänvisning till den alltmer svårbedömbara gränsdragningen mellan nyanskaffning och ersättningsanskaffning. Anslag över riksstaten anvisas nu för hela det belopp som skall investeras. Vid finansieringen skall i första hand anlitas avskrivningsmedel och övriga disponibla kapitalmedel, såsom försäljningsmedel, och i sista hand medel rekvireras från riksgäldskontoret. Även avsättningar till pensionsfonder upphörde. Dessa medel hade tidigare kunnat disponeras av affärsverken utan statsmakternas beslut.

Medel till affärsverkens investeringar anvisades till en början uppdelade på ett flertal olika anslag men successivt koncentrerades medelsanvisningen till allt färre anslag för att ge affärsverken en ökad handlingsfrihet vid dispositionen av anvisade medel. I detta syfte infördes även 1945 särskilda dispositionsanslag, som skulle användas dels för oförutsedda arbeten eller anskaffningar, dels för täckande av brist på annat anslag. Dispositionsanslaget fick fritt disponeras av verken upp till en kostnad av högst 100 000 kr. för varje särskilt behov. På förslag av 1953 års utredning om de statliga företagsformerna genomfördes efter beslut av 1962 års riksdag en ytterligare anslagskoncentration, som innebar att anslagen till affärsverken sammanfördes till i princip ett enda kollektivanslag för varje verk.

För investeringarna brukar årligen fastställas en totalram. I riksstaten anvisat anslag överstiger emellertid regelmässigt denna ram. Härigenom har skapats en marginal som möjliggör för Kungl. Maj:t att anpassa medelsförbrukningen under löpande budgetår till ändrade förhållanden. Dispositionsanslagen har i samband därmed slopats.

Beträffande driftutgifterna föreslog företagsformsutredningen att den löpande utgiftsregleringen borde delegeras till verken själva. Någon invändning häremot har inte gjorts från statsmakternas sida.

För affärsverkens investeringar, dvs. utgifter som ej belastar driften, anvisas investeringsanslag på kapitalbudgeten. Dessa investeringsanslag kompletteras för varje affärsverk med en investeringsstat. Investeringsstaten uppställes som ett konto som på utgiftssidan upptar bruttoinvesteringarna, för vilka riksdagen anvisat investeringsanslag, och på inkomstsidan anger hur dessa investeringar beräknas komma att finansieras. Inkomstsidan omfattar i regel fyra poster. Den första posten avser avskrivningsmedel från riksstaten och utgör bidrag till vissa investeringar för vilka affärsverken ej ansetts böra åläggas förräntningsplikt. Den andra posten, som är den dominerande, omfattar affärsverkens egna avskrivningar. På den tredje posten, som benämnes övriga kapitalmedel, redovisas i huvudsak inkomster vid försäljning av kapitaltillgångar. Härvid räknas som inkomst den del av köpeskillingen som motsvarar den försålda tillgångens nettovärde. Överstiger köpeskillingen med minst 100 000 kr. detta värde skall emellertid det bokförda värdet uppskrivas i nivå med köpeskillingen, som i sådant fall i sin helhet kommer att tillföras investeringsstaten såsom inkomst. Vad som ytterligare erfordras för täckning av investeringsutgifterna tillskjutes av riksgäldskontoret och redovisas i en fjärde post under rubriken investeringsbemyndigande.

12.1.2 Budgettekniska konsekvenser av affärsverksutredningens förslag

Fondering av vinstmedel. Affärsverksutredningens förslag att affärsverken skall få rätt att fondera en del av sitt överskott kan synas innebära en återgång till de förhållanden,

som rådde före 1911 års budgetreform. Så är emellertid ej fallet, eftersom utredningens mening inte är att denna vinstdisposition skall ske vid sidan av riksstaten utan inom ramen för nu gällande budgetprinciper. Detta innebär att ur budgetteknisk synpunkt följande två villkor skall uppfyllas. Det ena villkoret kan härledas från principen att investeringarna på kapitalbudgeten skall redovisas brutto, vilket innebär att även den del av investeringarna som finansieras med egna medel skall täckas med anslag. Det andra villkoret grundas på principen att förändringar i statens nettoförmögenhet skall redovisas öppet på budgetutjämningsfonden.

För att tillgodose det första kravet bör fonderade vinstmedel uppföras såsom en inkomstpost på investeringsstaten under en ny rubrik benämnd Fonderade vinstmedel. Fondering av vinstmedel kommer att minska behovet av tillskott från riksgäldskontoret. Eftersom det bokförda kapitalet på affärsverksfonden endast ökar med det belopp som erhålls från riksgäldskontoret, får fonderingen av vinstmedel samma verkan som användningen av avskrivningsmedel. Så länge avkastning på dessa medel ej krävs kan detta inte sägas innebära något avsteg från gällande principer för den statliga förmögenhetsredovisningen.

Annat blir förhållandet när det utdelningsgrundande kapitalet skall ökas med fonderade vinstmedel. För att det andra av ovan angivna villkor skall uppfyllas måste dessa vinstmedel då utbytas mot tillskott från riksgäldskontoret. Man kan därvid gå motsatta vägen över investeringsstaten. Såsom utgift på investeringsstaten (i riksstat och budgetredovisning som minuspost under rubriken Fonderade vinstmedel) redovisas ett mot kapitalökningen svarande belopp som tillförs riksstatens inkomstsida. Nämnda utgift på investeringsstaten ökar det belopp som behöver tillskjutas från riksgäldskontoret såsom investeringsbemyndigande.

Det är emellertid även möjligt att redovisa en sådan kapitalökning vid sidan av budgeten. Så skedde budgetåret 1961/62, då riksbankens fordran på svenska staten nedskrevs med 500 milj. kr. Detta innebar i realiteten en inleverans av ackumulerade vinstmedel till statsverket. Om dessa vinstmedel i vanlig ordning fortlöpande inlevererats hade de redovisats såsom en inkomst för driftbudgeten och kommit att påverka budgetutjämningsfondens ställning. Till den stora ökningen av riksbankens vinst hade i väsentlig mån bidragit insättning i riksbanken av steriliserade statsinkomster samt investeringsfondsmedel. Härigenom hade utfallet av driftbudgeten försämrats dels genom ökade ränteutgifter för upplåning och dels genom minskade skatteinkomster. Man ansåg därför att budgetutjämningsfonden borde gottskrivas ifrågavarande belopp av 500 milj. kr. Detta skedde genom att budgetutjämningsfonden uppskrevs och riksgäldsfonden nedskrevs med nämnda belopp. Beloppet kom härigenom att tillföras budgetutjämningsfonden vid sidan av budgeten.

Ett annat exempel på en sådan åtgärd kan hämtas från budgetåret 1958/59, då folkpensioneringsfonden som är en kapitalfond tillfördes medel på tillhopa 550 milj. kr. som under budgetåren 1956/57 och 1957/58 genom anslag på femte huvudtiteln avsatts för framtida pensionsändamål. Budgetutjämningsfonden kompenserades härför genom uppskrivning med 550 milj. kr. samtidigt som riksgäldsfonden nedskrevs med motsvarande belopp.

Det synes lämpligast att ett liknande förfaringssätt tillämpas när fonderade vinstmedel hos affärsverken omvandlas till statskapital. Härigenom undviks de störningar i den löpande inkomstredovisningen som skulle bli följden av en redovisning av dessa fonderade överskottsmedel som en inkomst på driftbudgeten.

Konjunkturutjämningsfonder. Utredningen har föreslagit att affärsverken skall få avsätta medel till en konjunkturutjämningsfond. Det belopp, utgörande 40 % av avsättningen, som skall deponeras, torde böra insättas på statsverkets checkräkning i riksbanken. Eftersom beloppet skall utbetalas till affärsverket när fonden tas i anspråk bör inbetalningen ej redovisas såsom inkomst på riksstaten utan i statsbokföringen

upptas som en statsregleringsfondens skuld till affärsverksfonden. Återstående del av avsättningen bör redovisas på investeringsstatens inkomstsida såsom en finansieringspost till investeringarna. Härigenom minskas behovet av kapitalmedel från riksgäldskontoret. När konjunkturutjämningsfonden tas i anspråk redovisas det från statsverket återbetalade beloppet som inkomst på investeringsstaten, medan resten täcks från riksgäldskontoret. Sistnämnda belopp motsvarar minskningen av medelsbehovet från riksgäldskontoret, när medlen avsattes till konjunkturutjämningsfonden.

Hela avsättningen till konjunkturutjämningsfonden bör upptas i en särskild post på balansräkningens skuldsida. Såväl det belopp som stannar i verket vid avsättningen som det belopp som återbetalas från statsverket, då fonden disponeras, får samma effekt som egna avskrivningsmedel. Då konjunkturutjämningsfonden tas i anspråk skall således disponerat belopp överföras till värdeminskningskontot. På investeringsstatens inkomstsida tillkommer en ny inkomsttitel betecknad Medel från konjunkturutjämningsfond.

Medel för investeringar m. m. Posten Investeringsbemyndigande på investeringsstatens inkomstsida uppdelas i två poster, den ena för statsverkslån och den andra för verkskapital. Uppdelningen av kapitaltillskottet i en del lån och en del ökning av eget kapital påverkar ej anvisningen av investeringsanslag, vilken förutsättes ske enligt nu gällande grunder. Av balansräkningen skall framgå hur stor del av statskapitalet som är utdelningsgrundande resp. utgöres av lån.

Pensionskostnader. Affärsverken betalar liksom enskilda företag kostnader för ATP, sjukförsäkring m. m. När det gäller kostnader för kompletteringspensioner belastas f. n. affärsverkens drift med utbetalade pensionsförmåner vilka debiteras verken av statens personalpensionsverk. Utredningen har föreslagit att affärsverken i stället årligen skall påföras den enligt tryggandelagens regler beräknade pensionskostnaden för verksamhetsåret. Affärsverksutredningen förutsätter, att den inom finansdepartementet pågående utredningen om pensionskostnadernas redovisning inom statsbudgeten även kommer att omfatta affärsverken.

I samband med införandet av den av affärsverksutredningen föreslagna nya pensionsordningen, vilken bl. a. innebär att affärsverken avlyftes nuvarande pensionsförpliktelser, bör gjorda pensionsavsättningar överföras från värdeminskningskonto till statskapital. Budgetutjämningsfonden bör därvid uppskrivas och riksgäldsfonden nedskrivas med ett belopp motsvarande denna kapitalökning.

12.2 *Affärsverkens finansiering, ekonomiska redovisning och interna kontroll*

12.2.1 Affärsverkens finansiering

Affärsverkens kapitalförsörjning skall liksom hittills ombesörjas av statsmakterna. Självständig upplåning är sålunda icke tillåten för verken i annat avseende än de kortfristiga krediter, som kan erhållas från leverantörer. Däremot föreslår utredningen att räntebärande bankkonton skall öppnas för placering av tillfälliga överskottsmedel.

I motsats till nuvarande ordning, där å ena sidan anläggningstillgångar huvudsakligen finansieras med investeringsanslag över kapitalbudgeten och å andra sidan omsättningstillgångar omväxlande finansieras med investeringsanslag resp. driftmedel och med rörlig kredit, skall finansieringen av verkens totala investeringsbehov ske medelst investeringsanslag över kapitalbudgeten. En finansieringsplan omfattande i princip affärsverkens totala omsättning skall upprättas. Enligt föreslagna regler skall utgifter och finansieringar beräknas såsom bruttobelopp. Skillnaden mellan de totalt beräknade utgifterna och vad som kan finansieras med egna medel utgör det kapitaltillskott som riksgäldskontoret skall lämna. Den rörliga krediten avses endast att täcka det tillfälliga medelsbehov, som inte

kunnat tillgodoses på annat sätt. Vid beräkning av den rörliga kreditens storlek skall hänsyn tas bl. a. till de osäkerheter, som föreligger i beräkningsunderlaget.

Genom den föreslagna omläggningen kommer såväl verken som statsmakterna att få en total överblick över resp. verks hela rörelse. Förslaget innebär samtidigt att nuvarande investerings- och driftstater sammanföres till en för verket gemensam redogörelse över medelsbehov och rörelseutveckling m. m. Till redogörelsen, som föreslås insändas före den 1 september årligen, skall fogas dels den i det föregående angivna finansieringsplanen, dels en prognos avseende de närmast följande fyra åren. Föreslagna åtgärder innebär att verken ålägges en långtidsplanering, innefattande bl. a. redogörelse för prissättningspolitiken och taxestrukturen, utnyttjandet av avskrivningsmöjligheter m. m., hur utvecklingen inom olika verksamheter beräknas ske, medelsbehov för genomförande av olika mål eller delmål liksom för hur det ekonomiska utfallet kan förväntas bli och i anslutning därtill storleken av egen finansieringsgrad m. m.

Affärsverksutredningens förslag beträffande finansieringen innebär inte någon ändring beträffande rätten att investera. Fortfarande skall gälla att statsmakternas godkännande skall inhämtas i den utsträckning som nu gäller. Detta sker genom att statsmakterna för varje budgetår dels fastställer en investeringsvolym för varje verk, en s. k. investeringsram, dels anvisar medel för investeringarna i form av investeringsanslag över kapitalbudgeten. Då verkens totala medelsbehov föreslås bli bruttoredovisat kommer finansieringsplanen – närmast motsvarande den nuvarande s. k. investeringsstaten – att redovisa å ena sidan storleken av verkets beräknade investeringar i anläggnings- resp. omsättningstillgångar, förändringar på grund av ändrat rörelsemedelsbehov o. dyl. samt å andra sidan egna avskrivningsmedel och fonderade medel samt avskrivningsanslag över driftbudgeten och övriga kapitalmedel, såsom beräknade köpeskillingar vid försäljning av tillgångar, låneamortering o. dyl. samt härutöver erforderligt tillskott av verkskapital resp. statsverkslån och rörlig kredit. Givet att kortfristiga skulder och disponibla medel visar ökning eller minskning kan dessa poster liksom posten rörlig kredit växelvis förekomma på såväl tillgångs- som skuldförändringssidan.

Det nettotillskott som erfordras från statsmakternas sida för genomförande av de beslutade åtgärderna, utgörs av summan av verkskapital, statsverkslån och rörlig kredit. Som angivits i det föregående kommer petitan att innehålla en samlad redogörelse för varje affärsverks totala verksamhet samt även prognoser för ytterligare fyra år. Vid utformningen bör i övrigt iakttagas att verken skall öppet redovisa de rörelsegrenar, som icke har sådan ekonomisk bärkraft att de kan motiveras av företagsekonomiska skäl. Genom att avkastningskravet i affärsverksutredningen nu klart definierats kan statsmakternas behandling av de olika affärsverkens framställningar lättare bedömas från såväl samhälls- som företagsekonomiska synpunkter.

12.2.2 Affärsverkens externa redovisning

Affärsverksutredningens förslag innebär bl. a. att aktivering av tillgångar och avskrivningar å desamma skall anknytas till gällande skattelagstiftning. I de fall denna icke är tillämplig på affärsverken ges en motsvarande anknytning. Förslaget innebär att uppställningen av affärsverkens balans- samt vinst- och förlusträkningar skall följa aktiebolagslagens bestämmelser samt att utformningen därutöver så långt möjligt skall följa de anvisningar, som förordas av föreningen auktoriserade revisorer liksom de rekommendationer i förenhetligande syfte som ges av finansdepartementet.

Nuvarande uppdelning av anläggningstillgångarna i anläggningslag kan därvid komma att ersättas av anläggningsgrupper i anknytning till skattelagarna. Inom linjen bör tillgångarna redovisas med sitt historiska anskaffningsvärde samt – såsom mi-

nuspost – verkställd avskrivning, varefter netto utföres i balansräkningens tillgångskolumn. För lagerreserven gäller att denna skall redovisas öppet.

Även skuldsidan får genom utredningens förslag en annan indelning än den nuvarande. Affärsverksutredningens förslag innebär att nuvarande kapital uppdelas i verkskapital – i princip en motsvarighet till aktiebolagens aktiekapital och övriga egna fonder, såsom reservfond, skuldregleringsoch dispositionsfond – och statsverkslån. Det senare utgör en motsvarighet till bolagens långa och medellånga lån. Skuldsidan kommer med dessa förutsättningar att utöver kortfristiga skulder, vari bl. a. skall ingå utnyttjat belopp å rörlig kredit, att redovisa poster för verkskapital och statsverkslån. Överskottet redovisas liksom i enskilda företag med såväl ett bruttobelopp före utdelning, fondering etc. som därefter återstående balanserade vinstmedel.

Vinst- och förlusträkningen kommer med affärsverksutredningens förslag att innehålla vissa tillkommande kostnadsposter i jämförelse med den nuvarande. Betalningen av ränta, utöver den som nu erlägges för utnyttjad rörlig kredit, även på statsverkslån, redovisas under särskild rubrik. Som kostnad (utgift) för affärsverken kommer i fortsättningen även kostnader för under året intjänade pensionsförmåner till anställd personal att anges. Genom anpassningen till skattelagstiftningen kan vinst- och förlusträkningen även påverkas av kostnader avseende lagerförändringar, skatt och skattemotsvarigheter, fonderingar och utdelningar.

Genom de av affärsverksutredningen föreslagna ändringarna i affärsverkens redovisning m. m. finns goda förutsättningar för att även anpassa verksamhetsberättelserna till enskilda företags praxis och bestämmelser. Det bör därvid vara en naturlig strävan för affärsverken att utöver de av formella skäl erforderliga statistiska uppgifterna även lämna en redogörelse som motsvarar »bättre praxis» i stora företag.

12.2.3 Affärsverkens interna ekonomi- och administrationssystem

Under affärsverksutredningens arbete har programbudgetutredningen lämnat förslag till införandet av moderna metoder för ekonomi-administrativ ledning av statliga myndigheters verksamhet. Det föreslås däri bl. a. att myndigheternas verksamhet skall indelas i program i anslutning till de uppgifter eller mål, som myndigheterna har. Samtidigt skall de prestationer eller tjänster, som tillhandahålles, preciseras och redovisas. Genom införandet av kostnadsredovisning och budgetering skapas möjligheter till en betydligt förbättrad planering av arbetsuppgifterna och beräkning av kostnaderna. Slutligen anknytes ett ekonomiskt rapportsystem för att möjliggöra fortlöpande kontroll av hur verksamheten utvecklas i förhållande till uppgjorda planer.

För affärsverken, som i motsats till flertalet av de statliga myndigheterna driver en verksamhet där inkomster av försålda tjänster eller produkter skall täcka icke enbart de löpande kostnaderna utan därutöver även lämna en förväntad avkastning på verkskapitalet, utnyttjas de i det föregående i programbudgetutredningen beskrivna metoderna redan nu i större eller mindre utsträckning. Därutöver föreligger för affärsverken ett behov av uppföljning av en investeringsverksamhet av olika stor omfattning.

I syfte att undersöka i vilken utsträckning affärsverkens nuvarande interna redovisnings- och budgeteringssystem i olika avseenden kan behöva ändras eller kompletteras i anslutning till affärsverksutredningens förslag har utredningen infordrat skriftliga redogörelser häröver. Dessa redovisas summariskt i bilaga nr 4. Av redogörelserna framgår att affärsverken utformat sin internredovisning, kalkylering och uppföljning i stort sett individuellt. Att så skett och bör ske är en följd av att affärsverken utgör en så heterogen grupp att en för långt driven samordning endast kan leda till en byråkratisk stelbenthet, vilket i sin tur kan motverka effektivitet och affärs-

mässigt handlande. Ur affärsverksutredningens synpunkt är det emellertid av största vikt att vissa gemensamma målsättningar blir uppfyllda. I efterföljande avsnitt redovisas närmare de delmålsättningar, som de enskilda verkens redovisning skall uppfylla. Affärsverksutredningen anser att de uppställda målen kan nås bättre med individuell utformning av den interna redovisningen för varje affärsverk än en hård detaljreglering genom gemensamma kontoplaner etc. För att uppnå de uppställda målen erfordras emellertid också att sådana bindningar av ekonomisk natur upphäves, som nu finns och som bl. a. innebär att kostnadsinnehållet för de olika affärsverken varierar och på ett icke affärsmässigt sätt påverkar resultatet.

Vid bedömande av affärsverkens behov av ett internt ekonomi-administrativt system bör erinras om att för samtliga gäller att de i sig inrymmer så många verksamheter att de från organisatorisk och administrativ synpunkt kan betraktas som koncerner. Till verksamheterna hör också hjälprörelser av olika slag. Motiven för ett internt ekonomi-administrativt system för affärsverken kan anges till att omfatta, utöver de uppgifter som erfordras för den externa redovisningen, en löpande internredovisning, vari ingår även sådana kostnader som icke direkt kommer till synes i den externa redovisningen. Hit hör s. k. komplementkostnader, såsom räntekostnader under byggnadstiden, kalkylmässig avskrivning och ränta för anläggningar och inventarier m. m. En slutprodukt av den interna redovisningen utgör internbokslut för olika verksamhetsgrenar inom affärsverket, vari samtidigt olika produkters självkostnad redovisas.

För den anläggningsverksamhet som affärsverken bedriver, antingen på entreprenad eller i egen regi, erfordras en systematiserad beslutsgång och uppföljning av de olika arbetenas tidsskeden. Beroende på denna verksamhets omfattning kan uppföljningen ges en större eller mer begränsad omfattning.

För den interna styrningen av affärsverkens verksamhet utgör budgeten ett viktigt hjälpmedel. I snäv bemärkelse täcker begreppet en årsvis uppgjord i intäkter och kostnader jämte arbetskraftsbehov uttryckt plan för hela verksamheten. I vid bemärkelse omfattar budgetsystemet ett antal olika hjälpmedel, vart och ett styrande för viss del av verksamheten, såväl på drift- som anläggningssidan. I den senare betydelsen är budgetsystemet närmast att ses som ett rullande flerårsprogram, som årligen blir föremål för revidering. Budgetarbetets praktiska uppläggning baseras på att verksamheterna uppdelats på ett antal kostnadsansvariga budgetenheter, totalt täckande affärsverkens hela verksamhet. Det bör i sammanhanget erinras om den positiva effekt en på kostnadsansvariga utlagd budgetering och uppföljning har.

Vid affärsverksutredningens bedömande av behovet av en för samtliga affärsverk gemensam kontoplan m. m. har utredningen efter ingående studier av de olika affärsverken stannat inför att en sådan åtgärd icke är praktiskt motiverad. Med de skilda verksamheter som förekommer – från i huvudsak tillhandahållande av tjänster till byggande av stora anläggningar – varvid anläggningsverksamheten i vissa verk är av samma storleksordning som rörelsen i övrigt, har utredningen funnit att den interna redovisningens form bör överlåtas åt resp. verk att själva pröva. Däremot har utredningen ansett det vara av utomordentlig betydelse att målsättningen för samtliga affärsverk är densamma. Detta gäller även möjligheterna att vid sidan av de officiella redovisningarna kunna lämna för olika verksamheter underbyggda och rättvisande resultatredovisningar. Affärsverksutredningen vill slutligen starkt understryka vikten av att affärsverken eftersträvar att så långt möjligt söka uppnå en ekonomi-administrativ redovisning av modernt snitt.

17:- kr

