

POST



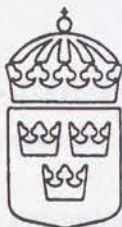
TELE

Affärsverk med regionalt och socialt ansvar

Betänkande av Post- och Teleutredningen

1990: 27

nos



Statens offentliga utredningar

1990:27

Kommunikationsdepartementet

POST & TELE

- Affärsverk med regionalt och socialt ansvar

Betänkande av post- och teleutredningen
Stockholm 1990

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981 — 1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM. Best. nr 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remisseexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast beställare inom regeringskansliet)

Till statsrådet och chefen för kommunikationsdepartementet

Genom beslut den 5 maj 1988 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Hulterström, att tillkalla en kommitté med uppdrag att bedöma och föreslå preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på post- och teleområdena. Med stöd av detta bemyndigande tillsattes post- och teleutredningen samma dag.

Den 8 maj 1989 omkom flera av utredningens ledamöter, sakkunniga och experter samt utredningens sekreterare i en flygolycka. De omkomna var: Ledamöter förre finansborgarrådet i Stockholm, John-Olof Persson, ordförande, riksdagsledamöterna Anders Andersson, Hans Rosengren och Anna Wohlin-Andersson samt förre riksdagsledamoten Claes Rensfeldt. Sakkunniga avdelningsdirektören Lena Askne, biträdande förhandlingschefen Roy Helmsjö och andre förbundsordföranden Nils Lindström. Experter kommunalrådet Egon Gröning, ekonomidirektören Sven-Roland Letzén och direktören Nils Göran Svensson. Utredningens sekreterare var departementssekreteraren Bengt Ringborg.

Flygkatastrofen innebar, vid sidan av de personliga tragedierna, att kunskaper och erfarenheter raderades ut. Det har varit vår uppgift att bygga vidare på det arbete som under nära ett års tid hade utförts och försöka tillvarata de resultat som redan hade uppnåtts. Utredningsarbetet återupptogs sålunda i augusti 1989.

I arbetet har som ledamöter deltagit förre generaldirektören Bertil Zachrisson, ordförande, förre riksdagsledamoten Gösta Andersson, riksdagsledamöterna Margareta Gard, Ingrid Hasselström-Nyvall (sedan 1988-05-05), Jarl Landner, Arne Mellqvist och Margit Sandéhn (sedan 1988-05-05).

Som sakkunniga har deltagit sakkunnig Göran Axelsson, departementssekreteraren Per-Göran Blixt (fr.o.m. 1988-06-06 t.o.m.

1988-09-14), andre förbundsordföranden Gunnar Erlandsson, departementssekreteraren Birgitta Hållgårdh (fr.o.m. 1988-06-06 t.o.m. 1990-01-09), departementssekreteraren Ivar Lidström (sedan 1988-06-06), departementssekreteraren Susanne Lindh (fr.o.m. 1988-09-15 t.o.m. 1989-07-05), departementssekreteraren Ted Stahl (t.o.m. 1989-12-31), förbundssekreteraren Michael Tay och departementssekreteraren Gunnar Österberg (fr.o.m. 1988-06-06 t.o.m. 1988-09-14).

Experter åt kommittén har varit direktören Curt Andersson, professorn Peter Bohm (sedan 1988-06-06), författaren Anders Ehnmark (sedan 1988-07-11), ekonomidirektören Stig-Arne Larsson, professorn Dick Ramström (sedan 1988-06-06) och direktören Per Olof Sandrén (sedan 1988-06-06).

Departementsrådet Claes-Göran Sundelius har varit sekreterare i kommittén och kanslisekreteraren Sigrid Eriksdotter Back biträdande sekreterare (fr.o.m. 1989-04-20).

Vi får härmed överlämna vårt betänkande (SOU 1990:27) POST & TELE - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. Arbetet är därmed avslutat.

Till betänkandet fogas reservationer av ledamöterna Gösta Andersson, Margareta Gard och Ingrid Hasselström-Nyvall samt särskilda yttranden av experterna Curt Andersson och Stig-Arne Larsson.

Stockholm i mars 1990

Bertil Zachrisson

Gösta Andersson Margareta Gard Ingrid Hasselström-Nyvall

Jarl Lander Arne Mellqvist Margit Sandén

/Claes-Göran Sundelius

INNEHÅLL

Sammanfattning	9
Uppdraget och arbetets uppläggning	25
ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	
Allmänna utgångspunkter	29
Del 1 POSTKOMMUNIKATIONER	37
1 Marknadsförhållanden på postområdet	37
1.1 Posten har allttjämt en stark ställning	37
1.2 Breven svarar för nästan 50% av Postens intäkter	39
1.3 Efterfrågan på Postens tjänster väntas öka, åtminstone under de närmaste fem åren	41
1.4 Posten bör ges goda förutsättningar att konkurrera ...	42
2 Våra förslag	45
2.1 Regionalpolitiska och sociala krav som Posten skall tillgodose utan särskild ersättning	46
2.1.1 Grundläggande postservice skall finnas i hela landet	46
2.1.2 Alla hushåll skall normalt kunna få postser- vice fem dagar i veckan	52
2.1.3 Hänsyn skall tas till äldre och handikappade ...	55
2.1.4 Blindskriftsförsändelser m.m. skall få skickas portofritt mellan synskadade	58
2.2 Anslutande krav som statsmakterna bör ställa ..	61
2.2.1 De ekonomiska effekterna av kraven skall redovisas årligen	61

2.2.2	Målen för postservicen och måluppfyllelsen skall redovisas för samtliga postregioner.....	62
2.2.3	Posten skall informera länsstyrelsen om serviceförändringar i glesbygd	64
2.2.4	Principiella förändringar i glesbygdsservicen skall redovisas i treårsplanen	65
2.2.5	Samarbete med andra skall prövas aktivt	66
2.3	Postens tidningsrörelse bör bedrivas på marknads- mässiga villkor	68
2.4	Anslagssystemet för blindinstitutens m.fl. försändel- ser bör behållas men förändras	69
2.5	Posten bör själv avgöra portovillkoren för bokför- sändelser	72
2.6	Vissa ideella föreningar kan skicka brev till rabatterat porto	73
2.7	Postens lagreglerade monopol omprövas	76
3	De ekonomiska effekterna av våra förslag motiverar f.n. inga särskilda ytterligare åtgärder	79

Del 2 TELEKOMMUNIKATIONER 81

4	Våra utgångspunkter	81
4.1	Allmänt om vårt uppdrag	81
4.2	Regionala och sociala hänsyn har vuxit fram successivt	82
4.3	Marknadsförhållanden på teleområdet	84
4.4	En omläggning av telefontaxorna pågår	87
4.5	Hushållens engångs- och kvartalsavgifter är subven- tionerade	88
5	Våra förslag	92
5.1	Statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar	92
5.1.1	Karakteristik av grundläggande telekommuni- kationer	92
5.1.2	Det finns flera slags datakommunikations- tjänster	94

5.1.3	Statens ansvar bör inte omfatta data-kommunikation	97
5.1.4	Statens ansvar bör avse telefontjänsten	101
5.1.5	Statens ansvar bör i huvudsak utövas genom televerket	104
5.1.6	Tredjepartstrafik kan tillåtas fullt ut	107
5.1.7	Anpassning till EG	113
5.1.8	Statens ansvar bör innefatta handikapphänsyn ..	113
	<i>Grundläggande telekommunikation för handikappade</i>	114
	<i>Telefonautomater bör handikappanpassas</i>	118
5.1.9	Totalförsvarsaspekter måste beaktas	121
5.2	Regionalpolitiska och sociala krav som televerket skall tillgodose utan särskild ersättning	122
5.2.1	Den normala telefontjänsten skall garanteras ..	123
5.2.2	I princip samma engångsavgift för telefontjänsten	127
5.2.3	Enhetliga kvartalsavgifter	130
5.2.4	Enhetliga samtalsavgifter	133
5.2.5	Telefontjänst med hög och jämn kvalitet	135
5.2.6	Ekonomiska effekter	139
5.2.7	Inga krav på enhetliga priser eller landstackning för andra nättjänster	140
5.2.8	Allmänt tillgängliga telefoner skall finnas i rimlig omfattning	145
5.2.9	Samtal till 90 000 skall särbehandlas	148
5.2.10	Televerket skall ta handikapphänsyn	150
	<i>Televerkets FoU-insatser</i>	150
	<i>Handikappanpassad standardtelefon</i>	153
	<i>Kompensation bör även framöver utgå för nummerupplysningsavgiften</i>	153
	<i>Rabatt på texttelefonsamtal</i>	154
	<i>Telefon med trygghetslarm skall lagas snabbt</i> ...	157
5.2.11	Televerket skall vidta beredskapsåtgärder	157
5.3	Anslutande krav som statsmakterna bör ställa	158
5.3.1	De ekonomiska effekterna av kraven skall redovisas årligen	158

5.3.2	Televerket skall informera länsstyrelsen och kommuner om sina nätutbyggnadsplaner. De skall också behandlas vid regionala teleberedningar	159
-------	---	-----

6	De ekonomiska effekterna av våra förslag motiverar f.n. inga särskilda ytterligare åtgärder	161
---	---	-----

Reservationer och särskilda yttranden		163
---	--	-----

Bilagor		175
1.	Direktiven	175
2.	Rapport från resa till Canada och USA	181
3.	Förändringar av strukturer och teletaxor	191

SAMMANFATTNING

Varför utredning?

I samband med riksdagens beslut våren 1988 om mål och inriktning för telepolitiken förutskickade regeringen att en kommitté borde tillkallas för att utreda statens regionalpolitiska och sociala ansvar på telekommunikationsområdet och på postområdet.

Bakgrunden var framför allt utvecklingen på teleområdet som medför att antalet teleföretag, teletjänster och produkter ökar. Detta innebär att televerkets roll förändras och att det inte längre är lika självklart hur televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar på området skall komma till uttryck.

Behovet av en precisering av det regionalpolitiska och sociala ansvaret angavs också gälla för Posten, som liksom televerket skall avväga kommersiella och samhällseliga intressen i en situation med ökande konkurrens.

Post- och teleutredningen har haft till uppgift att föreslå avgränsningar och preciseringar av statens, televerkets och Postens ansvar i dessa avseenden.

Våra utgångspunkter

Posten och televerket svarar för den dominerande delen av all post- och televerksamhet i Sverige. Både Posten och televerket drivs i affärsverksform, vilket innebär att avgifterna från dem som använder sig av verkens tjänster skall täcka kostnaderna för tjänsterna inkl. förräntning av insatt kapital.

Post- och telekommunikationssystemen är viktiga delar av infrastrukturen i samhället. Genom att information och kunskap blir allt viktigare som produktionsfaktorer ökar betydelsen av post- och televerksamheten successivt. Det är därför klart att verksamheterna inte kan betraktas som vilken affärsverksamhet som helst. Det är ett stort samhällsintresse att dessa kommunikationssystem fungerar väl över hela landet.

Post- och telekommunikationernas betydelse gör att de bör styras både utifrån politiska ställningstaganden och genom marknadens signaler. Man kan se det som att vår uppgift har varit att föreslå riktlinjer för samspelet mellan de båda signal/styrssystemen. Vårt synsätt har därvid varit att marknadsmässighet och lönsamhetstänkande inte står i motsättning till de samhälleligt bestämda uppgifter som vi anser bör åläggas Posten och televerket. Snarare kan marknadsinriktningen ses som en metod för att klara finansieringen av sådana uppgifter.

Vi har gjort våra överväganden och utformat våra förslag i ett tidsperspektiv som sträcker sig ungefär fram till mitten av 1990-talet.

Utvecklingen på postområdet

Posten har f.n. en stark ställning på de viktigaste av sina delmarknader. Posten har sålunda mycket stora marknadsandelar för olika slags brevframsändelser. Brevintäkterna har samtidigt avgörande betydelse för Postens ekonomi. Brevverksamheten svarar nämligen för ungefär 50 % av Postens totala intäkter. För affärsbrev o. dyl., som är helt dominerande intäktsmässigt, har Posten ca 95 % av marknaden. Konkurrensen kommer framför allt från den ökande telefaxtrafiken. På längre sikt kan även elektroniska meddelandesystem öka konkurrensen för affärsbreven.

Paketdistributionen har inte samma ekonomiska betydelse. Postens marknadsandelar är här något lägre än på brevmarknaden. Inom området betalningsförmedling har Postgirot ca 70 % av marknaden i konkurrens med bankerna och bankgirot.

Vi har bedömt att Posten i vårt tidsperspektiv kommer att ha en god men sannolikt något dämpad tillväxt av brevverksamheten trots den ökande telefaxtrafiken och andra typer av elektronisk kommunikation.

Våra förslag på postområdet

Vår uppgift har varit att förtydliga och precisera de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna bör ställa på Posten. Våra förslag är resultatet av en avvägning mellan vad som bör krävas från regionalpolitiska och sociala utgångspunkter och vad som är rimligt att kräva med hänsyn till Postens konkurrenssituation. I flera fall innebär förslagen ingen förändring av nuvarande förhållanden. Redovisningen är avsedd att ge en samlad bild av de krav som bör ställas på Posten. Förslagen kan i punktform sammanfattas så här:

Grundläggande postservice skall finnas i hela landet

"Posten skall distribuera normalbrev och postpaket samt förmedla betalningar över hela landet till enhetlig taxa. Posten skall utan hinder av denna princip kunna träffa avtal med kunder om särskilda villkor för deras postservice."

Alla hushåll skall normalt kunna få postservice fem dagar i veckan

"Alla hushåll skall ha tillgång till postutdelning och postkassaservice inom rimligt avstånd. Postservice mindre än fem dagar i veckan skall normalt inte förekomma annat än till särskilt ensligt belägna hushåll. Posten skall eftersträva att den ringa andelen hushåll som f.n. inte har femdagarsservice inte ökar."

Hänsyn skall tas till äldre och handikappade

"Posten skall ta särskilda hänsyn till de äldre och handikappade kunder som berörs när formerna för postservicen förändras,

t ex vid ändring av lantbrevbärlinjer. Posten skall ge god tillgänglighet för handikappade till service på postkontoren. Posten skall regelbundet samråda med berörda handikapporganisationer."

Blindskriftsförsändelser m.m. skall få skickas portofritt mellan synskadade

"Utan ersättning skall Posten portofritt mellan synskadade befordra blindskriftsförsändelser, dvs. försändelser som innehåller meddelanden, böcker, tidningar m.m. som är framställda med blindskriftstecken. Även ljudupptagningar, såsom talböcker och taltidningar, avsedda för synskadade skall befordras portofritt mellan synskadade."

Härutöver har vi formulerat ett antal anslutande krav som statsmakterna bör ställa på Posten. Dessa är:

De ekonomiska effekterna av kraven skall redovisas årligen "Posten skall i sin treårsplan redovisa de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna ställer på verksamheten och hur Posten klarar att tillgodosätta kraven."

Malen för postservicen och måluppfyllelsen skall redovisas för samtliga postregioner

"Malen för tillförlitligheten i postbefordran skall även redovisas per postregion. Malen skall således avse tillförlitligheten dels i hela landet, dels i landets samtliga postregioner. Måluppfyllelsen skall följas upp per region. Minst 95 % av alla normalbrev till, från eller inom en region och som postas i tid en vardag skall nå adressaten nästa postutdelningsdag."

Posten skall informera länsstyrelsen om serviceförändringar i glesbygd

"Posten bör ta initiativ till samråd med olika intressenter, såväl statliga som kommunala och privata, när väsentliga ser-

viceförändringar aktualiseras. En informationsskyldighet gentemot länsstyrelsen om planerade serviceförändringar i glesbygd kan bidra till goda lösningar. Det skall dock vara Posten som beslutar."

Principiella förändringar i glesbygdsservicen skall redovisas i treårsplanen

"Vi ser ingen anledning att föreslå ändringar av Postens riktlinjer för postservice i glesbygd. En generös och enhetlig bedömning av avvikelser från riktlinjerna bör göras för hushåll där kvarboende personer på grund av handikapp, hög ålder eller sjukdom har stora svårigheter att få tillgång till postservice. Om Posten skulle överväga principiella ändringar av denna inriktning skall det anmälas i Postens treårsplan."

Samarbete med andra skall prövas aktivt

"Posten skall aktivt verka för att lantbrevbärare och postkontorspersonalen kan utföra kompletterande tjänster genom samarbete med privata företag, kommuner och statliga verk och myndigheter."

Vidare föreslår vi att:

Postens tidningsrörelse bör bedrivas på marknadsmässiga villkor

"Postens distribution av tidningar och tidskrifter bör få ske på marknadsmässiga villkor till full kostnadstäckning. Det finns inga avgörande regionalpolitiska eller sociala skäl för regeringen att fastställa priser eller övriga villkor i Postens tidningsrörelse."

Anslagssystemet för blindinstitutens m.fl. försändelser bör behållas men förändras

"Posten bör få ersättning över statsbudgeten för befordran av blindskriftsförsändelser, inkl. talböcker och taltidningar av-

sedda för synskadade, och som skickas till eller från erkända blindinstitut och därmed likställda institutioner. Debiterings-systemet bör förändras för att öka kostnadsmedvetandet, uppnå förenklingar och åstadkomma ett mer rättvisande system."

Posten bör själv avgöra portovillkoren för bokförsändelser "Det finns inga regionalpolitiska eller sociala skäl för ett särskilt bok- eller kulturporto. Statliga stödinsatser av kulturpolitisk natur bör inte ske via Postens portoavgifter. Posten bör själv avgöra, utifrån marknadsmässiga och andra bedömningar, om det är motiverat med särskilda porton eller rabattsystem för enstaka böcker och andra kategorier av försändelser."

Postens lagreglerade monopol omprövas "Behovet av och formerna för Postens lagreglerade monopol från år 1947 bör omprövas i samband med att EG:s regelverk på postområdet får sin slutliga utformning."

Totalt har vi uppskattat de ekonomiska effekterna av de krav vi föreslår till något mer än 1,2 miljarder kr. Kostnaderna för Postens glesbygdsservice utgör den helt dominerande delen.

Vi understryker att betalningsförmedlingen i Postens regi, Postgirot, är särskilt viktig för glesbygden. Postgirots intäkter av betalningar till och från staten har avgörande betydelse för Postgirots ekonomi och därmed för Postens möjligheter att upprätthålla en rikstäckande kassaservice. Vi framhåller därför att det bör finnas ett påtagligt samband mellan de regionalpolitiska och sociala krav som staten bör ställa på Posten och statens utnyttjande av Postens betalningstjänster. Våra bedömningar av Postens möjligheter att klara kraven baseras på att Posten även framgent i allt väsentligt sköter statens betalningar. Om Postgirots roll som "statens kassör" skulle föränd-

ras anser vi att Posten måste ges fullgoda möjligheter att konkurrera inom hela banktjänstområdet.

Posten måste ges rimliga verksamhetsförutsättningar för att kunna hävda sig i den framtida konkurrensen. Under den förutsättningen har vi bedömt att Posten skall klara kraven utan att statsmakterna behöver vidta några särskilda skyddsåtgärder eller subventionera glesbygdsservicen. I vårt fall bör det vara möjligt fram till i mitten av 1990-talet.

Uppdraget på teleområdet

Vårt uppdrag när det gäller telekommunikationer är vidare än vad som gäller för postområdet. Sålunda skall vi enligt direktiven ta vår utgångspunkt i målen och inriktningen för telepolitiken och föreslå avgränsningar och preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar för grundläggande telekommunikationer. Vi skall föreslå vilka telekommunikationer som bör betraktas som grundläggande. Därefter skall vi formulera televerkets motsvarande ansvar och bedöma vissa frågor kring s.k. tredjepartstrafik i televerkets uthyrda förbindelser. Vidare skall vi föreslå lämpliga former för den regionala och lokala förankringen av televerkets nätutbyggnadsplaner. Uppdraget har inte innefattat att närmare överväga frågor som mer renodlat har att göra med konkurrens- och spelreglerna på den växande tele- och datatjänstmarknaden.

Utvecklingen på telemarknaden

Vi har konstaterat att utvecklingen på teleområdet under 1980-talet har medfört ett behov, i andra länder liksom i Sverige, att mer preciserat ange de regionalpolitiska och sociala kraven i fråga om utbud och prissättning på teleprodukter och tele-tjänster. Det är den tekniska utvecklingen som är grundorsaken till att behovet har uppkommit. Teknikutvecklingen leder näm-

ligen till en ökande konkurrens och därmed krav på kostnadsanpassning i prissättningen för allt större delar av teleutbudet.

Televerket har totalt sett en dominerande ställning på telemarknaden även om konkurrensförhållandena för olika produkter och tjänster varierar avsevärt.

Telefontjänsten har en grundläggande betydelse för televerkets ekonomi och svarar för nästan 60 % av televerkets totala intäkter. Televerket har hela marknaden för hushållstelefoner och marknadsandelen för företagstelefoner uppgår till ca 90 %. Vi bedömer att konkurrensen kan komma att öka inom telefontjänstområdet. T.ex. kan andra företag som etablerar allmänt tillgängliga nättjänster primärt för datakommunikation komma att också utbjuda telefontjänster.

Ett nytt telefontaxsystem bör övervägas

Det pågår sedan några år en omläggning av telefontaxorna mot en högre grad av kostnadsanpassning. Omläggningen innebär i sina huvuddrag att taxorna för riks- och utlandssamtal sänks samtidigt som lokalsamtalstaxorna och engångs- och kvartalsavgifterna höjs. De beräkningar som televerket har presenterat för utredningen visar att hushållens telefonanvändning går med ett kalkylmässigt underskott på 1,7 miljarder kr. medan företagens användning ger ett överskott på 2,2 miljarder kr.

Det är framför allt hushållens abonnemang på huvudledningar som ger det största underskottet på 3,4 miljarder kr.. Hushållens och företagens lokalsamtal beräknas ge ett underskott på totalt 700 milj. kr.. Underskotten från hushållens abonnemang och från lokalsamtalen täcks av överskott från hushållens och företagens riks- och utlandssamtal.

En naturlig följd av den utjämnande taxestrukturen för engångs- och kvartalsavgifterna och de enhetliga samtalsavgifterna är att genomsnittligt sett glesbygdsabbonnenterna subventio-

neras av tätortsabonnenterna. Televerket har beräknat denna subventionering till 1 miljard kr. per år.

Vi anser att det är angeläget att den inledda taxemläggningen fortsätter och att den inte utsträcks alltför långt i tiden. För att underlätta för hushållen att även i fortsättningen kunna ha telefon till låga kostnader anser vi att ett nytt taxesystem bör övervägas. Vi har diskuterat i termer av en "småförbrukartaxa" resp. en "storförbrukartaxa". Småförbrukaren, dvs. en abonnent som ringer relativt få samtal, skulle kunna välja en taxa som innebar en låg kvartalsavgift och en relativt sett hög markeringsavgift. Storförbrukaren skulle kunna välja en taxa med omvänd konstruktion.

Våra övriga förslag på teleområdet

Statens övergripande ansvar

Vi har tagit tre av telepolitikens fem delmål som utgångspunkt för våra överväganden. Målen är att telesystemet skall utformas så:

- att "det ger god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer",
- att "utvecklingsmöjligheterna tas tillvara" och
- att "det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden"

Vi vill sammanfatta de grundläggande telekommunikationernas karakteristika så här:

- de skall ha stor betydelse för möjligheterna att kommunicera.
- de skall kunna användas av alla och alla skall i princip ha råd att använda dem.
- de skall erbjudas med god tillgänglighet och service.
- kostnaderna för att säkerställa tillgängligheten skall i princip betalas solidariskt.

- användarnas avgifter och taxor skall utjämnas mellan olika geografiska områden.

Det är mycket osäkert vilken betydelse specialnättjänster för datakommunikation kan komma att få för framför allt hushållen, men också osäkert vad gäller företagen. Vi har därför stannat för att nättjänster för datakommunikation inte bör betraktas som grundläggande telekommunikationer. Staten bör alltså inte ta något övergripande regionalpolitiskt eller socialt ansvar för sådana tjänster när det gäller den geografiska täckningen eller prissättningen. Företag i stödområdena bör kunna få statligt ekonomiskt stöd till sina utgifter för kostsamma nätanslutningar.

Vi har också konstaterat att den nuvarande tekniska nivån på telefonnätet innebär begränsningar i möjligheterna att använda nätet för t.ex. telefaxöverföring och datakommunikation. Sådana typer av kommunikation kan inte garanteras fungera överallt i telefonnätet. Situationen förbättras dock snabbt under de närmaste åren i samband med den pågående moderniseringen och digitaliseringen av telefonnätet.

Statens regionalpolitiska och sociala ansvar bör avgränsas till telefontjänsten. Vi har formulerat statens ansvar som att staten skall garantera tillgång till en väl fungerande normal telefonkommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag respektive för hushåll. Telefontjänsten skall fungera med hög och jämn kvalitet och med god service oberoende av var i landet abonnenterna är anslutna. Den normala telefontjänsten bör i dagsläget inte omfatta olika slags tilläggstjänster eller telefax- och dataöverföringar och inte heller mobil telefoni.

Syftet med avgiftsstrukturen för telefontjänsten skall vara att få en rättvis fördelning av tjänstens totala kostnader. Det innebär bl.a. en viss utjämnning av avgifterna mellan abonnenter i tätort och abonnenter i glesbygd.

Statens ansvar bör i huvudsak utövas genom televerket. Telepolitikens inriktning mot en effektiv konkurrens på marknaden för teleprodukter och tjänster skall därvid beaktas.

Vi har diskuterat om det krävs några särskilda åtgärder för att samtrafik mellan andra företags telenät och televerkets kopplade telefonnät i framtiden skall kunna förenas med statens regionalpolitiska och sociala ansvar för telefontjänsten. Vi har inte funnit några avgörande skäl för att införa etableringshinder eller ålägga andra företag krav på landstäckande service eller enhetliga priser. Däremot har vi funnit att det krävs särskilda regler och villkor för företag som vill erbjuda kopplade teletjänster med ett väsentligt inslag av telefoni genom samtrafik med televerkets kopplade telefonnät. Därigenom blir det en rimlig avvägning mellan de tre delmålen för telepolitiken. Vi förordar att "samtrafikvillkoren" bör ha karaktären av avtalsvillkor.

Vi har inte funnit att det krävs några särskilda åtgärder för att undvika negativa effekter på telefontjänsten när s.k. tredjepartstrafik i televerkets uthyrda förbindelser tillåts fullt ut. Det är framför allt den rådande taxestrukturen för telefontjänsten och för uthyrda förbindelser som har motiverat restriktioner för tredjepartstrafik. Den pågående omläggningen av taxorna medför en minskning av de problem som taxestrukturen innebär. Om man dessutom genomför den förändring i taxesystemet som vi föreslår minskar problemen ytterligare. Mot bakgrund av de positiva effekter av tredjepartstrafik som vi har identifierat finner vi det angeläget att företag både inom och utom televerkskoncernen kan erbjuda sådana tjänster. Likabehandling när det gäller tillgång till hyrda förbindelser och villkor för användningen är av största betydelse för en positiv utveckling. Vi anser att hyrda förbindelser bör kunna användas och även anknytas till det kopplade telefonnätet utan restriktioner. Några åtgärder utöver införandet av "samtrafikvillkor" torde inte behövas.

Vi framhåller att våra förslag när det gäller omfattningen av statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar kan behöva anpassas när den europeiska integrationsprocessen har kommit längre. Det kan även behövas andra former för att utöva statens ansvar än via televerket. Vi bedömer emellertid att

våra förslag i sina grunddrag ligger väl i linje med EG-utvecklingen.

Statens övergripande ansvar måste innefatta ett ansvar för att försöka se till att även handikappade har tillgång till grundläggande telekommunikationer. Vi anser att tillgång till grundläggande telekommunikationer för handikappade främst kan sägas vara detsamma som för icke-handikappade, nämligen tillgång till den vanliga telefontjänsten. Det är viktigt att staten genom stöd till forskning och utveckling och genom statens deltagande i standardiseringsarbete kan medverka till att lämpliga hjälpmedel och apparater tas fram. Grundläggande telekommunikationer för handikappade är också möjligheten att med hjälp av telekommunikationer i kombination med datateknik kunna utföra vardagliga sysslor, upprätthålla sociala kontakter och delta i samhällslivet.

Vi föreslår att kommunikations- och socialdepartementen tillsammans med Handikappinstitutet och televerket överväger de framtida formerna för arbetet med telematik och handikapp.

Vidare bör det ingå i statens ansvar att se till att rimliga behov av telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten kan tillgodoses. Givetvis måste man när man bedömer vad som är rimligt beakta såväl den tekniska utvecklingen som samhällsutvecklingen. För att det även skall vara möjligt för handikappade att använda sig av allmänt tillgängliga telefonautomater bör det ställas vissa krav på handikappanpassning av nyuppsatta telefonkiosker och telefonautomater. Vi anser att kraven på handikappanpassning bör gälla alla som yrkesmässigt bedriver automatverksamhet.

Televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar

Televerket skall tillhandahålla en normal anslutning till telefonnätet till enhetliga priser i hela landet. En normal anslutning ger tillgång till den kopplade överföringstjänsten. Det innebär att tillgången till de tilläggstjänster som AXE-

tekniken möjliggör inte bör betraktas som en del av "grundtjänsten". Televerket skall tillhandahålla normala anslutningar till telefonnätet till samma engångsavgift för alla hushåll i permanentbostäder i hela landet. Motsvarande skall gälla för alla företag. En mindre modifiering av denna princip är acceptabel till följd av den pågående spridningen av AXE-stationer i landet. För hushållen bör televerket liksom hittills kunna tillämpa särskilda avgifter och villkor för abonnemang i fritidshus.

Televerket skall tillämpa enhetliga kvartalsavgifter för företag resp. för hushåll i permanentbostäder. Televerket skall därvid kunna tillämpa kvartalsavgifter som är högre i storstadsområdena än i andra områden. Motivet för detta är att storstadsabonnenterna har ett större antal andra abonnenter som de kan nå med ett lokalsamtal. "Småförbrukartaxa" bör som nämnts övervägas.

Televerket skall tillämpa enhetliga samtalsavgifter i den meningen att samma taxsystem skall tillämpas oberoende av varifrån man ringer. Televerket skall kunna träffa avtal med kunder om särskilda villkor för deras telekommunikationer. Vi har övervägt frågan om införandet av en s.k. enhetstaxa för inrikes telefonsamtal men funnit att det knappast vore rimligt.

Vi föreslår att televerket med prioritet upprättar en plan för de återstående åtgärder i telenätet som krävs för att telefon-tjänsten skall fungera med hög och jämn kvalitet även i glesbygd. Åtgärder, kostnader och tidplan skall redovisas i verkets treårsplan. Det bör därvid ägnas en ökad uppmärksamhet på att skapa en jämn service- och kvalitetsnivå för alla hushållsabonnenter. Vi föreslår att det nuvarande genomsnittliga kvalitetsmålet för framkomligheten i telefonnätet kompletteras med gränsvärden för framkomligheten till eller från enskilda stationsområden. Dessutom bör statsmakterna ange och följa upp kvalitetsmål för felfrekvensen i telefonnätet.

Televerket skall kunna ta ut avgifter som täcker investerings-
utgifterna i de enskilda fallen för anslutningar till andra nät
än det kopplade telefonnätet eller när företag har särskilda
anslutningskrav. Televerket skall eftersträva att så långt
konkurrensen medger tillhandahålla alla slags anslutningsmög-
ligheter i hela landet. Televerket skall publicera sina av-
giftsprinciper.

Televerket skall inom vissa ramar tillhandahålla telefonerings-
möjligheter som är tillgängliga för allmänheten på platser där
det finns ett konstaterat behov av sådana. Beslut om föränd-
ringar skall fattas efter samråd med respektive kommun för att
pröva olika tekniska och ekonomiska lösningar.

Samtal till nummer 90 000 skall särbehandlas. För 90 000-samtal
skall det utgå en samtalsmarkering. Från televerkets automater
skall samtalen vara avgiftsfria. Televerket skall vid större
avbrott på telefonförbindelserna snabbt ordna andra möjligheter
att komma i kontakt med samhällets räddningstjänst, tex genom
mobiltelefoner. Vi föreslår i sammanhanget att det görs en
översyn av hur det statliga ägarskapet i SOS Alarmering bör
utövas och vem som bör bära statens kostnader för verksamheten.

Televerket skall ta särskilda hänsyn till äldre och handikap-
pade. Det är motiverat att televerket, vid sidan av andra
forskningsstödjande organ, gör relativt stora forskningsinsat-
ser inom området telekommunikation och handikapp och fortsätter
samverka med Handikappinstitutet och handikapprörelsen. Det bör
också ingå i televerkets ansvar att kunna tillhandahålla en
standardtelefon som, utöver att den fungerar med hög talkvali-
tet i hela landet, också är utformad med hänsyn till personer
med funktionshinder. Televerket bör vidare på lämpligt sätt
även i fortsättningen kompensera synskadade och andra för deras
kostnader för att använda nummerupplysningen.

Televerkets ansvar bör innefatta att mot ersättning kunna
tillhandahålla apparater med texttelefonfunktion och kunna

svara för förmedling av texttelefonsamtal. Ett samtal med en texttelefon uppskattas ta 3-4 gånger så lång tid som ett vanligt telefonsamtal. Det kan i vissa fall ta ännu längre tid. Vi föreslår att televerket utformar ett samlat rabattsystem för texttelefonsamtalen. Rabatterna bör ses som en del av televerkets ansvar och någon särskild ersättning bör inte utgå. Vi anser vidare att det finns starka skäl för att televerket, inom ramen för sin satsning på snabbare felavhjälpning för hushållen, prioriterar felavhjälpningen av telefoner med trygghetslarm.

Televerket skall vidta beredskapsåtgärder för att ge telenätet en sådan motståndskraft och flexibilitet att det uppfyller högt ställda funktionskrav även i krig.

Anslutande krav som statsmakterna bör ställa

Televerket skall årligen i sin treårsplan redovisa de ekonomiska effekterna av de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna ställer på verksamheten, inklusive krav på beredskapshänsyn, och hur televerket klarar att tillgodose kraven.

Televerket skall informera länsstyrelsen och kommuner om nätutbyggnadsplanerna. De skall också behandlas vid regionala teleberedningar.

De ekonomiska effekterna

Totalt har vi uppskattat de ekonomiska effekterna av de krav vi föreslår till drygt 1,9 miljarder kr. per år. Kostnaderna för nettosubventioneringen av permanentushållen, kostnaderna för att öka telefontjänstens kvalitet i glesbygd och för beredskapsåtgärder utgör de dominerande delarna. Man bör i sammanhanget också beakta att det nya taxesystem som vi har före-

slagit kan medföra att underskottet för hushållsabonnemangen avvecklas fram till mitten av 1990-talet. Fram till dess bör dock nettosubventioneringen av permanentushållen betraktas som det krav televerket skall uppfylla. F.n. är den årliga ekonomiska effekten av detta krav 1,4 miljarder kr.

Televerket bör liksom Posten ges rimliga verksamhetsförutsättningar för att kunna hävda sig i den framtida konkurrensen. Vi tror att televerket skall klara att tillgodose kraven utan att några särskilda ytterligare åtgärder än de vi har föreslagit behöver vidtas. I vart fall bör det vara möjligt fram till i mitten av 1990-talet.

UPPDRAGET OCH ARBETETS UPPLÄGGNING

Riksdagen beslutade i maj 1988 om mål och inriktning för telepolitiken (prop. 1987/88:118, TU 28, rskr. 402). I propositionen förutskickades att regeringen skulle tillkalla en parlamentarisk utredning med uppgift att närmare utreda statens regionalpolitiska och sociala ansvar på post- och teleområdena. Kommitténs direktiv finns i bilaga 1.

Utredningens uppdrag

Telekommunikation

För teleområdet gäller att kommittén skall föreslå avgränsningar och preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar. I direktiven erinras om att statens övergripande ansvar bör avse grundläggande telekommunikationer. Kommittén bör överväga och föreslå vilka telekommunikationer som bör betraktas som grundläggande.

Kommittén bör vidare bedöma vilka särskilda hänsyn som kan tas till olika användargrupper såsom hushåll och företag i glesbygd, ideella föreningar eller människor med funktionshinder då taxor och service bestäms för grundläggande telekommunikationer. Televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar bör formuleras av kommittén. Den skall också föreslå hur de uppgifter som bör läggas på televerket skall betalas. De ekonomiska effekterna av olika krav och hänsynstaganden bör redovisas.

Kommittén bör, efter en avvägning mellan de olika målen för telepolitiken, föreslå konkreta krav som statsmakterna bör ställa på televerket och konkreta åtgärder för att kraven skall kunna tillgodoses. Det ingår även att bedöma om andra företag inom teleområdet bör beröras av de regionalpolitiska, sociala och totalförsvarsmässiga hänsynstagandena.

Kommittén bör föreslå åtgärder som kan krävas för att ett fullständigt hävande av restriktionerna för s.k. tredjeparts- trafik inte skall medföra negativa effekter på grundläggande telekommunikationer. Slutligen skall kommittén föreslå lämpliga former för förankringen av televerkets nätutbyggnadsplaner på regional och lokal nivå.

Postområdet

Även Postens regionalpolitiska och sociala ansvar bör formuleras av kommittén som därvid skall granska Postens riktlinjer för servicestandard i glesbygd. Liksom för televerket bör kommittén allmänt bedöma vilka hänsyn som kan tas till olika grupper då porton och service bestäms och vilka åtgärder som krävs för att möjliggöra sådana hänsynstaganden. Därvid bör kommittén även överväga frågan om ett särskilt porto för bl.a. bokförsändelser.

Kommittén skall ange hur de uppgifter som bör läggas på Posten skall betalas. Däri ingår att bedöma om det är motiverat med några förändringar av den nuvarande finansieringen av blindskriftsförsändelser. Även på postområdet bör de ekonomiska effekterna av olika krav och hänsynstaganden redovisas.

Arbetets uppläggning

Diskussionerna i kommittén har i stor utsträckning baserats på underlag i form av utredningar och promemorior som kommittén

beställt av Posten och televerket. Även verkens senaste treårsplaner har ingått i underlaget.

Kommittén har gjort tre studieresor. En resa gjordes i början av år 1989 till Ottawa i Canada och till delstaten Vermont i USA. En reserapport finns i bilaga 2. Vidare har kommittén gjort en resa i Kalmar teleområde och en resa i Stockholms skärgård för att studera tele- respektive postservice i glesbygd.

Kommittén har låtit utföra en särskild studie av företagens nyttjande, behov och åtkomstmöjligheter av avancerad teleteknik. Arbetet har genomförts av Göran Hallin och Andreas Sandberg vid Uppsala universitet och avrapporterats i studien "Tele- och datorkommunikation i icke-digitaliserade områden". Några resultat redovisas i avsnitt 5.2.7 i betänkandet. Studien i sin helhet finns i kommitténs arkiv.

Som ett underlag för bedömning av situationen på marknaderna för telekommunikationer och posttjänster har kommittén använt sig av resultaten i en utredning som regeringen låtit statens pris- och konkurrensverk utföra. Utredningen har redovisats i en skrivelse "Prissättning på monopolmarknader" till regeringen i december 1989. Vidare har riksrevisionsverket för kommittén redovisat sin revisionsrapport om "Televerkets regionala och sociala ansvar". Kommittén har också tagit del av en rapport "Grundläggande telekommunikation för personer med funktionshinder" som utarbetats på uppdrag av Handikappinstitutet.

Företrädare för Näringslivets telekommitté, Leverantörföreningen Kontors- och Datautrustning och Industriförvaltnings AB Kinnevik har redovisat sina synpunkter för kommittén. Kommitténs ordförande och sekreterare har sammanträffat med företrädare för Telefonaktiebolaget LM Ericsson, Lantbrukarnas Riksförbund, Hörselskadades Riksförbund, Synskadades Riksförbund och talboks- och punktskriftsbiblioteket. Deltagande vid konferenser har också förekommit.

Kommittén har yttrat sig över 1987 års regionalpolitiska kommittés betänkande, SOU 1989:55. Ett antal skrivelser med anknytning till kommitténs arbetsområde har överlämnats från

regeringen och några har kommit in direkt till kommittén. De får anses besvarade med detta betänkande.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

Allmänna utgångspunkter

Post och tele är delar av infrastrukturen

Den grundläggande infrastrukturen är avgörande för andra aktiviteter i samhället. Vad som ingår i den grundläggande infrastrukturen är inte klart definierat men i allmänhet rör det sig om system för utbildning, fysiska transporter, post- och telekommunikationer, betalningssystem, energi- och vattenförsörjning, avfallshantering samt hälso- och sjukvård.

Med hänsyn till dessa systems övergripande betydelse för näringsliv, förvaltning och befolkning råder det enighet i vårt land om att de i betydande utsträckning skall utformas genom beslut i demokratiska former. Det råder också enighet om att infrastrukturen skall stå till alla medborgares tjänst på ett rättvist sätt. Individuella behov hos enskilda och företag skall samtidigt kunna tillgodoses.

Post- och telekommunikationssystemen utgör viktiga delar av infrastrukturen. Kvalitén i dessa system är således redan idag av stor betydelse för alla delar av samhällslivet och produktionen. Genom att information och kunskap blir allt viktigare som produktionsfaktorer ökar betydelsen av post- och televerksamhet successivt. Det är därför klart att post och tele inte kan betraktas som vilken affärsverksamhet som helst. Samhällsintresset av hur dessa kommunikationssystem fungerar är betydande och därmed finns också behov av ett demokratiskt inflytande över dem. Formerna för detta kan variera.

Samtidigt skall, så långt möjligt inom ramen för samhällsintresset, systemen tillgodose individuella önskemål hos medborgarna. De måste därför också utformas med lyhördhet för konsumenternas direkta krav såsom dessa manifesteras genom efterfrågan på en marknad. Största möjliga valfrihet måste eftersträvas inom dessa ramar.

Marknadsstyrning och politisk styrning

Post- och telekommunikationernas betydelse gör att de bör styras både utifrån politiska ställningstaganden och genom marknadens signaler. Samspelet mellan dessa båda signal/styr-system bör ske så att samhällsintressena garanteras samtidigt som systemen tillgodoser kraven på valfrihet för konsumenterna, utvecklingskraft, effektivitet och flexibilitet.

Den revolutionerande utvecklingen på elektronik-, tele- och dataområdena har lett till uppkomsten av många nya tjänster och behov. Såväl utbud som efterfrågan blir alltmer mångfacetterad. De nya tjänsterna kan ses som vidareutvecklingar av dataföretagens och teleföretagens traditionella verksamhetsområden. Data- och teleföretagen har därmed i ökande grad kommit in på samma marknader, fast från olika håll. Televerket har inte haft möjlighet att tillgodose alla de nya behov som uppkommit. Andra företag har ibland haft bättre förutsättningar för detta. Det har därför inte varit praktiskt möjligt och inte heller av statsmakterna ansetts önskvärt att försöka tillförsäkra televerket en monopolställning på det vidgade teleområdet. Istället har televerkets anslutningsmonopol avvecklats och verket har i allt större utsträckning utsatts för konkurrens.

Postens verksamhet är sedan länge utsatt för konkurrens av olika slag. Konkurrensen tenderar att öka beroende på den snabba elektroniska utvecklingen, utvecklingen inom lättgodsområdet, nya betalningsmönster och tillkomsten av nya företag på bud- och kurirmarknaden.

Både televerket och Posten har i detta läge medvetet börjat inta en mer affärsmässig och marknads- och kundorienterad attityd. Det har ansetts nödvändigt för att möta konkurrensen och önskvärt eftersom det medfört en utveckling av tjänster och produkter som bättre överensstämmer med postkundernas och teleanvändarnas krav. Det har också lett till en förenkling av målen för verken som underlättat strävandena att ge bra tjänster och produkter till lågt pris. Statsmakterna har ställt sig bakom denna ökade marknadsorientering som den har återgivits i verkens treårsplaner.

Vi har tagit fasta på de farhågor som ibland har uttryckts att denna utveckling i oacceptabel grad skulle ha skjutit de betydelsefulla samhällseliga intressena på post- och teleområdena i bakgrunden. Vi är samtidigt medvetna om att verken ibland kritiseras för att vara tröga och byråkratiska i sina kontakter med kunderna. Vi har enligt vårt uppdrag analyserat sambandet mellan de samhällseliga och de affärsmässiga mål och inriktningar som finns hos verken.

Situationen för gränsorganisationer

Problembilden för Posten och televerket påminner i viss mån om situationen för organisationer som lever i gränsområdet mellan förvaltning och företagande. Sådana organisationer karakteriseras ibland som gränsorganisationer. Det övergripande strategiska problemet för dessa är hur ägarna och företagsledningen skall kunna kombinera de olika slags krav som ställs på dem. Det gäller dels kraven på att de skall fullgöra vissa av samhället bestämda uppgifter och ta de hänsyn som följer därav (förvaltning), dels kraven på att de skall fungera som effektiva marknadsstyrda företag (företagande). Gränsorganisationer har således flera uttalade syften samtidigt.

Olika offentliga gränsorganisationer kan placeras in längs en skala från förvaltning till företagande. Vissa gränsorganisa-

tioner befinner sig mer åt förvaltningshållet medan andra ligger mer åt företagandehållet.

För de samhälleligt bestämda uppgifterna kan inte marknadens pris- och konkurrenssystem tillämpas lika lätt som inom företagandets sfär. Där gäller uttalade lönsamhetskrav och ersättning för fullgjorda prestationer. Det rör sig om två skilda mål, som skall förenas. Dessa båda verksamhetsinriktningar ställer också olikartade krav på verksamhetens ledning, styrning och organisation.

Det sätt staten traditionellt vill lösa detta problem på är att de rent marknadsorienterade verksamheterna antingen avknoppas i form av fristående enheter, t.ex. bolag, eller att det inom den samlade verksamhetens ram görs en skarp gränsdragning mellan dessa olika verksamheter.

Problemet för de offentliga gränsorganisationerna är att förena de båda målen och verksamhetsinriktningarna på ett sådant sätt, att drivkrafterna och kriterierna för beslut och åtgärder inom verksamheten, för dess ledning och dess olika verksamhetsansvariga kan göras tillräckligt tydliga och operationella.

Teoretiskt är det möjligt genom att ställa upp mål för båda dessa huvudtyper av verksamheter. Det gäller att se till att de samhälleligt bestämda uppgifterna preciseras och att de utförs på ett tillfredsställande sätt samtidigt som kraven på effektivitet, konkurrensneutralitet, kostnadstäckning och ekonomisk avkastning tillgodoses. Men i praktiken kan detta vara svårare att förverkliga.

Det finns också anledning att framhålla att storföretagen i Sverige har stora likheter med de offentliga gränsorganisationerna. De har att uppfylla ett stort antal samhälleliga krav, både sådana som anges i lagar och förordningar och sådana som inte är formellt beslutade. De skall dessutom uppfylla kundernas, ägarnas, företagsledningens och personalens krav. Det är således inget ovanligt i vårt samhälle att stora organisationer har att uppfylla en mångfald av mål och krav. Detta gäller även för Posten och televerket.

Malet för Posten och televerket är servicen

Posten och televerket kan i viss mån beskrivas som gränsorganisationer. Som sådana präglas de mer av marknadsorientering och företagande än av förvaltning. Den ekonomiska avkastningen av verksamheten har således betydelse för målformuleringen. Samtidigt kan man konstatera att verken i några avseenden skiljer sig från vanligt företagande. Det gäller t.ex. utövandet av ägarrollen.

Vi menar att ägaren, representerad av regering och riksdag, fäster mindre vikt vid den ekonomiska avkastningen än vid produktionens innehåll. Det viktiga är framför allt servicenivåerna och avgifterna för vissa betydelsefulla tjänster.

Kravet på ekonomisk avkastning har hittills uttryckts så att avkastningen totalt sett skall vara tillräckligt hög för att upprätthålla en hög självfinansiering. En viss utdelning av årets överskott till ägaren förutsätts också. Något intresse av eller krav på vinstmaximering finns dock inte. Ägarens egentliga mål för verksamheten är inte avkastningen utan en post- och teleservice med god standard till rimligt pris. I stor utsträckning kan servicen styras från affärs- och marknadsmässiga utgångspunkter. Men för viss service finns behov av politisk styrning.

Tydlighet i de ekonomiska kraven

Posten och televerket är affärsverk. Det innebär att avgifterna från dem som använder sig av verkens tjänster skall täcka kostnaderna för tjänsterna, inkl. tillräcklig avkastning. Vi har haft detta som en grundläggande utgångspunkt för våra överväganden om vilken verksamhet som bör bli föremål för politisk styrning. Eller som det uttrycks i våra direktiv, vilken verksamhet som bör omfattas av "det regionalpolitiska och sociala ansvaret".

Vi har inte haft till uppgift att närmare diskutera vilka ekonomiska krav som bör ställas på Posten och televerket. Vårt uppdrag har varit begränsat till att föreslå preciseringar av verkens regionalpolitiska och sociala ansvar. Vi har emellertid den övergripande synpunkten att det är viktigt att statsmakterna också anger tydliga krav på det ekonomiska resultat som verken skall uppnå.

Utgångspunkten är därvid att verken skall ges bästa möjliga förutsättningar att bedriva en tillräckligt lönsam verksamhet vad gäller den marknadsstyrda delen. Givetvis skall detta ske inom ramen för den konkurrensrättsliga lagstiftningen. Några särskilda hinder bör således i princip inte uppställas vare sig för verkens eller konkurrenternas möjligheter att verka på dessa marknader.

Aktieägarna i ett företag som verkar i konkurrens på en marknad kräver att sådana överskott genereras att man får utdelning på aktierna och en tillväxt av deras värde. Statsmakterna bör för sin del agera på ett likartat sätt gentemot Posten och televerket. Det bör således åligga verken att driva de marknadsstyrda delarna av verksamheten så effektivt att de genererar ett tillräckligt överskott. Överskottet, avkastningen, skall minst räcka till för en rimlig självfinansiering av investeringar och utvecklingsinsatser samt till att täcka merkostnader till följd av de samhälleligt bestämda uppgifterna.

Marknadsmässighet och lönsamhetstänkande står med detta synsätt inte i motsättning till de samhälleligt bestämda uppgifterna utan kan ses som metoder för att klara finansieringen av dessa. Vi vill här peka på att ett tydligt formulerat avkastningskrav som avgränsas till den marknadsstyrda verksamheten bör övervägas av statsmakterna.

Inga förslag i organisationsfrågor

Det bör också framhållas att vi inte har sett det som vår uppgift att behandla frågor om Postens och televerkets organisa-

tionsstruktur. Vi har alltså inte närmare övervägt eventuella organisatoriska konsekvenser av våra förslag. Vi har emellertid noterat att riksdagens revisorer i en rapport 1989/90:4 har förordat en samordning av Postens och televerkets verksamhet och en översyn av företagsformen. Vi har för vår del under vårt arbete inte funnit några skäl som talar för att förändringar i dessa avseenden är särskilt angelägna.

Tidsmässig avgränsning

Den tekniska utvecklingen, harmoniseringsprocessen i Europa och nya förutsättningar på marknaderna innebär både möjligheter och hot för Posten och televerket. Omvärldsförändringarna kommer sannolikt att öka i styrka under 1990-talet. Det är inte möjligt att med någon högre grad av säkerhet bedöma utvecklingen på längre sikt. Vi har därför begränsat våra bedömningar och förslag till att omfatta 1990-talets början fram till ungefär 1990-talets mitt.

Del 1 POSTKOMMUNIKATIONER

1 Marknadsförhållanden på postområdet

Innan vi går in på våra förslag kan det finnas anledning att kort beskriva situationen på postområdet.

1.1 Posten har alltså en stark ställning

Sverige har allmänt sett mycket väl utvecklade och heltäckande distributionsnät med hög tillgänglighet och kvalitet för brev, paket och betalningar. Posten har i samarbete med PKbanken även utvecklat en relativt omfattande bankverksamhet för privatpersoner.

Postvolymen har årligen stigit med mellan 4 och 5 % under senare år. För åren 1990 - 1992 räknar Posten med en något långsammare volymutveckling. Samtidigt med en relativt stabil tillväxt i postmängderna ökar konkurrensen för Postens olika tjänster. För affärsbreven ökar konkurrensen genom den snabba utvecklingen av telefax och elektronisk meddelandehantering. Bud- och kurirföretag är alltmer aktiva på Postens traditionella brev- och paketmarknader, såväl internationellt som nationellt. Distributionen av paket befinner sig i en dynamisk utveckling som bl. a. innebär allt mer skräddarsydda uppdrag för större lättgodskunder.

Utvecklingen av postgirot och Postens bank- och kassatjänster präglas av den snabba elektroniska utvecklingen som möjliggör rationellare produktion och nya tjänster. Efterfrågan på finan-

siella tjänster ökar. Dessa utvecklingstendenser är positiva för postgirot. Samtidigt finns emellertid tendenser som verkar i motsatt riktning. Fler betalningar går sålunda direkt mellan konton och användningen av betalningsautomater ökar. Detta medför färre transaktioner i postkassorna och hos lantbrevbärarna. Bankerna satsar på betalningsförmedling för företagen som en del i de samlade banktjänsterna. Även staten och kommunerna rationaliserar sin penninghantering. Omfattningen och det ekonomiska resultatet av dessa delar av Postens verksamhet påverkas också i hög grad av ränte- och konjunkturförändringar. Regionala förändringar av näringslivsstruktur och bosättningsmönster leder ofta till koncentrationer vilket försvårar möjligheterna att upprätthålla postservicen i glesbygd vid givna ekonomiska förutsättningar.

Marknadsandelarna varierar

Posten är utsatt för konkurrens på många olika sätt vilket efter hand kan begränsa Postens möjligheter att med vinster inom vissa verksamhetsgrenar finansiera annan verksamhet som inte täcker sina kostnader. Det kan alltså finnas en risk för att den ökande konkurrensen inom mer lönsamma delmarknader leder till ökade svårigheter för Posten att upprätthålla t.ex. servicenivån i glesbygder. Konkurrenssituationen för år 1988 kan illustreras av följande sammanställning.

Marknad	Postverkets marknads- andel %	Konkurrenter
Skriftliga företags- meddelanden	95	Telefax
Skriftlig mark- nadskommunikation	60	Svensk Direkt- reklam SDR
Privat skriftlig kommunikation	100	-

Vanliga postpaket	85	Bilspedition, ASG SJ, SAS/LIN
Övrigt inrikes lättgods	50	"
Budmarknad	20	Taxi, budföretag
Utrikes lättgods	25	Bilspedition, ASG, DHL, TNT
Dagstidningar	10	PS
Medlemstidskrifter	100	-
Övriga tidskrifter	75	Presam
Gireringar	70	Bankgirot, banker
PKbank	12*	Banker

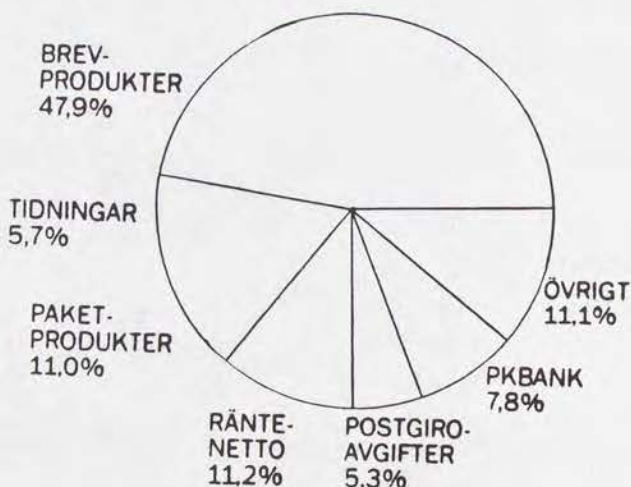
* Inlåning

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) har i en skrivelse till regeringen i december 1989 redovisat sin utredning om marknadsförhållandena på post- och teleområdet. Vi får hänvisa till den utredningen för en närmare beskrivning av Postens konkurrenssituation.

1.2 Breven svarar för nästan 50 % av Postens intäkter

Det har varit av intresse för oss att få en bild av de olika delmarknadernas betydelse för Postens ekonomi. De totala intäkterna beräknas till 20 miljarder kr. för år 1990. Vi har konstaterat att olika slag av brevförsändelser svarar för knappt 50 % av Postens intäkter. Postpaket och övrigt lättgods svarar för 11 %.

Diagrammet visar olika verksamhetsgrenars andel av Postens totala omsättning (år 1988):

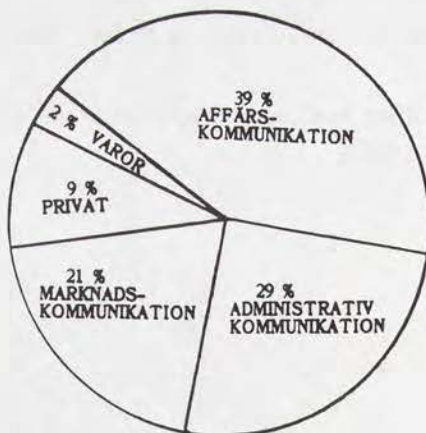


Normalbrev är det dominerande försändelseslaget och svarar för ca 45 % av alla brevintäkter. Det motsvarar 22 % av Postens hela omsättning. Enbart 20 gramsbrevet står för över hälften av normalbrevsintäkterna.

Postens totala brevintäkter avser till helt dominerande del inrikes brevfraktsändelser. Endast 8 % av brevintäkterna kommer från utrikesbreven.

Företagen är avsändare - hushållen är mottagare

En approximativ uppdelning av alla brevintäkter på olika typer av brevkommunikation visar följande:



Ytterligare ett sätt att illustrera brevrörelsen kan vara att beskriva hur stora intaktsandelar som privatbrev (delvis annan def. än ovan) resp. företags/organisationsbrev har, uppdelat på mottagarkategori:

AVSÄNDARE	MOTTAGARE		TOTALT
	Privat	Företag/organis.	
Privat	4,5	9,1	13,6 %
Företag/ organis.	51,4	35,0	86,4 %
TOTALT	55,9 %	44,1 %	100,0 %

Denna sammanställning visar att företagens och organisationernas brev har mycket stor betydelse i brevrörelsens ekonomi. Det framgår också att hushållen har störst betydelse som mottagare av företagsbrev.

1.3 Efterfrågan på Postens tjänster väntas öka, åtminstone under de närmaste fem åren

Marknaden för kommunikation har under de senaste decennierna bedömts växa med 10 % per år. Under åren 1975-1985 utvecklades post- och teletrafiken i stort sett likformigt med en årlig volymökningstakt på ungefär 5 %. Under den senaste femårsperioden har teletrafiken ökat snabbare än brevtrafiken, dels genom en kraftig tillväxt av utrikes teletrafik, dels genom utnyttjande av ny teknik. Posten bedömer att utvecklingen fortsätter under hela 1990-talet både vad gäller marknadstillväxt och post- och teletrafik var för sig.

Elektronisk post, EPS, där meddelanden sänds elektroniskt, skrivs ut och delas ut med brevbärare till adressaten kan förväntas öka kraftigt. Tjänster som bygger på EDI (Electronic Data Interchange) står i början av sin utveckling. Ett fåtal

företag är idag uppkopplade mot varandra för vissa typer av kommunikation. Det gäller främst daglig kommunikation i frågor som rör order, orderbekräftelser, fakturor etc. mellan detaljhandel och partihandel samt mellan industriföretag och dess underleverantörer.

Dessa företagstyper är mycket postintensiva och därmed de viktigaste kunderna för Posten. EDI kommer sannolikt att, enligt Posten, påverka brevvolymer negativt under senare hälften av 1990-talet. EDI tillsammans med den ökande användningen av telefax kommer framför allt att dämpa volymökningen för lättare brev. Däremot bedömer Posten att direktreklammarknaden kommer att fortsätta att öka och leda till fler postförsändelser. Posten bedömer vidare att inriktningen på en aktiv kundvård och nya tekniska möjligheter talar för en fortsatt tillväxt av brevetrafiken.

Sannolikt kommer Posten dock att sammantaget ha en fortsatt relativt god - om än något dämpad - tillväxt främst genom nya informationsbehov och den allmänna tillväxten på marknaden. Åtminstone gäller detta under den första hälften av 1990-talet.

1.4 Posten bör ges goda förutsättningar att konkurrera

Vi har diskuterat om hittillsvarande och förutsebara förändringar av Postens marknader kan innebära betydande risker för försämringar av Postens ekonomi på sikt. Att bedöma detta är naturligtvis svårt. Posten har både styrkor och svagheter i förhållande till konkurrenterna och utvecklingen innebär både möjligheter och hot för Posten. En närmare redovisning av affärsförutsättningar och konkurrenskraft finns i Postens treårsplan från augusti 1989. Med utgångspunkt från den redovisningen menar vi att de förändringar på marknaden som nu sker och som väntas de närmaste åren inte skiljer sig principiellt från tidigare förändringar.

Förändringsprocessen blir allt viktigare

Den tekniska utvecklingen har sålunda även under andra skeden medfört konsekvenser för postverksamheten i olika avseenden. T.ex. uttrycktes för ett sekel sedan avsevärda farhågor för att spridningen av telegraf och telefon menligt skulle påverka posttjänsterna. Ytterligare nya metoder för att överföra meddelanden och andra försändelser har därefter successivt introducerats och nya aktörer har inträtt på marknaden. Posten har trots detta lyckats behålla en tillräckligt stark ställning som har medgett en rikstäckande service till enhetliga priser. För att klara det har Posten givetvis fått genomföra ändringar och anpassningar av tjänsteutbud, organisation och arbetssätt som inneburit omställningsproblem.

Vi bedömer att denna förändringsprocess kommer att vara nödvändig även i fortsättningen. Kanske är en skillnad gentemot tidigare skeden att betydelsen av effektiva, mera omfattande och snabbare förändringsprocesser ökar. Vi menar exempelvis att statens regelsystem för Postens fastighets- och finansförvaltning bör anpassas så att Posten kan arbeta effektivt inom dessa områden. För Posten, som har en i hög grad decentraliserad verksamhet, leder centrala regler ofrånkomligen till byråkratisering. Posten bör därför inte utan starka skäl åläggas administrativa rutiner eller omfattas av regelverk som medför merkostnader eller försvagar Postens konkurrenskraft. Det blir enligt vår mening allt svårare för Posten att bedriva sin verksamhet på ett effektivt, affärsmässigt och konkurrenskraftigt sätt samtidigt som verksamheten i vissa delar är särskilt reglerad.

Konkurrenssituationen påverkar vad som kan krävas

Det är mot denna bakgrund man skall se de förslag vi lägger fram. Vi har gjort en avvägning mellan vad som bör krävas från regionalpolitiska och sociala utgångspunkter och vad som är

möjligt att kräva med hänsyn till Postens konkurrenssituation. Är Posten framgångsrik inom sina olika marknader finns det ekonomiskt utrymme för särskilda hänsynstaganden av politisk natur. Om inte så minskar utrymmet. Vi har därvid med tillfredsställelse noterat de strategier, mål, aktiviteter och utvecklingsplaner som Posten redovisat bl.a. i treårsplanen och som syftar till att stärka konkurrenskraften.

Vår uppgift har varit att förtydliga och precisera de krav som bör ställas på Posten. I flera fall innebär våra förslag att nuvarande ordning bör gälla även framgent. Vi ser det dock som värdefullt att kraven sätts på pränt och redovisas i ett sammanhang så att helheten tydligt framträder. Vår redovisning är således avsedd att ge en samlad bild av de regionalpolitiska eller sociala krav som bör ställas på Posten. En förutsättning för våra överväganden har varit att förslagen inte skall medföra en ökad belastning på statsbudgeten.

Förslagen redovisas i avsnitt 2 och en sammanställning av de uppskattade ekonomiska effekterna i avsnitt 3.

2 Vara förslag

Vi redovisar först de regionalpolitiska och sociala krav som vi anser att statsmakterna bör ställa på Posten. För varje krav har vi gjort en uppskattning av den ekonomiska effekten. Dessa krav bör enligt vår bedömning kunna tillgodoses av Posten utan särskild ersättning, åtminstone till i mitten av 1990-talet. Vi har därvid bl.a. utgått från att den nuvarande ordningen för statliga betalningar bibehålls, nämligen att Posten i allt väsentligt sköter statens betalningar och utför andra statliga uppdrag mot ersättning.

Vi har noterat att regeringen i årets finansplan (prop. 1989/90:100 Bil. 1) har tagit upp frågan om postgirot och det statliga betalningssystemet. Där uttalas att betalningssystemet i princip bör vara så utformat att det skapas en valfrihet för allmänheten och myndigheterna att välja postgirot eller bankerna som betalningsförmedlare. Samtidigt sägs att en sådan förändring inte kan genomföras utan en mer genomgripande analys av Postens ekonomi och verksamhet i stort mot bakgrund av att Posten är ålagd att upprätthålla ett rikstäckande kontorsnät. Vidare uttalas att det måste skapas förutsättningar för konkurrens på rimliga villkor mellan postgirot och bankerna.

Vi har den bestämda uppfattningen att eventuella ökade möjligheter för bankerna att svara för betalningar till och från staten förutsätter ändrade verksamhetsregler för Posten. Postgirots intäkter av att sköta statens betalningar har avgörande betydelse för Postgirots ekonomi och därmed för Postens möjligheter att upprätthålla den rikstäckande kassaservicen. Om Postgirots roll som "statens kassör" skulle förändras måste Posten ges fullgoda förutsättningar att konkurrera inom hela banktjänstområdet. Vi återkommer något till denna fråga i avsnitt 2.1.

I avsnitt 2.2 anger vi ett antal anslutande krav på Posten att göra vissa redovisningar m.m. I de därpå följande avsnitten lämnar vi förslag till förändringar av nuvarande regelverk för

Postens tidningsrörelse och för ersättningen till Posten för befordran av vissa blindskriftsförsändelser.

Vi föreslår också att Posten själv skall få avgöra produkt- och portovillkoren för bokförsändelser och behandlar frågan om ideella föreningars försändelser. Vi föreslår vidare att behovet av och formerna för Postens lagreglerade "brevmonopol" från år 1947 omprövas i samband med att EG:s regelverk på postområdet får sin slutliga utformning. EG-kommissionen har aviserat ett "Green Paper" om posttjänster under år 1990. Vi pekar därvid på att, såvitt vi nu kan bedöma, våra samlade förslag inte torde medföra några problem för Sveriges deltagande i den europeiska integrationsprocessen.

2.1 Regionalpolitiska och sociala krav som Posten skall tillgodose utan särskild ersättning

2.1.1 Grundläggande postservice skall finnas i hela landet

Kravet gäller normalbrev, vanliga postpaket och betalningsförmedling

Posten skall distribuera normalbrev och vanliga postpaket samt förmedla betalningar över hela landet till enhetlig taxa. Posten skall utan hinder av denna princip kunna träffa avtal med kunder om särskilda villkor för deras postservice.

Detta är det övergripande krav på postservice som Posten skall tillgodose, "de obligatoriska tjänsterna". Denna grundläggande postservice innebär att alla företag, organisationer och hushåll till enhetlig taxa skall kunna anlita Posten för att skicka och ta emot normalbrev och postpaket. Alla skall även ha

möjlighet att på enhetliga villkor sköta sina in- och utbetalningar genom Postens förmedlingssystem. Denna postservice har stor betydelse för företagens och hushållens möjligheter att bo och verka i hela landet.

Kravet innehåller en del preciseringar som vi vill peka på. Postens regionalpolitiska ansvar och kravet på enhetlighet i taxesättningen avgränsas till att avse normalbrev, vanliga postpaket och postkassaservice. Normalbrev definieras som brev med s.k. övernattbefordran och vanligt postpaket som paket upp till 20 kg med s.k. 0 - 3 befordran. (Posten kallar sådana postpaket för "postpaket - ekonomi").

Statsmakterna skall inte ställa krav på andra tjänster

Övriga posttjänster bör tillhandahållas helt på marknadens villkor. Det gäller liksom idag t.ex. för ekonomibrev, massbrev, expressförsändelser, företagspaket och övrigt lättgods. Det gäller också för distribution av tidningar och tidskrifter, vilket vi återkommer till i det följande. Dessa tjänster bör Posten alltså vara fri att utföra eller inte utföra. Posten bör också kunna sätta priser och fastställa produktvillkor på dessa tjänster utan att statsmakterna ställer kompletterande krav och villkor. Posten har emellertid uttalat sin avsikt att f.n. ändå välja en enhetlig pris- och produktstruktur för vissa av de "frivilliga tjänsterna" eller "tilläggstjänsterna".

Enhetsportoprincipen har central betydelse

Med enhetlighet i taxesättningen menar vi att samma tjänst kostar lika mycket oberoende av var i landet man köper den. Att skicka ett normalbrev eller ett vanligt postpaket med en viss vikt skall kosta lika mycket vare sig man gör det inom Stockholm, mellan Stockholm och Göteborg, mellan Dala-Järna och Vansbro eller mellan vilka andra orter som helst i landet.

Självklart skall det även vara samma pris för att skicka ett vanligt brev eller postpaket till en viss utrikes ort från alla orter i landet. Denna enhetsportoprincip för respektive tjänst i kombination med den rikstäckande grundläggande servicen är det centrala i Postens regionalpolitiska ansvar.

Vi konstaterar i det följande att enhetsportot medför en betydande subventionsström från större tätorter till glesbygd. Att Posten alltså tillämpar relativt sett "för höga" porton i storstadsområdena skulle kunna utnyttjas av andra företag i form av lokal brevdistribution. Sådan verksamhet har funnits under tidigare decennier. Möjligen skulle en helt lokal distributör förutom lägre porto även kunna åstadkomma en högre servicenivå än Posten. Vi har emellertid inte bedömt en sådan utveckling som särskilt sannolik under den tid vi anser oss kunna överblicka. Man kan också konstatera att det skulle medföra stora administrativa merkostnader för Posten att gå ifrån enhetsportoprincipen för normalbrev och vanliga postpaket. Den bör alltså ligga fast.

Vi har övervägt om det kunde finnas anledning att statsmakterna, närmast av sociala skäl, skulle ställa krav på att portonivåerna för normalbrev och postpaket inte fick öka mer än i en viss takt. Till skillnad mot vad som i viss mån gäller på teleområdet har vi på postområdet inte funnit skäl för sådana krav. Framför allt beror det på att postavgifterna spelar en avsevärt mindre roll i hushållens konsumtion än teleavgifterna. Det kanske för tydlighets skull bör framhållas att vi inte har haft anledning att behandla den allmänna frågan om formerna för styrning av prisutvecklingen på Postens tjänster. Den frågan tas upp i SPK:s tidigare nämnda skrivelse till regeringen i december 1989.

Postgiroservicen är särskilt viktig för folk i glesbygd

Det vi nu har anfört om kraven på postservice tar sikte på postdistributionen. Denna är viktig för alla företag och hus-

håll i hela landet. När det gäller betalningsförmedling i Postens regi är den särskilt viktig för glesbygden. Där är ofta Postens betalningsförmedling genom Postgirot via postkontor och lantbrevbärare den enda möjlighet som enkelt står till buds. Det är därför angeläget att Postens förutsättningar att bedriva postgiroverksamheten inte försämras.

På senare år har statsmakterna vidtagit en del åtgärder som har syftat till att förbättra förutsättningarna. Sälunda har Posten fått medgivande att relativt fritt placera sina likvida medel i olika räntebärande värdepapper och att ge vissa krediter. Vi menar att sådana åtgärder och ett genomförande av de aktiviteter för att stärka Postgirots konkurrenskraft som redovisas i Postens treårsplan skall möjliggöra en rikstäckande betalningsförmedling till enhetliga taxor även framgent. Tjänsten skall således betraktas som en grundläggande postservice. De andra bank- och finansiella tjänster som Posten säljer vid sidan av postgiroservicen bör Posten kunna sälja helt på marknadens villkor.

Vi har redan understrukt att Postgirots intäkter av betalningar till och från staten har avgörande betydelse för Postgirots ekonomi och därmed för Postens möjligheter att upprätthålla den rikstäckande kassaservicen. Detta kan illustreras av uppgifter från år 1988 för det dåvarande affärsområdet Giro och Kassa där Postgirot ingick som en del. Det totala bidraget från affärsområdet till Postens totala överskott uppgick till drygt 500 milj. kr. varav 300 milj. kr. hänförde sig till Postgirots överskott för skötseln av de statliga betalningarna. Betydelsen av de statliga betalningarna kan också illustreras av att ungefär 25 % av Postgirots totala ränteutgifter hänför sig till dessa betalningar.

Kravet på att Postens betalningsförmedling skall betraktas som en grundläggande postservice innebär att statsmakterna, enligt vår uppfattning, bör iakttä mycket stor försiktighet vid eventuella fortsatta förändringar av regelverket för betalningar till och från staten. Vi vill framhålla att det bör finnas ett påtagligt samband mellan de regionalpolitiska och

sociala krav som staten bör ställa på Posten och statens utnyttjande av Postens betalningstjänster. Vi har i det föregående diskuterat frågan om konkurrens mellan Postgirot och bankerna när det gäller de statliga betalningarna. Vi har därvid bl. a. sagt att våra bedömningar av Postens möjligheter att klara de regionalpolitiska och sociala kraven baseras på att Posten även framgent i allt väsentligt sköter statens betalningar.

Helhetslösningar kan regleras i avtal

Kravet på enhetlighet i taxesättningen för den grundläggande postservice betyder inte att Posten skall vara förhindrad att träffa särskilda avtal med sina kunder. Det kan t.ex. vara aktuellt för främst större företag och organisationer att avtala med Posten om helhetslösningar för sin grundläggande postservice och för tilläggstjänster. Ofta innebär sådana avtal att kunden själv svarar för vissa arbetsmoment i postkedjan.

Ekonomiska effekter av kraven

Det är knappast meningsfullt att ange ekonomiska effekter av kravet på grundläggande postservice i hela landet. Följande tabell kan emellertid illustrera de betydande kostnadsskillnader som finns mellan postutdelning på landsbygden och i tätorter (uppgifterna avser år 1988). Därutöver har Posten givetvis stora gemensamma kostnader för insamling, sortering och spridning av försändelser.

Antal hushåll i stadsbrevbäring:	3 429 633
Antal hushåll i lantbrevbäring:	668 778
Total kostnad i stadsbrevbäring:	1 796 000 000 kr
Total kostnad i lantbrevbäring:	1 007 000 000 kr
Genomsnittskostnad/hushåll i stadsbrevb:	500 kr
Genomsnittskostnad/hushåll i lantbrevb:	1 500 kr

Brevbäringskostnaden för ett hushåll på landsbygden kan alltså något förenklat sägas vara ungefär tre gånger så stor som för ett tätortshushåll. I 1990 års priser har Posten uppskattat hela särkostnaden för landsbygdsservicen, dvs. postkontor i olika former, lantbrevbäring och postväskservice, till ca 1,6 miljarder kr. Kostnaden för den rena glesbygdsservicen kan uppskattas till 1,2 miljarder kr. Landsbygdsservicens kostnader täcks till betydande del av intäkter från Postgirots verksamhet. Enligt de internavräkningar som Posten tillämpar finansieras lantbrevbäringen till 18 % av Postgirot. Hela kontorsnätet finansieras av Postgirot till 35 %.

Postservice kan ordnas på många sätt

Formerna för postservicen varierar över landet och över tiden. Servicen anordnas genom postkontor, postservice på entreprenad, stadsbrevbäring, lantbrevbäring, postboxar och postväskor. Ändringar i kundunderlag och postmängder gör att formerna för postservicen fortlöpande måste anpassas. På samma sätt som servicenätet måste byggas ut för att klara ökade postvolymerna och service i nya bostadsområden måste formerna för postservicen ses över både i tätorter och på landsbygden när kundunderlaget minskar. Det är enligt vår mening nödvändigt för att Posten skall kunna konkurrera framgångsrikt på sina marknader och därigenom fortsatt ha möjlighet att ta regionalpolitiska och sociala hänsyn.

Vi redovisar här en sammanställning av de olika serviceformerna.

Postkontor	2100 st	
Postservice på entreprenad	75 st	(enklare postservice)
Stadsbrevbäringsdistrikt	8000 st	(3 420 000 hushåll)
Lantbrevbäringslinjer	2700 st	(670 000 fasta hushåll, 185 000 sommarhushåll)

Postboxar	240000 st
Postväskor	10000 st
Brevlådor	42000 st

- 2.1.2 Alla hushåll skall normalt kunna få postservice
fem dagar i veckan

Postservicen skall hållas på en hög men ändå rimlig nivå

Alla hushåll skall ha tillgång till postutdelning och postkassaservice inom rimligt avstånd. Postservice mindre än fem dagar i veckan skall normalt inte förekomma annat än till särskilt ensligt belägna hushåll. Posten skall eftersträva att den ringa andelen hushåll som f.n. inte har femdagarsservice inte ökar.

Genom detta krav vill vi slå fast vikten av att tillgängligheten till postservice hålls på en hög men ändå rimlig nivå. Det är givetvis ofrånkomligt att tillgängligheten varierar, ibland avsevärt, beroende på var man är bosatt. Vad som är en rimlig tillgänglighet måste bedömas från fall till fall och kan inte anges entydigt. Vi har i enlighet med våra direktiv inriktat oss på att granska Postens riktlinjer för servicen i glesbygd och dragit följande slutsatser.

Tillgängligheten för ett hushåll har två aspekter. Den ena rör det avstånd från bostaden till den plats där man kan få postservice, den andra hur ofta postservicen är tillgänglig.

Ekonomiska och praktiska problem i vissa glesbygder

Om vi tar den andra aspekten först har vi konstaterat att det är ett mycket litet antal fasta hushåll som inte har post-

service fem dagar i veckan. Under 1989 gäller det för 1 866 fasta hushåll vintertid, vilket motsvarar 0,04 % av alla hushåll. I huvudsak finns dessa hushåll i glesbygderna i Norrland och i norra Dalarna samt i skärgårdsområdena.

I delar av skärgårdsområdena saknas större delen av året reguljär båttrafik. Enligt Posten är det svårt att bland skärgårdsbefolkningen rekrytera personer som är intresserade av att åta sig posttransporter varje vardag året runt. Det medför krav på att hålla båt för alla årstider och väderlekar och i vissa fall även skoter eller hydrokopter vintertid.

I övriga glesbygdsområden saknas oftast reguljär linjetrafik de dagar post f.n. inte delas ut. Om postservicen skulle utökas till fem dagar per vecka finns som regel inget annat alternativ än att anlita taxi.

Enligt de beräkningar vi låtit Posten göra skulle merkostnaden för att ge alla fasta hushåll femdagarsservice uppgå till ca fem miljoner kr. per år. Kostnaden för de olika hushållen skulle variera starkt men i vissa fall vara upp emot 20 000 kr. per år och ibland ännu högre, vilket kan jämföras med den genomsnittliga kostnaden för all lantbrevbäring på 1500 kr per hushåll. Det bör framhållas att beräkningen delvis är teoretisk eftersom det i flera fall inte är praktiskt möjligt att lösa transportfrågan ens till mycket höga kostnader. Vi har dragit slutsatsen att den nuvarande omfattningen av femdagarsservice är tillfredsställande. Den ringa andel av hushållen som inte har den servicen bör dock inte öka.

Avstånden till postservice varierar naturligtvis

Vi har också tagit nuläget i glesbygd som utgångspunkt för vår behandling av frågan om vad som skall betraktas som ett rimligt avstånd från bostaden för att få tillgång till postservice.

Det finns f.n. 234 postkontor på mindre orter utan brevbring. Hushållen på dessa orter får hämta sin post i avgiftsfria boxar eller "över disk" på postkontoret och uträtta sina övriga

postärenden där. Antalet berörda hushåll är ungefär 28 000 och fördelade över flertalet postregioner. Avstånden till postkontoret är naturligen mycket olika men vi bedömer att avståndet endast undantagsvis uppgår till mer än en kilometer.

Lantbrevbäring anordnas för 670 000 fasta hushåll och 185 000 sommarhushåll. Av de fasta hushållen får 635 000 sin post utdelad i postlådesamlingar relativt nära sin bostad, dvs. avståndet är nästan alltid kortare än 200 meter. Resterande 35 000 fasta hushåll är belägna efter sidovägar och får hämta sin post vid lantbrevbärandens färdväg. Sådana hushåll finns i så gott som samtliga postregioner.

Lantbrevbäring till bostadens närhet anordnas när det finns minst två fasta hushåll per kilometer enkel färdväg och vägarna året runt är framkomliga för brevbararens fordon. För kassaärenden finns det möjlighet att kalla hem lantbrevbäranden till bostaden två gånger i veckan för dem som bor högst 200 meter från brevbararens färdväg. För dem som bor 200 - 1 000 meter från färdvägen gäller motsvarande en gång i veckan. Till hushåll inom 200 meter kör lantbrevbäranden dessutom utan anmodan ut postpaket, rekommenderade brev m.m. Hushåll som inte besöks av lantbrevbäranden eller där ingen kan träffa lantbrevbäranden kan ofta hämta aviserade försändelser t.ex. i en butik eller på ett relativt närbeläget postkontor.

Ca 10 000 hushåll i glesbygd får sin postservice genom s.k. postväska som hämtas hos ett postombud eller vid ett utväxlingsställe på varierande avstånd från bostaden.

Glesbygdsservicen är mycket god

Sammantaget har vi funnit att den nuvarande tillgängligheten till postservice i glesbygd såväl i fråga om regularitet som avstånd måste betraktas som mycket god. Vi har emellertid försökt att uppskatta hur många ytterligare hushåll som skulle få postutdelningen utsträckt till bostadens närhet om riktlinjerna för lantbrevbäring ändrades till minst två fasta hushåll per

fyra kilometer enkel färdväg. Uppskattningen visar att ca 30 000 av de 35 000 som bor längs sidovägar skulle få fördelar av en sådan förändring. Merkostnaden för den förbättrade servicen skulle dock uppgå till minst 55 miljoner kr. per år i 1989 års priser. Vi vill inte förordna en sådan ytterligare ökad belastning på Postens ekonomi och anser inte att serviceförbättringen skulle stå i rimlig proportion till kostnaderna. Vi anser inte heller i övrigt att det finns någon anledning att föreslå ändringar av Postens riktlinjer för glesbygdsservicen.

2.1.3 Hänsyn skall tas till äldre och handikappade

Posten skall ta särskilda hänsyn till de äldre och handikappade kunder som berörs när formerna för postservicen förändras, t ex vid ändring av lantbrevbärlinjer. Posten skall ge god tillgänglighet för handikappade till service på postkontoren. Posten skall regelbundet samråda med berörda handikapporganisationer.

Avvikelser från riktlinjerna görs i enskilda fall

Det är angeläget att tillgängligheten till postservice är god även för äldre och handikappade. Posten tillämpar därför riktlinjerna för glesbygdsservicen generöst för sådana hushåll. Det gäller t.ex. när kravet på hushållstäthet för lantbrevbäring inte längre uppfylls och en flyttning av postlådan aktualiseras. Posten tar också hänsyn till förhållandena i de enskilda fallen vid andra beslut om placeringen av postlådor och om sträckningen av lantbrevbärlinjerna. Hög ålder eller sjukdom kan motivera att lantbrevbäraren gör avstickare till enskilda ensligt belägna hushåll. Kostnaderna för sådana utsträckningar uppgår f.n. till 3 miljoner kr. per år. Antalet berörda hushåll uppgår till drygt 1300.

Även i fråga om andra hushåll i avfolkningsbygder har Posten, när hushållstätheten minskat, inte strikt tillämpat riktlinjerna. Totalt beräknas sålunda ytterligare ca 7 000 hushåll få "merservice" till en kostnad av f.n. 13 miljoner kr. per år.

Generös och enhetlig prövning av avvikelser

Antalet äldre personer ökar på landsbygden. Det medför ett ökande antal önskemål om utsträckning av lantbrevbärrarlinjerna. Posten får årligen ca 300 framställningar med sådana önskemål. Om alla framställningar skulle bifallas skulle kostnaderna öka med ca 800 000 kr. per år. Det är svårt för Posten att göra en rättvis bedömning av angelägenheten i de olika fallen.

Vi har därför övervägt ett alternativ där Postens åtagande att svara för postservicen innebär en strikt tillämpning av riktlinjerna. Avvikelser från dessa av medicinska eller sociala skäl skulle grundas på bedömningar av berörd kommun som skulle betala för "merservicen". Det finns en del som talar för en sådan lösning. Ofta är det så att de hushåll det här är fråga om har behov av att även ha annan service än postservicen tillgänglig vid bostaden. Det kan gälla social service som t.ex. kontakttjänst och hembesök som är en kommunal angelägenhet.

Vi menar emellertid att en helt stringent gränsdragning på detta sätt inte låter sig göras i praktiken. Det bör i princip vara ett statligt åtagande att se till att tillgängligheten till postservice är rimligt god för alla. Det innebär att Posten även i fortsättningen generöst bör pröva framställningar om avvikelser från riktlinjerna när det är fråga om hushåll vars kvarboende medlemmar på grund av handikapp, hög ålder eller sjukdom har stora svårigheter att hämta sin post och uträtta övriga postärenden. Vi har därvid vägt in att kostnaderna, åtminstone för närvarande, får anses vara begränsade.

Det är angeläget att Posten ser till att det så långt möjligt blir en lika tillämpning av riktlinjerna i hela landet och även en enhetlighet vid prövningen av avvikelser från riktlinjerna.

Vi anser vidare att Posten i dessa ärenden bör samråda med de kommunala myndigheterna för att möjliggöra att lantbrevbararna i ökad omfattning kan utnyttjas för "social service" på avtalsreglerade och affärsmässiga grunder. Kostnaderna kan därigenom hållas nere både för Posten och kommunen. Vi återkommer något till detta i avsnittet om Postens samverkan med andra.

Regelbundet samråd med handikapporganisationerna

Tillgängligheten för handikappade till postservice i tätorter med postkontor bör också uppmärksammas särskilt. Det är därvid främst fråga om utformningen av postlokalerna i olika avseenden och av turordningssystemen. Kostnaden för att handikappanpassa ett postkontor vid nybyggnation beräknas av Posten f.n. till ca 400 000 kr. De krav som riktas mot Posten skiljer sig i princip inte från krav som riktas mot andra verksamheter av liknande karaktär såsom banker, systembolag etc. Vi menar att det inte finns anledning för statsmakterna att ställa preciserade krav på utformningen av Postens lokaler utan att generella krav på handikappanpassning bör gälla.

För att Posten skall få ett bra underlag för att kunna anpassa både sina lokaler och sina tjänster till handikappades behov, har under år 1989 en samarbetsgrupp bildats med handikapporganisationerna. I gruppen behandlas bl.a. frågan om "talande turnummersystem" och teleslingor för hörselskadade på postkontor. Vi tror att en sådan grupp kommer att visa sig värdefull och anser att ett regelbundet samråd bör äga rum. Vi vill också peka på att en samverkan mellan Postens samarbetsgrupp och samarbetsorganet för handikappfrågor på teleområdet bör vara värdefull. För framtiden är det viktigt att de möjligheter som utvecklingen av teletekniken ger kan beaktas när handikapp och postservice diskuteras.

2.1.4 Blindskriftsförsändelser m.m. skall få skickas
 portofritt mellan synskadade

Utan ersättning skall Posten portofritt mellan synskadade befordra blandskriftsförsändelser, dvs. försändelser som innehåller meddelanden, böcker, tidningar m.m. som är framställda med blandskriftstecken. Även ljudupptagningar, såsom talböcker och taltidningar, avsedda för synskadade skall befordras portofritt mellan synskadade.

(Särskilda regler bör enligt avsnitt 2.4 gälla för försändelser till eller från erkända blindinstitut och därmed likställda institutioner).

Nuvarande ordning

Posten befordrar i enlighet med den internationella postkonventionen sedan länge utrikes blandskriftsförsändelser portofritt. Som blandskrift betraktas därvid också ljudupptagningar för synskadade om försändelserna skickas från eller är adresserade till ett officiellt erkänt blindinstitut och därmed likställda.

Även för inrikes blandskriftsförsändelser tillämpar Posten portofrihet. I den inrikes rörelsen kan dock även försändelser med ljudupptagningar skickas portofritt direkt mellan synskadade.

I statsverkspropositionen år 1967 föreslogs att Posten i särskild ordning skulle ersättas för sina kostnader för denna befordran. Motiveringen var att statsmakternas riktlinjer för Posten innebar att verksamheten skall finansieras genom avgifter och avgifterna bestämmas efter affärsmässiga principer. Dessutom pekades på att portobefrielsen fick allt större betydelse efter hand som flera böcker talas in på ljudband och taltidningarna blir flera. Ersättningen skulle utgå från ett särskilt anslag på statsbudgeten. Riksdagen beslöt i enlighet

med förslaget och sedan budgetåret 1967/68 har Posten fått ersättning på detta sätt. Vi återkommer i ett senare avsnitt till frågan om anslagssystemets konstruktion och behovet av förändrade rutiner.

Sedan år 1987 utfärdar Posten i samråd med socialstyrelsen bestämmelser angående dels innebörden av begreppet blindskriftsförsändelse, dels rätten till portofri befordran av sådana försändelser. Enligt bestämmelserna får en blindskriftsförsändelse

"inte innehålla annat än blindskrift och föremål som likställs med blindskrift.

Som blindskrift anses böcker, papper etc i upphöjt arbete som skall användas av blinda. Med blindskrift likställs klichéer med blindskriftstecken. Även ljudupptagningar (grammofonskivor, bandinspelningar etc) för blinda och sådant särskilt papper, som endast är avsett för blinda, anses som blindskrift om försändelserna skickas från eller är adresserade till ett officiellt erkänt blindinstitut.

I den inrikes rörelsen kan ljudupptagningar för blinda befordras som blindskrift också direkt mellan blinda.

.....

Blindskriftsförsändelse får väga högst 7 kg.

Blindskriftsförsändelse är såväl i den inrikes postutväxlingen som i postutväxlingen med utlandet befriad från alla postavgifter. I utväxlingen med utlandet utgår avgift för flygbefordran."

Portofrihet för inrikes och utrikes blindskriftsförsändelser

De svenska bestämmelserna baseras på den internationella postkonventionens (Hamburg 1984) artikel 17 och "Detailed Regulations" artikel 129. Enligt dessa artiklar har emellertid postadministrationerna också möjlighet att i utrikesrörelsen portofritt befordra ljudupptagningar för synskadade som sänds direkt mellan synskadade. Det gäller de administrationer som tillämpar portofrihet i den inrikes rörelsen för sådana försändelser. Posten tillhör de administrationer som gör det. Vi anser att portofriheten för dessa ljudupptagningar bör gälla såväl in-

rikes som utrikes. Postens bestämmelser bör alltså ändras på den punkten.

Riksdagens beslut år 1967 innebar att Posten skulle få ersättning för sin befordran av alla slags blindskriftsförsändelser etc. Ersättningen har dock kommit att begränsas till försändelser som skickas till eller från vissa institutioner.

Någon ersättning för de försändelser som skickas direkt mellan synskadade har inte utgått och Posten har inte heller begärt ersättning bl.a. beroende på svårigheter att beräkna mängden.

Vi menar att denna ordning bör gälla tills vidare och att den uttryckligen skall fastställas. Posten skall således som en del av sitt sociala ansvar portofritt och utan särskild ersättning befordra inrikes och utrikes blindskriftsförsändelser och ljudupptagningar för synskadade, som skickas direkt mellan synskadade.

Ekonomiska effekter av kravet

Det är svårt att beräkna effekterna på Postens ekonomi av detta krav eftersom säkra uppgifter om antalet försändelser f.n. saknas. Vissa undersökningar tyder dock på att kanske så många som 30 % av alla blindskriftsförsändelser etc. är sådana som Posten bör befordra portofritt och utan ersättning. Det innebär en uppskattad årlig kostnad på ca 25 milj. kr. om ersättningen över statsbudgeten för resterande 70 % av försändelserna uppgår till 60 milj. kr. vilket vi räknar med för år 1989.

2.2 Anslutande krav som statsmakterna bör ställa

2.2.1 De ekonomiska effekterna av kraven skall redovisas ärligen

Posten skall ärligen i sin treårsplan redovisa de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna ställer på verksamheten och hur Posten klarar att tillgodose kraven. I redovisningen skall ingå en beräkning av effekterna på Postens ekonomi av de olika kraven.

Vi har i de föregående avsnitten försökt att uppskatta de ekonomiska effekterna av de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna bör ställa och har gjort en sammanställning i avsnitt 3. Vi anser att det finns behov av en fortlöpande redovisning och bedömning av dessa effekter. Posten bör ärligen i treårsplanen redogöra för hur Posten uppfyller statsmakternas krav. Genom en sådan redovisning kan statsmakterna få underlag för att bedöma om kraven på Posten bör förändras i några avseenden.

Vi har noterat att kommunikationsministern i årets budgetproposition bil. 8 aviserat en översyn av styrningen av kommunikationsdepartementets affärsverk. Det anges att översynen kommer att behandla kraven på treårsplanernas innehåll, ekonomisk styrning, organisation och redovisning samt hur den ägarmässiga uppföljningen skall ske. Vårt förslag om årlig redovisning av statsmakternas krav bör kunna vidareutvecklas inom ramen för översynsarbetet. Det hindrar inte att Posten redan i den treårsplan som skall lämnas under 1990 på eget initiativ bör kunna göra en sådan redovisning.

Vi har också noterat att regeringen i den regionalpolitiska propositionen (1989/90:76) framhåller att det behöver utformas operativa regionalpolitiska mål och riktlinjer för olika myndigheter. Vi menar att genomgångar av det slag som vi har gjort

för Posten och televerket kan vara ett sätt att få underlag för målformuleringar.

2.2.2 Målen för postservicen och måluppfyllelsen skall redovisas för samtliga postregioner

Målen för tillförlitligheten i postbefordran skall även redovisas per postregion. Målen skall således avse tillförlitligheten dels i hela landet, dels i landets samtliga postregioner. Måluppfyllelsen skall följas upp per region. Minst 95 % av alla normalbrev till, från eller inom en region och som postas i tid en vardag skall nå adressaten nästa postutdelningsdag.

Nuvarande servicemål

Statsmakterna fastställer årligen vid behandlingen av Postens treårsplan i budgetpropositionen mål för tillförlitligheten i postbefordran. Målet uttrycks som ett riksgenomsnitt och är f.n. att 95 % av alla normalbrev som postas i tid en vardag skall komma fram till adressaten nästa postutdelningsdag. Målet kan också uttryckas så att Postens uppsamlings-, sorterings-, transport- och utdelningssystem (produktionssystemet) skall vara uppbyggt så att normalbreven till 100 % skall kunna nå adressaten nästa dag. Posten har under de senaste tre - fyra åren bl.a. genom utökad flygbefordran eliminerat tidigare "vita fläckar på övernattkartan". Av totalt 4,1 miljoner hushåll kan idag ca 5 000 inte erhålla övernattbefordran av normalbrev i alla relationer.

Postens interna mål för tillförlitligheten är 100 %. Störningar i främst transportledet men även i övriga hanteringsled gör dock att detta inte kan uppnås. Det 95 %-iga tillförlighets- eller kvalitetsmålet innebär att Posten skall se till att summan av alla störningar inte överstiger 5 %. En bedömning

av störningskällorna visar att de största störningarna inträffar i transporter mellan postområdena (ca 2 %) och i de olika sorteringsleden (också ca 2 %).

Servicenivån bör ligga fast

Vi har fört en diskussion om både den nuvarande inriktningen att Postens produktionssystem skall vara uppbyggt för 100 % övernattbefordran och att kvaliteten skall vara 95 %. Att hålla en så hög servicenivå är förknippat med höga kostnader för Posten. En ytterligare kvalitetshöjning från en redan hög nivå skulle medföra betydande kostnadsökningar. På motsvarande sätt kunde minskningar av servicenivån ge kostnadsbesparingar. En fråga som vi berört är möjligheten att en sådan besparing vid behov skulle kunna användas för att finansiera de regionalpolitiska och sociala kraven på Posten.

Vi har därvid bedömt olika alternativa serviceförändringar men tagit avgörande intryck av Postens uppfattning att den servicenivå som lagts fast av statsmakterna överensstämmer med vad kunderna efterfrågar och vad marknaden och konkurrensen f.n. kräver. Sänkningar av servicenivån skulle, enligt Posten, leda till att Posten skulle förlora en stor del av företagens försändelser. Andra aktörer skulle ta över en del samtidigt som telefax skulle bli ett än mer konkurrenskraftigt överföringsätt. Postens bedömning är att portointäkterna kraftigt skulle minska vilket skulle begränsa Postens möjligheter att bl.a. ge god service i glesbygd.

Vi har mot denna bakgrund inte funnit anledning att ifrågasätta det nuvarande servicemålet. Däremot har vi noterat att det finns besparingsmöjligheter genom verksamhetsförändringar i städerna. Vi menar att alla möjligheter till besparingar och rationaliseringar i tätorterna bör prövas om det krävs för att Posten skall kunna upprätthålla servicen i glesbygd.

Service målet bör ges en regional dimension

Vi förordar att målet för servicen inte bara anges som ett riksgenomsnitt utan också för olika delar av landet. Service målet bör således ges en regional dimension och formuleras som att minst 95 % av alla normalbrev till, från eller inom en postregion och som postas i tid en vardag skall nå adressaten var som helst i landet nästa postutdelningsdag. Posten bör fortlopande följa upp måluppfyllelsen per postregion och redovisa eventuella avvikelser från de uppsatta målen i sin årliga treårsplan.

2.2.3 Posten skall informera länsstyrelsen om serviceförändringar i glesbygd

I reformeringen av länsstyrelseorganisationen ingår att länsstyrelsen får ett vidgat ansvar inom kommunikationsområdet i vid mening. I vissa länsstyrelser kan en kommunikationsnämnd komma att inrättas. Även om tonvikten i länsstyrelsens arbete på kommunikationsområdet kommer att ligga på väg- och transportfrågor är avsikten att även post- och telekommunikationer skall kunna uppmärksammas.

Vi förutsätter att Posten själv tar initiativ till samråd med olika intressenter, såväl statliga som kommunala och privata, när väsentliga serviceförändringar aktualiseras. Det är viktigt att Posten på det sättet informerar intressenterna innan man fattar beslut. Vi förutsätter också att en del intressenter i regionerna vill ha möjlighet att med Posten diskutera olika lösningar, samarbete etc. i syfte att servicen skall kunna bli så bra som möjligt (jfr. avsnitt 2.2.5).

I sammanhanget har vi noterat att regeringen i den regionalpolitiska propositionen (1989/90:76) har behandlat frågan om indragning av statlig service i glesbygd. Enligt propositionen skall länsstyrelsen i sådana fall tillsammans med berörda myndigheter se till att alla tänkbara alternativ verkligen provas.

Det framhålls vidare att det, i samband med överväganden om alternativ till en nedläggning, kan uppstå vissa initial- eller övergångskostnader där en delfinansiering från länsstyrelsens sida kan erfordras.

Vi bedömer att en informationsskyldighet från Postens sida gentemot länsstyrelsen om planerade serviceförändringar i glesbygd kan bidra till goda lösningar. Posten skall dock vara den som beslutar efter det att eventuella alternativa lösningar har prövats. "Rådtrumstiden" för en sådan prövning bör, enligt vår mening, räknas i månader och inte överstiga ett halvår. Ekonomiska medel från länsstyrelsen bör endast utgå i undantagsfall och användas som tillfälligt bidrag till undersökningar av alternativ. Medlen bör alltså inte ha karaktären av driftbidrag eftersom utbetalning av sådana skulle strida mot de verksamhetsförutsättningar som affärsverken bör ha.

2.2.4 Principiella förändringar i glesbygdsservicen skall redovisas i treårsplanen

Vi har i avsnitt 2.1.2 redogjort för riktlinjerna för postservice i glesbygd. Som vi redan har nämnt ser vi ingen anledning att föreslå ändringar av riktlinjerna. Vi har dock pekat på att tillämpningen av dem så långt möjligt bör vara lika i hela landet. Detsamma bör gälla vid Postens prövning av framställningar om avvikelser från riktlinjerna. En generös bedömning bör göras för hushåll där kvarboende personer på grund av handikapp, hög ålder eller sjukdom har stora svårigheter att få tillgång till postservice om riktlinjerna tillämpas strikt. Om Posten i en framtid skulle överväga principiella ändringar av denna inriktning av glesbygdsservicen skall det anmälas i Postens treårsplan.

2.2.5 Samarbete med andra skall provas aktivt

Posten skall aktivt verka för att lantbrevbärare och postkontorspersonalen kan utföra kompletterande tjänster genom samarbete med privata företag, kommuner och statliga verk och myndigheter.

Samverkan med kommunerna

Vi har tidigare varit inne på vikten av att Posten söker utnyttja möjligheterna till samverkan med kommunerna i fråga om kommunal service av olika slag. Lantbrevbärarna är en resurs som borde kunna utnyttjas bättre i sådana sammanhang. Enligt en ramöverenskommelse med socialstyrelsen erbjuder Posten kommunerna att träffa avtal om detta. Lantbrevbärare kan

- utföra kontakttjänst, dvs. lantbrevbäraren fungerar som kontaktlänk mellan kommunen och personer som bor vid lantbrevbäringslinjen.
- göra hembesök hos personer efter linjen
- distribuera varor till personer efter linjen
- utföra andra särskilda uppdrag åt personer efter linjen

F.n. förekommer social service på 750 lantbrevbäringslinjer i 85 kommuner. I en del kommuner pågår försök med utökad social service som t.ex. distribution av lagad mat, apoteksvaror, hörbatterier och en del andra tjänster. Det förekommer även prov med försäljning av penninglotter och i en kommun lämnar lantbrevbäraren vägrapporter till kommunens gatukontor. Ett försök med avläsning av elmatare har just lagts ned med anledning av ringa intresse från kommuner och elbolag. Även en del små postkontor deltar i försök med kommunal och annan offentlig service.

Samverkan även med andra

Vi anser att en ökad samverkan av det här slaget är mycket betydelsefull som ett led i att begränsa Postens kostnader för postservice på landsbygden. Lyckas det ökar sannolikheten för att Posten även i framtiden skall klara att inom sin egen ekonomi hålla en god service för alla. Vi vill också framhålla att Posten aktivt bör undersöka förutsättningarna för samverkan med olika företag.

Vidare kan det i vissa lägen vara rationellt att andra utför postservice på entreprenad, även om serviceutbudets omfattning ibland kan bli något begränsad. Även sådana alternativ bör prövas förutsättningslöst och med beaktande av de särskilda kompetens- och säkerhetskrav som posthantering kan ställa. Posten bör alltså sammanfattningsvis ta fortsatta initiativ till nya och utökade samverkansformer med alla tankbara intressenter.

Filial till Postgirot i Uppland

Vi har i det här sammanhanget noterat även andra sätt att förbättra förutsättningarna för Posten att bibehålla en god postservice i hela landet. Sälunda har Posten en inriktning mot att decentralisera delar av postgiroarbetet till postkontoren genom införande av ny kassaterminalutrustning. Successivt kommer därigenom arbetsuppgifter att överföras från den centrala verksamheten i Stockholm till postkontoren runt om i landet. Vi har vidare erfarit att Posten avser att för viss service upprätta en filial till Postgirot i Tierp i Uppland.

2.3 Postens tidningsrörelse bör bedrivas på marknadsmässiga villkor

Postens distribution av tidningar och tidskrifter bör få ske på marknadsmässiga villkor till full kostnadstäckning. Det finns inga avgörande regionalpolitiska eller sociala skäl för regeringen att fastställa priser eller övriga villkor i Postens tidningsrörelse.

Förhandlingar pågår om nya riktlinjer

Postens tidningsrörelse har sedan länge gått med förlust och bedrivs i enlighet med de riktlinjer som riksdagen beslöt om år 1976. Taxenivån fastställs årligen av regeringen efter förhandlingar mellan Posten och tidningsutgivarorganisationerna och tas in i den postala tidningskungörelsen (1968:489). Enligt riksdagsbeslutet skulle avgifterna höjas successivt under en 15-årsperiod till full särkostnadstäckning. Under denna period skulle Posten få visst bidrag från ett anslag på statsbudgeten för att täcka sina förluster. Avsikten var att anslaget skulle minska i samma takt som avgifterna höjdes. På senare år har emellertid regeringen inte medgett de avgiftshöjningar som skulle erfordrats vilket tillsammans med inflationen har medfört att särkostnadstäckningen inte har kunnat uppnås. Regeringen har mot denna bakgrund uppdragit åt Posten att efter förhandlingar med tidningsutgivarorganisationerna föreslå ett nytt system för att fastställa priser i tidningsrörelsen.

Enligt vad vi har erfarit är förhandlingarna långt framskridna och torde resultera i förslag om ett nytt system med ett avsevärt större marknadsmässigt inslag.

För vår del menar vi att Postens regionalpolitiska och sociala ansvar inte skall omfatta distribution av tidningar. Denna distribution sker i hög grad f.n. genom privata distributionsföretag. De distribuerar tidningar där det är lönsamt. Att Posten, som ett samhällsuppdrag, skall bära den olönsamma

distributionen är inte rimligt. Posten skall dock vara beredd att på begäran offerera distribution av tidningar. Posten bör kunna träffa överenskommelser med utgivarorganisationerna utifrån ekonomiska och marknadsmässiga utgångspunkter. Posten borde därvid ha goda möjligheter att hävda sig i konkurrensen vilket borde kunna motverka riskerna för ytterligare vikande marknadsandelar.

Vi vill också framhålla att den som abonnerar på en tidning i första hand är kund hos tidningsföretaget och inte hos Posten. Ekonomiska stöd av presspolitisk eller kulturpolitisk natur bör enligt vår mening inte lämnas via portosystemet och därmed vara beroende av om Posten eller annan ombesörjer distributionen.

Vi anser att det inte finns några avgörande regionalpolitiska eller sociala skäl för regeringen att fastställa priser eller övriga villkor i Postens tidningsrörelse. Den postala tidningskungörelsen borde kunna upphöra att gälla.

2.4 Anslagssystemet för blindinstitutens m.fl. försändelser bör behållas men förändras

Posten bör få ersättning över statsbudgeten för befordran av blindskriftsförsändelser, inkl. talböcker och taltidningar avsedda för synskadade, och som skickas till eller från erkända blindinstitut och därmed likställda institutioner. Debiteringssystemet bör förändras för att öka kostnadsmedvetandet, uppnå förenklingar och åstadkomma ett mer rättvisande system.

Vilka är blindinstituten?

Vi har i avsnitt 2.1.4 redogjort för riksdagens beslut år 1967 om ersättning till Posten för befordran av blindskriftsförsändelser. Av redogörelsen framgår att ersättningen har kommit att begränsas till försändelser som skickas till eller från vissa

institutioner, nämligen officiellt erkända blindinstitut och därmed likställda.

Enligt de bestämmelser som Posten utfärdar i samråd med socialstyrelsen betraktas följande institutioner som officiellt erkända blindinstitut: Tomtebodaskolan, Ekeskolan i Örebro, Synskadades Riksförbund och dess lokalavdelningar, Adventist-samfundets avdelning Levande skrift för icke seende, Filadelfiaförsamlingens i Stockholm arbetsgrupp Mission för blind, Vaktornets avdelning Bibelundervisning för synskadade, Arbetsmarknadsverket och AMU-centra med anpassningskurser för icke seende.

Som likställda med dessa räknas i detta sammanhang: samtliga läns- och kommunbibliotek, talboks- och punktskriftsbiblioteket, RPH-SYN (Statens institut för läromedelsinformation) samt Stiftelsen Samhällsföretag i Stockholm och dess regionala stiftelser.

Posten bör få ersättning

Ersättningen till Posten utbetalas av socialstyrelsen från ett anslag på statsbudgeten under socialdepartementets huvudtitel. För innevarande budgetår har riksdagen anvisat ett förslagsanslag på 48 918 000 kr.

Vi anser att de skäl som låg till grund för riksdagsbeslutet år 1967 alltjämt är giltiga. Posten bör således som ett affärsdrivande verk få ersättning för den här typen av samhällsuppdrag. Denna principiella inställning skulle i och för sig motivera att Posten även borde få ersättning för de blindskriftsförsändelser som skickas direkt mellan synskadade. Vi har trots detta ansett att någon ersättning för de försändelserna inte bör utgå. Det är framför allt två skäl till det. Det ena är att vi funnit att det innebär stora svårigheter att med rimlig precision beräkna mängden sådana försändelser och därmed ersättningen till Posten. Vi anser också att det är naturligt att portofriheten för blindskriftsförsändelser mellan enskilda

ses som en del av Postens sociala ansvar. Dessa skäl finns inte i samma grad när det gäller försändelser till och från institutioner.

Anslagssystemet är otillförlitligt och bör förändras

Även om vi alltså inte föreslår någon principiell förändring av det nuvarande anslagssystemet har vi funnit att vissa förändringar av systemets konstruktion är motiverade. Frågan om de anslagstekniska och administrativa rutinerna hör egentligen inte till vårt utredningsuppdrag som vi har uppfattat det. Vi vill ändå peka på att en del förbättringar torde vara möjliga.

De rutiner som tillämpas idag är följande. Blindinstituten och de övriga institutionerna lämnar varje år uppgifter till Posten om postmängder i olika viktklasser. Talboks- och punktskriftsbiblioteket lämnar därvid uppgifter dels om sina egna försändelser, dels om läns- och kommunbibliotekens försändelser. Uppgifterna från institutionerna och resultatet av egna undersökningar ligger till grund för Postens beräkningar av ersättningsbeloppet. Beräkningen av avgiften för expressförsändelser baseras på Postens undersökningar.

Posten lämnar därefter en anslagsframställning till socialstyrelsen som inkluderar materialet i sin egen anslagsframställning till socialdepartementet. Antalet blindskriftsbrev uppgår till ca 4,2 milj. per år och antalet paket till ca 500 000 st.

Ett problem som vi har noterat med nuvarande anslagssystem är att det är otillförlitligt. Så är t.ex. beräkningarna av portoavgifterna bristfälliga då de i hög grad bygger på osäkra uppskattningar. Systemet kräver också ett omfattande administrativt arbete hos de berörda institutionerna, Posten, myndigheter och departement. En översyn bör därför göras i syfte att uppnå ett ökat kostnadsmedvetande, förenklingar och ett mer rättvisande system.

Ett alternativ som bör övervägas är att institutionerna använder Postens s.k. porto-betalt system vilket innebär att antalet försändelser vid inlämningen förs upp på en följesedel. Posten kan därefter fakturera socialstyrelsen direkt och utbetalning ske från anslaget.

2.5 Posten bör själv avgöra portovillkoren för bokförsändelser

Frankoetiketter används idag

Frågan om ett särskilt porto för bokförsändelser har vid flera tillfällen diskuterats i riksdagen och i andra sammanhang. Bakgrunden till diskussionen är den portoomläggning som genomfördes år 1981. Den innebar att portoavgifterna skulle relateras till befordringshastighet och inte till försändelsernas innehåll och att alla Postens kunder skulle behandlas lika.

Förändringen skulle medföra påtagliga portohöjningar för de kunder som ofta utnyttjat det lägre trycksaksportot. I samband med omläggningen fick därför vissa av kunderna övergångsrabatter mot att de följde de tidigare trycksaksbestämmelserna. Rabatterna utgick till bokförlag, bokhandlare, musikförlag, musikhandlare, antikvariat och tidskriftsförlag. Sedermera införde Posten även ett rabattsystem med s.k. frankoetiketter för denna kundgrupp vilket bibehölls när övriga övergångsrabatter slopades 1983/84. Enligt Postens nuvarande regler får också författare och tryckerier skicka försändelser mot frankoetikett. Under år 1988 köpte ca 800 kunder frankoetiketter för ca 3,6 milj.kr.

Posten bör avgöra försändelsevillkoren

Vi har övervägt om statsmakterna bör kräva att Posten erbjuder någon form av bok- eller kulturporto. Vi har därvid, med hänsyn till den huvudsakliga inriktningen av vårt arbete, övervägt om det finns regionalpolitiska eller sociala skäl för ett sådant krav. Några sådana skäl har vi inte funnit.

Vi anser inte heller att det är lämpligt att eventuella statliga stödinsatser av kulturpolitisk natur sker via Postens portoavgifter. Det strider enligt vår mening mot de verksamhetsförutsättningar som affärsverken bör ha.

Vi har i stället stannat för uppfattningen att det bör vara Posten som själv avgör, utifrån marknadsmässiga och andra bedömningar, om det är motiverat med särskilda porton eller rabattsystem för enstaka böcker och andra kategorier av försändelser. Enligt vad vi har erfarit avser Posten att bibehålla systemet med frankoetiketter tills vidare. Vi har även erfarit att Posten överväger att införa ett särskilt s.k. bokporto.

En grupp med representanter för Sveriges Författarförbund, Svenska Bokförläggarföreningen och statens kulturråd skall tillsammans med Posten pröva vilka som skall ha rätt att använda frankoetikettsystemet. Vi vill också erinra om att de rabattfrimärken som Posten av marknadsmässiga skäl erbjuder till alla hushåll givetvis gör det möjligt för privatpersoner att i viss utsträckning skicka t.ex. böcker billigt.

2.6 Vissa ideella föreningar kan skicka brev till rabatterat porto

Vem får skicka föreningsbrev?

Posten tillämpar f.n. ett system med föreningsbrev. Föreningsbrev i sin nuvarande form har funnits sedan 1986. Ett särskilt porto för föreningar infördes dock av Posten redan år 1981.

Enligt Posten fungerade inte det tidigare systemet tillfredsställande bl.a. beroende på problem med att rätt avgränsa den berättigade kundkretsen.

Föreningsbrev får enligt nuvarande regler skickas av vissa ideella föreningar. Kallelser, möteshandlingar, protokoll och annan föreningspost kan sålunda skickas till ett lägre porto. Försändelsens innehåll skall ha samband med den ideella verksamheten - varor till försäljning o dyl får inte skickas i föreningsbrev.

Breven skall lämnas in på ett postkontor eller till en lantbrevbärare, dvs. de får inte läggas i en brevlåda. Vid inlämningen skall ett abonnemangskort visas upp.

Ett föreningsbrev har längre befordringstid än ett normalbrev och skall vara framme tredje vardagen efter inlämningsdagen. Breven kan sändas inom Sverige och till de övriga nordiska länderna.

Föreningen skall uppfylla två krav:

- ha ett allmännyttigt ändamål
- ha öppen medlemsintagning

När Posten prövar om en förening skall få föreningsabonnemang grundar man sig på riksskatteverkets definition av allmännyttig ideell förening. Till allmännyttiga föreningar räknas sådana vars huvudsakliga ändamål är religiöst, vägfarande, socialt, politiskt, konstnärligt, idrottsligt eller kulturellt. Med kravet att medlemsintagningen skall vara öppen menas att föreningen inte får vägra medlemskap eller utesluta någon som instämmer i föreningens målsättning och följer dess stadgar. Reglerna innebär att ekonomiska föreningar, bostadsrättsföreningar eller ideella icke allmännyttiga föreningar inte får teckna föreningsabonnemang.

Avgifter för föreningsbrev

Villkoren för föreningsbrev kan relateras till de villkor Posten tillämpar för ekonomibrev. Även för sådana brev gäller

att de befordras till rabatterat porto och med en befordrings-tid på tre vardagar. Ekonomiportot för ett 20-gramsbrev är f.n. 2:20 kr. och för ett 100-gramsbrev 4:40 kr.

För att få skicka ekonomibrev krävs att man har ett abonnemang som f.n. kostar 1 500 kr per år eller att man betalar en engångsavgift vid varje inlämning av breven. Engångsavgiften är f.n. 50 kr. Ekonomibrev skall lämnas in på ett postkontor eller till en lantbrevbärare.

För ett föreningsabonnemang tar Posten en årlig avgift på 100 kr. Föreningsbrev får väga högst 100 gram och portot är f.n. 2:20 kr. Tyngre brev får skickas som ekonomibrev utan krav på ekonomiabonnemang eller engångsavgift. Antalet föreningsabonnemang är idag upp emot 30 000 och det skickas ca 30 miljoner föreningsbrev årligen.

Föreningsbreven behålls

Vi har diskuterat för- och nackdelar med detta system. Allmänt sett finns det alltid problem med s.k. kategoriporton främst pga risken för missbruk och administrativt merarbete för Posten. Den nuvarande konstruktionen av föreningsbrevsystemet har dock i huvudsak eliminerat sådana problem. Genom att ett föreningskort skall uppvisas behöver det inte bli diskussion på postkontoren om en förening har rätt att skicka föreningsbrev eller inte. Användningen av riksskatteverkets definition av ideell allmännyttig förening underlättar avgränsningen av målgruppen.

Vi har erfarit att Posten även i fortsättningen kommer att erbjuda dessa ideella föreningar möjlighet att skicka brev med längre befordringstid till lägre porto än normalbrevsporto. Något uttryckligt krav från statsmakternas sida med denna innebörd är inte erforderligt.

2.7 Postens lagreglerade monopol omprövas*Postmonopolet har funnits länge*

En särskild fråga som vi har övervägt är om det regionalpolitiska och sociala ansvaret kräver att Posten ges ett skydd i form av ett i lag reglerat monopol på någon verksamhet. Det har tidigare befunnits motiverat på postområdet till skillnad mot teleområdet där något lagreglerat monopol för televerket aldrig införts. År 1888 uttryckte sålunda riksdagens konstitutionsutskott värtaligt motiven för ett postmonopol på följande sätt:

"Om postverket så kringskäres av enskilde, som yrkesmässigt utöva postverket tillkommande funktioner, torde det ej kunna fylla den kulturuppgift, det har sig förelagt och som kanske mer än andra hänsyn gjort det till en nödvändighet i alla civiliserade länder att av postväsendet skapa en statsanstalt.

Just på det att även sådana delar av ett land, som icke giva den privata företagsamheten tillräckligt säker eller ens någon utsikt till vinst, även må kunna bliva delaktiga av förmånen av en regelmässig och ständigt tillgänglig anstalt för spridande av underrättelser, måste företaget så ordnas, att kostnaderna för det litet givande eller förlustbringande postlinjerna bliva betäckta med överskotten från huvudcentra.

Men endast om postväsendet skyddas såsom statens uteslutande rätt, kan en dylik utjämning bliva möjlig, och alla delar av ett land tillförsäkras välgärningarna av ett ordnat postväsende. Genom konkurrens från enskildes sida å de platser, där postavgifterna ymnigt flyta till, minskas emellertid postverkets förmåga att göra uppoffringar för de trakter, vilka den privata företagsamheten med sina kapital med klok beräkning undflyr."

Postmonopolet finns senast reglerat i en kungörelse (1947:175) som beslutades av riksdagen år 1947 (prop. 1947:180, BevU 28, rskr 143. Ändrad genom prop. 1953:38, BevU 13, rskr 54). I kungörelsen slås fast att

"statens postverk äger ensamrätt till regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden".

En komplex konkurrenssituation har uppstått

Kungörelsen omfattar således brev från och mellan både privatpersoner och företag. Det har hänt åtskilligt på distributionsmarknaden sedan kungörelsens tillkomst och förhållandena är nu i väsentliga avseenden annorlunda än när bestämmelserna i kungörelsen tillkom år 1947. Vi har kort beskrivit en del utvecklingstendenser i vårt inledande avsnitt om situationen på postområdet.

En komplex konkurrenssituation har uppstått på marknaden för informationsöverföring. Vi anser, som vi varit inne på tidigare, att det i detta läge är väsentligt att Posten möter den ökande konkurrensen med offensiva åtgärder t. ex. som de beskrivs i Postens senaste treårsplan. Det är särskilt motiverat på grund av att även normalbrevet utsatts för konkurrens från meddelandeöverföring som baseras på data- och telekommunikationsteknik. T.ex. går därför Posten själv in på nya marknader för att möta kundernas behov. Exempel på detta är att Posten erbjuder data- och telebaserade tjänster såsom elektronisk postservice (EPS) och faxtjänster.

Monopolet omprövas i samband med EG-utvecklingen

Vår grundläggande inställning är alltså att Posten aktivt bör möta utvecklingen genom ett professionellt och affärsmässigt sunt agerande. Den ökande konkurrensen kan i långa stycken vara stimulerande och befrämjande för effektiviteten. Vi menar emellertid samtidigt att det krävs en uppmärksamhet från statsmakternas och Postens sida, så att konkurrensen inte leder till att Posten får stora svårigheter att upprätthålla servicen och enhetsportot. Det är av utomordentlig betydelse att Postens starka ställning på distributionsmarknaden, det landsomfattande nätet och en hög servicenivå över hela landet kan upprätthållas även framdeles.

Vi vill i sammanhanget framhålla att det inom EG pågår diskussioner om förhållandena på marknaden för posttjänster. Därvid ingår frågan om omfattning och utformning av postverkens monopol. EG-kommissionen har aviserat ett "Green Paper" om posttjänster under år 1990.

Det är alltså tills vidare osäkert vilka åtgärder som kommer att vidtas inom EG i liberaliserande och harmoniserande riktning. Vi föreslår att behovet av och formerna för Postens lagreglerade "brevmonopol" från år 1947 omprövas i samband med att EG:s regelverk på postområdet får sin slutliga utformning.

Avslutningsvis bedömer vi att våra samlade förslag inte torde medföra några problem för Sveriges deltagande i den europeiska integrationsprocessen. Statsmakterna och Posten bör dock noga följa EG-utvecklingen och bedöma vilka anpassningar som kan behövas.

3 De ekonomiska effekterna av våra förslag motiverar f.n. inga särskilda ytterligare åtgärder

I avsnitt 2.1 har vi angett de regionalpolitiska och sociala krav som Posten skall tillgodose utan särskild ersättning. Vi har också försökt att ange de ekonomiska effekterna av respektive krav. I följande tabell sammanfattas dessa effekter.

	<u>milj. kr.</u>
Avsnitt 2.1.1 och 2.1.2	
Kostnad för glesbygdsservice	1 200
Avsnitt 2.1.3	
Hänsyn till äldre och handikappade	16
Avsnitt 2.1.4	
Portofrihet för blindskrifts- försändelser etc <u>mellan</u> synskadade	25

Totalt uppskattar vi alltså de ekonomiska effekterna av de krav vi föreslår till något mer än 1,2 miljarder kr. Kostnaderna för glesbygdsservicen utgör den helt dominerande delen. Det är givetvis ett avsevärt belopp men skall ställas i relation till omfattningen av Postens verksamhet. För år 1990 beräknas den totala ekonomiska omslutningen bli ca 20 miljarder kr. Man bör i sammanhanget också beakta att glesbygdsservicen är en del av hela postsystemet och därmed en konkurrensfördel samt en del av Postens "affärsidé och image". Det är därför svårt att bedöma hur stor del av kostnaderna som skulle bortfalla om glesbygds-servicen inte uttryckligen betraktades som ett ansvar för Posten.

Under förutsättning att Posten ges rimliga verksamhetsförutsättningar för att kunna hävda sig i den framtida konkurrensen och att kraven hålls på den nivå som vi föreslår, tror vi att

Posten skall klara kraven utan att statsmakterna behöver vidta några särskilda skyddsåtgärder eller tvingas att subventionera glesbygdsservicen. I vart fall bör det vara möjligt fram till i mitten av 1990-talet.

Del 2 TELEKOMMUNIKATIONER

4 Våra utgångspunkter

4.1 Allmänt om vårt uppdrag

Vi vill inledningsvis uppmärksamma att vårt uppdrag när det gäller telekommunikationer är vidare än vad som gäller för postområdet. Sålunda skall vi enligt direktiven ta vår utgångspunkt i målen och inriktningen för telepolitiken och föreslå avgränsningar och preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar. Vi skall därefter formulera televerkets motsvarande ansvar och även bedöma om andra företag inom teleområdet bör beröras av regionalpolitiska, sociala och totalförsvarsmässiga hänsynstaganden.

Vi har också i uppgift att bedöma om det krävs några särskilda åtgärder för att ett fullständigt hävande av televerkets restriktioner för s.k. tredjepartstrafik inte skall medföra negativa effekter på grundläggande telekommunikationer. Vi skall föreslå vad som bör avses med grundläggande telekommunikationer. Vidare skall vi föreslå lämpliga former för den regionala och lokala förankringen av televerkets nätutbyggnadsplaner.

I den telepolitiska propositionen varen 1988 (prop. 1987/88:118) finns en redovisning av historik och utveckling av den svenska telepolitiken. Där konstateras sammanfattningsvis att antalet aktörer, teletjänster och produkter successivt ökar och att televerkets roll därmed förändras. På grundval av pro-

positionen har riksdagen lagt fast målen för telepolitiken och beslutat om den fortsatta inriktningen av åtgärder på teleområdet (TU 1987/88:28, rskr. 402). Bland åtgärderna ingår att överväga frågor om gränserna för statens ansvar och televerkets roll och uppgifter.

Vår utredning tillsattes för att särskilt studera och precisera den del av statens och televerkets ansvar som är av regionalpolitisk och social natur. Vi skall därvid göra avvägningar mellan de olika mål för telepolitiken som riksdagen har fastställt. Vårt uppdrag är alltså begränsat till detta och vi har därför inte haft anledning att närmare överväga t.ex. frågor som mer renodlat har att göra med konkurrens- och spelreglerna på den växande tele- och datatjänstmarknaden.

4.2 Regionala och sociala hänsyn har vuxit fram successivt

Som bakgrund till våra resonemang och överväganden om det framtida regionalpolitiska och sociala ansvaret på teleområdet har vi inledningsvis studerat hur frågan har behandlats tidigare. En redogörelse för detta finns i bilaga 3. I bilagan finns också en kortfattad beskrivning av hur man i några andra länder har valt att hantera likartade frågor under senare år. Vi vill också särskilt peka på den redovisning av olika lösningar som finns i reserapporten från studieresan till Canada och delstaten Vermont i USA, (se bilaga 2).

Sammanfattningsvis tror vi man kan säga att mycket av de regionalpolitiska och sociala hänsyn som teleföretagen i olika länder tar, har vuxit fram successivt i takt med teknikutvecklingen och de förbättrade ekonomiska förutsättningar som den har lett till. Avgörande för möjligheterna att ta icke-kommersiella hänsyn har också varit den monopolställning som teleföretagen har haft, oberoende av om monopolet har varit lagfäst eller inte.

Särskilt under efterkrigstiden har telepolitiken i Sverige och i andra länder siktat på att sprida telefontjänsten. De svenska teletaxorna har anpassats efter detta vilket bl. a. har inneburit att det varit mycket billigt att skaffa sig ett telefonabonnemang. I princip har alla hushåll och organisationer haft råd att skaffa telefon. Därmed har staten genom televerket tagit ett stort regionalt och socialt ansvar under en lång tid.

Politiken har medfört att Sverige är det telefontätaste landet i världen. Vid slutet av 1970-talet hade målet om spridning av telefontjänsten uppfyllts i hög grad. En politiskt oomstridd förutsättning härför var ett de facto monopol för televerket, vilket möjliggjorde stora avvikelser från en marknads- och kostnadsanpassad prissättning. Under 1980-talet har andra politiska ambitioner börjat komma fram, både i Sverige och i andra länder. Propäer om att politiskt styra utbyggnaden av "fiber-optiska motorvägar" i hela landet, att politiskt styra införandet av AXE-tekniken och nya tele- och datatjänster m.m. har dock inte föranlett några åtgärder från statsmakternas sida. Det har ankommit på televerket att utforma sina strategier för framtiden och redovisa dem i sina treårsplaner.

Det är mot bakgrund av utvecklingen under 1980-talet som det i flera länder har uppkommit ett behov av att mer preciserat ange de regionalpolitiska och sociala kraven och finna lösningar på hur de skall kunna tillgodoses. Återigen är det den tekniska utvecklingen som är grundorsaken, men nu genom att den leder till ökande konkurrens på telemarknaden och därmed krav på kostnadsanpassning i prissättningen för allt större delar av teleutbudet. Konkurrensen leder i sin tur till att de traditionella teleföretagens möjligheter att ta icke-kommerciella hänsyn begränsas.

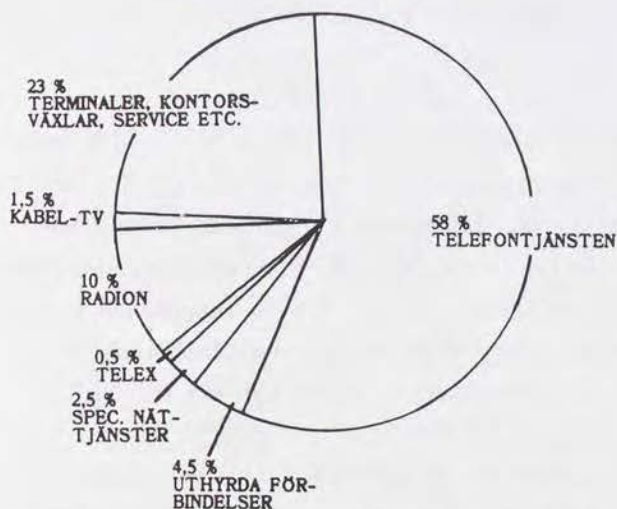
4.3 Marknadsförhållanden på teleområdet

Televerket har en mycket dominerande ställning

Det har varit viktigt för vårt arbete att försöka skapa oss en så god bild som möjligt av de nuvarande marknadsförhållandena och troliga förändringar framöver. Vi har därvid till stor del använt oss av den tidigare nämnda studie som statens pris- och konkurrensverk (SPK) på regeringens uppdrag har gjort av marknaderna för telekommunikationer och posttjänster. Av redovisningen framgår att konkurrensförhållandena för olika tele-tjänster och teleprodukter varierar avsevärt. Televerket har emellertid totalt sett en dominerande ställning på marknaden. Det framgår av att verksamheter inom vilka televerket har en marknadsandel på 80 % eller mer svarar för över 90 % av televerkets omsättning. Det är främst inom områdena terminalutrustning, specialnättjänster, modem och fastighetsnät som televerket inte har en dominerande marknadsposition. Televerkets marknadsandelar på dessa områden varierar kraftigt men är höga även i dessa fall och uppgår till i genomsnitt ca 50 %. Dessa områden svarar dock endast för ca 5 % av televerkets totala omsättning.

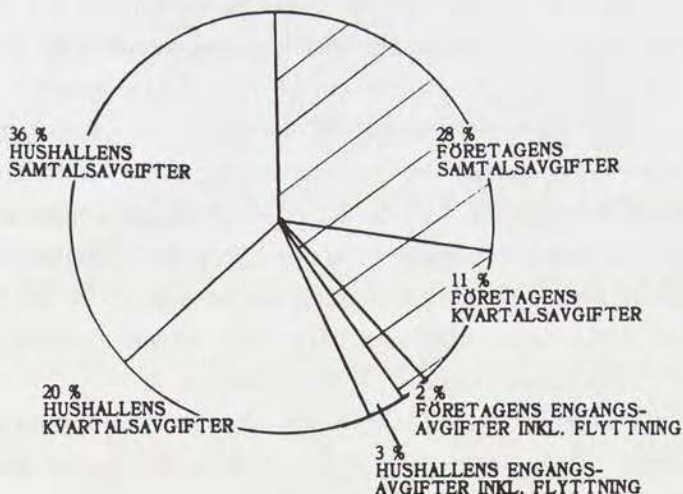
Telefontjänsten svarar för nästan 60 % av televerkets intäkter

Av särskilt intresse för oss är marknadsförhållandena för olika slags nättjänster. Vi har konstaterat att nättjänsten telefoni har en grundläggande betydelse för televerkets ekonomi och att den svarar för väl över hälften av televerkets totala omsättning. Den är vidare helt dominerande som intäktskälla när det gäller nättjänster. Fördelningen av televerkets (exkl. Teleinvest AB) intäkter på olika verksamheter under år 1989 kan sammanfattas så här:



Intäkterna från telefontjänsten uppgick år 1989 preliminärt till 13 800 milj. kr. (exkl. utlandsavräkningar). I dessa siffror ingår också telefaxtrafik och annan dataöverföring i telefonnätet. Av diagrammet kan man också se att telefontjänsten svarar för ungefär 90 % av televerkets intäkter från olika nättjänster.

Telefontjänstens intäkter fördelas mellan hushåll och företag resp. mellan samtal och engångs- och kvartalsavgifter enligt följande diagram:



Konkurrensen för telefontjänsten kan öka

Televerket har hela marknaden för hushållstelefoni och marknadsandelen för företagstelefoni uppgår till ca 90 %. SPK bedömer att, även om konkurrensen kan komma att öka, det inte finns förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på telefon-tjänstområdet inom överskådlig framtid. På andra områden bedömer SPK att det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens. För en närmare redovisning av marknadsförhållandena för olika teletjänster och teleprodukter får vi hänvisa till SPK:s rapport.

För vår del konstaterar vi att televerket inte har något formellt lagreglerat monopol inom någon del av telekommunikationsområdet. Hittills har dock televerket haft ett de facto-monopol i fråga om nättjänsterna telefoni och telex. Det är vidare praktiskt taget bara televerket som hittills har hyrt ut teleförbindelser. Vissa alternativ till televerkets förbindelser börjar emellertid etableras genom andra företag som också hyr ut satellitförbindelser, markbaserade radioförbindelser eller kabelförbindelser. Alternativen avser såväl nationella som internationella teleförbindelser.

Marknaden för specialnättjänster för datakommunikation är än så länge relativt liten och konkurrenssituationen är svårbedömd. Alternativen till televerkets tjänster bygger f.n. normalt på att företag för sin interna datakommunikation hyr förbindelser av televerket men har egen kopplingsutrustning. När s.k. tredjepartstrafik på televerkets uthyrda förbindelser tillåts kan andra företag komma att etablera mer allmänt tillgängliga alternativa nättjänster för datakommunikation på marknaden. Sådana nättjänster kan också baseras på en kombination av uthyrda televerksförbindelser, andra hyrda förbindelser och egna förbindelser. Tekniskt och ekonomiskt sett finns det möjligheter att dessa nättjänster inte bara kommer att användas för datakommunikation utan även för telefoni.

Vi har diskuterat vilka effekter den ökande konkurrensen kan få för televerkets ekonomi. Av stor betydelse är därvid den

prissättning som televerket tillämpar för sina tjänster och den kostnadsstruktur som televerket har. I nästa avsnitt redovisar vi i korthet de förändringar av prissättningen för telefon-tjänsten som har inletts.

4.4 En omläggning av telefontaxorna pågår

Fortsatt ökning av teletrafiken

Under år 1988 ökade den totala trafiken i televerkets telefon-nät med 7,5 %. I detta ingår en 11 %-ig ökning av den inter-nationella trafiken som växer snabbast även om den relativt sett är liten räknat i trafikminuter. Motsvarande siffror för år 1989 var preliminärt 6,5 % resp. 13 %. Intäkterna från tra-fiken ökar dock inte lika snabbt vilket beror på de taxesänk-ningar som gjorts och kommer att göras för riks- och utlands-samtal. Televerket bedömer att 55 % av trafikintäkterna idag härrör från rikssamtal, 28 % från utlandssamtal och 17 % från lokalsamtal. Samtidigt utgör lokaltrafiken 70 - 75 % av trafik-volymen och utlandstrafiken endast 2 å 3 %.

Kraftig obalans mellan avgifter och kostnader

Det är en kraftig obalans mellan å ena sidan de avgifter som televerket tillämpar för abonnemangen och för olika slags sam-tal och å andra sidan de kostnader som televerket har för respektive tjänst. Riksdagen godkände år 1987 en omläggning av televerkets avgifter och taxor i riktning mot en bättre kost-nadsanpassning. Taxeomläggningen innebär huvudsakligen att rikssamtalstaxorna skall sänkas och att antalet samtalstaxor skall minskas till tre: lokaltaxa, närtaxa och fjärrtaxa. Enligt beslutet skall därvid abonnemangstaxorna (kvartals-avgifterna) A och B slås samman. Avgifterna för utlandssamtal

skall hållas oförändrade eller sänkas. Højningar skall i första hand avse avgifterna för lokalsamtal samt engångs- och kvartalsavgifter för abonnemang på huvudledningar. Successiva taxeförändringar med denna inriktning har därefter genomförts. Den 1 april 1988 delegerade dessutom regeringen beslutanderätten för företagens abonnemang till televerket. Därefter har företagens engångs- och kvartalsavgifter höjts snabbare än hushållens.

Taxeomläggningen innebär också att avgifterna för hyrda förbindelser skall anpassas bättre till kostnaderna.

4.5 Hushållens engångs- och kvartalsavgifter är subventionerade

Totalt sett ger hushållskunderna ett underskott

Televerket har för utredningen presenterat beräkningar över det kalkylmässiga resultatet år 1989 för hushållens resp. företagens telefonabonnemang och telefontrafik. Uppdelningen i hushåll och företag ansluter till den segmentering av telemarknaden som televerket tillämpar. Beräkningarna visar för resp. kundkategori totala intäkter minus totala kostnader varvid kostnaderna inkluderar en skälig andel av overhead-kostnader och räntekostnader för totalt kapital med 10 %. Beräkningen framgår av följande tabell (milj. kr.):

	Hushåll	Företag	TOTALT
Abonnemang, huvudledning	- 3400	0	- 3400
Lokalsamtal	- 600	- 100	- 700
Riks- och utlandssamtal	+ 2300	+ 2300	+ 4600
TOTALT	- 1700	+ 2200	+ 500

Enligt denna beräkning ger således hushållen kalkylmässigt ett underskott på 1,7 miljarder kr. Dari är inkluderat ett underskott för fritidshus på 200 à 300 milj. kr. Företagen ger å andra sidan ett kalkylmässigt överskott på 2,2 miljarder kr. Totalt ger telefonverksamheten därmed ett överskott på 500 milj. kr. De totala intäkterna uppgick som tidigare nämnts preliminärt till 13 800 milj. kr.

Överskottet kan även relateras till de kostnader televerket har för försvarsberedskapsåtgärder, andel i SOS Alarmering AB (mottagning av 90 000-samtal) och deltagande i det informationsteknologiska handlingsprogrammet. Under år 1989 uppgick dessa kostnader till runt 400 milj. kr. och om de hänförs till telefonverksamheten kan man alltså säga att denna verksamhet går ihop ekonomiskt och ger en rimlig avkastning. Inom telefon-tjänsten råder som nämnts f.n. stor obalans.

Abonnemangen

Det är hushållens abonnemang på huvudledningar som ger det största underskottet på 3,4 miljarder kr. varav abonnemang på ledningar till fritidshus bedöms svara för 0,3 miljarder. Televerkets intäkter av hushållens engångs- och kvartalsavgifter understiger alltså med 3,4 miljarder de kostnader som televerket hänför till hushållsabonnemangen. Intäkterna täcker därmed endast 48 % av kostnaderna. Företagen beräknas däremot betala engångs- och kvartalsavgifter som täcker kostnaderna för företagsabonnemangen.

Vi har vidare konstaterat att en naturlig följd av den utjämnande taxestrukturen för engångs- och kvartalsavgifterna är att abonnenter i "högkostnadsområden" (normalt glesbygd) subventioneras av abonnenter i "lägkostnadsområden" (normalt tätort). Detta gäller givetvis både för företagsabonnemang och hushållsabonnemang. Televerket har beräknat denna subventionering mellan abonnemang i tätort och glesbygd totalt för alla abonnenter till 1 miljard kr. per år (inkl. samtalsavgifter). Subventionen-

ring av detta slag finns både inom regioner och mellan regioner.

Samtalen

Lokalsamtalen beräknas totalt ge ett underskott på 700 milj. kr. medan riks- och utlandssamtalen beräknas ge ett överskott som täcker underskotten för hushållens abonnemang och för lokalsamtalen.

Televerkets beräkningsmetod

Vi har lagt dessa beräkningar till grund för en del av våra resonemang och förslag. Det innebär inte att vi i detalj har granskat och värderat de kalkylprinciper som televerket använder. Det har inte funnits möjligheter till det inom ramen för vårt arbete. Vi är emellertid medvetna om att det finns både teoretiska och praktiska svårigheter med att "korrekt" fördela telenätets kostnader eftersom nätet till mycket stor del är en gemensam resurs för olika nättjänster. Vi har därför informerat oss om televerkets metodik för att hänföra kostnader till telefonabonnemang respektive till telefonsamtal.

Metodiken bygger på självkostnadskalkylering. Det innebär att i kostnaden för abonnemang inräknas både kapitalkostnader och drift- och underhållskostnader. Kostnaderna beräknas för dels ledningar till telefonstationen, dels kundunik del i stationen, dels de delar av stationen vars kostnader beror på antalet abonnemang och inte på trafikvolymen. Kapitalkostnaderna beräknas därvid med utgångspunkt i kostnaderna för väntade nyanskaffningar och dessas tekniska och ekonomiska livslängd. På det sättet beaktas den tekniska utvecklingen i kalkylen.

De kostnader som är trafikberoende, dvs. förknippade med samtalsvolymen, utgörs av kapitalkostnader etc. för de gemensamt utnyttjade delarna av telenätet. Fördelningen av kostna-

derna på olika typer av telefonsamtal (eller på andra nät-tjänster) beräknas utifrån hur stor kapacitet samtalen belägger i olika anläggningar i det gemensamma nätet. Till dessa kostnader kommer specifika drift- och försäljningskostnader.

Overheadkostnader hänförs om möjligt direkt till olika nät-delar eller till en specifik tjänst. Då detta inte går fördelas overheadkostnader antingen per abonnent eller som ett procentuellt påslag på kostnaden för alla nättjänster.

Såvitt vi kan bedöma leder televerkets metodik till beräkningsresultat som kan ligga till grund för jämförelser mellan olika geografiska områden och kundgrupper.

En slutsats

Med hänsyn till den föränderliga marknadssituationen, det betydande underskottet för hushållsabonnemangen och subventioneringen av abonnemang i glesbygd har vi dragit slutsatsen att vissa begränsade åtgärder krävs för att säkerställa framför allt hushållens tillgång till telefontjänsten på rimliga villkor. Taxeomläggningen bör fortsätta men den bör kompletteras för att undvika risken av alltför snabba höjningar av hushållens kvartalsavgifter. Vi återkommer till våra åtgärdsförslag i det avseendet i avsnitt 5, där också alla övriga förslag redovisas. En sammanställning av de uppskattade ekonomiska effekterna finns i avsnitt 6.

Liksom för Posten har en förutsättning för våra förslag i fråga om teleområdet varit att de inte skall medföra ökade utgifter på statsbudgeten.

5 **Vara förslag**

I detta avsnitt redovisar vi först vad statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar på teleområdet bör innebära. Därefter anger vi de regionalpolitiska och sociala krav som vi anser att statsmakterna bör ställa på televerket. Vi har här följt ungefär samma uppläggning av redovisningen som i postavsnittet. Det innebär att vi för varje krav har gjort en uppskattning av den ekonomiska effekten. Kraven bör enligt vår bedömning kunna tillgodoses av televerket utan särskild ersättning från statsbudgeten. Denna bedömning liksom bedömningen av omfattningen av kraven gäller fram till ungefär mitten av 1990-talet.

I ett avslutande delavsnitt anger vi ett antal anslutande krav på televerket att göra vissa redovisningar m.m.

5.1 Statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar

5.1.1 **Karakteristik av grundläggande telekommunikationer**

Vi har i enlighet med direktiven tagit telepolitikens mål och inriktning till utgångspunkt för våra överväganden om hur omfattande statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar bör vara. Målen och inriktningen redovisas i prop. 1987/88:118 sid. 8 - 18. Det är framför allt tre av telepolitikens fem delmål som är av intresse i detta sammanhang. Det är målen om att telesystemet skall utformas så:

att "det ger god tillgänglighet och service för grundläggande telekommunikationer",

att "utvecklingsmöjligheterna tas tillvara" och

att "det bidrar till regional balans och möjliggör sociala hänsynstaganden"

En huvuduppgift för oss är att föreslå vad som bör avses med grundläggande telekommunikationer och flertalet av våra fortsatta överväganden är beroende av ett ställningstagande i den huvudfrågan.

Inledningsvis har vi konstaterat att den gällande telepolitiken innebär att staten inte bör ta ett övergripande ansvar för att alla olika behov av teletjänster tillgodoses. Vi har också konstaterat att det råder enighet om att telefontjänsten är ett slags grundläggande telekommunikation. Huvudfrågan för oss har därför varit att bedöma om även några andra nättjänster bör betraktas som grundläggande.

Vi vill sammanfatta de grundläggande telekommunikationernas karakteristika så här:

- de skall ha stor betydelse för möjligheterna att kommunicera.
- de skall kunna användas av alla och alla skall i princip ha råd att använda dem.
- de skall erbjudas med god tillgänglighet och service.
- kostnaderna för att säkerställa tillgängligheten skall i princip betalas solidariskt.
- användarnas avgifter och taxor skall utjämnas mellan olika geografiska områden.

Att staten skall ta ett övergripande ansvar för grundläggande telekommunikationer innebär att staten med olika åtgärder skall se till att de krav som vi har listat kan uppfyllas. Det kan göras genom att staten ålägger televerket att tillhandahålla tjänsterna på sådana villkor som gör att kraven uppfylls. Alternativt kan staten ställa krav på andra företag som önskar tillhandahålla tjänsterna eller vidta en kombination av dessa åtgärder.

5.1.2 Det finns flera slags datakommunikationstjänster

Vi har diskuterat vilka nättjänster som vid sidan av telefon-tjänsten skulle kunna ses som grundläggande och funnit att det eventuellt skulle kunna vara någon form av datakommunikations-tjänst. Den måste i så fall vara en betydelsefull tjänst och uppfylla kravet på att kunna användas av alla, dvs. vara av stort allmänt intresse både för hushållen och för företag.

Tänkbara tjänster skulle kunna vara den typ av allmänna specialnättjänster som televerket idag tillhandahåller, t.ex.

Datex och Datapak eller mer framtida tjänster som kopplade högkapacitetsförbindelser och tjänster i det kommande flertjänstnätet ISDN (Integrated Services Digital Network).

Det kan finnas anledning att kort beskriva dessa tjänster.

Datexnätet har funnits sedan 1981

Datexnätet baseras på kretskoppling liksom telefon- och telex-näten men är specialgjort för datakommunikation. Det innebär att Datex erbjuder korta uppkopplingstider, säker överföring av datamängder upp till 9 600 bits/s (Binary digITS/Second)¹ samt ett antal tilläggstjänster som är till för att underlätta kommunikationen och öka sekretessen.

Man får tillgång till Datexnätet genom att det i varje Datex-abonnemang ingår en särskild anslutningsenhet. Till skillnad mot vad som gäller för Datapak kan man inte nå Datexnätet via det kopplade telefonnätet.

Datex togs i drift hösten 1981, är landstäckande och möjliggör samtrafik med liknande nät i Norden, några europeiska länder och Nordamerika.

¹ Binary Digits = binära tal, dvs ettor och nollor i datorers alfabet. Varje bokstav, siffra eller annat tecken beskrivs i datasammanhang genom en unik kombination av åtta ettor och nollor. Det betyder i princip att en dataöverföring av t.ex. 9 600 bits/s motsvarar överföring av 1 200 tecken i sekunden. Denna sida innehåller drygt 2 000 tecken.

Televerket tillämpar f.n. samma engångs- och kvartalsavgifter i hela landet. I vissa kostnadskrävande anslutningsfall utanför s.k. teletätbygd utgår dock ibland särskilda avgifter. Trafikavgifterna beror på hur mycket data som skickas och på avståndet. Sverige är indelat i tre avståndsklasser och för den internationella trafiken finns särskilda klasser. Totalt finns det i Sverige idag 38 000 Datexanslutningar. Tjänsten utnyttjas framför allt i företagsinterna administrativa system och för finansiella transaktioner i t.ex. bankomater och vid debitering av bensinkort.

Datapaknätet har bara funnits några år

I Datapaknätet används paketförmedling som är en annan överföringsteknik än den som används för Datex. Paketförmedlingstekniken användes tidigare i huvudsak för sökning i olika databaser men har under 1980-talet i ökande grad kommit att kunna användas även för annan slags datakommunikation.

Televerkets nuvarande Datapaknät togs i drift i en första version under våren 1986 och en senare version började installeras under 1988. Datapak kan nås på olika sätt. Antingen genom en direkt anslutning till en Datapakstation eller via Datexnätet eller via det kopplade telefonnätet med de begränsningar som telefonnätet har för datakommunikation.

Det är idag möjligt att få direktanslutningar i Datapak för överföring av datamängder upp till 64 000 bits/s. Via Datex kan datamängden uppgå till 4 800 bits/s och via det kopplade telefonnätet till 2 400 bits/s. Utöver själva överföringstjänsten finns också i Datapak ett stort antal tilläggstjänster.

Nätet är utbyggt i hela landet och har anslutning till ca 130 paketförmedlande nät i ett 60-tal länder över hela världen.

Televerket tillämpar f.n. samma engångs- och kvartalsavgifter oberoende av var i landet anslutningen sker. Liksom för Datex kan det ibland utgå särskilda avgifter. Trafikavgifterna är oberoende av avstånd för nationell trafik medan de internatio-

nella avgifterna har ett avståndselement. Totalt finns det idag ett relativt litet antal anslutningar till Datapak, 3 500.

IDN 64 000 är en ny tjänst

Kopplade högkapacitetsförbindelser (IDN 64 000) är en kvalificerad tjänst som i februari 1990 har introducerats av televerket efter en tids provverksamhet. Tjänsten riktar sig till kunder vars tillämpningar kräver mycket hög överföringskapacitet, t.ex. CAD/CAM, filöverföring mellan datorer och överföring av bilder.

Televerket erbjuder IDN 64 000 till samma engångs- och abonnemangsavgift i områden där kunderna är anslutna till AXE-stationer eller där de kan anslutas utan större investeringar i lokalnät eller mellanortsnät. I andra områden kan kunden få anslutning efter förhandlingar med televerket om villkoren.

Bedömningar om kunderna skall erbjudas anslutning enligt standardvillkoren eller enligt andra villkor görs lokalt inom varje teleområde. Möjligheten att centralt i televerket träffa s.k. riksavtal med stora kunder som vill ha många anslutningar finns också. I början av år 1990 fanns det 200 anslutningar som har ingått i provverksamheten med tjänsten.

Flertjänstnätet kommer

ISDN eller Flertjänstnätet är ett framtida digitalt telenät med hög kapacitet för alla slags telekommunikationstjänster ända ut till kunden. Utvecklingen och standardiseringsarbetet när det gäller ISDN har drivits av de olika teleförvaltningarna världen över och bygger på en vidareutveckling av ett digitalt telefonnät.

I en basversion av ISDN får kunden i princip tillgång till två 64 000 bits/s-förbindelser och en 16 000 bits/s-förbindelse. Tanken är att kunden på en vanlig tvåtrådförbindelse

till telefonstationen (ISDN-stationen) skall kunna ansluta flera apparater för tal-, text- bild- och datakommunikation.

Det skall vara möjligt att använda två apparater samtidigt, t.ex. prata i telefon samtidigt som man skickar ett telefax. Det kan också bli enklare i ett ISDN att koppla ihop företagsväxlar som är belägna på olika orter. Den höga kapaciteten i ISDN kan vidare ge bättre överföringskvalitet och kortare överföringstider.

Många tjänster som ISDN kan stödja kan i och för sig införas med hjälp av andra natlösningar, både allmänna och privata. Om emellertid ISDN får stor spridning kan tjänsterna komma att bli relativt billiga till följd av att anslutningarna till nätet är internationellt standardiserade.

Televerket inleder en provverksamhet med anslutning av kunder enligt ISDN-standard under 1990 med en successiv introduktion av tjänsten under åren därefter. Enligt televerket skall marknadsbehoven styra införandet. Några prissättningsprinciper har ännu inte offentliggjorts av televerket.

Teleförvaltningarna i Europa, däribland televerket, har enats om att samordna införandet av ISDN så att det blir möjligt att senast från år 1992 använda ISDN för internationell trafik.

5.1.3 Statens ansvar bör inte omfatta datakommunikation

Mycket osäker betydelse för hushållen

Som framgått av denna genomgång är specialnättjänsterna under uppbyggnad. Tjänsterna går sammantaget enligt SPK:s rapport med underskott.

Det är endast företag som abonnerar på televerkets specialnättjänster. Vi har funderat över vilket behov och intresse hushållen kan ha för datakommunikation via den här typen av specialnättjänster. Vi inser att det är svårt att ha en bestämd mening om detta eftersom det idag egentligen inte finns någon

marknad, bl.a. beroende på att det för ett hushåll är mycket dyrt att ansluta sig. Det finns i dagsläget inte heller några företag som vänder sig direkt till hushållen med erbjudanden som baseras på dessa nättjänster.

I debatten brukar man ofta peka på att det kan bli intressant för hushållen med "elektroniska inköp", "elektroniska bankaffärer" och andra tillämpningar som bygger på kommunikation med databaser. En del sådana tillämpningar kräver specialnättjänster för att de skall fungera väl. Andra kan, om än med vissa begränsningar, realiseras redan i det vanliga telefonnätet.

Med hänsyn till att det är mycket osäkert vilken betydelse specialnättjänster kan komma att få för framför allt hushållen, men också osäkert vad gäller företagen, har vi stannat för att de inte bör betraktas som grundläggande telekommunikationer.

Regionalpolitiskt stöd bör kunna utgå

Datakommunikationstjänster är betydligt mer heterogena till sin karaktär än telefontjänsten. Vilka tekniska lösningar som väljs beror primärt på vilken typ av tillämpning det är fråga om. Men det beror också på vilka tekniska lösningar som förespråkas av televerket och konkurrerande nättjänstleverantörer. Olika lösningar har olika för- och nackdelar för användarna. Det är bl. a. därför i hög grad osäkert vilka specialnättjänster som kommer att få störst spridning och utnyttjandegrad.

Staten bör alltså inte ta något övergripande regionalpolitiskt eller socialt ansvar för sådana tjänster när det gäller den geografiska täckningen eller prissättningen. De bör kunna tillhandahållas av televerket eller andra företag på marknadens villkor. Liksom alla våra övriga bedömningar avser denna bedömning tiden fram till i mitten av 1990-talet.

Detta synsätt hindrar inte att vi ser det som regionalpolitiskt betydelsefullt att nya typer av nättjänster blir tillgängliga i hela riket och att företag i stödområdena bör kunna

få statligt ekonomiskt stöd till sina utgifter för kostsamma nätanslutningar. Även 1987 års regionalpolitiska kommitté (REK87) hade denna inställning. Vi har noterat att regeringen i den regionalpolitiska propositionen (1989/90:76) har föreslagit att det skall bli möjligt.

Vi vill här peka på att forskningsresultaten är motsägelsefulla när det gäller den regionalpolitiska betydelsen av tillgång på avancerade telekommunikationer. Det är dock väl motiverat att, inom ramen för det allmänna regionalpolitiska stödet, även stödja investeringar i telekommunikation.

I detta sammanhang har vi, utan att ha fördjupat oss i saken, även berört det statliga stöd som under några försöksår har utgått till företag i Malmfälten för datakommunikationskostnader. Allmänt sett har vi konstaterat att telekommunikationskostnader oftast utgör en mycket liten andel av företagens totala rörelsekostnader. Enligt en utredning från Umeå teleområde av 92 företag svarade sålunda telekostnaderna genomsnittligt för 0,2 % av rörelsekostnaderna. Endast för ett fåtal särskilt teleintensiva företag uppgick andelen till mellan en och fyra procent.

Med hänsyn till den relativt låga andelen telekostnader bör man inte förvänta sig särskilt påtagliga effekter av statliga stöd med den inriktningen. I exceptionella fall kan dock förhållandet vara annorlunda. Vi förordar att man då försöker lösa frågan inom ramen för det allmänna regionalpolitiska stödet och inte genom specialdestinerade former av stöd till löpande telekostnader.

Telefax- och datakommunikation i telefonnätet

Vi har också närmare övervägt det förslag som REK87 har lagt fram i sitt betänkande *Fungerande regioner i samspel* (SOU 1989:55). Förslaget innebär att staten genom televerket bör svara för en viss grundservice vad gäller datakommunikation. Grundservicen bör bestämmas av möjligheten att kunna kommuni-

cera över hela telenätet med vid varje tidpunkt moderna persondatorer av standardutförande. Denna grundservice borde omfattas av den fasta kostnaden för ett abonnemang.

REK87 beräknade inte de kostnader som förslaget skulle medföra för televerket utan menade att vi borde göra det. Vi har därför låtit televerket närmare utreda förutsättningarna för att använda det vanliga kopplade telefonnätet för datakommunikation via modem (en utrustning som gör om datasignalerna så att de passar i telefonnätet) och även för telefaxöverföring.

Det fungerar inte överallt

Televerket framhåller att telefonnätet är dimensionerat och konstruerat efter de tekniska specifikationer som sedan länge gäller för telefontjänsten vilken alltjämt dominerar teletrafiken volymmässigt. Nätet uppfyller därför inte till alla delar de krav som text- och datakommunikationerna ställer. Några garantier kan således inte lämnas för att sådan kommunikation fungerar överallt i hela telefonnätet.

Enligt televerket är det framför allt dämpningen av de överförda signalerna som kan tillåtas vara högre vid ett telefonsamtal än vid telefax- och dataöverföring. Telefonnätets ledningar etc. har under mycket lång tid byggts upp med hänsyn till denna högre dämpningsnivå, vilket alltså i en del fall kan leda till problem när nätet används för andra slags kommunikationer.

För att dessa skall fungera bättre krävs att dämpningsnivåerna sänks i nätet vilket sker i samband med den pågående moderniseringen och digitaliseringen av telefonnätet. Det finns även andra begränsningar för telefax- och dataöverföringen som successivt bortfaller i takt med digitaliseringen.

Situationen förbättras snabbt under de närmaste åren

Vi har vidare bett televerket klarlägga sannolikheten för att telefax- och dataöverföring skall kunna ske med godtagbar kvalitet och med utgångspunkt från var i telefonnätet sändare och mottagare befinner sig.

Televerkets utredning visar att den nuvarande tekniska nivån på telefonnätet ger en sannolikhet på 86 % för att en slumpmässigt utvald abonnent skall få en lyckad överföring av exempelvis ett telefaxmeddelande. Med televerkets planer för moderniseringen av telefonnätet ökar sannolikheten till 96 % vid slutet av år 1995. Dessa sannolikheter är beräknade som statistiska genomsnittsvärden. Sannolikheten varierar beroende på vilken stationstyp sändare resp. mottagare är ansluten till och på avståndet.

Särskilt gynnsamma förhållanden gäller för dem som är anslutna till AXE-stationer. För dem utvecklas sannolikheten för lyckade överföringar från 91 % år 1989 till 96 % år 1995. För dem som är anslutna till andra stationstyper är sannolikheterna f.n. lägre och i vissa fall mycket lägre. Situationen förbättras dock snabbt under de närmaste tre åren och genomsnittligt sett finns det vid slutet av år 1995 ingen större skillnad som kan hänföras till stationstyper. Televerket har vidare uppskattat att det skulle krävas miljardinvesteringar för att överallt i landet till 100 % uppnå data- och telefaxkvalitet i telefonnätet. Vi återkommer något ytterligare till dessa kvalitetsfrågor i avsnittet om televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar.

5.1.4 Statens ansvar bör avse telefontjänsten

Staten skall garantera tillgång till en väl fungerande normal telefonkommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag respektive för hushåll.

Vi har alltså funnit att statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar inte skall omfatta nättjänster för datakommunikation. Starka skäl talar för att ansvaret avgränsas till telefontjänsten. Den uppfyller och bör även i fortsättningen uppfylla de krav som vi har angett för grundläggande telekommunikationer. Den är uppenbart den mest betydelsefulla tele-tjänsten. Det är via telefon man kan nå samhällets räddningstjänst. Det är via telefon sociala kontakter i hög grad upprätthålls. Det är via telefon som företagen sköter stora delar av sina affärskontakter.

Vi har formulerat statens övergripande ansvar som att staten skall garantera tillgång till en väl fungerande normal telefonkommunikation i hela landet till enhetliga priser för företag respektive för hushåll. Denna formulering innehåller ett antal preciseringar som vi vill peka på.

Fungera väl

För det första skall staten se till att telefontjänsten fungerar väl. Det innebär att den skall fungera med hög och jämn kvalitet och med god service oberoende av var i landet abonnenterna är anslutna. Kvaliteten kan mätas i felfrekvens och framkomlighet. Servicen kan avse leveranstid och felavhjälpningstid.

Normal telefonkommunikation

För det andra skall ansvaret avse normal telefonkommunikation. Vad som bör ses som normalt kan förändras över tiden. I dagsläget menar vi att den normala telefontjänsten bör beskrivas som en ren överföringstjänst för telefonsamtal mellan två fasta punkter. Statens regionalpolitiska och sociala ansvar bör således inte omfatta olika slags tilläggstjänster eller data- och telefaxöverföringar och inte heller mobil telefoni.

Enhetliga priser

För det tredje skall staten se till att alla företag respektive alla hushåll även framgent kan få tillgång till den normala telefontjänsten till enhetliga priser. Med det menar vi att samma kundkollektiv i princip skall betala enligt samma taxa för fasta och rörliga avgifter oberoende av i vilken del av landet man är ansluten. Detta skall ses som en övergripande princip som inte bör hindra en viss flexibilitet i prissättningen i särskilda fall.

Syftet med avgiftsstrukturen för telefontjänsten skall vara att få en rättvis fördelning av tjänstens totala kostnader. Det innebär bl.a. en viss utjämning av avgifterna mellan abonnenter i tätort och abonnenter i glesbygd.

Vi har i och för sig konstaterat att en sådan avgiftsstruktur utgör ett avsteg från principen om en effektiv resursanvändning i telenätet. Det är svårt att beräkna effektivitetsförlusterna men vi har bedömt att de inte kommer att vara så stora eftersom telefonnätet redan är väl utbyggt. Om däremot liknande krav skulle ställas på specialnättjänster kunde effektivitetsförlusterna bli betydande.

För tydlighets skull bör det sägas att vi inte haft anledning att behandla den allmänna frågan om formerna för statsmakternas styrning av prisutvecklingen på televerkets tjänster.

Enhetlighet både för företag och för hushåll

Vi vill särskilt framhålla att vårt förslag innebär samma synsätt på enhetlighet i avgiftssättningen för telefontjänsten till företag som till hushåll. På den punkten har RRV i sin revisionsrapport om televerkets regionala och sociala ansvar föreslagit att ansvaret skulle begränsas till grundläggande teletjänster i hushållens permanentbostäder. En liknande begränsning har televerket föreslagit.

Vi gör en annan bedömning och anser alltså att även företagens tillgång till den normala telefontjänsten på enhetliga villkor i hela landet bör garanteras av staten. Villkoren behöver dock inte vara desamma som tillämpas för hushållen.

Telefoneringsmöjligheter tillgängliga för allmänheten

Vidare hör det enligt vår mening också till statens ansvar för telefontjänsten att se till att det finns goda möjligheter att nå samhällets räddningstjänst per telefon. Telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten, telefonkiosker, telefonautomater etc., har därvid betydelse liksom särskilda insatser vid avbrott i telefonförbindelserna.

Vi berör handikappaspekterna i ett följande avsnitt.

5.1.5 Statens ansvar bör i huvudsak utövas genom televerket

Statens ansvar bör i huvudsak utövas genom televerket. Telepolitikens inriktning mot en effektiv konkurrens på marknaden för teleprodukter och tjänster skall därvid beaktas.

Vi har i uppgift att bedöma om även andra företag inom teleområdet än televerket bör beröras av de regionalpolitiska och sociala hänsynstagandena. Enligt direktiven skall vi därvid också beakta hänsyn som har med totalförsvaret att göra.

I och med att vi har funnit att statens regionalpolitiska och sociala ansvar skall avgränsas till telefontjänsten ter det sig naturligt att ansvaret utövas genom televerket. (Vi återkommer till frågan om handikappanpassning av telefonautomater). Telefontjänsten svarar för över hälften av televerkets omsättning och det finns f.n. inte något annat företag som erbjuder normal telefonkommunikation i Sverige. Den framtida tekniska utveck-

lingen på radioområdet kan dock komma att ändra detta förhållande.

Det finns idag ett företag som i konkurrens med Televerket erbjuder mobiltelefon tjänster. Företagets växlar är anslutna till televerkets kopplade telefonnät. Andra företag, svenska och utländska och inte bara verksamma inom mobiltelefonområdet, kan också komma att vilja öppna upp samtrafik mellan sina nät och telefonnätet.

Kräver samtrafiken att några åtgärder vidtas?

Vi har diskuterat om det krävs några särskilda åtgärder för att sådan samtrafik i framtiden skall kunna förenas med statens regionalpolitiska och sociala ansvar för telefon tjänsten. En utgångspunkt för oss har varit de beräkningar av telefon tjänstens ekonomi som vi återgett i avsnitt 4.5.

Beräkningarna visar att hushållens abonnemang subventioneras av hushållens och företagens trafikavgifter med ca 3 miljarder kr. under år 1989. Totalt beräknas hushållssektorn ge ett underskott på 1,4 miljarder kr. Den beslutade taxemöjligheten innebär att subventionerna successivt skall minska genom höjningar av hushållens engångs- och kvartalsavgifter och sänkningar av riks- och utlandssamtalstaxorna.

Beräkningarna visade också att subventioneringen mellan tätort och glesbygd totalt för alla abonnenter uppgår till 1 miljard kr.

En annan utgångspunkt för våra diskussioner har varit den gällande telepolitikens inriktning mot en effektiv konkurrens på marknaden för teleprodukter och teletjänster. Denna inriktning förutsätter att den ökande konkurrensen mellan televerket och andra företag skall ske på så lika villkor som möjligt. Att åstadkomma det är särskilt komplicerat på marknaden för teletjänster där televerket har en så dominerande position.

Man kan inte entydigt ange vad som bör betraktas som "lika villkor" utan det blir i hög grad en bedömningsfråga. Telever-

ket har stora fördelar i en framväxande konkurrenssituation genom sina mycket omfattande anläggningar och sin stora kundkrets i Sverige m.m. I förhållande till en del tänkbara utländska konkurrenter är dock televerket litet. Samtidigt medför vårt förslag om att ansvaret för telefontjänsten i huvudsak skall utövas genom televerket att televerket åläggs uppgifter som inte är av rent kommersiell natur.

Samtrafik mellan telefontjänster på särskilda villkor

Vi har mot den här bakgrunden övervägt om det inom telefontjänstområdet skulle finnas anledning att reglera möjligheterna för andra företag att bedriva verksamhet. Några avgörande skäl för att införa etableringshinder eller ålägga sådana företag krav på landstäckande service eller enhetliga priser har vi inte funnit med tanke på den rådande och förväntade marknadssituationen.

Däremot har vi funnit att det krävs särskilda regler och villkor för företag som vill erbjuda kopplade teletjänster med ett väsentligt inslag av telefoni genom samtrafik med televerkets kopplade telefonnät. Det är därvid fråga om både tekniska regler och ekonomiska villkor som måste utformas så att konkurrensneutralitet uppnås såväl inom som utom televerkskoncernen. Det är även angeläget med likabehandling av inhemska och utländska företag.

Det föreligger ett ömsesidigt positivt beroendeförhållande mellan televerkets nät och det andra företags nät. Bägge parter drar nytta av varandras nät. Samtidigt innebär det givetvis att det blir konkurrens om en del telefontrafik. Televerkets intäkter genom samtrafiken bör motsvara de kostnader televerket har för de relevanta delarna av telefonnätet samt ge skäligen avkastning på investerat kapital inkl. rimlig andel av det mervärde som skapas genom samtrafiken. Det andra företaget bör på motsvarande sätt ha ersättning för användningen av sitt nät. Det blir därigenom en form av avräkningsförfarande mellan

parterna. Vi har inte ansett det motiverat att tränga djupare i denna fråga utan förutsätter att kommunikationsdepartementet och televerket arbetar vidare med detaljerna.

Televerket kan f.n. införa "samtrafikvillkor" genom eget beslut med stöd av bemyndiganden som finns i teleförordningen (1985:765). För vår del förordar vi att sådana villkor bör ha karaktären av avtalsvillkor. Med tanke på televerkets starka ställning i avtalsförhandlingar om samtrafik och därefter i ett avtalsförhållande anser vi det motiverat att statsmakterna överväger en särskild ordning för tvistlösning. Vi bedömer att det därvid kan krävas någon form av fristående teleteknisk och juridisk kompetens. Sannolikt kommer antalet tvistefall i samtrafikfrågor som rör kopplade telefontjänster att vara mycket begränsat. Det behov av insyn från statsmakternas sida som kan finnas för att säkerställa konkurrensneutralitet, t. ex. mellan koncerninterna respektive koncernexterna enheter och tjänster, bör kunna tillgodoses genom revisionsinsatser el.dyl.

I sammanhanget kan erinras om att utredningen (K 1989:02) om formerna för postverkets och televerkets kundvillkor f.n. granskar rättsförhållanden av det här slaget med utgångspunkten att föreskrifter i så stor utsträckning som möjligt skall undvikas.

Genom "samtrafikvillkor" anser vi att det blir en rimlig avvägning mellan de tre delmålen för telepolitiken som vi hänvisade till inledningsvis i avsnitt 5.1. Sådana villkor medför också att kravet på en solidarisk betalning av tillgängligheten till grundläggande telekommunikationer tillgodoses. Sålunda kommer alla företag som vill vara verksamma på telefontjänstområdet att vara med och bidra ekonomiskt.

5.1.6 Tredjepartstrafik kan tillåtas fullt ut

Enligt våra direktiv skall vi överväga vissa frågor kring s.k. tredjepartstrafik på teleförbindelser som hyrs ut av televerket. I direktiven sägs:

"Televerket har i sitt förslag till reviderad treårsplan för perioden 1988-1990 tillkännagett sin avsikt att fullt ut tillåta andrahandsuthyrning av ledningar som verket hyr ut - s.k. tredjepartstrafik. Jag konstaterar i propositionen att detta är i enlighet med den inriktning av telepolitiken som innebär att det skall vara lätt att ansluta sig till och använda de gemensamma teleanläggningarna. Samtidigt konstaterar jag att staten bör se till att grundläggande telekommunikationer erbjuds med god tillgänglighet och service och att regionalpolitiska och sociala hänsyn skall tas. Kommittén bör med förtur studera effekterna av ett tillåtande fullt ut av tredjepartstrafik. Bl.a. bör kommittén överväga televerkets bedömning att andra företag också måste vara med och ekonomiskt bidra till det regionalpolitiska åtagandet om de önskar bedriva kommersiell verksamhet med telefonitjänst genom att utnyttja förhyrda ledningar. Även statskontorets förslag att den som erbjuder tjänster i det allmänna telenätet bör ha någon form av tillstånd bör övervägas. Kommittén bör därefter föreslå åtgärder som kan krävas för att ett fullständigt hävande av restriktionerna för tredjepartstrafik inte skall medföra negativa effekter på grundläggande telekommunikationer."

Huvudfrågan för oss är alltså om det från regionalpolitiska eller sociala utgångspunkter krävs några särskilda åtgärder för att undvika negativa effekter på telefontjänsten när tredjepartstrafik tillåts fullt ut. En delfråga därvid gäller statskontorets förslag att den som erbjuder tjänster i det allmänna telenätet bör ha någon form av tillstånd.

Vad är tredjepartstrafik?

Tredjepartstrafik innebär att ett företag som hyr ledningar av televerket använder dessa för att i sin tur erbjuda tele-tjänster till andra. Dessa tjänster kan bestå av enbart ren

vidareförsäljning av överföringskapacitet eller inkludera någon form av mervärde genom databehandling i anslutna datorer.

Man kan också tänka sig att de hyrda förbindelserna ingår i ett telenät som erbjuder allmänt tillgängliga telefontjänster, datatjänster och datakommunikationstjänster eller kombinationer av sådana tjänster. Ett sådant telenät kan byggas upp genom hyrda televerksförbindelser, andra hyrda förbindelser och egna förbindelser samt egen utrustning för koppling av trafiken. Nätet kan också vara anknutet till televerkets kopplade telenät. Näten kan vara nationella eller internationella.

Ytterligare en form av tredjepartstrafik är att flera företag delar på en hyrd televerksförbindelse.

Vilka är problemen?

Det är framför allt den rådande taxestrukturen för den allmänna telefontjänsten som har motiverat restriktioner för tredjepartstrafik. Detta förhållande råder i många länder och de problem som detta förorsakar har behandlats inom ITU, den internationella teleunionen. Vi har tidigare beskrivit att telefontaxorna kraftigt avviker från kostnaderna för abonnemang och olika slags samtal. Inte heller taxorna för hyrda förbindelser har varit anpassade till kostnaderna. Detta är alltså inte unikt för Sverige utan präglar taxestrukturen i flertalet länder.

Även ambitionerna från teleförvaltningarnas sida att erbjuda allmänna datakommunikationstjänster till enhetliga utjämnande taxor har ingått bland motiven för restriktioner mot tredjepartstrafik.

Det är emellertid främst av ekonomiska skäl som möjligheterna till tredjepartstrafik hittills har begränsats av televerket och de flesta andra teleförvaltningar i världen (dock inte i USA) i enlighet med internationella rekommendationer. Sådan trafik skulle kunna medföra en konkurrens som skulle försvaga teleförvaltningarnas ekonomi. Det skulle kunna finnas en risk

att trafik överfördes från det (internationella) allmänna tele-nätet som kopplar alla till alla till särskilda nät och att därmed ekonomin för publika lösningar skulle försvagas.

Vi har något diskuterat detta förhållande när det gäller datakommunikationsnät även om vi inte betraktar datakommunikation som grundläggande telekommunikation. Vi har konstaterat att en relativ minskning av trafik i televerkets allmänt tillgängliga kopplade datanät i sig kan innebära vissa nackdelar. Detta gäller även om intäktsförlusterna i de kopplade näten skulle uppvägas av intäktsökningar från uthyrningen av fasta förbindelser. Om särskilda nätlösningar för datakommunikation blir attraktivare kan det nämligen finnas en risk att det ekonomiska utrymmet för satsningar på publika lösningar minskar. Detta kan i sin tur vara ett problem för små företag som inte har samma möjligheter som storföretag, verk och myndigheter att ordna särskilda nät. Samtidigt är vi medvetna om att olika användares krav på datanäten kan variera högst avsevärt.

Minskande problem för telefontjänsten

Vi har också särskilt övervägt konsekvenserna av tredjeparts-trafik för telefontjänsten. Om trafik föll bort från det allmänna kopplade telefonnätet skulle det, med hittillsvarande taxor, kunna innebära en försämrad ekonomi för televerket även om uthyrningen av förbindelserna givetvis ger vissa intäkter. Det skulle i sin tur kunna medföra problem för televerket att tillgodose socialt eller regionalpolitiskt motiverade krav. Hur stora problemen skulle bli är omöjligt att ha någon uppfattning om.

Vad som kan sägas är dock att den pågående omläggningen av taxorna gör att detta problem minskar. Om man dessutom genomför den förändring i taxesystemet som vi föreslår i avsnitt 5.2.3 minskar problemet ytterligare.

Positiva effekter av tredjepartstrafik

Allt fler teleförvaltningar (motsv.) tillåter i ökande grad tredjepartstrafik. Ofta görs dock undantag för ren vidareförsäljning av överföringskapacitet och telefontrafik. Televerket tillåter en hel del tredjepartstrafik på sina uthyrda förbindelser och bedömer att även otillåten trafik förekommer.

Motiven för att tillåta tredjepartstrafik är

- att det är positivt för utvecklingen av nya tjänster och att därmed konsumenternas valfrihet ökar.
- att det innebär en konkurrens som ger ökat incitament till effektivisering och därmed lägre priser.
- att förbudet mot vissa slag av tredjepartstrafik blir allt svårare att kontrollera.
- att hyrda förbindelser skulle kunna utnyttjas bättre.

Televerket har, som nämnts, aviserat sin avsikt att tillåta tredjepartstrafik fullt ut när taxorna för hyrda förbindelser har kostnadsanpassats. I huvudsak har, enligt televerket, denna kostnadsanpassning nu genomförts. Televerket anser därför att de svenska telekunderna snarast bör kunna erbjudas tjänster som baseras på tredjepartstrafik.

Vi delar denna uppfattning och finner det angeläget att företag både inom och utom televerkskoncernen kan erbjuda sådana tjänster. Likabehandling när det gäller tillgång till hyrda förbindelser och villkor för användningen är av största betydelse för en positiv utveckling.

Våra slutsatser

Vi har övervägt om det kunde finnas anledning att begränsa möjligheterna till tredjepartstrafik i något avseende för att skydda telefontjänsten. Internationellt har diskuterats olika alternativ, såsom volymbaserade taxor för hyrda förbindelser eller förhöjda taxor när förbindelserna används för tredje-

partstrafik, alternativt rabatter om de inte används på det sättet. Vi har funnit att alla alternativen har stora brister och att en ren lösning med marknadsanpassade, dvs. kostnadsbaserade, taxor oberoende av användning är att föredra.

Andra sätt kunde vara att söka förhindra ren vidareförsäljning av överföringskapacitet eller att undanta telefontrafik. Sådana alternativ leder, förutom till administrativa problem, till stora definitions- och övervakningsproblem. Den tekniska utvecklingen gör nämligen att alla slags signaler i telenätet kommer att se likadana ut och att det därför blir svårt och konstlat att urskilja telefontrafik från annan trafik i nätet.

Vi anser att televerkets uthyrda förbindelser bör kunna användas och även anknytas till det kopplade telefonnätet utan restriktioner. Vi gör vidare bedömningen att det inte skall behövas några åtgärder utöver införandet av "samtrafikvillkor" i enlighet med vår redovisning i föregående avsnitt. Villkoren bör tillämpas oberoende av om andra företags nät baseras på hyrda televerksförbindelser, andra hyrda förbindelser, egna förbindelser eller på en kombination av dessa.

Vi har inte heller funnit att det f.n. finns några regionalpolitiska eller sociala motiv för ett tillståndsförfarande som statskontoret har föreslagit. Vi anser att man bör avvakta tills ytterligare erfarenheter har vunnits. En viss bevakning av utvecklingen från statsmakternas sida kan dock vara motive-rad. Vi har inte gått in på formerna för detta.

5.1.7 Anpassning till EG

Här finns det anledning att uppmärksamma utvecklingen inom EG när det gäller likartade frågor. På grundval av ett Green Paper från år 1987 pågår utarbetandet av ett regelverk för förhållandena på telemarknaden.

Inriktningen när det gäller teletjänster är en successiv begränsning av teleförvaltningarnas monopolställning och alltså en liberalisering av marknaden. Samtidigt avser man att se till att det blir en erforderlig grad av harmonisering av tjänsteutbud m.m. mellan de olika medlemsländerna. Det står klart att telefontjänsten i flera av medlemsländerna under många år framöver kommer att bibehållas som ett monopol för den nationella teleförvaltningen. Det råder däremot större osäkerhet om vilka regler som därvidlag kommer att gälla i olika länder för paketkopplade datanättjänster, typ Datapak.

Det är vidare än så länge oklart vilka krav på harmonisering av förhållandena och regelverken i medlemsländerna som kommer att ställas.

Vi vill framhålla att våra förslag när det gäller omfattningen av statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar kan behöva anpassas när den europeiska integrationsprocessen har kommit längre. Det kan även behövas andra former för att utöva statens ansvar än via televerket. Vi bedömer emellertid att våra förslag i sina grunddrag ligger väl i linje med EG-utvecklingen.

5.1.8 Statens ansvar bör innefatta handikapphänsyn

Vi har alltså funnit att statens övergripande ansvar för grundläggande telekommunikationer bör avse telefontjänsten. Vi har angett flera skal till det såsom att en stor del av sociala kontakter upprätthålls per telefon och att samhällets räddningstjänst nås genom telefon.

För människor med olika funktionshinder kan ofta möjligheterna att använda telefon vara begränsade. Det gäller både hörselskadade och döva, synskadade, talskadade, rörelsehindrade och utvecklingsstörda. Även stigande ålder kan göra det svårare för oss alla att använda telefonen. Vi menar att statens övergripande ansvar måste innefatta ett ansvar för att försöka se till att även handikappade har tillgång till grundläggande telekommunikationer.

5.1.8.1 Grundläggande telekommunikation för handikappade

Telekommunikation kan ge nya möjligheter

Vi har främst diskuterat vilka svårigheter olika handikappgrupper har att använda telefon men också telekommunikationernas allmänna betydelse för handikappade att delta i samhällslivet.

Som ett underlag för våra diskussioner har vi använt en rapport som har gjorts på uppdrag av Handikappinstitutet, "Grundläggande telekommunikation för personer med funktionshinder". Rapporten färdigställdes i november 1989 och innehåller dels beskrivningar av de metoder som finns för handikappade att telefonera och de problem som finns, dels beskrivningar av en del möjligheter som teknikutvecklingen kan ge samt idéer och förslag till vad som bör göras.

Vidare har Hjälpmedelsutredningen i sitt betänkande Hjälpmedelsverksamhetens utveckling (SOU 1989:39) också redovisat en del möjligheter som tekniken ger inom hjälpmedelsområdet. I betänkandet konstateras att det i det längre perspektivet blir utvecklingen inom datateknik och telekommunikationer som leder till de största förändringarna på detta område. Man pekar på att informationssamhällets framväxt kommer att medföra behov av nya hjälpmedel för att ge tillgång till angelägna tjänster, såsom information lagrad i olika databaser och datakommunikation via datorkonferenser och elektronisk post.

Hjälpmedelsutredningen har vidare angett att frågan om finansiering av den enskildes kostnader för abonnemang på sådana tjänster och för datakommunikation särskilt behöver uppmärksammas. Man menar att personer med svåra kommunikationshinder inte av ekonomiska skäl skall behöva avstå från den sociala kontakt som erbjuds via databaser. Hittills har sådana kostnader täckts inom ramen för olika projektanslag.

Även i rapporten från Handikappinstitutet berörs denna fråga.

Texttelefoner

För vår del anser vi att tillgång till grundläggande telekommunikationer för handikappade främst kan sägas vara detsamma som för icke-handikappade, nämligen tillgång till den vanliga telefontjänsten. Möjligheten att utnyttja tjänsten är emellertid begränsad för en del handikappade personer.

Vissa telefoneringshjälpmedel finns upptagna i Handikappinstitutets hjälpmedelsförteckning och kan således tillhandahållas kostnadsfritt. För personer med mer betydande funktionsnedsättningar räcker ofta inte dessa hjälpmedel för att det skall vara möjligt att telefonera. Riksdagen har därför beslutat att döva, gravt hörselskadade, dövblinda och talskadade sedan den 1 juli 1979 skall kunna ordinerats texttelefon genom hälso- och sjukvårdshuvudmännen.

Texttelefonerna tillhandahålls av televerket och ett annat företag mot ersättning från statsbudgeten. Vidare beslöt riksdagen våren 1981 att det skulle anordnas en förmedlingstjänst för förmedling av samtal mellan texttelefoner och vanliga telefoner. Förmedlingstjänsten, som sköts av televerket, finansieras också genom anslag på statsbudgeten. Totalt uppgår anslaget för texttelefonverksamheten under innevarande budgetår till 33 milj. kr.

Vi menar att de skäl som anfördes i samband med riksdagsbesluten om texttelefoner allttjämt är giltiga. Salunda framhölls att telefonnätet är ett minst lika viktigt kommunikationsmedel

för handikappade som för andra. Det borde vara statens ansvar att se till att de berörda handikappgrupperna gavs tillträde till telefongemenskapen. Även vi har alltså denna principiella inställning.

Det innebär inte att vi närmare har övervägt hjälpmedelsutredningens förslag om ändrat huvudmannaskap för texttelefonerna. Det förslaget går ut på att ansvaret för tillhandahållande av texttelefoner i sin helhet skulle övergå till hälso- och sjukvårdshuvudmännen. Motivet är bl.a. att man därigenom skulle förbättra möjligheterna för den enskilde att få det bästa hjälpmedlet för sina individuella behov.

Forskning, utveckling och standardisering

Det finns även andra sätt än genom tekniska hjälpmedel och texttelefoner på vilka handikappade kan få mer likvärdiga möjligheter att använda telefon. T.ex. kan telefonlurarna konstrueras så att de förbättrar för hörselskadade att höra och knappsatserna utformas så att de lättare kan användas av synskadade och rörelsehindrade.

Vårt intryck är att sådana åtgärder ofta kan vidtas utan större merkostnader om bara behoven uppmärksammas på ett tidigt stadium i telefontillverkningen.

Telefoner säljs numera av många företag vid sidan av televerket och får anslutas till det allmänna telefonnätet om de uppfyller statens telenämnds (STN) föreskrifter. Enligt regeringens förordningsmotiv 1989:1 som utfärdades i samband med inrättandet av STN skall föreskrifterna så långt möjligt anknytas till internationell eller svensk standard. Föreskrifterna skall främst syfta till att telefonnätet inte skall skadas eller störas av anslutna apparater. Även säkerheten för abonnenterna och televerkets personal skall beaktas. För telefoner kan föreskrifterna innehålla vissa funktionskrav. Därutöver skall föreskrifterna inte innehålla några ytterligare funktionskrav t.ex.

för handikapphjälpmedel, nödtelefoner och telefonautomater. Det hänvisades till att dessa frågor övervägs av oss.

Vi har diskuterat om STN:s föreskrifter även borde innehålla krav på viss handikappanpassning men stannat för att det vore att gå för långt att införa tvingande föreskrifter av det slaget. Syftet med föreskrifterna bör även fortsatt vara begränsat till främst skydd av telenätet och abonnenterna. Däremot anser vi att staten genom stöd till forskning och utveckling kan medverka till att lämpliga hjälpmedel och apparater tas fram. Vi delar hjälpmedelsutredningens uppfattning att Handikappinstitutet bör medverka till att sådant FoU-arbete kommer till stånd. Inte minst kan ett samarbete på europeisk nivå ge möjlighet till en effektiv resurssamordning och bidra till breda lösningar.

Gladjande nog har det på senare år gjorts kraftiga satsningar på datateknik och telekommunikationer inom den statligt stödda handikappforskningen. Hjälpmedelsutredningen anger att i storleksordningen 7 milj. kr. har satsats per år av framför allt socialdepartementet inkl. allmänna arvsfonden, styrelsen för teknisk utveckling och televerket. Satsningarna avser både direkt telefonrelaterad FoU för handikappade och FoU som har en mer generell inriktning mot handikappades ökade deltagande i samhällslivet genom data- och teletekniken.

En viktig del i arbetet med att till rimliga kostnader få fram bra teleapparater som kan användas av handikappade är också det internationella standardiseringsarbetet. Staten bör som en del av sitt övergripande sociala ansvar för grundläggande telekommunikationer verka för att det utarbetas standardiserade lösningar för handikappanpassade teleapparater. Det kan göras genom televerkets och statens telenämnds medverkan i standardiseringsorganens verksamhet. Vi föreslår att detta på lämpligt sätt stadfästes i regeringsbeslut.

Samarbetsformerna bör övervägas

Även om grundläggande telekommunikationer även för handikappade i första hand är en fungerande telefontjänst så menar vi att det också är något mer. Det är möjligheten att med hjälp av telekommunikationer i kombination med datateknik kunna utföra vardagliga sysslor, upprätthålla sociala kontakter och delta i samhällslivet.

Vi ser det som angeläget att man hittar goda former för det fortsatta arbetet med att utnyttja de möjligheter tekniken kan ge. Sedan år 1984 finns det ett organiserat samarbete mellan televerket, Handikappinstitutet och handikapporganisationerna. Vi beskriver detta samarbete litet närmare i ett senare avsnitt. Inom ramen för samarbetet har ett större projekt, Telematik och Handikapp, bedrivits under den senaste treårsperioden. Projektet finansieras av socialdepartementet (allmänna arvsfonden) och televerket.

Med hänsyn till den ökande mångfalden på teleområdet både i fråga om tjänster och produkter och i fråga om antalet verksamma företag anser vi att man bör pröva att vidga intressentkretsen i samarbetet. Vi föreslår därför att kommunikations- och socialdepartementen tillsammans med Handikappinstitutet och televerket överväger de framtida formerna för arbetet med dessa frågor.

Som vi nämnt tidigare kan en samverkan med samarbetsgruppen på postområdet vara värdefull.

5.1.8.2 Telefonautomater bör handikappanpassas

Vi har tidigare pekat på att telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten har betydelse för möjligheterna att kunna nå samhällets räddningstjänst. Självfallet tillgodoser telefonautomater, telefonkiosker etc. också en rad andra kommunikationsbehov. Totalt sett minskar sannolikt betydelsen av telefonautomater som larmmöjlighet successivt till följd av

det ökande antalet fasta telefoner och mobiltelefoner. Det gäller säkert i viss mån även för andra kommunikationsbehov.

Vi menar att det bör ingå i statens ansvar att se till att rimliga behov av telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten kan tillgodoses. Givetvis måste man när man bedömer vad som är rimligt beakta såväl den tekniska utvecklingen som samhällsutvecklingen.

Vissa baskrav

För att det även skall vara möjligt för handikappade att använda sig av allmänt tillgängliga apparater bör vissa baskrav på handikappanpassning ställas. I fråga om telefonkiosker bör det krävas att alla nya kiosker som sätts upp skall kunna användas från en rullstol. Kioskerna bör även utformas så att synskadade lätt kan se dem och vara försedda med tillräckligt stark innerbelysning. Behovet av handikappanpassning av kiosker bör beaktas vid förändringar av kioskbeståndet.

Vidare bör det ställas vissa krav på handikappanpassning av nyuppsatta telefonautomater som tillhandahålls av företag som yrkesmässigt bedriver automatverksamhet. Kravet bör gälla för automater i telefonkiosker och för automater längs vägar, på flygplatser, på järnvägs- och tunnelbanestationer. Sådana automater bör således ha tillräcklig akustisk förstärkning för att kunna användas av personer med nedsatt hörsel. De bör också effektivt kunna användas av personer som har en modern hörapparat. Knappsatsen bör ha ett enhetligt utseende för att underlätta för synskadade.

Kraven bör gälla alla "automatoperatörer"

Televerkets moderna telefonautomater och nyuppsatta telefonkiosker uppfyller i huvudsak dessa krav. Sedan den 1 januari 1989 kan även andra än televerket sätta upp telefonkiosker och

telefonautomater av olika slag. Vi anser att kraven på handikappanpassning bör gälla alla som yrkesmässigt bedriver automatverksamhet och ordnar telefoneringsmöjligheter tillgängliga för allmänheten.

Att bara rikta kraven mot televerket skulle innebära en snedvridning av konkurrensen som inte ligger i linje med telepolitikens inriktning. Vårt förslag innebär således att statens ansvar på det här delområdet inom telefontjänsten inte bara bör utövas genom televerket. När det gäller kostnadskonsekvenserna av vårt förslag bedömer vi dem som försumbara.

Övriga synpunkter

Vi har inte övervägt i detalj på vilket sätt kraven på handikappanpassning bör regleras. I fråga om telefonkiosker gäller att de är byggnadslovspliktiga och handikappaspekten kan beaktas vid lovprövningen. Det borde även vara möjligt att beakta utformningen av själva automaten samtidigt.

Vi vill i sammanhanget framhålla vikten av att också de handelspolitiska aspekterna beaktas när regelverket för telefonautomaterna läggs fast.

Man kan i och för sig tanka sig att ställa mer långtgående krav än de som vi föreslår. T.ex. har många hörsel- och synhandikappade problem när de bor på hotell på grund av rumtelefonernas varierande utformning. Vi tror att, åtminstone tills vidare, den typen av frågor till stor del bör kunna klaras ut genom information och initiativ från handikapporganisationernas sida.

Vi vill avslutningsvis peka på värdet av att ta tillvara erfarenheter från länder som under längre tid har haft en konkurrenssituation på teleområdet. Så har exempelvis USA lagstiftning som syftar till att förbättra telesituationen för dem som använder hörapparat. En redovisning av utvecklingen i USA finns i en rapport från Handikappinstitutet om Telematik och handikapp i USA från hösten 1989.

Vi vill också föreslå att allmänt tillgängliga telefonautomater o.dyl. skall vara utformade så att man lätt kan slå larm till samhällets räddningstjänst (90 000).

Vi återkommer i avsnitt 5.2 till en del specifika krav som vi menar att statsmakterna bör ställa på televerket när det gäller hänsyn till personer med funktionshinder och 90 000 - samtal.

5.1.9 Totalförsvarsaspekter måste beaktas

I statens övergripande ansvar för grundläggande telekommunikationer ingår också att se till att totalförsvarsaspekter beaktas. Totalförsvaret är till alla delar beroende av ett väl fungerande telenät.

Det åligger televerket att under såväl fred som krig leverera, sätta i drift och underhålla teleanordningar för totalförsvaret. Riksdagen har angett vilken ekonomisk nivå televerkets insatser skall ha och beslutat att televerket skall bestrida utgifterna med sina rörelsemedel.

Vi har i det föregående föreslagit att statens regionalpolitiska och sociala ansvar bör avgränsas till telefontjänsten och att specialnättjänster för datakommunikation inte bör ingå. Det är därigenom uppenbart att beredskapsåtgärder som rör telefontjänsten bör ha hög prioritet och att statens ansvar för sådana åtgärder bör utövas genom televerket.

Televerkets beredskapsåtgärder inriktas också till största delen på åtgärder i samband med utbyggnaden och moderniseringen av telefonnätet. Datanättjänster har emellertid ökande betydelse för totalförsvaret i takt med den ökande användningen av datorer. Delvis sker visserligen totalförsvarsviktig datakommunikation i separata nät men även televerkets allmänna datanättjänster kan komma till användning. Därför vidtar televerket också en del beredskapsåtgärder i sina datanät.

Som vi tidigare har konstaterat kan man förvänta att också andra telenät än televerkets allmänt tillgängliga telenät växer fram. Vi vill framhålla vikten av att totalförsvarets chefs-

nämnd - och dess beredande organ totalförsvarets teleberedning - uppmärksamst följer utvecklingen på teleområdet och vid behov aktualiserar förändringar av statens ansvar som kan krävas från totalförsvarssynpunkt.

Tills vidare anser vi att ansvaret för beredskapsåtgärder kan utövas av televerket och de myndigheter som har egna telenät.

5.2 Regionalpolitiska och sociala krav som televerket skall tillgodose utan särskild ersättning

Statens övergripande ansvar bör alltså avgränsas till telefon-tjänsten och ansvaret i huvudsak utövas genom televerket. Vi har dock föreslagit att även andra företag bör beröras på två sätt.

Dels bör företag som yrkesmässigt tillhandahåller telefoneringsmöjligheter tillgängliga för allmänheten omfattas av generella krav på handikappanpassning.

Dels bör samtrafik mellan televerkets kopplade telefontät och andra kopplade nät ske enligt ett särskilt avräkningsförfarande. Förfarandet skall bidra till konkurrensneutralitet och till att stödja televerkets möjligheter att garantera den allmänna tillgängligheten till den normala telefontjänsten. Vi har i avsnitt 5.1.5 föreslagit att det bör gälla företag som genom egna eller förhyrda nät yrkesmässigt tillhandahåller tele-tjänster med ett väsentligt inslag av telefoni genom samtrafik med televerkets kopplade telefontät.

I övrigt skall således statens ansvar utövas genom televerket. I detta avsnitt redovisar vi de regionalpolitiska och sociala krav som vi anser att statsmakterna bör ställa på televerket. För varje krav har vi gjort en uppskattning av den ekonomiska effekten. Televerket bör kunna tillgodose dessa krav utan särskild ersättning från statsbudgeten. Som vi tidigare har påpekat gäller våra bedömningar fram till ungefär mitten av 1990-talet både i fråga om kravens omfattning och televerkets möjligheter att klara dem.

5.2.1 Den normala telefontjänsten skall garanteras

Överföring är "grundtjänsten"

Vi har tidigare slagit fast att staten skall se till att alla företag respektive alla hushåll även framgent kan få tillgång till den normala telefontjänsten till enhetliga priser. Vi angav också att syftet med avgiftsstrukturen för telefontjänsten skall vara att få en rättvis fördelning av tjänstens totala kostnader. Vidare konstaterade vi att avgiftsvillkoren inte behövde vara desamma för företag som för hushåll.

Inledningsvis finns det anledning att något ytterligare precisera vad som skall avses med den normala telefontjänsten. Vi har tidigare påpekat att vad som bör ses som normalt kan förändras över tiden. I dagsläget har vi definierat den normala telefontjänsten som en ren överföringstjänst för telefonsamtal mellan två fasta punkter. Det innebär bl.a. att den inte bör omfatta olika slags tilläggstjänster.

Med en normal anslutning till telefonnätet avser vi alltså en anslutning som ger tillgång till den kopplade överföringstjänsten. Det är denna "grundtjänst" som skall ingå i televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar och som televerket skall tillhandahålla till enhetliga priser i hela landet.

Denna precisering har betydelse i samband med den pågående moderniseringen av telefonnätet genom införande av AXE-systemet som baseras på digital teknik. De nya AXE-stationerna medger förutom själva överföringstjänsten ett antal tilläggstjänster, såsom återuppringning, trepartssamtal, kortnummer, medflyttning m.m. Det finns även andra tjänster och fördelar med den digitala AXE-tekniken som framför allt kan vara av värde för en del företag, t.ex. kontorsväxelfunktioner. För att AXE-tekniken skall fungera helt enligt intentionerna krävs dels att abonnenten har modern teleutrustning, dels att telenätet har god kapacitet och kvalitet.

Vi anser inte att statsmakterna bör kräva att de olika tilläggstjänsterna skall ingå i "grundtjänsten". Det betyder inte att televerket skall vara förhindrat att inkludera en del tilläggstjänster i "grundtjänsten", men det bör inte vara ett krav. Vi vill påpeka att vissa tjänster som kan realiseras i AXE-stationerna också kan realiseras i anslutna teleterminaler eller genom kontorsväxlar. En del av tilläggstjänsterna i AXE kan alltså komma att tillhandahållas på en konkurrensmarknad.

Vi har inte fördjupat oss i vad detta kan betyda men vill rent principiellt framhålla att förhållandet bör beaktas när det avgörs vilka tjänster och funktioner som skall ingå i "grundtjänsten", utöver den kopplade överföringstjänsten.

AXE-tekniken sprids successivt

Ärligen installerar televerket 250 000 - 300 000 AXE-anslutningar, vilket hittills har inneburit att ca 40 % av alla abonnenter antingen är anslutna till en AXE-station eller kan erbjudas anslutning.

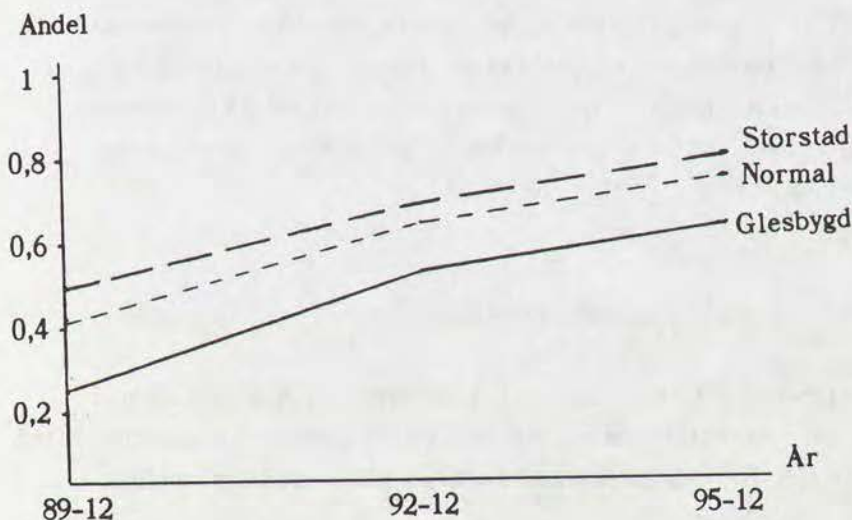
Fram till år 1988 tillämpade televerket en s.k. konverteringsstrategi som innebar att befintliga elektromekaniska telefonstationer helt byttes ut mot AXE. Den nedtagna äldre utrustningen renoverades och återanvändes vid utbyggnader av övriga elektromekaniska stationer. Successivt har emellertid kostnadsförhållandena ändrats. AXE-materiel sjunker i pris medan renovering och återuppsättning av elektromekanisk materiel blir allt dyrare.

Televerket tillämpar därför sedan år 1988 i ökande utsträckning en s.k. evolveringsstrategi som innebar att en utbyggnad av en telefonstation i allmänhet görs genom att en AXE-station byggs som påbyggnad på en äldre elektromekanisk station. Härigenom förbättras televerkets möjligheter att hushålla med resurserna och styra moderniseringen efter marknadsbehoven. Den nya strategin torde också medföra att AXE-tekniken sprids jäm-

nare över landet än vad som blivit följden om televerket endast använt sig av konvertering.

För att få en uppfattning om AXE-teknikens spridning har vi dels använt oss av uppgifter i rapporten "Tele- och datorkommunikation i icke-digitaliserade områden" (se vårt inledande avsnitt om Uppdraget och arbetets uppläggning), dels bett televerket göra en särskild kartläggning av den planerade utvecklingen fram till slutet av år 1995. Kartläggningen omfattar 15 av televerkets 20 teleområden. En enkel schablonmässig uppdelning har gjorts i "glesbygds-teleområden, normal-tlo och storstads-tlo". På grundval av kartläggningen i dessa teleområden har även värden för landet som helhet beräknats.

Andelen abonnenter som är anslutna till AXE eller som kan erbjudas direkt anslutning till AXE framgår av följande kurvor:



Kartläggningen visar således att det f.n. finns en påtaglig skillnad i AXE-täckningen mellan glesbygdsgruppen och övriga grupper. Samtidigt kan man se att skillnaderna minskar över tiden. Särskilt perioden 1989 - 1992 medför en väsentlig utjämning mellan tlo-grupperna.

Utvecklingen sedd som ett genomsnitt för hela landet är densamma som för normal-teleområdena vilket innebär att ca 40 % av alla abonnenter idag har tillgång till AXE, ca 65 % vid slutet av år 1992 och ca 75 % vid slutet av år 1995.

Enligt televerkets senaste treårsplan beräknas de årliga investeringarna i telestationer komma att uppgå till mellan 1 700 och 2 000 milj. kr. under perioden 1991 - 1993. Trots investeringar av denna omfattning tar det alltså många år att öka AXE-täckningen.

Vi har konstaterat att ett teknikbyte i telenätet av detta slag är tidskrävande av både ekonomiska och praktiska skäl. Det är också naturligt att AXE-tekniken får störst täckning i storstadsområdena eftersom tillväxten i abonnemang och trafik är kraftigast där. Dessutom är reinvesteringsbehovet störst i storstäderna på grund av att automatiseringen av telefonnätet inleddes tidigare i storstäderna än på andra håll i landet.

Grundläggande för televerkets beslut om AXE-investeringar är att investeringen skall behövas av kapacitetsskäl. Det finns enligt televerket f.n. inget som tyder på att en AXE-investering enbart skulle kunna motiveras av att den kan ge ökade merintäkter.

Speciella avgifter vid evolvering

Även om vi inte har funnit att tillgången till AXE-tekniken i sig bör betraktas som en del av "grundtjänsten" så kommer efter hand allt fler abonnenter att anslutas eller erbjudas anslutning till AXE-stationer.

En fråga som då uppkommer är hur införandet av AXE-systemet och tillgången på de nya AXE-tjänsterna (kallas numera PLUS-tjänster) skall påverka abonnenternas avgifter. Vi har tagit del av den prissättning som televerket tillämpar och de bakomliggande resonemangen. Sedan början av år 1989 gäller följande.

På orter där televerket byter ut hela telefonstationen mot en AXE-station (konverteringsorter) betalar nya abonnenter normal engångsavgift, dvs. samma som vid anslutning till en annan slags station. Befintliga abonnenter på orten överförs avgiftsfritt till AXE-stationen.

På orter där utbyggnaden av telefonstationen sker med en separat AXE-station som påbyggnad på den befintliga äldre stationen (evolveringsorter) betalar nya abonnenter normal engångsavgift för en anslutning till AXE. En ny hushållsabbonnent kan också välja att bli ansluten till den äldre stationen mot en rabatterad avgift. En befintlig abonnent kan välja att fortsatt vara ansluten till den äldre stationen eller att flytta över till AXE. För överflyttning till AXE utgår i allmänhet den normala flyttningsavgiften.

Den hushållsabbonnent som i stället vill flytta över från AXE till den äldre stationen betalar en rabatterad flyttningsavgift.

Företagen betalar genomgående normala avgifter. För den som är ansluten till AXE ingår sedan den 1 juli 1989 tre tilläggstjänster i abonnemanget utan särskild avgift. Tilläggstjänsterna är medflyttning, väckning och återuppringning.

I både konverterings- och evolveringsfallet utgår de normala kvartalsavgifterna.

5.2.2 I princip samma engångsavgift för telefontjänsten

Televerket skall tillhandahålla normala anslutningar till telefonnätet till samma engångsavgift för alla hushåll i permanentbostäder i hela landet. Motsvarande skall gälla för alla företag.

Rättvisa engångsavgifter?

Vi har tidigare slagit fast att kostnaderna för telefontjänsten skall fördelas rättvist. Därför har vi diskuterat principerna för avgiftssättningen i samband med AXE utifrån ett rättviseperspektiv. Det är naturligtvis svårt att konstruera ett avgiftssystem som i alla avseenden leder till total rättvisa när telenätet förändras på det sätt som nu sker. Man kan med viss rätt t.ex. hävda att den abonnent som är ansluten till AXE har vissa fördelar som andra inte har och därför borde betala högre avgifter.

Man kan också hävda att den överflyttningsavgift som utgår på evolveringsorter innebär en orättvisa jämfört med avgiftsfriheten på konverteringsorter. Rabatterna, som utgår för nya hushåll på evolveringsorter som väljer att ansluta sig till den äldre stationen, kan vara orättvisa mot dem som bor på eller flyttar till orter där den valmöjligheten inte finns.

Även om alltså televerkets avgiftssystem inte är helt invändningsfritt från rättvisesynpunkt anser vi att det är godtagbart. De tilläggstjänster som är avgiftsfria i AXE medför i praktiken inga påtagliga merkostnader för televerket eftersom de realiseras genom programmering av AXE-stationen. Tjänsterna, såsom återuppringning och medflyttning, kan tvärtom ge ökade intäkter. De abonnenter som har tillgång till dem kan därför inte sägas vara subventionerade av andra abonnenter. Inte heller rabatterna på engångsavgifterna för att få tillgång till "grundtjänsten" på evolveringsorter kan sägas vara besvärande från rättvisesynpunkt eftersom de bara uppgår till några hundralappar.

Högre men lika engångsavgifter även för företagen

Bortsett från den speciella situationen på evolveringsorterna anser vi att televerket skall tillhandahålla anslutningar till telefonnätet till samma engångsavgift i hela landet för hushåll

respektive för företag. Engångsavgifterna för företagen beräknas f.n. tillsammans med företagens kvartalsavgifter täcka televerkets kostnader för anslutningarna. De bör höjas i takt med kostnadsutvecklingen. Hushållens engångsavgifter och kvartalsavgifter är lägre än företagens och täcker inte kostnaderna.

Konstruktionen med samma engångsavgifter i hela landet för respektive kundkategori är ett viktigt inslag i televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar. Som vi varit inne på tidigare innebär en utjämnande avgiftsstruktur vissa effektivitetsförluster. För telefontjänsten har vi dock bedömt att de är acceptabla.

Abonnemang i fritidshus och vid tillfälliga etableringar

För hushållen bör televerket liksom hittills kunna tillämpa särskilda avgifter och villkor för abonnemang i fritidshus. Det tillkommer årligen ungefär 10 000 nya sådana abonnemang varav 1 000 å 2 000 utanför s.k. teletätbygd. Teletätbygd är ett område som sträcker sig minst en kilometer från telefonstationen. I teletätbygd ingår alla tätorter och vissa andra tätbebyggda områden. Gränserna fastställs av televerket.

För alla nya abonnemang i fritidshus tar televerket ut en särskild grundavgift som f.n. uppgår till 460 kr. För abonnemang utanför teletätbygd utgår dessutom ofta en avgift för ledningsarbete. Avgiftens storlek beror bl.a. på om det har funnits telefon tidigare och på avståndet till teletätbygdsgränsen.

Vi instämmer i televerkets bedömning att ett högre avgiftsuttag för sådana abonnemang medför en större rättvisa i kostnadsfördelningen mellan alla abonnenter. Vi har också noterat att televerket kommer att öppna en möjlighet för den abonnent som så önskar att själv ordna ledningsdragning från sitt fritidshus. Det finns alltså inte, som vi ser det, någon anledning

att föreslå principiella ändringar i det avgiftssystem som televerket tillämpar.

För företagen tillämpar televerket idag särskilda engångsavgifter för tillfälliga etableringar, vid evenemang etc. Vi har inte heller funnit anledning att föreslå någon ändring på den punkten.

Abonnemang i permanentbostäder

För hushåll i permanentbostäder skall samma engångsavgift tillämpas i hela landet. Vi har övervägt ett alternativ där bara ett abonnemang per hushåll skulle tillhandahållas mot denna avgift men funnit att det inte skulle medföra särskilt stora besparingseffekter.

I de fall där anslutningen för med sig höga kostnader för televerket uppstår kostnaderna redan genom de stolplinjer etc. som behövs för den första ledningsdragningen. En högre engångsavgift för ett andra abonnemang skulle ge ökad kostnadstäckning, men förfarandet skulle bli svårhanterligt och leda till administrativa merkostnader.

5.2.3 Enhetliga kvartalsavgifter

Televerket skall tillämpa enhetliga kvartalsavgifter för företag resp. för hushåll i permanentbostäder. Televerket skall därvid, till följd av stora lokaltaxeområden, kunna tillämpa kvartalsavgifter som är högre i storstadsområdena än i andra områden. "Småförbrukartaxa" bör övervägas.

Hushållens kvartalsavgifter får inte höjas för snabbt

Kvartalsavgifterna har större ekonomisk betydelse än engångsavgifterna både för televerket och för den enskilde abonnenten.

Hushållens kvartalsavgifter fastställs idag av regeringen medan företagens avgifter fastställs av televerket. Vi har konstaterat att hushållens abonnemang är kraftigt subventionerade av intäkter från teletrafiken och att en omläggning av teletaxorna mot bättre kostnadsanpassning har inletts. Även vi anser att det är angeläget att denna omlägningsprocess fortsätter och att den inte utsträcks alltför långt i tiden.

Det bör dock ingå i televerkets sociala ansvar att undvika alltför snabba höjningar av hushållens kvartalsavgifter. Den nuvarande kostnadstäckningsgraden för hushållsabonnemangen uppgår till 48 %. För att fram till år 1995 uppnå en 70 %-ig kostnadstäckning skulle kvartalsavgifterna enligt televerkets beräkningar behöva höjas med i genomsnitt 6 % per år utöver inflationen. Någon hänsyn till effekterna av att teletjänster avses momsbeläggas från år 1991 har inte tagits vid beräkningen.

Det särskilda avräkningsförfarande mellan televerket och andra företag som vi har föreslagit kan sannolikt endast i mindre grad mildra behovet av att höja hushållens kvartalsavgifter. Avräkningsförfarandet syftar primärt till att åstadkomma en rättvis och fungerande relation vid samtrafik mellan kopplade telefonnät. Vi anser emellertid att man bör försöka finna ytterligare vägar att underlätta för hushållen att ha telefon till fortsatt låga kostnader.

"Småförbrukartaxa" bör övervägas

Enligt nu gällande inriktning av taxeomläggningen skall abonnemangstaxorna A och B slås samman. Det innebär att det inte längre kommer att vara lägre kvartalsavgifter utanför storstadsområdena. Vi ifrågasätter denna förändring med hänsyn till rättvisaspekten. Motivet för den lägre kvartalsavgiften har varit att abonnenterna utanför storstadsområdena har ett avsevärt mindre antal andra abonnenter som de kan nå med ett lokalsamtal. Vi anser att detta motiv i hög grad allttjämt är

giltigt. Inriktningen av taxeomläggningen bör därför ändras på den här punkten.

En metod för att underlätta för hushållsabonnenter att ha telefon till låga kostnader samtidigt som företagens trafikavgifter kostnadsanpassas, dvs. sänks, relativt snabbt vore att införa en ny avgiftskonstruktion.

Vi har diskuterat i termer av en "småförbrukartaxa" och en "storförbrukartaxa". En abonnent som ringer relativt få samtal skulle kunna välja en taxa som innebar en låg kvartalsavgift och en relativt sett hög markeringsavgift. Den som ringer mycket skulle kunna välja det motsatta. I huvudsak skulle småförbrukarna vara hushållen och storförbrukarna företagen.

Genom en sådan konstruktion skulle intäkterna från hushållens trafik fortsatt subventionera hushållens abonnemang. Samtidigt skulle det bli möjligt med en relativt sett snabbare sänkning av företagens trafikavgifter vilket vore av värde både från ekonomisk effektivitetssynpunkt och från konkurrenssynpunkt. Hushållens avgifter skulle genom ett sådant avgiftssystem fortsatt vara dåligt kostnadsanpassade med de effektivitetsförluster som detta medför. Vi anser emellertid att systemet har klara fördelar från social och rättvisesynpunkt. Den regionalpolitiskt och socialt motiverade taxeutjämningen skulle alltså ske inom hushålls- respektive inom företagskollektivet.

Vi föreslår därför att ett taxesystem med denna utformning övervägs i särskild ordning. Ett sådant system skulle kunna medföra att hushållssektorn totalt sett inte subventioneras av företagssektorn från mitten av 1990-talet.

Principen om enhetliga avgifter för abonnemang i permanentbostäder och för företag bör upprätthållas på så sätt att avgiftssystemet tillämpas oberoende av omständigheterna i varje enskilt fall.

Ideella föreningars avgifter

Enligt våra direktiv bör vi även bedöma vilka särskilda hänsyn som kan tas till ideella föreningar när det gäller taxor och service. En bakgrund till detta är att televerket i en skrivelse till regeringen i februari 1988 hemställde att statsmakterna klarlägger om ideella föreningars teletaxor skall subventioneras av övriga kunder eller ej och vad som skall läggas in i begreppet ideella föreningar vid en eventuell särbehandling.

För vår del noterar vi med tillfredsställelse att televerket f.n. jämnställer hushåll och ideella allmännyttiga föreningar i fråga om avgifter. Det förefaller lämpligt att tillämpa samma definition av sådana föreningar som vi redovisat i betänkandets Del 1, avsnitt 2.6.

5.2.4 Enhetliga samtalsavgifter

Televerket skall tillämpa enhetliga samtalsavgifter.

Televerket skall kunna träffa avtal med kunder om särskilda villkor för deras telekommunikationer.

Enhetstaxa bör inte införas

Även samtalsavgifterna skall vara enhetliga i den meningen att samma taxesystem skall tillämpas oberoende av varifrån man ringer. Vi har övervägt frågan om införandet av en s.k. enhets-taxa för inrikes telefonsamtal men funnit att det knappast vore rimligt.

Med enhetstaxa avses en taxa som ger samma samtalskostnad per minut oavsett avstånd, dvs. en taxa som inte är avståndsberoende. Vi har studerat effekterna av en tänkbar sådan enhets-taxemodell. Därvid har vi förutsatt att televerkets intäkter skall hållas oförändrade och att nuvarande tidszoner och markeringssavgift bibehålls.

Resultatet visar att lokalsamtalen skulle bli mycket dyrare medan rikssamtalen skulle bli billigare i mindre grad. Lokalsamtalen skulle sålunda bli tre à fyra gånger dyrare och kostnaden för rikssamtal minska med allt från 20 % till upp emot 80 % beroende på avståndet.

Eftersom hushållsabonnenternas lokalsamtal utgör en mycket stor del av deras totala antal samtal kommer höjningarna av avgifterna för lokalsamtal att framför allt drabba hushållen. Beräkningar visar att en genomsnittlig hushållsabbonnent skulle få ökade samtalskostnader med ungefär 25 % medan en genomsnittlig företagsabbonnent skulle få motsvarande minskningar.

Utfallet för enskilda kunder varierar givetvis efter det samtalsmönster man har. Vi har konstaterat att ett enhetstaxsystem för ett "genomsnittligt Norrlandshushåll" totalt sett skulle innebära en 20 %-ig ökning av telekostnaderna. För ett "genomsnittligt storstadshushåll" skulle det innebära en knappt 30 %-ig kostnadsökning.

Troligtvis skulle en enhetstaxa leda till delvis nya samtalsmönster vilket i sin tur skulle påverka behovet av investeringar i telenätet. Hur mycket större investeringar televerket skulle behöva göra för att klara den ökade rikstrafiken är svårt att förutse men det kan röra sig om avsevärda belopp.

Vår slutsats är alltså att enhetstaxa inte bör införas utan att inriktningen mot en tredelad samtalstaxa bör ligga fast.

Särskilda taxor och tjänster med regionalpolitisk betydelse

De särskilda taxor som televerket ofta tillämpar för samtal till region- och kommuncentra har också viss regionalpolitisk betydelse. Normalt kan man ringa till sin egen kommuns huvudort enligt lokaltaxa. Motsvarande gäller till regioncentrum om det ligger högst 20 km från abonnenten. Vid längre avstånd tillämpas normalt nedsatta rikssamtalstaxor. Några helt strikta regler för dessa taxor finns inte utan de tillämpas med hänsyn till situationen på respektive ort.

Dessutom har televerket under den senaste tiden introducerat tilläggstjänster som kan minska företagets beroende av sin geografiska lokalisering. T.ex. kan automatisk vidarekoppling användas så att en kund till företaget ringer ett lokalsamtal och sedan på företagets bekostnad kopplas till en helt annan del av landet.

En annan metod är att företaget abonnerar på ett 020-nummer. Då kan kunden ringa ett och samma nummer från valfri plats i landet för kostnaden av ett lokalsamtal. Med vidarekoppling kan också telefonistfunktionen samordnas mellan olika småföretag. Speciella företag kan ta hand om telefonservicen för ett stort antal småföretag oberoende av deras geografiska läge.

Speciallösningar kan regleras i avtal

Kraven på enhetlighet i avgiftssättningen för telefontjänsten betyder inte att televerket bör vara förhindrat att träffa särskilda avtal med sina kunder.

Televerket har fått statsmakternas medgivande att vid sidan om den generella taxeomläggningen göra selektiva kostnadsanpassningar av telefontaxorna. Det kan göras genom att televerket t. ex. ger volymrabatter för telefontrafik i det kopplade telefonnätet. Denna möjlighet bör alltså televerket ha även framgent.

5.2.5 Telefontjänst med hög och jämn kvalitet

Televerket skall med prioritet upprätta en plan för de återstående åtgärder i telenätet som krävs för att telefontjänsten skall fungera med hög och jämn kvalitet i hela landet, även i glesbygd. Åtgärder, kostnader och tidplan skall redovisas i verkets kommande treårsplaner.

I statens regionalpolitiska och sociala ansvar för telefon-tjänsten ingår att se till att den fungerar väl. Vi har angett att den skall hålla hög och jämn kvalitet i hela landet. Detta skall åstadkommas genom insatser av televerket.

Höjd servicenivå för hushållen

Statsmakterna har under senare år på grundval av televerkets treårsplaner angett mål för framkomlighet (kvalitetsmål), leveranstid för anslutningar till permanentbostäder och för fel-avhjälpning (servicemål). När det gäller leveranstid och fel-avhjälpning har vi noterat med tillfredsställelse att televerket påtagligt höjt servicemålen för hushållsabonnenterna.

Sålunda skall målet för installation och flyttning av ett abonnemang vara att arbetet skall utföras vid den tidpunkt som kunden önskar. Televerket skall alltid vara berett att utföra arbetet inom en vecka från beställningstidpunkten. Jämfört med tidigare servicemål innebär det att leveranstiden sänks från 17 till fem arbetsdagar.

Målet för felavhjälpning skall vara att den skall ske snarast möjligt och senast dagen efter felanmälan. Om man jämför med tidigare servicemål innebär det att 65 % i stället för 55 % av felen skall vara avhjälpna inom åtta timmar.

Televerket anser att dessa nya mål bör gälla i hela landet. Vi vill för vår del understryka det angelägna i detta.

Genomsnittsvärden är inte tillräckligt

Telefontjänstens kvalitet har successivt förbättrats under 1980-talet. Det har åstadkommits genom en kraftig utbyggnad av nätet och genom att televerket har intensifierat övervakningen av nätet och uppföljningen.

Hittills har service- och kvalitetsmålen uttryckts som genomsnittsvärden. Ett tillfredsställande genomsnittsvärde kan dölja

kraftiga enskilda avvikelser. Avvikelserna kan vara åt båda hållen, dvs. bättre eller sämre service och kvalitet än genomsnittet.

Vi anser att det är motiverat med en ökad uppmärksamhet på att skapa en jämn service- och kvalitetsnivå för alla hushålls-abonnenter. Inte minst är det angeläget för en del glesbygds-abonnenter. Även RRV och REK87 har framhållit att det inte är tillräckligt med genomsnittliga kvalitetstal för landet som helhet.

Vi föreslår därför att det nuvarande genomsnittliga kvalitetsmålet för framkomligheten i telefonnätet kompletteras med gränsvärden för framkomligheten till eller från enskilda stationsområden. Målet bör vara minst 96 % framkomlighet i båda trafikriktningarna för landets samtliga 6 700 stationsområden.

För att klara detta måste särskilda åtgärder vidtas på ca 250 telefonstationer runt om i landet vilket motsvarar 4 % av totala antalet stationer. Denna beräkning bygger på undersökningar av stationsområden vid Sundsvall, Umeå, Kalmar och Borås teleområden. Framkomligheten vid dessa har legat till grund för bedömning av framkomligheten på stationsområden över hela landet. En stor del av de stationsområden som idag har för dålig framkomlighet finns i Norrlands skogs- och fjällområden. Sådana stationsområden finns dock även i glest befolkade områden i övriga delar av landet.

Vi föreslår också att statsmakterna framgent anger kvalitetsmål för felfrekvensen i telefonnätet. Televerket har f.n. som ett internt mål att antalet kundanmälda nätfel inte får överstiga 160 per 1000 terminalpunkter (huvudledningar) och år. Detta är ett genomsnittsvärde för hela landet. Vi föreslår att även detta genomsnittliga kvalitetsmål kompletteras med ett maximalt värde per enskilt stationsområde och beräkning av spridningstal. Det bör sålunda inte finnas något stationsområde i landet där de kundanmälda nätfelen uppgår till fler än 600 per 1000 terminalpunkter och år. För att målet skall uppfyllas krävs att televerket vidtar särskilda åtgärder på ca 700 telefonstationer.

En åtgärdsplan bör tas fram

De åtgärder som blir en följd av våra förslag bör leda till att en stor del av de kvalitetsproblem som ett antal glesbygdsabonnenter har idag kommer att försvinna. Det gäller problem med utebliven kopplingston, felkopplingar, överhörning och andra störningar. Vi anser att dessa åtgärder är en förutsättning för att man skall kunna säga att telefontjänsten fungerar med hög och jämn kvalitet även i glesbygd.

Vi är vidare övertygade om att kraven på telefontjänsten kommer att öka under 1990-talet, även från hushållens sida. Televerket bör prioritera arbetet med att upprätta en plan för åtgärderna. Kostnader och tidsplan bör redovisas i kommande treårsplan.

De mål som vi anser att statsmakterna bör ange och följa upp för telefontjänsten är alltså:

Kvalitetsmål:

- genomsnittlig framkomlighet i rikstrafiken under kontorstid: 98 %
- minimivärde för framkomlighet till och från enskilda stationsområden: 96 %
- genomsnittlig felfrekvens: högst 160 fel per 1000 terminalpunkter och år
- maximal felfrekvens vid enskilda stationsområden: 600 per 1000 terminalpunkter och år

Service mål:

- leveranstid för telefonabonnemang i permanentbostäder: 5 arbetsdagar
- felavhjälpningstid för sådana abonnemang: senast dagen efter felanmälan.

5.2.6 Ekonomiska effekter

Det är vanskligt att beräkna effekterna av de krav som vi har angett i det föregående. Det är framför allt effekterna av de enhetliga engångs- och kvartalsavgifterna och subventioneringen av hushållens abonnemang som bör bedömas. När det gäller enhetligheten i avgifterna har vi konstaterat i avsnitt 4.5 att den leder till en subventionering mellan tätort och glesbygd totalt för alla abonnenter på 1 miljard kr. Subventioneringen av hushållens abonnemang i permanentbostäder har beräknats till 3,1 miljarder kr.

Dessa subventioneringsströmmar överlappar delvis varandra. Det finns hushållsabonnemang i tätorter där avgifterna väl täcker kostnaden för abonnemanget och som därför subventionerar andra abonnemang, som kan finnas både i tätort och glesbygd. Det finns företagsabonnemang i glesbygd där avgifterna inte täcker kostnaderna och som alltså subventioneras av andra abonnemang som framför allt finns i tätorter.

Subventioneringen av hushållsabonnemangen

Vi har bedömt att det är mest relevant att beakta de ekonomiska effekterna av hushållsabonnemangens subventionering. Underskottet för abonnemangen täcks idag av såväl hushållens egna som företagens trafikavgifter. Om hushållens samtalsavgifter inräknas blir nettosubventioneringen av hushållen totalt 1,7 miljarder kr. varav permanenthushållen 1,4 miljarder kr.

Det nya taxesystem som vi har föreslagit skulle kunna medföra att hushållssektorn totalt sett kunde gå ihop vid mitten av 1990-talet. Fram till dess bör nettosubventioneringen av permanenthushållen betraktas som det krav televerket skall uppfylla. F.n. är alltså den ekonomiska effekten av kravet 1,4 miljarder kr.

Preliminärt har vi uppskattat att ett åtgärdsprogram för att

förbättra telefontjänsten i glesbygd kostar 300 milj. kr. per år under en treårsperiod.

5.2.7 Inga krav på enhetliga priser eller landstäckning för andra nättjänster

Televerket skall kunna ta ut avgifter som täcker investeringsutgifterna i de enskilda fallen för anslutningar till andra nät än det kopplade telefonnätet eller när företag har särskilda anslutningskrav. Televerket skall eftersträva att så långt konkurrensen medger tillhandahålla alla slags anslutningsmöjligheter i hela landet. Televerket skall publicera sina avgiftsprinciper.

Vår principiella inställning

I avsnitt 5.1.2 redovisade vi ett antal olika specialnät-tjänster som televerket tillhandahåller. Vi framhöll att sådana tjänster bör kunna tillhandahållas av televerket eller av andra företag på marknadens villkor. Vi påpekade också att vi såg det som regionalpolitiskt betydelsefullt att tillgången på nya nättjänster sprids över landet. Vidare borde företag i stöd-områdena kunna få regionalpolitiskt stöd i sedvanliga former till sina utgifter för kostsamma nätanslutningar.

Vi anser alltså inte att televerket bör äläggas att tillhandahålla den här typen av datakommunikationstjänster i hela landet med en viss kvalitet eller att tillämpa liknande avgiftsprinciper som för telefontjänsten. Televerket bör emellertid eftersträva att kunna erbjuda anslutningar till effektiva datakommunikationstjänster i hela landet. Den successiva digitaliseringen av förbindelserna i telenätet kommer att underlätta detta. Vi har tidigare beskrivit hur digitaliseringen också förbättrar förutsättningarna för lyckade telefax- och dataöverföringar i telefonnätet.

Vi anser vidare att televerket bör verka för en aktiv och regionalt balanserad teknikspridning. Olika åtgärder i detta syfte kan övervägas av televerket. De senaste åren har televerket t. ex. stött olika demonstrationsprojekt. Därutöver bör televerket lämna information om planerad och pågående utveckling av tjänster och produkter, t. ex. i samband med den årliga treårsplanen. Ett sådant dokument kan göras tillgängligt i olika regioner i landet och ligga till grund för enskilda kunders eller kundgruppers överväganden om att tidigt vilja börja pröva planerade nyheter. Möjligheten till regionalpolitiskt stöd gör att även företagen i stödområdena genom speciallösningar kan få tillgång till modern teknik och nya tjänster.

Avgifterna bör kunna differentieras

De avgifter televerket f.n. tillämpar för sina datakommunikationstjänster innebär en ganska hög grad av enhetlighet, dock med vissa hänsyn till hur telenätet ser ut i de enskilda fallen. Av de skäl som vi redovisat tidigare anser vi inte att det är motiverat att kräva enhetlighet fullt ut. Vi anser inte heller att det bör ställas upp principiella politiska hinder för televerket att, om konkurrensen så kräver, differentiera avgiftssättningen mer än idag.

Det bör i princip vara möjligt för televerket att ta ut avgifter som täcker verkets investeringsutgifter för en viss anslutning. Denna princip bör också kunna tillämpas för kunder som vill ha en anslutning som avviker från den normala telefonanslutningen på orten. Ett exempel på det kan vara en kund som fjärransluts till en AXE-station på annan ort.

Vi menar alltså att televerket alltid skall vara berett att leverera de teletjänster som efterfrågas men att de berörda kunderna bör kunna betala vad anslutningarna kostar. För dessa tjänster innebär konkurrenssituationen att det inte är möjligt att tillämpa helt enhetliga taxor.

Svårt att sätta priser

Det finns vissa problem för televerket med att bestämma vilka avgifter som bör utgå i de enskilda fallen. Det hänger samman med den pågående utbyggnaden och moderniseringen av telenätet. Ett exempel som vi redovisat ovan gällde AXE-anslutningar på evolveringsorter. Liknande men svårare bedömningar i prissättningsfrågor krävs för nya avancerade nättjänster. När tjänsteutbudet blir alltmer komplext ökar behovet av allmänna principer för prissättningen.

Vi menar att det är värdefullt med en likartad tillämpning av principerna över hela landet och att televerket bör sprida kännedom om bakgrund och motiv för sin prissättning. Avgiftsprinciperna bör publiceras.

Det finns också ett visst principiellt problem med att ta ut avgifter som täcker de faktiska kostnaderna. Det är att det i ett nät med flera sändare och mottagare egentligen inte är givet vem som skall betala hur mycket för vilka delsystems utbyggnad. En abonnent har större nytta av sin anslutning om det finns ett utbyggt nät som möjliggör kommunikation med andra abonnenter. Nyttan ökar generellt sett något för varje ny abonnent som tillkommer. Det skulle tala för att en del av kostnaderna för nya anslutningar slogs ut på samtliga abonnenter.

Vi vill i det här sammanhanget understryka att det, i takt med att önskemålen om nya nättjänster ökar och kraven på telenätet stiger, blir allt viktigare med en utökad och långsiktig samverkan mellan näringsliv, offentlig sektor och televerket. Därigenom kan användarnas krav hanteras bättre i televerkets planering av nätutbyggnaden.

Några praktikfall

Det kan vara av intresse att ge en uppfattning om vilka investeringsutgifter det kan vara fråga om för att ett företag skall få tillgång till mer avancerade nättjänster. Vi lämnar här en

kortfattad sammanfattning av de resultat som framkom genom den studie vi initierade och som redovisats i rapporten om "Tele- och datorkommunikation i icke-digitaliserade områden" och genom en utredning som vi bitt televerket göra.

1. Ett exempel rör ett företag i Småland som har behov av att kommunicera ritningar etc. med ett arkitektkontor i Stockholm. Företaget ligger ca 10 km från en planerad AXE-station. Med en fast förbindelse till Stockholm ges möjlighet att endast kommunicera med arkitektkontoret. En kopplad högkapacitetsförbindelse skulle dels ge möjligheter att kommunicera även med andra abonnenter dels möjligheter till annat än datorkommunikation. En fast 64 kbits/s-förbindelse till Stockholm kostar kunden normalt 19 500 kr. i engångsavgift och 25 000 kr. per kvartal (sommaren 1989). Mellanortsnetet fram till närmaste AXE-station klarar dock inte en sådan förbindelse vilket medför en investering på ca 200 000 kr.

För att företaget skall kunna få tillgång till IDN 64 000 krävs nätinvesteringar på ca 300 000 kr. utöver den normala anslutningsavgiften.

2. Ett annat exempel från Uppland avser ett företag som ligger ca 60 km från en AXE-station i Uppsala. För detta företag skulle en anslutning till IDN 64 000 kunna ordnas till en extrainvestering på ca 93 000 kr. Trots att företaget alltså ligger mycket längre ifrån AXE-stationen än det småländska företaget blir extrakostnaden ungefär en tredjedel så stor. Det beror på att det inte krävs några investeringar i mellanortsnetet i Upplandsfallet.

3. Uppskattningar av kostnaderna i ett liknande anslutningsfall i Ångermanland pekar på att de kan uppgå till 300 000 - 500 000 kr.

Dessa praktikfall som avser anslutningar till en mycket avancerad nättjänst visar att det kan vara ganska stora skillnader i de kostnader som samma slags anslutning medför. Skillnaderna

beror huvudsakligen på att telenätet har olika standard i olika delar av landet. Vi vill erinra om att anledningen till det är att nätet sedan länge är uppbyggt för telefontjänsten och att mer avancerade kommunikationsbehov har uppkommit först under senare år.

Det är också viktigt att notera att de företag som har behov av att kommunicera data med hög överföringskapacitet även måste investera i egen datorutrustning och egna programvaror. I rapporten uppskattas att påslaget på dessa investeringar skulle bli mellan 10 och 30 % om även teleinvesteringarna skulle betalas av företaget.

Kostnader för bättre fax- och datakvalitet

Det framgår också av rapporten att flera av de studerade företagen har problem med telefax- och dataöverföring i telefonnätet. Som vi konstaterat ökar sannolikheterna för lyckade överföringar successivt i takt med den allmänna moderniseringen och digitaliseringen av telefonnätet.

Problem som en enstaka kund har kan ofta lösas med relativt begränsade insatser medan omfattningen ökar med antalet kunder som har problem inom ett område. Normalt sett rör man sig då från direkt kundspecifika tekniska lösningar mot lösningar som innebär en generell kvalitetsförbättring för alla kunder i området. Det ligger i sakens natur att insatser av det senare slaget normalt kräver större investeringar och längre tid för genomförandet. Kostnaderna kan då inte hänföras direkt till en viss kund.

Problemen för en enskild kund kan lösas på flera sätt. Om kunden finns på en evolveringsort men fortfarande är ansluten till den äldre stationen är den enklaste och billigaste lösningen att flytta över abonnemanget till AXE. Det kostar 1 060 kr. för en företagskund och 610 kr. för en hushållskund. En lösning som kan användas i andra fall är att televerket instal-

lerar ett s.k. bärfrekvenssystem på kundens ledning till telefonstationen till en kostnad för kunden på ca 6 000 kr.

Kostnader i några andra fall

Televerkets utredning visar ett antal faktiskt genomförda ej så avancerade anslutningsfall där televerket har gjort sårinvesteringar för företagskommunikation i glesbygd.

En fjärranslutning till Datapak-nätet i Sundsvall gav televerket en merkostnad på ca 22 000 per år.

Gruppnummer till en kontorsväxel i Bredbyn gav televerket en merkostnad på 16 800 kr.

En Datex-anslutning i Katrineholm: 30 000 kr.

Datel- och Datex-anslutning i Malmköping: 580 000 kr genom tidigareläggning av digitalisering av förbindelser.

Det är alltså i dessa fall merkostnader av mycket varierande storlek. Televerket har inte gjort någon uppskattning av vad den totala merkostnaden kan vara sammantaget för samtliga abonnenter i hela landet där sårlosningar har kommit till användning. Det kan dock röra sig om mångmiljonbelopp. Man kan vidare förvänta sig att önskemålen om sårlosningar ökar.

5.2.8 Allmänt tillgängliga telefoner skall finnas i rimlig omfattning

Televerket skall inom vissa ramar tillhandahålla telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten på platser där det finns ett konstaterat behov av sådana. Beslut om förändringar skall fattas efter samråd med respektive kommun för att pröva olika tekniska och ekonomiska lösningar.

I statens ansvar ingår att se till att rimliga behov av telefoneringsmöjligheter som är tillgängliga för allmänheten kan

tillgodoses. Eftersom det råder en fri marknad för att sätta upp telefonkiosker och telefonautomater kan även andra än televerket göra det. Även prissättningen av samtal från olika slags automater är fri. Vi har granskat televerkets policy för sin verksamhet med telefonautomater.

Höga servicekostnader för telefonautomater

Televerket framhåller att servicekostnaderna för telefonautomaterna är förhållandevis höga. Vandalism, bedrägeriförsök och inbrott anges som orsaker. De automater som finns utomhus utsätts ofta för stark kyla, fukt och ibland stark värme och askväder vilket också medför servicebehov. Hanteringen av mynt drar stora kostnader och kräver säkerhets- och revisionsinsatser.

Televerket försöker med olika ungdomsaktiviteter långsiktigt motverka förstörelsen av telefonautomaterna, t.ex. teckningstävlingar "Stoppa sabbet" och fadderverksamhet för automater genom ungdomsfotbollen.

Nya typer av automater och nya tekniska lösningar kan också bidra till att minska kostnaderna för verksamheten.

Televerket har idag ett antal olika former för att tillhandahålla telefonautomater:

Tjänsteautomater innebär att televerket står för alla kostnader och uppbär alla avgifter. Totalt finns 15 300st.

Vinstdelning är en ny upplåtelseform som innebär att televerket sköter telefonautomaten och delar överskottet med platsupplåtaren. Eventuellt underskott står platsupplåtaren för. Totalt finns 1 340 st.

Telefinansavtal är också en ny upplåtelseform där kunden leasar automaten och själv sköter mynthanteringen samt betalar för felavhjälpning, telefonanslutning och samtalsmarkeringar. Totalt finns 2 900 st.

Abonnemang är en upplåtelseform som successivt avvecklas och ersätts med vinstdelnings- eller Telefinansavtal. Den innebär att kunden abonnerar på automaten inkl. service, men i övrigt som Telefinansavtal. Totalt finns 18 600 st.

Verksamheten skall gå ihop

Televerket ser kontinuerligt över placeringarna för att anpassa dem efter förändrade förhållanden. Det ekonomiska mål för verksamheten som televerket har formulerat är att den skall gå ihop samt att en rimlig andel av överskottet från lönsamma automater skall täcka förluster i glesbygd.

Från den 1 januari 1990 gäller dessutom höjda servicemål för telefonautomaterna. För automater på platser med hög efterfrågan, t.ex. större flygplatser och järnvägsstationer, skall trafikhindrande fel vara åtgärdade inom tre timmar. För övriga automater skall sådana fel vara åtgärdade inom ett dygn.

Samråd med kommunerna

Vi kan i stort sett ställa oss bakom televerkets inriktning av verksamheten. Televerket bör alltså så långt det är möjligt låta överskott från den kommersiellt betingade automatverksamheten till skälig del finansiera installationer som ger möjligheter för allmänheten att telefonera på platser där det finns konstaterade behov. Det gäller i glesbygd, fjällområden, fritidshamnar, turistanläggningar etc. Televerket bör få avgöra vilka tekniska lösningar som skall användas.

Vi vill särskilt framhålla att televerket, innan man beslutar om indragningar eller flyttningar av automater, bör samråda med kommunerna för att pröva olika tekniska och ekonomiska lösningar. Samrådsbehovet är störst i glesbygdsområden men ett samråd kan vara av värde även i andra områden. Kraven på handikappanpassning skall givetvis gälla.

Den ekonomiska effekten av kravet på telefonautomatverksamheten kan hänföras till kostnaderna för olönsamma automater främst i glesbygd. De årliga underskottet för dessa ca 2 500 automater uppskattas till 20 milj. kr..

5.2.9 Samtal till 90 000 skall särbehandlas

För 90 000-samtal skall det utgå en samtalsmarkering. Från televerkets automater skall samtalen vara avgiftsfria.

Televerket skall vid större avbrott på telefonförbindelserna snabbt ordna andra möjligheter att komma i kontakt med samhällets räddningstjänst, tex genom mobiltelefoner.

SOS-tjänsten

Det är idag SOS Alarmering AB som tar emot och utlöser larm eller vidarekopplar samtal på nummer 90 000. Bolaget bildades genom ett avtal år 1972 mellan televerket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Innan bolaget bildades var det televerkets SOS-centraler som tog emot alla samtal och svarade för att de vidarekopplades till rätt hjälporgan.

SOS-tjänsten infördes efter beslut av riksdagen år 1956 och var en följd av att telenätets automatisering gjorde det omöjligt att använda de tidigare s.k. namnanropen direkt hos en telefonist. Numret 90 000 valdes för att det var lätt att komma ihåg och för att det var lätt att slå på fingerskivan även i mörker.

Beroende på att det sedan mycket länge ingått i arbetsuppgifterna för televerkets telefonister att ta emot larmsamtal var det naturligt att televerket gick in som statlig företrädare i SOS Alarmering när bolaget bildades. Televerkets dittillsvarande kostnader för SOS-tjänsten "ersattes" av en andel i kostnaderna för det nya bolaget. F.n. uppgår televerkets kostnader för deltagandet i SOS Alarmering till ungefär 100 milj. kr. per år.

Televerkets ansvar?

Samhällets räddningstjänst har förändrats i väsentliga avseenden på senare tid genom tillkomsten av statens räddningsverk. Man kan också ifrågasätta om det längre är lämpligt att televerket har del i ansvaret för SOS-verksamheten och bär kostnader för verksamheten. Den skiljer sig alltmer från verkets grundläggande uppgifter och verksamhetsinriktning.

Vi anser att utvecklingen motiverar en översyn av hur det statliga ägarskapet i SOS Alarmering bör utövas liksom vem som skall bära statens kostnader för verksamheten.

Denna uppfattning betyder givetvis inte att vi menar att televerkets ansvar för att 90 000-trafiken tekniskt fungerar skulle upphöra. Det bör just vara detta som är televerkets ansvar.

Televerket skall därför även framgent se till att nummer 90 000 kan nås effektivt från alla telefonanslutningar i hela landet. Samtal till 90 000 skall bara kosta abonnenten motsvarande en samtalsmarkering. Från televerkets telefoner som är tillgängliga för allmänheten skall man kunna ringa 90 000 utan att använda mynt. Vi förutsätter att även andra "automatoperatörer" ser till att det finns sådana möjligheter.

Televerket bör snabbt ordna möjligheter att nå 90 000 även när det är avbrott på teleförbindelserna. Det sker redan i viss omfattning genom att televerket sätter upp en mobiltelefon på telefonstationen dit man får bege sig i nödlagen. Informationen till allmänheten om sådana möjligheter är givetvis central i sammanhanget. I särskilda fall vid längre teleavbrott bör enskilda kunder kunna förses med mobiltelefon när det finns starka medicinska skäl.

De ekonomiska effekterna av dessa krav beräknar vi till ca 1 milj. kr. per år.

Avslutningsvis har vi noterat att EG-kommissionen tagit initiativ till införande av ett nytt gemensamt larmnummer i Europa. Numret blir 112. En successiv övergång till det nya

numret kommer att ske i alla länder. I Sverige kommer sannolikt 90 000 och 112 att finnas parallellt under viss tid.

5.2.10 Televerket skall ta handikapphänsyn

Av vår redovisning i avsnitt 5.1.8 framgår att statens ansvar för telefontjänsten också bör inkludera handikapphänsyn. Vi pekade på att ansvaret utövas på flera olika sätt. Det sker genom statens stöd till hälso- och sjukvårdshuvudmännens hjälpmedelsverksamhet, genom Handikappinstitutet, genom anslag till verksamheten med texttelefoner och genom statlig eller statligt stödd FoU på handikappområdet. Vi föreslog att ansvaret också borde ta sig uttryck genom att staten inför krav på handikappanpassning av vissa telefonautomater.

Vi angav vidare att det sedan år 1984 finns ett organiserat samarbete mellan televerket, Handikappinstitutet och handikapporganisationerna. Vi föreslog att formerna för det fortsatta arbetet med telekommunikationer och handikapp borde övervägas i särskild ordning av berörda departement tillsammans med televerket och Handikappinstitutet. Därvid bör man även överväga formerna för samverkan med den samarbetsgrupp som Posten har bildat med handikapporganisationerna.

5.2.10.1 Televerkets FoU-insatser

En viktig del av statens ansvar utövas genom televerket. Det finns därför anledning att något närmare beskriva de insatser televerket gör.

Det nuvarande samarbetet

Det ökade samarbetet mellan televerket, Handikappinstitutet och handikapprörelsen som har kommit till stånd under senare år är

mycket glädjande. Syftet med samarbetet har formulerats i en gemensam avsiktsförklaring så här:

- att system och utrustningar så långt som möjligt anpassas till de behov som kommunikationssvaga personer har och att tekniken även används för att söka nya lösningar på dessa personers kommunikationsproblem. Det är härvid nödvändigt att kunskap om dessa behov överförs till och byggs upp inom televerket, liksom att kunskap om tekniker och system tillförs berörda konsumentgrupper.
- att ge tillfälle till en tidig påverkan för att anpassa system och att framställa särskilda utrustningar.
- att möjliggöra en mer samlad och enhetlig behandling av de ofta komplicerade och övergripande frågeställningarna rörande exempelvis policy, finansiering och prissättning.
- att skapa rationella kontakter mellan berörda parter.

Samarbetet bedrivs i en policygrupp och en expertgrupp. Dessa grupper disponerar för år 1990 1,6 milj. kr. som televerket står för och som används till förstudie- och försöksprojekt. Det större projektet "Telematik och handikapp" har bedrivits sedan år 1987 och har resulterat i försöksverksamheter, rapporter, utredningar och initiativ till forskningsprojekt. Projektet, som ursprungligen avsåg en treårsperiod, kommer att förlängas till att omfatta även 1990. Televerket har för i år anslagit 650 000 kr. för att täcka sin del av projektets kostnader. Samma belopp utgår från allmänna arvsfonden.

Ökade FoU-insatser från televerket

Ett resultat av Telematikprojektet är en behovsbeskrivning med övergripande förslag inom FoU-området. Med ledning av denna behovsbeskrivning har televerket i samråd med Handikappinstitutet utarbetat en handlingsplan för satsningar på pilotprojekt. För år 1990 har det inneburit att televerket ökat sina FoU-insatser högst väsentligt, vilket vi noterar med stor till-

fredsställelse. Sålunda avser televerket att satsa 5 milj. kr. fördelat på följande projekt:

- ISDN-bildtelefoner för hörselskadade och döva
- Videokommunikation för teckenspråkiga döva i arbetet
- Dokumentläsning via telefax
- Stillbildstelefoner för förståndshandikappade
- Teckenspråkstidning för döva
- Möjligheter för synskadade att använda Videotex

Parallellt med det nationella arbetet deltar Sverige aktivt i internationellt samarbete inom området telekommunikation och handikapp. Televerkets kostnader för detta uppgår till 500 000 kr.

Dessutom har televerket under hösten 1989 inrättat ett särskilt kontor för samordning av handikappfrågor inom televerkskoncernen. Kostnaden för detta kontors aktiviteter under 1990 uppgår till 2,9 milj. kr.

Sammanfattningsvis innebär det att televerkets kostnader för handikappfrågor under år 1990 är:

-	Policy/expertgrupp	1,6 milj. kr.
-	Telematikkansli	0,65
-	Större FoU-projekt	5,0
-	Internationellt samarbete	0,5
-	Samordning	2,9
	SUMMA	10,65

För vår del anser vi att dessa ökade insatser, vid sidan av andra forskningsstödjande organs insatser, är väl motiverade utifrån televerkets ställning på teleområdet och det ansvar som televerket därför har att beakta handikapphänsyn. Det är givetvis angeläget med ett fortsatt nära samarbete med Handikappinstitutet och handikapprörelsen.

Vi vill också i det här sammanhanget framhålla att det internationella standardiseringsarbetet för vanliga teleterminaler

etc. har stor betydelse för att få fram bra apparater för handikappade till rimliga kostnader. Televerket bör aktivt verka för sådan standardisering i de internationella organ där televerket deltar.

5.2.10.2 Handikappanpassad standardtelefon

I televerkets sortiment skall det finnas en standardtelefon som fungerar med hög kvalitet oberoende av var i telefonnätet den ansluts. Utöver en sådan standardtelefon skall televerket också tillhandahålla nödvändiga komplement för handikappade. Detta lades fast av riksdagen år 1985 i samband med att televerkets anslutningsmonopol för telefoner avskaffades (prop. 1984/85:158, TU 28, rskr 382). Det finns ingen anledning att föreslå någon ändring av dessa förhållanden. Det innebär att det bör ingå i televerkets ansvar att kunna tillhandahålla en standardtelefon som, utöver att den fungerar med hög talkvalitet i hela landet, också är utformad med hänsyn till personer med funktionshinder. Vi räknar inte med att detta krav medför någon kostnad för televerket.

5.2.10.3 Kompensation bör även framöver utgå för nummerupplysningsavgiften

Den 1 april 1989 började televerket ta ut en särskild avgift för sin nummerupplysningstjänst. I samband med det infördes en rabattmöjlighet för synskadade och andra handikappade som har stora svårigheter att använda telefonkatalogen. Den rabatt som f.n. tillämpas är 7 % nedsättning av den vanliga telefonräkningen. Rabatten utgår till den som ansöker om den på en särskild blankett. Det finns också möjligheter att få en högre individuell rabatt för den som utnyttjar nummerupplysningen i stor omfattning.

Med anledning av skrivelser från handikapporganisationer m.fl. beslöt regeringen den 9 mars 1989 att uppdra åt televerket att utvärdera rabatteringsmetoden. Utvärderingen skall göras i samarbete med berörda handikapporganisationer och resultatet skall redovisas för regeringen senast den 1 maj 1990.

Enligt uppgifter från televerket är det vid årsskiftet 1989/90 ca 5 500 abonnenter som har ansökt om 7 % rabatt och drygt 100 som har ansökt om högre rabatt.

För vår del anser vi att det bör ingå i televerkets ansvar att på lämpligt sätt även i fortsättningen kompensera synskadade och andra handikappade för deras kostnader för att använda nummerupplysningen. Utvärderingen av den nuvarande rabatteringsmodellen bör dock avvaktas innan man tar ställning till hur kompensationen bör ske.

Rabatteringen kan beräknas innebära uteblivna intäkter för televerket på fyra milj. kr. per år.

5.2.10.4 Rabatt på texttelefonsamtal

Texttelefonerna förändras

Vi vill inledningsvis ta upp några allmänna frågor kring texttelefonverksamheten. Verksamheten bedrivs genom ett anslag på socialdepartementets huvudtitel som benämns G 5. Ersättning till televerket för texttelefoner. Anslaget disponeras av socialstyrelsen. Texttelefonerna tillhandahålls av televerket och ett annat företag mot ersättning från anslaget. Televerket administrerar utbetalningen till det andra företaget.

Det finns f.n. två texttelefonmodeller, televerkets Diatext II och det andra företags Polycom. Båda dessa apparater är specialutformade för texttelefonanvändningen. Den tekniska utvecklingen går emellertid mot att en vanlig persondator med lämplig programvara kan bli ett bättre alternativ för många

handikappade. Prisutvecklingen för persondatorer gör dessutom dessa successivt billigare medan motsatsen kan förväntas gälla för specialapparater med små volymer som texttelefon. Vi anser att denna utveckling bör beaktas när man överväger formerna för den fortsatta texttelefonverksamheten.

Det bör ingå i televerkets ansvar att mot ersättning kunna tillhandahålla apparater med texttelefonfunktion.

Förmedlingsverksamheten

Televerket svarar idag för förmedlingen av samtal mellan texttelefoner och vanliga telefoner. Även ersättningen till televerket för förmedlingsverksamheten utgår från anslaget G 5.

Vi har diskuterat om televerket skulle åläggas att bedriva denna verksamhet inom ramen för sin ekonomi utan särskild ersättning.

Vi har därvid funnit att det finns stora fördelar med det nuvarande systemet. Det fungerar så att socialstyrelsen betalar televerket för de kostnader televerket har för förmedlingsverksamheten. Socialstyrelsen bör därvid betraktas som en beställare av tjänsten. Därigenom kan det föras en dialog med televerket om tjänstens kostnader, servicenivåer och kvalitet. Det borde vidare innebära att det är möjligt att pressa priset för tjänsten genom förhandlingar med televerket.

Vi är inte beredda att föreslå någon ändring av den nuvarande ordningen. Televerkets ansvar bör innefatta att verket skall kunna svara för förmedling av texttelefonsamtal mot ersättning.

Samtal med texttelefoner ger merkostnader

Ett samtal med en texttelefon uppskattas ta 3-4 gånger så lång tid som ett vanligt telefonsamtal. Det kan i vissa fall ta ännu längre tid. I besluten om att införa texttelefonverksamheten konstaterades att texttelefonsamtalen medför merkostnader för

abonnenterna genom ökade samtalsmarkeringar. Merkostnaderna ansågs emellertid kunna täckas av handikappersättningen.

Att samtal med texttelefon tar längre tid är särskilt påtagligt när man ringer via förmedlingstjänsten. Själva förmedlingen är kostnadsfri för den enskilde abonnenten men trafikavgifterna kommer på teleräkningen. För innehavare av texttelefon som är berättigad till handikappersättning kan merkostnaden delvis täckas av den. Texttelefoninnehavare som inte har handikappersättning eller den som ringer upp från en vanlig telefon får stå för samtalskostnaden helt själv utan någon kompensation.

För lokalsamtal, som utgör merparten av samtalen, är detta inget problem eftersom de debiteras med endast en markering oavsett hur långvarigt samtalet är. För rikssamtal tillämpas däremot taxor som motsvarar de vanliga samtalstaxorna.

Under år 1989 har införts ett sätt att minska tidsåtgången vid förmedlingen för hörselskadade som har talförmåga (vuxendöva). Det finns sålunda nu möjlighet till direkt genomgående tal i ena riktningen medan förmedlingstjänsten tolkar i den andra. Tiden för ett texttelefonsamtal kan därigenom halveras.

Samtalen bör rabatteras av televerket

Det utgår alltså redan idag rabatt för lokalsamtal via förmedlingstjänsten. Vi anser att televerket även bör rabattera rikssamtalen med hänsyn till den avsevärda tidsåtgången. Även om behovet av rabattering är störst vid samtal via förmedlingstjänsten anser vi att en viss rabattering är motiverad också för trafik direkt mellan texttelefoner. Vi föreslår att televerket utformar ett samlat rabattsystem för texttelefonsamtalen. Rabatterna bör ses som en del av televerkets ansvar och någon särskild ersättning bör inte utgå. Vi uppskattar att den ekonomiska effekten för televerket blir högst 500 000 kr. per år.

I det här sammanhanget vill vi peka på att kostnaderna för förmedlingstjänsten skulle kunna reduceras om t.ex. de mest högfrekventa hörande användarna av tjänsten i stället hade en texttelefon. Vi föreslår att det undersöks närmare hur stora besparingar som skulle kunna göras och på vilka sätt de skulle kunna realiseras. T.ex kunde kanske enklare och billigare texttelefonmodeller användas.

5.2.10.5 Telefon med trygghetslarm skall lagas snabbt

Hjälpmiddelsutredningen beskriver trygghetslarm som

"ett komplement till kommunernas serviceinsatser för äldre och handikappade och avsett för akuta behovssituationer.

Larmen kan vara aktiva, halvaktiva eller passiva då t.ex. telefon inte kan användas. Larmsignalen tas emot antingen genom särskild jourcentral eller på annat sätt.

Utbyggnad av larmsystem sker successivt. I slutet av år 1986 fanns trygghetslarm installerade i drygt 30 000 lägenheter. I landets nära 1 500 servicehus fanns trygghetslarm också installerade i 97 % av husen."

Vi anser att det finns starka skäl för att televerket, inom ramen för sin satsning på snabbare felavhjälpning för hushållen, prioriterar felavhjälpningen av telefoner med trygghetslarm. Detta torde kunna regleras i avtal med de kommunala huvudmännen.

5.2.11 Televerket skall vidta beredskapsåtgärder

Vi har tidigare konstaterat att televerket har en viktig roll i totalförsvaret. Televerket skall vidta beredskapsåtgärder för att ge telenätet en sådan motståndskraft och flexibilitet att det uppfyller högt ställda funktionskrav även i krig. Riksdagens senaste försvarsbeslut som avser perioden 1987/88 -

1991/92 innebär att televerkets investeringar i beredskapsåtgärder skall uppgå till i storleksordningen 75 milj. kr. per år. (prisläge 1986-01-01).

Beslutet innebär också att investeringarna i fortsättningen skulle finansieras med televerkets rörelsemedel utan särskild ersättning från statsbudgeten. Utöver investeringarna vidtar televerket även andra åtgärder i beredskapshöjande syfte.

Televerkets totala kostnader för beredskapsåtgärder uppgår till ungefär 200 milj. kr. per år i aktuellt penningvärde.

5.3 Anslutande krav som statsmakterna bör ställa

5.3.1 De ekonomiska effekterna av kraven skall redovisas ärligen

Televerket skall i sin treårsplan redovisa de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna ställer på verksamheten, inklusive krav på beredskapshänsyn, och hur televerket klarar att tillgodose kraven. I redovisningen skall ingå en beräkning av effekterna på televerkets ekonomi av de olika kraven.

Vi har i de föregående avsnitten försökt att uppskatta de ekonomiska effekterna av de regionalpolitiska och sociala krav som statsmakterna bör ställa på televerket och har gjort en sammanställning i avsnitt 6. Vi anser att det finns behov av en fortlöpande redovisning och bedömning av dessa effekter. Televerket bör liksom Posten ärligen i treårsplanen redogöra för hur televerket uppfyller statsmakternas krav och de sammanhängande kostnads- och intäktseffekterna. Genom en sådan redovisning kan statsmakterna få underlag för att bedöma om kraven på televerket bör förändras i några avseenden.

Vi har även när det gäller televerket noterat att kommunikationsministern i årets budgetproposition bil. 8 aviserat en

översyn av styrningen av kommunikationsdepartementets affärsverk. Det anges att översynen kommer att behandla kraven på treårsplanernas innehåll, ekonomisk styrning, organisation och redovisning samt hur den ägarmässiga uppföljningen skall ske. Vårt förslag bör kunna vidareutvecklas inom ramen för översynsarbetet vilket inte hindrar att televerket på eget initiativ bör kunna göra en sådan redovisning redan i 1990 års treårsplan.

- 5.3.2 Televerket skall informera länsstyrelsen och kommuner om nätutbyggnadsplanerna. De skall också behandlas vid regionala teleberedningar.

Enligt våra direktiv skall vi föreslå lämpliga former för förankringen av televerkets nätutbyggnadsplaner på regional och lokal nivå. Som vi redovisat i betänkandets Del 1 ingår det i reformeringen av länsstyrelseorganisationen att länsstyrelsen får ett vidgat ansvar inom kommunikationsområdet i vid mening. I vissa länsstyrelser kan en kommunikationsnämnd komma att inrättas.

Även om tonvikten i länsstyrelsens arbete på kommunikationsområdet kommer att ligga på väg- och transportfrågor är avsikten att även post- och telekommunikationer skall kunna uppmärksammas. Vi förutsätter, liksom när det gäller Posten, att televerket självt tar initiativ till samråd med olika intressenter, såväl statliga som kommunala och privata, när väsentliga förändringar aktualiseras.

Televerket arrangerar sålunda på lokal nivå informations- och samrådsträffar en eller flera gånger per år med företrädare för kommunledning, näringsliv, myndigheter och organisationer. Formerna för dessa möten är informella och antalet möten varierar i olika delar av landet. Vid dessa möten lämnar televerket information om utbyggnaden av tele- och radionäten.

Under hand sker också andra kontakter och informationsutbyten med berörda intressenter som ett underlag för televerkets nät-

utbyggnader. Vidare har televerket i en del fall samarbete med kommuner och länsstyrelser m.fl. i form av särskilda utvecklingsprojekt.

Det faktiska genomförandet av olika nätutbyggnader som påverkar den fysiska samhällsplaneringen sker i kontakt med kommuner och länsstyrelser samt andra berörda. Formerna för denna planeringsprocess regleras av den nya bygglagstiftningen som trädde i kraft år 1987.

Vi konstaterar alltså att televerket redan har en hel del kontakter på regional och lokal nivå. En viss formaliserad informationsaktivitet gentemot länsstyrelsen menar vi kan bidra till goda lösningar. Vi vill framhålla att televerket dock skall vara den som beslutar om nätutbyggnader etc.

Nätutbyggnadsplanerna skall också enligt Totalförsvarets chefsnämnds (TCN) riktlinjer behandlas vid regionala teleberedningar inom totalförsvaret. Även detta är en formaliserad form för regional och lokal samverkan kring telekommunikationernas utveckling. Enligt beslut av TCN den 23 januari 1989 skall det under en tvåårsperiod genomföras försök med såväl högre som lägre regionala teleberedningar. I lägre regionala teleberedningar deltar bl.a. representanter för Fo-befälhavare, länsstyrelse, televerket och landsting.

**6 De ekonomiska effekterna av våra förslag motiverar
f.n. inga särskilda ytterligare åtgärder**

I avsnitt 5.2 har vi angett de regionalpolitiska och sociala krav som televerket skall tillgodose utan särskild ersättning. Vi har också försökt att ange de ekonomiska effekterna av respektive krav. I följande tabell sammanfattas dessa effekter.

	<u>milj. kr.</u>
Avsnitt 5.2.6 Nettosubventionering av permanent- hushållen	1 400
Åtgärdsprogram för telefontjänsten	300
Avsnitt 5.2.8 Telefonautomater i glesbygd	20
Avsnitt 5.2.9 90 000 - samtal	1
Avsnitt 5.2.10 Handikapphänsyn	15
Avsnitt 5.2.11 Beredskapsåtgärder	200

Totalt uppskattar vi alltså de ekonomiska effekterna av de krav vi föreslår till drygt 1,9 miljarder kr. Kostnaderna för televerkets deltagande i SOS Alarmering AB har inte medtagits eftersom vi anser att saken bör ses över. Kostnaderna för nettosubventioneringen av permanenthushållen, kostnaderna för att öka telefontjänstens kvalitet i glesbygd och för beredskapsåtgärder utgör de dominerande delarna. Det är givetvis avsevärda belopp men skall ställas i relation till omfattningen av televerkets verksamhet. För år 1990 beräknas den totala ekonomiska omslutningen bli knappt 30 miljarder kr. Man bör i sammanhanget också beakta att det nya taxesystem som vi har

föreslagit kan medföra att underskottet för hushållsabonnemangen avvecklas fram till mitten av 1990-talet. Under förutsättning att televerket ges rimliga verksamhetsförutsättningar för att kunna hävda sig i den framtida konkurrensen och att kraven hålls på den nivå som vi föreslår, tror vi att televerket skall klara att tillgodose kraven utan att några särskilda ytterligare åtgärder behöver vidtas. I vart fall bör det vara möjligt fram till i mitten av 1990-talet.

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDE

1. Reservation av ledamoten Gösta Andersson (c)

Posten

Det är obestriddligt att Posten gör stora regionalpolitiska insatser i Sveriges glesbygdsregioner. Främst sker det genom att lantbrevbäringen ger en hög service till boende i mindre samhällen och på landsbygden. I praktiken kan många landsbygdsbor få sina postärenden avklarade "hemma i köket". Denna förnämliga service blir ännu mer värdefull i perspektivet att affärsbanker och sparbanker under senare år lagt ned en stor andel av sina lokala kontor i mindre orter.

Även lantbrevbäringen har dock sina svaga punkter. Ungefär 35 000 hushåll får inte hem sin post "till porten". I många fall har man flera kilometer till sin postlåda. Liknande problem har de 28 000 hushåll som måste hämta sin post i postbox på mindre poststationer. Uppskattningsvis 150 000 människor kan alltså inte tillgodogöra sig den höga service som lantbrevbäringen ger andra hushåll. Detta är ett mycket allvarligt handikapp för boende i bygder som har långt till både postservice och till annan service.

Enligt min uppfattning bör därför lantbrevbäringen byggas ut så att ytterligare 30 000 hushåll kan få hem sin post. Dessutom bör de 28 000 hushåll som i mindre orter och på landsbygden får hämta sin post i box erbjudas möjligheter till lantbrevbäring. Denna förbättrade service ligger helt i linje med de krav som förts fram från den genomförda landsbygdskampanjen. Bakom denna

kampanj står stora delar av Sveriges folkrörelser. Det borde därför vara logiskt att denna stora kampanj också börjar leda till några konkreta resultat för de delar av vårt land som hotas av avfolkning.

För att lantbrevbäringens höga service fullt ut skall kunna komma allmänheten till godo krävs att någon finns hemma när lantbrevbäraren kommer. Detta gäller speciellt när värdehandlingar skall förmedlas. I allt fler hushåll förekommer numera förvärvsarbete utanför hemmet. För dessa hushåll kan det ibland bli problem att lösa ut paket och andra värdehandlingar. För många kan avståndet vara flera mil till närmaste poststation.

För att komma till rätta med detta problem har Posten inlett ett samarbete med lokala serviceställen som t.ex. lanthandeln. På detta sätt ges postkunderna möjligheter att lämna in respektive lösa ut olika värdehandlingar. Detta är ett bra initiativ från Postens sida. Tyvärr förekommer denna service i en alltför begränsad omfattning. Denna lokala service borde enligt min uppfattning byggas ut i en betydligt snabbare takt. Ett närmare samarbete mellan Posten, lanthandeln och annan service på landsbygden kan bidra till att stärka och bibehålla en nödvändig lokal service.

Utredningens majoritet hävdar att lantbrevbäringen redan kostar Posten stora pengar och därför är man inte beredd att bygga ut Postens service ytterligare. Det är naturligtvis oenligt att det är dyrare att distribuera posten till glesbygden jämfört med tätortshushåll. Däremot är jag skeptisk mot att ange dessa kostnader i hundralappar per hushåll för lantbrevbäring respektive tätortsbrevbäring. Det är enligt min uppfattning omöjligt att med bestämdhet veta hur stora Postens vinster skulle bli om lantbrevbäringen ersattes med ett annat och sämre alternativ. I andra statliga utredningar har man undvikit att i olika avseenden uppskatta samhällets kostnader per hushåll.

Om man valt denna metod skulle man t.ex. komma fram till att landsbygdens folk subventionerar tätorterna och främst de större tätorterna på flera områden. Man kan ta två exempel på

detta. Den totala kostnaden för skattebetalarna för kollektivtrafiken i Sverige kan beräknas till mellan 8 000 - 10 000 miljoner per år. En mycket stor andel av landsbygdens folk har ingen tillgång till kollektivtrafik. Man får däremot hjälpa till att finansiera den via sina skatter.

Omfördelningen av resurser från glesbygdsboende till större tätorter är sannolikt ännu större på bostadsområdet. Det är ett känt faktum att samhällets totala kostnader på detta område uppskattas till cirka 40 miljarder per år. Huvuddelen av dessa subventioner går till tätorterna och främst storstäderna. Men majoritetens skrivning om Postens kostnader för servicen på landsbygden kan förleda läsaren att tro att landsbygden ensidigt gynnas av stora subventioner. Det vore enligt min uppfattning olyckligt om man drog den slutsatsen av utredningens material.

De ytterligare förbättringar av Postens service som jag föreslår har marginell ekonomisk betydelse för Postens totala ekonomi. Däremot skulle ett beslut av statsmakterna att dra bort statens ekonomiska transaktioner via Postgirot och Posten få långtgående och svåra ekonomiska konsekvenser. Det är enligt min uppfattning orimligt att statsmakterna kräver av Posten att ta ett stort regionalpolitiskt ansvar samtidigt som man överlåter åt andra företag och institutioner att ta över lönsamma verksamheter på postområdet.

Televerket

Televerket svarar liksom Posten för stora regionalpolitiska insatser. För landets glesbygdsregioner är det av stor betydelse att engångs- och kvartalsavgifterna är desamma i hela landet. Om televerket skulle kräva kostnadstäckning för hushållens och företagens teleabonnemang i landets glesbygder skulle det innebära dramatiska kostnadsökningar i dessa områden. Därför är det mycket angeläget att enhetliga engångs- och kvartalsavgifter får gälla även för framtiden. Det är tillfredsställande att utredningen är enig på denna punkt.

Ett allvarligt problem är däremot att telefax- och data-kommunikation i telefonnätet inte kan ske på lika villkor i hela landet. Nätet uppfyller inte till alla delar de krav som de nya text- och datakommunikationerna ställer. Televerket kan inte lämna några garantier för att sådana kommunikationer fungerar överallt i hela telefonnätet. I huvudsak är det landets glesbygdsregioner som har de sämsta förutsättningarna för datakommunikation. Detta faktum utgör en allvarlig bromskloss för utvecklingen av företagsamheten i dessa regioner. Datakommunikationer ger i praktiken nya möjligheter för företagsamheten i glesbygder. Det vore därför mycket olyckligt om denna nya teknik bromsas på grund av tekniska och ekonomiska hinder. Det är i och för sig glädjande att televerket planerar att snabbt bygga ut nätet.

Det går ändå inte att bortse från att företagsamheten i stora glesbygdsregioner kommer att vara handikappade av inga eller sämre förutsättningar till datakommunikation i jämförelse med andra delar av landet. I och för sig är televerket berett att snabbt bygga ut kapacitet när företag efterfrågar datakommunikation. Detta erbjudande från televerket har dock den begränsningen att företagen kan tvingas att bära betydande kostnader för denna nätutbyggnad. Motsvarande kostnader belastar inte företagen i tätorterna. Ett huvudargument för televerket att tillämpa denna politik är att man är utsatt för hård konkurrens och måste tillämpa en kostnadsanpassad taxa.

Enligt min uppfattning måste alla företag få tillgång till datakommunikation på någorlunda lika villkor. Därför föreslår jag att det regionalpolitiska stödet utformas så att det i princip täcker de "extra kostnader" som televerket tar ut av företag som kräver investeringar i nätet för att möjliggöra datakommunikation.

2. Reservation av ledamoten Margareta Gard (m)

Betalningar till och från staten

Betalningar till och från staten omfattar mycket stora belopp - över 2 200 miljarder kr. per år. Postgirot svarat för något mer än hälften av det nämnda beloppet och en helt dominerande del av antalet transaktioner.

Enligt granskning, utförd av RRV, fungerar det nuvarande systemet mindre bra. Det fyller inte moderna kassahållningskrav, samtidigt som servicen till både myndigheter och allmänhet uppvisar brister. Dessa svagheter sammanhänger med att postverket för sin verksamhet ansetts behöva förräntningen av den s.k. float som uppkommer genom att in- och utbetalningarna ligger kvar i postgirot under viss tid. Några tekniska skäl för att behålla en float av nuvarande omfattning finns inte enligt RRV. Dessutom skulle det innebära fördelar för såväl enskilda myndigheter som allmänheten, om bankgirot gavs ett ökat utrymme i den statliga betalningsförmedlingen.

Enligt min mening bör statens betalningssystem fungera så kostnadseffektivt och praktiskt som möjligt. Förutsättningen härför är fri konkurrens mellan olika institut och betalningsformer.

Postverkets behov av intäkter för att upprätthålla grundläggande postservice i hela landet är inget hållbart motiv för att bevara orationella betalningsrutiner. Statens betalningssystem bör utformas så kostnadseffektivt och serviceinriktat som de tekniska förutsättningarna medger.

Uppkomna underskott för postservice i glesbygden får finansieras via statsbudgeten förslagsvis genom regionalpolitiskt eller glesbygdssöd.

Samtrafikvillkor

Tekniken inom teleområdet utvecklas snabbt, och blir alltmer komplex. Samtidigt ökar antalet aktörer på marknaden, vilket

ytterligare driver på utvecklingen och ger möjlighet till nya tjänster av olika slag.

I stort sett hela teleområdet är nu avreglerat, vilket har medfört stora fördelar. Det enda område som ännu inte avreglerats är s.k. tredjepartstrafik.

Utredningen föreslår nu ändringar i detta avseende.

Frågan om relationerna mellan televerket och fristående operatörer har tidigare inte varit reglerad, vilket nu föreslås ske.

Avregleringen av tredjepartstrafiken är självfallet önskvärd, men medför vissa tillfälliga komplikationer. Eftersom tele-taxorna idag inte avspeglar de verkliga kostnaderna finns i princip möjligheter för fristående operatörer att konkurrera inom de delar av verksamheten där televerket idag tar ut för höga priser.

Utredningen föreslår införandet av särskilda samtrafikvillkor för trafik med väsentliga inslag av telefoni som förs vidare i det allmänna nätet. Med andra ord skall fristående operatörer drabbas av avgifter.

Motiveringen för dessa avgifter är den rådande obalansen i televerkets taxor. Dessa avses dock att rättas till inom de närmaste åren, varvid detta argument förlorar sin giltighet. Övriga speciella förpliktelser som vilar på televerket är förhållandevis små i förhållande till den totala verksamheten, och kan inte motivera speciella samtrafikvillkor.

Avreglering och konkurrens har mycket stora positiva effekter, inte bara för kunderna utan för hela landet, och bör underlättas. Speciella samtrafikvillkor bör därför inte införas när tredjepartstrafiken nu avregleras.

Fristående operatörer bör kunna ansluta sig till televerkets allmänna telenät på samma villkor som övriga abonnenter, dvs. marknadsmässiga villkor som förhandlas fram mellan operatören och televerket.

3. Reservation av ledamoten Ingrid Hasselström-Nyvall (fp)

Postkommunikationer

På postområdet ger utredningen en god bild av det ansvar Posten bör ta av regionalpolitisk och social natur och speglar också det aktuella konkurrensläget. Under utredningsarbetet har dock uppmärksamats att förändringar kan ske snabbare än beräknat.

På några punkter vill jag dock anmäla en annan uppfattning än den utredningen företräder.

Postens monopol på statens in- och utbetalningar bör enligt min uppfattning upphöra. I regeringens finansplan i år framförs ett förslag på valfrihet för allmänhet och myndigheter att välja postgirot eller bankerna - således ett krav i samma riktning.

Ett avskaffande av Postens monopol kommer troligen att medföra ett inkomstbortfall som försvårar möjligheten att internt subventionera mer kostnadskrävande delar av Postens verksamhet. Man bör därför vara öppen för en diskussion kring vilka åtgärder som kan behöva vidtagas för att Posten skall klara sin grundservice (avsnitt 2.1.1).

Enligt min mening bör vidare Posten erbjuda ett särskilt s.k. bok- eller kulturporto utöver de frankoetiketter som finns idag. Ett bokporto är främst avsett att ge privatpersoner möjlighet till ökat kulturutbyte.

Det är positivt att Posten säger sig vilja bibehålla systemet med frankoetiketter tills vidare och även överväger att införa ett bokporto. Jag förutsätter att så sker.

Om Posten planerar att ändra nuvarande system bör detta meddelas i treårsplanen så att frågan kan tas upp till behandling.

Jag vill därför - i likhet med utredningens majoritet - inte genom lagstiftning kräva att Posten tar detta kulturansvar utan räknar med att Posten även i framtiden ser detta som en viktig del av sin verksamhet inom kommunikationsområdet (avsnitt 2.5).

Avslutningsvis vill jag under punkt 3 betona att glesbygden är en icke separerbar del av vårt land. Den postala servicen

bör ses som ett solidariskt åtagande av oss alla. Utredningen går inte ifrån denna princip men den redovisning, som görs här, kan leda tanken mot att här finns ett område för eventuella kommande besparingar. Jag vill varna för en sådan utveckling.

Telekommunikationer

På teleområdet är de frågor som utredningen berör mer komplicerade inte minst från konkurrenssynpunkt än vad som gäller postområdet. Posten är mer utsatt för konkurrens idag medan televerket ännu arbetar relativt ensamt. Telepolitikens inriktning är dock att konkurrens skall främjas. Det hade varit av värde om utredningen mer grundligt hade analyserat frågorna rörande mångfald inom teleområdet. Därigenom hade förslag kunnat läggas t.ex. om princip för samtrafikvillkor vid hopkoppling av nät.

Det är av största betydelse att eventuella tvister rörande sådana avtal hänskjuts till en neutral instans. Den lämpligaste instansen torde vara statens telenämnd. Det är också viktigt att avtalsvillkoren ej får en konkurrensförhindrande nivå (avsnitt 5.1.5 och 5.1.6).

På mitt initiativ har en särskild utredning om enhetstaxa för telefon utförts (avsnitt 5.2.4). Som framgår av utredningen skulle med motsvarande tidszoner och markeringar som idag ett snabbt införande av ett sådant taxesystem medföra en fördyring för hushållen som jag f.n. inte vill medverka till. Frågan om enhetstaxa bör dock övervägas i ett längre perspektiv.

Ett frågetecken i utredningen måste sägas vara att praktiskt taget alla ekonomiska beräkningar på teleområdet utförts av televerket och inte av fristående experter.

Utredningen har lagt fast innebörden i begreppet grundservice på teleområdet. Därmed avses alltså telefoni och sådana datatjänster som går att utföra på reguljära telefonlinjer. Mer avancerade datatjänster anser jag inte ingår i detta begrepp.

I anslutning till den satsning på Videotex för hushåll, som inleddes 1991 av ett konsortium där televerket ingår, finns anledning att särskilt uppmärksamma spridning av terminaler även

till handikappade. Detta bör kunna vara ett led i televerkets sociala ansvar.

4. Särskilt yttrande av experten Curt Andersson

Telekommunikationer spelar en allt mer central roll i företagens verksamhet. Detta gäller för alla stora koncerner, men i ökande grad även för mindre och medelstora företag. I många fall räcker dagens telefonnät för behoven av både telefoni och datatrafik, men det blir i växande grad lönsamt att investera i egna datalösningar som tar hänsyn till företagets speciella behov. Det blir då oftast såväl företags- som samhällsekonomiskt attraktivt att knyta samman egna mindre nätlösningar med hyrda linjer från statens allmänna nät (televerket) samt att i förekommande fall kunna föra trafik vidare i det allmänna kopplade nätet. Företagens behov av specifika lösningar växer, antingen man bygger upp dem i egen regi eller köper tjänsten från en fristående leverantör som kan vara televerket eller någon annan nätoperatör. Det är väsentligt att det inte råder inskränkningar mot att använda de hyrda linjerna för vissa ändamål, bl.a. telefoni. Utredningens förslag att inte reglera innehållet i, eller att formulera särskilda villkor för "kundens" användning av, s.k. tredjepartstrafik är välkommet och framsynt.

Utredningens förslag om samtrafikvillkor för operatörer som vill koppla ihop egna nät, med väsentligt inslag av telefoni, med det allmänna kopplade telefonnätet är också ett steg i rätt riktning. Grundprincipen skall vara att parterna träffar samtrafikavtal baserat på ömsesidig nytta och kostnad.

En principiellt legitim sådan kostnad för televerket kan gälla den av utredningen föreslagna regionala utjämningen inom hushålls- respektive företagskollektivet. Enligt min bedömning är denna kostnad dock inte av sådan betydelse att den i **dagsläget** skulle motivera särskilt bidrag från samtrafikerande operatörer. Dessa bör inte heller läggas att bidra till kost-

nader för dagens utjämning mellan företag och hushåll, eftersom denna obalans nu successivt avvecklas. Det särskilda ansvar som åläggs televerket för försvar, handikappanpassning m.m., bör också kunna bäras ensamt av verket med hänsyn till verkets stordriftsfördelar.

På grund av televerkets dominerande roll kan tvister i samband med avtalsprocessen medföra att nya trafiklösningar helt blockeras eller allvarligt försvåras. Detta gäller i synnerhet i dagsläget då verket bedöms ensidigt kunna fastställa villkor för samtrafik. Utredningens majoritet anser att en fristående, telekompetent instans **kan** behöva inrättas för att opartiskt avgöra dylika tvister. Dessutom finns behov av fristående revision. Med hänsyn till den stora ekonomiska betydelsen av att inte nya trafiklösningar fördröjs anser jag att en sådan instans snarast bör inrättas. För att accepteras av parterna, måste den besitta egen kvalificerad utredningskapacitet vad gäller såväl teleområdet som konkurrensfrågor. Man kan även räkna med att en sådan instans kommer att behövas för att avgöra tvister mellan televerket och "vanliga" företagskunder, bl.a. för att fastställa när en "vanlig" kund övergår till att vara samtrafikoperatör. Det framstår som naturligt att pröva hur statens telenämnds kompetens och ansvar skulle kunna utvidgas för att fylla denna uppgift.

5. Särskilt yttrande av experten Stig-Arne Larsson

Om statens och televerkets regionalpolitiska ansvar inom teleområdet

Jag delar post- och teleutredningens bedömning att statens ansvar för grundläggande telekommunikationer skall avgränsas till telefonitjänsten. Statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar inom teleområdet innebär enligt utredningens förslag att staten genom televerket skall garantera tillgång till väl fungerande normal telekommunikation i hela landet till

enhetliga priser för företag respektive för hushåll.

Min grundläggande inställning är att det regionalpolitiska och sociala ansvaret för företagsabonnenter bör omfatta tillhandahållandet av telefonitjänsten över hela landet. En telefonitjänst som skall vara av hög och jämn kvalitet oavsett var i landet företagen (motsv.) etablerar sig. Däremot gör jag bedömningen att enhetliga priser på företagens telefoni (anslutnings-, kvartals- resp. samtalsavgifter) inte går att på sikt upprätthålla allteftersom konkurrensen på företagens telefoni ökar. Ett utjämnande taxesystem innebär i praktiken en överprissättning inom områden med storskalefördelar, dvs. inom tätortsområden och på trafikstarka stråk. Motsvarande underprissättning uppstår inom glesbygd och på trafiksvaga stråk.

Under sådana förutsättningar skulle televerket inte kunna priskonkurrera i tätorterna och därmed tappa, ofta stora och lönsamma, kunder. Denna utveckling skulle på sikt kunna leda till en mycket ogynnsam prisutveckling för de små och medelstora företagens (motsv.) telefoni, medan konkurrenter till televerket genom "russinplockning" kan erbjuda utvalda företag mer förmånliga villkor.

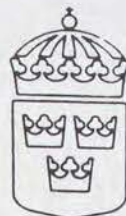
Ett principbeslut om statens, och därmed televerkets regionalpolitiska ansvar för företagens (motsv.) telefonitjänst bör därför enligt min uppfattning ej omfatta principer för prissättning utan avgränsas att gälla ett landsomfattande tillhandahållande av en kvalitativt god tjänst.

Under en övergångsperiod, så länge konkurrensen om företagens telefoni är mindre omfattande, bör dock enhetliga priser kunna tillämpas enligt utredningens förslag. På kort sikt är den mest angelägna åtgärden att eliminera företagens subventionering av hushållens abonnemang, så som utredningen föreslår.

Om redovisning av kostnader för televerkets regionala och sociala ansvar

Jag delar utredningens förslag att televerket bör särredovisa kostnaderna för regionala och sociala åtaganden.

Som en konsekvens av att telemarknaden öppnas upp för konkurrens fullt ut bör samtidigt beslut tas om att slopa kravet på särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet. Eventuell särredovisning vid sidan av kostnader för samhällsåtagandet bör åtminstone avgränsas till telefonitjänsten, där konkurrensen på kort sikt är begränsad.



Kommittédirektiv

Dir 1988:11

Statens regionalpolitiska och sociala ansvar på tele- och postområdena

Dir. 1988:11

Beslut vid regeringssammanträde 1988-05-05

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Hultström anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté tillkallas för att bedöma och föreslå preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på tele- och postområdena. I uppdraget ingår att precisera televerkets och postverkets roll och uppgifter. När det gäller teleområdet skall kommittén också bedöma effekterna av andrahandsuthyrning av överföringskapacitet i telenätet, s.k. tredjepartstrafik. Kommittén skall vidare föreslå lämpliga former för förankring av televerkets nätutbyggnadsplaner på regional och lokal nivå. När det gäller postverksamheten bör kommittén även överväga frågan om ett särskilt porto för bl.a. bokförsändelser.

Bakgrund

Statsmakterna ställer krav på televerket och postverket att de skall drivas effektivt, täcka sina kostnader med egna intäkter och ge en viss ekonomisk avkastning. Investeringarna skall i betydande utsträckning finansieras med intäkter från verksamheten. Samtidigt finns krav på verken att ta regionalpolitiska och sociala hänsyn genom att erbjuda tjänster som inte ger intäkter som täcker kostnaderna.

Televerkets förändrade roll

Jag har i mina förslag till regeringens proposition 1987/88:118 om inriktning av telepolitiken redogjort för min syn på utvecklingen på teleområdet.

Som jag framhöll har den tekniska utvecklingen rubbat de gamla mönstren och medfört att antalet "teleföretag", teletjänster och produkter ökar. Detta innebär att televerkets roll förändras och att det inte längre är lika självklart hur televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar på området skall komma till uttryck.

Den fråga som utvecklingen aktualiserar gäller ytterst statens ansvar för telesystemets kvalitet, utformning och tillgänglighet. Den gäller därmed också televerkets och andras roll och uppgifter och hur verksamheten skall betalas.

Det finns anledning att överväga om det, utöver de åtgärder som föreslagits i propositionen, krävs ytterligare åtgärder för att möta utvecklingen. Som en vägledning för sådana överväganden har regeringen i propositionen presenterat sina förslag till mål och inriktning för telepolitiken. Förslagen innebär bl.a. att för grundläggande telekommunikationer skall kostnaderna för regionalpolitiska och sociala hänsynstaganden betalas solidariskt. Även kostnaderna för att tillgodose totalförsvarets intressen skall betalas solidariskt. Förslagen inkluderar också inrättandet av en ny telemyndighet, statens telenämnd (STN), och avskaffandet av televerkets monopol att ansluta kontorsväxlar och myntapparater till det allmänna telenätet.

Av propositionen framgår att målen för telepolitiken delvis kan strida mot varandra och att det därför många gånger måste göras svåra avvägningar. Dessa avvägningar kan leda fram till olika bedömningar av vilken roll staten skall spela på området. Referensgruppen för telefrågor har i rapporten (DsK 1987:9) "Tele i förändring" diskuterat statens ansvar för telekommunikationerna och hur det skall utövas. Referensgruppen har t.ex. föreslagit att staten bör ta ansvar för en stabil, kontinuerlig tillgång på de mest betydelsefulla tjänsterna. Staten skulle därför exempelvis kunna kräva en viss kompetens och ekonomisk styrka av den som skall erbjuda vissa tjänster. Gruppen pekar också på att det skulle kunna krävas tillstånd för den som vill upphöra att sälja viktiga tjänster.

Gruppens rapport har remissbehandlats. Flera remissinstanser har berört frågan om statens ansvar och framfört synpunkter på vilka uppgifter en ny telemyndighet bör ha. För en närmare redovisning av gruppens överväganden och remissinstansernas synpunkter får jag hänvisa till rapporten och propositionen.

Jag har i propositionen förklarat att jag för närvarande inte är beredd att ta ställning till de förslag och synpunkter som har framförts eller mer precist ange gränserna för statens ansvar utöver vad jag redovisar om telepolitikens mål och inriktning och om STN:s uppgifter. Det utredningsmaterial och underlag i övrigt som finns nu är otillräckligt och frågorna bör därför ses över ytterligare.

Riktlinjer för postverksamheten

Postverket har enligt kungörelsen (1947:175) om postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m. "ensamrätt till regelbunden befordran mot avgift av slutna brev ävensom öppna försändelser innehållande helt eller delvis skrivna meddelanden".

Trots detta utsätts postverket i allt högre grad för konkurrens. Verksamheten präglas, liksom televerkets, av förändrade förhållanden. Av särskild betydelse är den snabba elektroniska utvecklingen och den snabba utvecklingen inom lättgodsområdet, att fler betalningar numera sker direkt mellan konton, att bankomater används i stor utsträckning i stället för postkassor, att antalet hushåll i glesbygden minskar och att nya konkurrenter, svenska och utländska, etablerar sig inom bud- och kurirmarknaden. Dessa förändringar påverkar starkt både postverkets betalningsförmedling och hanteringen av försändelser. Förändringarna ställer stora krav på postverket att finna vägar för att även framöver ge god postservice till rimliga kostnader.

Enligt de riktlinjer som statsmakterna har lagt fast för postverkets verksamhet skall kundernas efterfrågan inom områdena informationsöverföring, varudistribution och betalningsförmedling vara styrande för verket. Verksamheten skall syfta till att till rimligt pris och med god servicekvalitet betjäna såväl stora som små kunder i hela landet. Riksdagen anger genom målformulering de ramar inom vilka postservicen skall utformas. Postservicen ordnas genom fasta postkontor och postställen samt genom stadsbrevbäring, lantbrevbäring och postväskor.

Postverket har redovisat att man ser som sin huvuduppgift att svara för att varje hushåll i landet har tillgång till kontinuerlig postgång. Möjligheterna att klara detta påverkas enligt verket av att kostnaderna per hushåll för postservicen på landsbygden tenderar att fortsätta att öka snabbt. Postverket anser att verket ändå bör klara sin ekonomi utan att tillföras statliga eller kommunala medel för postservicen i glesbygd. Detta bör vara möjligt i första hand genom en fortsatt varsam anpassning av postorganisationen inom de serviceramar som är fastlagda. Postverket har också framfört att det nuvarande postmonopolet borde ersättas med ett mer ändamålsenligt institut.

Mot denna bakgrund bör även statens regionalpolitiska och sociala ansvar på postområdet och kraven på postverket närmare preciseras.

Utredningsuppdraget

Jag anser därför att en parlamentariskt sammansatt kommitté närmare bör utreda dessa frågor och föreslå de åtgärder som kan krävas.

Kommittén skall ha till uppgift att bedöma och precisera statens regional-

politiska och sociala ansvar på telekommunikationsområdet och på postområdet. I samband därmed skall kommittén precisera televerkets och postverkets roll.

Tele

En uppgift för kommittén är att med utgångspunkt i målen och inriktningen för telepolitiken föreslå avgränsningar och preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på teleområdet. De olika förslag i dessa avseenden som finns i referensgruppens rapport och i remissutlåtandena över denna bör övervägas av kommittén.

Som jag framhållit i den telepolitiska propositionen bör statens övergripande regionalpolitiska och sociala ansvar avse grundläggande telekommunikationer. Kommittén bör överväga och föreslå vilka telekommunikationer som bör betraktas som grundläggande. I det sammanhanget måste kommittén också överväga hur införande av digital teknik och integrering av olika tjänster i det allmänna telenätet bör påverka denna bedömning. En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag bör vara att företag, myndigheter och organisationer skall kunna bedriva verksamhet med tillgång till tillfredsställande telekommunikationer oavsett lokalisering i landet.

Kommittén bör bedöma vilka särskilda hänsyn som kan tas till olika användargrupper såsom hushåll och företag i glesbygd, ideella föreningar eller människor med funktionshinder då taxor och service bestäms för grundläggande telekommunikationer och vilka åtgärder som krävs för att möjliggöra sådana hänsynstaganden. Effekterna av sådana åtgärder bör analyseras med hänsyn till hur de förhåller sig till de olika målen för telepolitiken. Televerkets regionalpolitiska och sociala ansvar bör formuleras av kommittén. Kommittén skall föreslå hur de uppgifter som enligt kommittén bör läggas på televerket skall betalas.

Effekterna på televerkets ekonomi och/eller på teletaxorna av olika hänsynstaganden och krav bör redovisas av kommittén. Kommittén bör, efter en avvägning mellan de olika målen för telepolitiken, föreslå konkreta krav som statsmakterna bör ställa på televerket och konkreta åtgärder för att kraven skall kunna tillgodoses.

Kommittén skall också bedöma om även andra företag inom teleområdet än televerket bör beröras av de regionalpolitiska, sociala och totalförsvarmässiga hänsynstagandena. I den mån kommittén finner att även andra än televerket bör beröras skall kommittén föreslå åtgärder som statsmakterna bör vidta.

Televerket har i sitt förslag till reviderad treårsplan för perioden 1988-1990 tillkännagett sin avsikt att fullt ut tillata andrahandsuthyrning av led-

ningar som verket hyr ut – s.k. tredjepartstrafik. Jag konstaterar i propositionen att detta är i enlighet med den inriktning av telepolitiken som innebär att det skall vara lätt att ansluta sig till och använda de gemensamma teleanläggningarna. Samtidigt konstaterar jag att staten bör se till att grundläggande telekommunikationer erbjuds med god tillgänglighet och service och att regionalpolitiska och sociala hänsyn skall tas. Kommittén bör med förtur studera effekterna av ett tillåtande fullt ut av tredjepartstrafik. Bl.a. bör kommittén överväga televerkets bedömning att andra företag också måste vara med och ekonomiskt bidra till det regionalpolitiska åtagandet om de önskar bedriva kommersiell verksamhet med telefonitjänst genom att utnyttja förhyrda ledningar. Även statskontorets förslag att den som erbjuder tjänster i det allmänna telenätet bör ha någon form av tillstånd bör övervägas. Kommittén bör därefter föreslå åtgärder som kan krävas för att ett fullständigt hävande av restriktionerna för tredjepartstrafik inte skall medföra negativa effekter på grundläggande telekommunikationer.

Jag framhåller i propositionen att telepolitikens inriktning skall utformas i dialog med intressenterna. Jag framhåller också att televerket bör redovisa och förankra sina nätutbyggnadsplaner på regional och lokal nivå. Kommittén bör ha till uppgift att föreslå lämpliga former för förankringen av utbyggnadsplanerna.

Post

Även postverkets regionalpolitiska och sociala ansvar bör formuleras av kommittén. Kommittén skall granska postverkets riktlinjer för servicestandard i glesbygd och föreslå eventuella ändringar som bedöms motiverade. Kommittén bör, liksom i fråga om televerket, allmänt bedöma vilka särskilda hänsyn som kan tas till olika grupper då porton och service bestäms och vilka åtgärder som krävs för att möjliggöra sådana hänsynstaganden. Kommittén bör därvid även överväga frågan om ett särskilt porto för bl.a. bokförsändelser i enlighet med vad trafikutskottet (TU 1987/88:12) har anfört. Kommittén skall ange hur de uppgifter som enligt kommittén bör läggas på postverket skall betalas. Däri ingår att bedöma om det är motiverat med några förändringar av den nuvarande finansieringen av blindskriftsförsändelser.

Effekterna på postverkets ekonomi och/eller på portot av olika hänsynstaganden och krav bör redovisas av kommittén.

Utredningsarbetet

Kommittén bör beakta vad som anförts i direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

Kommittén skall samråda med utredningen (I 1988:02) om regionalpolitikens inriktning m.m. och hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom riksrevisionsverket angående televerkets samhällsansvar och om treårsplanerna som beslutsunderlag för statsmakternas styrning av postverkets serviceåtaganden.

Arbetet skall vara avslutat den 31 december 1989.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen be-
myndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en kommitté – omfattade av kommittéförordningen (1979:119) – med högst sju ledamöter med uppdrag att bedöma och föreslå
preciseringar av statens regionalpolitiska och sociala ansvar på tele- och
postområdena,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt
kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta
sjätte huvudtitelns anslag, Utredningar m.m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller
hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Rapport från resa med post- och teleutredningen till Ottawa, Canada, och Vermont, USA

1 Deltagare och syfte

Resan ägde rum den 25 februari till 5 mars 1989. I resan deltog: Ordförande John-Olof Persson, ledamöterna Anders Andersson, Ingrid Hasselström-Nyvall, Claes Rensfeldt, Hans Rosengren, Margit Sandéhn, Anna Wohlin-Andersson, sakkunniga Birgitta Hällegårdh, Susanne Lindh, Nils Lindström, Roy Helmsjö samt experterna Peter Bohm, Anders Ehnmark, Sven-Roland Letzén, Per-Olof Sandrén och Nils-Göran Svensson.

Utredningen besökte under tiden den 28 februari till den 2 mars i Canada kommunikationsdepartementet, den dominerande gruppen av teleföretag - Telecom Canada, teleregleringsmyndigheten CRTC och kanadensiska postverket. Den 3 mars besökte utredningen det dominerande teleföretaget i Vermont, USA, och fick tillfälle till diskussioner med lagstiftare och telereglerare i Vermont. Utredningen besökte också guvernören.

Syftet med resan var att få svar på ett antal frågor som skickats ut i förväg om hur allmännyttiga uppgifter (AU) läggs på post- och teleföretagen. (I utredningens betänkande används begreppet samhälleligt bestämda uppgifter; PTU:s anm.).

Jag redovisar i det följande de svar som lämnades på de olika frågorna.

2

Tele

2.1

Hur telesektorn är reglerad och organiserad i
Canada och Vermont (USA)*Canada*

Canada är en federation av tio delstater och territorier. I Canada finns det både privata, statliga och halvstatliga telebolag som har fått olika typer av tillstånd. Somliga får bara vara verksamma inom ett område medan andra får sälja telekommunikation över hela landet. De stora telebolagen är samman slutna i en organisation - Telecom Canada - som har ca 98 % av de vanliga telefonabonnenterna. De lokalt eller regionalt förankrade telebolagen har monopol både på kortväga och långväga trafik inom sina respektive områden. De har också monopol på att skicka ut och ta emot trafik från andra områden.

Förutom de lokalt förankrade telebolagen finns andra teleföretag. Telesat Canada står för nationell satellitkommunikation huvudsakligen som entreprenör åt telebolagen. Telesat Canada ingår i Telecom Canada och konkurrerar således inte med dessa bolag. Teleglobe Canada har monopol på den internationella trafiken.

CNCP säljer nya telekommunikationstjänster i konkurrens med övriga företag. När det gäller telefoni får man inte konkurrera. CNCP bildades av det statsägda järnvägsbolaget tillsammans med ett privat bolag. CNCP är dock nu helt privat.

Av bolagen är sammanlagt 79 % privata, 19 % offentligägda medan 2 % ägs av privata och offentliga intressen gemensamt. De privata bolagen har relativt spritt ägande. Bell Canada ägs till 5 % av staten Quebec medan bolaget i British Columbia till en större del ägs av amerikanska intressen.

Bolagen regleras på olika sätt av fristående regleringsmyndigheter. Större delen av bolagen (representerande 70 % av

de totala intäkterna i branschen) regleras av den federala regleringsmyndigheten CRTC. En mindre del - motsvarande 25 % av intäkterna - regleras delstatligt och motsvarande 5 % regleras kommunalt.

CRTC uttolkar innebörden av en gammal järnvägslagstiftning som även omfattar telekommunikation. Enligt lagen skall avgifterna vara rättvisa och ligga på en rimlig nivå. CRTC granskar alla avgiftshöjningar inom sitt ansvarsområde så att bolagens vinster inte kommer att överstiga vad som är normalt. CRTC vakar också över att överskott från monopoltjänster inte används för att dumpa priset på konkurrensutsatta produkter och tjänster (vilket motsvarar den funktion som särredovisningen av konkurrensutsatta produkter har i Sverige). För bolagen fastställs relativt detaljerat abonnemangsvillkor och förpliktelser.

U S A

I USA säljs teletjänster av många privata bolag. Den kortväga trafiken inom delstaterna regleras av delstatliga myndigheter medan FCC (Federal Communication Commission) reglerar de bolag som säljer långdistanstrafik. Inom de flesta delstater råder monopol på lokaltrafik, dock inte i Vermont. För långdistans- trafik råder konkurrens men det största bolaget AT&T är mycket dominerande. Normalt begränsas bolagens vinster och regleringsmyndigheten gör omfattande analyser av varje taxeförändringsförslag som måste ha myndighetens godkännande.

AT&T ingick tidigare i det s.k. Bellsystemet som var världens största företagsgrupp. Den bröts upp 1984 i två delar, AT&T för långdistanstrafik och sju regionala företagsgrupper för lokaltrafik. NYNEX är ett av de regionala Bellbolagen och North England Telephone (NET) ett av dess dotterbolag som sköter lokaltrafiken inom staten Vermont.

2.2 Förutsedda förändringar

I Ottawa arbetar man nu på en ny telelag som skall förtydliga och sammanföra de olika regler som idag styr telemarknaden. Det kan eventuellt leda till att de bolag som idag regleras delstatligt i framtiden kommer att regleras federalt. Man förutser också en utveckling där långväga telefontrafik öppnas för konkurrens. Troligen kommer bestämmelser att införas om högst 20 % utländskt ägande av telebolag. Teletaxorna fortsätter att ombalanseras på så sätt att de långväga avgifterna sänks medan lokalsamtalsavgifterna (som tas ut som en fast avgift per månad) höjs. Ministeriet arbetar för att främja konkurrensen genom att stödja en konkurrent till Telecom Canada.

I Vermont har nyligen en överenskommelse kallad "socialt kontrakt" mellan delstaten och det dominerande bolaget trätt i kraft. Den gäller fram till 1991. Därmed har begränsningen av vinstnivån för bolaget hävts. Likaså har bolaget fått rätt att fritt sätta priser för annat än telefoni. Samtidigt som regleringen lättats i dessa avseenden har nya och tydliga krav ställts vad gäller pris och service för telefoni. Några motsvarande krav har inte ställts på konkurrenterna.

2.3 Organisationsförändringar används inte som regionalpolitiskt instrument

Varken regleringsmyndigheterna i Canada eller Vermont föreskriver något om att sysselsättningen i telebolagen skall användas som ett regionalpolitiskt instrument.

2.4 Teknisk utveckling av glesbygdstjänster

Radiokommunikation används i stor utsträckning för telekommunikationer i Canadas glesbygd. Ca 5 000 människor har förbindelse enbart via satellit. Som ett mellanting mellan satelliter och

radiolänk på marken experimenterar man med en radiolänk buren av ett flygplan. Detta skulle cirkla över ett visst område och drivas av mikrovågor sända från marken.

2.5 Bolagens allmännyttiga uppgifter

2.5.1 Canada

De federala kraven på de kanadensiska bolagen grundas på järnvägslagen som säger att taxorna skall vara rättvisa och rimliga. Utifrån detta har regleringsmyndigheten CRTC ställt mer preciserade krav. Dessa har sedan ytterligare konkretiserats av bolagen i samband med de allmänna remissförfaranden och överläggningar som föregår alla mer betydande beslut av CRTC.

De regionalt och kommunalt reglerade bolagen regleras av respektive lagstiftande församling. Kraven varierar mellan delstaterna.

Ett vanligt krav från reglerarnas sida är att tjänsterna skall vara tillgängliga för alla. Detta ställer krav både på utbyggnaden av nätet och på rimliga priser. Liksom i Sverige har det i Canada förekommit en omfattande debatt om "kostnadsanpassning av taxor" och vilka effekter detta kan få på allas tillgång till telefon. Den federala regleringsmyndigheten har funnit att den allmänna tillgängligheten inte skulle hotas av kostnadsanpassningen (som innebär att de månatliga abonnemangs/lokalsamtals-avgifterna höjs medan de trafikberoende rikssamtalsavgifterna sänks).

Vissa bolag har utarbetat särskilda program för subsidier till hushåll som kan tänkas få svårigheter att ha råd att ha telefon då de fasta avgifterna höjs.

Bolagen erbjuder olika hjälpmedel till handikappade delvis till subventionerat pris. Flera bolag har undantagit handikappade med intyg från avgift för nummerupplysning. Det förekommer också att man ger 50 % rabatt på samtalsavgifter till döva med

texttelefon. Telefonautomaterna är utrustade för att kunna användas av personer med hörselhjälpmedel. CRTC har beslutat att en förmedlingstjänst mellan texttelefon och vanlig telefon skall betalas av Bell Canada, som är det största av bolagen.

Några särskilda förmåner för andra grupper förekommer i allmänhet inte. Inställningen hos den federala regleringsmyndigheten är att det är viktigare att hålla allmänt låga fasta avgifter än att ge särskilda nedsättningar till vissa grupper. Man har särskilt övervägt sådana nedsättningar för pensionärer och ideella föreningar men följaktligen avvisat förslagen.

Telefonautomater erbjuds i princip fritt och på kommersiella grunder. I samband med diskussioner om monopol/konkurrens på området och i taxediskussioner har dock regleringsmyndigheten framfört att Bell Canada i vissa situationer bör upprätthålla telefonautomater även om de inte bär sig.

SOS-alarmering erbjuds av alla bolag. I allmänhet betalar kommunerna för detta. I vissa fall belastas dock bolagen.

På landsbygden erbjuds abonnemang med ledning delad mellan två abonnenter som grundtjänst inom 165 m från telefonledning. Utanför detta område men inom "stationsområdet" är grundtjänsten en ledning delad mellan fyra abonnenter. Individuella ledningar erbjuds mot extra avgift. Ca 70 % av abonnenterna har valt att betala för detta. 100 000 av Bell Canadas abonnenter hade fyrdelade ledningar. Mer avlägset belägna områden erbjuds tjänster över radio med lägre kvalitet och till lägre kostnad. Underskottet från dessa tjänster är avsevärt och betalas av övriga abonnenter.

Abonnemangsavgifterna som inkluderar lokalsamtal är högre i storstadsområden med hänsyn till att man där kan nå fler abonnenter. Detta strider å andra sidan mot strävandena till kostnadsanpassning eftersom det är billigare att bygga nät i tätbefolkade områden.

2.5.2 USA/Vermont

Det sociala kontraktet mellan delstaten och North England Telephone (NET) innebar att avgifterna för telefoni frystes under tre år. Bolaget ålades att hålla en viss kvalitet på telefon-tjänsten. Telefonerna skulle repareras inom 24 timmar från anmälan (I Sverige är motsvarande krav "i genomsnitt 2.1 dagar").

Leveranstiden skulle vara högst fem dagar (Sverige: "i genomsnitt 17 dagar"). Endast 1 % av samtalsförsöken skulle misslyckas (2 %). När kvalitén sjunker under en viss nivå måste bolaget förklara orsaken för regleringsmyndigheten. Om kvalitén sjunker under en annan lägre angiven nivå fordrar regleringsmyndigheten en plan med en tidtabell för hur kvalitetsmålen skall uppnås.

Vissa krav på modernisering av nätet i Vermont ingår också i avtalet.

2.6 Betalning genom korssubventioner och avbyråkratisering

Några särskilda anslag för att kompensera bolagen för deras AU förekommer i allmänhet inte i Canada. Kommunerna betalar dock för SOS-tjänsten. Överskott i den långväga trafiken är den helt dominerade källan till betalning för AU.

I Vermont gick bolaget med på de hårda pris- och servicekraven för telefoni eftersom man i gengäld slapp en omfattande byråkrati i samband med införande av nya tjänster och vid ändringar av priset på sådana. Ett annat viktigt skäl var att den tidigare begränsningen av bolagets rätt att ta ut vinst togs bort. Det är betydelsefullt i sammanhanget att NET är en del av NYNEX som är ett bolag med 70 miljarder i omsättning. Vermont står för 1 % av detta. NYNEX liksom andra regionala bolag är mycket angelägna att vinstbegränsningarna tas bort och var

därför beredda att betala ett högt pris för att få igenom detta "pilotfall".

NET får ersättning med 12 cent (78 öre) per minut av de företag som inom Vermont konkurrerar med NET för deras användning av NET:s nät. Det är mindre än vad en vanlig abonnent betalar men lika mycket som långdistansbolagen betalar för att använda NET:s nät. Beloppet har fastställts efter omfattande beräkningar av kostnaderna för att bygga och underhålla nätet. Några särskilda pålägg för AU visste vår sagesman inte om.

3 Postfrågor

Postverket i Canada - Canada Post - är verksamt över hela landet. Man har en affärsverksliknande ställning. Tidigare har verksamheten gått med stora underskott men sedan ett år tillbaka går man med vinst.

Canada Post har monopol på att befordra meddelanden under 500 gram. Monopolet är enligt Canada Post nödvändigt för att kunna upprätthålla enhetsportot. Inkomsterna från monopolförsändelserna utgör ca 50 % av företagets totala inkomster. Företagen står för 80 % av inkomsterna totalt.

Man skall enligt sin instruktion upprätthålla "grundläggande sedvanlig postservice". Det innebär att man befordrar försändelser på två, tre eller fyra dagar beroende på klassificering och pris. Man anser att tillförlitlighet är viktigare än snabbhet. Fastighetsboxar används i stor utsträckning i städerna. Man har därmed sparat stora pengar men samtidigt minskat tillgängligheten avsevärt.

Canada Post skall befordra tidningar, böcker och filmer till starkt subventionerade priser. För detta och andra AU får man ersättning av staten med motsvarande 1,2 miljarder kr. Däri ingår delar som i Sverige betraktas som presstöd. Man får vidare ersättning för att bedriva postal verksamhet i de nordvästra territorierna (ca 90 milj.kr.), för tjänstebrevsrättigheter för parlamentariker och andra (60) samt för att man gra-

tis befordrar blindskriftsförsändelser (16). Sammanlagt täcker dessa anslag 7,3 % av omsättningen. Man ansåg inte att dessa anslag skulle innebära försämrad effektivitet. Myndigheterna följde fortlöpande upp effektiviteten i verksamheten.

Canada Post driver idag ca 5 200 postkontor. Man strävar nu efter att i glesbygd lägga ut stora delar av denna verksamhet på entreprenad. I huvudsak utnyttjas matbutiker för detta. Omläggningen åtföljs i varje enskilt fall av en omfattande diskussion med och information till lokalbefolkningen för att försäkra medborgarna att förändringen inte skall innebära någon försämring. Erfarenheterna har också visat att folk sedan förändringen är gjord är nöjda med den trots att det i många fall förekommit protester dessförinnan.

Canada Post är i färd med att helt slopa lördagsutdelningen av post och tidningar.

4

Allmänna kommentarer

Den kanadensiska situationen skiljer sig från den svenska genom förekomsten av monopol på många områden. Debatten om omstrukturering av taxorna är dock i högsta grad tillämplig på Sverige. Frågeställningarna om telefonautomater och handikapphänsyn kände vi också i högsta grad igen.

Den Vermontska situationen liknade dock ännu mer den svenska. Den stora skillnaden var att det dominerande bolaget var privat. Det finns dock liksom i Sverige inget monopol på vare sig nät eller teletrafik, men ett mycket dominerande företag. Man är synnerligen osäker på hur konkurrensen kommer att utvecklas och hur den kommer att påverka det dominerande företags ekonomi. I detta läge har man valt att inte i första hand värna om bolagets ekonomi "för säkerhets skull" genom monopol eller bördor på konkurrenterna. Man har i stället "för säkerhets skull" sett till att konkurrensen inte drabbar den grundläggande teletjänsten och därmed de vanliga hushållen. Samtidigt har man gett bolaget en sådan flexibilitet att möta konkurren-

sen som redan finns för televerket i Sverige. I det osäkra läget värnar man således om själva kärnan i det samhälleliga intresset och avstår från åtgärder som det inte finns något bevisat behov av.

Stockholm den 7 mars 1989

Bengt Ringborg

Förändringar av strukturer och teletaxor

Historiska svängningar i synen på televerkets roll

Statens engagemang när det gäller telekommunikationer i landet sträcker sig långt tillbaka i tiden. Det elektriska telegrafverket bildades 1853 och övertog då de uppgifter som Topografiska Kåren haft. Topografiska Kåren var en militär organisation, bildad 1805 för att göra kartor för militärt bruk. De optiska telegrafanläggningarna som då fanns lydde också under kåren som även börjat experimentera med elektrisk telegraf på 1840-talet.

Telegrafverket, som aldrig hade något monopol på att bedriva telegrafverksamhet, började år 1881 bygga telefonnät. Verket var då en av många aktörer och inte dominerande förrän i början av 1900-talet då man köpt upp de flesta konkurrenterna. Den sista stora konkurrenten köptes 1918.

Telegrafverkets telefonrörelse bedrevs under åren av konkurrens helt kommersiellt. En mer socialt och regionalpolitiskt motiverad politik började bedrivas först mot slutet av 1920-talet. Genom att konkurrensen eliminerats och kostnaderna radikalt sänktes då automatiseringen av telefonstationerna påbörjades skapades vid den tiden ekonomiskt utrymme för andra än affärsmässiga hänsyn. Några tydliga direktiv och initiativ från regeringens och riksdagens sida då det gällde dessa hänsyn är svåra att urskilja.

Förändringarna verkar huvudsakligen ha kommit till stånd genom telegrafstyrelsens och sedermera telestyrelsens tolkning av opinioner i riksdagen och hos allmänheten. Riksdagsmotioner

har därvid utan tvekan spelat en betydande roll. Telestyrelsen omsatte delvis dessa opinioner i förslag som regering och riksdag ofta godkände med små modifikationer. Några sådana preciserade krav från regering och riksdag som Post- och teleutredningen är avsedd att leda till har endast funnits i begränsad omfattning.

Det allmänna intrycket är att telegrafverket/televerket tidigare sågs som en självklart integrerad del av statsapparaten och gjorde mer egna "politiska" bedömningar då det gällde taxor och tjänsteutbud. Det är en attityd som på senare tid delvis förändrats. Verket synes i samband med den ökade marknadsorienteringen blivit mindre benäget att göra egna "politiska" bedömningar. I stället har statsmakterna successivt börjat ställa mer preciserade krav på verket i samband med att ett nytt styrsystem med treårsplaner införts på senare år.

Ökad konkurrens och mångfald

Telekommunikationer har i de flesta länder sedan länge erbjudits genom offentliga eller privata reglerade monopol -- ofta i gemensamma organisationer för post och tele. Denna enkla struktur på världens telekommunikationer har numera avsevärt komplicerats. Där det tidigare rådde monopol och enhetlighet utvecklas nu konkurrens och mångfald. Först på apparatsidan men successivt även för nättjänster.

De länder som i motsats till Sverige har en telelagstiftning med monopol eller koncessioner upplever avsevärda svårigheter då det gäller att definiera de begrepp och företeelser som regleringen knyts till.

Nya regleringssystem i USA, Japan, Storbritannien och Västtyskland

USA¹, Japan och Storbritannien² är de länder som i ljuset av den nya utvecklingen gjort de mest radikala omläggningarna av telepolitiken. I dessa länder förekommer nu reglerad konkurrens både i fråga om teletjänster och teleprodukter. Omläggningarna har inneburit att en gräns dragits mellan sådana företeelser som av olika skäl anses kräva reglering och sådana som inte gör det.

Skälen för regleringen är i USA enligt 1934 års kommunikationslag, som fortfarande gäller trots att förhållandena i övrigt ändrats, att "så långt möjligt ge alla människor i USA en snabb, effektiv, landsomfattande och global kabel- och radiokommunikationstjänst med tillräckliga anläggningar till rimliga priser samt för försvars- och räddningsändamål..".

Enligt den engelska lagstiftningen från 1984 skall det tillförsäkras att "efterfrågan på teletjänster kan tillfredsställas över hela landet särskilt vad gäller alarmering, telefonautomater, nummerupplysning, sjöradio och landsbygdsservice".

Enligt den japanska lagstiftningen slutligen är syftet med lagstiftningen från 1984 att "med hänsyn till telekommunikationernas allmänna natur tillförsäkra ett lämpligt utbud av teletjänster, att skydda brukarna och att därvid tillförsäkra dem nytta och bidra till människornas välfärd."

I USA och Storbritannien har gränsen mellan regleringar av olika slag dragits mellan olika typer av tjänster. I USA regleras dessutom de privata teleföretagen olika beroende på om de är lokalbolag eller långdistansbolag. Det har även betydelse vilken marknadsandel de har. (Någon offentligägd teleadministration, typ televerket, har praktiskt taget aldrig funnits i USA.) I Japan dras gränsen mellan företag som har egna nät (Typ I-företag) och sådana som erbjuder tjänster i andras nät (Typ

¹Se bilaga 2 i rapporten "Tele i Förändring" (DsK 1987:9)

²ibid.

I-företag) och sådana som erbjuder tjänster i andras nät (Typ II-företag). På ena sidan gränsen regleras priser och service inklusive sociala och regionalpolitiska åtaganden medan utbudet är friare på andra sidan gränsen.

I USA regleras lokaltrafiken och bastjänster i långdistans-trafiken mycket mer än andra tjänster. I Storbritannien regleras bastjänster mer än s.k. "värdeförhöjda tjänster". I Japan slutligen läggs betydligt större regleringar och regionalpolitiska och sociala krav på Typ I-företag än på Typ II-företag.

Inom ramen för dessa regleringssystem har olika lösningar valts för att, i en konkurrenssituation, garantera att de icke-kommersiella kraven skall kunna tillgodoses. I USA förekommer sålunda på delstatsnivå såväl monopol för att bevara korssubventionering av olönsam verksamhet som anslutningsavgifter med "glesbygdspålägg" för långdistansbolagen. Vidare förekommer fonder för utjämning av telefonavgifterna mellan kunder till olika teleföretag och för bidrag till låginkomsttagares telefonkostnader.

I Storbritannien finns två konkurrerande privata telebolag. Dominanten, British Telecom (BT) är ålagd att ta regionalpolitiska och sociala hänsyn som preciseras i koncessionsvillkor. Det finns också en möjlighet (hittills inte utnyttjad) för staten att kräva en viss avgift från konkurrenten Mercury Communications i bidrag till att betala BT:s icke-kommersiella åligganden.

I Japan kontrolleras för Typ I-företagen både service och priser med hänsyn till sociala och ekonomiska omständigheter.

I Västtyskland har man tagit ställning för ett system där post- och televerket (Bundespost) har monopol på "nätet" och på talkommunikation. Därutöver är Bundespost förpliktigt att erbjuda vissa tjänster som inte är monopolskyddade.

Om situationen i dessa länder karakteriseras av reglerad konkurrens eller avgränsat monopol så karakteriseras den i Sverige av ett oreglerat faktiskt men inte formellt monopol, som kan komma att minska.

Teletaxorna och historien

(Detta avsnitt är ett kapitel ur Teldok Rapport 36 "Omvälkning i televärlden". Kapitlet är skrivet av Bengt Ringborg.)

Det har väl inte undgått någon att televerket på senare år gjort rätt stora förändringar av sina avgifter. Priset för lokalsamtal, abonnemang och korta hyrda ledningar har höjts och avgifterna för rikssamtal och utlandssamtal har sänkts. Det har skett för att anpassa taxorna bättre till kostnaderna.

Idag tar verket ut "överpriser" på långväga trafik. Samtidigt täcker priserna för lokalsamtal och abonnentledningar långt ifrån kostnaderna. Med tendenser till ökande konkurrens blir det allt svårare att upprätthålla den gamla taxestrukturen. Denna artikel, baserad på Hans Heimbürgers böcker om telegrafverkets historia, försöker belysa historien bakom nuvarande teletaxor.

Telefonen kom till Sverige 1877. År 1880 inrättades den första telefonstationen och 1881 började telegrafverket bygga telefonledningar. Verket ville inledningsvis använda telefonen för att telefonera ut telegram från telegrafstationerna. Telegrafverket skulle inte eftersträva någon vinst på själva telefonin, utan nöja sig med den vinst som skulle komma av ökad telegramtrafik. Senare ställdes dock samma lönsamhetskrav på telefonin som på telegrafen.

Såväl telegrafverket som privata bolag och föreningar byggde under 1880-talet lokala nät som sedermera knöts ihop. För anslutning till lokala nät betalade abonnenterna i allmänhet en årsavgift som kunde variera med avståndet till telefonstationen. Någon samtalsavgift togs inte ut. Sedan lokala nät började knytas ihop utgick ibland högre årsavgift för den som ville

kunna telefonera till ett annat lokalnät. Om abonnenten själv bidrog med stolpar och arbete reducerades avgiften.

Särskild samtalsavgift

År 1885 började verket för första gången ta ut avgift per samtal. Beslutet grundades på uppfattningen om att en särskild avgift borde utgå för varje samtal så snart samtalet passerade en ledning som var gemensam för flera abonnenter. Skälen för detta var i huvudsak att onödiga samtal skulle falla bort till förmån för viktigare. I annat fall skulle ledningarna bli så upptagna att flera ledningar måste anläggas än som annars behövdes. Det skulle medföra ökade anläggningskostnader och därmed också ökade abonnemangsavgifter. Avgiftsfriheten skulle därför vara orättvis gentemot abonnenter som hade jämförelsevis litet eller inget behov av att ringa samtal över andra stationer. Dessa abonnenter skulle få betala en del av kostnaderna för de abonnenter som ringde ett större antal sådana samtal och därmed använde de gemensamma anläggningarna mer.

Avgifterna för långväga samtal sänktes så småningom och differentierades allt mer. 1894 infördes treminutersperioder och 1902 differentierades rikssamtalstaxan i nio avståndsintervaller. Med hänsyn till konkurrensen med andra telefonföretag erbjöd verket sedermera - i strid med principerna - vissa fria samtal även över gemensamma ledningar. År 1916 infördes dock olika avgiftsklasser för årsavgifterna beroende på hur många avgiftsfria samtal en abonnent ringde. Till grund för bestämningen av årsavgiften låg periodiskt återkommande mätningar.

Stor konkurrens

Konkurrensen om telefonabbonenterna var fram till sekelskiftet livlig i hela landet och fortsatte i Stockholm fram till 1918. Den gjorde att utrymmet för övervinster var litet. Som en följd

blev då även möjligheterna till korssubventioner små. Korssubventioner innebär att vinster från inkomster från en tjänst subventionerar en annan tjänst, t ex att rikssamtal subventionerar lokalsamtal.

Telegrafverket följde fram till 1920-talet rätt strikt affärsmässiga principer. 1907 krävde verket således 15 procents avkastning på nedlagt kapital vid anläggningar av telefonstationer. Det förde med sig att abonnenterna vid små stationer själva måste bekosta sina ledningar och ordna med anläggningen. Detsamma gällde för långa anslutningsledningar till stora stationer. De abonnenter som hörde till små växelstationer måste också stå för stationslokalen och lönen till växeltelefonisten.

Principen att varje verksamhetsgren och anläggning skulle bära sina kostnader försvarades med stor emphasis av telegrafverket. Detta gjordes i samband med yttranden över riksdagsmotioner om utjämning av telefonkostnader mellan landsbygd och städer. Karl Magnusson i Skövde ville i en motion 1916 att abonnenter vid mindre stationer skulle slippa de särskilda kostnaderna för telefonledningarna och för växling. Konsekvenserna av att tillmötesgå motionärens önskemål utmålades i mycket mörka färger av telegrafstyrelsen. Enbart den allmänna avgiftsökning som ett förverkligande av motionen skulle medföra, skulle enligt telegrafstyrelsen verka förlamande på telefonins utveckling i landet:

"Den skulle för lång tid förskjuta abonnentökningen från samhällen till rena landsbygden, medförande oupphörligt stegrade kostnader per abonnent och därmed följande höjning av medelabonnemangsavgiften, tills vårt nu på höjden av modern utveckling och effektivitet stående rikstelefonnät vore reducerat till en lyxinrättning, varav endast de förmögna hade råd att begagna sig."

Priser och kostnader skiljer sig

Priserna har sedan dess ändå alltmer kommit att avlägsna sig från kostnaderna för olika tjänster. Korssubventioneringen har vuxit alltmer. Två förhållanden har bidragit till detta. Det ena är den medvetna strävan som, trots motståndet inledningsvis, så småningom uppstod mot att utjämna telefonkostnaderna mellan stad och land och mellan stora och små trafikstråk samt strävanden mot att hålla de fasta kostnaderna nere. Det andra är den tekniska utvecklingen.

Visserligen avvisade riksdagen i stort sett riksdagsmotionerna om utjämning av abonnenternas telefonkostnader i olika delar av landet, men intentionerna i dem kom så småningom ändå till uttryck i telegrafverkets taxepolitik. Taxenedsättningar genomfördes som i flera fall innebar att avgifterna medvetet sattes under självkostnaderna. Det stred klart mot de tidigare tillämpade principerna.

År 1935 hade telegrafverkets inställning således svängt till den grad att styrelsen själv föreslog att telegrafverket skulle ta över kostnaderna för fler ledningar i glesbygd. Styrelsen sa sig vara väl medveten om att de arbeten det här gällde inte kunde bli räntabla. Enligt styrelsens uppfattning borde detta emellertid inte utgöra något hinder.

Telegrafverket måste som ett statligt verk anses ha skyldighet att se till att hela landet i största möjliga utsträckning bereddes möjlighet till teleföbindelser. Det riktigaste måste därför enligt verket vara att från ekonomisk synpunkt betrakta telefonnätet som en helhet och låta underskott på vissa punkter uppväga överskott på andra. Förslaget skulle dessutom öka tillströmningen av abonnenter. Den ändrade inställningen måste förklaras av att det ekonomiska trycket på verket lättat genom att konkurrensen upphört och tekniken förbättrats.

Dyrare per kilometer

Tekniken var till en början sådan att kostnaden för en ledning blev högre per kilometer ju längre ledningen var. Det berodde på att man måste använda tjockare koppar för långa ledningar så att signalen inte skulle dämpas för mycket.

Den manuella växlingen var naturligtvis också mycket kostsam. Olika uppfinningar har bidragit till att höja kapaciteten i koppling och transmission och därmed sänka kostnaden för samtal som överförs tillsammans med många andra via långa ledningar och många telefonstationer.

Det började redan vid sekelskiftet då man genom s k pupiniserings lyckades förstärka signaler så att dimensionen på kopparledningarna kunde reduceras. Automatiseringen av växlingen sänkte kostnaderna radikalt från slutet av 20-talet med allt effektivare teknik.

Koaxialkablar, bärfrekvensteknik och radiolänk började användas efter andra världskriget. Genom digitalisering och användning av optofibrer har kapacitetstillskottet per investerad krona i långdistansnätet på senare år ytterligare ökat. Däremot har den tekniska utvecklingen bara sänkt kostnaden för lokalnätet (huvudsakligen gräv- och stolparbeten) obetydligt.

Priserna för långväga samtal på stora stråk har inte sänkts i takt med kostnadsminskningarna. Tvärtom har det ekonomiska utrymmet som uppstått i den koncentrerade och långväga trafiken använts till att hålla priset nere i glesbygd och för lokalsamtal och lokalnät. Denna utjämning tog fart 1928 med automatiseringen av telefonstationerna. Automatiseringen medförde stora besparingar och oavbrutna taxesänkningar ända fram till andra världskriget.

Billigare för glesbygd

Riksdagen uttalade år 1939 att telegrafverket borde beakta "möjligheterna att underlätta telefonanskaffningen för den i

regel under karga förhållanden strävande skogs- och ödebygdsbefolkningen". Denna och andra omständigheter ledde så småningom till ytterligare lättnader för glesbygdsbefolkningen. Telegrafverket tog stegvis över kostnaderna för anläggning och underhåll av ledningar även från små stationer och på långt avstånd från stationer. Förändringarna inleddes 1947 och tog lång tid att genomföra. Ännu på 1950-talet fanns rätt långa sträckor privatägda ledningar i glesbygd.

Prisstrukturen har därefter, genom den tekniska utvecklingen och frånvaron av konkurrens, kommit att avlägsna sig allt mer från de principer som i början av 1900-talet var vägledande. Vad vi nu ser är snarast en återgång till de gamla principerna under trycket av en återuppvaknad konkurrens.

Statens offentliga utredningar 1990

Kronologisk förteckning

1. Företagsförvärv i svenskt näringsliv. I.
2. Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. S.
3. En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. U.
4. Transportrådet. K.
5. Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. Fö.
6. Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. UD.
7. Lagstiftning för reklam i svensk TV. U.
8. Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. S.
9. Kostnader för fastighetsbildning m. m. Bo.
10. Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. SB.
11. Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. U.
12. Meddelarrätt. Ju.
13. Översyn av sjölagen 2. Ju.
14. Långtidsutredningen 1990. Fi.
15. Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. Fö.
16. Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. K.
17. Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. UD.
18. Lag om folkbokföringsregister m.m. Fi.
19. Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. S.
20. Välfärd och segregation i storstadsregionerna. SB.
21. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. ME.
22. Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. ME.
23. Tomträttsavgäld. Bo.
24. Ny kommunallag. C.
25. Konkurrensen inom livsmedelssektorn. C.
26. Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. Fö.
27. Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. K.



Statens offentliga utredningar 1990

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Strömgatan 18 - Sveriges statsministerbostad. [10]
Välfärd och segregation i storstadsregionerna. [20]

Justitiedepartementet

Meddelarrätt. [12]
Översyn av sjölagen 2. [13]

Utrikesdepartementet

Förbud mot tjänstehandel med Sydafrika m.m. [6]
Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd. [17]

Försvarsdepartementet

Svensk säkerhetspolitik i en föränderlig värld. [5]
Beredskapen mot oljeutsläpp till sjöss. [15]
Förmånssystemet för värnpliktiga m. fl. [26]

Socialdepartementet

Överklagningsrätt och ekonomisk behovsprövning inom socialtjänsten. [2]
Samhällsstöd till underhållsbidragsberättigade barn. Idéskisser och bakgrundsmaterial. [8]
Handikapp och välfärd? - En lägesrapport. [19]

Kommunikationsdepartementet

Transportrådet. [4]
Storstadstrafik 5 - ett samlat underlag. [16]
Post & Tele - Affärsverk med regionalt och socialt ansvar. [27]

Finansdepartementet

Långtidsutredningen 1990. [14]
Lag om folkbokföringsregister m.m. [18]

Utbildningsdepartementet

En idrottshögskola i Stockholm - struktur, organisation och resurser för en självständig högskola på idrottens område. [3]
Lagstiftning för reklam i svensk TV. [7]
Vidgad vuxenutbildning för utvecklingsstörda. [11]

Bostadsdepartementet

Kostnader för fastighetsbildning m. m. [9]
Tomträttsavgäld. [23]

Industridepartementet

Företagsförvärv i svenskt näringsliv. [1]

Civildepartementet

Ny kommunallag. [24]
Konkurrensen inom livsmedelssektorn. [25]

Miljö- och energidepartementet

Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. [21]
Den elintensiva industrin under kärnkraftsavvecklingen. Bilagedel. [22]



