

Finansutskottets betänkande

1978/79: 34

med anledning av propositionen 1978/79: 121 om användningen av automatisk databehandling (ADB) i statsförvaltningen jämte motioner.

I detta betänkande behandlar utskottet

propositionen 1978/79: 121 om användningen av automatisk databehandling (ADB) i statsförvaltningen samt

dels den under allmänna motionstiden väckta motionen 1978/79: 1109 av Gösta Bohman m. fl. (m) om en samordning av den statliga dataverksamheten,

dels de med anledning av propositionen väckta motionerna

1978/79: 2264 av Karl Boo (c) och Alvar Andersson (c),

1978/79: 2321 av Gösta Bohman m. fl. (m),

1978/79: 2322 av Kjell-Olof Feldt m. fl. (s),

1978/79: 2323 av Lennart Pettersson m. fl. (s),

1978/79: 2324 av Bo Turesson (m) i vad avser yrkandena 4–9.

1978/79: 2325 av Lars Werner m. fl. (vpk),

dels den av konstitutionsutskottet överlämnade motionen 1978/79: 571 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) om principer och riktlinjer för datateknikens utveckling och användning.

Motionen 2324, i vad avser yrkandena 1–3, har av finansutskottet överlämnats till konstitutionsutskottet.

Propositionen

I propositionen 1978/79: 121 har regeringen (budgetdepartementet) efter föredragning av statsrådet Ingemar Mundebo

dels givit riksdagen tillfälle att ta del av vad som i propositionen anförts om användningen av automatisk databehandling i statsförvaltningen,

dels föreslagit riksdagen att till Information till statsmyndigheterna m. fl. om användning av automatisk databehandling i statsförvaltningen för budgetåret 1979/80 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 200 000 kr.

Föredraganden redovisar i ett sammanfattande avsnitt huvudlinjerna i propositionen på följande sätt:

Datorer och datateknik är i allt väsentligt en teknologi som har vuxit fram under de senaste decennierna. Datatekniken har fortlöpande utvecklats och fortsätter att förändras i snabb takt. Förhållandet mellan pris och prestanda för ADB-utrustning förbättras och nya tekniska funktioner tillkommer. Utvecklingen medför att det blir allt lättare att använda datateknik och att användningsområdet ständigt vidgas. Datateknik används numera också på i stort sett alla verksamhetsområden både inom den offentliga och den enskilda sektorn.

Datatekniken har i flera avseenden mycket vittgående konsekvenser för människorna och för samhällets utveckling. Statsmakterna har därför sedan länge intresserat sig för hithörande frågor. Jag vill erinra om den debatt och det utredningsarbete kring frågor om offentlighetsprincipen och personlig integritet som för några år sedan ledde fram till datalagen och tillkomsten av datainspektionen. Vidare kan nämnas tillsättandet av dataindustriutredningen och datasamordningskommittén (DASK) i början av 1970-talet.

Under de senaste åren har ett omfattande utredningsarbete igångsatts. Det rör bl. a. datateknikens effekter på samhällets sårbarhet (sårbarhetskommittén) och på sysselsättning och arbetsmiljö samt de näringspolitiska effekterna av en ökad användning av ADB (data- och elektronikkommittén). Även integritetsfrågorna utreds ytterligare (datalagstiftningskommittén).

Jag tar i det följande inte upp alla de frågor som f. n. är föremål för utredning. I takt med att utredningarna blir färdiga får regeringen tillfälle att redovisa sina ståndpunkter för riksdagen. Syftet med förevarande anmälan är mera begränsat, nämligen att redogöra för aktuella överväganden beträffande statsförvaltningens egen användning av datorer för administrativa ändamål.

Min föredragning är således endast uttryck för en del av regeringens samlade datapolitik. Med hänsyn till att statsförvaltningen står för en betydande del av den totala ADB-användningen i landet och då statens ADB-system direkt eller indirekt kan beröra alla medborgare är det emellertid fråga om ett delområde av mycket stor betydelse.

Statens ADB-system har ofta kritiserats från olika synpunkter. En del av den kritik som har framförts är enligt min mening överdriven. Det har förekommit att problemen inte har satts in i ett riktigt perspektiv eller att kritiken riktats åt fel håll. Samtidigt är det emellertid också uppenbart att åtskilligt av kritiken är berättigat och att den hittillsvarande hanteringen av statens egna ADB-system har lidit av brister i viktiga avseenden.

De politiskt ansvariga instanserna kommer in i beslutsprocessen i alltför liten utsträckning och ofta på ett för sent stadium. Frågor som rör utveckling av ADB-system har ägnats för liten uppmärksamhet, särskilt i förhål-

lande till frågor om val av ADB-utrustning. Hittillsvarande praxis har medfört att ADB-systemen i flera fall blivit alltför komplexa och centraliserade. Bl. a. som en följd härav har samhällets sårbarhet ökat och vissa negativa regionalpolitiska konsekvenser har uppkommit. Stora kostnadsöverskridanden och förseningar har förekommit. Beslutsunderlagen för olika systembeslut har ofta varit ofullständiga eller på annat sätt otillförlitliga. Det är vidare svårt att få fram samlad information och en god överblick över användningen av ADB inom statsförvaltningen. Organisationen behöver också i vissa avseenden ses över.

Enligt min mening finns det mot denna bakgrund behov av att ta ett fastare grepp över utveckling och införande av ADB-system i statsförvaltningen. Även vad gäller hur driften skall organiseras finns behov av principiella riktlinjer från statsmakternas sida.

Även om jag således nu endast kommer att uppehålla mig vid en del av den samlade datapolitiken har givetvis en strävan varit att de principer och åtgärder som presenteras skall ligga i linje med regeringens allmänna uppfattning även på datapolitikens övriga områden. De ställningstaganden som jag förordar i det följande motiveras således även av en önskan att minska samhällets sårbarhet, säkerställa de anställdas möjligheter till medinflytande, värna den personliga integriteten, förbättra arbetsmiljön och trygga en sund arbetsmarknadspolitisk och näringspolitisk utveckling osv.

De flesta av de frågor som jag tar upp är av den arten att det ankommer på regeringen att fatta beslut om dem. Syftet med att redovisa regeringens överväganden och ställningstaganden i en proposition är att ge riksdagen en relativt fullständig överblick över det område propositionen tar upp och därmed även en fylld bakgrund för riksdagens egen behandling av datafrågor.

Det förtjänar också att påpekas att jag här kommer att uppehålla mig vid de principiella riktlinjer som bör gälla för statsförvaltningens användning av ADB. Jag går däremot inte in på ADB-system på olika sakområden.

I min anmälan redogör jag inledningsvis (kap. 1) närmare för *avgränsningen av de frågor* jag behandlar. Därefter (kap. 2) redovisas kortfattat hur ADB f. n. används inom statsförvaltningen. Vidare redogörs för *vissa pågående utredningar* av övergripande frågor inom ämnesområdet (kap. 3) samt för *förhållandena i andra länder* och vissa internationella frågor (kap. 4).

Principiella utgångspunkter (kap. 5)

En grundläggande utgångspunkt är att ADB är ett hjälpmedel i myndigheternas verksamhet. Det övergripande målet för användning av ADB i statsförvaltningen måste därför vara att ADB skall bidra till att tillgängliga resurser utnyttjas effektivare eller att verksamhetens resultat förbättras i andra avseenden. Synen på ADB som ett hjälpmedel medför också att ansvaret för användningen av ADB normalt bör knytas till den myndighet i

vars verksamhet ADB används. Det gäller även systemutvecklingsarbetet och datordriften.

De ändamål för vilka ADB används i administrativ verksamhet och de förbättringar som därvid eftersträvas kan sammanfattas i följande punkter:

- lägre kostnader och mindre resursuppoftningar
- bättre information och beslutsunderlag
- snabbare ärendehantering
- bättre uppföljning och kontroll
- bättre arbetsförhållanden
- bättre prestationer och service
- nya organisations- och arbetsformer.

Ofta kan flera förbättringar åstadkommas samtidigt. Höjd ambitionsnivå leder dock ofta till att kostnaderna ökar. I samband med utveckling av ADB-system måste därför noggranna analyser och avvägningar göras i fråga om syftena med och ambitionsnivån på datorstödet.

ADB är ett hjälpmedel av mycket speciell karaktär genom sina vittgående konsekvenser i olika avseenden. Även en rad andra förhållanden än ambitionsnivåer och kostnader påverkar därför hur ADB bör fa användas och hur ADB-funktioner bör organiseras. Viktiga sådana förhållanden är bl. a.:

- samhällets och förvaltningens sårbarhet
- rättssäkerhet och integritetsskydd
- arbetsförhållanden och sysselsättning
- medbestämmande för personalen
- decentralisering
- insyn i förvaltningen.

Hittills har det endast i begränsad utsträckning funnits av statsmakterna formulerade riktlinjer och regler för användning av ADB och för handläggning av ADB-frågor. Vissa skäl kan visserligen anföras mot en fastare reglering i dessa frågor. Bl. a. kan normer av olika slag medföra risker för stelbenthet och även i övrigt verka hämmande inom ett område som karaktäriseras av så snabb utveckling som är fallet beträffande datatekniken. Farhågor har också uttryckts för att en fastare ordning för handläggning av systeminvesteringar medför risker för byråkratisering och långsammare handläggning. Jag anser likväl att skälen för att utfärda riktlinjer och regler är väsentligt starkare. Bl. a. bör sådana leda till att statsmakterna får ett bättre och fylligare beslutsunderlag. De kan även bidra till en viss enhetlighet och till att en kvalitativ miniminivå upprätthålls.

Vidare behandlas (avsnitt 5.3) politiskt ansvariga instansers och enskilda förtroendevaldas medverkan i beslutsprocessen för ADB. Politiker medverkar själfallet redan i dag i en rad funktioner vid beslut om införande av ADB pa olika verksamhetsområden. De har också betydande insyn i driften av ADB-system. Genom att beslutsunderlaget nu förbättras kan

denna medverkan på flera sätt bli mera meningsfull. Jag anser emellertid att riksdagsledamöter och andra förtroendevalda personer i framtiden bör kunna medverka på nya sätt och i flera roller. Enligt min mening bör man i viktigare utvecklingsprojekt kunna bereda dem tillfälle att följa arbetet exempelvis i särskilda referensgrupper. Även i samband med viktigare förberedande utredningar avseende datordrift bör det i vissa fall vara värdefullt att politiker medverkar.

I samband med att en handläggningsordning för större systeminvesteringar utarbetas kommer att prövas hur centrala organ bör medverka vid granskning av beslutsunderlagen för ADB-system. Vilket organ som bör svara för denna granskning kommer att övervägas av den utredare som jag nyligen har tillkallat för att se över organisationen för de centrala uppgifterna avseende rationalisering och ADB. I ett sådant organ bör enligt min mening även politiskt förtroendevalda personer medverka.

Styrning av ADB i statsförvaltningen (kap. 6)

Nuvarande ordning vad gäller planering, styrning och samordning på ADB-området är i väsentliga delar decentraliserad. Ansvaret för urval och utformning av de ADB-system som genomförs vilar nästan helt på den myndighet som svarar för verksamheten i fråga.

Vissa centrala inslag finns dock. Statskontoret svarar således för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av ADB-utrustning inom statsförvaltningen. Myndigheterna är också skyldiga att vid utveckling av ADB-system och annan rationaliseringsverksamhet så tidigt som möjligt samråda med statskontoret. Inom några verksamhetsområden, främst justitie- och försvarsdepartementens områden, finns dessutom särskilda föreskrifter för användning av ADB.

Statsmakternas möjligheter att påverka inriktningen av ADB-användningen i statsförvaltningen behöver förstärkas. Statsmakterna bör för alla viktiga ADB-system ges tillfälle att ta ställning till systemens ändamål, ambitionsnivån i datorstödet, system- och driftstrukturerna samt i vilken takt ADB skall införas på olika områden. För att statsmakterna skall ges bättre möjligheter att följa och påverka användningen av ADB krävs inte endast att beslutsunderlaget blir bättre utan även ökad enhetlighet i den formella handläggningen av frågor om användning av ADB.

Mot bakgrund av de stora resurser som läggs ned på att utveckla och driva ADB-system bör åtgärder vidare vidtas för att få till stånd en ökad effektivitet i myndigheternas användning av ADB.

Det är också angeläget att ge användare och andra som berörs av ADB-systemen bättre möjligheter till insyn och inflytande. Likaså bör allmänhetens insyn i hur ADB används i statsförvaltningen förbättras.

De åtgärder som mot denna bakgrund behöver vidtas kan sammanfattas enligt följande:

1. Formella regler utfärdas för etappindelning, beslutspunkter och be-

slutsunderlag i samband med systeminvesteringar. Fasta beslutspunkter införs för att bl. a. säkerställa att ansvariga instanser och personer kommer in i processen i tillräcklig utsträckning. Reglerna för beslut rörande större och viktigare investeringar samlas i en särskild handläggningsordning (avsnitt 6.5).

2. Planering och administration av ADB-drift förbättras. Större datacentraler åläggs att utarbeta årliga verksamhetsberättelser (avsnitt 6.6).

3. Myndigheternas redovisning ordnas så att kostnaderna för ADB kan urskiljas och ADB särredovisas i myndigheternas anslagsframställningar (avsnitt 6.7).

4. Myndigheternas planering av ADB-användningen förbättras och de åläggs att i anslutning till anslagsframställningarna redovisa pågående och planerad utveckling och drift av ADB-system (avsnitt 6.7).

5. Anvisningar om hur ADB bör administreras inom myndigheterna utfärdas (avsnitt 6.8).

Det understryks särskilt att det vid utveckling av nya ADB-system många gånger är angeläget med försöksverksamhet av olika slag. Denna bör utformas och planeras med tanke på att den skall ge vägledning för det fortsatta arbetet, inte som ett första steg i ett genomförande i stor skala.

Systemutveckling – organisation, arbetsformer m. m. (kap. 7)

En grundläggande princip bör vara att systemutvecklingen sker gemensamt för statliga verksamheter som förekommer i hela landet. Det bör i detta sammanhang understrykas att gemensam systemutveckling inte innebär att alla regionala eller lokala enheter skall ha samma datorstöd. Man kan t. ex. tänka sig olika lösningar för stora och små enheter.

Det är viktigt att den personal som i sitt arbete är beroende av ADB-system får möjlighet att påverka systemens utformning. Detta är nödvändigt för att systemen skall bli ändamålsenliga. Medbestämmandelagen och medbestämmandeavtal ger möjlighet för de anställda att genom sina fackliga organisationer påverka beslut om utveckling och införande av ADB-system. Insatser måste göras för att få fram lämpliga och effektiva metoder och arbetsformer för systemutveckling där även medbestämmandeaspekterna beaktas.

Även allmänhetens krav måste beaktas. Det är t. ex. självklart att meddelanden som framställs med hjälp av datorer skall vara utformade så att de kan förstås av mottagarna.

Ansaret för utveckling av ADB-system bör alltid läggas på den för resp. verksamhet ansvariga myndigheten. När det är fråga om ADB-system för flera myndigheter kan särskilda organ för utveckling och införande av ADB-system i vissa fall vara lämpliga.

Myndigheter med stor användning av ADB bör i regel ombesörja en stor del av själva utvecklingsarbetet med egen personal. De kan och bör dock inte sträva efter att klara all systemutveckling på detta sätt. Myndigheter

utan egen kvalificerad ADB-personal bör många gånger kunna anlita konsultföretag, servicebyråer e. d. för hela eller stora delar av utvecklingsarbetet. I vissa fall kan det bli fråga om att upphandla "nyckelfärdiga" system.

Erfarenheterna visar att det kan bli dyrt att bygga upp helt individuellt utformade ADB-system. Där det går bör man därför utnyttja de delvis färdiga system och program av olika slag som maskinleverantörer, konsultföretag m. fl. tillhandahåller på marknaden.

Systemutvecklingsresurserna är f. n. i hög grad koncentrerade till Stockholmsområdet. Regionalpolitiska och andra skäl talar för en spridning. Detta kan ske på flera sätt, t. ex. genom att utvecklingsenheter, eller delar av utvecklingsenheter, lokaliseras till andra orter. Stor hänsyn måste i sådana fall tas till berörd personal.

Nya typer av ADB-tillämpningar som är betydligt enklare att hantera väntas bli vanliga i framtiden. Det är därför viktigt att statsförvaltningen noga följer utvecklingen på detta område.

Datordriftens organisation (kap. 8)

Det vanligaste sättet att organisera datordriften inom myndigheter med omfattande databehandling har hittills varit att samla register och bearbetningar till en gemensam anläggning, dvs. centralisera driften. Genom användning av telekommunikationer och annan teknik har registrering och uttag av data dock ofta förlagts till regionala och lokala enheter.

I några fall har datordriften delats upp – regionaliserats – på ett antal identiska eller likartade driftenheter. Ytterligare en vanlig driftform finns, nämligen utnyttjande av servicebyråer som tillhandahåller tjänster åt en rad olika kunder. Den representeras i statsförvaltningen framför allt av datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA).

Två huvudprinciper – "dedicering" och spridning – bör enligt min mening vara vägledande vid framtida ställningstaganden i frågor som rör ADB-systems driftutformning.

En viktig princip bör således vara att datordrift som är av större omfattning i första hand skall ske för varje verksamhet eller ADB-system för sig (s. k. "dedicerad" eller myndighetsspecifik drift). När arbetet inom en myndighet förutsätter kontinuerlig tillgång till datorstöd av större omfattning är det naturligt att myndigheten själv förfogar över arbetsverktyget. Även kraven på säkerhet i olika avseenden (rimlig känslighet för störningar, integritetsskydd m. m.) talar för att datordriften bör ske inom varje myndighets verksamhet för sig. Det är vidare ofta enklare att förändra och utveckla ADB-system vid myndighetsspecifik eller "dedicerad drift". Personalens möjligheter att påverka systemen blir också bättre än vid samordnad drift för skilda myndighetsområden.

En annan viktig princip bör vara att datordriften inom en verksamhet skall spridas på lämpligt sätt. De tekniska och ekonomiska förutsättningarna

na härför blir successivt allt bättre. Centraliserade driftlösningar har svagheter, icke minst i fråga om säkerhet och sårbarhet. En strävan bör därför vara att undvika sådana lösningar. En spridning av datordriften är dessutom att föredra från regionalpolitiska synpunkter.

Hur mycket datordriften bör spridas i varje enskilt fall är en avvägningsfråga. Faktorer som bör påverka den närmare utformningen av driften är, förutom säkerhetsaspekter, den datorstödda verksamhetens organisation, databehandlingens omfattning och karaktär samt de beräknade kostnaderna.

Dessa principer bör givetvis gälla för driften av nya ADB-system. Vad beträffar driften av redan befintliga ADB-system bör spridningen ske med noggrann planering och i en väl avvägd takt. I den mån det inte går att sprida driften successivt inom ramen för den löpande kapacitetsutbyggnaden och vidareutvecklingen av ADB-användningen får frågan om förändring övervägas i samband med de större översyner som efter hand aktualiseras för nästan alla ADB-system.

Av ekonomiska skäl är det angeläget att gjorda investeringar får ett rimligt utnyttjande. Vidare bör av hänsyn till personalen stora förändringar inte ske med alltför korta mellanrum. Med hänsyn även till de begränsade resurser som är tillgängliga för förändringar av befintliga ADB-system och driftorganisationer är det angeläget att noggrant prioritera vilka system som i första hand skall ses över. I många fall torde man realistiskt få räkna med att använda sig av befintliga driftlösningar ytterligare ett antal år.

Ett viktigt drag i den tekniska utvecklingen på ADB-området är det växande utbudet av allt mindre och billigare smådatorer (minidatorer, mikrodatorer m. m.). Smådatorer torde inom en snar framtid vara de bästa alternativen när det gäller avgränsade och i stort sett oföränderliga uppgifter av mindre omfattning. Möjligheterna att använda smådatorer när det gäller omfattande och sammansatt datorstöd till administrativa uppgifter är t. v. svårare att bedöma. Det är angeläget att man inom statsförvaltningen, särskilt de centrala rationaliseringsorganen, fortlöpande bevakar, utvärderar och sprider information om användningen av smådatorer. Jag avser föreslå regeringen att vidta de åtgärder som kan behövas i detta syfte.

Särskilda servicebyråer, exempelvis den statliga datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), som mot ersättning ombesörjer datordrift och andra tjänster behövs även i framtiden. I åtskilliga fall, bl. a. vad gäller mindre ADB-system, kommer nämligen "dedicerad" datordrift under lång tid framöver inte att vara aktuell eller lämplig. Vissa typer av databehandling kräver speciell utrustning som bara kan anskaffas till stora datacentraler. Att använda servicebyrå kan också vara ett lämpligt alternativ för försöksverksamhet med ADB. Alla myndigheter torde för övrigt inte heller vilja svara för datordriften själva.

Anskaffning och finansiering av ADB-utrustning (kap. 9)

I statsförvaltningen ombesörjs anskaffning av generellt användbar ADB-utrustning centralt av statskontoret. Detta sker i samverkan med försvarets rationaliseringsinstitut när det gäller försvaret. Utrustning som köps finansieras via en kapitalfond, statens datamaskinfond.

Av flera skäl bör den samordnade anskaffningen av ADB-utrustning be- hållas. Driftmyndigheterna behöver ofta hjälp och stöd för att precisera och lösa olika frågor innan en upphandling kan ske. Vidare är utbudet av skilda utrustningar stort. Utrustningarna är ofta också svåra att jämföra i fråga om prestanda och kostnader. Samordnad upphandling är dessutom ekonomiskt fördelaktig för statsverket genom att det ger staten en stark ställning som upphandlare.

Det finns emellertid, inom ramen för en samordnad anskaffning av ADB-utrustning, flera frågor som bör klaras ut och flera förändringar som bör göras. Det gäller bl. a. följande:

1. De typer av ADB-utrustning som skall omfattas av den samordnade anskaffningen måste preciseras.

2. Arbets- och ansvarsfördelningen mellan statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut å ena sidan och de ADB-användande myndigheter- na å andra sidan bör ses över. De senares ställning bör stärkas i anskaff- ningsfrågor.

3. Möjligheter bör ges att delegera upphandlingsbeslut till myndigheter- na.

4. Vissa frågor rörande avgiftssättningen för köpt ADB-utrustning bör ses över.

5. En ändring av den beloppsgräns som gäller för regeringens prövning av upphandlingsbeslut bör övervägas.

Jag avser att snarast inhämta regeringens medgivande att tillkalla en sär- skild utredning för att se över dessa frågor.

Vissa övriga frågor (kap. 10–13)

Nytan och effekterna av att använda ADB beror till stor del på att lämp- liga arbetsmetoder och goda tekniska lösningar väljs. Betydande ekono- miska vinster kan göras genom väl planerade och målinriktade insatser på central nivå för att underlätta val och tillämpning av metoder och teknik. Frågor om *metodstöd, informations- och erfarenhetsförmedling m. m.* be- handlas därför (kap. 10).

Av praktiska och resursmässiga skäl bör vissa områden härvid priorite- ras. Som exempel på metodområden där insatser är särskilt angelägna kan nämnas ekonomisk kalkylering och effektbedömning.

Ansvar för insatserna för att få fram ett effektivt metodstöd bör an- komma på de centrala rationaliseringsorganen inom statsförvaltningen. Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att ge dessa organ i uppdrag att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för de fortsatta insat-

serna. Det är vidare viktigt att staten, via såväl de centrala rationaliseringsorganen som större myndigheter, aktivt deltar i det arbete på metodområdet som bedrivs av intresseorganisationerna på ADB-området och på andra håll utanför statsförvaltningen.

Allmänhet, politiskt förtroendevalda, massmedia m. fl. som är intresserade av hur ADB används i statsförvaltningen har f. n. svårt att snabbt och enkelt skaffa sig en överblick över hela området och följa utvecklingen. Åtgärder kommer att vidtas för att ta fram *översiktlig information* om statsförvaltningens ADB-system och datacentraler (kap. 11).

Ett sätt att ge särskilt riksdagen bättre översiktlig information i samlad form kan vara att ta in ett speciellt avsnitt om ADB i den bilaga till budgetpropositionen som behandlar frågor som är gemensamma för flera huvudtitlar.

Även frågor om *samverkan på ADB-området mellan stat, kommuner och landstingskommuner* behandlas (kap. 12).

Förutsättningarna för samarbete avseende datordriften mellan stat, kommuner och landsting i syfte att bygga upp stora gemensamma datacentraler på regional grund får bedömas som små. Detta sammanhänger bl. a. med den övergripande principen att driften av större ADB-system bör ske inom vederbörande myndighet. Däremot finns möjligheter till mer begränsad samverkan i en rad frågor och på avgränsade verksamhetsområden av gemensamt intresse såsom samhällsplanering och utbildning. Dessa möjligheter till samverkan bör tas till vara.

Vidare berörs (kap. 13) några frågor av principiell art rörande ADB i statsförvaltningen som kan komma att föranleda ställningstaganden från statsmakternas sida under de närmaste åren men som med hänsyn till pågående utredningar eller av andra skäl inte nu behandlas.

Organisationsfrågor (kap. 14)

De regler för handläggning och beslut i samband med utveckling av ADB-system som jag presenterar i detta ärende innebär att större investeringar i ADB-system vid flera tillfällen skall prövas av regeringen. Vidare kommer innehållet i anslagsframställningar avseende ADB-verksamhet och ADB-planer m. m. att granskas. Detsamma gäller verksamhetsberättelser från större datamaskincentraler. Initiativ kan behöva tas med anledning härav. Resurser och kompetens för detta måste finnas inom departementen. För att bl. a. stödja arbetet inom departementen samt för att följa de centrala rationaliseringsorganens och de ADB-användande myndigheternas arbete behövs även särskilda resurser inom budgetdepartementet.

På central myndighetsnivå svarar f. n. statskontoret för styrning och samordning i fråga om rationalisering och ADB i den civila delen av statsförvaltningen. Det aligger statskontoret att bl. a. ta initiativ till rationaliseringsåtgärder och att svara för samordning av rationaliseringsverksamheten. Statskontoret svarar vidare för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av ADB-utrustning inom statsförvaltningen.

Den arbets- och ansvarsfördelning och de åtgärder som jag förordar går att genomföra inom ramen för nuvarande organisation på central myndighetsnivå. Det är dock angeläget att få belyst i vad mån en ändrad organisation skulle vara att föredra. Även flera andra förhållanden gör att det finns skäl att överväga nuvarande organisation. Jag har därför tillkallat en särskild utredare för att se över organisationen för de centrala uppgifterna avseende rationalisering och ADB i statsförvaltningen.

I första hand skall utredaren undersöka vilka förbättringar som kan åstadkommas genom relativt begränsade förändringar. Ett minimum torde vara att statskontorets uppgifter klarare preciseras och att förutsättningarna för verkets arbete i olika typer av frågor bättre anges. En ytterligare tänkbar åtgärd kan vara att knyta en nämnd c. d. till statskontoret som bl. a. skulle ha till uppgift att från olika synpunkter granska förslag till nya eller ändrade ADB-system. En sådan nämnd skulle även vara en metod att förstärka politiskt förtroendevaldas insyn och inflytande i datafrågor.

Även mer genomgripande förändringar bör dock prövas. I alternativ som innebär att nya myndigheter inrättas måste uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheterna noggrant klarläggas.

Avslutningsvis behandlas frågan om ett dataråd c. d. för principiella och övergripande frågor när det gäller användningen av ADB. Ett organ av denna typ skulle kunna fylla en viktig funktion. Eftersom en rad av de frågor som skulle behandlas i ett sådant råd – bl. a. frågorna om sårbarhet, samsättning och arbetsmiljö samt datateknikens effekter på näringslivets utveckling – f. n. utreds, är det dock nu inte rätt tidpunkt att inrätta ett sådant organ. Frågan påverkas också av den nyssnämnda utredningen av organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB. Tanken på ett dataråd bör prövas på nytt i samband med att resultat av pågående utredningar kommer fram.

Motionerna

Utskottet behandlar i detta sammanhang de under allmänna motionstiden väckta motionerna:

1978/79: 571 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen anholder om att en parlamentarisk utredning tillkallas för att utarbeta principer och riktlinjer för datateknikens utveckling och användning i enlighet med vad som anförts i motionen.

1978/79: 1109 av Gösta Bohman m. fl. (m) vari hemställs – med hänvisning till motiveringen i motionen 1978/79: 1108 avsnittet Datorerna i samhället – att riksdagen hos regeringen begär en översyn av formerna för samordningen av statens dataverksamhet.

Med anledning av propositionen har följande motioner väckts:

1978/79: 2264 av Karl Boo (c) och Alvar Andersson (c) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna

1. att propositionsförslag om planering och styrning av den statliga ADB-användningen endast ses som temporära åtgärder i avvaktan på att beslut kan fattas om principer och riktlinjer för datafrågorna i samhället inkl. statsförvaltningen.

2. att viktigare beslut om systeminvesteringar och tilldelning av medel till datamaskinfonden bör avgöras av riksdagen i samband med budgetbesluten för resp. myndighet inkl. affärsverken.

3. att regeringen bör uppta överläggningar med företrädare för landsting och kommuner om att regionalt placera dataspecialister för att utveckla den regionala och lokala datakompetensen.

4. att frågan om regionala datacentraler prövas i enlighet med vad som anförts i motionen.

5. att DAFA:s tekniska och marknadsmässiga förutsättningar på olika dataområden bör utredas i enlighet med vad som anförts i motionen.

6. att en samlad utbildningsplan för statliga ADB-användare bör redovisas.

7. att ett planeringsråd bör inrättas för att följa utvecklingen av det allmänna datanätet.

8. att utredningen av organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna avseende ADB får en parlamentarisk representation samt att utredningen får tilläggsdirektiv att närmare pröva ett mera decentraliserat alternativ vad gäller upphandlingsverksamheten.

9. att vad som i övrigt anförts i motionen angående den statliga ADB-användningen läggs till grund för statsmakternas handlande.

1978/79: 2321 av Gösta Bohman m. fl. (m) vari hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär att den hittillsvarande statliga ADB-användningen skall bli föremål för en expertgranskning med syfte att studera effekterna av och effektiviteten i statens hittillsvarande ADB-verksamhet.

2. att riksdagen hos regeringen begär att förslag skyndsamt framläggs syftande till en ökad politisk styrning av utvecklingen av nya ADB-system och inköp av ADB-utrustning i enlighet med vad som i motionen anförts.

3. att riksdagen hos regeringen begär tillsättandet av en utredning syftande till en begränsning av statens engagemang inom datatjänstområdet.

4. att riksdagen hos regeringen begär förslag till utbyggd information och forskning inom ADB-området.

5. att riksdagen hos regeringen begär förslag till en prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system som svarar mot de verkliga kostnaderna.

1978/79: 2322 av Kjell-Olof Feldt m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen

1. som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts

om den av regeringen lämnade redovisningen om användningen av ADB i statsförvaltningen.

2. avslår regeringens förslag om anslag till Information till statsmyndigheterna m. fl. om användning av automatisk databehandling i statsförvaltningen.

1978/79: 2323 av Lennart Pettersson m. fl. (s) vari hemställs att riksdagen

1. som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om inrättandet av ett dataråd.

2. som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en parlamentarisk utredning om datateknikens sårbarhets- och säkerhetsfrågor.

1978/79: 2324 av Bo Turesson (m) vari – såvitt nu är i fråga – hemställs att riksdagen beslutar

4. att beträffande statens datamaskinfond uttala

a. att den nuvarande villkorlösa delegeringen bör ersättas av ett alternativ som ger riksdagen faktisk möjlighet att påverka utvecklingen,

b. att den minst byråkratiska förbättringen torde vara att inrätta en särskild nämnd under statsrådsberedningen, som beslutar om vilka datautrustningsinköp som får belasta fonden,

c. att ansvaret för beslut om upphandlingar bör ankomma på respektive myndighet,

d. att statskontorets kompetens och resurser på upphandlingsområdet bibehålls som stöd för myndigheterna och med statskontoret som obligatorisk samrådspartner.

5. att hos regeringen hemställa om en parlamentarisk utredning av principerna för rationaliseringsverksamhetens organisation inom statsförvaltningen, av statskontorets organisation och verksamhet samt av riktlinjerna för upphandlingen av datautrustningen; denna utredning bör starta sitt arbete så fort den pågående statskontorsöversynen avslutat sin verksamhet.

6. att uttala att nyss nämnda. parlamentariska utredning får i uppdrag att inkomma med förslag om riktlinjer för DAFA:s framtid, om omfattningen av dess verksamhet och om behovet av att bibehålla myndigheten,

7. att uttala att det i 1977 års budgetproposition nämnda förbudet för riksrevisionsverket att verka inom områden där statskontoret är aktivt upphävs.

8. att uttala att ansvarsgränserna för myndigheternas dataverksamhet bör sammanfalla med de i övrigt uppdragna gränserna och att vissa i motionen nämnda organ därför bör avvecklas.

9. att avslå det i propositionen ställda anslagsyrkandet.

1978/79: 2325 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppdrag att

föreslå förbättringar och regler för den statliga ADB-verksamheten med speciellt beaktande av vikten av ett avgörande inflytande på systemens utformning och införande för den berörda personalen, minskad arbetsdelning i systemutvecklingsarbetet och bättre utnyttjande av datalogiskt kunnande vid uppbyggnad av programsystem.

Utskottet

Principiella synpunkter i fråga om fastställande av riktlinjer för ADB-verksamhet i statsförvaltningen

Den proposition om användningen av ADB i statsförvaltningen som förelagts riksdagen utgör en principiellt hållen, sammanfattande beskrivning av de regler som gäller och de riktlinjer som tillämpas för automatisk databehandling i statsförvaltningen. Bedömningar av utvecklingstendenser och framgångsvägar redovisas också. Propositionen kan bl. a. ses som regeringens huvudsakliga ställningstaganden till datasamordningskommitténs betänkande ADB och samordning (SOU 1976: 58). I propositionen begärs ett anslag om 200 000 kr. för budgetåret 1979/80 till Information till statsmyndigheterna m. fl. om automatisk databehandling i statsförvaltningen.

Föredraganden anför i propositionen att de frågor som tas upp inte är av den karaktären att de kräver ställningstaganden av riksdagen för att kunna föras vidare. Med hänsyn till den stora betydelse som användningen av ADB har för statsförvaltningens funktionssätt och för samhällets verksamhet samt mot bakgrund av den breda uppmärksamhet som sedan länge har ägnats ADB-frågorna bör emellertid riksdagen ges tillfälle att ta del av det anförda.

Såväl detta uttalande från föredragandens sida som själva utformningen av propositionen har mött invändningar i motionerna.

I motionen 2322 konstateras att det är och bör förbli ett privilegium för regeringen att själv bedöma vilket beslutsunderlag den anser sig behöva i olika frågor. Riksdagen bör därför inte genom beslut eller uttalanden binda vare sig den sittande eller kommande regeringen i detta hänseende. När det gäller frågor om exempelvis systemutformning och datordrift hade det enligt motionärerna emellertid varit önskvärt att riksdagen hade förelagts förslag från regeringen till vissa principiella ställningstaganden. Några förslag framläggs emellertid inte, anför motionärerna, som tolkar regeringens avsikt på det sättet att riksdagen skulle komma att godta allt vad föredraganden anför i den mån riksdagen inte uttryckligen tar avstånd från det anförda. Ett sådant förfaringsätt anser motionärerna vara helt otillständigt gentemot riksdagen. Enligt deras mening bör riksdagen därför inte nu behandla den delgivna redovisningen i sak utan i stället bereda regering- en tillfälle att återkomma med förslag i ärendet.

I motionen 2264 betonas att det för riksdagen är väsentligt hur förvalt-

ningen är uppbyggd och att den fungerar effektivt. Beslutsunderlag som tas fram inom myndigheterna bör vara avpassat så att det även kan utgöra underlag för riksdagens beslut. Motionärerna vill att man skall betrakta propositionens förslag som temporära åtgärder i avvaktan på att principer och riktlinjer fastställs för datafrågorna i samhället i sin helhet, inklusive datorfrågorna i statsförvaltningen. Yrkandet i fråga bör ses i samband med yrkandet i motionen 571 som väckts av representanter för samma riksdagsparti. I denna motion framhävs sambandet mellan datapolitiken i statsförvaltningen och samhällets datapolitik i stort. Man begär att en parlamentarisk utredning tillsätts för att utarbeta principer och riktlinjer för datateknikens utveckling och användning.

I motionen 2324 betonas mycket kraftigt riksdagens roll i frågor rörande ADB i statsförvaltningen. Motionären invänder mot att regeringen endast gör en anmälan till riksdagen och således tycks anse att riksdagen inte har med att göra hur ADB används i statsförvaltningen. Huvudtexten är enligt motionären skriven som om riksdagen inte existerar. Enligt motionären måste riksdagens skygghet inför datapolitiken minska. Dess plats måste vara den som regeringsform och parlamentarism föreskriver. Finans- och konstitutionsutskottet får utarbeta det datapolitiska beslutsunderlaget när nu propositionen inte tar upp denna fundamentala fråga, anför motionären. De konkreta förslag till ändringar i regeringsformen m. m. som föreslås i motionen har överförts till konstitutionsutskottet för beredning.

Utskottet vill först något beröra den principiella frågan om karaktären av det beslut riksdagen bör fatta med anledning av propositionen, en frågeställning som rests i flera av de väckta motionerna. I motionen 2322 påtalas riskerna för att riksdagens ställningstagande – med den utformning propositionens hemställen fått – kan tolkas som att riksdagen ställer sig bakom varje i propositionen framförd synpunkt som inte uttryckligen kommenteras i samband med riksdagsbehandlingen. Utskottet är angeläget om att utskottets ställningstaganden inte ges denna tolkning. Det är inte rimligt att riksdagen behandlar en proposition av denna art annat än i stora drag och från principiella utgångspunkter. En rad frågor av mindre vikt måste med nödvändighet föras åt sidan utan särskild behandling, vilket inte innebär att utskottet därmed ställer sig bakom varje meningsyttring i dessa frågor i propositionen. I det följande avser utskottet att utöver behandlingen av några huvudlinjer i propositionen och av de frågor som väckts i motionerna koncentrera uppmärksamheten på riksdagens möjligheter att på ett tillfredsställande sätt följa och påverka utvecklingen av ADB i statsförvaltningen. Det är, som framgått av det föregående, också den frågan som bildar tema i flertalet av de väckta motionerna.

Enligt utskottets mening bör propositionen i första hand betraktas som en beskrivning av nuläget i fråga om automatisk databehandling inom statsförvaltningen, en beskrivning vari redogjorts för de regler som gäller och de riktlinjer som tillämpas vid användningen av ADB. Vidare görs

bedömningar av utvecklingstendenser och redovisas vissa åtgärder som bör vidtas. I takt med att ADB införts i större eller mindre grad vid snart sagt varje myndighet har det blivit allt svårare för riksdagen att få en samlad bild av i vilken grad och i vilken takt ADB förändrar myndighetenas organisation och arbetssätt. Med hänsyn till de viktiga principfrågor som införande av ADB ofta aktualiserar och med hänsyn tagen också till de betydande effekter som införande av ADB ofta har för medborgarna i deras egenskap av konsumenter av statligt producerade tjänster är det enligt utskottets synsätt rimligt att riksdagen i vissa lägen lämnas en sammanhängande redovisning av ADB i statsförvaltningen. I propositionen aviseras att i fortsättningen en redovisning årligen avses bli lämnad i den bilaga till budgetpropositionen som avser för flera huvudtitlar gemensamma frågor. Utskottet finner det föreslagna förfarandet ändamålsenligt.

Utskottet kan konstatera att det att döma av de väckta motionerna råder betydande enighet i fråga om vissa av de utgångspunkter och huvudlinjer som kan avläsas i propositionen. Dit hör den grundläggande utgångspunkten att ADB är ett viktigt hjälpmedel i myndigheternas verksamhet, varvid ADB skall bidra till att utnyttja tillgängliga resurser effektivare eller förbättra verksamheten i andra avseenden. Till de utgångspunkter varom betydande enighet synes råda hör också principen att ansvaret för användningen av ADB normalt bör knytas till den myndighet i vars verksamhet ADB används liksom de i propositionen angivna huvudlinjerna för systemutvecklingsarbete och datordrift.

Utskottet måste emellertid samtidigt konstatera att på vissa av områdena är riktlinjerna mycket allmänt angivna, varför det kan vara svårt att få en uppfattning om hur de kommer att tillämpas. Det finns därför anledning att noga följa utvecklingen och vid behov precisera eller ompröva de angivna riktlinjerna. På andra områden saknas i huvudsak riktlinjer i propositionen, bl. a. gäller detta frågor om hur allmänheten berörs, arbetsmiljöfrågor, effekter på sysselsättning och på de anställdas möjligheter till inflytande, frågor om utbildning och kompetensuppbyggnad. I propositionen påpekas att flertalet av dessa frågor är föremål för särskilda utredningar och att regeringen avser att redovisa sina ställningstaganden i takt med att utredningarna redovisar sina resultat. Utskottet finner det angeläget att så sker, varvid den mer fullständiga bilden av ADB-verksamhetens förutsättningar och verkningar i statsförvaltningen torde komma att framträda.

De synpunkter av mer övergripande karaktär rörande riktlinjer för ADB i statsförvaltningen som utskottet här anfört bör ges regeringen till känna i anledning av vad som anförs i propositionen och motionerna 2264, 2322 och 2324 i nu berörda avsnitt.

Styrning av ADB i statsförvaltningen

I fråga om styrning av ADB i statsförvaltningen redovisas i propositionen bl. a. nya regler för handläggning av ADB-ärenden i samband med system-

investeringar. I flera av motionerna påpekas dock att förslagen i propositionen vad gäller beslut om större och viktigare ADB-projekt skulle komma att leda till onödigt byråkrati och minskat ansvar för myndigheterna. Vidare anförts att riksdagens roll i den föreslagna beslutsordningen är oklar och att riksdagen med denna beslutsordning kommer att i ökad grad få fatta konsekvensbeslut om medelstilldelning.

Utskottet vill beträffande vad som sägs i dessa frågor instämma i vad som understryks såväl i propositionen som i flera av motionerna, nämligen att det är angeläget att förbättra planeringen, styrningen och samordningen av ADB-användningen i statsförvaltningen. Utskottet vill i sammanhanget särskilt framhålla nödvändigheten av att förbättra statsmakternas insyn i användningen av ADB och av att ge statsmakterna bättre möjligheter att påverka inriktningen av ADB-användningen. Detta kräver att statsmakterna kommer in redan i ett tidigt skede av beslutsprocessen för större och viktigare projekt och att ett lämpligt utformat beslutsunderlag tas fram vid flera olika tillfällen. Vidare krävs att myndigheterna i sin planering tar hänsyn till att statsmakterna kan komma att förändra förutsättningarna för ADB-projektet. Som påpekas såväl i propositionen som i flera av motionerna så kan emellertid en ökad reglering i detta syfte medföra risk för byråkratisering. Utskottet är medvetet om att vissa sådana effekter kan vara svåra att undgå om statsmakterna vill få ett fastare grepp över utvecklingen. Regeringen bör emellertid vara uppmärksam på dessa problem vid utformningen av beslutsprocessen.

Enligt utskottets mening är det av stor vikt att den tilltänkta ordningen för beslut rörande ADB-projekt i statsförvaltningen utformas med hänsyn tagen till riksdagens särskilda behov. Riksdagen bör ges tillfälle att ta ställning till större och viktigare systeminvesteringar innan mer kostnadskrävande aktiviteter, som skulle riskera att inskränka riksdagens handlingsfrihet vid dess ställningstagande, har inletts i ett ADB-projekt. I normalfallet bör riksdagens ställningstagande följa när resultatet av en s. k. huvudstudie föreligger, men innan systemkonstruktion påbörjats. Givetvis bör riksdagen underställas ärendet på nytt för den händelse det fortsatta arbetet visar att huvudstudiens förutsättningar förändrats i viktiga hänseenden. Utskottet vill också understryka det angelägna i att arbetet planeras så att beslutstidpunkterna i så stor utsträckning som möjligt anpassas till budgetprocessen och till beslutsordningen i riksdagen. Enligt propositionen bör medel för anskaffning av datautrustning även fortsättningsvis anvisas samlat till datamaskinfonden. Utskottet har ingen annan mening men vill understryka vikten av att kostnaderna för datautrustning också redovisas i anslutning till redovisningen av budgetförslagen för respektive myndighet.

Vad utskottet här anför bör ges regeringen till känna. Ett riksdagens tillkännagivande av denna art torde i huvudsak tillgodose såväl motionen 2264 i vad avser yrkandet 2 som motionen 2321 i vad avser yrkandet 2.

Utskottet avstyrker samtidigt att riksdagen gör ett uttalande av den innebörd som föreslås i motionen 2324 yrkandet 4 i nu berört hänseende.

Systemutveckling och datordriftens organisation

Vad därefter gäller systemutvecklingen och datordriftens organisation har utskottet redan i det föregående markerat sin anslutning till huvudprinciperna i propositionen. Normalt bör sålunda ansvaret för ADB-verksamheten ligga hos den myndighet som ansvarar för verksamheten i övrigt. För datordriften bör eftersträvas att driften blir specifik för myndigheten (dedicering) och att en spridning av driftställen eftersträvas, inte minst i syfte att minska sårbarheten.

I motionen 2324 begärs ett uttalande att ansvarsgränserna för myndigheternas dataverksamhet bör sammanfalla med de i övrigt uppdragna gränserna och att vissa i motionen nämnda organ därför bör avvecklas. Utskottet avstyrker bifall till motionsyrkandet. I propositionen berörs inte enskilda frågor av den art motionären tar upp. Det bör inte heller riksdagen göra i nu förevarande sammanhang. Även om utskottet ovan ställt sig bakom principen om dedicering av datasystemen så kan i enskilda fall principen behöva vika för andra hänsyn.

I motionen 2264 återfinns ett antal yrkanden som rör möjligheterna att utveckla datakunnandet och datakapaciteten regionalt. Sålunda föreslås att frågan om regionala datacentraler prövas och att regeringen tar upp överläggningar med företrädare för landsting och kommuner om att regionalt placera dataspecialister. Vikten av ökad utbildning på ADB-området understryks och en samlad utbildningsplan för statliga ADB-användare begärs. Motionsyrkandena ligger såvitt utskottet kan finna väl i linje med vad som anförs i propositionen. Utvecklingen på dataområdet har på senare år gått i den riktning motionärerna eftersträvar. Antalet dataspecialister ute i landet har ökat. De riktlinjer för systemutveckling och datordrift som redovisas i propositionen bör liksom vissa förslag i motionen 2264 ytterligare underlätta en regional spridning av datakunnande och datakapacitet. Också enligt utskottets mening spelar utbildningen en betydelsefull roll härvidlag. I första hand bör det därvid ankomma på statens rationaliserings- och utbildningsmyndigheter att planera utbildningen. I fråga om det konkreta yrkandet om överläggningar med kommunförbunden bör det noteras att kontakter fortlöpande äger rum mellan de centrala statliga rationaliseringsorganen och kommunförbunden i dessa frågor. Det bör därför överlätas på regeringen att bedöma när och i vilka former kontakter av den art som föreslås i motionen bör tas.

Vad utskottet i det föregående anfört rörande systemutveckling och datordriftens organisation m. m. bör ges regeringen till känna.

I flera motioner tas den statliga dataservicebyrån DAFA upp till diskussion. I motionen 2264 begärs utredning av DAFA:s tekniska och marknadsmässiga förutsättningar och i motionen 2321 begärs en utredning syf-

tande till en begränsning av statens engagemang inom datatjänstområdet. DAFA:s särställning utreds av den s. k. monopolutredningen. Förslag i frågan kan väntas inom kort. Det finns enligt utskottets mening anledning att avvakta resultatet av detta utredningsarbete innan beslut fattas om ytterligare utredningsarbete. Yrkandet på denna punkt avstyrks sålunda.

Organisationsfrågor m. m.

I samtliga de motioner som väckts med anledning av propositionen understryks behovet av ökat parlamentarikerinflytande över ADB-frågorna i stort. I syfte att åstadkomma detta föreslås i flera av dem att någon form av datadelegation eller dataråd inrättas. Även föredraganden har i propositionen uttryckt förståelse för tankarna på någon form av dataråd som lämpligt forum för att diskutera större frågor av allmänt intresse när det gäller ADB men inte ansett att det nu är rätt tidpunkt att tillsätta ett organ av denna typ.

Utskottet har vid sin beredning av frågan funnit starka skäl tala för att en *datadelegation* knuten till regeringskansliet inrättas. Inrättandet av en sådan delegation skulle möjliggöra för representanter för riksdagspartierna, för arbetsmarknadens parter, kommunförbunden m. fl. att på ett övergripande sätt kunna följa datafrågorna, inklusive ADB i statsförvaltningen.

Delegationens huvuduppgift bör vara att bevaka utvecklingen av datoriseringen, främja kunskapsutvecklingen på området och föreslå åtgärder för att garantera en positiv utveckling av datoranvändningen i samhället under demokratisk styrning och kontroll. Här kan ingå att ta initiativ till utredningsarbete och andra åtgärder som bedöms erforderliga i syfte att bättre kunna följa ADB-utvecklingen inom statsförvaltningen och i samhället i stort. Delegationen bör även kunna få i uppgift att medverka i beredningen av viktigare beslut rörande statlig ADB-verksamhet.

I ett par av de väckta motionerna har man velat till en datadelegation eller liknande organ föra mycket specifika frågor rörande upphandling m. m. i fråga om ADB-projekt i statsförvaltningen. Utskottet har tidigare betonat vikten av att riksdagen ges tillfälle att ta ställning till viktigare datautvecklingsprojekt vid en tidpunkt när ett fylligt beslutsunderlag föreligger men innan mer kostnadskrävande aktiviteter, som skulle riskera att inskränka riksdagens handlingsfrihet vid dess ställningstagande, igångsatts. Som en del av riksdagens beslutsunderlag för olika konkreta projekt skulle även den av utskottet förordade datadelegationens bedömningar kunna vara av värde. I den utredning om den centrala myndighetsorganisationen avseende rationalisering och ADB ingår emellertid även att bedöma hur en särskild granskningsfunktion lämpligen bör organiseras. I direktiven pekas särskilt på möjligheterna att inrätta ett mindre organ i form av en delegation e. dyl. för att bl. a. granska viktigare ADB-projekt. Enligt direktiven kan emellertid även andra lösningar tänkas. Enligt utskottets mening

bör man mot denna bakgrund inte nu binda sig för den närmare utformningen av granskningsfunktionen. Utskottet vill emellertid understryka vikten av att en effektiv granskning kommer till stånd. Givetvis bör man vid den organisatoriska lösningen av denna fråga även beakta vad som utskottet tidigare anfört om önskvärdheten av att undvika onödigt byråkratisering.

Vad utskottet nu anfört rörande inrättande av en datadelegation innebär bifall i huvudsak till motionen 2323 yrkandet 1. Också yrkandet i motionen 2264 om att inrätta ett planeringsråd för att följa utvecklingen av det allmänna datanätet anser utskottet bli tillgodosett genom att en datadelegation inrättas liksom vissa av de synpunkter som förs fram i motionen 2324.

I och med att utskottet förordar att det inrättas en datadelegation med de uppgifter som beskrivits i det föregående torde vidare en rad av de motionsyrkanden om utredningar m. m. som väckts få anses vara tillgodosedda. Det gäller motionen 571 vari begärs en parlamentarisk utredning för att utarbeta principer och riktlinjer för datateknikens utveckling och användning, motionen 1109 om en översyn av formerna för samordningen av statens dataverksamhet, motionen 2321 – vari just begärs utredning och förslag om en datadelegation – i vad avser förslagen om utbyggd information och forskning inom ADB-området och om en expertgranskning med syfte att studera effekterna av och effektiviteten i statens hittillsvarande ADB-verksamhet samt motionen 2325 vari begärs en parlamentarisk utredning med uppdrag att föreslå förbättringar och regler för den statliga ADB-verksamheten i en rad i motionen nämnda hänseenden.

Vad slutligen gäller yrkandet 2 i motionen 2323 om en parlamentarisk utredning om datateknikens sårbarhets- och säkerhetsfrågor så avslog riksdagen nyligen ett yrkande av denna innebörd med hänvisning till att den s. k. sårbarhetskommittén befinner sig i slutfasen av sitt arbete (FöU 1978/79: 17). Vid inrättande av en datadelegation med den sammansättning och med de uppgifter som utskottet förordat skulle den parlamentariska bevakning av sårbarhets- och säkerhetsfrågorna som motionärerna efterlyser komma till stånd.

Vad utskottet nu anfört rörande inrättandet av en datadelegation bör ges regeringen till känna.

I ett par av de väckta motionerna begärs ändrade former för det ovan berörda *utredningsarbetet rörande organisation för de centrala myndighetsuppgifterna när det gäller rationalisering och ADB*. I motionen 2264 begärs att utredningen i fråga får parlamentarisk representation och därtill ges tilläggsdirektiv att närmare pröva ett mer decentraliserat alternativ vad gäller upphandlingsverksamheten. I motionen 2324 begärs en ny, parlamentariskt sammansatt utredning som bör starta sitt arbete så snart den pågående översynen är avslutad.

Enligt vad utskottet inhämtat kan förslag från utredningsmannen väntas redan till hösten. Det är mot den bakgrunden mindre lämpligt att nu ge

utredningsmannen tilläggsdirektiv och därtill ändra formen för utredningsarbetets bedrivande. Motionen 2264 avstyrks sålunda i denna del (yrkandet 8). Likaså avstyrks motionen 2324 på ifrågavarande punkt (yrkandet 5). Det bör knappast komma i fråga att riksdagen ger direktiv till regeringen att utreda en fråga innan nu pågående utredningsarbete avslutats och dess resultat prövats av regeringen.

I motionen 2324 (yrkandet 7) begärs ett uttalande att "det i 1977 års budgetproposition nämnda *förbudet för riksrevisionsverket att verka inom områden där statskontoret är aktivt*" upphävs. Det ställningstagande riksdagen gjorde år 1977 på finansutskottets hemställan (FiU 1976/77: 13) har enligt utskottets uppfattning inte den innebörd motionären vill ge det. Utskottet har inte anledning att ompröva det ställningstagande rörande formerna för samverkan mellan statskontoret och riksrevisionsverket som utskottet då gjorde. Yrkandet avstyrks.

I motionen 2321 begärs förslag till en *prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system* som svarar mot de verkliga kostnaderna. Utskottet har i sak ingen annan mening än motionärerna. I propositionen har anmälts att prissättningen på informationsuttag ur statliga ADB-system är en fråga som torde komma att medföra åtgärder från regeringens sida. Med hänsyn härtill torde någon särskild begäran från riksdagens sida inte vara erforderlig.

Medel till information

I propositionen begärs att ett anslag beräknas till Information om användningen av automatisk databehandling i statsförvaltningen. På denna hemställan yrkas avslag såväl i motionen 2322 (yrkandet 2) som i motionen 2324 (yrkandet 9). Också utskottet är av uppfattningen att något särskilt anslag inte är erforderligt och att hemställan i propositionen därför bör avslås. Som framhålls i motionen 2322 bör regeringen vid behov kunna utnyttja anslaget Viss rationaliserings- och utvecklingsverksamhet för motsvarande ändamål.

Utskottet hemställer

1. beträffande *fastställande av riktlinjer för ADB-verksamhet i statsförvaltningen m. m.* att riksdagen med anledning av propositionen såvitt nu är i fråga och motionerna 1978/79: 2264 yrkandena 1 och 9, 2322 yrkandet 1 och 2324 yrkandet 4 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.
2. beträffande *styrning av ADB i statsförvaltningen* att riksdagen med anledning av propositionen såvitt nu är i fråga, motionerna 1978/79: 2264 yrkandet 2 och 2321 yrkandet 2 samt med avslag på

- motionen 2324 yrkandet 4 såvitt nu är i fråga som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
3. beträffande *systemutveckling och datordriftens organisation* att riksdagen med anledning av propositionen såvitt nu är i fråga och motionen 1978/79: 2264 yrkandena 3, 4 och 6 samt med avslag på motionerna 2264 yrkandet 5, 2321 yrkandet 3 och 2324 yrkandet 8 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
 4. beträffande *inrättande av en datadelegation* att riksdagen med bifall till motionen 1978/79: 2323 yrkandet 1 och med anledning av motionerna 571, 1109, 2264 yrkandet 7, 2321 yrkandena 1 och 4, 2323 yrkandet 2, 2324 yrkandet 4 såvitt nu är i fråga och 2325 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
 5. beträffande *utredningsarbete rörande de centrala myndighetsuppgifterna när det gäller rationalisering och ADB* att riksdagen avslår motionerna 1978/79: 2264 yrkandet 8 och 2324 yrkandena 5 och 6,
 6. beträffande *uttalande om riksrevisionsverkets verksamhetsområde* att riksdagen avslår motionen 1978/79: 2324 yrkandet 7,
 7. beträffande *prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system* att riksdagen avslår motionen 1978/79: 2321 yrkandet 5,
 8. beträffande *medelsanvisning* att riksdagen med bifall till motionerna 1978/79: 2322 yrkandet 2 och 2324 yrkandet 9 avslår hemställan i propositionen om anslag till Information till statsmyndigheterna m. fl. om användningen av automatisk databehandling i statsförvaltningen.

Stockholm den 3 maj 1979

På finansutskottets vägnar
BJÖRN MOLIN

Närvarande: Björn Molin (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Knut Johansson (s), Torsten Gustafsson (c), Arne Pettersson (s), Anton Fågelsbo (c), Arne Gadd (s), Per-Axel Nilsson (s), Rolf Rängård (c), Anita Gradin (s), Olle Wästberg i Stockholm (fp), Rune Rydén (m), Karin Flodström (s), Göthe Knutson (m) och Axel Kristiansson (c).

Reservationer

1 beträffande *systemutveckling och datordriftens organisation* av Rune Rydén (m) och Göthe Knutson (m) som anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 18 börjar med "I flera" och som på s. 19 slutar med "avstyrks sålunda" bort ha följande lydelse:

I flera motioner tas den statliga dataservicebyrån DAFA upp till diskussion. I motionen 2264 begärs utredning av DAFA:s tekniska och marknadsmässiga förutsättningar och i motionen 2321 begärs en utredning syftande till en begränsning av statens engagemang inom datatjänstområdet.

Enligt utskottets mening behandlar propositionen alltför snävt frågeställningar kring dataservice och datatjänster samt statens egen verksamhet inom dessa områden. Det framgår dock av propositionen att staten till största delen är sin egen datatjänstproducent. I själva verket har statens engagemang inom datatjänstesektorn en betydande omfattning. Staten äger helt eller delvis nio dataserviceorganisationer vilka tillsammans omsätter ca 450 milj. kr./år och har ca 1 800 anställda. Därutöver har fyra sektorsinriktade datacentraler, riksförsäkringsverkets tekniska byrå, SCB:s datacentral, RSV:s datacentral och TSV:s datacentral, klara serviceroller. Deras sammanlagda "omsättning" kan uppskattas till ca 300 milj. kr./år och antalet anställda till ca 1 150. Inom datatjänstesektorn finns dessutom Statskonsult AB, som är landets största ADB-konsultföretag och har en årsomsättning på ca 70 milj. kr. och ca 300 anställda.

Staten har således ägarskap i 14 datatjänstorganisationer med sammanlagt ca 800 milj. kr. i årsomsättning och ca 3 250 anställda. Detta är ett betydande engagemang i relation till datatjänstesektorns totala omfattning i Sverige. Som jämförelse kan nämnas att de 27 dataserviceföretag som bildar servicebyråernas branschorganisation, SEBRO, under budgetåret 1978/79 tillsammans beräknas omsätta ca 600 milj. kr. Dessa 27 företag har ca 2 250 anställda.

Kostnaderna för den statliga databehandlingen kan uppskattas till 20–25 % av de totala databehandlingskostnaderna i landet, medan den statliga andelen i datatjänstebranschen är vida större. Utskottet vill ifrågasätta det lämpliga i att staten har en så dominerande ställning i denna bransch. Resultatet har blivit en skev konkurrenssituation, vilken bl. a. medfört att den helt dominerade delen av den databehandling som utförs på servicebyråvillkor utförs av statliga datacentraler.

Statens verksamhet inom datatjänstområdet är inte särskilt lyckosam. De flesta av de 14 organisationer som helt eller delvis är statsägda dras med betydande problem av olika slag. DAFA har en kombination av myndighets- och serviceuppgifter som i praktiken är svår att fullgöra. DAFA:s konkurrenskraft och serviceförmåga är låg. Genom höga priser och i skydd av sin monopolställning undandrar DAFA dessutom ca 7 milj.

kr. (budgetåret 1977/78) från de av regeringen beviljade anslagen till DAFA:s kunder och redovisar dessa medel som sin "vinst".

DAFA:s särställning är visserligen föremål för uppmärksamhet i den s. k. monopolutredningen. Vad utskottet anfört i det föregående liksom det förhållandet att DAFA måste anses vara överdimensionerad utgör enligt utskottets mening emellertid starka skäl för att i en särskild utredning kartlägga och framarbete riktlinjer för statens engagemang inom datatjänstområdet. En sådan utredning bör ges i uppgift att dels pröva lämpligheten av en så påtaglig statlig dominans inom en specifik sektor, dels undersöka om inte staten kan uppnå fördelar genom att i större utsträckning upphandla datatjänster från andra än statsägda tjänsteproducenter, dels utreda hur det statliga engagemang, som bedöms lämpligt inom sektorn, bör organiseras, dels också bedöma huruvida de organisationer som har en skyddad ställning och/eller myndighetsform bör ges en annan organisationsform.

Med det anförda tillstyrker utskottet bifall till yrkandena i fråga i motionerna 2264 och 2321.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. *beträffande systemutveckling och datordriftens organisation* att riksdagen med anledning av propositionen såvitt nu är i fråga och motionen 1978/79: 2264 yrkandena 3, 4 och 6 och med avslag på motionen 1978/79: 2324 yrkandet 8 bifaller motionerna 1978/79: 2264 yrkandet 5 och 2321 yrkandet 3 samt som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2 *beträffande inrättande av en datadelegation* av Rune Rydén (m) och Göthe Knutson (m) som anser att den del av utskottets yttrande på s. 19 som börjar med "Delegationens huvuduppgift" och slutar med "statlig ADB-verksamhet" bort ha följande lydelse:

En huvuduppgift för datadelegationen bör vara att bevaka utvecklingen av datoriseringen, främja kunskapsutvecklingen på området och föreslå åtgärder för att garantera en positiv utveckling av den offentliga sektorns datoranvändning under demokratisk styrning och kontroll. Häri kan ingå att ta initiativ till utredningsarbete och andra åtgärder som bedöms erforderliga i syfte att bättre kunna följa ADB-utvecklingen inom statsförvaltningen och i samhället i stort. Delegationen bör även kunna få till uppgift att medverka i beredningen av viktigare beslut rörande statlig ADB-verksamhet.

3 *beträffande prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system* av Rune Rydén (m) och Göthe Knutson (m) som anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 21 som börjar med "I motionen 2321" och slutar med "vara erforderlig" bort ha följande lydelse:

I motionen 2321 begärs förslag till *en prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system* som svarar mot de verkliga kostnaderna. I propositionen nämns i förbigående att enhetliga principer för närvarande saknas för prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system. Detta förhållande är enligt utskottets uppfattning ej tillfredsställande. Sådana omfattande avtal mellan privata institutioner och dataföretag som finns i dag bör framgent baseras på en rimlig kostnadstäckning för den statliga verksamheten. Expeditionskungörelsen kan härvid ej vara tillämplig eller ge erforderligt stöd vid prissättning. Enligt utskottets mening bör regeringen därför arbeta fram regler för prissättningen på förevarande område.

dels utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system* att riksdagen med bifall till motionen 1978/79: 2321 yrkandet 5 hos regeringen begär förslag till prissättning på informationsuttag ur statliga ADB-system som svarar mot de verkliga kostnaderna.

Innehåll

Inledning	1
Propositionen	1
Motionerna	11
Utskottet	14
Principiella synpunkter i fråga om fastställande av riktlinjer för ADB-verksamhet i statsförvaltningen	14
Styrning av ADB i statsförvaltningen	16
Systemutveckling och datordriftens organisation	18
Organisationsfrågor m. m.	19
Medel till information	21
Hemställan	21
Reservationer	23