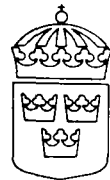


Konstitutionsutskottets betänkande

1986/87:29

om ledningen av den statliga förvaltningen (prop.
1986/87:99 och 100 [delvis] jämte motioner)



KU
1986/87:29

Sammanfattning

I betänkandet behandlas regeringens proposition om ledningen av den statliga förvaltningen samt de elva motioner som väckts med anledning av propositionen. Samtidigt behandlar utskottet ett flertal under den allmänna motionstiden 1987 väckta motioner och motionsyrkanden med anknytning till propositionen. De flesta av dem har överlämnats till konstitutionsutskottet från de andra utskott som har yttrat sig över olika delar av propositionen, nämligen finans-, lag-, trafik-, närings- och arbetsmarknadsutskotten. Yttrandena finns i *bilagor* till betänkandet. Även ett avsnitt av budgetpropositionen som tar upp arbetet med regelförenkling och delegering hos de statliga myndigheterna behandlas.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag till allmänna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen. Förslagen till lag med instruktion för riksdagens revisorer, lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser och ändring i lagen om offentlig anställning m.m. tillstyrks med en mindre ändring i förslaget till lag med instruktion för riksdagens revisorer. Vidare tillstyrker utskottet förslaget till ramanslag för riksrevisionsverket.

Förslaget att bemyndiga regeringen att besluta i frågor som rör dels affärsverkskoncernernas organisation, dels affärsverkens förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag avstyrks. Riksdagen föreslås i stället uttala att liksom hittills bör bemyndiganden till regeringen i organisations- och bolagsfrågor avse ett särskilt affärsverk och innehålla beloppsgränser eller andra restriktioner. Ett förslag att bemyndiga regeringen att inrätta särskilda tjänster för verkschefer m.fl. tillstyrks.

Med anledning av en motion föreslås riksdagen uttala sig för att statskontorets rådgivande ledningsorgan får parlamentarisk representation. I övrigt avstyrks de motioner som behandlas i ärendet. Vissa av dem anser utskottet vara besvarade med de uttalanden som utskottet gjort.

Ett stort antal reservationer och särskilda yttranden har avlämnats.

I *proposition 1986/87:99* föreslår regeringen

1. att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad statsrådet Holmberg inledningsvis anfört,

2. att riksdagen antar förslag till

a. lag med instruktion för riksdagens revisorer,

b. lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,

c. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),

d. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning,

3. att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen som statsrådet Holmberg i propositionens bilaga 1 förordat beträffande föreskrifter (avsnitt 3), styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning (avsnitt 4) samt revision (avsnitt 5), stabsmyndighetens roll (avsnitt 6), chefsförsörjning (avsnitt 7), myndigheternas ledning (avsnitt 8) och affärsverken och deras dotterbolag (avsnitt 9).

4. att riksdagen till riksrevisionsverket för budgetåret 1987/88 anvisar ett ramanslag av 115 963 000 kr.,

5. att riksdagen bemyndigar regeringen att, med beaktande av de riktlinjer som riksdagen har godkänt om affärsverkens investeringar, verksamhet och finansiering, besluta i frågor som rör *dels* affärsverkskoncernernas organisation, *dels* affärsverkens förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag,

6. att riksdagen bemyndigar regeringen att inrätta särskilda tjänster för verkschefer m.fl.,

7. att riksdagen tar del av vad statsrådet Holmberg i övrigt har anfört i bilaga 1 under avsnitten 3–9 och om de allmänna förutsättningarna för utvecklingen av den statliga verksamheten (avsnitten 1 och 2),

8. att riksdagen godkänner de riktlinjer för förordnandepension som statsrådet Johansson har förordat i bilaga 2 (avsnitt 7),

9. att riksdagen godkänner de riktlinjer som statsrådet Johansson har förordat i bilaga 2 för pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet (avsnitt 8),

10. att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad statsrådet Johansson i bilaga 2 har anfört om utveckling av budgetprocessen och fortsatta försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar samt vad statsrådet Johansson anfört om lönesättningen för chefer.

Propositionen har vad avser punkterna 1–7 föredragits i regeringen av statsrådet Holmberg, 8–10 av statsrådet Johansson.

I *proposition 1986/87:100, bilaga 2*, Gemensamma frågor, punkt 1 Regelförenkling och delegering föreslår regeringen att riksdagen bereds tillfälle att ta del av vad statsrådet Holmberg anfört.

Motion väckt med anledning av proposition 1986/87:87

1986/87:N152 av Ivar Franzén m.fl. (c) vari yrkas såvitt nu är i fråga

5. att riksdagen beslutar avslå proposition 1986/87:99 i den del som rör förslaget om att regeringen skall bemyndigas, utan beloppsgränser, att besluta i bolagsfrågor i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motioner med anledning av proposition 1986/87:99

1986/87:K105 av Lena Öhrsvik (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om försöksverksamhet även med flerårsram för sakanslag.

1986/87:K106 av Daniel Tarschys (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som sägs i motionen om behovet av en utredning om spörsmålsinstitutet.

1986/87:K107 av Margit Gennser (m) vari yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts om den nödvändiga särbehandling av den dömande verksamheten, domstolarna och domarna som berörs i propositionen.

1986/87:K108 av Inga-Britt Johansson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om arbetsgivarorganisation för affärsverken och deras bolag.

1986/87:K109 av Lennart Alsén och Lars Ernestam (båda fp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad vi i motionen har anfört angående riktlinjer för förvaltningen,

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad vi i motionen har anfört angående riksdagens kontroll av förvaltningen och regeringen.

1986/87:K110 av Rune Ångström (fp) vari yrkas att riksdagen uttalar sig för att så länge statskontoret inte är ett renodlat stabsorgan åt regeringen ett parlamentariskt inflytande bör finnas kvar i statskontorets ledning.

1986/87:K111 av Birgit Friggebo m.fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad vi i motionen anfört angående de allmänna riktlinjer för myndigheternas ledning som angivits i motionen.

1986/87:K112 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas såvitt nu är i fråga

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anføres om specialdestinerade statsbidrag.

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anføres om frikommunförsökens problematik,

3. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anføres om räckvidden av den s.k. begränsningsregeln,

4. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anføres rörande effektivitet och produktivitet i förvaltningen.

5. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om inre organisation,

6. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om chefsfunktion och ledningsfilosofi,

7. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om parlamentariska lekmannastyrelser,

9. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om tillsättning av vissa chefstjänster,

10. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om bolagisering,

11. att riksdagen avslår regeringens förslag rörande arbetsgivarorganisation för delar av den statliga sektorn,

12. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om fackliga relationer.

1986/87:K113 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om innebörden av bestämmelsen i RF 11:7,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ny verksamhetsordning,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om riksrevisionsverkets ställning.

1986/87:K114 av Lennart Andersson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om arbetsgivarfunktionen inom affärsverkskoncernerna.

1986/87:K115 av Anders Björck m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om regeringens utrymme för styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheterna,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om domstolarnas självständiga ställning,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ramlagar,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om riksdagens kontrollmakt,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ansvaret för förvaltningsrevision av statsverksamheten,

7. att riksdagen, med avslag på propositionen såvitt gäller förflyttning av chefer, hos regeringen begär nytt förslag i enlighet med de riktlinjer som anges i motionen,

8. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om lekmannastyrelsernas uppgift i centrala myndigheter,

9. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående framtida förändringar av affärsverken.

10. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående risken för bristande kontrollsystem för affärsverken.

Motioner från allmänna motionstiden 1987

1986/87:K206 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas såvitt nu är i fråga

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ramlagar och generalklausuler.

15. att riksdagen hos regeringen begär utredning om en förstärkning av riksdagens kontrollmakt i enlighet med vad som i motionen anförts.

1986/87:K209 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att varje lagproposition, som avses medföra senare verkställighetsföreskrifter, även skall innehålla fullständig text till den förordning, som regeringen sedermera avser att utfärda i den händelse propositionen antas.

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att varje myndighet, statlig eller kommunal, som genom lag eller förordning tillagts rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter, i samband med utfärdandet av sådana alltid skall överlämna erforderligt antal exemplar därav till det riksdagsutskott, inom vilket propositionen behandlats, för kontroll av att texten överensstämmer med vad riksdagen beslutat och intet därutöver.

1986/87:K232 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) vari yrkas såvitt nu är i fråga

4. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om ramlagstiftning, om delegering av normgivning och om registrering av sådan normgivning.

7. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om revisionsverksamheten.

1986/87:K501 av Marianne Karlsson (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att välja suppleanter till statliga myndigheters styrelser.

1986/87:K502 av Birgitta Johansson och Iréne Vestlund (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande för- och efternamn samt partibeteckning.

1986/87:Fi406 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision i enlighet med de riktlinjer som redovisas i motionen.

1986/87:Fi408 av Görel Bohlin (m) och Anita Modin (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av auktoriserade revisorer för varje försäkringskassa.

1986/87:Fi415 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari med hänvisning till vad som anförts i motion 1986/87:K229 yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad vi i motionen anført angående en översyn av riksdagens kontrollmakt.

1986/87:T214 av Rolf Clarkson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående överförande av affärsverken till aktiebolagsform,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om sammanförande av den myndighetsutövande verksamheten till kommunikationsdepartementet underställda verk till en gemensam myndighet,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under rubriken Utförsäljning av dotterbolag om skyndsamt försäljning av dessa,
4. att riksdagen uttalar sig för att affärsverkens monopol skall minimeras.

1986/87:T232 av Rolf Clarkson m.fl. (m) vari yrkas såvitt nu är i fråga

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anføres under avsnittet "Affärsverken".

1986/87:T233 av Olle Grahn m.fl. (fp) vari yrkas såvitt nu är i fråga

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anføres om en uppdelning av televerket i en nätdel och en eller flera driftdelar och att de senare läggs ut via ett anbudsförfarande,
13. att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att presentera förslag till en överföring av den konkurrensutsatta delen av televerkets verksamhetsområde till ett eller flera fristående bolag.

1986/87:T812 av Rolf Clarkson m.fl. (m) vari yrkas såvitt nu är i fråga

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Televerkets företagsform,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Myndighetsutövande verksamhet,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Televerkets dotterföretag m.m.,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet TELI.

1986/87:T814 av Olle Grahn m.fl. (fp) vari yrkas såvitt nu är i fråga

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om den konkurrensutsatta verksamheten vid televerket,
4. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att utifrån de riktlinjer som anges i motionen lägga fram förslag om dels televerkets ansvar och organisation, dels statens engagemang i övrigt på teleområdet.

1986/87:N353 av Kjell Nordström m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts om att få till stånd en

utveckling och förbättring av de statliga företagens, verkens och myndigheternas årsredovisningar.

KU 1986/87:29

(Motionen behandlas i detta betänkande endast såvitt avser andra verk och myndigheter än affärsverken.)

1986/87:N354 av Carl Bildt m.fl. (m) vari yrkas såvitt nu är i fråga

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till omorganisation av affärsverken i enlighet med vad som i motionen anförts.

Utskottet

1. Inledning

I propositionen behandlas ledningen av den statliga förvaltningen. De förslag som presenteras syftar till att förstärka riksdagens och regeringens styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete. Huvuduppgiften är härvid att säkerställa att verksamhetens inriktning stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar och att kontrollera att tillfredsställande effekter uppnås med givna ekonomiska ramar för verksamheten.

Propositionen bygger främst på verksledningskommitténs förslag vilka i sin tur i viss utsträckning går tillbaka på förvaltningsutredningens överväganden i betänkandet (SOU 1983:39) Politisk styrning – administrativ självständighet. Verksledningskommittén avgav i augusti 1985 dels huvudbetänkandet (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, dels betänkandet (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag. I kommittén ingick företrädare för de fyra största politiska partierna. I propositionen tas också upp frågor som behandlats av utredningen om formerna för riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets insyn i och granskning av statliga aktiebolag (se Ds C 1986:5, Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser). Ytterligare en utredning vars förslag delvis tas upp i detta sammanhang är utredningen om den statliga redovisningsrevisionen (se Ds C 1986:13, Samverkan mellan redovisnings- och förvaltningsrevision).

Propositionen har föranlett elva motioner. Ett motionsyrkande har av utskottet med eget yttrande (KU 1986/87:13 y) överlämnats till arbetsmarknadsutskottet. Vidare behandlas ett stort antal under den allmänna motions tiden 1987 väckta motioner och motionsyrkanden med anknytning till propositionen. De flesta av dem har överlämnats till utskottet från andra utskott som yttrat sig över propositionen (se nedan). Även det avsnitt av budgetpropositionens bilaga 2 Gemensamma frågor som behandlar arbetet med regelförenkling och delegering hos de statliga myndigheterna tas upp.

På utskottets hemställan har yttrande över propositionen avgetts av finans-, trafik-, närings- och arbetsmarknadsutskotten. Övriga utskott har beretts tillfälle att yttra sig. Yttrande har kommit in från lagutskottet.

2. Propositionens grundsyn (prop. s. 11–22)

Grundprincipen för förnyelsearbetet skall enligt propositionen vara en effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan. De offentliga

tjänsterna bör utvecklas och förbättras samtidigt som kostnaderna minskas. Förslagen i propositionen gäller den statliga förvaltningen, men förändringar måste ske på alla nivåer. I det sammanhanget erinrar civilministern bl.a. om det s.k. frikommunförsöket och den pågående översynen av de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna. Även kommande förslag om vidareutveckling av den kommunala demokratin framhålls.

I propositionen slås fast att den svenska statsförvaltningen skall vara rättskännande, öppen, effektiv, smidig och serviceinriktad. Dess verksamhet skall vara ett utflöde av folkviljan genom den demokratiska beslutsprocessen. Civilministern anser att regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än i dag. Samtidigt bör myndigheterna ges ansvar och befogenheter som gör det möjligt för dem att effektivt fullgöra sina uppgifter.

Det konstateras i propositionen att vi i Sverige har en unik tudelning mellan regeringsmakt och myndighetsutövning. Förvaltningen bör vara självständig och stå fri från de politiska beslutsfattarna. Skiljelinjen har fått sitt organisatoriska uttryck i att regeringens kansli och myndigheterna hålls åtskilda.

Samtidigt framhålls att i situationer där medborgarna uppfattar myndigheternas handlande som bristfälligt riktas kritiken ofta mot den centrala politiska ledningen i regeringen och riksdagen. Det bör, heter det i propositionen, visserligen vara en strävan att myndigheterna själva skall rätta till brister i umgänget med medborgarna, men det är ofrånkomligt att regeringen får stå till svars för förvaltningens verksamhet. I vårt demokratiska system är det hos de centrala politiska organen som det slutliga ansvaret skall utkrävas.

Det framhålls att riksdagen och regeringen därvid har olika roller. Riksdagen stiftar de lagar som förvaltningen har att tillämpa och beviljar medel till förvaltningens verksamhet. I övrigt är det främst regeringen som leder förvaltningsmyndigheterna. Regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen. Riksdagen kontrollerar sedan på olika sätt att regeringens styrande insatser står i överensstämmelse med riksdagens beslut.

I svensk parlamentarisk praxis betonas enligt propositionen regeringsmakten starkt. Den traditionen bör givetvis inte hindra att riksdagen aktivt följer tillämpningen av viktiga beslut. Av vikt är också att riksdagen får tillfälle att lära känna förvaltningens vardag.

Det är enligt propositionen å andra sidan förenat med klara olägenheter att riksdagen fattar detaljerade beslut gällande myndigheternas sätt att fullgöra sina uppgifter. Riksdagens beslut om organisationsutformning bör därför koncentreras till vad som kan betecknas som förvaltningens struktur. Dit hör frågor om huvudmannaskap, verksamhetsformer, finansieringsformer liksom övergripande frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter inom en sektor eller ett politikområde.

Enligt motion K115 (m) ger propositionen uttryck för en annan syn på statlig förvaltning och offentlig maktutövning än den som moderata samlingspartiet står för. Den viktigaste skillnaden är att regeringen i princip inte ser någon gräns för den offentliga maktutövningen gentemot medborgarna och samhället i övrigt. Regeringen anser att myndigheterna skall ha ett

omfattande ansvar för planering och styrning av samhällslivet.

Mot bakgrund av den roll som regeringen vill ge myndigheterna är det enligt motionen naturligt att föreslå dels fler ramlagar, dels en ökad politisk styrning. En sådan utveckling kommer att minska riksdagens betydelse. Därigenom minskar medborgarnas möjligheter att påverka den offentliga maktutövningen. Även den enskildes rättssäkerhet urholkas. En ökad politisering av statsförvaltningen drabbar professionalismen och kompetensen. Därigenom skapas också en ökad hörsamhet mot regeringsmakten som drabbar riksdagens maktutövning och som bidrar till oklara ansvarsförhållanden.

I de övriga motionerna berörs propositionens grundsyn mer kortfattat. I motion K113 (c) har man inga invändningar mot den allmänna strävan att öka effektiviteten i förvaltningsarbetet som på olika sätt kommer till uttryck i propositionen. Däremot betecknas förslagen i propositionen om ökad direkt styrning av myndigheterna från regeringens sida som i vissa avseenden motsägelsefulla och otillfredsställande analyserade. Enligt motion K111 (fp) är det en bärande tanke i vårt statsskick att regeringen inför riksdagen skall vara ansvarig för förvaltningen. Utan en skyldighet och en förmåga för regeringen att aktivt leda arbetet inom statsförvaltningen brister den ansvars- och befogenhetskedja som utgör förutsättningen både för demokratin och parlamentarismen. Även vpk-motionen (K112) betonar att man på sikt måste låta folksuveränitetsprincipen vinna ökat utrymme på den gamla maktodelningsprincipens bekostnad. Detta är en konsekvens av parlamentarismen.

Enligt utskottet är det viktigt att slå fast att den offentliga maktens gränser skall dras genom beslut fattade i demokratisk ordning. Oavsett om dessa beslut innebär en vidgning eller inskränkning av den offentliga makten skall de fattas av de folkvalda organen och utföras av myndigheterna.

Till skillnad mot vad som hävdas i motion K115 (m) syftar enligt utskottets uppfattning inte propositionens förslag till någon ändrad gränsdragning mellan offentlig och privat sektor. I detta hänseende är förslaget neutralt. Det syftar däremot till att öka de folkvalda organens möjligheter att styra förvaltningen. Till styrning hör då självfallet också kontroll av att myndigheterna inte överskrider de gränser för den offentliga makten som dragits upp genom politiska beslut.

Propositionen handlar i första hand om den statliga förvaltningen. För vad som utträttas inom denna har – som understryks i propositionen och i motionerna K111 (fp) och K112 (vpk) – regeringen i enlighet med parlamentarismens princip ett ansvar inför riksdagen. Regeringen har således en skyldighet att aktivt leda arbetet inom statsförvaltningen. Mot denna skyldighet måste svara tillräckliga ledningsinstrument. I huvudsak existerar sådana i dag. En viss förstärkning behövs emellertid och föreslås i propositionen.

Utskottet anser det emellertid viktigt, som också betonas i propositionen och motionerna K113 (c) och K115 (m), att inte skiljelinjen mellan politik och förvaltning suddas ut. Särskilt betydelsefullt är det att denna gränsdragning iakttas på områden som är känsliga från rättssäkerhetssynpunkt. I ett rättssamhälle bör inte politiker i regering eller riksdag direkt blanda sig i hur

myndigheter handlägger enskilda ärenden utan främst verka genom generella beslut. Mot bakgrund av de stora förändringar som den statliga förvaltningsverksamheten genomgår måste man dock från tid till annan se över hur den politiska styrningen av förvaltningen lämpligen bör ske. Det är detta som sker i propositionen.

I sitt huvudanförande kommer civilministern också in på frikommunförsöket och de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna. Både demokratiska skäl och effektivitetsskäl talar enligt civilministern för att staten bör minska sin detaljstyrning av kommunerna. Frågorna tas upp i motion K112 (vpk).

Beträffande frikommunförsöket framhålls i motionen att detta inte får leda till en uppluckring av en klar och genomgående ansvarsfördelning i kommunerna och till ökade olikheter kommunerna emellan. För rättssäkerhetens skull måste det råda en någorlunda genomgående och igenkännlig ansvarsfördelning och organisation.

Den av riksdagen år 1984 beslutade försöksverksamheten med ökad kommunal självstyrelse (prop. 1983/84:152, KU 32, rskr. 368) skall pågå under tiden den 1 juli 1984 till den 31 december 1988. Försöksverksamheten innebär bl.a. att de nio kommuner och tre landstingskommuner som omfattas av försöket skall kunna få dispens från statliga regler som verkar onödigt styrande på kommunal verksamhet. Avsikten är att verksamheten efter utvärdering skall ligga till grund för mera generella överväganden.

För försöksverksamheten skall enligt 1984 års proposition gälla vissa begränsningar med hänsyn till vitala samhällsintressen. Sälunda måste de centrala politiska organen ha möjlighet att genomföra en politik för landet som helhet, t.ex. vad gäller likvärdig standard och rättvist fördelad samhällsservice. Det kunde enligt propositionen inte heller bli fråga om att ta bort de bestämmelser som har kommit till för att garantera de enskildas rättssäkerhet. Med anledning av en vpk-motion underströk utskottet i samband med behandlingen av propositionen att försöksverksamheten inte fick leda till att grundläggande krav i samhällsverksamheten åsidosätts. Utskottet vidhåller denna ståndpunkt och föreslår att motionen K112 yrkande 2 förklaras besvarad med detta.

När det gäller de specialdestinerade statsbidragen till kommunerna förklarar sig motionärerna i K112 (vpk) vara bestämda motståndare till att de minskar, eftersom de ser dessa bidrag som mycket viktiga styrinstrument.

Frågan har tagits upp i finansutskottets yttrande. Finansutskottet hänvisar till att det nyligen (FiU 1986/87:20) avstyrkt flera motioner med krav på en avveckling av de specialdestinerade bidragen. Finansutskottet har samtidigt framhållit att detta inte hindrar att bidragens utformning och omfattning kan behöva ses över och ändras. I budgetpropositionen anmäls att en interdepartemental arbetsgrupp under våren 1987 kommer att kartlägga och analysera de specialdestinerade bidragen och deras fördelning, effekter m.m. Eftersom motionärernas synpunkter i allt väsentligt är tillgodosedda med detta ställningstagande finns det enligt finansutskottets mening ingen anledning att göra ytterligare ett uttalande av det slag som begärs i motionen. I en avvikande mening från finansutskottets borgerliga ledamöter framhålls att kommunbidragssystemet bör ges en mer generell utformning. Systemet med

specialdestinering bör därför minska i omfattning.

Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen är det enligt utskottets uppfattning angeläget att de specialdestinerade bidragens effekter på kommunerna ses över på det sätt som angetts av regeringen. Innan denna översyn slutförts bör, såsom finansutskottet uttalat, inga ställningstaganden från riksdagens sida göras. Enligt utskottet bör motion K112 yrkande 1 avslås.

Frågan huruvida domstolarna omfattas av förslagen i propositionen tas upp i två motioner. Enligt motion K107 av Margit Gennser (m) är propositionen inte helt klar på denna punkt. I de delar av propositionen som närmare behandlar "myndighetschefer" och "myndigheternas ledning" görs i en hel del fall uttryckliga hänvisningar utan inskränkningar till domare och "domstolschefer". Enligt motionen bör riksdagen undanröja de oklarheter som finns i propositionen. I motion K115 (m) förutsätts att förslagen i propositionen avseende styrning av myndigheter och åtgärder avseende myndighetschefer inte skall förändra domstolarnas självständiga ställning. Detta bör understrykas genom ett uttalande till regeringen.

Enligt regeringsformens terminologi (se prop. 1973:90 s. 232 f.) är samtliga statliga och kommunala organ med undantag av riksdagen och de kommunala beslutande församlingarna myndigheter. Detta gäller alltså även i fråga om regeringen och domstolarna. Andra myndigheter än domstolarna kallas förvaltningsmyndigheter, dock inte regeringen.

Någon oklarhet på denna punkt anser utskottet inte föreligga. Som framgår redan av titeln på propositionen avser den nämligen den statliga förvaltningen (som lyder under regeringen). När det på åtskilliga ställen i propositionen och även i detta betänkande står talat om "myndigheter" och "myndighetschefer" bör det således läsas som om det stod "förvaltningsmyndigheter" resp. "chefer för förvaltningsmyndigheter". Utskottet vill också erinra om den grundlagsskyddade rättsställning som de ordinarie domarna åtnjuter (se RF 11:5). Någon ändring härvidlag föreslås inte i propositionen.

Ett tillkännagivande till regeringen på denna punkt är enligt utskottet överflödigt. Motionerna K107 och K115 yrkande 3 avstyrks.

3. Konstitutionella frågor (prop. s. 24–28)

Regeringen har enligt 1 kap. 6 § regeringsformen till uppgift att styra riket under ansvar inför riksdagen.

Vad det närmare innebär att regeringen styr riket kan endast delvis utläsas av regeringsformen. Av 8 kap. framgår att regeringen har en omfattande egen normgivningskompetens. Vidare gäller enligt 9 kap. att statens medel och övriga tillgångar står till regeringens disposition i enlighet med riksdagens föreskrifter. Regeringens ansvar för utrikespolitiken regleras i 10 kap. och om dess uppgifter som rikets högsta myndighet finns regler i 11 kap. Slutligen ges i 13 kap. regeringen särskilda befogenheter i krig och krigsfara.

Allt som ingår i den styrande makten är emellertid inte omnämnt i regeringsformen. Principiellt kan den styrande funktionen uppfattas som en restfunktion, först och främst i förhållande till riksdagens uppgifter.

De statliga förvaltningsmyndigheterna är tillförsäkrade en bestämd *själv-*

ständighet gentemot regeringen. Enligt 11 kap. 7 § regeringsformen är det inte tillåtet för regeringen, inte heller för riksdagen, att bestämma hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag. Det bör också framhållas att redan i den i 1 kap. 1 § regeringsformen fastslagna principen att den offentliga makten utövas under lagarna ligger en viktig begränsning i regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna.

Utänför begränsningsregeln i RF 11:7 faller främst vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande, t.ex. järnvägsdrift, anläggande av vägar, polisens operativa verksamhet, även om detta handlande i stort är reglerat genom författning.

Vad som sägs i begränsningsregeln har enligt propositionen inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden. Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning. Naturligtvis kan begränsningsregeln ge upphov till definitions- och avgränsningsproblem. Bl.a. har anförts, framhålls det i propositionen, att den sfär som inte träffas av förbudet är så liten att den saknar praktisk betydelse. Civilministern delar inte den uppfattningen och ger en rad exempel på verksamheter som enligt hans uppfattning inte rimligen täcks av begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning.

Civilministerns slutsats blir att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation.

Som nyss angavs anser man i motion K113 (c) att förslagen i propositionen i vissa avseenden är motsägelsefulla. De principiella problem som finns inneslutna i förhållandet mellan myndigheternas självständighet och ökad direktstyrning av myndigheterna från regeringens sida har enligt motionen inte analyserats på ett tillfredsställande sätt. Det gäller bl.a. resonemangen i propositionen om tillämpningen av bestämmelsen i RF 11:7 som i sig sägs innesluta en lång förvaltningsrättslig tradition, som ur rättssäkerhetssynpunkt visat sig vara av stort värde.

Enligt motion K115 (m) är regeringens möjlighet att styra förvaltningsmyndigheterna mer begränsad än vad propositionen ger uttryck för. Betydelsen av det skydd för förvaltningsmyndigheternas relativa självständighet i väsentliga avseenden som gällande grundlagsreglering innebär får inte nedvärderas.

I vpk-motionen (K112) är angreppspunkten den motsatta. Propositionens tolkning av begränsningsregeln i RF 11:7 ifrågasätts såsom alltför vidsträckt. Enligt motionen har, inte minst från förvaltningshåll, funnits en benägenhet att vidga tolkningen därhän, att lagstiftaren utesluts från all tillämpning. Detta är enligt motionen en orimlig övertolkning. Lagstiftaren har enligt motionen rätt att medelst hur utförliga yttranden som helst styra tillämpningen, så länge yttrandena är generella.

Det är enligt utskottets mening värdefullt att frågan om det konstitutionella utrymmet för regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna blivit så ingående penetrerad vid beredningen av detta ärende. En betydande enighet har därvid uppnåtts om tolkningen av begränsningsregeln i RF 11:7.

Utskottet har heller ingen annan mening än den som kommer till uttryck i propositionen vilken i sin tur överensstämmer med vad förvaltningsutredningen, verksledningskommittén och flertalet remissinstanser uttalat. På en punkt har det rätt delade meningar under beredningsarbetet och det gäller omfattningen av det område som inte täcks av förbudet i RF 11:7. Utskottet delar här den bedömning som görs i propositionen. Med hänvisning till det anförda avstyrks motionerna K112 yrkande 3, K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och K115 yrkande 1.

I propositionen tas därefter upp de *informella kontakterna mellan regeringskansliet och myndigheterna*. Sådana kontakter betraktas enligt propositionen av alla som helt naturliga och förekommer dagligen, inte minst mellan icke-politiska tjänstemän i regeringskansliet och tjänstemän hos andra myndigheter.

Enligt civilministern bör kontakter inom området för regeringsformens begränsningsregel i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med detta lagrum och bör för regeringens del skötas på tjänstemannanivå. Det yttersta ansvaret för prövningen i det enskilda fallet har givetvis myndigheterna.

Den från informationssynpunkt mest betydelsefulla typen av informella kontakter är enligt propositionen den, där viktigare regeringsbeslut närmare klargörs, preciseras och motiveras. Behovet av informella kontakter har också i många sammanhang betonats från myndigheternas sida.

Beträffande de informella kontakterna framhålls i motion K115 (m) att stadgandet i 11 kap. 7 § regeringsformen utgör ett hinder för regeringen att på något sätt påverka myndigheterna på de områden som omfattas av stadgandet. Styrningen av myndigheterna från regeringens sida skall ske genom offentliga, formella regeringsbeslut. Den art av dolda regeringskontakter med myndigheter som föreslås i propositionen öppnar möjlighet för en grundlagsstridig styrning av myndigheterna. Det innebär en underminering av möjligheterna till demokratisk kontroll och en allvarlig fara för minskad rättssäkerhet för medborgarna.

Även i centermotionen (K113) kritiserar propositionens resonemang om informella kontakter. Det som sägs på denna punkt innebär enligt motionen i själva verket att staketet mellan regeringsbeslut och myndighetsavgöranden på ett försåtligt sätt rivs upp. Propositionen ger resonemangsvis sanktion åt informella kontakter för påverkan från departementen och deras tjänstemän just i de avgöranden som regleras i RF 11:7.

Enligt utskottets uppfattning finns ett stort behov av informella kontakter mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringskansliet. Åtskilliga myndigheter har själva vittnat om detta behov i sina remissyttranden över förvaltningsutredningens och verksledningskommitténs betänkanden. Genom sådana kontakter kan regeringen hållas informerad om den aktuella situationen på olika myndighetsområden. Myndigheterna kan å sin sida via informella kontakter få regeringens intentioner och krav på myndigheterna klarlagda. Det är enligt utskottet över huvud taget svårt att föreställa sig en smidigt och väl fungerande förvaltningsapparat utan informella kontakter av olika slag.

Det finns emellertid problem förknippade med dessa kontakter. Den tudelning mellan regeringskansli och myndigheter som är karakteristisk för den svenska statsförvaltningen innebär att offentlighetsprincipen blir tillämplig på den dokumenterade kommunikation som sker mellan regering och myndigheter. Denna princip får inte urholkas genom att viktig information förmedlas via muntliga, icke-offentliga kanaler. Alla informella kontakter har heller inte denna karaktär. Hit kan nämligen enligt propositionen också räknas offentliga anföranden och uttalanden av företrädare för regeringen och myndigheterna.

Det svenska systemet kännetecknas vidare av att regeringsbesluten fattas av regeringen som ett kollektiv, inte av de enskilda regeringsledamöterna. Att de informella kontakterna innebär vissa risker för ministerstyre kan inte förnekas. Därför bör dessa kontakter vara mer inriktade på information än på styrning.

Ett särskilt problem utgör informella kontakter i samband med sådan ärendehandläggning hos myndigheterna som avses i RF 11:7. Det torde inte vara möjligt att helt undvika informella kontakter ens i dessa sammanhang. Enligt utskottets uppfattning måste dock återhållsamheten vara mycket stor. I särskilt hög grad bör de informella kontakterna på detta område avse informationsutbyte. Det finns slutligen anledning för utskottet att understryka att oavsett vilka informella kontakter som förekommit bär myndigheterna det fulla och slutliga ansvaret för besluten i de enskilda fallen.

Med det anförda kan motionerna K113 yrkande 1 och K115 yrkande 2 anses besvarade av utskottet.

Frågan om det konstitutionella utrymmet för regeringens styrning av myndigheterna har ett samband med vad som behandlas i motion K106 av Daniel Tarschys (fp). Motionären anser att propositionens grundsyn på förhållandet mellan regeringen och statsförvaltningen har vissa konsekvenser för utformningen av *spörsmålsinstitutet*. Riksdagen bör därför hos regeringen begära en översyn av spörsmålsinstitutets materiella innehåll, dvs. vilka typer av frågor som kan ställas och vilka typer av ställningstaganden som statsråden kan inta i sina svar utifrån restriktionen att spörsmålen skall avse statsrådets ämbetsutövning. Med tanke på frågornas konstitutionella karaktär är en parlamentarisk utredning enligt motionen motiverad.

Enligt 12 kap. 5 § regeringsformen får riksdagsledamot, enligt bestämmelser i riksdagsordningen, framställa interpellation eller fråga till statsråd i angelägenhet som angår dennes tjänsteutövning. I grundlagspropositionen (prop. 1973:90 s. 428) framhålls beträffande denna bestämmelse att endast regeringens eller enskilt statsråds beslut och åtgärder eller underlåtenhet att vidta åtgärd som faller under regeringens behörighet skulle få bli föremål för en interpellation eller fråga. Andra myndigheters agerande fick inte göras till en huvudsak vare sig i själva spörsmålet eller i den efterföljande debatten.

Spörsmålsinstitutet behandlades i 1981 års granskningsbetänkande (KU 1980/81:25 s. 19–23). Utskottet redogjorde där bl.a. för den inskränkning i statsrådets möjligheter att fritt uttala sig i svaren på spörsmål som följer av begränsningsregeln i RF 11:7. När det gäller förhållandet mellan RF 11:7 och 12:5 konstaterade utskottet att syftet med båda bestämmelserna är att skydda myndigheternas självständighet. Utskottet framhöll emellertid att förarbete-

na till RF 12:5 synes ge ett mera långtgående skydd än RF 11:7. Det framgick också av den undersökning som utskottet låtit göra att statsråden i praktiken varit synnerligen restriktiva med att yttra sig om myndigheternas åtgärder.

Frågan togs upp av såväl förvaltningsutredningen (SOU 1983:39 s. 99) som verksledningskommittén (SOU 1985:40 s. 39–41), som båda ansåg att statsråden i spörsmålssvaren borde kunna yttra sig om förvaltningsmyndigheternas åtgärder i större utsträckning. Verksledningskommittén ansåg dock att det förelåg oklarheter om spörsmålsinstitutets rätta innebörd och föreslog därför att folkstyrelsekommittén, som behandlade reglerna för frågor och interpellationer, borde söka undanröja dessa oklarheter.

Folkstyrelsekommittén behandlade frågan i sitt slutbetänkande (SOU 1987:6 s. 233) men förklarade med hänvisning till den kommande verksledningspropositionen att den begärda utredningen borde anstå till dess att riksdagen tagit ställning i den mer grundläggande frågan om utrymmet för regeringens styrning av myndigheterna.

Utskottet anser i likhet med motionären att det finns anledning att göra en översyn av hur spörsmålsinstitutet utvecklats i praxis mot bakgrund av den tolkning av RF 11:7 som görs i propositionen och som utskottet ställt sig bakom. Någon särskild, parlamentariskt sammansatt utredning för detta ändamål är dock inte påkallad. Frågan kommer att behandlas inom utskottets arbetsgrupp för riksdagsfrågor, där representanter för samtliga riksdagspartier och för riksdagens kammarkansli ingår. Yrkandet i motionen är därmed i praktiken tillgodosett. Motion K106 föreslås besvarad med utskottets uttalande.

4. Föreskrifter (prop. s. 28–33)

Regelstyrningen av förvaltningsmyndigheternas verksamhet sker ofta genom s.k. *ramlagstiftning*. Härmed åsyftas en lag med vissa allmänt hållna mål och riktlinjer som fylls ut genom mer detaljerade regler i regeringens förordningar och myndighetsföreskrifter eller genom praxisskapande beslut.

Enligt propositionen är inte styrningsfrågorna oproblematiske när lagar av denna karaktär används. Normgivningsrätten förs till viss del över från riksdagen och regeringen till de centrala myndigheterna eller till kommunerna. Detta är enligt civilministern inget stort principiellt problem i de fall lagar fylls ut genom kommunala beslut fattade i demokratisk ordning. Det är från demokratisynpunkt mindre tillfredsställande att kontakterna mellan riksdag, regering och kommuner i så stor utsträckning som i dag sker via centrala myndigheter.

Problemen med ramlagstiftningen behandlas i en av följdmotionerna och i två under den allmänna motionstiden 1987 väckta motioner. Enligt motion K115 (m) finns det starka skäl av bl.a. rättssäkerhetsslag att använda ramlagstiftning i betydligt mindre utsträckning i framtiden. När sådan lagstiftning ändå befinner sig nödvändig är det väsentligt att lagarna ges en så klar utformning som möjligt för att därigenom minska behovet av ytterligare utfyllnad från regeringens eller myndigheternas sida. Utrymmet för myndigheter att fatta beslut av politisk art beskärs. Liknande argument framförs i motion K206 (m).

Enligt motion K232 (c) kan värdet av ramlagar starkt ifrågasättas. De leder till osäkerhet om vad som är gällande rätt och det blir således svårt för den enskilde att förutse följderna av ett visst handlande. Ur riksdagens synpunkt innebär ramlagstiftning att man vid beslutstillfället inte har överblick över lagområdet som helhet. Enligt motionen bör riksdagen i fortsättningen vara restriktiv till att antaga lagar av ramkaraktär och lagar som innesluter vittgående delegation av normgivning till regering och förvaltningsmyndigheter.

Ramlagstiftningen har behandlats av riksdagen vid flera tidigare tillfällen. Med anledning av motioner i ämnet uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande KU 1983/84:24 (s. 22) att en minskad användning av ramlagstiftning borde vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet. Utskottet har alltjämt denna ståndpunkt. Motionerna K115 yrkande 4, K206 yrkande 5 samt K232 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, förklaras besvarade härmed.

I propositionen behandlas därefter under rubriken *myndighetsföreskrifter* arbetet för att få fram enklare och klarare regler inom den statliga sektorn och att få en bättre överblick över det statliga regelbeståndet. I budgetpropositionen (bilaga 2 Gemensamma frågor) redovisas det hittillsvarande arbetet på detta område. Bl.a. framgår att det under år 1986 för första gången blivit möjligt att få en överblick över samtliga gällande statliga föreskrifter och allmänna råd. Genom en ändring i författningssamlingsförordningen fick nämligen de statliga myndigheterna under regeringen i uppdrag att senast den 1 juli 1986 förteckna samtliga sina gällande föreskrifter och allmänna råd. De regler som inte den dagen fanns upptagna i en regelförteckning upphörde automatiskt att gälla vid utgången av juni 1986 (den s.k. stupstocken), om inte regeringen gett myndigheten dispens att förteckna reglerna senare.

En annan metod för att rensa ut onödiga regler är den som har blivit känd som den s.k. solnedgångstekniken. Metoden innebär att regeringen ger en myndighet en viss begränsad tid att ompröva en verkställighetsregel. Efter periodens slut upphör regeln att gälla, om inte myndigheten dessförinnan meddelat den på nytt. På civildepartementets område har regeringen vid ett par tillfällen använt denna metod.

Beträffande underlaget för det framtida arbetet med regelförenklingen framhålls i verksledningspropositionen att myndigheterna numera är skyldiga att varje år lämna regeringen en förteckning över samtliga sina gällande regler. Vidare har statsrådsberedningen under hösten 1986 sammanställt en provisorisk förteckning över de bemyndiganden som riksdagen lämnat regeringen på föreskriftsområdet.

Enligt propositionen har möjligheterna för riksdag och regering att följa upp de materiella, ekonomiska och administrativa effekterna av beslutad normgivning härigenom förbättrats. Det är viktigt att med jämna mellanrum se över hur bemyndigandena för myndigheterna att utfärda föreskrifter används. Det är av särskild vikt att riksdagen får information om hur beslutade reformer fallit ut och fortlöpande ges tillfälle att ta ställning till fördelningen av normgivningsmakt.

Myndigheternas normgivningskompetens och kontrollen av denna behandlas i flera motioner.

I motion K109 av Lennart Alsén och Lars Ernestam (båda fp) anförts att regeringen hittills har lagt ner föga möda på att utforma normgivningsbemyndigandena till myndigheterna. Om regeringen i ökad grad vill styra förvaltningen kan det ske genom att regeringen från början tänker igenom vad det är regeringen vill att förvaltningen skall göra och utformar bemyndigandena därefter. Det finns enligt motionen anledning redan för riksdagen att noga genomtänka i vilken utsträckning subdelegation från regeringen till myndigheterna skall få äga rum. Regeringen har ett särskilt ansvar för att den normgivningsmakt som tilldelas myndigheterna brukas på ett sådant sätt att inte onödiga kostnader uppstår.

Enligt motionen finns det vidare all anledning understryka vad som sägs i propositionen om behovet av att regering och riksdag följer upp den normgivning som försiggår på myndighetsnivå. Någon form för regelbunden kontroll bör införas. Regeringen kan redan i bemyndigandet ålägga myndigheten att inom t. ex. tre år redovisa hur den erhållna normgivningskompetensen begagnats och vilka erfarenheterna är.

Enligt motionen finns det skäl att också pröva en ordning där riksdagens utskott tar mer aktiv del i uppföljningen och kontrollen av de generella normer som utfärdas med stöd av riksdagens bemyndiganden. Regeringen borde rutinemässigt tillställa resp. utskott såväl sina egna författningar som de generella normer som myndigheterna utfärdat med stöd av bemyndiganden från regering och riksdag.

Även enligt motion K115 (m) behöver riksdagens och regeringens efterhandskontroll av normgivningen förbättras. En metod är att riksdagen årligen skulle få en redovisning av alla nya föreskrifter under närmast föregående år vilka grundar sig på ramlagar. En annan lösning är att ge riksdagens revisorer utökade resurser och befogenheter.

Riksdagens bristfälliga kontroll av ramlagstiftningen tas också upp i den moderata partimotionen K206 som väckts under den allmänna motionstiden 1987. Där föreslås en utredning om en förstärkning av riksdagens kontrollmakt.

I motion K232 (c) föreslås att regeringen normalt till lagförslagen skall föga förslag till de förordningar som regeringen har för avsikt att utfärda, om lagen antas av riksdagen. Vidare kritiserar bristen på sammanställning av i vilken utsträckning delegation förekommit eller i vad mån och på vilket sätt regeringen utnyttjat delegationen. Ett register över delegation av normgivningsmakt bör därför upprättas.

Enligt motion K209 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) måste riksdagen effektivt och systematiskt granska inte blott regeringen utan också de former, i vilken riksdagen och regeringens beslut i sista hand drabbar de enskilda medborgarna. Motionären föreslår därför dels att varje lagproposition som avses medföra senare verkställighetsföreskrifter även skall innehålla fullständig text till dessa, dels att varje myndighet, statlig eller kommunal, som genom lag eller förordning tillagts rätten att utfärda verkställighetsföreskrifter, i samband med utfärdandet av sådana, alltid skall överlämna erforderligt antal exemplar därav till det riksdagsutskott inom vilket propositionen behandlats, för kontroll av att texten överensstämmer med vad riksdagen

beslutat och intet därutöver.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att riksdagens och regeringens kontroll av normgivningen är ett försummat område. Det är enligt utskottet angeläget att statsmakterna bättre följer upp de materiella, ekonomiska och administrativa effekterna av beslutade föreskrifter.

Ett första steg i denna strävan är att statsmakterna skaffar sig en bättre överblick av författningsbeståndet. Som framgår av propositionen har de statliga myndigheterna under regeringen upprättat förteckningar över samtliga föreskrifter och allmänna råd som gällde den 1 juli 1986. Lika viktigt är enligt utskottet att få en kartläggning av existerande normgivningsbemyndiganden. När det gäller de bemyndiganden som riksdagen lämnat regeringen har utskottet vid flera tillfällen i gransknings-sammanhang tagit upp frågan om ett register över dessa. Utskottet noterar nu med tillfredsställelse att statsrådsberedningen under hösten 1986 sammanställt en första som provisorisk betecknad sammanställning över dessa bemyndiganden. Användningen av denna förteckning behandlas i årets granskningsbetänkande (KU 1986/87:33) till vilket hänvisas.

Enligt propositionen bör departementen med det nu redovisade materialet som underlag kunna kartlägga i vilken utsträckning regeringen begagnat sig av möjligheten till vidaredelegering till förvaltningsmyndighet om riksdagen medgett sådan. I detta sammanhang framhålls också i propositionen att departementen bör kunna i samarbete med berörda myndigheter verka för att obehövliga eller oklara bemyndiganden inom såväl riksdagens som regeringens primärområde blir upphävda och oklara bemyndiganden i förekommande fall ersatta av tydligare delegeringsföreskrifter. Utskottet välkomnar dessa uttalanden som också delvis tillgodöser önskemålen i motion K109.

Ett andra steg i strävandena att förbättra normgivningskontrollen är att skapa en effektiv organisation för utövandet av denna kontroll. Enligt utskottet innehåller såväl propositionen som motionerna en del intressanta uppslag i detta avseende. Regeringen bör som framhålls i propositionen kunna använda sig av sina möjligheter att ge myndigheter i uppdrag att redovisa vilka effekter en författning fått en viss tid efter det att den trätt i kraft. När det gäller riksdagens kontroll delar utskottet den i flera motioner framförda uppfattningen att riksdagens utskott skulle kunna spela en aktivare roll. Vid uppföljningen av föreskrifternas ekonomiska konsekvenser bör också samarbete kunna äga rum med riksdagens revisorer. Utskottet utgår ifrån att riksdagsutskotten kan skaffa sig nödvändig information om myndighetsföreskrifterna inom sina resp. områden utan att någon rapporteringskyldighet för myndigheterna införs.

Beträffande förslaget i motionerna K209 och K232 att förordningsförslag normalt skall fogas till propositionens lagförslag vill utskottet hänvisa till att denna fråga behandlades hösten 1986 i betänkandet KU 1986/87:13 (s. 11). Utskottet ansåg där att det fick bedömas i varje särskilt fall om riksdagen i enlighet med RF 8:12 skall begära underställning av sådana föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av bemyndigande. Utskottet står fast vid denna ståndpunkt.

Utskottet föreslår att motionerna K109, K115 yrkande 5, K206 yrkande

15, K209 och K232 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, förklaras besvarade med vad utskottet anfört om kontroll av myndighetsföreskrifter.

KU 1986/87:29

Under rubriken *Lagar och förordningar* framhålls att en förutsättning för att en beslutad författning skall ge eftersträvat resultat givetvis är att det finns ekonomiska resurser som svarar mot författningens krav. Det behövs enligt propositionen särskilda insatser för att få en bättre kontroll över normbeslutens kostnadsmässiga konsekvenser. Bl.a. bör riksrevisionsverket (RRV) och statskontoret kunna bistå med att förmedla kunskaper till kommittépersonal och tjänstemän i regeringskansliet. RRV och statskontoret bör också kunna användas för att mer direkt genomföra kostnadsberäkningar eller bedöma administrativa konsekvenser av förslag som lämnas från regeringen till riksdagen, men det är av praktiska skäl svårt att låta detta bli en normal ordning. Det bör enligt civilministerns mening prövas att i omedelbar anslutning till beslut om lagar också besluta om uppföljning och om vem som skall svara för denna.

Utskottet ansluter sig till dessa förslag och föreslår att riksdagen även i övrigt godkänner de riktlinjer som finns i propositionen beträffande föreskrifter.

5. Styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning (prop. s. 33–40)

Enligt propositionen bör riksdagen och regeringen tydligare ange vad man förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Detaljstyrning av myndigheterna bör minska genom bl.a. fleråriga budgetramar, rätt att föra medel mellan budgetår samt rätt att göra omorganisationer och tillsätta vissa chefer. Myndigheterna å sin sida måste förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagen och regeringens ställningstaganden. Detta underlag måste hålla hög kvalitet. Lämpliga produktivets- och effektivitetsmått bör utvecklas.

Enligt vpk-motionen kräver en bedömning av *effektivitet och produktivitet* speciellt utformade kriterier i statliga verksamheter. Det går inte att överföra kommersiella företagskriterier.

I sitt yttrande menar finansutskottet att det inte finns anledning att befara att man inte tar hänsyn till de speciella förutsättningar och uppgifter som gäller för offentlig förvaltning. Finansutskottet anser därför att några initiativ ej bör tas med anledning av motionen.

Utskottet delar finansutskottets uppfattning och föreslår att motion K112 yrkande 4 avslås.

Beträffande *myndigheternas inre organisation* bör enligt propositionen regeringen besluta om grundstrukturen. Inom denna ram bör myndigheterna få rätt att själva besluta om ändrad organisation. I vpk-motionen varnas för att ge chefer och förvaltningsledningarna alltför vidsträckt möjligheter att ingripa i ansvarsordningen och organisationen.

Enligt utskottet bör ökade befogenheter för myndigheterna när det gäller den egna organisationen leda till att de snabbare kan anpassa sig till förändringar i omvärlden och därmed bättre fullgöra sin uppgifter. Regeringen bevarar sitt inflytande genom att den anger huvudinriktningen för myndigheternas organisation. Detta bör normalt innebära att regeringen

beslutar om större myndigheters indelning i avdelningar och mindre myndigheters i byråer. De farhågor som uttalas i motionen kan utskottet därför inte dela. Motion K112 yrkande 5 avstyrks således.

I motion N353 av Kjell Nordström m.fl. (s), som till viss del överlämnats till utskottet från näringsutskottet, förordas en utveckling och förbättring av bl.a. de *statliga myndigheternas årsredovisningar*. Detta kan enligt motionen ske på flera olika sätt. Ett vore att någon av de statliga publikationerna fick i uppdrag att genomföra en liknande bedömning som Veckans Affärer gör för de privata företagen. En bedömningsgrupp skulle också kunna tillsättas för att utvärdera innehåll, läsbarhet och layout.

Utskottet konstaterar att förslagen ligger väl i linje med de strävanden som kommer till uttryck i propositionen. Något initiativ i frågan från riksdagens sida är inte påkallat. Motion N353 i viss del avstyrks således av utskottet.

Utskottet tillstyrker även i övrigt de i avsnittet Styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning angivna riktlinjerna.

6. Revision (prop. s. 40–59)

I propositionen behandlas frågor som gäller *riksdagens och regeringens insyn i sådan statlig verksamhet som bedrivs i form av bolag eller stiftelse*. I enlighet med insynsutredningens förslag förordas att riksdagens revisorer och riksrevisionsverket (RRV) i lag ges rätt att granska också sådana bolag och stiftelser. Riksdagens revisorer föreslås därvid få en mer generell granskningsrätt, medan RRV:s befogenheter i detta avseende begränsas till vissa namngivna bolag och stiftelser. Av betydelse är också att den offentliga information som bolagen och stiftelserna lämnar i sina årsredovisningar skall byggas ut.

Finansutskottet anför i sitt yttrande följande.

Riksdagens behov av vidgade insynsmöjligheter i statliga bolag och stiftelser har vuxit i styrka, inte minst under senare år då bolags- och stiftelseformen kommit att omfatta en allt större andel av den statliga verksamheten. De förslag som framläggs i propositionen är som utskottet ser det väl avvägda. Å ena sidan får t.ex. riksdagens revisorer rätt att göra förvaltningsrevisionella undersökningar av sådana förhållanden som hänger samman med företagens samhällseliga uppgifter och särskilda verksamhetsbetingelser, såsom monopolställning, beroende av statlig finansiering, m.m. Å andra sidan förutsätts revisionen av företagets rena affärsverksamhet ske i gängse former, dvs. genom bolagens och stiftelsernas egna revisorer. Samtidigt som förutsättningarna för offentlig insyn förbättras, har sålunda statsföretagens berättigade krav på att få arbeta under samma betingelser som andra företag i allt väsentligt kunna beaktas. Finansutskottet biträder mot denna bakgrund de i propositionen föreslagna formerna för förvaltningsrevision av statliga bolag och stiftelser.

Med hänvisning till finansutskottets uttalande tillstyrker utskottet propositionens förslag om riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets granskning av statliga bolag och stiftelser.

De nya lagreglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1987, vilket enligt propositionen innebär att granskningen kommer att omfatta förhållandena efter ikraftträdandet. Med hänsyn till de former i vilka förvaltningsrevision

bedrivs bör detta enligt finansutskottet emellertid inte utgöra ett absolut hinder för att man i det enskilda fallet skall kunna utsträcka undersökningen till att omfatta även äldre företeelser om så bedöms erforderligt för att kunna slutföra revisionen.

Utskottet delar finansutskottets uppfattning. Utskottet vill samtidigt erinra om att någon formell skyldighet för bolagen och stiftelserna att tillhandahålla revisorerna handlingar inte kommer att föreligga.

I propositionen föreslås *riksdagens revisorers nuvarande instruktion* bli ersatt med en ny lag, vilken förutom föreskrifter om de utökade befogenheterna också innehåller en del formella ändringar. Enligt finansutskottets mening kan det i samband med en sådan mer genomgripande översyn av revisorernas instruktion finnas skäl att även beakta behovet av andra ändringar. Så t.ex. finns sedan snart tio år i revisorernas organisation ett särskilt arbetsutskott som bl.a. ansvarar för administrativa frågor och bereder vissa ärenden såsom remisser m.m. I arbetsutskottet ingår revisorernas ordförande, de båda vice ordförandena, ytterligare en revisor samt chefen för revisorernas kansli. Med hänsyn till den betydelse arbetsutskottet numera har för revisorernas löpande verksamhet kan det enligt finansutskottets mening finnas skäl att i instruktionen ta in en föreskrift om att ett sådant arbetsutskott skall finnas.

Utskottet delar finansutskottets uppfattning och föreslår att i instruktionen intas en bestämmelse om arbetsutskottets uppgifter och sammansättning. I övrigt tillstyrker utskottet propositionens förslag till lag med instruktion för riksdagens revisorer. Även förslaget till lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser samt förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) bör godtas av riksdagen.

Bland revisorerna i vissa statliga bolag och stiftelser ingår, förutom de auktoriserade revisorerna, *särskilda statliga revisorer*, vilka som regel är tjänstemän inom departement eller myndigheter med anknytning till det område som den reviderade verksamheten avser. I vissa bolag ingår också bland revisorerna riksdagsledamöter, som enligt särskilda föreskrifter utses av riksgäldsfullmäktige.

I propositionen föreslås att detta system omprövas. De samhällliga intressen som dessa revisorer förutsätts bevaka bör kunna tillgodoses genom de utökade befogenheter som riksdagens revisorer och RRV får.

Utskottet har inget att erinra mot propositionens förslag på denna punkt.

I detta sammanhang uppmärksammas i propositionen att den s.k. RK-utredningen i sitt betänkande (Ds C 1987:2) Revisionen av försäkringskassorna m.m. föreslagit att ordningen med av landstingen eller kommunfullmäktige utsedda revisorer i de allmänna försäkringskassorna bör upphöra och att den externa revisionen av försäkringskassorna helt bör ankomma på RRV. Betänkandet remissbehandlas för närvarande.

I motion Fi408 av Görel Bohlin (m) och Anita Modin (s) som överlämnats till utskottet hemställs att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad som sägs i motionen om behovet av auktoriserade revisorer för varje försäkringskassa. Finansutskottet hänvisar i sitt yttrande till att RK-utredningens förslag är under beredning i regeringskansliet. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande från regeringens sida bör enligt finansutskottet riksdagen inte vidta någon åtgärd.

Med hänvisning till finansutskottets yttrande avstyrker utskottet bifall till motion Fi408.

Frågan om *riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets ställning* och deras inbördes förhållanden tas upp i propositionen och i flera motioner.

I motionerna K115 (m) och den till utskottet överlämnade motionen Fi406 (m) föreslås att riksdagens kontrollmakt bör stärkas genom att ansvaret för förvaltningsrevisionen övertas av riksdagen. Det förutsätter att riksdagens revisorer erhåller ökade resurser. RRV:s uppgifter skulle med den föreslagna organisationsförändringen reduceras. Liknande, men inte lika entydigt uttalade, krav redovisas i motion Fi415 (fp) som överlämnats till utskottet. I motionerna K113 (c) och K232 (c), den senare väckt under den allmänna motionstiden 1987, framhålls värdet av att det finns två av varandra oberoende revisionsorgan. Propäer som förekommit om en sammanslagning av riksdagens revisorer och RRV avvisas. Motionärerna tycker det är bra om RRV:s kapacitet kan utnyttjas även för beställningsuppdrag åt regeringen, men anser samtidigt att det är mycket angeläget att dessa uppdrag inte inkräktar på RRV:s initiativverksamhet.

Konstitutions- och finansutskotten har haft att behandla liknande motioner vid flera tillfällen under senare år, senast under år 1986. På förslag av finansutskottet (FiU 1985/86:23) avslog riksdagen på våren förslag om en översyn med sikte på att stärka riksdagens kontrollmöjligheter genom att helt eller delvis föra över RRV:s förvaltningsrevisionella resurser till riksdagen. Finansutskottet hänvisade till den kommande riksdagsbehandlingen av verksledningskommitténs förslag. Reservation förelåg från företrädarna för de borgerliga partierna. Samma inställning intog majoriteten och minoriteten i finansutskottet då utskottet samtidigt yttrade sig (FiU 1985/86:3 y) till konstitutionsutskottet angående en motion av Sture Palm m.fl. (s, m, c) vari föreslogs en samlad översyn av riksdagens kontrollmakt med särskild tyngdpunkt på revisorernas verksamhet.

Konstitutionsutskottet tog upp motionen i samband med behandlingen av JO-reformen hösten 1986 (KU 1986/87:2 s. 13). Utskottet ansåg enhälligt att det vore värdefullt med ett mera samlat grepp på riksdagens kontrollmakt. Detta skulle kunna medföra fördelar från effektivitetssynpunkt och därmed leda till en förstärkning av riksdagens insyn. Ett viktigt led för bedömningen var den framtida utformningen av riksrevisionsverkets revision. Enligt utskottet fanns det anledning att återkomma till frågan då verksledningspropositionen förelagts riksdagen.

I propositionen framhåller nu föredraganden att han ser det som väsentligt att riksrevisionsverket kan planera och genomföra egeninitierad revision enligt nuvarande ordning. Samtidigt finns det emellertid enligt hans mening ett behov av att på ett bättre sätt än nu ta till vara resultaten och erfarenheterna av granskningen samt att kunna utnyttja RRV:s revisionella kompetens för särskilda granskningsinsatser. Mot denna bakgrund föreslås i propositionen att regeringen skall kunna uppdra åt RRV att genomföra projekt som omfattar bl.a. hela eller delar av verksamheter vid en viss myndighet. Resurser för sådana insatser bör, vid behov och efter prövning, kunna ställas till RRV:s förfogande från andra anslag på statsbudgeten. I enlighet härmed förordas att en särskild inkomstpост med ett formellt belopp

på 1 000 kr. skall föras upp under RRV:s anslag.

KU 1986/87:29

Finansutskottet anför i sitt nu aktuella yttrande följande.

På riksdagsområdet har sedan slutet av 1970-talet nya samverkansformer utvecklats mellan riksdagens revisorer och riksdagens utskott. De innebär att revisorerna regelmässigt inhämtar förslag till nya granskningsärenden från utskotten och att resultatet av revisorernas undersökningar delges riksdagen. De synpunkter som revisorerna för fram kommer därigenom alltid upp till behandling i utskotten. Det erfarenhetsutbyte som på detta sätt kommit till stånd mellan riksdagen och dess revisorer är enligt finansutskottets mening av stort värde. Utskottet ser det därför som angeläget att dessa kontakter inte bara vidmakthålls utan också fördjupas och byggs ut.

I likhet med riksdagen har regeringen ett berättigat behov av att kunna utnyttja egen förvaltningsrevisionell expertis. Det har således, som utskottet ser det, ett värde i sig att det finns två av varandra oberoende revisionsorgan vilka från skilda utgångspunkter kan ta upp olika förhållanden till granskning. Riksdagens revisorer svarar med sin granskning för en mycket viktig del av riksdagens kontrollmakt. RRV:s förvaltningsrevision utgör å andra sidan ett viktigt underlag för de initiativ till förnyelse och omprövning av statlig verksamhet som det ankommer på regeringen att ta.

Finansutskottet anser mot denna bakgrund att RRV inte bör fränhånds något förvaltningsrevisionellt ansvar. Motioner med denna innebörd bör därför avstyrkas. Företrädarna för moderata samlingspartiet och folkpartiet uttalar i en avvikande mening sitt stöd för motionskraven.

Finansutskottet biträder vidare förslaget i propositionen om att regeringen skall kunna utnyttja RRV för särskilda granskningsuppdrag. I och med att dessa insatser avses bli finansierade i särskild ordning torde regeringsuppdragen inte komma att inkräkta på den revision som kommer till stånd på RRV:s eget initiativ. Den risk för RRV:s självständighet som uttalas i motion K113 (c) föreligger enligt finansutskottet inte. I en avvikande mening (c) vidhålls farhågorna för verkets självständighet.

Liksom finansutskottet ser utskottet ett värde i att både riksdagens revisorer och riksrevisionsverket, i huvudsak oberoende av varandra och från delvis skilda utgångspunkter, arbetar med förvaltningsrevisionella undersökningar.

Riksdagens revisorers ställning har enligt utskottet stärkts genom det samarbete med riksdagsutskotten som inleddes i slutet av 1970-talet. Liksom finansutskottet ser utskottet det som angeläget att dessa kontakter inte bara vidmakthålls utan också fördjupas och byggs ut. Utskottet har ovan (s. 18) behandlat frågan om kontrollen av myndigheternas normgivning och därvid förordat en aktivare roll för riksdagsutskotten. I samband härmed har utskottet framhållit att ett samarbete bör äga rum med revisorerna när det gäller normgivningens ekonomiska konsekvenser. Behovet av samarbete mellan utskotten och revisorerna kan också öka om folkstyrelsekommitténs förslag om fördjupad budgetprövning i riksdagen vart tredje år (se SOU 1987:6 s. 214) genomförs. Detta förslag ansluter till den försöksverksamhet med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar som behandlas i den nu aktuella propositionen (se nedan s. 41). Enligt utskottet kan dessa förslag medföra att en översyn senare behöver göras av riksdagsrevisorernas organisation, resurser och samverkan med andra riksdagsorgan.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet att motionerna K115 yrkande 6, Fi406 och Fi415 avslås.

När det gäller den i motion K113 upptagna frågan om risken för *riksrevisionsverkets självständighet* vill utskottet framhålla att verket såsom ett regeringen underställt organ bör kunna utnyttjas av regeringen för särskilda granskningsuppdrag. Detta får emellertid inte på något sätt gå ut över verkets möjligheter att ta initiativ till och genomföra egna undersökningar. Regeringsuppdragen bör därför i huvudsak finansieras utanför det ordinarie förvaltningens anslaget. Motionerna K113 yrkande 3 och K232 yrkande 7 förklaras besvarade med vad utskottet anför.

När det gäller *medelstillelning till RRV* föreslår finansutskottet att konstitutionsutskottet biträder regeringens förslag att riksdagen skall anvisa ett ramanslag av 115 963 000 kr. till riksrevisionsverket för budgetåret 1987/88. Utskottet tillstyrker att det nämnda anslaget beviljas.

7. Stabsmyndigheternas roll (prop. s. 59–62)

I likhet med föredraganden anser finansutskottet att inte bara RRV utan även övriga s.k. stabsmyndigheter fyller en viktig funktion i arbetet på att förnya den offentliga sektorn. Sålunda bör enligt finansutskottets mening även det utrednings- och utvecklingsarbete som bedrivs inom statskontoret, statens institut för personalutveckling (SIPU), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) och statens arbetsgivarverk (SAV) knytas närmare utvecklingsarbetet inom regeringskansliet. Härigenom erhålls en viktig kunskapsförstärkning i regeringens arbete.

Utskottet har ingen annan uppfattning än finansutskottet på denna punkt och föreslår att riksdagen godkänner propositionens riktlinjer om stabsmyndigheternas roll.

8. Chefsförsörjning (prop. s. 62–82)

Med chefsförsörjning förstås enligt propositionen åtgärder beträffande rekrytering, rörlighet och omplacering samt utbildning och utveckling. De riktlinjer som anges bör vara giltiga för hela statsförvaltningen. De konkreta åtgärder som aktualiseras begränsas dock till att gälla i första hand verkscheferna för de centrala statliga myndigheterna, överdirektörer, högre militära chefer, avdelningschefer, byråchefer och motsvarande. Åtgärderna syftar till att göra det möjligt för regeringen att mer effektivt än i dag utnyttja sin utnämningssmakt för att underlätta den ökade styrning av statsverksamheten som propositionen är inriktad på. Bättre flexibilitet och kortare perioder bör tillämpas vid bestämmandet av förordnandetider för verkscheferna. Planeringen och beslutsunderlaget inför utnämningar till sådana högre chefstjänster som tillsätts av regeringen efter anmälan bör förbättras och rollfördelningen i beredningen preciseras.

Vänsterpartiet kommunisterna säger i sin motion K112 att de vill varna för att man i förvaltning och affärsverk kopierar modeller som för närvarande dominerar i privatkommersiella företag. Det finns en romantisering och övertro på den "starka" chefen av näringslivsmodell såsom den effektiva

lösningen. Motionärerna betonar vikten av att chefer i offentliga verksamheter följer en demokratisk ledningsfilosofi.

Enligt arbetsmarknadsutskottets mening har civilministern på ett nyanserat sätt belyst de mångskiftande krav som följer av den statliga chefsrollen. Vad han anfört ger inte underlag för farhågor av det slag som motionärerna ger uttryck åt. I vad särskilt gäller förhållandet mellan cheferna och de anställda synes motionärernas uppfattning på det hela taget sammanfalla med vad civilministern anfört på den punkten. Arbetsmarknadsutskottet har inte heller i övrigt funnit anledning till erinran mot vad civilministern anfört och förordat i de här aktuella avsnitten. I en avvikande mening (vpk) vidhålls de synpunkter som framförs i motion K112.

Utskottet har ingen annan uppfattning än arbetsmarknadsutskottet på denna punkt. Propositionens allmänna riktlinjer i avsnittet Chefsförsörjning tillstyrks. Motion K112 yrkande 6 avstyrks.

Till de åtgärder som kräver riksdagens medverkan hör införande av *förflyttningsskyldighet för verkschefer* i allmänhet, dvs. verkschefer som inte är chefer för affärsverk.

Verkschefer förordnas som regel för bestämd tid, vanligen sex år. Under förordnandetiden kan verkschefen inte sägas upp och inte heller förflyttas till annan statlig tjänst.

Det föreslås nu i propositionen att det för dessa verkschefer skall införas en förflyttningsskyldighet som liknar den som i dag gäller för tjänstemän med fullmakt. Sådana tjänstemän kan liksom verkscheferna inte sägas upp från sin tjänst, men de är underkastade förflyttningsskyldighet. Den nya förflyttningsskyldigheten för verkschefer är avsedd att tillgripas när det är påkallat av organisatoriska skäl (exempelvis sammanslagning av två eller flera verk) eller om chefen visar sig vara mindre lämplig eller en förflyttning av andra skäl är nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa. Besluten skall fattas av regeringen och i princip ha omedelbar verkan – det vanliga är annars att beslut om förflyttning går i verkställighet först sedan de har vunnit laga kraft.

Förflyttningsskyldigheten för verkschefer är avsedd att träda i kraft den 1 juli i år och skall gälla även de personer som vid den tidpunkten innehar förordnande som verkschef. Förslaget om förflyttningsskyldighet medför ändringar i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

I motion K115 (m) konstateras att den föreslagna ordningen för chefsförsörjningen torde leda till tätare byten av verkschefer. Motionärerna vill i detta sammanhang understryka vikten av att utnämningar av verkschefer inte politiseras, vilket det enligt deras mening funnits klara tendenser till under senare tid. Motionärerna erinrar om att man även vid utnämningar av högre tjänster har att tillgodose kravet i 11 kap. 9 § regeringsformen på att avseende endast får fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

När det gäller lagändringen om förflyttningsskyldighet för verkschefer anser motionärerna att den är för allmänt utformad. Den lämnar utrymme för godtyckliga beslut och öppnar därmed vägen för informella påtryckningar mot myndighetschefer. De yrkar med hänvisning härtill att riksdagen skall avslå propositionen i denna del och hos regeringen begära ett nytt förslag i enlighet med de riktlinjer som anges i motionen.

Som noteras av både civilministern och motionärerna har man att för framtiden räkna med en större rörlighet på de statliga chefstjänsterna. Det bör understrykas att denna rörlighet förutsätts ske på frivillig väg och grundas på individuella överenskommelser med de berörda verkscheferna. Man kan emellertid inte bortse från att det kan uppkomma situationer där det finns skäl med hänsyn till myndighetens bästa att mot verkschefens vilja förflytta honom eller henne under en löpande förordnandeperiod. I en konfliktsituation av det slaget kommer en tvångsförflyttning av den berörde verkschefen självfallet att uppfattas som en djupt ingripande åtgärd. Liksom civilministern vill utskottet därför understryka att åtgärden måste grunda sig på objektivt godtagbara skäl. Det måste förutsättas att denna grundsats iakttas i de känsliga avgöranden det här gäller, i all synnerhet som man får räkna med att ärendena och deras handläggning kommer att tilldra sig offentlig uppmärksamhet. Därmed kan det inte gärna, som motionärerna befarar, komma att finnas utrymme för godtyckliga beslut, som öppnar vägen för informella påtryckningar mot myndighetscheferna.

Med den angivna grundsatsen som allmän utgångspunkt och med de begränsningar i övrigt som skall kringgärda det nya förflyttningsinstitutet bör enligt arbetsmarknadsutskottet verkschefernas anställningstrygghet vara i rimlig mån tillgodosedd. Arbetsmarknadsutskottet noterar att lagrådet har lämnat det aktuella lagförslaget utan erinran.

Arbetsmarknadsutskottets moderata ledamöter ger i en avvikande mening sin anslutning till motion K115 (m) på denna punkt.

Utskottet anser liksom arbetsmarknadsutskottet att regeringen bör ha möjlighet att förflytta en verkschef under löpande förordnandeperiod, även mot hans eller hennes vilja. Självklart måste en sådan förflyttning grunda sig på objektivt godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § om lika behandling, saklighet och opartiskhet. Utskottet tillstyrker propositionens förslag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning och avstyrker motion K115 yrkande 7.

Till frågan om entledigande av affärsverkschefer återkommer utskottet i avsnittet 10.

I likhet med verksledningskommittén föreslår civilministern att regeringen skall bemyndigas att inrätta *tillfälliga tjänster för verkschefer och högre militära chefer*. Åtgärden är att se som ett led i strävandena att öka rörligheten bland chefer och främja chefsutveckling och karriärplanering. Det är inte meningen att den nya möjligheten i det väsentliga skall bli ett sätt att skapa reträttplatser för mindre väl fungerande verkschefer.

Arbetsmarknadsutskottet finner inte anledning att motsätta sig vad som föreslagits utan tillstyrker att regeringen lämnas det begärda bemyndigandet att inrätta särskilda tjänster för verkschefer m.fl.

Inte heller konstitutionsutskottet har något att erinra mot förslaget.

Under rubriken *Åtgärder som regeringen får besluta om* redovisas bl.a. följande.

För avdelningschefer och motsvarande befattningshavare skall tidsbegränsade förordnanden kunna ifrågakomma – dock utan att förenas med rätt till förordnandepension. I syfte att öka de enskilda myndigheternas handlingsutrymme och ansvar kommer vidare rätten att utnämna byråchefer att successivt delegeras till myndigheterna.

I ett delavsnitt om myndigheternas chefsförsörjning understryker civilministern behovet av ett målmedvetet rekryteringsarbete mot bakgrund av bl.a. att vakanser i chefsbefattningar som få andra tillfällen erbjuder möjligheter att ändra eller förnya en verksamhet.

Vidare framhåller civilministern att andelen kvinnor i beslutsfattande funktioner i statsförvaltningen måste ökas, och han pekar på en rad åtgärder som bör kunna vidtas i det hänseendet.

Slutligen i detta avsnitt ges synpunkter på utbildning och utveckling av högre chefer.

Liksom arbetsmarknadsutskottet har utskottet ingen erinran mot vad som anförts i de nu redovisade delarna av propositionen.

9. Myndigheternas ledning (prop. s 82–103)

De flesta statliga förvaltningsmyndigheter har i dag en lekmanastyrelse, dvs. en styrelse sammansatt huvudsakligen av personer som inte är anställda i myndigheten. Ett huvudsyfte med styrelserna har varit att säkerställa medborgerligt inflytande i myndigheternas verksamhet. Härutöver tillkommer två motiv av annan karaktär, behovet av samordning med andra samhällsorgan och tillförande av sakkunskap utifrån.

Lekmanastyrelserna har enligt propositionen inget egentligt verksamhetsansvar. De har inget ansvar för att målen för verksamheten nås, att myndigheterna fullgör de uppgifter de fått sig ålagda eller att de håller sig inom anvisade ekonomiska ramår. Regeringen preciserar heller aldrig det uppdrag den lämnar till en enskild styrelseledamot.

Bestämmelserna om verkschefens uppgifter enligt allmänna verksstadgan (1965:600) och lekmanastyrelsernas roll enligt verksinstruktionerna kan enligt propositionen sägas vara motstridiga. I allmänna verksstadgan definieras verkschefen som ansvarig för fullgörandet av myndigheternas uppgifter, men enligt de flesta verksinstruktioner är lekmanastyrelserna högsta beslutande organ i myndigheten. I praktiken har denna motstridighet ofta hanterats så att verkschefen som styrelsens ordförande ensidigt avgjort vilka ärenden som tagits upp till beslut i styrelsen.

Enligt propositionen har den breda insynen i förvaltningens verksamhet ett så stort värde att den bör vara grundprincip även när det gäller myndigheternas ledningar. Samtidigt måste den oklara rollfördelning mellan myndighetschef och lekmanastyrelse som gäller i dag bringas att upphöra.

9.1 Ledningarnas utformning

Verksledningskommittén redovisar för sin del två huvudmodeller för myndigheternas ledningsfunktion, styrelse i egentlig mening med ansvar inför regeringen samt enrådig myndighetschef som vid sin sida har ett rådgivande organ sammansatt av lekmän. Avgörande för om en myndighet skall ha en styrelse är enligt kommittén huruvida regeringen i väsentlig omfattning har delegerat befogenheter till myndigheten, vilka inrymmer en betydande handlingsfrihet i uppgiften att leda och ansvara för utvecklingen inom det egna verksamhetsområdet. Kommittén menar att ett betydande mått av

sådan handlingsfrihet i dag finns hos vissa myndigheter som tillämpar ramlagar, som bedriver affärsverksamhet eller som beslutar om användning av penningmedel i stor omfattning.

Meningarna om modellernas tillämpning var delade inom kommittén. Dessa meningsskiljaktigheter kom till än tydligare uttryck i remissopinionen. En vanlig synpunkt från remissinstansernas sida av principiell natur var att om huvudintresset är att skapa bättre förutsättningar för en effektiv styrning av förvaltningen och klarare och mer entydiga relationer mellan regeringen och myndigheterna framstår modellen med enrådig verksamhet som den följdriktiga.

Civilministern förklarar sig fästa avseende vid denna synpunkt. Civilministerns uppfattning är att enrådighetsmodellen i princip är tillämpbar i alla myndigheter. Han är dock inte beredd att generellt förorda en lösning som ger lekmännen en ställning utan inflytande. Lekmännens funktion måste vara och upplevas som viktig.

Det framstår enligt propositionen således som angeläget att både åstadkomma klara ansvarsförhållanden och bibehålla det värdefulla lekmannainflytandet. Skall denna tvåfaldiga ambition kunna förverkligas följer enligt propositionen att lekmannainflytandet i de flesta frågor bör utformas som rådgivande. Rådgivarrollen möjliggör att det i lekmannaorganen ingår företrädare för t.ex. riksdagspartier och intressegrupper utan att detta innebär besvärande lojalitetskonflikter. I vissa ärenden bör emellertid styrelserna tilldelas beslutsbefogenhet.

Enligt propositionen finns det starka skäl att vid normgivningsbeslut komplettera myndighetens professionella kunnande med ett allmänt medborgerligt omdöme och med den områdeskunskap som kan finnas representerad i en lekmannastyrelse. Därför förordas att föreskrifter som riktar sig till allmänheten skall beslutas av myndigheternas styrelse. I detta innefattas föreskrifter som riktar sig till kommuner, landsting, företag och enskilda. Det är däremot inte nödvändigt att föreskrifter som reglerar förhållanden i den egna myndigheten eller riktar sig till en annan statlig myndighet beslutas av styrelsen. I sammanhanget erinrar civilministern om den särskilda utredare som bl.a. skall lämna förslag till ny verksamhetsförordning. Det ankommer på denne att föreslå hur verksamhetsstyrelsernas beslutsbefogenheter i här berörda hänseenden närmare skall avgränsas.

Civilministern framhåller vidare att det i dag som regel är myndighetens styrelse som beslutar om anslagsframställningen. I ett nytt system med flerårsbudgetering kommer anslagsframställningen de år en fördjupad prövning av myndighetens verksamhet skall göras att bli av mycket stor betydelse. Bl.a. de krav som ställs på prövning och ifrågasättande talar enligt propositionen för att de externt rekryterade ledamöterna i styrelsen aktivt bör delta i arbetet med anslagsframställningar och verksamhetsberättelser. Lekmannastyrelsen har sannolikt större möjligheter än verksamhetschefen att inta en fri och obunden hållning till myndigheten och dess verksamhet.

Befogenheterna för styrelserna att besluta om föreskrifter och anslagsframställningar bör gälla generellt. Regeringen bör därutöver ha möjlighet att efter lämplighetsbedömningar i de enskilda fallen tilldela styrelserna beslutsbefogenheter även i andra ärenden. I ett bestämt ärendeslag föreslås

att nuvarande praxis med styrelsebeslut generellt upphör. Det gäller myndigheternas remissvar på utredningar.

I sina allmänna rådgivnings- och insynsuppgifter bör styrelserna enligt propositionen i första hand ägna sig åt myndigheternas utåtriktade verksamhet. Gemensamt för alla styrelser bör vara att de skall hållas informerade om allt av vikt som rör myndigheternas verksamhet. I insynsrätten ligger att verkschefen alltid skall höra styrelsen i viktiga frågor och efterkomma en begäran om information.

Enligt propositionens förslag delas således beslutsrätten mellan verkschefen och lekmannastyrelsen. Samtidigt betonas att verkschefen normalt kommer att vara den som inför regeringen ansvarar för myndigheternas verksamhet. En ansvarig verkschef bör därför enligt propositionen ha ett tongivande inflytande även i ärenden där han eller hon inte har en självständig beslutsrätt. Detta motiverar att verkschefen inte bara ingår i styrelsen utan också är dess ordförande.

Lekmannastyrelsernas uppgifter tas upp i tre motioner.

I motion K111 (fp) anförs att man i propositionen på det hela taget utgår från att dagens lekmannastyrelser skall bestå med något mer begränsat inflytande. Enligt motionen är tiden mogen för en mer genomgripande reform. Den rollfördelning som förordas i motionen innebär att generaldirektören tilldelas ett ledningsansvar för myndigheten och dess verksamhet, lekmännen ett granskningsansvar. Lekmännens främsta uppgift skulle vara att utvärdera hur statsmakternas beslut (målångivelser, resursramar, anslagsvillkor etc.) fungerar i praktiken och med ledning härav föreslå de förändringar som kan befinnas motiverade. För att nå detta mål bör lekmännen ges tillfälle att följa verksamheten, ta del av synpunkter som delges dem från olika håll och aktivt insamla sådana synpunkter. Vid myndigheter som ägnar sig åt normgivning och rättstillämpning bör det vara naturligt att granska utfärdade författningar och undersöka myndighetsutövningens effekter. En annan viktig uppgift bör vara att överväga om verksamhetens dimensionering och inriktning är ändamålsenlig.

Ett lekmanorgan med dessa granskningsuppgifter borde enligt motionen knytas till flertalet myndigheter. Ledamöterna skulle rekryteras i första hand från de politiska partierna och utses av regeringen. Rapporteringen bör ske till regeringen men kan också ske till riksdagens revisorer, riksrevisionsverket och de nominerande instanserna.

Enligt motion K115 (m) bör lekmannastyrelserna endast ha en rådgivande funktion. För denna ståndpunkt finns ett starkt stöd i remissopinionen. De frågor som en myndighetsledning skall besluta i är av stor betydelse för myndigheternas verksamhet. Därför är det olämpligt att ha såsom beslutsfattare styrelseledamöter som kan antas ha olika former av bindningar till såväl politiska som andra organisationer. Enrådgighetsmodellen skapar enligt motionen klarhet om ansvar för fattade beslut. När det särskilt gäller frågan om myndighetsbefattning med överprövningsärende uttrycks tveksamhet till att denna beslutsrätt skall överföras från regeringen till dess underlydande verk.

Enligt motion K113 (c) visar erfarenheten att ansvarsuppdelningar av det slag som görs i propositionen mellan verkschef och lekmannastyrelse är

förenade med stora svårigheter. Om de skall fungera på ett tillfredsställande sätt förutsätter detta ett regelsystem som klart anger vilka befogenheter som tillkommer vem. I propositionen finns inga förslag till ett sådant regelsystem. Regeringen vill ha befogenhet att besluta om detta i varje särskilt fall.

I motionen beklagas att arbetet på ett förslag till ny verksförordning inte fullgjorts så att förslaget kunnat biläggas propositionen. Det hade kunnat ge ökad konkretion åt de många förslag som resonemangsvis framförs i propositionen. Motionärerna delar inte heller uppfattningen att det fortsatta arbetet med ny verksförordning m.m. skulle vara en intern regeringsangelägenhet. Eftersom de föreslagna förändringarna är av betydande omfattning och av stort principiellt intresse bör riksdagen få ta ställning till de generella reglernas utformning.

Utskottet vill först konstatera att det råder en bred enighet om att *lekmannainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning* skall bevaras. Den sakkunskap och det medborgerliga omdöme som tillförs myndigheterna på detta vis anses allmänt vara av stort värde för myndigheternas sätt att fungera och utvecklas. Samtidigt erhåller via lekmannarepresentanterna såväl de intressen som direkt berörs av en myndighets verksamhet som allmänna medborgerliga intressen insyn i verksamheten. Genom att lekmännen i viss utsträckning hämtas från riksdagen etableras en värdefull kanal mellan denna och myndigheterna.

Uppfattningarna går däremot isär när det gäller hur detta lekmannainflytande skall organiseras mot bakgrund av den kritik för bristande klarhet i ansvarsfrågor som riktats mot nuvarande förhållanden. Enligt propositionen skall lekmännen ha beslutande funktioner på vissa klart angivna områden, i övrigt rådgivande. Den linje som moderata samlingspartiet för fram innebär att förvaltningsmyndighetens chef får det fulla och odelade ansvaret för myndighetens verksamhet, medan lekmännen tilldelas en rådgivande funktion. Även i folkpartimotionen förespråkas systemet med en ensam ansvarig verksamchef. Lekmännen skall enligt folkpartiet inrikta sig på en granskning av myndigheternas verksamhet med rapporter till regeringen, riksdagens revisorer m.m.

Enligt utskottet finns det en del som talar för systemet med s.k. enrådig myndighetschefer. Styrningsmöjligheterna via den parlamentariska ansvarskedjan riksdag—regering—myndighet är större i ett sådant system än i ett system med beslutsfattande lekmän. Å andra sidan försvagas myndigheternas ställning. Ett starkt lekmannainflytande är enligt utskottet ett värn för myndigheternas självständighet inom de ramar som angetts genom politiska beslut. Eftersom utskottet ser ett värde i båda dessa motsatta synpunkter har inte dessa överväganden lett fram till någon generell slutsats. Detta utesluter inte att behovet av ökad styrning på vissa områden kan innebära att man där väljer modellen med en ensam ansvarig myndighetschef. Utskottet avstyrker med detta motionerna K111 och K115, såvitt avser förslaget att generellt införa enrådighetsmodellen.

Det avgörande för utskottet har i stället varit att *lekmännen får en roll inom myndigheterna* som är meningsfull både för dem själva och för myndigheten. Utskottet betvivlar starkt att detta blir fallet om denna roll är rådgivande eller granskande. Delaktighet i beslutsfattandet torde vara en förutsättning

för lekmännens engagemang för uppgiften. Det är också en garanti för att deras sakkunskap och omdöme tas till vara av myndigheten och för att lekmännen bereds den insyn i verksamheten som krävs för uppdraget.

Utskottet har alltså stannat för att förorda att lekmännen skall få ta del i beslutsfattandet i myndigheterna. Propositionen tillstyrks sålunda. Härmed avstyrks motionerna K111 och K115 yrkande 8, båda såvitt nu är i fråga.

Enligt utskottet bör emellertid *lekmannastyrelsernas beslutanderätt* begränsas till vissa viktigare frågor. I propositionen anges att styrelserna skall fatta beslut om föreskrifter som riktar sig till allmänheten samt beslut om anslagsframställning och verksamhetsberättelse. Utanför detta område skall i huvudsak myndighetscheferna vara beslutsfattare och styrelserna rådgivande. Vissa ytterligare preciseringar av styrelsernas och myndighetschefernas uppgifter sker i propositionen.

Utskottet har inget att invända mot denna avgränsning. Utskottet delar inte den uppfattning som framförs i centermotionen att regeringen borde återkomma med mer detaljerad information på denna punkt. Med den uppgiftsfördelning som råder mellan riksdagen och regeringen bör det enligt utskottet ankomma på regeringen att närmare utforma en verksförordning i enlighet med de riktlinjer som anges i propositionen. Självklart är det önskvärt att i denna förordning lekmannastyrelsernas resp. myndighetschefernas beslutsbefogenheter anges så tydligt som möjligt så att oklarheter rörande ansvarsfördelningen undviks.

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer och avslår motion K113 yrkande 2, såvitt nu är i fråga.

9.2 Styrelsernas sammansättning m.m.

Vilket slag av externt inflytande de olika styrelserna bör förmedla är enligt propositionen till stor del avhängigt av resp. myndighets verksamhet. Tillskott av områdeskunskap och professionellt kunnande är viktigt i många myndigheter. I den mån en myndighet riktar sin verksamhet direkt mot medborgarna bör representanter för det allmänna medborgerliga omdömet ingå. Det medborgerliga omdömet representeras bäst av folkvalda i riksdag, landsting och kommuner.

I motion K112 (vpk) stöds den parlamentariska lekmannastyrelsens princip. Tanken på intresseföreträdare avvisas. Enligt motionärerna är den parlamentariska lekmannastyrelsen bäst skickad som form för politisk insyn och för att garantera uppföljningen av riksdagens och regeringens beslut.

Det ligger enligt propositionen inget allmänt intresse i att eftersträva representativitet i styrelsen för olika grupper i samhället. I vissa speciella undantagsfall, där det ligger stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kan uppnås på myndighetsnivån, finns emellertid skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanseras. På arbetsmarknadsområdet vill civilministern slå vakt om den ordning som gäller i dag främst för arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och AMU-styrelsen. Även för statens jordbruksnämnd bör liksom nu är fallet olika berörda intressen bli representerade i nämnden.

Enligt motion K115 (m) saknas fog för en samlösning avseende arbetsmarknads- och jordbruksområdet. Även här bör enligt motionen enrådgivningsmodellen användas och styrelsen endast ha en rådgivande funktion.

I arbetsmarknadsutskottets yttrande påpekas att nuvarande trepartssamverkan i AMS styrelse har behandlats av arbetsmarknadsutskottet senast i det av riksdagen godkända betänkandet AU 1986/87:11. Utskottet framförde då liksom tidigare den principiella uppfattningen att parterna på arbetsmarknaden bör vara företrädare i styrelsen. Representerarna för (m) och (c) reserverade sig mot utskottets ställningstagande.

Enligt utskottets uppfattning måste lekmannastyrelsens sammansättning bestämmas av regeringen från fall till fall med beaktande av de uppgifter som myndigheten i fråga har. Beträffande vissa styrelser på arbetsmarknads- och jordbruksområdet bör som föreslås i propositionen nuvarande form för intresserepresentation finnas kvar. Även i andra styrelser kan det bli aktuellt att hämta styrelseledamöter från intresseorganisationer på grund av den sakkunskap som är representerad där. Utskottet förutsätter att det allmänna medborgerliga omdöme som företräds av personer i de folkvalda församlingarna får en stark representation i lekmannastyrelserna. Med det anförda avstyrks motion K112 yrkande 7 och motion K115 yrkande 8, båda såvitt nu är i fråga.

Sammansättningen av styrelserna bör enligt civilministerns mening inte regleras, men antalet ledamöter skall framgå av resp. myndighets instruktion. Normalt bör därvid inte föreskrivas att *ersättare för ordinarie ledamöter* skall utses. För detta finns i allmänhet inga skäl eftersom det inte är fråga om att upprätthålla någon balanserad representativitet utom i de nyss angivna fallen på arbetsmarknads- och jordbruksområdet.

I motion K501 av Marianne Karlsson (c) som väcktes under den allmänna motionstiden 1987 framförs däremot uppfattningen att det bör finnas suppleanter till statliga myndigheters styrelser. Enligt motionen finns det all anledning att engagera så många människor som möjligt i samhällsarbetet. Styrelserna kan få en större kunskapsbredd, ett större engagemang och fler närvarande.

Enligt utskottet bör frågan om styrelseledamöterna skall ha suppleanter – i likhet med vad utskottet uttalade om styrelsernas sammansättning – avgöras från fall till fall med beaktande av de uppgifter som myndigheten i fråga har. Motion K501 avstyrks.

I en annan under den allmänna motionstiden i år väckt motion K502 av Birgitta Johansson och Iréne Vestlund (båda s) föreslås att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen uttalar att *namn och partibeteckning på personer* som deltagit i beslut i statliga och regionala styrelser anges. När t.ex. en länsstyrelse yttrar sig över en offentlig utredning finns enligt motionen bara efternamnen på de ledamöter som varit med om beslutet. Det framgår inte om det är en man eller kvinna och inte heller vilket parti vederbörande tillhör.

Enligt utskottet är den ordning som förespråkas i motionen lämplig. Frågan är dock inte av den karaktären att den bör föranleda ett uttalande från riksdagens sida. Motion K502 avstyrks således.

I propositionen förordas att personalföreträdarna i lekmannastyrelserna skall ha närvaro- och yttranderätt men ingen beslutsrätt. Bakgrunden till denna begränsning i förhållande till nuvarande ordning anges vara att lekmannastyrelserna i fortsättningen kommer att fatta beslut i frågor som kan hänföras till det politiska beslutsområdet.

Civilministern gör bedömningen att personalföreträdarna därmed inte i praktiken kan utöva beslutsrätt i styrelserna utan att den politiska demokratin träds för när.

Arbetsmarknadsutskottet biträder i sitt yttrande de ändrade formerna för personalrepresentation i styrelserna. Dessa innebär för övrigt, påpekar arbetsmarknadsutskottet, att man på den statliga sidan ansluter sig till den ordning som råder på den kommunala sidan med närvaro- och yttranderätt för företrädare för de anställda vid de kommunala nämndernas sammanträden. Ett särskilt yttrande har i denna fråga avgivits av representanterna för (m), (fp) och (c).

Utskottet har i denna fråga ingen annan mening än civilministern och arbetsmarknadsutskottet. Propositionen tillstyrks.

9.4 Vissa myndigheter

I vissa typer av myndigheter bör enligt propositionen ledningsfunktionen ges en särskild utformning. Bl.a. gäller det stabsmyndigheterna vilka har sin verksamhet riktad uteslutande, eller nästan uteslutande, mot staten själv och bedriver en verksamhet som i mycket är integrerad med arbetet i regeringskansliet. Ingen av dessa myndigheter har en verksamhet riktad mot allmänheten. En rådgivningsfunktion för lekmännen är enligt propositionen den mest naturliga och ändamålsenliga i dessa fall. Ett parlamentariskt inslag ter sig främmande mot bakgrund av att det rör sig om regeringens stabsmyndigheter men kan ändå aktualiseras för riksrevisionsverket.

I motion K110 av Rune Ångström (fp) framhålls att statskontoret inte är en renodlad stabsmyndighet åt regeringen. Förutom rationaliseringsutredningar på regeringens uppdrag sysslar statskontoret med metodverksamhet som gäller hela statsförvaltningen och anskaffning och förvaltning av ADB-utrustning. Så länge statskontoret har dessa senare uppgifter finns det enligt motionen skäl att också oppositionen ges insyn och inflytande på verksamheten genom lekmannastyrelsen.

Finansutskottet anser det värdefullt att råden vid riksrevisionsverket och statskontoret ges en bred och allsidig sammansättning med parlamentarisk representation. Det kan bidra till att öka insynen i verksamheten samt sprida värdefull kunskap och information om verksamheten. I en avvikande mening (m, fp) framhålls att frågan om ledningsfunktionens utformning i myndigheterna behandlas av konstitutionsutskottet. Finansutskottet har därför ingen anledning att ta ställning till vare sig propositionens förslag eller förslaget i motion K110.

Utskottet delar finansutskottets uppfattning och föreslår att riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen med anledning av motion K110 uttalar sig för en parlamentarisk representation i statskontorets rådgivande ledningsorgan.

De statliga affärsverken är för närvarande sju, nämligen postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, statens vattenfallsverk (Vattenfall), domänverket och affärsverket FFV. De fyra första hör hemma inom trafikutskottets beredningsområde, de övriga tre inom näringsutskottets. Då flera av de frågor som tas upp i propositionen, i följdmotionerna och i de till utskottet överlämnade motionerna saknar konstitutionella aspekter kan utskottet i dessa fall i allmänhet nöja sig med att instämma i de yttranden som inkommit från trafik- och näringsutskotten och hänvisa till den motivering som lämnas där.

10.1 Affärsverkskoncernens form och ställning

I propositionen föreslås att ett affärsverk och dess bolag i olika sammanhang skall kunna behandlas som en sammanhållen grupp – en affärsverkskoncern. Mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer bör i stort gälla hela koncernen. Ett viktigt motiv för val av bolagsformen kan vara att åstadkomma en anpassning av villkoren för verksamheten till vad som gäller för näringslivet i övrigt t.ex. i fråga om ekonomisk styrning.

Enligt motion K115 (m) bör den verksamhet som nu bedrivs i affärsverksform i framtiden privatiseras. I avvaktan härpå är det väsentligt att affärsverken bättre anpassas till de förhållanden som råder på en konkurrensutsatt marknad. Affärsverken bör därför ombildas till aktiebolag. I den mån de har monopolställning bör denna i regel successivt avvecklas. Myndighetsuppgifter bör överföras till normala förvaltningsmyndigheter.

I flera av de motioner från moderat håll som överlämnats till utskottet från trafik- och näringsutskotten föreslås i likhet med i motion K115 att *affärsverken ombildas till aktiebolag*. I motion K112 (vpk) begärs däremot ett uttalande av riksdagen mot "bolagisering" av affärsverkens verksamhet.

Vad först beträffar affärsverken inom trafikutskottets område framhåller trafikutskottet bl.a. att affärsverken under senare tid blivit självständigare och mer marknadsinriktade. Verken har emellertid viktiga samhällsuppgifter som bäst löses i verksform. Beträffande vpk-yrkandet framhåller trafikutskottet att det inte går att utesluta att viss verksamhet som i dag bedrivs i affärsverksform skulle kunna bedrivas på ett rationellare sätt i bolagsform. Avvikande mening har avgetts dels av de moderata ledamöterna och folkpartiledamöterna dels av vpk-ledamöten.

Utskottet delar trafikutskottets uppfattning och hemställer att motionerna K112 (vpk) yrkande 10 i denna del, K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214 (m) yrkande 1, T232 (m) yrkande 5 i denna del samt T812 (m) yrkande 1 avslås.

När det gäller affärsverken inom näringsutskottets område anser näringsutskottet att någon sammanblandning av myndighetsuppgifter och affärsrättsliga uppgifter inte föreligger för dessa verk. Detta innebär att statsmakterna i annat sammanhang förutsättningslöst kan pröva frågan om ombildning av dessa verk eller delar därav till aktiebolag. Beträffande frågan om "bolagisering" i vpk-motionen framhålls bl.a. att förslag om ändrad företagsform bör, om sådana framläggs, prövas utifrån förutsättningarna i

det enskilda fallet. Avvikande mening har avgetts dels av de borgerliga ledamöterna, dels av vpk-ledamoten.

Utskottet delar näringsutskottets uppfattning och hemställer att motionerna K112 (vpk) yrkande 10 i denna del, K115 (m) yrkande 9 i denna del och N354 (m) yrkande 3 i denna del avslås.

Privatiseringskravet i motion K115 (m) återfinns också i vissa andra från trafikutskottet överlämnade motioner (m). Det har formen av önskemål om *utförsäljning av affärsverkens dotterbolag*.

Enligt trafikutskottet är det koncernstyrelsens sak att avgöra vilket dotterbolag som bör finnas i koncernen. Riksdag och regering bör som regel inte uttala sig härom. Avvikande mening har avgetts av de moderata ledamöterna.

Enligt utskottets uppfattning bör koncernstyrelserna, inom de ramar som anges av riksdagens och regeringens bemyndiganden, få avgöra vilka dotterbolag som bör finnas i koncernen. Till frågan om bemyndiganden när det gäller affärsverkens organisation återkommer utskottet nedan (s. 36 f.). Motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214 (m) yrkande 3, T232 (m) yrkande 5 i denna del och T812 (m) yrkande 4 avstyrks.

Liksom i K115 (m) behandlas i ett par andra motioner (m) och (fp) som överlämnats från trafikutskottet *affärsverkens monopolställning*. Det framförs bl.a. krav på att det måste göras en åtskillnad mellan affärsverkens myndighetsutövning och verkens konkurrensutsatta verksamhet. De delar av affärsverken som inte är direkt myndighetsutövande bör föras över i aktiebolagsform.

Trafikutskottet menar att en utveckling mot ökad konkurrens på affärsverkens område pågår. Riksdagen bör avvakta resultatet av det trafikpolitiska översynsarbetet som bedrivs inom kommunikationsdepartementet och som kommer att redovisas i en proposition under 1988.

Trafikutskottet vill inte utesluta att vissa av affärsverkens myndighetsutövande uppgifter bör avskiljas från verken. I avvaktan på resultatet av pågående utvecklingsarbete på det trafikpolitiska området och på televerkets område är dock trafikutskottet inte berett att göra något uttalande härom. Trafikutskottet förordar inte heller att en utredning nu tillsätts med uppgift att lägga fram förslag om statens engagemang på teleområdet eller förslag om en överföring av televerkets konkurrensutsatta verksamhet till ett eller flera fristående bolag. Avvikande mening har avgetts av m-, fp- och c-ledamöterna.

Med hänvisning till det avgivna yttrandet hemställer utskottet om avslag på motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214 (m) yrkandena 2 och 4 i denna del, T232 (m) yrkande 5 i denna del, T233 (fp) yrkandena 12 och 13, T812 (m) yrkande 2 samt T814 (fp) yrkandena 1 och 4.

10.2 Riksdagens och regeringens styrning av affärsverkskoncerner

I de riktlinjer för affärsverken och deras bolag som regeringen anger i propositionen ingår att regeringen skall kunna fastställa allmänna och gemensamma bestämmelser för affärsverkskoncerner i *en särskild affärs-*

verksförordning, som skall kunna kompletteras med verksspecifika instruktioner.

Enligt motion K115 (m) är det risk för att affärsverken utvecklas i ett rättsligt vakuum där varken offentligrättsliga eller aktiebolagsrättsliga kontrollfunktioner fungerar. Regeringen bör enligt motionen beakta denna fara vid utarbetande av instruktioner. Yrkandet i motion K113 (c) att förslag till en ny verksordning bör föreläggas riksdagen skall, enligt talesmän för motionen i näringsutskottet, också gälla den tilltänkta gemensamma förordningen för affärsverkskoncernerna.

Enligt näringsutskottet måste ett centralt inslag i författningsregleringen givetvis vara att markera tillämpningsområdena för och belysa samspelet mellan offentligrättsliga och bolagsrättsliga föreskrifter. Något särskilt påpekande för regeringen behövs emellertid inte. Inte heller finns det skäl för att beträffande författningsregleringen på detta område tillämpa någon annan kompetensfördelning mellan riksdagen och regeringen än den som normalt gäller. Avvikande mening av ledamöterna från (m), (fp) och (c) har avgetts.

Beträffande de rättsliga kontrollfunktionerna vill utskottet understryka att affärsverken är myndigheter och har såsom sådana att följa förvaltningsrättsliga och andra offentligrättsliga föreskrifter. Dotterbolagen är däremot privaträttsliga subjekt och är underkastade bl.a. aktiebolagslagens regler. Enligt utskottet är denna skillnad i rättsligt hänseende klar och otvetydig och utgör utgångspunkten för bl.a. det arbete som pågår rörande en affärsverksförordning. Beträffande förslaget att affärsverksförordningen skall föreläggas riksdagen vill utskottet framhålla att ett motsvarande yrkande i fråga om det kommande förslaget till verksförordning ovan avstyrkts med hänvisning till uppgiftsfördelningen mellan riksdagen och regeringen. Utskottet föreslår således att motionerna K113 (c) yrkande 2 i denna del och K115 (m) yrkande 10 avslås av riksdagen.

Hur en *affärsverkskoncern organiseras* bör enligt propositionen normalt kunna beslutas av verket med koncernstyrelsen som beslutsinstans. Det utesluter givetvis inte att regeringen vid behov utfärdar direktiv i organisationsfrågor. I enlighet med denna bedömning föreslår regeringen att riksdagen skall avstå från vissa beslutsbefogenheter genom ett generellt bemyndigande för regeringen. Detta skulle innebära att regeringen får, med beaktande av de riktlinjer som riksdagen har godkänt för affärsverkens investeringar, verksamhet och finansiering, besluta i frågor som rör *dels* affärsverkskoncernernas organisation, *dels* affärsverkens förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Regeringen skulle i sin tur delegera sådana beslut till affärsverken. Det framhålls i propositionen att bolagsbildning kan innebära att verksamhet som ankommer på ett affärsverk kan komma att överföras till ett bolag. Beslut av denna innebörd skulle emellertid meddelas av regeringen.

I den till utskottet överlämnade centermotionen N152 har – närmast med hänsyn till vad som gäller vattenfallsverket – begärts att riksdagen skall avslå regeringens hemställan om bemyndigande att utan beloppsgränser besluta i bolagsfrågor. Riksdagen bör enligt motionärerna inte avhända sig den kontrollmöjlighet som kravet på ett årligt bemyndigande innebär. – Närings-

utskottet har i detta sammanhang också behandlat vpk-motionen K112 vilken enligt näringsutskottet också inrymmer att det föreslagna bemyndigandet skall avvisas.

Trafikutskottet tillstyrker förslaget i propositionen att koncernstyrelsen normalt bör kunna besluta i frågor om förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Som framhålls i propositionen bör det dock enligt trafikutskottet ankomma på regeringen att besluta i frågor om bolagisering av verksamhet som i dag bedrivs i affärsverksform.

Näringsutskottet framhåller följande.

Näringsutskottet saknar inte förståelse för de motiv som regeringen anger för sitt förslag på denna punkt. Det tilltänkta bemyndigandet för regeringen att besluta i bolagsfrågor och andra frågor rörande affärsverkskoncernernas organisation finner näringsutskottet emellertid väl vittgående. Mera genomgripande förändringar i dessa koncerners struktur, t.ex. överföring av en verksamhet från ett affärsverk till ett bolag, bör enligt näringsutskottets mening inte genomföras utan att riksdagen har fått ta ställning i saken. Bemyndiganden till regeringen i organisations- och bolagsfrågor bör liksom hittills ta sikte på ett särskilt affärsverks förhållanden och sålunda inte innebära att riksdagen generellt avhänder sig sitt inflytande. Erforderlig rörelsefrihet för regeringen och affärsverkskoncernerna när det gäller åtgärder på detta område kan liksom hittills åstadkommas genom bemyndiganden med beloppsgränser eller andra restriktioner. Näringsutskottet anser att riksdagen i stället för att lämna det begärda bemyndigandet bör göra ett uttalande till regeringen av nu angiven innebörd. Därmed skulle det berörda yrkandet i motion 1986/87:N152 (c) tillgodoses liksom också motion 1986/87:K112 (vpk) i motsvarande del.

Utskottet vill erinra om att affärsverken inte själva får bilda eller förvärva aktiebolag utan särskilt bemyndigande. Beslutanderätten i dessa frågor – liksom beträffande övrig investeringsverksamhet inom verken – tillkommer ytterst riksdagen, eftersom sådana beslut innebär förfogande över statens medel. Ett flertal begränsade bemyndiganden har dock lämnats av riksdagen i frågor som rör förvärv och försäljning av bolag. Dessa bemyndiganden har gällt domänverket, affärsverket FFV, Vattenfall och televerket.

Det nu föreslagna bemyndigandet är som näringsutskottet framhållit väl vittgående. Liksom hittills bör bemyndiganden till regeringen i organisations- och bolagsfrågor avse ett särskilt affärsverk och innehålla beloppsgränser eller andra restriktioner. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna. Enligt utskottet bör motion N152 (c) bifallas och propositionen avslås på denna punkt.

10.3 Revision och övrig kontroll

Som en konsekvens av att affärsverken och deras dotterbolag i fortsättningen behandlas som en affärsverkskoncern föreslås i propositionen beträffande revisionen att riksrevisionsverkets ansvar för den externa granskningen av affärsverken blir utökat till att omfatta koncernerna i deras helhet. Affärsverkens egna internredovisningsorgan ges samtidigt möjlighet att under verkschefen självständigt revidera hela koncernen.

I likhet med finansutskottet har utskottet inget att erinra mot propositionens förslag i dessa delar.

Frågan om *justitiekanslerns tillsyn* tas upp i propositionen i ett speciellt hänseende. Enligt propositionen är det nödvändigt att tjänstemän och uppdragstagare i affärsverken också i viss omfattning fullgör uppdrag i verkens dotterbolag. Dessa skall alltså agera i bolagen utifrån den offentlighetsrättsliga ställning som de har i verken och se till att de riktlinjer som regeringen eller verken ställt upp följs. Det faller sig därför naturligt att dessa uppdragstagare i bolagen också ställs under justitiekanslerns tillsyn. Hur denna tillsyn skall utformas får enligt motionären närmare övervägas i det lagstiftningsärende om bl.a. justitiekanslerns ställning som för närvarande bereds i regeringskansliet.

Utskottet instämmer i uttalandena i propositionen på denna punkt. I samband med lagstiftningsärendets behandling i riksdagen bör enligt utskottets uppfattning övervägas om även JO:s tillsynsområde skall utvidgas till att omfatta dessa uppdragstagare.

10.4 Ledningsfunktionerna inom verk och bolag

Enligt propositionen skall affärsverken ledas av *styrelser* som också är koncernstyrelser. Styrelsens ordförande, som bör vara en annan person än verkschefen, skall utses av regeringen för ett år i sänder. En styrelseledamot skall kunna entledigas från sitt uppdrag med omedelbar verkan. Personalföreträdarna i styrelsen skall ha samma ställning som övriga ledamöter i dessa.

Från vpk:s sida har i näringsutskottet klargjorts att vad som anförts i motion K112 om att partiet är anhängare av den parlamentariska lekmanastyrelsens princip delvis är tillämpligt också på affärsverken. I motion N354 (m) som i viss del överlämnats till utskottet anförts att lekmanastyrelserna skall ersättas av styrelser med professionell kompetens.

Trafikutskottet har ingen erinran mot vad som anförts i propositionen på denna punkt.

Näringsutskottet ansluter sig när det gäller koncernstyrelsernas sammansättning till riktlinjerna i propositionen. Dessa innebär att det liksom hittills blir regeringens sak att för varje affärsverk fastställa hur styrelsen bör vara komponerad. Avvikande meningar har avgetts dels av (m) och (fp), dels av (vpk).

Arbetsmarknadsutskottet har ingen invändning mot förslaget beträffande personalföreträdarnas ställning med hänsyn till den verksamhet affärsverken har att bedriva.

Utskottet har inget att erinra mot propositionens förslag på denna punkt. Utskottet har ovan (s. 32) beträffande lekmanastyrelsernas sammansättning i andra myndigheter än affärsverk uttalat att denna måste bestämmas av regeringen från fall till fall med beaktande av de uppgifter som myndigheten i fråga har. Detta bör – som även näringsutskottet framhållit – också gälla affärsverksstyrelsernas sammansättning. Utskottet avstyrker motionerna K112 (vpk) yrkande 7 i denna del och N354 (m) yrkande 3 i motsvarande del.

Vidare föreslås i propositionen att visstidsförordnade *affärsverkschefer* skall med omedelbar verkan kunna skiljas från sin tjänst. Förslaget föranleder en ny bestämmelse i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Förslaget har inte föranlett några invändningar i motionerna och godtas av arbetsmarknadsutskottet.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag på denna punkt och även förslaget till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Formerna för *utnämning av chefer närmast under affärsverkscheferna* behandlas i propositionen och i en av motionerna. I propositionen föreslås att styrelserna för affärsverken i ökad omfattning skall få utnämna sådana chefer. Vpk invänder i motion K112 att regeringen måste ta ansvar även för utnämningen av dessa toptjänstemän.

Näringsutskottet ansluter sig till regeringens förslag. Det måste enligt näringsutskottet kunna förutsättas att verksstyrelsernas utnämningspolitik kommer att präglas av omsorg om de högre tjänstemännens självständighet och integritet. Avvikande mening har avgetts av vpk-ledamoten.

Enligt arbetsmarknadsutskottet bör propositionens förslag ses mot bakgrund av det övergripande syftet att ge affärsverken en mer självständig ställning. Delegeringen är inte avsedd att genomföras genom ett generell beslut utan efter prövning från fall till fall. Vpk-ledamoten har fogat en avvikande mening till yttrandet i denna fråga.

Utskottet delar av uppfattningar som framförs i närings- och arbetsmarknadsutskottens yttranden. Utskottet tillstyrker således propositionen och avstyrker motion K112 (vpk) yrkande 9.

10.5 Konsumentinflytande

I propositionen framhålls att affärsverken reglerar *rättsförhållandena med de enskilda* på ett oenhetligt sätt. Enligt civilministern är det önskvärt att en bättre ordning kommer till stånd och att formerna för affärsverkens reglering bör ha sin utgångspunkt i rättsförhållandets karaktär. I de fall rättsförhållandet kan anses vara av privaträttslig art bör det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket.

Lagutskottet noterar med tillfredsställelse propositionens förslag och understryker att en utveckling mot ökad avtalsreglering inte bara är motiverad med hänsyn till att affärsverkens kundvillkor bör kunna prövas enligt den näringsrättsliga lagstiftningen. Också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade vid allmän domstol med stöd av civilrättsliga regler talar enligt lagutskottet för en sådan utveckling.

Utskottet delar propositionens och lagutskottets uppfattning. Propositionen tillstyrks.

I propositionen föreslås också att ett *kundråd* inrättas vid i första hand postverket, televerket och SJ. Det bör enligt propositionen ankomma på resp. verk att närmare utforma hur kundråden bör organiseras m.m.

Förslaget föranleder ingen erinran från lagutskottet, som förutsätter att kundråden organiseras på sådant sätt att ett reellt konsumentinflytande garanteras.

Även trafikutskottet delar uppfattningen att det bör finnas särskilda kundråd vid i första hand de angivna affärsverken. Härmed tillgodoses enligt trafikutskottet kravet i motion T214 (m) att ett särskilt organ bildas för att öka konsumenternas inflytande.

Med hänvisning till lag- och trafikutskottens yttranden tillstyrker utskottet propositionen. Motion T214 (m) yrkande 4 får därmed anses besvarad.

10.6 Arbetsgivarfunktionen

I fråga om arbetsgivarfunktionen uttalas i propositionen att statens arbetsgivarverks arbetsgivaransvar även fortsättningsvis bör omfatta affärsverken och att affärsverkens dotterbolag bör anslutas till Arbetsgivarförbundet SFO. Affärsverkens koppling till SAV betecknas av regeringen som tvingande. Huvuddelen av affärsverkens dotterbolag är, framhålls det, redan anslutna till SFO. Regeringen betonar vikten av att staten driver en så långt som möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernerna.

Tre motioner innehåller kritik mot att arbetsgivarfunktionen inom affärsverkskoncernerna förutsätts vara tudelad på angivet sätt. En ordning med en arbetsgivarorganisation för affärsverket och en annan för dess dotterbolag är enligt motion K108 av Inga-Britt Johansson m.fl. (s) självklart orationell och skapar problem för alla parter. I motion K114 av Lennart Andersson m.fl. (s) framhålls bl.a. att valet av framtida associationsform underlättas genom ett gemensamt, övergripande arbetsgivaransvar inom koncernerna. De anställda har ett berättigat intresse av en sammanhållen personalpolitik. Genom en sådan kan också organisationsstridigheter lättare undvikas. I motion K112 (vpk) sägs att det är destruktivt att förändra viktiga avtalsförhållanden genom byte av arbetsgivarorganisation. Även här varnas för gränsdragningsstrider mellan fackliga organisationer.

Finansutskottet anför att det i vissa fall kan vara orationellt att affärsverkens förvaltningsutövande dotterbolag är anslutna till en annan arbetsgivarorganisation än affärsverket självt. De anställda har också ett intresse att genom sin fackliga organisation möta en arbetsgivarorganisation i både lokala och centrala förhandlingar. Finansutskottet anser därför att frågan om arbetsgivartillhörighet inte bör avgöras genom ett principuttalande av riksdagen.

Näringsutskottet anför följande.

Gentemot motion 1986/87:K112 (vpk) vill näringsutskottet först framhålla att regeringens förslag inte går ut på att något av de tre aktuella affärsverken skulle genom att "byta arbetsgivarorganisation förändra viktiga avtalsförhållanden". Domänverkets och affärsverket FFV:s dotterbolag är redan, enligt vad näringsutskottet har erfarit, undantagslöst anslutna till SFO. Ordningen med olika organisationstillhörighet för affärsverket och bolagen tillämpas också för vattenfallsverkets del, varvid bolagen i regel tillhör SFO. Näringsutskottet vill understryka regeringens nyss citerade uttalande om att staten bör driva en så långt som möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernerna. Liksom föredragande statsrådet förutsätter näringsutskottet att SAV beaktar de särskilda villkor som gäller för verksamheten i affärsverken. Det är, vill näringsutskottet betona, en angelägen uppgift för regeringen att tillse att arbetsgivarfunktionen för affärskoncernernas del utövas på ett både för arbetsgivar- och arbetstagarparten tillfredsställande sätt. Med det sagda avstyrker näringsutskottet motionsyrkandena i detta ämne.

Avvikande mening har avgetts dels av m-ledamöterna, dels av vpk-ledamöterna.

Som framhålls i propositionen och näringsutskottets yttrande är det viktigt att staten driver en så långt möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernen. Huruvida detta organisationsmässigt skall åstadkommas bör inte ankomma på riksdagen att uttala sig om. Utskottet avstyrker motionerna K108 (s), K112 (vpk) yrkandena 11 och 12 samt K114 (s).

I motion T812 (m) som överlämnats till utskottet behandlas de fackliga konflikterna vid *TELI*. Enligt trafikutskottet har motsättningarna vid *TELI* numera bilagts och avtal skrivits under.

Med hänvisning till vad trafikutskottet anfört avstyrker utskottet motion T812 (m) yrkande 5.

10.7 Övrigt

Utskottet föreslår att riksdagen i övrigt godkänner de allmänna riktlinjer för förnyelsen av den statliga verksamheten som gäller affärsverken och deras dotterbolag.

11. Fortsatt försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar (prop. s. 150–154)

Våren 1985 inleddes vid sex myndigheter en försöksverksamhet med treåriga budgetramar. Den har senare utökats till att omfatta ytterligare elva myndigheter och fyra domstolar. I propositionen aviseras en fortsatt utökning och fördjupning av verksamheten. Avsikten med försöksverksamheten är bl.a. att få till stånd en ökad långsiktighet i myndigheternas planering. Man vill genom den också öppna möjlighet för statsmakterna att mer ingående pröva vilken inriktning och omfattning verksamheten vid resp. myndighet skall ha under en kommande treårsperiod.

Enligt finansutskottet skulle systemet med treåriga budgetramar inte bara kunna stärka riksdagens möjligheter till kontroll och styrning av förvaltningen. Det skulle också kunna bidra till att riksdagens budgetprövning underlättas.

Försöksverksamheten omfattar än så länge endast verksamhet som finansieras över myndigheternas anslag för förvaltningskostnader. I motion K105 av Lena Öhrsvik (s) framhålls att det är önskvärt att flerårsbedömningar kan göras inte bara på förvaltningskostnader utan också på sakanslag, dvs. de medel av huvudsakligen bidragskaraktär som myndigheterna administrerar.

Finansutskottet pekar på att folkstyrelsekommittén tagit upp samma fråga i sitt betänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor. Eftersom regeringen sålunda redan har sin uppmärksamhet riktad på denna fråga finns det enligt finansutskottets mening inte anledning för riksdagen att nu göra ett uttalande i ärendet.

Utskottet delar finansutskottets bedömning och avstyrker motion K105.

I propositionen föreslås regeringen få vidgade möjligheter att under särskilda omständigheter besluta om rätt till förordnandepension även om det nuvarande kravet på tolv års förordnandetid inte är uppfyllt. Å andra sidan föreslås en skärpning av reglerna för samordning av förordnandepensioner som utgår före 65 års ålder med annan inkomst. I samband härmed föreslås även vissa lättnader i reglerna för statsrådspension, så att samordningen av pension med annan inkomst blir densamma för statsråd och verkschefer.

I samma avsnitt behandlas vidare frågor om pensioner för andra förordnandetjänster än verkschefer och om avgångsvederlag eller förtidspension för avdelningschefer, departementsråd m.fl. vid förtida avgång ur tjänst.

I ett följande avsnitt föreslås ändrade pensionsregler för personal inom icke-statlig verksamhet.

Arbetsmarknadsutskottet biträder förslagen.

Utskottet har inget att erinra mot de framlagda förslagen och föreslår att riksdagen godkänner de i propositionen förordade riktlinjerna för dels förordnandepension, dels pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *synen på statlig förvaltning*
att riksdagen godkänner proposition 1986/87:99,
2. beträffande *frikommunförsöket*
att riksdagen förklarar motion 1986/87:K112 yrkande 2 besvarad med vad utskottet anfört,
3. beträffande *specialdestinerade bidrag*
att riksdagen avslår motion 1986/87:K112 yrkande 1,
4. beträffande *domstolarnas särställning*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K107 och 1986/87:K115 yrkande 3,
5. beträffande *propositionens grundsyn i övrigt*
att riksdagen lägger propositionen till handlingarna,
6. beträffande *förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K112 yrkande 3, 1986/87:K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, samt 1986/87:K115 yrkande 1,
7. beträffande *informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna*
att riksdagen förklarar motionerna 1986/87:K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 2 besvarade med vad utskottet anfört,
8. beträffande *spörsmålsinstitutet*
att riksdagen förklarar motion 1986/87:K106 besvarad med vad utskottet anfört,

9. beträffande *ramlagstiftning*

att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer och förklarar motionerna 1986/87:K115 yrkande 4, 1986/87:K206 yrkande 5 och 1986/87:K232 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, besvarade med vad utskottet anfört.

10. beträffande *regelförenkling och delegering*

att riksdagen lägger proposition 1986/87:100, bilaga 2, punkt 1 till handlingarna,

11. beträffande *kontrollen av myndighetsföreskrifter*

att riksdagen godkänner förslagen till riktlinjer i proposition 1986/87:99 samt förklarar motionerna 1986/87:K109, 1986/87:K115 yrkande 5, 1986/87:K206 yrkande 15, 1986/87:K209 och 1986/87:K232 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, besvarade med vad utskottet anfört,

12. beträffande *lagar och förordningar*

att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

13. beträffande *effektivitets- och produktivitetskriterier i statlig verksamhet*

att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 4 godkänner propositionens förslag till riktlinjer.

14. beträffande *myndigheternas inre organisation*

att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 5 godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

15. beträffande *de statliga myndigheternas årsredovisningar*

att riksdagen avslår motion 1986/87:N353, såvitt nu är i fråga.

16. beträffande *riksdagens och regeringens insyn i statliga bolag och stiftelser*

att riksdagen godkänner propositionens förslag,

17. beträffande *lag med instruktion för riksdagens revisorer*

att riksdagen antar propositionens lagförslag med den ändringen att 9 och 18 §§ erhåller följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

Regeringens förslag

För den löpande utredningsverksamheten skall det finnas ett av revisorerna inrättat kansli.

Utskottets förslag

9 §

För den löpande utredningsverksamheten skall det finnas ett av revisorerna inrättat kansli.

Hos revisorerna skall det finnas ett arbetsutskott som består av ordföranden, tre andra revisorer och kanslichefen.

18 §

I arbetsordningen eller i särskilda beslut får revisorerna uppdra åt kanslichefen eller någon annan tjänsteman vid kansliet att avgöra administrativa ärenden eller grupper av ärenden som inte är sådana att de bör prövas av revisorerna.

I arbetsordningen eller i särskilda beslut får revisorerna uppdra åt *arbetsutskottet*, kanslichefen eller någon annan tjänsteman vid kansliet att avgöra administrativa ärenden eller grupper av ärenden som inte är sådana att de bör prövas av revisorerna.

18. beträffande *lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser*

att riksdagen antar propositionens förslag,

19. beträffande *lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)*

att riksdagen antar propositionens förslag,

20. beträffande *särskilda statliga revisorer*

att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

21. beträffande *revisionen av de allmänna försäkringskassorna*

att riksdagen avslår motion 1986/87:Fi408,

22. beträffande *riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets ställning*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K115 yrkande 6, 1986/87:Fi406 och 1986/87:Fi415,

23. beträffande *riksrevisionsverkets självständighet*

att riksdagen förklarar motionerna 1986/87:K113 yrkande 3 och 1986/87:K232 yrkande 7 besvarade med vad utskottet anfört,

24. beträffande *medelstillelning till riksrevisionsverket*

att riksdagen med bifall till propositionen till riksrevisionsverket för budgetåret 1987/88 anvisar ett ramanslag av 115 963 000 kr.,

25. beträffande *revision av statlig verksamhet i övrigt*

att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

26. beträffande *stabsmyndigheternas roll*

att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

27. beträffande *chefsförsörjning i statsförvaltningen*

att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 6 godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

28. beträffande *förflyttningsskyldighet för verkschefer i allmänhet*

att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K115 yrkande 7 antar propositionens förslag,

29. beträffande *tillfälliga tjänster från verkschefer och högre militära chefer*

att riksdagen bemyndigar regeringen att inrätta särskilda tjänster för verkschefer m.fl.,

30. beträffande *lekmannainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning*

att riksdagen med avslag på motionerna 1986/87:K111, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

31. beträffande *lekmännens roll inom myndighetsledningarna*

att riksdagen med avslag på motionerna 1986/87:K111, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

32. beträffande *lekmannastyrelsernas beslutanderätt*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K113 yrkande 2, såvitt nu är i fråga,

33. beträffande *styrelsernas sammansättning*
att riksdagen med avslag på motionerna 1986/87:K112 yrkande 7, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

34. beträffande *ersättare för ordinarie ledamöter*
att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K501 godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

35. beträffande *namn och partibeteckning*
att riksdagen avslår motion 1986/87:K502,

36. beträffande *personalföreträdare*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

37. beträffande *parlamentarisk representation i statskontorets rådgivande ledningsorgan*
att riksdagen med anledning av motion 1986/87:K110 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

38. beträffande *myndigheternas ledning i övrigt*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

39. beträffande *ombildning till aktiebolag av affärsverken inom trafikutskottets område*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K112 yrkande 10, såvitt nu är i fråga, 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkande 1, 1986/87:T232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, samt 1986/87:T812 yrkande 1,

40. beträffande *ombildning till aktiebolag av affärsverken inom näringsutskottets område*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K112 yrkande 10, såvitt nu är i fråga, 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, samt 1986/87:N354 yrkande 3, såvitt nu är i fråga,

41. beträffande *utförsäljning av affärsverkens dotterbolag*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkande 3, 1986/87:T232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:T812 yrkande 4,

42. beträffande *affärsverkens monopolställning*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkandena 2 och 4, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, samt 1986/87:T233 yrkandena 12 och 13, 1986/87:T812 yrkande 2 samt 1986/87:T814 yrkandena 1 och 4,

43. beträffande *en särskild affärsverksförordning*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K113 yrkande 2, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 10,

44. beträffande *affärsverkskoncernernas organisation m.m.*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:N152 yrkande 5 avslår propositionens förslag till bemyndigande samt ger regeringen som sin mening till känna vad utskottet anför.

45. beträffande *riksrevisionsverkets ansvar för granskningen av affärsverken*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,

46. beträffande *justitiekanslerns tillsyn av vissa uppdragstagare*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
47. beträffande *koncernstyrelsernas sammansättning*
att riksdagen med avslag på motionerna 1986/87:K112 yrkande 7, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:N354 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
48. beträffande *entledigande av affärsverkschefer*
att riksdagen antar propositionens förslag,
49. beträffande *lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning*
att riksdagen antar propositionens förslag,
50. beträffande *utnämning av chefer närmast under affärsverkscheferna*
att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 9 godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
51. beträffande *affärsverkens rättsförhållanden med de enskilda*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
52. beträffande *kundråd hos affärsverken*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer och förklarar motion 1986/87:T214 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, besvarad med vad utskottet anfört,
53. beträffande *arbetsgivarfunktionen i affärsverkens dotterbolag*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K108, 1986/87:K112 yrkandena 11 och 12 samt 1986/87:K114,
54. beträffande *de fackliga konflikterna vid TELI*
att riksdagen avslår motion 1986/87:T812 yrkande 5,
55. beträffande *affärsverken och deras dotterbolag*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
56. beträffande *försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar*
att riksdagen med avslag på motion 1986/87:K105 godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
57. beträffande *förordnandepension*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
58. beträffande *pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet*
att riksdagen godkänner propositionens förslag till riktlinjer,
59. beträffande *propositionen i övrigt*
att riksdagen lägger propositionen till handlingarna.

Stockholm den 30 april 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svansson (s), Anders Björck (m), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s), Gunnar Hökmark (m), Margitta Edgren (fp) och Leo Persson (s).

Reservationer

1. Synen på statlig förvaltning (mom. 1)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 9 börjar med "Enligt utskottet" och slutar på s. 10 med "sker i propositionen" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet skall den offentliga makten vara stark men begränsad. Den enskilde medborgaren skall ha goda möjligheter till insyn och kontroll av den politiska makten och myndigheternas maktutövning.

Den offentliga maktutövningen skall vidare präglas av klara och entydiga ansvarsförhållanden. Det är därför av största vikt att myndigheterna inom ramen för de lagar som riksdagen fattat beslut om skall kunna fungera självständigt. En klar skiljelinje skall finnas mellan den politiska maktens beslutsfattande och myndighetsutövningen.

Propositionen ger uttryck för en annan syn på statlig förvaltning och offentlig maktutövning än den som här redovisats. Den viktigaste skillnaden markeras av det faktum att regeringen i princip inte ser någon gräns för den offentliga maktutövningen gentemot medborgarna och samhället i övrigt. Därmed faller det sig med regeringens utgångspunkt naturligt att politisera den offentliga maktutövningen.

Utskottet motsätter sig att regeringen ges ökad möjlighet till politisk styrning av statsförvaltningen. En sådan utveckling skulle urholka den enskildes rättssäkerhet och drabba professionalismen och kompetensen i förvaltningen.

Riksdagen bör i ett uttalande till regeringen tillkännage denna uppfattning.

dels att utskottet under 1. bort hemställa

1. beträffande *synen på statlig förvaltning* att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Förvaltningsmyndigheternas självständighet (mom. 6)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c) och Gunnar Hökmark (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Det är enligt" och slutar på s. 13 med "K115 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

I RF 11:7 läggs fast det självständiga ansvar som – under lagarna –

tillkommer myndigheterna. En boskillnad görs mellan de politiskt grundade besluten i form av lagar och förordningar och tillämpningen av dessa beslut i de enskilda, konkreta fallen. Denna ordning har enligt utskottet visat sig ha stora förtjänster ur såväl effektivitets- som rättssäkerhetssynpunkt.

Utskottet delar inte propositionens uppfattning att bestämmelsen ger utrymme för ökad styrning av myndigheterna. Det område som inte täcks av förbudet i RF 11:7 är enligt utskottet i praktiken litet och tämligen betydelselöst. Det anförda bör med bifall till motionerna K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och K115 yrkande 1, ges regeringen till känna. Motion K112 yrkande 3 avstyrks.

dels att utskottet under 6. bort hemställa

6. beträffande *förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 1 samt med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført.

3. Förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen (mom. 6)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Det bör enligt" och slutar på s. 13 med "K115 yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet är den tolkning av den s.k. begränsningsregeln i RF 11:7 som görs i propositionen alltför vidsträckt. Tillämpningsprinciperna blir myndigheternas ensak endast i den mån riksdagen inte formulerat några sådana. Det är alltså upp till riksdagen att avgöra hur stort utrymme man vid olika beslut vill ge myndigheterna. Detta bör riksdagen med bifall till motion K112 yrkande 3 uttala till regeringen. Motionerna K113 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och K115 yrkande 1 avstyrks.

dels att utskottet under 6. bort hemställa

6. beträffande *förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 3 och med avslag på motionerna 1986/87:K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført.

4. Informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna (mom. 7)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c) och Gunnar Hökmark (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 13 börjar med "Enligt utskottets" och slutar på s. 14 med "besvarade av utskottet" bort ha följande lydelse:

I propositionen ges resonemangsvis sanktion åt vad som kallas "informella kontakter" för påverkan från departementen och dess tjänstemän just i de avgöranden som regleras i RF 11:7. Enligt utskottets uppfattning skall styrning av myndigheterna från regeringens sida ske genom offentliga, formella regeringsbeslut. Det kan inte accepteras att för utomstående okända kontakter mellan olika tjänstemän får bilda grund för beslut i regeringen underlydande myndigheter. Det anförda bör med bifall till motionerna K113 yrkande 1 såvitt nu är i fråga och K115 yrkande 2 ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 7. bort hemställa

7. beträffande informella kontakter mellan regeringskansliet och myndigheterna

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K113 yrkande 1, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført,

5. Ramlagstiftning (mom. 9)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med "Ramlagstiftningen har" och slutar med "besvarade härmed" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet finns det starka skäl att använda ramlagstiftning i betydligt mindre utsträckning i framtiden. Denna typ av lagstiftning leder till ökad rättsosäkerhet och ger myndigheterna möjlighet att fatta beslut som innefattar politiska bedömningar. Detta bör med bifall till motionerna K115 yrkande 4, K206 yrkande 5 och K232 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 9. bort hemställa

9. beträffande ramlagstiftning

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K115 yrkande 4, 1986/87:K206 yrkande 5 och 1986/87:K232 yrkande 4, såvitt nu är i fråga, och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført,

6. Effektivitets- och produktivetskriterier i statlig verksamhet (mom. 13)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Utskottet delar" och slutar med "yrkande 4 avslås" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet krävs vid bedömningen av effektivitet och produktivitet i förvaltningen speciellt utformade kriterier. Det går inte att överföra kommersiella företags kriterier. Målet för offentlig förvaltning är av

kvalitativt annat slag. Det anförda bör med bifall till motion K112 yttrande 4 ges regeringen till känna. KU 1986/87:29

dels att utskottet under 13. bort hemställa

13. beträffande *effektivitets- och produktivitetskriterier i statlig verksamhet*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 4 och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

7. Myndigheternas inre organisation (mom. 14)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med "Enligt utskottet" och slutar på s. 20 med "avstyrks således" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill varna för att ge chefer och förvaltningsledningar alltför vidsträcktta möjligheter att ingripa i ansvarsordning och organisation. Fasthet och klarhet i organisation och ansvar utesluter på intet sätt att reformer genomförs, när dessa syftar till att mobilisera de anställdas kunskande och stimulera deras initiativ. Med bifall till motion K112 yrkande 5 bör det anförda ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 14. bort hemställa

14. beträffande *myndigheternas inre organisation*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 5 och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

8. Riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets ställning (mom. 22)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Liksom finansutskottet" och slutar på s. 24 med "Fi415 avslås" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning rörande huvudmannskapet för förvaltningsrevisionen som redovisas i avvikande mening I i finansutskottets yttrande. Riksdagen bör enligt utskottet ges ett väsentligt större ansvar för den statliga förvaltningsrevisionen än för närvarande. Utskottet föreslår att motionerna K115 yrkande 6, Fi406 och Fi415 bifalls.

dels att utskottet under 22. bort hemställa

22. beträffande *riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets ställning*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K115 yrkande 6, 1986/87:Fi406 och 1986/87:Fi415 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

9. Riksrevisionsverkets självständighet (mom. 23, motiveringen)

KU 1986/87:29

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med "När det gäller den" och slutar med "utskottet anført" bort ha följande lydelse:

Problemet med riksrevisionsverkets självständighet som diskuteras i motionerna K113 och K232 får sin lösning genom att det förvaltningsrevisionella ansvaret förs över till riksdagens revisorer såsom skisseras i avvikande mening 1 i finansutskottets yttrande. Motionerna K113 yrkande 3 och K232 yrkande 7 förklaras besvarade med vad utskottet anført.

10. Chefsförsörjning i statsförvaltningen (mom. 27)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 25 börjar med "Utskottet har" och slutar med "yrkande 6 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i avvikande mening 1 i arbetsmarknadsutskottets yttrande och föreslår att propositionen avslås och motion K112 yrkande 6 bifalls.

dels att utskottet under 27. bort hemställa

27. beträffande *chefs-försörjning i statsförvaltningen*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 6 och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført.

11. Förflyttningsskyldighet för verkschefer i allmänhet (mom. 28)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 26 börjar med "Utskottet anser" och slutar med "yrkande 7" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i avvikande mening 2 i arbetsmarknadsutskottets yttrande. Utnämningar av verkschefer får inte politiseras. Den föreslagna bestämmelsen om förflyttningsskyldighet för verkschefer är enligt utskottet för allmänt utformad och lämnar utrymme för godtyckliga beslut. Utskottet föreslår att riksdagen med avslag på propositionen och med bifall till motion K115 yrkande 7 begär ett nytt förslag från regeringen.

dels att utskottet under 28. bort hemställa

28. beträffande *förflyttningsskyldighet för verkschefer i allmänhet*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K115 yrkande 7 och med avslag på propositionen som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført.

12. Lekmannainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning (mom. 30)

KU 1986/87:29

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 30 börjar med "Utskottet vill" och slutar med "införa enrådighetsmodellen" bort ha följande lydelse:

De frågor som en myndighetsledning skall besluta i är enligt utskottet av stor betydelse för myndigheternas verksamhet. Myndigheternas normgivningsmakt är ibland betydande och t.o.m. av politisk art. Myndigheternas anslagsframställningar är centraldokument som skrivs för regeringen för att senare ligga till grund för beslut i riksdagen. Det är därför enligt utskottet olämpligt att ha styrelseledamöter, som kan antas ha olika former av bindningar till såväl politiska som andra organisationer, såsom beslutsfattare i styrelser. Enrådighetsmodellen skapar klarhet om ansvar för fattade beslut.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet att propositionen avslås. Motionerna K111 och K115 yrkande 8, båda såvitt nu är i fråga, tillstyrks.

dels att utskottet under 30. bort hemställa

30. beträffande *lekmannainflytandet i förvaltningsmyndigheternas ledning*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K111, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

13. Lekmännens roll inom myndighetsledningarna (mom. 31)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 30 börjar med "Det avgörande" och slutar på s. 31 med "båda såvitt nu är i fråga" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att lekmannastyrelserna bör ha en rådgivande funktion. För denna ståndpunkt finns ett starkt stöd i remissopinionen gällande verksamhetskommitténs betänkande. Motion K115 yrkande 8 i denna del tillstyrks och propositionen och motion K111 i motsvarande del avstyrks.

dels att utskottet under 31. bort hemställa

31. beträffande *lekmännens roll inom myndighetsledningarna*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, samt med avslag på propositionens förslag till riktlinjer och motion 1986/87:K111, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

14. Lekmännens roll inom myndighetsledningarna (mom. 31)

KU 1986/87:29

Birgit Friggebo och Margitta Edgren (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 30 börjar med "Det avgörande" och slutar på s. 31 med "båda såvitt nu är i fråga" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening bör lekmännen tilldelas ett granskningsansvar som innebär att lekmännens främsta uppgift skall vara att utvärdera hur statsmakternas beslut fungerar i praktiken och med ledning härav föreslå eventuella förändringar. För att nå detta mål bör lekmännen ges tillfälle att följa verksamheten, ta del av synpunkter från olika håll och att aktivt insamla synpunkter. Vid myndigheter som ägnar sig åt normgivning och rättstillämpning bör det vara naturligt att styrelsen granskar utfärdade författningar och undersöker myndighetsutövningens effekter. En annan viktig uppgift bör vara att överväga om verksamhetens dimensionering och inriktning är ändamålsenlig.

Den rollfördelning som utskottet mot denna bakgrund förordar är följande. Generaldirektören tilldelas ledningsansvar för myndigheten och dess verksamhet, lekmännen ett granskningsansvar.

Ledamöterna i ett lekmanorgan med granskningsansvar rekryteras i första hand från de politiska partierna och utses av regeringen. Lekmanorganen får till uppgift att utvärdera den offentliga verksamheten inom sitt ansvarsområde och lämna förslag till de eventuella åtgärder som kan anses påkallade. Deras formella rapportering bör riktas till regeringen, men rapporteringen kan också ske till andra, t.ex. riksdagsrevisorerna (RRV) och de nominerande instanserna. Till skillnad från det "råd" som verksledningskommittén föreslog, bör dessa lekmanorgan ses som en utlöpare från den politiska nivån och inte ha som primär uppgift att ge stöd åt myndighetens ledning i dess arbete med olika verkställighetsuppgifter.

Den enbart rådgivande roll som lekmanstyrelserna skulle få enligt motion K115 kan utskottet ej ställa sig bakom.

dels att utskottet under 31. bort hemställa

31. beträffande *lekmannens roll inom myndighetsledningarna* att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K111, såvitt nu är i fråga, och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer och motion 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

15. Lekmannastyrelsernas beslutanderätt (mom. 32)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 31 börjar med "Enligt utskottet" och slutar med "är i fråga" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet visar erfarenheter att ansvarsuppdelningar av det här angivna slaget är förenade med stora svårigheter. Om de skall fungera på ett tillfredsställande sätt så förutsätter detta ett regelsystem som klart anger vilka befogenheter som tillkommer vem. I propositionen finns inga förslag

till ett sådant regelsystem. Regeringen vill ha befogenhet att besluta om detta i varje särskilt fall. Det kan inte uteslutas att det kan finnas skäl för att besluts- och ansvarsfördelningen varierar något från verk till verk. Vissa grundläggande principer för organisation och ansvarsfördelning bör dock liksom hittills kunna vara gemensamma för ämbetsverken. Föredragande departementschef anger också att han tillsatt en särskild utredningsman för att se över regelsystemet och komma med förslag till en ny verksordning som skall ersätta verksstadgan. Utskottet beklagar att detta arbete inte fullgjorts så att förslaget kunnat biläggas propositionen. Det hade kunnat ge ökad konkretion åt de många förslag som resonemangsvis framförs i propositionen. Den särskilde utredaren skall också lägga fram ett principförslag till utformningen av myndigheternas instruktioner samt i övrigt förslag till hur övriga föreskrifter skall fogas till det totala regelsystemet. Det är således ett mycket omfattande och betydelsefullt normgivningsarbete som återstår. Enligt propositionen är dock det hela att betrakta som en intern regeringsangelägenhet. Utskottet kan inte dela denna uppfattning. Eftersom de föreslagna förändringarna är av betydande omfattning och av stort principiellt intresse bör riksdagen få ta ställning till de generella reglernas utformning. Det kommande förslaget om ny verksordning bör således föreläggas riksdagen för godkännande. Vad som här sagts bör med bifall till motion K113 yrkande 2, såvitt nu är i fråga, av riksdagen ges regeringen till känna.

dels att utskottet under 32. bort hemställa

32. beträffande *lekmanastyrelsernas beslutanderätt*
att riksdagen med bifall till motion K113 yrkande 2, såvitt nu är i fråga,
som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

16. Styrelsernas sammansättning (mom. 33)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 32 börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "är i fråga" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet saknas fog för särlösning på arbetsmarknads- och jordbruksområdena. Även här bör enrådighetsmodellen användas. Styrelsen bör endast ha en rådgivande funktion. Motion K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, tillstyrks. Propositionen och motion K112 yrkande 7 avstyrks.

dels att utskottet under 33. bort hemställa

33. beträffande *styrelsernas sammansättning*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu
är i fråga, och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer och
motion 1986/87:K112 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till
känna vad utskottet anfört,

17. Styrelsernas sammansättning (mom. 33)

KU 1986/87:29

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 32 börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "är i fråga" bort ha följande lydelse:

Utskottet är anhängare av den parlamentariska lekmannastyrelsens princip och avvisar tanken på intresseföreträdare (t.ex. företrädare för bilindustrin eller åkerinäringen i vägverkets styrelse). Den parlamentariska lekmannastyrelsen är enligt vår mening bäst skickad som form för politisk insyn och för att garantera uppföljningen av riksdagens och regeringars beslut. Motion K112 yrkande 7 tillstyrks. Propositionen och motion K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, avstyrks.

dels att utskottet under 33. bort hemställa

33. beträffande *styrelsernas sammansättning*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 7 och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer och motion 1986/87:K115 yrkande 8, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

18. Personalföreträdare (mom. 36)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 33 börjar med "Utskottet har" och slutar med "Propositionen tillstyrks" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottet innebär visserligen propositionens förslag om endast närvaro- och yttranderätt för personalföreträdarna en viss förbättring i jämförelse med nuvarande ordning. Av principiella skäl motsätter sig emellertid utskottet – liksom på det kommunala området – att personalrepresentanterna skall ha möjlighet att delta i överläggningarna i organ som utövar offentliga funktioner. Utskottet avstyrker propositionens förslag.

dels att utskottet under 36. bort hemställa

36. beträffande *personalföreträdare*
att riksdagen avslår propositionens förslag till riktlinjer,

19. Ombildning till aktiebolag av affärsverken inom trafikutskottets område (mom. 39)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 34 börjar med "Utskottet delar" och slutar med "yrkande 1 avslås" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i avvikande mening 1 i trafikutskottets yttrande. Motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214

(m) yrkande 1, T232 (m) yrkande 5 i denna del samt T812 (m) yrkande 1 tillstyrks. Motion K112 (vpk) yrkande 10 avstyrks.

dels att utskottet under 39. bort hemställa

39. beträffande *ombildning till aktiebolag av affärsverken inom trafikutskottets område*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkande 1, 1986/87:T232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:T812 yrkande 1 och med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 10 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

20. Ombildning till aktiebolag av affärsverken inom trafikutskottets område (mom. 39)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 34 börjar med "Utskottet delar" och slutar med "yrkande 1 avslås" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i avvikande mening 4 i trafikutskottets yttrande. Utskottet föreslår att motionen K112 (vpk) yrkande 10 i denna del tillstyrks. Motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214 (m) yrkande 1, T232 (m) yrkande 5 i denna del samt T812 (m) yrkande 1 avstyrks.

dels att utskottet under 39. bort hemställa

39. beträffande *ombildning till aktiebolag av affärsverken inom trafikutskottets område*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 10, såvitt nu är i fråga, och med avslag på motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkande 1, 1986/87:T232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, samt 1986/87:T812 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

21. Ombildning till aktiebolag av affärsverken inom näringsutskottets område (mom. 40)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 34 börjar med "Utskottet delar näringsutskottets" och slutar med "yrkande 3 avslås" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i avvikande mening 1 till näringsutskottets yttrande. Utskottet tillstyrker motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del och N354 (m) yrkande 3 i denna del och avstyrker motion K112 (vpk) yrkande 10 i denna del.

dels att utskottet under 40. bort hemställa

40. beträffande *ombildning till aktiebolag av affärsverken inom näringsutskottets område*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:N354 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, och med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 10, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

22. Ombildning till aktiebolag av affärsverken inom näringsutskottets område (mom. 40)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Utskottet delar näringsutskottets" och slutar med "denna del avslås" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i avvikande mening 2 till näringsutskottets yttrande. Utskottet tillstyrker motion K112 (vpk) yrkande 10 i denna del och avstyrker motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del och N354 (m) yrkande 3 i motsvarande del.

dels att utskottet under 40. bort hemställa

40. beträffande *ombildning till aktiebolag av affärsverken inom näringsutskottets område*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 10, såvitt nu är i fråga, och med avslag på motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:N354 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

23. Utförsäljning av affärsverkens dotterbolag (mom. 41)

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "avstyrks" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i avvikande mening 2 i trafikutskottets yttrande. Motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214 (m) yrkande 3, T232 (m) yrkande 5 i denna del och T812 (m) yrkande 4 tillstyrks.

dels att utskottet under 41. bort hemställa

41. beträffande *utförsäljning av affärsverkens dotterbolag*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkande 3, 1986/87:T232 yrkande 5, såvitt nu är i fråga, samt 1986/87:T812 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

24. Affärsverkens monopolställning (mom. 42)

KU 1986/87:29

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 35 börjar med "Med hänvisning till" och slutar med "yrkandena 1 och 4" bort ha följande lydelse:

Med hänvisning till avvikande mening 3 i trafikutskottets yttrande hemställer utskottet om bifall till motionerna K115 (m) yrkande 9 i denna del, T214 (m) yrkandena 2 och 4 i denna del, T232 (m) yrkande 5 i denna del, T233 (fp) yrkandena 12 och 13, T812 (m) yrkande 2 samt T814 (fp) yrkandena 1 och 4.

dels att utskottet under 42. bort hemställa

42. beträffande *affärsverkens monopolställning*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K115 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T214 yrkandena 2 och 4, såvitt nu är i fråga, 1986/87:T232 yrkande 5, 1986/87:T233 yrkandena 12 och 13, 1986/87:T812 yrkande 2 samt 1986/87:T814 yrkandena 1 och 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

25. En särskild affärsverksförordning (mom. 43)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 36 börjar med "Beträffande de rättsliga" och slutar med "av riksdagen" bort ha följande lydelse:

Beträffande de rättsliga kontrollfunktionerna vill utskottet instämma i avvikande mening 3 i näringsutskottets yttrande. Motionerna K115 (m) yrkande 10 och K113 (c) yrkande 2 i denna del tillstyrks.

dels att utskottet under 43. bort hemställa

43. beträffande *en särskild affärsverksförordning*

att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K113 yrkande 2, såvitt nu är i fråga, och 1986/87:K115 yrkande 10 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

26. Koncernstyrelsernas sammansättning (mom. 47)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 38 börjar med "Utskottet har" och slutar med "motsvarande del" bort ha följande lydelse:

Med hänvisning till avvikande mening 4 i näringsutskottets yttrande föreslår utskottet att motion N354 (m) yrkande 3 i denna del bifalls och motion K112 (vpk) yrkande 7 i denna del avslås.

dels att utskottet under 47. bort hemställa

KU 1986/87:29

47. beträffande *koncernstyrelsernas sammansättning*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:N354, yrkande 3, såvitt nu är i fråga, och med avslag på motion 1986/87:K112 yrkande 7, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

27. Koncernstyrelsernas sammansättning (mom. 47)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 38 börjar med "Utskottet har" och slutar med "motsvarande del" bort ha följande lydelse:

Med hänvisning till avvikande mening i näringsutskottets yttrande föreslår utskottet att motion K112 (vpk) yrkande 7 i denna del bifalls och motion N354 yrkande 3 i motsvarande del avslås.

dels att utskottet under 47. bort hemställa

47. beträffande *koncernstyrelsernas sammansättning*
att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 9, såvitt nu är i fråga, och med avslag på motion 1986/87:K354 yrkande 3, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

28. Ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning (mom. 49)

Under förutsättning av bifall till reservation 11

Anders Björck, Hans Nyhage och Gunnar Hökmark (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 39 börjar med "Utskottet tillstyrker" och slutar med "om offentlig anställning" bort ha följande lydelse:

Utskottet tillstyrker förslaget att visstidsförordnade affärsverkschefer skall med omedelbar verkan kunna skiljas från sin tjänst. Utskottets ställningstagande innebär sammanfattningsvis att det till propositionen fogade förslaget till ändring i lagen om offentlig anställning bör avslås i vad det avser förflyttningsskyldighet för verkschefer (se reservation 11) men godtas i nyssnämnt avseende. Med anledning härav bör lagförslaget ha den lydelse som anges i avvikande mening 2 i arbetsmarknadsutskottets yttrande.

dels att utskottet under 49. bort hemställa

49. beträffande *lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning*
att riksdagen antar i avvikande mening 2 i arbetsmarknadsutskottets yttrande 1986/87:3y angivet förslag,

29. Utnämning av chefer närmast under affärsverkscheferna (mom. 50)

KU 1986/87:29

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 39 börjar med "Utskottet delar de uppfattningar" och slutar med "yrkande 9" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som förs fram i avvikande mening 6 i näringsutskottets yttrande och avvikande mening 3 i arbetsmarknadsutskottets yttrande. Motionen K112 (vpk) yrkande 9 tillstyrks. Propositionen i denna del avstyrks.

dels att utskottet under 50. bort hemställa

50. beträffande *utnämning av chefer närmast under affärsverkscheferna*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K112 yrkande 9 och med avslag på propositionens förslag till riktlinjer som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

30. Arbetsgivarfunktionen i affärsverkens dotterbolag (mom. 53)

Nils Berndtson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 41 börjar med "Som framhålls" och slutar med "K114 (s)" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i avvikande mening 8 i näringsutskottets yttrande. Motionerna K108 (s), K112 (vpk) yrkandena 11 och 12 samt K114 (s) tillstyrks.

dels att utskottet under 53. bort hemställa

53. beträffande *arbetsgivarfunktionen i affärsverkens dotterbolag*
att riksdagen med bifall till motionerna 1986/87:K108, 1986/87:K112 yrkandena 11 och 12 samt 1986/87:K114 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilda yttranden

1. Specialdestinerade bidrag (mom. 3)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Bengt Kindbom (c), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anför:

Enligt vår uppfattning bör med hänsyn till den kommunala självstyrelsen de specialdestinerade bidragen på sikt avvecklas. Vi har för närvarande nöjt oss med att acceptera att en översyn pågår.

2. Specialdestinerade bidrag (mom. 3)

Nils Berndtson (vpk) anför:

Vpk är motståndare till att de specialdestinerade bidragen minskar men vi har i avvaktan på den översyn som pågår avstått från att driva vår ståndpunkt.

3. Parlamentarisk representation i statskontorets rådgivande ledningsorgan (mom. 37)

Anders Björck (m), Birgit Friggebo (fp), Hans Nyhage (m), Gunnar Hökmark (m) och Margitta Edgren (fp) anför:

Det kan enligt vår mening ifrågasättas om inte riksdagen borde ha lämnat frågan om sammansättningen av statskontorets rådgivande organ öppen. Vi har emellertid inte velat motsätta oss det uttalande som utskottet föreslår.

4. Kundråd hos affärsverken (mom. 52)

Bertil Fiskesjö (c) och Margitta Edgren (fp) anför:

Vi är starkt skeptiska till förslaget om att inrätta särskilda "kundråd" vid de affärsdrivande verken. Organ av detta slag blir vanligen byråkratiska utväxter utan några substantiella funktioner.

Förslaget om kundråd är inte närmare motiverat i propositionen. Således finns det ingen redovisning av vilka uppgifter råden skall ha eller hur de skall vara sammansatta. Något ökat inflytande för "brukarna" medför troligen inte centralt beslutade organ av denna typ. Normalt befolkas de med sammanträdesproffs från de stora intresseorganisationerna. Det måste ingå i verksledningarnas långsiktiga ansvar att den verksamhet de leder tillfredsställer kundernas behov.

1986/87:3 y

om revisionen av statsförvaltningen och andra frågor med anknytning till ledningen av den statliga förvaltningen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har med anledning av proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen berett övriga utskott tillfälle att lämna yttrande över proposition och motioner. Finansutskottet har därvid anmodats att yttra sig över de delar av propositionen som berör dels frågor om revision samt affärsverken och deras dotterbolag (bilaga 1, avsnitten 5 och 9), dels frågor om utveckling av budgetprocessen m.m. samt den arbetsgivarpolitiska inriktningen (bilaga 2, avsnitten 1–4).

Finansutskottet begränsar i allt väsentligt sitt yttrande till de angivna delarna av propositionen. I anslutning härtill behandlar utskottet också följande motioner som väckts med anledning av propositionen:

- 1986/87:K105 av Lena Öhrsvik (s),
- 1986/87:K109 av Lennart Alsén och Lars Ernestam (fp) yrkande 2,
- 1986/87:K110 av Runc Ångström (fp),
- 1986/87:K112 av Lars Werner m.fl. (vpk) yrkandena 1 och 4,
- 1986/87:K113 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) yrkande 3,
- 1986/87:K115 av Anders Björck m.fl. (m) yrkande 6.

Enligt finansutskottets mening finns det anledning att i detta sammanhang också behandla några under allmänna motionstiden 1987 väckta motioner om statlig revision. Utskottet har därför – under förutsättning att konstitutionsutskottet inte har något att erinra – beslutat att med detta yttrande överlämna följande tre motioner, nämligen

- 1986/87:Fi406 av Lars Tobisson m.fl. (m) om den statliga förvaltningsrevisionen,
- 1986/87:Fi408 av Görel Bohlin (m) och Anita Modin (s) om revision av de allmänna försäkringskassorna,
- 1986/87:Fi415 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) om översyn av riksdagens kontrollmakt.

Granskning av statliga bolag och stiftelser

I propositionen behandlas frågor som gäller riksdagens och regeringens insyn i och styrning av de statliga myndigheternas verksamhet. Ett område där statsmakternas insyn föreslås bli förbättrad gäller sådan statlig verksamhet som bedrivs i form av bolag eller stiftelse. I enlighet med insynsutredningens

förslag förordas sålunda att riksdagens revisorer och riksrevisionsverket (RRV) i lag ges rätt att granska också sådana bolag och stiftelser. Riksdagens revisorer föreslås därvid få en mer generell granskningsrätt, medan RRV:s befogenheter i detta avseende begränsas till vissa namngivna bolag och stiftelser. Av betydelse är också att den offentliga information som bolagen och stiftelserna lämnar i sina årsredovisningar skall byggas ut.

Finansutskottet vill med anledning härav anföra följande. Riksdagens behov av vidgade insynsmöjligheter i statliga bolag och stiftelser har vuxit i styrka, inte minst under senare år då bolags- och stiftelseformen kommit att omfatta en allt större andel av den statliga verksamheten. De förslag som framläggs i propositionen är som utskottet ser det väl avvägda. Å ena sidan får t.ex. riksdagens revisorer rätt att göra förvaltningsrevisionella undersökningar av sådana förhållanden som hänger samman med företagets samhällseliga uppgifter och särskilda verksamhetsbetingelser, såsom monopolställning, beroende av statlig finansiering, m.m. Å andra sidan förutsätts revisionen av företagets rena affärsverksamhet ske i gängse former, dvs. genom bolagens och stiftelsernas egna revisorer. Samtidigt som förutsättningarna för offentlig insyn förbättras, har sålunda statsföretagens berättigade krav på att få arbeta under samma betingelser som andra företag i allt väsentligt kunnat beaktas. Finansutskottet biträder mot denna bakgrund de i propositionen föreslagna formerna för förvaltningsrevision av statliga bolag och stiftelser.

De nya lagreglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 1987, vilket enligt vad som sägs i propositionen innebär att granskningen kommer att omfatta förhållandena efter ikraftträdandet. Liksom föredraganden anser finansutskottet det rimligt att riksdagens revisorers och RRV:s vidgade befogenheter begränsas till förhållandena som infaller efter lagarnas ikraftträdande. Med hänsyn till de former i vilka förvaltningsrevision bedrivs, bör detta emellertid inte utgöra ett absolut hinder för att man i det enskilda fallet skall kunna utsträcka undersökningen till att omfatta även äldre företeelser om så bedöms erforderligt för att kunna slutföra revisionen. Utskottet har i övrigt inget att erinra mot bestämmelserna om ikraftträdandet.

I propositionen föreslås riksdagens revisorers nuvarande instruktion bli ersatt med en ny lag, vilken förutom föreskrifter om de utökade befogenheterna också innehåller en del formella ändringar. Enligt finansutskottets mening kan det i samband med en sådan mer genomgripande översyn av revisorernas instruktion finnas skäl att även beakta behovet av andra ändringar. Så t.ex. finns sedan snart tio år i revisorernas organisation ett särskilt arbetsutskott som bl.a. ansvarar för administrativa frågor och bereder vissa ärenden såsom remisser m.m. I arbetsutskottet ingår revisorernas ordförande, de båda vice ordförandena, ytterligare en revisor samt chefen för revisorernas kansli. Med hänsyn till den betydelse arbetsutskottet numera har för revisorernas löpande verksamhet kan det enligt finansutskottets mening finnas skäl att i instruktionen ta in en föreskrift om att ett sådant arbetsutskott skall finnas.

I propositionen behandlas också vissa frågor rörande affärsverken och deras dotterbolag. Bl.a. föreslås att ett affärsverk och dess dotterbolag i fortsättningen skall behandlas som en affärsverkskoncern. I konsekvens med detta synsätt föreslås RRV:s nuvarande ansvar för den externa granskningen av affärsverken bli utökat till att omfatta koncernerna i deras helhet. Affärsverkens egna internrevisionsorgan ges samtidigt möjlighet att under verkschefen självständigt revidera hela koncernen.

Finansutskottet har för sin del inget att erinra mot propositionens förslag i dessa delar.

Riksrevisionsverkets ställning

På förslag av finansutskottet avlog riksdagen våren 1986 två under allmänna motionstiden år 1986 väckta motioner om den statliga revisionsverksamheten (FiU 1985/86:23, rskr. 262). I motionerna – 1985/86:Fi402 av Lars Tobisson m.fl. (m) och 1985/86:Fi407 av Daniel Tarschys och Anne Wibble (fp) – begärdes bl.a. att en översyn skulle göras med sikte på att stärka riksdagens kontrollmöjligheter genom att helt eller delvis föra över RRV:s förvaltningsrevisionella resurser på riksdagen. I avvaktan på statsmakternas behandling av verksledningskommitténs förslag kunde utskottet inte tillstyrka bifall till motionerna.

I de nu aktuella motionerna Fi406 av Lars Tobisson m.fl. (m) och K115 av Anders Björck m.fl. (m) föreslås ånyo att ansvaret för förvaltningsrevisionen förs över på riksdagens revisorer. Liknande, men inte lika entydigt uttalade krav redovisas i motionerna Fi415 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) och K109 av Lennart Alsén och Lars Ernestam (fp). I dessa motioner förordas att ansvaret för den statliga förvaltningsrevisionen i högre grad än nu bör ligga på riksdagen, vilket enligt motionärerna innebär att en del av RRV:s uppgifter förs över på riksdagen. I motion K113 av tredje vice talman Bertil Fiskesjö m.fl. (c) framhålls värdet av att det finns två av varandra oberoende revisionsorgan. Propåer som förekommit om en sammanslagning av riksdagens revisorer och RRV avvisas. Motionärerna tycker att det är bra om RRV:s kapacitet kan utnyttjas även för beställningsuppdrag åt regeringen, men anser samtidigt att det är mycket angeläget att dessa uppdrag inte inkräktar på RRV:s initiativverksamhet.

Verksledningskommitténs förslag tas nu upp till behandling i propositionen. Beträffande RRV framhåller föredraganden att han ser det som väsentligt att verket kan planera och genomföra egeninitierad revision enligt nuvarande ordning. Samtidigt finns det emellertid enligt hans mening ett behov av att på ett bättre sätt än nu ta till vara resultaten och erfarenheterna av granskningen samt att kunna utnyttja RRV:s revisionella kompetens för särskilda granskningsinsatser. Mot denna bakgrund föreslås i propositionen att regeringen skall kunna uppdra åt RRV att genomföra projekt som omfattar bl.a. hela eller delar av verksamheter vid en viss myndighet. Resurser för sådana insatser bör, vid behov och efter prövning, kunna ställas till RRV:s förfogande från andra anslag på statsbudgeten. I enlighet härmed

förordas att en särskild inkomstpost med ett formellt belopp på 1 000 kr. skall föras upp under RRV:s anslag.

KU 1986/87:29
Bilaga 1

Finansutskottet får med anledning av dessa förslag anföra följande. På riksdagsområdet har sedan slutet av 1970-talet nya samverkansformer utvecklats mellan riksdagens revisorer och riksdagens utskott. De innebär att revisorerna regelmässigt inhämtar förslag till nya granskningsärenden från utskotten och att resultatet av revisorernas undersökningar delges riksdagen. De synpunkter som revisorerna för fram kommer därigenom alltid upp till behandling i utskotten. Det erfarenhetsutbyte som på detta sätt kommit till stånd mellan riksdagen och dess revisorer är enligt finansutskottets mening av stort värde. Utskottet ser det därför som angeläget att dessa kontakter inte bara vidmakthålls utan också fördjupas och byggs ut.

I likhet med riksdagen har regeringen ett berättigat behov av att kunna utnyttja egen förvaltningsrevisionell expertis. Det har således, som utskottet ser det, ett värde i sig att det finns två av varandra oberoende revisionsorgan vilka från skilda utgångspunkter kan ta upp olika förhållanden till granskning. Riksdagens revisorer svarar med sin granskning för en mycket viktig del av riksdagens kontrollmakt. RRV:s förvaltningsrevision utgör å andra sidan ett viktigt underlag för de initiativ till förnyelse och omprövning av statlig verksamhet som det ankommer på regeringen att ta.

Uppmärksammas bör också att RRV den 1 juli 1986 fått ett direkt ansvar för redovisningsrevisionen av de statliga myndigheterna. Då inordnades nämligen de tidigare fristående revisionskontoren i RRV:s egen organisation. Syftet med denna omläggning var bl.a. att man genom att samla ansvaret för förvaltnings- och redovisningsrevisionen under en huvudman ville få till stånd ett ökat erfarenhetsutbyte och en bättre samordning av resurser. Även dessa omständigheter talar således för att RRV även i fortsättningen bör kunna bedriva förvaltningsrevision.

Finansutskottet anser mot denna bakgrund att RRV inte bör frånhändas något förvaltningsrevisionellt ansvar. Motionerna Fi406, K115, Fi415 och K109 inrymmer alla förslag om att ansvaret för förvaltningsrevisionen helt eller delvis skall föras över på riksdagens revisorer. Dessa motionsyrkanden bör därför enligt finansutskottets mening avstyrkas.

Med hänsyn till de erfarenheter som gjorts på riksdagsområdet ser finansutskottet det som värdefullt att det även på regeringsområdet kan utvecklas nya kontaktformer som bidrar till att resultatet av RRV:s granskning kan tas tillvara på ett bättre sätt. Utskottet biträder därför förslaget i propositionen om att regeringen skall kunna utnyttja RRV för särskilda granskningsuppdrag. I och med att dessa insatser avses bli finansierade i särskild ordning torde regeringsuppdragen inte komma att inkräkta på den revision som kommer till stånd på RRV:s eget initiativ. Det torde därför inte heller – såsom befaras i motion K113 – föreligga någon risk för att RRV:s självständighet skulle gå förlorad. Finansutskottet anser det med hänsyn härtill inte behövligt att riksdagen genom ett särskilt uttalande begär att det av RRV:s kommande instruktion skall framgå att RRV:s egen initiativverksamhet bör ges högsta prioritet. Enligt utskottets mening finns det därför inte anledning att biträda yrkande 3 i motion K113.

Finansutskottet har för sin del inte något att erinra mot den i propositionen föreslagna medelstilledningen till RRV. Finansutskottet föreslår därför att konstitutionsutskottet biträder regeringens förslag att riksdagen skall anvisa ett ramanslag av 115 963 000 kr. till riksrevisionsverket för budgetåret 1987/88.

Stabsmyndigheternas roll

I likhet med föredraganden anser finansutskottet att inte bara RRV utan även övriga s.k. stabsmyndigheter fyller en viktig funktion i arbetet med att förnya den offentliga sektorn. Sålunda bör enligt utskottets mening även det utrednings- och utvecklingsarbete som bedrivs inom statskontoret, statens institut för personalutveckling (SIPU), statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) och statens arbetsgivarverk (SAV) knytas närmare utvecklingsarbetet inom regeringkansliet. Såsom framhålls i propositionen är det angeläget att regeringen kan ta till vara stabsorganens kunskande, eftersom dessa myndigheter kompletterar regeringkansliet och är viktiga som kunskapsförstärkning i regeringens arbete.

I avsnittet om ledningsfunktionens utformning i myndigheterna anförs att ett parlamentariskt inflytande ter sig främmande när det gäller regeringens stabsmyndigheter, men det kan ändå aktualiseras för RRV. Det ankommer på regeringen, sägs det i propositionen, att närmare klargöra detta i anslutning till att nya instruktioner beslutas.

I motion K110 av Rune Ångström (fp) anförs bl.a. att så länge statskontoret har kvar metodfrågor och är sammanhållande organ för ADB-anskaffningen finns det skäl att också den politiska oppositionen ges insyn och inflytande på verksamheten genom lekmanstyrelse såsom i andra myndigheter.

Utskottet anser det värdefullt att råden vid riksrevisionsverket och statskontoret ges en bred och allsidig sammansättning. Det kan bidra till att öka insynen i verksamheten samt sprida värdefull kunskap och information om verksamheten. Råden kan genom sin medverkan bidra till att ge frågorna en vidare belysning och allsidigare behandling. Utskottet vill därför förorda att råden ges en bred och allsidig sammansättning med parlamentarisk representation.

Arbetsgivarfunktionen

I propositionen föreslås att statens arbetsgivarverk skall omfatta affärsverken och att affärsverkens dotterbolag skall anslutas till Arbetsgivarförbundet SFO. Utskottet vill med anledning härav anföra att det i vissa fall kan vara orationellt att affärsverkens förvaltningsutövande dotterbolag är anslutna till en annan arbetsgivarorganisation än affärsverket självt. De anställda har också intresse av att genom sin fackliga organisation möta en arbetsgivarorganisation i både lokala och centrala förhandlingar. Utskottet anser därför att frågan om arbetsgivartillhörighet inte bör avgöras genom ett principutlåtande av riksdagen.

Våren 1985 inleddes vid sex myndigheter en försöksverksamhet med treåriga budgettramar. Den har senare utökats till att omfatta ytterligare elva myndigheter och fyra domstolar. I propositionen aviseras en fortsatt utökning och fördjupning av verksamheten.

Avsikten med försöksverksamheten är att få till stånd en ökad långsiktighet i myndigheternas planering. Man vill genom den också öppna möjlighet för statsmakterna att mer ingående pröva vilken inriktning och omfattning verksamheten vid resp. myndighet skall ha under en kommande treårsperiod. I försöksverksamhetens förlängning förutsätts sålunda varje myndighet bli föremål för en fördjupad budgetprövning vart tredje år. I och med att denna myndighetsvisa process sprids ut över treårscykeln bibehålls en mellan åren jämn arbetsbelastning i riksdagen och regeringskansliet.

Försöksverksamheten befinner sig ännu i ett inledningsskede, och det är därför för tidigt att bedöma resultatet av vad som hittills uppnåtts. För riksdagens vidkommande öppnar sig emellertid nya perspektiv. Rätt utnyttjat skulle – som finansutskottet ser det – systemet med treåriga budgettramar inte bara kunna stärka riksdagens möjligheter till kontroll och styrning av förvaltningen. Det skulle också kunna bidra till att riksdagens budgetprövning underlättas.

Finansutskottet ser det därför som angeläget att försöksverksamheten fortsätter och fördjupas. Av propositionen framgår att samspelet mellan departement och myndigheter måste utvecklas och förbättras. Fackdepartementen bör ges ett större ansvar och en ökad initiativskyldighet. Särskild omsorg behöver ägnas åt de myndighetsspecifika direktiven. Enligt finansutskottets mening är det angeläget att man i det fortsatta utvecklingsarbetet eftersträvar att finna enkla och smidiga lösningar. Utskottet delar därvid föredragandens uppfattning att det är väsentligt att de rutiner som myndigheter och regeringskansli utformar för denna treåriga budgetprocess resulterar i en totalt sett väsentligt lägre arbetsinsats för budgetarbetet än vad som kunnat uppnås med den årliga granskningen. Främst gäller det att finna former för en kraftigt förenklad mellanårsgranskning.

Försöksverksamheten omfattar än så länge endast verksamhet som finansieras över myndigheternas anslag för förvaltningskostnader. I motion K105 av Lena Öhrsvik (s) framhålls att det är önskvärt att flerårsbedömningar kan göras inte bara på förvaltningskostnader utan också på sakanslag, dvs. de medel av huvudsakligen bidragskaraktär som myndigheterna administrerar. Motionären föreslår därför att försöksverksamheten skall utsträckas till att omfatta även flerårsramar för sakanslag.

Såsom framgår av propositionen har folkstyrelsekommittén tagit upp samma fråga i sitt betänkande (SOU 1987:6) Folkstyrelsens villkor. Kommittén förordar därvid att systemet med treåriga budgettramar efter hand utsträcks även till sakanslagen. I propositionen framhåller föredraganden att det finns anledning att återkomma till dessa frågor då remissbehandlingen av folkstyrelsekommitténs förslag slutförts.

Eftersom regeringen sålunda redan har sin uppmärksamhet riktad på den

fråga som motionären aktualiserar finns det enligt finansutskottets mening inte anledning för riksdagen att nu göra ett uttalande i ärendet. Motion K105 bör sålunda avstyrkas.

KU 1986/87:29
Bilaga 1

En övergång till fleråriga budgetramar ställer nya krav på myndigheternas verksamhetsplanering och redovisning. Lämpliga produktivets- och effektivitetsmått bör utvecklas. Inom statskontoret har en metod för produktivetsmätningar i offentliga förvaltningar utarbetats. Den har utnyttjats i den pågående försöksverksamheten. Det finns som utskottet ser det inte anledning befara, som görs i motion K112 (vpk), att man därvid direkt överför kommersiella företagskriterier utan hänsynstagande till de speciella förutsättningar och uppgifter som gäller för offentlig förvaltning. Såsom framhålls i propositionen kommer metoder av detta slag att vidareutvecklas som ett stöd för myndigheternas resultatredovisning och uppföljningsarbete. Utskottet anser mot bakgrund härav att några initiativ inte bör tas med anledning av motion K112 (vpk) yrkande 4.

Den arbetsgivarpolitiska inriktningen

De frågor som propositionen behandlar i detta sammanhang har utskottet i den mån det tillhör utskottets beredningsområde behandlat i betänkande FiU 1986/87:10 (s. 41–43, 83–84). Utskottet hänvisar till denna behandling.

Övriga frågor

De specialdestinerade statsbidragen till kommuner berörs i motion K112 (vpk). Motionärerna säger sig vara bestämda motståndare till att minska specialdestineringen, eftersom man ser denna typ av bidrag som ett viktigt styrinstrument.

Finansutskottet vill med anledning härav nämna att utskottet i sitt betänkande om bidrag och ersättning till kommuner (FiU 1986/87:20) behandlat samma ämne. Finansutskottet har därvid avstyrkt flera motioner med krav på en avveckling av de specialdestinerade bidragen. Utskottet har samtidigt framhållit att detta inte hindrar att bidragens utformning och omfattning kan behöva ses över och ändras. Eftersom motionärernas synpunkter i allt väsentligt därmed är tillgodosedda finns det enligt finansutskottets mening ingen anledning att göra ytterligare ett uttalande av det slag som begärs i motion K112 (vpk) yrkande 1.

I motion Fi408 av Görel Bohlin (m) och Anita Modin (s) hemställs att riksdagen som sin mening skall ge regeringen till känna vad som sägs i motionen om behovet av auktoriserade revisorer för varje försäkringskassa. Enligt motionärerna måste större säkerhet skapas i revisionen av försäkringskassorna.

Den s.k. RK-utredningen har i sitt nyligen framlagda betänkande – (Ds C 1987:2) Revisionen av försäkringskassorna, m.m. – föreslagit att staten helt skall ta över ansvaret för externrevisionen av försäkringskassorna. Den nuvarande ordningen med revisorer utsedda av landsting/kommunfullmäktige bör enligt kommittén inte behållas. I stället bör RRV genom sin revisionsenhet vid riksförsäkringsverket ensam svara för den externa gransk-

ningen av kassorna. Utredningen anser att RRV:s resurser härför bör ökas med ca 1 milj. kr.

KU 1986/87:29

Bilaga 1

RK-utredningens förslag är för närvarande under beredning i regeringskansliet. I avvaktan på ett slutligt ställningstagande från regeringens sida bör riksdagen inte vidta någon åtgärd i denna fråga. Motion Fi408 bör därför enligt finansutskottets mening inte bifallas.

Stockholm den 9 april 1987

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Arne Andersson i Gamleby (s), Kjell A. Mattsson (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Marianne Carlström (s), Rolf Kenneryd (c), Margit Gennser (m) och Lennart Alsén (fp).

Avvikande meningar

1. Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m) och Lennart Alsén (fp) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med rubriken "Riksrevisionsverkets ställning" och på s. 5 slutar med "budgetåret 1987/88" bort ha följande lydelse:

Förvaltningsrevisionens ställning

I 1 kap. 4 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning. Riksdagens förvaltningsekonomiska kontroll inskränker sig i huvudsak till den granskning som riksdagens revisorer med sina begränsade resurser kan svara för.

Makten över statsfinanserna tillkommer grundlagsenligt riksdagen. Det är riksdagen som beslutar om skatt till staten och som ansvarar för statsupplåningen. Riksdagen bestämmer vidare till vilka belopp statsinkomsterna skall beräknas och anvisar anslag till angivna ändamål. Dessa beslut tas av riksdagen upp i statsbudgeten. Anvisade medel får inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt. Riksdagen fastställer också grunderna för förvaltningen av statens egendom och förfogandet över den.

Med hänsyn till de befogenheter som riksdagen har i dessa avseenden anser finansutskottet det naturligt att riksdagen också ges ett väsentligt större ansvar för den statliga förvaltningsrevisionen.

I likhet med vad som förordas i motionerna Fi406 av Lars Tobisson m.fl. (m), K115 av Anders Björck m.fl. (m), Fi415 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) och K109 av Lennart Alsén och Lars Ernestam (fp) ser utskottet det som angeläget att en grundläggande översyn företas av riksdagens ansvar för den statliga förvaltningsrevisionen. Finansutskottet anser därför att motionärernas krav på en sådan översyn bör biträdas av konstitutionsutskottet.

Reformen bör syfta till att riksdagen tar hela ansvaret för förvaltningsrevisionen. Vad gäller organisationen av denna revision bör erfarenheter hämtas från andra länder med jämförbara förhållanden. Resurserna bör dimensioneras med erfarenheter från riksrevisionsverkets hittillsvarande arbete. Eventuellt bör resurser och kompetens överföras från riksrevisionsverket till riksdagens förvaltningsrevision. Hithörande frågor har utretts vid flera tillfällen de senaste decennierna. Ett omfattande utredningsmaterial finns att tillgå. Förslag bör därför kunna läggas fram för riksdagen redan inom ett år. Vid utarbetandet av förslaget bör – med hänsyn till att frågan direkt berör ett riksdagens organ – företrädare för riksdagspartierna delta.

I avvaktan på resultatet av en sådan översyn bör RRV anvisas medel i enlighet med propositionens förslag.

Finansutskottet föreslår därför att riksdagen skall anvisa ett ramanslag av 115 963 000 kr. till riksrevisionsverket för budgetåret 1987/88.

2. Kjell A. Mattsson och Rolf Kenneryd (båda c) anser att den del av utskottets yttrande på s. 4 som börjar med "Med hänsyn" och slutar med "motion K113" bort ha följande lydelse:

Med hänsyn till de erfarenheter som gjorts på riksdagsområdet ser finansutskottet det som värdefullt att det även på regeringsområdet kan utvecklas nya kontaktformer som bidrar till att resultatet av RRV:s granskning kan tas till vara på ett bättre sätt. Det finns emellertid en risk förknippad med att RRV knyts närmare regeringen och i vissa avseenden blir ett serviceorgan åt departementen. Självständigheten kan gå förlorad. Enligt utskottets mening är det angeläget att uppdragen till regeringen inte inkräktar på verkets egen initiativverksamhet. Regeringsuppdragen bör därför finansieras utanför det ordinarie förvaltningsanslaget. Det är också viktigt att utforma verksamhetsinstruktionen för RRV så att verkets revisionsverksamhet ges högsta prioritet. Finansutskottet anser att vad utskottet här anfört med anledning av motion K113 bör ges regeringen till känna.

3. Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m) och Lennart Alsén (fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet anser" och slutar med "parlamentarisk representation" bort ha följande lydelse:

Frågan om ledningsfunktionens utformning i myndigheterna behandlas av konstitutionsutskottet. Finansutskottet har därför ingen anledning att ta ställning till vare sig propositionens förslag eller förslaget i motion K110.

4. Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Kjell A. Mattsson (c), Hugo Hegeland (m), Rolf Kenneryd (c), Margit Gennser (m) och Lennart Alsén (fp) anser att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Finansutskottet vill" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet delar inte motionärernas uppfattning. Utskottet anser att kommunbidragssystemet bör ges en mer generell utformning. Systemet med specialdestinering av bidrag bör därför minska i omfattning. Om bidragen till kommunerna i ökad utsträckning ges utan villkor ökar enligt utskottets uppfattning möjligheterna för kommunerna att utnyttja resurserna på ett effektivt sätt. Utskottet anser således att en större andel av bidragsgivningen från staten till kommunerna i huvudsak bör ske inom ramen för ett nytt skatteutjämningsystem. Utskottet vill således från sina utgångspunkter förorda att konstitutionsutskottet avstyrker motion K112 (vpk) yrkande 1.

1986/87:5 y

om ledning av den statliga förvaltningen

(prop. 1986/87:99)

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett lagutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen jämte motioner.

Med anledning av propositionen har väckts motionerna 1986/87:K105 av Lena Öhrsvik (s), 1986/87:K106 av Daniel Tarschys (fp), 1986/87:K107 av Margit Gennser (m), 1986/87:K108 av Inga-Britt Johansson m. fl. (s), 1986/87:K109 av Lennart Alsén och Lars Ernestam (båda fp), 1986/87:K110 av Rune Ångström (fp), 1986/87:K111 av Birgit Friggebo m. fl. (fp), 1986/87:K112 av Lars Werner m. fl. (vpk), 1986/87:K113 av Bertil Fiskesjö m. fl. (s), 1986/87:K114 av Lennart Andersson m. fl. (s) och 1986/87:K115 av Anders Björck m. fl. (m).

Lagutskottet har beslutat att avge yttrande över propositionens avsnitt om konsumentinflytande (s. 124–125). Propositionen har i den delen inte föranlett något motionsyrkande.

I propositionen föreslås såvitt nu är i fråga att riksdagen godkänner de allmänna riktlinjer för affärsverken och deras dotterbolag som förordas av civilministern.

Lagutskottet får anföra följande.

När staten driver affärsmässig verksamhet och därmed kan jämföras med en privat näringsidkare gäller i huvudsak samma allmänna civilrättsliga och näringsrättsliga regler i rättsförhållandet mellan staten och en enskild person som i rättsförhållanden mellan näringsidkare eller mellan näringsidkare och konsument.

Villkor som rör rättsförhållandet mellan statens affärsdrivande verk och enskilda kan ha karaktären av ett avtal mellan resp. myndighet och den enskilde och/eller vara bestämmelser av offentligrättslig art innebärande en av staten genom regerings- och/eller myndighetsförfattning ensidigt företagen reglering av villkoren. I den mån villkoren har avtalskaraktär kan dessa prövas med stöd av civilrättslig och näringsrättslig lagstiftning. Däremot torde det inte vara möjligt att tillämpa sådan lagstiftning vid en tvist mellan myndigheten och den enskilde i frågor som regleras i regerings- eller myndighetsförfattningar och som saknar avtalskaraktär.

Verksledningskommittén tog i sitt slutbetänkande (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag upp frågan om affärsverkens kundvillkor. I betänkandet som lagts till grund för förslagen i propositionen konstaterade

kommittén att rättsförhållandet mellan affärsverk och enskilda i vissa fall regleras genom författningsföreskrifter och i vissa fall genom avtal mellan verket och kunden. Med hänsyn till att affärsverken reglerar rättsförhållandena med enskilda på ett oenhetligt och i vissa fall slumpmässigt sätt förordade kommittén att befintliga bestämmelser borde ses över och ges en sådan utformning att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor. I propositionen framhåller departementschefen att det är önskvärt att en bättre ordning kommer till stånd och att formerna för affärsverkens reglering bör ha sin utgångspunkt i rättsförhållandets karaktär. I de fall rättsförhållandet kan anses vara av privaträttslig art bör enligt departementschefen det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket, och han avser att verka för att en genomgång med denna inriktning kommer till stånd. Departementschefen anser vidare – i likhet med verksledningskommittén – att kundråd bör finnas vid i första hand postverket, televerket och SJ.

Utskottet erinrar om att frågor som rör rättsförhållandet mellan affärsverk och enskilda tidigare aktualiserats i riksdagen med anledning av motioner om statens skadeståndsansvar i affärsmässig verksamhet (se senast LU 1986/87:16). Utskottet har därvid konstaterat att konsumentverkets möjligheter att påverka innehållet i ansvarighetsvillkor är begränsade när villkoren regleras i en författning. Utskottet, som hänvisat till verksledningskommitténs förslag, har påpekat att ett genomförande av förslaget skulle innebära en påtaglig förbättring av konsumenternas ställning genom att bl. a. de villkor som tillämpas av statens affärsdrivande verksamhet i ökad omfattning kan bli föremål för granskning av konsumentverket och konsumentombudsmannen samt prövas av marknadsdomstolen. Mot denna bakgrund noterar utskottet med tillfredsställelse att departementschefen har för avsikt att verka för att rättsförhållanden av privaträttslig art mellan affärsverk och enskilda regleras i avtal. Utskottet vill understryka att en utveckling mot en ökad avtalsreglering inte bara är motiverad med hänsyn till att affärsverkens kundvillkor bör kunna prövas enligt den näringsrättsliga lagstiftningen. Också konsumenters och näringsidkares intresse av att kunna få villkoren prövade vid allmän domstol med stöd av civilrättsliga regler talar för en sådan utveckling.

Vad gäller frågan om inrättande av kundråd vid vissa affärsdrivande verk föranleder departementschefens uttalanden inte någon erinran från utskottets sida. Utskottet förutsätter att kundråden organiseras på sådant sätt att ett reellt konsumentinflytande garanteras.

Med det anförda anser utskottet att riksdagen bör godkänna de förordade riktlinjerna i berörda avseenden.

Stockholm den 9 april 1987 .

På lagutskottets vägnar

Lennart Andersson

Närvarande: Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Gunnar Thollander (s), Marianne Karlsson (c), Berit Löfstedt (s), Ewy Möller (m) och Håkan Stjernlöf (m).

KU 1986/87:29

Bilaga 2

1986/87:3 y

över proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen jämte motioner

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 24 mars 1987 *dels* berett trafikutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen jämte motioner, *dels* hemställt om yttrande beträffande bilaga 1 avsnitt 9. Trafikutskottet begränsar sitt yttrande till sistnämnda del av propositionen.

Till trafikutskottet har under den allmänna motionstiden hänvisats ett antal motioner som har beröring med föreliggande ärende (se nedan). Trafikutskottet överlämnar – under förutsättning av konstitutionsutskottets medgivande – dessa motioner till konstitutionsutskottet.

Motionerna

De motioner som behandlas i yttrandet är

dels följande motioner som hänvisats till trafikutskottet under den allmänna motionstiden

1986/87:T214 av Rolf Clarkson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående överförande av affärsverken till aktiebolagsform,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om sammanförande av den myndighetsutövande verksamheten vid kommunikationsdepartementet underställda verk till en gemensam myndighet,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under rubriken Utförsäljning av dotterbolag om skyndsam försäljning av dessa,

4. att riksdagen uttalar sig för att affärsverkens monopol skall minimeras.

1986/87:T232 av Rolf Clarkson m.fl. (m) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 5), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Affärsverken.

1986/87:T233 av Olle Grahn m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 12 och 13).

12. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en uppdelning av televerket i en nätdel och en eller flera driftdelar och att de senare läggs ut via ett anbudsförfarande.

13. att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts med uppgift att presentera förslag till en överföring av den konkurrensutsatta delen av televerkets verksamhetsområde till ett eller flera fristående bolag.

1986/87:T812 av Rolf Clarkson m.fl. (m) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1–2, 4 och 5),

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Televerkets företagsform,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Myndighetsutövande verksamhet,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet Televerkets dotterföretag m.m.,

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts under avsnittet TELI.

1986/87:T814 av Olle Grahn m.fl. (fp) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkandena 1 och 4),

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om den konkurrensutsatta verksamheten vid televerket,

4. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att utifrån de riktlinjer som anges i motionen lägga fram förslag om dels televerkets ansvar och organisation, dels statens engagemang i övrigt på teleområdet.

dels följande motioner som väckts med anledning av proposition 1986/87:99

1986/87:K112 av Lars Werner m.fl. (vpk) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 10), att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om bolagisering.

1986/87:K115 av Anders Björck m.fl. (m) vari yrkas, såvitt nu är i fråga (yrkande 9), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående framtida förändringar av affärsverken.

Trafikutskottet

Affärsverksformen

För affärsverken har riksdag och regering sedan länge lagt fast ekonomiska mål. Vid sidan av dessa finns det, enligt propositionen, andra samhälleliga mål som affärsverkens verksamhet syftar till att uppnå. Det gäller t.ex. de regionalpolitiska hänsynstaganden som görs i postverkets, televerkets och SJ:s verksamheter. De verksamheter som bedrivs inom affärsverken är vidare av stort allmänt intresse och berör direkt eller indirekt mycket stora delar av samhället. Flera av affärsverken har dessutom betydelsefulla uppgifter inom totalförsvaret. I propositionen framhålls att det är dessa samhälleliga krav som utgör det främsta skälet för affärsverksformen.

I flera av motionerna framhålls att affärsverken bör byta företagsform och ombildas till aktiebolag. Detta förslag motiveras framför allt med att affärsverksformen i flera avseenden är föråldrad och att affärsverkens konkurrenter i dag driver sin verksamhet i aktiebolagsform.

Trafikutskottet vill erinra om att affärsverkens ställning förändrats kraftigt under senare år. För flera av verken gäller att statsmakternas styrning sker på grundval av rullande flerårsplaner och övergripande mål rörande service, verksamhetsstrategi och lönsamhet. I propositionen föreslås att denna typ av styrning skall tillämpas för samtliga affärsverk.

Dessa förändringar har lett till att affärsverken blivit självständigare och mer marknadsinriktade. Trafikutskottet som tycker att detta är en riktig utveckling är emellertid av de skäl som framförs i propositionen inte berett att förorda att affärsverken ombildas till bolag. Verken har viktiga samhällsuppgifter som bäst löses i verksform.

Av det anförda följer att trafikutskottet för sin del avstyrker motionsyrkandena om att affärsverken – samtliga eller något av dem – skall ombildas till bolag. Det gäller motionerna T214 (m), yrkande 1, T232 (m), yrkande 5 i denna del, T812 (m), yrkande 1 och K115 (m) yrkande 9 i denna del.

Affärsverken och deras dotterbolag

Enligt propositionen bör ett affärsverk och dess dotterbolag behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter. De mål och riktlinjer som riksdag och regering fastställer skall i stort gälla hela gruppen. Att behandla affärsverk och deras företag som koncerner ger förutsättningar att åstadkomma de styr- och kontrollformer som behövs för olika verksamheter liksom möjligheter till samordning. I propositionen framhålls att riksdagens och regeringens styrning av koncernen bör utövas genom affärsverket som moderföretag samt att affärsverken bör ledas av styrelser som också är koncernstyrelser. Dessa koncernstyrelser bör också inför regeringen svara för att verksamheten inom de bolag där affärsverket direkt eller genom dotterbolag har ett bestämmande inflytande följer de riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer för bl.a. verksamheten i affärsverkskoncernen.

Med hänsyn till den centrala roll, såväl i kontakter utanför som inom koncernen, som styrelseordföranden förutsätts få bör enligt propositionen annan än verkschefen utses till ordförande i styrelsen. Chefen för ett affärsverk bör också vara koncernchef och inför styrelsen svara för den löpande förvaltningen enligt anvisningar som styrelsen meddelar.

I motionerna T214 (m), yrkande 3, T232 (m), yrkande 5 i denna del och T812 (m), yrkande 4 begärs att vissa av affärsverkens dotterbolag säljs ut.

Trafikutskottet delar den uppfattning som framförs i propositionen att affärsverken och dess dotterbolag skall betraktas som en koncern under ledning av affärsverkets styrelse. Denna modell har redan genomförts för SJ. Utifrån de riktlinjer som statsmakterna fastlagt blir det koncernstyrelsens sak att avgöra vilka dotterbolag som bör finnas i koncernen. Riksdag och regering bör sålunda som regel inte uttala sig härom.

Av det anförda följer att trafikutskottet anser att motionsyrkandena om en utförsäljning av affärsverkens dotterbolag inte bör tillstyrkas av konstitutionsutskottet.

Trafikutskottet har ingen erinran mot vad som i propositionen anförts om att annan än verkschefen bör utses till styrelseordförande och att verkschefen också bör vara koncernchef.

I propositionen framhålls att koncernstyrelsen i större utsträckning bör kunna besluta i frågor om förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Det anförs också i propositionen att bolagsbildning kan innebära att verksamhet som ankommer på ett affärsverk kan komma att överföras till ett bolag. Sådana beslut bör dock meddelas av regeringen.

I ett flertal motioner framförs krav på att en åtskillnad måste göras mellan affärsverkens myndighetsutövning och verkens konkurrensutsatta verksamhet.

I motionerna T214 (m), yrkande 2, T232 (m), yrkande 5 i denna del och T812 (m), yrkande 2, begärs att de skilda affärsverkens myndighetsutövning sammanförs till en myndighet med olika avdelningar för resp. affärsverk. Liknande synpunkter framförs i motion K115 (m) yrkande 9 i denna del.

I motion T814 (fp), yrkande 1, framhålls att televerkets konkurrensutsatta uppgifter bör bedrivas i bolagsform. Flera av dessa bolag kan enligt motionärerna med fördel vara privata. Vissa kvarvarande myndighetsuppgifter bör dock ligga kvar i televerket. Det yrkas vidare i denna motion, yrkande 4, att regeringen tillsätter en parlamentarisk utredning med uppgift att lägga fram förslag om televerkets ansvar och organisation samt statens engagemang i övrigt på teleområdet.

Även i motion T233 (fp), yrkande 13, begärs att regeringen tillsätter en utredning. Den skall presentera förslag till en överföring av den konkurrensutsatta delen av televerkets verksamhetsområde till ett eller flera fristående bolag.

Bakgrunden till motionärernas yrkanden är framför allt att de anser att en sammanblandning av den konkurrensutsatta verksamheten och myndighetsutövningen skapar problem. Affärsverken kan t.ex. stödja den konkurrensutsatta verksamheten med de extra vinster som kan tas ut från den skyddade verksamheten. Motionärerna anser också att det är väsentligt att den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs under samma villkor som gäller för konkurrenterna, dvs. i bolagsform.

Trafikutskottet anser för sin del att myndighetsutövande verksamhet och kommersiell verksamhet i princip bör vara åtskilda från varandra. Det är i och för sig fullt möjligt att inom ramen för affärsverksmodellen göra en klar avgränsning mellan dessa verksamheter. Som exempel kan nämnas luftfartsinspektionen som är en egen myndighet inom luftfartsverket.

Trafikutskottet vill också framhålla att myndighetsuppgifter förekommer endast i ringa utsträckning inom affärsverken. Mest uppmärksammas är televerkets provning av apparatur som skall anslutas till det allmänna telenätet och frekvenstilldelningen på radiosidan.

För närvarande pågår ett flertal utredningar och översynsarbeten som har beröring med de i motionerna framställda yrkandena. Sålunda bedrivs inom kommunikationsdepartementet ett trafikpolitiskt översynsarbete. En trafikpolitisk proposition kommer att föreläggas riksdagen år 1988. Vidare pågår inom kommunikationsdepartementet särskilda överväganden om utform-

ningen av den framtida telepolitiken och vilken roll televerket därvid skall spela.

Regeringen tillsatte i september 1985 en utredning om vissa myndighetsuppgifter inom televerket m.m. med uppgift att se över organisationen av och reglerna för verksamheten med formulering av tekniska villkor samt provning och godkännande av utrustning som är avsedd att anslutas till det allmänna telenätet. Vidare skall utredaren se över televerkets myndighetsutövande roll i fråga om radiokommunikation och lägga fram de förslag om organisatoriska och andra ändringar som kan vara befogade. Utredningen skall vara klar vid halvårsskiftet 1987.

Som trafikutskottet redan framhållit är det viktigt att affärsverkens konkurrensutsatta och myndighetsutövande verksamheter hålls åtskilda. Det är därför bra att regeringen låter granska televerket i detta syfte. Trafikutskottet förutsätter vidare att kommunikationsdepartementet i det trafikpolitiska översynsarbetet överväger om åtgärder behöver vidtas i fråga om andra affärsverk för att säkerställa att en sammanblandning av myndighetsutövning och kommersiella uppgifter inte sker.

Trafikutskottet vill för sin del inte utesluta att vissa av affärsverkens myndighetsutövande uppgifter bör avskiljas från verken. I avvaktan på resultatet av utredningsarbetet är trafikutskottet dock inte berett göra något uttalande härom. Trafikutskottet är inte heller berett att förorda att en utredning nu tillsätts med uppgift att lägga fram förslag om statens engagemang på teleområdet eller förslag om en överföring av televerkets konkurrensutsatta verksamhet till ett eller flera fristående bolag.

Av det anförda följer att trafikutskottet för sin del anser att samtliga motionsyrkanden som behandlats under detta avsnitt bör avstyrkas.

Trafikutskottet tillstyrker förslaget i propositionen att koncerntyrelsen normalt bör kunna besluta i frågor om förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Såsom framhölls i propositionen bör det dock ankomma på regeringen att besluta i frågor om bolagisering av verksamhet som i dag bedrivs i affärsverksform.

Bolagisering av affärsverkens verksamhet

I motion K112 (vpk) framhålls att de statliga affärdrivande affärsverken är en väsentlig del av landets public-service-funktioner och att detta måste återspeglas såväl i deras mål som i deras organisation och funktion. Att sätta upp klokt och väl definierade kriterier för produktivitet är vämotiverat, men att låta verken följa de grova och konventionella normer som råder i kommersiell verksamhet leder fel anser motionärerna. De motsätter sig därför en ytterligare omformning av affärsverkens aktiviteter till bolag.

Trafikutskottet är inte berett att göra ett generellt uttalande om att inga delar av affärsverkens verksamhet får ombildas till bolag. Det går enligt trafikutskottets mening inte att utesluta att viss verksamhet som i dag bedrivs i affärsverksform skulle kunna bedrivas på ett rationellare sätt i bolagsform. Dessa frågor får emellertid i första hand avgöras av affärsverkets styrelse och regeringen. Av det anförda följer att trafikutskottet för sin del avstyrker motionsyrkandet i fråga.

I motion T214 (m), yrkande 4, och T232, yrkande 5 i denna del, begärs att riksdagen uttalar sig för att affärsverkens monopol skall minimeras. Enligt motionärerna är det särskilt angeläget att televerkets faktiska monopol reduceras. I motion T214 (m) framhålls också att ett särskilt organ bör bildas för att öka konsumenternas inflytande och rätt att klaga. Till detta organ skall konsumenterna ha möjlighet att komma med klagomål på den verksamhet där företagen/affärsverken i praktiken har monopol.

I motion T233 (fp), yrkande 12, framhålls att – liksom för SJ – det är de stora fasta investeringskostnaderna som gjort telekommunikationsområdet till ett naturligt monopol. Enligt motionärerna bör staten kunna stå för finansieringen av telenätet medan såväl nykonstruktion som underhåll kan läggas ut på entreprenad.

När det gäller en diskussion om monopolen på affärsverkens område bör enligt trafikutskottets mening en distinktion göras mellan de legala eller på författning grundade monopolen och de "faktiska" monopol som är en följd av de omfattande investeringar som gjorts inom olika verksamhetsområden.

De legala monopolen är begränsade. Postverket äger ensamrätt till viss brevbefordran och televerket har ensamrätt att tillhandahålla vissa kundutrustningar som ansluts till det allmänna telenätet. Detta senare monopol omfattar numera endast höghastighetsmodem och abonnentväxlar. Som trafikutskottet redovisat pågår inom kommunikationsdepartementet en översyn av telepolitiken. I det sammanhanget övervägs bl.a. frågan om televerkets kvarvarande monopol skall avskaffas.

Trafikutskottet vill framhålla att även affärsverkens "faktiska" monopol har minskat under senare tid till följd av utvecklingen på kommunikationsområdet. Utvecklingen av bankväsendet, väg- och lufttransporterna samt data- och teletekniken har inneburit att konkurrensen skärpts betydligt.

I sitt betänkande TU 1986/87:15 har utskottet anfört att det är väsentligt att uppnå så likartade konkurrensförutsättningar som möjligt mellan olika trafikgrenar. För järnvägen förutsätter detta sannolikt, framhöll utskottet, att en s.k. vägtrafikmodell genomförs. En sådan modell skulle innebära en uppdelning av SJ i ett banverk och ett eller flera trafikföretag. Investeringarna i infrastrukturen och underhållet av den skulle bedömas och prioriteras utifrån i princip samma värderingar som väginvesteringar, vilket bl.a. ställer krav på en utvecklad samhällsekonomisk kalkylmetodik. En sådan modell skulle också innebära att staten tar ut särskilda avgifter för utnyttjandet av infrastrukturen.

Införandet av en vägtrafikmodell på järnvägsområdet, vilken fråga för närvarande övervägs inom kommunikationsdepartementet, är enligt trafikutskottets mening ett exempel på en utveckling som innebär att ökad konkurrens kan skapas på ett område som präglas av ett "faktiskt" monopol som har uppstått på grund av stora infrastrukturkostnader.

Sammanfattningsvis menar trafikutskottet att en utveckling mot ökad konkurrens på affärsverkens område pågår. I avvaktan på resultatet av det trafikpolitiska översynsarbete som bedrivs inom kommunikationsdepartementet och som kommer att redovisas för riksdagen i en proposition under år

1988 påkallar de nu behandlade motionsyrkandena om affärsverkens monopol ingen åtgärd från riksdagens sida. De avstyrks därför av trafikutskottet.

KU 1986/87:29
Bilaga 3

Kravet i motion T214 (m) att ett särskilt organ bör bildas för att öka konsumenternas inflytande synes tillgodosett i och med propositionens förslag att särskilda kundråd bör finnas vid i första hand postverket, televerket och SJ. Utskottet delar denna uppfattning och anser i likhet med propositionen att det bör ankomma på resp. verk att utforma hur kundråden bör organiseras m.m.

TELI

I motion T812 (m), yrkande 5, framhålls att riksdagens beslut att TELI skall övergå till aktiebolagsform resulterat i ett flertal fackliga konflikter som varit av den omfattningen att de under långa perioder lamslagt TELI. Enligt motionärerna är det för företagets fortlevnad nödvändigt att de fackliga organisationerna omgående löser upp konflikterna och att TELI:s personal organiseras på ett med svensk arbetsmarknadstradition gängse sätt.

I samband med riksdagens beslut om att omvandla televerkets industridivision till bolag uppkom motsättningar såväl mellan arbetsgivarsidan och arbetstagersidan som mellan de olika arbetstagarorganisationerna. Dessa motsättningar har numera bilagts, och avtal har skrivits under. Enligt trafikutskottets mening påkallar motionsyrkandet i fråga ingen åtgärd från riksdagens sida, varför det avstyrks.

Stockholm den 23 april 1987

På trafikutskottets vägnar

Kurt Hugosson

Närvarande: Kurt Hugosson (s), Birger Rosqvist (s), Olle Östrand (s), Olle Grahn (fp), Gösta Andersson (c), Sven-Gösta Signell (s), Rune Johansson (s), Margit Sandéhn (s), Hugo Bergdahl (fp), Görel Bohlin (m), Anna Wohlin-Andersson (c), Viola Claesson (vpk), Jarl Lander (s), Anders Andersson (m) och Jan Sandberg (m).

Avvikande meningar

1. Affärsverksformen

Olle Grahn (fp), Hugo Bergdahl (fp), Görel Bohlin (m), Anders Andersson (m) och Jan Sandberg (m) anser att den del av yttrandet – under rubriken Affärsverksformen – som börjar med "Trafikutskottet vill" och slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Trafikutskottet delar den uppfattning som framförs i motionerna att många av affärsverkens problem beror på dess företagsform. En överföring av verksamheten till bolagsform bör därför övervägas. Denna företagsform ställer helt nya och andra krav på affärsverkens ledning och styrelse. Om

ledning eller styrelse missköter sig kommer ägarna att kunna byta dessa mot andra mer kompetenta personer. Styrelsen får det direkta ansvaret för investeringarna och finansieringen av dem, vilket ger ökade möjligheter till långsiktiga och företagsmässiga beslut. Trafikutskottet anser också att en ny företagsform kommer att minska byråkratin och de institutionella hinder som finns inom affärsverken.

För personalen skulle byte av företagsform innebära en positiv förändring. Den nya verksamheten ökar konkurrensförmågan och därmed personalens trygghet. Aktiebolagsformen ger större följsamhet med den privata sektorn, vilket på sikt kan förbättra löneläge och anställningsvillkor.

I samband med att affärsverken ombildas till aktiebolag bör ett särskilt avtal upprättas. Detta avtal bör reglera de samhällskrav som bör ställas på verksamheten. Sådana samhällskrav rör bl. a. de investeringar verken gör av försvarsskäl liksom av regionalpolitiska hänsyn.

Trafikutskottet anser att vad som anförts, med anledning av motionerna T214 (m), yrkande 1, T232 (m), yrkande 5 i denna del, T812 (m), yrkande 1 och K115 (m) yrkande 9 i denna del, bör av riksdagen ges regeringen till känna.

2. Affärsverken och deras dotterbolag

Görel Bohlin, Anders Andersson och Jan Sandberg (alla m) anser att den del av yttrandet – under rubriken Affärsverken och deras dotterbolag – som börjar med "Trafikutskottet delar" och slutar med "av konstitutionsutskottet" bort ha följande lydelse:

Enligt trafikutskottets mening är det förenat med problem att staten både anger ramarna för viss affärsverksamhet och själv bedriver denna. Mycket talar därför för att affärsverksamheten skall vara så liten som möjligt. Oavsett företagsform bör ett antal av affärsverkens företagsgrenar avskiljas och få nya ägare.

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

Av det anförda följer att trafikutskottet anser att de nu behandlade motionsyrkandena om en utförsäljning av vissa av affärsverkens dotterbolag bör bifallas. Det gäller motionerna T214 (m), yrkande 3, T232 (m), yrkande 5 i denna del och T812 (m) yrkande 4.

3. Affärsverkens myndighetsutövning och konkurrensutsatta verksamhet

Olle Grahn (fp), Gösta Andersson (c), Hugo Bergdahl (fp), Görel Bohlin (m), Anna Wohlin-Andersson (c), Anders Andersson (m) och Jan Sandberg (m) anser att den del av yttrandet – under rubriken Affärsverkens myndighetsutövning och konkurrensutsatta verksamhet – som börjar med "Trafikutskottet anser" och slutar med "bör avstyrkas" bort ha följande lydelse:

Trafikutskottet delar den uppfattning som framförs i motionerna att det är nödvändigt att göra en åtskillnad mellan affärsverkens myndighetsutövning och verkens konkurrensutsatta verksamhet. En sammanblandning av dessa uppgifter skapar problem. Det blir svårt att avgöra om medel förs över från den av monopol skyddade verksamheten till den konkurrensutsatta.

Enligt trafikutskottets mening talar mycket för att affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet bör bedrivas i bolagsform. Därigenom kan likvärdiga villkor skapas med den verksamhet som konkurrenterna bedriver. Denna fråga bör övervägas i samband med det trafikpolitiska översynsarbete som bedrivs inom kommunikationsdepartementet. I samband därmed bör också övervägas att sammanföra de olika affärsverkens myndighetsutövning till en myndighet.

Trafikutskottet anser att regeringen i den trafikpolitiska proposition som kommer att föreläggas riksdagen år 1988 bör redovisa förslag till en uppdelning av affärsverkens myndighetsutövning och konkurrensutsatta verksamhet med de utgångspunkter som angivits ovan. Detta bör av riksdagen ges regeringen till känna.

Beträffande motionsyrkandena om att en utredning bör tillsättas som bl.a. skall presentera förslag till en överföring av den konkurrensutsatta delen av televerkets verksamhetsområde till ett eller flera bolag vill utskottet hänvisa till reservation nr 3 i betänkandet TU 1986/87:17. I denna reservation begärs att regeringen tillsätter en förutsättningslös parlamentarisk utredning med uppgift att bl.a. se över monopol- och konkurrensfrågorna inom televerket. Syftet med motionsyrkandena i fråga är således redan tillgodosett.

Av det anförda följer att trafikutskottet för sin del anser att riksdagen bör ge regeringen till känna vad trafikutskottet, med anledning av motionerna T214 (m), yrkande 2, T232 (m), yrkande 5 i denna del, T812 (m), yrkande 2, T814 (fp), yrkande 1 och K115 (m), yrkande 9 i denna del, anfört om affärsverkens myndighetsutövning och affärsverksamhet. Motionerna T814 (fp), yrkande 4 och T233 (fp), yrkande 13 bör lämnas utan åtgärd från riksdagens sida.

4. Bolagisering av affärsverkens verksamhet

Viola Claesson (vpk) anser att den del av yttrandet – under rubriken Bolagisering av affärsverkens verksamhet – som börjar med "Trafikutskottet är" och slutar med "i fråga" bort ha följande lydelse:

Såsom framhålls i motion K112 (vpk) är de statliga affärsdrivande verken en väsentlig del av landets "public-service"-funktioner, vilket måste återspeglas såväl i deras mål som i deras organisation och funktion.

Affärsverken måste självfallet skötas på ett effektivt sätt. Trafikutskottet anser emellertid att det leder fel att låta vecken följa de grova och konventionella normer som råder i kommersiell verksamhet. Resultatet blir en urholkning av viktiga samhällsfunktioner och ett hinder för uppnående av väsentliga reformpolitiska mål.

Utskottet anser mot denna bakgrund att en ytterligare bolagisering av affärsverkens aktiviteter inte bör komma i fråga.

Av det anförda följer att trafikutskottet för sin del tillstyrker motion K112 (vpk) i denna del.

1986/87:3 y

om ledning av den statliga förvaltningen
(prop. 1986/87:99)

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har *dels* hemställt om yttrande av näringsutskottet över proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen, såvitt avser affärsverken och deras bolag (bilaga I avsnitt 9), jämte motioner, *dels* berett näringsutskottet tillfälle att lämna yttrande över propositionen i övrigt jämte motioner.

Av de motioner som har väckts med anledning av proposition 1986/87:99 är det huvudsakligen följande som helt eller delvis kommenteras av näringsutskottet:

1986/87:K108 av Inga-Britt Johansson m. fl. (s),

1986/87:K112 av Lars Werner m. fl. (vpk),

1986/87:K114 av Lennart Andersson m. fl. (s),

1986/87:K115 av Anders Björck m. fl. (m).

Frågor med anknytning till dem som behandlas i propositionen har också tagits upp i tre motioner som har hänvisats till näringsutskottet. Dessa motioner är följande:

1986/87:N353 — från allmänna motionstiden — av Kjell Nordström m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som [i motionen] anförts om att få till stånd en utveckling av de statliga företagens, verkens och myndigheternas årsredovisningar.

1986/87:N354 — från allmänna motionstiden — av Carl Bildt m. fl. (m), vari såvitt här är i fråga hemställs (3) att riksdagen hos regeringen begär förslag till omorganisation av affärsverken i enlighet med vad som i motionen anförts.

1986/87:N152 — väckt med anledning av proposition 1986/87:87 om statens vattenfallsverk — av Ivar Franzén m. fl. (c), vari såvitt här är i fråga hemställs (5) att riksdagen avslår proposition 1986/87:99 i den del som rör förslag om att regeringen skall bemyndigas, utan beloppsgränser, att besluta i bolagsfrågor i enlighet med vad som anförts i motionen.

Med det yttrande som här följer överlämnar näringsutskottet till konstitutionsutskottet — under förutsättning av dess medgivande — de båda sist-

nämnda motionerna i angivna delar och motion 1986/87:N353 såvitt den gäller andra verk och myndigheter än affärsverken. Såvitt denna motion gäller statliga företag, inkl. affärsverken, avser näringsutskottet att — under förutsättning att riksdagen medger uppskov med behandlingen — ta upp den i anslutning till 1987 års redogörelse för de statliga företagen.

KU 1986/87:29

Bilaga 4

Affärsverken och deras dotterbolag

Inledning

Av de statliga affärsverken är tre — domänverket, affärsverket FFV och statens vattenfallsverk — hänförliga till näringsutskottets verksamhetsområde, de övriga till trafikutskottets. Näringsutskottets kommentarer rörande de affärsverken avser huvudsakligen de tre nämnda verken. Utskottet noterar att trafikverken i högre grad än dessa kännetecknas av speciella förhållanden, bl. a. monopolställning, som skiljer dem från statliga företag i övrigt.

De delar av regeringens förslag rörande affärsverkskoncernerna som inte särskilt berörs i det följande ger inte anledning till någon erinran från näringsutskottets sida.

Affärsverkskoncernernas form och ställning

Såsom konstateras i propositionen driver affärsverken i betydande utsträckning dotterföretag i aktiebolagsform. Detta framgår närmare av 1986 års redogörelse för de statliga företagen (skr. 1986/87:20). Domänverket har sex helägda dotterbolag, främst Domämföretagen AB, som är moderbolag till 22 helägda bolag, av vilka åtskilliga i sin tur har helägda dotterbolag. Under affärsverket FFV utgör på motsvarande sätt FFV AB moderbolag i en koncern med bl. a. 27 helägda dotterbolag och ännu fler helägda dotterdotterbolag. Helägda dotterbolag till statens vattenfallsverk är Svensk Energiverksgrupp AB, som äger ett dussintal lokala bolag helt eller till övervägande delen; därutöver har vattenfallsverket majoritetsintressen i ett flertal elproduktions- och eldistributionsföretag och i flera andra företag, bl. a. på kärnkraftsområdet. De anslutna bolagens omsättning i förhållande till resp. affärsverks år 1984 anges av verksledningskommittén (SOU 1985:41 s. 21 f.) för domänverkets, affärsverket FFV:s och vattenfallsverkets del till resp. 48 %, 61 % och 30 %.

De "allmänna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen" som regeringen föreslår beträffande affärsverken och deras dotterbolag har i huvudsak följande innebörd. Ett affärsverk och dess bolag skall i olika sammanhang kunna behandlas som en sammanhållen grupp — en affärsverkskoncern. Mål och riktlinjer som statsmakterna fastställer bör i stort gälla hela koncernen. Ett viktigt motiv för val av bolagsformen kan vara att åstadkomma en anpassning av villkoren för verksamheten till vad som gäller för näringslivet i övrigt, t. ex. i fråga om ekonomisk styrning. Det bästa hos de bägge associationsformerna bör tas till vara i en kombination av verk

och bolag. De uppgifter som har tilldelats affärsverket bör därvid utgöra grunden för all verksamhet inom koncernen. Dotterbolagens verksamhet bör på ett naturligt sätt stödja eller komplettera verksamheten i affärsverket.

I fråga om styrningen uttalas att den i fortsättningen bör präglas av ökad långsiktighet och koncentreras på fastställande av ekonomiska mål, servicemål, m. m. Ett affärsverk skall gentemot sina bolag agera som ägare i egenskap av moderföretag; regeringens styrning av bolagen skall ske genom verket.

Ett par av de motionsyrkanden som har föranletts av propositionen tar sikte på de riktlinjer som nu har diskuterats.

I motion 1986/87:K115 (m) begärs att riksdagen skall som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om framtida förändringar av affärsverken. Vad motionärerna ytterst syftar till är att väsentliga delar av den verksamhet som nu bedrivs i affärsverksform skall privatiseras. Inför en privatisering är det, anför de, väsentligt att affärsverken bättre anpassas till de förhållanden som råder på en konkurrensutsatt marknad. Affärsverken bör därför ombildas till aktiebolag, hävdar motionärerna. I den mån de har monopolställning bör denna i regel successivt avvecklas. Förekommande myndighetsuppgifter bör överföras till normala förvaltningsmyndigheter.

Moderata samlingspartiet har under allmänna motionstiden framfört liknande synpunkter i sin partimotion 1986/87:N354. Denna går ut på en omfattande privatisering av statliga företag, bolag såväl som affärsverk. Domänverket, affärsverket FFV och statens vattenfallsverk hör till de företag som särskilt diskuteras i denna motion, de båda förstnämnda mera utförligt. Förutom yrkanden om riktlinjer för ändrat ägarengagemang i och om försäljning av statliga företag finns i denna motion ett yrkande om att riksdagen skall hos regeringen begära förslag till omorganisation av affärsverken i enlighet med vad som anförts i motionen. Vad som avses med detta synes vara följande. De delar av affärsverken som inte är direkt myndighetsutövande bör föras över i aktiebolagsform. Verksamheten skulle därigenom utsättas för konkurrens och få drivas på villkor jämförbara med dem som gäller för motsvarande privata företag. Beträffande statens vattenfallsverk uttalas särskilt att administrationen av näten för högspänningsdistribution även på längre sikt bör ske i verksform. Motionärerna anser vidare att affärsverkens ledning bör till- och avsättas på samma grunder som tillämpas inom det privata näringslivet och att deras lekmannastyrelser bör ersättas av styrelser med professionell kompetens. Det är såvitt gäller det nu redovisade yrkandet som näringsutskottet överlämnar motion 1986/87:N354 till konstitutionsutskottet för fortsatt beredning. Frågorna om affärsverkens ledning och styrelser behandlas i ett senare avsnitt av detta yttrande.

Yrkanden om privatisering av statliga företag, däribland delar av de här berörda affärsverkskoncernerna, har väckts också från folkpartihåll och från centerhåll, både under allmänna motionstiden och med anledning av proposition 1986/87:74 om näringspolitik inför 1990-talet. Särskilt kan nämnas motionerna 1986/87:N323 (fp) och 1986/87:N386 (fp) och motionerna 1986/87:N143 (c) och 1986/87:N149 (fp). I den sistnämnda liksom

också i motion 1986/87:N150 (m) föreslås särskilt att affärsverket FFV skall ombildas till aktiebolag. De tre borgerliga partierna har genom sina motioner gett uttryck för väsentligen samstämmiga uppfattningar om organisatoriska förhållanden inom den statliga affärsverkssektorn.

Näringsutskottet kommer att behandla frågor om försäljning, helt och delvis, av statliga företag i ett kommande betänkande på grundval av proposition 1986/87:74 och ett stort antal motioner, bl. a. de nyss nämnda. I anslutning till proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen bör motionsyrkanden om affärsverken enligt näringsutskottets uppfattning tas upp endast såvitt de avser organisatoriska frågor i övrigt. De båda yrkanden i motionerna 1986/87:K115 (m) och 1986/87:N354 (m) som nyss har redovisats närmare gäller sådana frågor. Det gör också ett annat av proposition 1986/87:99 föranlett yrkande som återstår att nämna.

Det härrör från vänsterpartiet kommunisterna, som i motion 1986/87:K112 begär att riksdagen skall som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförs om "bolagisering". Affärsverken bör utvecklas utifrån en väl definierad syn på "public service", menar motionärerna; insynen i verksamheten och det offentliga ansvaret för denna bör inte minskas genom bolagsbildning. Därför motsätter de sig en ytterligare omformning av affärsverkens rörelse till bolag.

Som redan inledningsvis har antytts förekommer det inget mera omfattande inslag av myndighetsuppgifter hos de affärsverk som näringsutskottet här behandlar. Egendomsförvaltning, skogsbruk och virkesförädling är i huvudsak de aktiviteter som bedrivs inom domänverkskoncernen. Affärsverket FFV och dess bolag är väsentligen att betrakta som en vanlig industrikoncern. Statens vattenfallsverks särart i jämförelse med andra kraftföretag ligger — förutom i dess storlek och dess därav följande roll som marknadsledare — främst i att verket svarar för överföring av elenergi på storkraftnätet och att det har vissa totalförsvarsuppgifter.

Någon sammanblandning av myndighetsuppgifter och affärsmässiga uppgifter som motiverar särskilda organisatoriska åtgärder av det slag som åsyftas i motionerna 1986/87:K115 (m) och 1986/87:N354 (m) kan inte anses föreligga för dessa tre affärsverks del. Detta innebär också att statmakterna i annat sammanhang förutsättningslöst kan pröva frågan om ombildning av dessa verk eller delar därav till aktiebolag. De organisatoriska förändringar med avseende på myndighetsutövning som en sådan ombildning skulle föranleda synes vara av marginell natur. En annan sak är att näringsutskottet inte nu ser några skäl för ingrepp i den rådande arbetsfördelningen mellan affärsverk och bolag inom den sektor som här berörs.

Vad gäller det nyss refererade yrkande i motion 1986/87:K112 (vpk) som riktar sig mot "bolagisering" vill näringsutskottet framhålla att det inte nu finns något förslag om en sådan utveckling. Betydande delar av de tre affärsverkskoncernerna drivs redan i bolagsform, vilket synes vara allmänt accepterat. Förslag om ändrad företagsform för ytterligare delar av verksamheten bör, om sådana framläggs, prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Något sådant allmänt uttalande som motionärerna förespråkar finns det enligt näringsutskottets uppfattning inte motiv för.

I de riktlinjer för affärsverken och deras bolag som regeringen anger i

propositionen ingår att regeringen skall kunna fastställa allmänna och gemensamma bestämmelser för affärsverkskoncernerna i en särskild förordning, som skall kunna kompletteras med verksspecifika instruktioner. Det framhålls att i förordningen kan föreskrivas att affärsverken skall verka för att riksdagens och regeringens riktlinjer för affärsverkskoncernen följs i hela koncernen.

I detta sammanhang bör ett yrkande i motion 1986/87:K115 (m) observeras. Riksdagen föreslås som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om risken för bristande kontrollsystem för affärsverken. Det är risk för, menar motionärerna, att affärsverken utvecklas i ett rättsligt vakuum där varken offentlighetsrättsliga eller aktiebolagsrättsliga kontrollfunktioner fungerar. Regeringen bör, anför de, beakta denna fara vid utarbetandet av framtida instruktioner. Synpunkter på arbetet med författningsbestämmelser finns också i motion 1986/87:K113 (c). Det yrkande i denna motion som går ut på att förslag till en ny verksordning bör föreläggas riksdagen skall, enligt talesmän för motionen i näringsutskottet, också gälla den tilltänkta gemensamma förordningen för affärsverkskoncernerna.

Näringsutskottet har ingenting att erinra mot att regeringen, om den så finner lämpligt, utformar författningsbestämmelser för affärsverkskoncernerna enligt de principer som den har uttalat sig för i propositionen. Ett centralt inslag i författningsregleringen måste givetvis vara att markera tillämpningsområdena för och belysa samspelet mellan offentlighetsrättsliga och bolagsrättsliga föreskrifter. Näringsutskottet finner inte att riksdagen härvidlag behöver göra något särskilt påpekande för regeringen enligt det nämnda yrkandet i motion 1986/87:K115 (m). Inte heller synes det, såsom har hävdats i anslutning till motion 1986/87:K113 (c), finnas skäl för att beträffande författningsregleringen på detta område tillämpa någon annan kompetensfördelning mellan riksdagen och regeringen än den som normalt gäller.

Hur en affärsverkskoncern skall organiseras bör, sägs det i propositionen, normalt kunna beslutas av verket med koncernstyrelsen som instans. Den grundsatsen utesluter inte, framhålls det, att regeringen vid behov utfärdar direktiv i organisationsfrågor. I enlighet med denna bedömning föreslår regeringen att riksdagen skall avstå från vissa beslutsbefogenheter genom ett generellt bemyndigande för regeringen. Detta skulle innebära att regeringen får, med beaktande av de riktlinjer som riksdagen har godkänt för affärsverkens investeringar, verksamhet och finansiering, besluta i frågor som rör *dels* affärsverkskoncernernas organisation, *dels* affärsverkens förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag. Regeringen skulle i sin tur kunna delegera sådana beslut till affärsverken. Det framhålls i propositionen att bolagsbildning kan innebära att verksamhet som ankommer på ett affärsverk kan komma att överföras till ett bolag. Beslut av denna innebörd skulle emellertid meddelas av regeringen.

Tidigare har mera begränsade bemyndiganden lämnats regeringen med avseende på särskilda affärsverk. För domänverkets del fastställdes organisatoriska riktlinjer år 1968 (prop. 1968:103, JoU 1968:32, rskr. 1968:269).

Affärsverket FFV:s nuvarande organisation är baserad på ett riksdagsbeslut år 1979 (prop. 1978/79:125 bil. 11, NU 1978/79:54, rskr. 1978/79:447). Riksdagens bemyndiganden för regeringen när det gäller vattenfallsverket finns redovisade i propositionen (s. 111). Vissa beloppsgränser har satts för regeringens befogenheter att besluta om bildande av aktiebolag eller förvärv av aktier i bolag inom vattenfallsverkets verksamhetsområde.

Som inledningsvis nämnts har från centerpartiets sida i motion 1986/87:N152, närmast med hänsyn till vad som nu gäller för vattenfallsverket, begärts att riksdagen skall avslå regeringens hemställan om bemyndigande att utan beloppsgränser besluta i bolagsfrågor. Riksdagen bör, säger motionärerna, inte avhända sig den kontrollmöjlighet som kravet på ett årligt bemyndigande innebär. Vänsterpartiet kommunisternas i det föregående behandlade yrkande mot ytterligare bolagsbildning på affärsverkens område får också anses inrymma att det föreslagna bemyndigandet skall avvisas.

Näringsutskottet saknar inte förståelse för de motiv som regeringen anger för sitt förslag på denna punkt. Det tilltänkta bemyndigandet för regeringen att besluta i bolagsfrågor och andra frågor rörande affärsverkskoncernernas organisation finner näringsutskottet emellertid väl vittgående. Mera genomgripande förändringar i dessa koncerners struktur, t. ex. överföring av en verksamhet från ett affärsverk till ett bolag, bör enligt näringsutskottets mening inte genomföras utan att riksdagen har fått ta ställning i saken. Bemyndiganden till regeringen i organisations- och bolagsfrågor bör liksom hittills ta sikte på ett särskilt affärsverks förhållanden och sålunda inte innebära att riksdagen generellt avhänder sig sitt inflytande. Erforderlig rörelsefrihet för regeringen och affärsverkskoncernerna när det gäller åtgärder på detta område kan liksom hittills åstadkommas genom bemyndiganden med beloppsgränser eller andra restriktioner. Näringsutskottet anser att riksdagen i stället för att lämna det begärda bemyndigandet bör göra ett uttalande till regeringen av nu angiven innebörd. Därmed skulle det berörda yrkandet i motion 1986/87:N152 (c) tillgodoses liksom också motion 1986/87:K112 (vpk) i motsvarande del.

Ledningsfunktionerna

Koncernstyrelsernas roll inom affärsverken har delvis behandlats i det föregående. Beträffande styrelsernas sammansättning och ledningsfunktionerna i övrigt inom verk och bolag innehåller propositionen vidare i huvudsak följande. Affärsverken skall ledas av styrelser som också är koncernstyrelser. Styrelsens ordförande — som bör vara en annan person än verkschefen — skall utses av regeringen för ett år i sänder. En styrelseledamot skall kunna entledigas från sitt uppdrag med omedelbar verkan. Personalföreträdare i styrelserna skall ha samma ställning som övriga ledamöter i dessa. Verkschefen, som också skall vara koncernchef, skall även i fortsättningen utses av regeringen. Däremot skall styrelsen i ett affärsverk kunna — genom ett särskilt delegeringsbeslut av regeringen — få ansvaret att på förslag av verkschefen utnämna chefer som lyder direkt under denne. Vissitidsförordnade affärsverkschefer skall kunna skiljas från sin tjänst med omedelbar verkan. Ett avsnitt av riktlinjerna anger restriktioner för perso-

nalunioner mellan verk och bolag. Huvudtanken är att de viktigaste dotterbolagens styrelser i regel skall ha verkschefen eller någon annan chefstjänsteman som ordförande men att det i övrigt skall iaktas återhållsamhet med personalunioner.

Sammanställningen av och uppgifterna för styrelserna hos centrala myndigheter diskuteras utförligt i flera av de motioner som har föranletts av propositionen, nämligen motionerna 1986/87:K115 (m), 1986/87:K111 (fp) och 1986/87:K112 (vpk). Synpunkterna i de båda förstnämnda är dock uppenbarligen inte avsedda att tillämpas på affärsverken. Från vänsterpartiet kommunisternas sida har däremot klargjorts att vad som i den sistnämnda motionen anförs om att partiet är anhängare av den parlamentariska lekmanastyrelsens princip delvis är tillämpligt också på affärsverken. Intresseföreträdare i affärsverksstyrelserna vill man inte acceptera, och ett parlamentariskt inslag bör, anser man, normalt ingå i ett affärsverks styrelse — av de tre här berörda verken är det för närvarande endast affärsverket FFV som helt klart har ett sådant inslag i sin styrelse. De önskemål rörande affärsverksstyrelserna som vid årets början har framförts i motion 1986/87:N354 (m) har nämnts i det föregående. Delvis tillgodoses de enligt riktlinjerna i propositionen; ett krav från motionärernas sida som kan behöva kommenteras ytterligare är det som går ut på att "lekmanastyrelserna" skall ersättas av styrelser med professionell kompetens.

Först går näringsutskottet in på frågan om koncernstyrelsernas sammansättning.

Näringsutskottet ansluter sig på denna punkt till riktlinjerna i propositionen. Dessa innebär att det liksom hittills blir regeringens sak att för varje affärsverk fastställa hur styrelsen bör vara komponerad. Det är uppenbart att affärsverksstyrelsernas uppgift att bära ansvar för en omfattande ekonomisk verksamhet medför att vissa särskilda krav måste ställas på dem som skall ingå i en sådan styrelse.

Näringsutskottet kan inte finna att de tre här aktuella verksstyrelsernas sammansättning ger fog för uttalandet i motion 1986/87:N354 (m) om att styrelser med professionell kompetens borde träda i stället för nuvarande "lekmanastyrelser". Tvärtom synes kravet på sådan kompetens — t. ex. ekonomisk eller teknisk sakkunskap och erfarenhet från näringslivet eller andra viktiga samhällsfunktioner — ha beaktats på ett påtagligt sätt. Någon regel — enligt vänsterpartiet kommunisternas önskemål — om att affärsverksstyrelserna bör innehålla ett parlamentariskt inslag vill näringsutskottet inte förorda; även härvidlag bör avgörandet som nu ligger hos regeringen.

När det gäller formerna för tillsättning av de chefer som lyder direkt under verkschefen ansluter sig näringsutskottet till regeringens förslag. Det bör alltså vara möjligt för regeringen att i den utsträckning den finner det lämpligt delegera till ett affärsverks styrelse att utnämna sådana chefer. Det måste kunna förutsättas att verksstyrelsernas utnämningsspolitik kommer att präglas av en sådan omsorg om de högre tjänstemännens självständighet och integritet som i motion 1986/87:K112 (vpk) med rätta framställs som angelägen.

I fråga om arbetsgivarfunktionen uttalas i propositionen att statens arbetsgivarverks (SAV:s) arbetsgivaransvar även fortsättningsvis bör omfatta affärsverken och att affärsverkens dotterbolag bör anslutas till Arbetsgivarföreringen SFO. Affärsverkens koppling till SAV betecknas av regeringen som tvingande. Huvuddelen av affärsverkens dotterbolag är, framhålls det, redan anslutna till SFO. Regeringen betonar vikten av att staten driver en så långt som möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernerna.

Tre motioner innehåller kritik mot att arbetsgivarfunktionen inom affärsverkskoncernerna förutsätts vara tudelad på angivet sätt. En ordning med en arbetsgivarorganisation för affärsverket och en annan för dessa dotterbolag är självklart orationell och skapar problem för alla parter, heter det i motion 1986/87:K108 (s). Argumentationen i motion 1986/87:K114 (s) innefattar bl. a. följande. Valet av framtida associationsform underlättas genom ett gemensamt, övergripande arbetsgivaransvar inom koncernerna. De anställda har ett berättigat intresse av en sammanhållen personalpolitik. Genom en sådan kan också organisationsstridigheter lättare undvikas. I motion 1986/87:K112 (vpk) sägs att det är destruktivt att förändra viktiga avtalsförhållanden genom byte av arbetsgivarorganisation. Även här varnas för gränsdragningsstrider mellan fackliga organisationer. I var och en av de tre motionerna påyrkas att riksdagen skall uttala sig till regeringen i enlighet med motionärernas synpunkter. Den sistnämnda motionen innehåller också ett yrkande om att "regeringens förslag rörande arbetsgivarorganisation för delar av den statliga sektorn" skall avslås.

Gentemot motion 1986/87:K112 (vpk) vill näringsutskottet först framhålla att regeringens förslag inte går ut på att något av de tre aktuella affärsverken skulle genom att "byta arbetsgivarorganisation förändra viktiga avtalsförhållanden". Domänverkets och affärsverket FFV:s dotterbolag är redan, enligt vad näringsutskottet har erfarit, undantagslöst anslutna till SFO. Ordningen med olika organisationstillhörighet för affärsverket och bolagen tillämpas också för vattenfallsverkets del, varvid bolagen i regel tillhör SFO. Näringsutskottet vill understryka regeringens nyss citerade uttalande om att staten bör driva en så långt som möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernerna. Liksom föredragande statsrådet förutsätter näringsutskottet att SAV beaktar de särskilda villkor som gäller för verksamheten i affärsverken. Det är, vill näringsutskottet betona, en angelägen uppgift för regeringen att tillse att arbetsgivarfunktionen för affärskoncernernas del utövas på ett både för arbetsgivar- och för arbetstagarparten tillfredsställande sätt. Med det sagda avstyrker näringsutskottet motionsyrkandena i detta ämne.

Övrigt

De redogörelser och förslag rörande bl. a. verksamhetsplanering, myndigheternas ledning och chefsförsörjning samt revision som lämnas i övriga

delar av propositionen är av stort intresse med hänsyn till den förvaltningsverksamhet som näringsutskottet har anledning att närmare följa. Eftersom de liksom motstridande synpunkter från oppositionspartiernas sida är av generell karaktär avstår näringsutskottet emellertid från att göra ytterligare kommentarer.

Som inledningsvis nämnts överlämnar näringsutskottet viss del av motion 1986/87:N353 (s) till konstitutionsutskottet. Motionen går i denna del ut på en utveckling av förvaltningsmyndigheternas årsredovisningar, ett ämne som i propositionen berörs dels av civilministern under rubriken Verksamhetsplanering och budgetfrågor (bilaga 1 avsnitt 4.2, s. 34), dels av statsrådet Bengt K. Å. Johansson under rubrikerna Utveckling av budgetprocessen och Fortsatt försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar (bilaga 2 avsnitten 2 och 3, s. 149 f.).

Stockholm den 23 april 1987

På näringsutskottets vägnar

Nils Erik Wååg

Närvarande: Nils Erik Wååg (s), Erik Hovhammar (m), Rune Jonsson (s), Sten Svensson (m), Birgitta Johansson (s), Åke Wictorsson (s), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m), Bo Finnkvist (s), Per-Ola Eriksson (c), Jörn Svensson (vpk), Reynoldh Furustrand (s), Gudrun Norberg (fp), Mats Lindberg (s) och Elving Andersson (c).

Avvikande meningar

1. Affärsverkskoncernernas form och ställning

Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m), Per-Ola Eriksson (c), Gudrun Norberg (fp) och Elving Andersson (c) anser att den del av yttrandet — under rubriken Affärsverkskoncernernas form och ställning — som börjar med "Någon sammanblandning" och slutar med "motiv för" bort ha följande lydelse:

De förhållanden som nu har nämnts talar starkt för att större delen av domänverkets, affärsverket FFV:s och statens vattenfallsverks i ämbetsverksform bedrivna rörelse bör föras över i bolagsform för att få utvecklas enligt de villkor som eljest gäller på marknaderna för sådana varor och tjänster som verken producerar. Riksdagen får, som tidigare har sagts, snart tillfälle att ta ställning till konkreta förslag i detta avseende. En sådan reform bör emellertid inledas med en grundlig översyn av varje affärsverks uppgifter i syfte att särskilja vilka som är av myndighetskaraktär eller eljest främmande för en affärsrörelse och därför bör undantas vid övergång till bolagsform. Riksdagen bör begära att regeringen omgående föranstaltar om en sådan översyn. Därmed skulle de nu aktuella yrkandena i motionerna 1986/87:K115 (m) och 1986/87:N354 (m) bli tillgodosedda.

Det nyss refererade yrkandet i motion 1986/87:K112 (vpk) riktar sig mot en sådan överföring av verksamhet till bolagsform som näringsutskottet just har framhållit vara önskvärd och avstyrks följaktligen.

KU 1986/87:29
Bilaga 4

2. Affärsverkskoncernernas form och ställning

Jörn Svensson anser att den del av yttrandet — under rubriken Affärsverkskoncernernas form och ställning — som börjar med "Någon sammanblandning" och slutar med "motiv för" bort ha följande lydelse:

De förhållanden som nu har nämnts får emellertid inte tas till intäkt för att ytterligare delar av domänverkets, affärsverket FFV:s och statens vattenfallsverks rörelse skall föras över i bolagsform. Även dessa verk har i hög grad public-service-funktioner, vilka motiverar en driftsform som ger goda möjligheter till insyn för allmänheten och till inflytande från statsmakternas sida. Domänverkets förvaltning av skogar och andra marker får inte främst styras av lönsamhetskrav. Domänkoncernens hårdhänta ingrepp i de fjällnära skogarna är ett aktuellt exempel på vad som kan hända när kortsynta företagsekonomiska överväganden får bestämma inriktningen av en statlig verksamhet. Affärsverket FFV är en ledande leverantör av försvarssystem och underhållstjänster till det svenska försvaret. Den senaste tidens händelser på krigsmaterielområdet utgör skäl nog mot en ökad kommersialisering av FFV:s verksamhet. Statens vattenfallsverk spelar en central roll i energipolitiken, vilket kommer till uttryck bl. a. i en instruktionsbestämmelse om att verket inom sitt verksamhetsområde skall arbeta för en avveckling av kärnkraften till senast år 2010. Inför den mera aktiva kärnkraftsavveckling som nu måste sättas i gång bör statsmakterna givetvis inte genom ytterligare övergång till bolagsdrift försämra sina möjligheter att utnyttja vattenfallsverket som ett instrument för energipolitiken. Av det sagda följer att riksdagen bör instämma i det berörda yrkandet i motion 1986/87:K112 (vpk) och i ett uttalande till regeringen ta avstånd från en ytterligare överföring av de nämnda affärsverkens aktiviteter till bolag.

3. Författningsbestämmelser för affärsverkskoncernerna

Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m), Per-Ola Eriksson (c), Gudrun Norberg (fp) och Elving Andersson (c) anser att den del av yttrandet — under rubriken Affärsverkskoncernernas form och ställning — som börjar med "Näringsutskottet har" och slutar med " normalt gäller" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet har ingenting att erinra mot att regeringen, om den så finner lämpligt, inriktar sig på att författningsbestämmelser för affärsverkskoncernerna skall utformas enligt de principer som den har uttalat sig för i propositionen. Dock anser näringsutskottet — i linje med de tankegångar som kommer till uttryck i motion 1986/87:K113 (c) — att en för affärsverkskoncernerna gemensam förordning inte bör utfärdas förrän riksdagen har fått tillfälle att yttra sig över ett förslag till denna författning. De farhågor för oklarheter beträffande tillämpligheten av olika slags författningsbestämmelser som framförs i motion 1986/87:K115 (m) bör riksdagen instäm-

4. Affärsverksstyrelserna

Erik Hovhammar (m), Sten Svensson (m), Hadar Cars (fp), Per Westerberg (m) och Gudrun Norberg (fp) anser att den del av yttrandet — under rubriken Ledningsfunktionerna — som börjar med "Näringsutskottet ansluter" och slutar med "hos regeringen" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet vill på denna punkt understryka vad som sägs i motion 1986/87:N354 (m) om att affärsverksstyrelserna i första hand måste kännetecknas av professionell kompetens. Särskild vikt bör läggas vid att personer med erfarenhet från kvalificerade poster inom näringslivet kommer att ingå i styrelserna. Med vad nu sagts tar näringsutskottet avstånd från vänsterpartiet kommunisternas önskemål om en regel av innebörd att affärsverksstyrelserna bör innehålla ett parlamentariskt inslag.

5. Affärsverksstyrelserna

Jörn Svensson (vpk) anser att den del av yttrandet — under rubriken Ledningsfunktionerna — som börjar med "Näringsutskottet ansluter" och slutar med "hos regeringen" bort ha följande lydelse:

Det är uppenbart att affärsverksstyrelsernas uppgift att bära ansvar för en omfattande ekonomisk verksamhet medför att vissa särskilda krav måste ställas på dem som skall ingå i en sådan styrelse. Detta innebär dock långt ifrån att de privatkapitalistiska koncernernas styrelser bör bli mönsterbildande. Affärsverkskoncernerna svarar, som har framhållits i det föregående, för viktiga samhällseliga uppgifter som måste hanteras i enlighet med ett folkligt mandat. Riksdagen bör följaktligen slå fast att affärsverksstyrelserna — i konsekvens med vad som sägs i motion 1986/87:K112 (vpk) — måste innehålla ett markant parlamentariskt inslag. Av det sagda följer att näringsutskottet tar avstånd från de synpunkter på styrelsesammansättningen som torgförs i motion 1986/87:N354 (m).

6. Tillsättning av vissa chefer

Jörn Svensson (vpk) anser att den del av yttrandet — under rubriken Ledningsfunktionerna — som börjar med "När det" och slutar med "som angelägen" bort ha följande lydelse:

När det gäller formerna för tillsättning av de chefer som lyder direkt under verkschefen ansluter sig näringsutskottet till vad som sägs i motion 1986/87:K112 (vpk). Självständighet och ansvar hos denna kategori högre tjänstemän gynnas bäst om utnämningarna även fortsättningsvis verkställs av regeringen. En sådan möjlighet till delegation av utnämningsrätten som föreslås i propositionen bör riksdagen alltså inte medge.

7. Arbetsgivarfunktionen

Erik Hovhammar, Sten Svensson och Per Westerberg (alla m) anser att i avsnittet Arbetsgivarfunktionen bort tillfogas ett sista stycke av följande lydelse:

Näringsutskottet vill tillägga att det enligt dess mening bör få ankomma på affärsverkskoncernernas styrelser att utan direktiv från statsmakterna bestämma genom vilka organ arbetsgivarfunktionen skall utövas på olika nivåer inom koncernen.

KU 1986/87:29

Bilaga 4

8. Arbetsgivarfunktionen

Jörn Svensson (vpk) anser att den del av yttrandet — under rubriken Arbetsgivarfunktionen — som börjar med "Gentemot motion" och slutar med "detta ämne" bort ha följande lydelse:

Näringsutskottet vill starkt understryka vad som bl. a. i motion 1986/87:K112 (vpk) sägs om vikten av att den statliga sektorn uppträder enhetligt när det gäller tillhörighet till arbetsgivarorganisation. Riksdagen bör göra ett sådant uttalande till regeringen som föreslås i denna motion och avslå regeringens förslag i avsnittet om arbetsgivarfunktionen för affärsverken och deras dotterbolag.

Arbetsmarknadsutskottets yttrande

KU 1986/87:29

Bilaga 5

1986/87: 3y

om ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87: 99)

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har hemställt om arbetsmarknadsutskottets yttrande över proposition 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen jämte motioner i vad avser propositionens bilaga 1, avsnitten 7, 8.4, 8.6 och 9.6 samt bilaga 2, avsnitten 5–9. Till dessa avsnitt an knyter yrkanden i motionerna 1986/87:K112 av Lars Werner m. fl. (vpk) och 1986/87:K115 av Anders Björck m. fl. (m).

I den följande framställningen ansluter utskottet med ett undantag till dispositionen i propositionen. Undantaget gäller frågan om entledigande av affärsverkschefer som behandlas samtidigt med den föreslagna förflyttningsskyldigheten för andra verkschefer. Avslutningsvis görs ett par påpekanden som an knyter till propositionens framställning om styrelsernas sammansättning (avsnitt 8.3).

Bilaga 1 (civildepartementet)

**Chefsförsörjning: Allmänna riktlinjer (avsnitten 7.1–7.3,
hemställan del av mom. 2)**

Med chefsförsörjning förstås enligt propositionen åtgärder beträffande rekrytering, rörlighet och omplacering samt utbildning och utveckling. De riktlinjer som anges bör vara giltiga för hela statsförvaltningen. De konkreta åtgärder som aktualiseras begränsas dock till att gälla i första hand verkscheferna för de centrala statliga myndigheterna, överdirektörer, högre militära chefer, avdelningschefer, byråchefer och motsvarande. Men också landshövdingar och högre chefer i regeringskansliet berörs av vissa åtgärder.

Verksledningskommittén har varit inne på ett antal av de frågor det här gäller. Dess förslag (SOU 1985:40 och 41) utgör alltså en del av underlaget för propositionens överväganden.

Vissa av de åtgärder som förordas i propositionen kräver riksdagens medverkan, andra bedöms kunna genomföras av regeringen utan sådan medverkan. Åtgärderna syftar till att göra det möjligt för regeringen att mer effektivt än i dag utnyttja sin utnämningssmakt för att underlätta den ökade styrning av statsverksamheten som propositionen är inriktad på.

Civilministern anger sålunda som sin bedömning (prop. s. 64) att rekry-

terings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer mer systematiskt och målmedvetet bör utnyttjas med inriktningen att förnya, förändra och effektivisera den statliga verksamheten. Bättre flexibilitet och kortare perioder bör tillämpas vid bestämmandet av förordnandetider för verksamhetscheferna. Planeringen och beslutsunderlaget inför utnämningar till sådana högre chefstjänster som tillsätts av regeringen efter anmälan bör förbättras och rollfördelningen i beredningen preciseras.

Vänsterpartiet kommunisterna säger i sin motion 1986/87:K112 att de vill varna för att man i förvaltning och affärsverk kopierar modeller som för närvarande dominerar i privatkommersiella företag. Det finns en romantisering och övertro på den "starka" chefen av näringslivsmodell såsom den effektiva lösningen. Det riktas emellertid en växande kritik mot denna typ av chefsroll. Kritiken gäller såväl chefernas brist på förankring i verksamhetspraktik och linjeorganisation som att de representerar en ytlig uppfattning i effektivitetsfrågor och att de har för kortsiktiga perspektiv. Det senare är föranlett av benägenheten att i chefskarriär flytta från topp-tjänst till topp-tjänst med korta mellanrum i stället för att ägna sig åt långsiktigt, fördjupat utvecklingsarbete.

Vidare betonar motionärerna vikten av att chefer i offentliga verksamheter följer en demokratisk ledningsfilosofi. De anför härvid bl. a. att chefen bör ha inriktningen att mobilisera verkets anställda till initiativ och delgivande av erfarenheter. Chefen bör kunna stimulera till medvetande om verksamhetens mål och "public-service"-uppgift.

I inledningen till propositionens avsnitt om chefsförsörjning pekar civilministern på de ökade krav på kompetens hos cheferna som förnyelsearbetet i den statliga verksamheten för med sig. Till dessa krav hör förmågan att ompröva och omprioritera och finna möjligheter till rationalisering, effektivisering och produktivitetsökning. Minskad detaljstyrning och ett ändrat budgetsysteem leder till att myndigheterna får ökad frihet att själva välja arbetsformer och disponera sina resurser med de särskilda krav detta ställer på cheferna. Men civilministern understryker också som en viktig förutsättning att cheferna i sitt ledningsarbete kan formulera mål för verksamheten och finna former för att de nås. Cheferna skall kunna levandegöra det servicetänkande som uttrycks i den nya förvaltningslagen.

Civilministern tar slutligen upp de berättigade krav de anställda i det dagliga arbetet kan ställa på cheferna och betonar att det är ett viktigt kompetenskrav att cheferna har förmåga att vitalisera formerna för och vidareutveckla medbestämmandet, så att det blir praktiskt mer hanterbart och fungerar som ett effektivt instrument för att förbättra verksamheten och de anställdas arbetsförhållanden.

Den nu lämnade redogörelsen visar enligt arbetsmarknadsutskottets mening att civilministern på ett nyanserat sätt har belyst de mångskiftande krav som följer av den statliga chefsrollen. Vad han anfört ger inte underlag för farhågor av det slag som motionärerna ger uttryck åt. I vad särskilt gäller förhållandet mellan cheferna och de anställda synes motionärernas uppfattning på det hela taget sammanfalla med vad civilministern anfört på den punkten. På grund härav anser arbetsmarknadsutskottet att det inte är motiverat med en meningsyttring från riksdagens sida såsom begärs i

motion K112. Denna bör sålunda i den nu behandlade delen (yrkande 6) kunna lämnas utan någon riksdagens åtgärd. Med hänsyn härtill och då utskottet inte heller i övrigt har funnit anledning till erinran mot vad civilministern anfört och förordat i de här aktuella avsnitten bör de i propositionen föreslagna allmänna riktlinjerna för förnyelsen av den statliga förvaltningen såvitt avser avsnittet om chefsförsörjning av riksdagen kunna godkännas.

Chefsförsörjning: Förflyttningsskyldighet för verkschefer i allmänhet, entledigande av affärsverkschefer (avsnitten 7.4.1–7.4.2 resp. 9.6.3, hemställan del av mom. 1)

Till de åtgärder som kräver riksdagens medverkan hör införande av *förflyttningsskyldighet för verkschefer* i allmänhet (dvs. verkschefer som inte är chefer för affärsverk).

Verkschefer förordnas som regel för bestämd tid, vanligen sex år. Under förordnandetiden kan verkschefen inte sägas upp och inte heller förflyttas till annan statlig tjänst.

Det föreslås nu i propositionen att det för verkschefer i här avsedd mening skall införas en förflyttningsskyldighet som liknar den som i dag gäller för tjänstemän med fullmakt. Sådana tjänstemän kan liksom verkscheferna inte sägas upp från sin tjänst, men de är underkastade förflyttningsskyldighet. Den nya förflyttningsskyldigheten för verkschefer är avsedd att tillgripas när det är påkallat av organisatoriska skäl (exempelvis sammanslagning av två eller flera verk) eller om chefen visar sig vara mindre lämplig eller en förflyttning av andra skäl är nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa. Besluten skall fattas av regeringen och i princip ha omedelbar verkan – det vanliga är annars att beslut om förflyttning går i verkställighet först sedan de har vunnit laga kraft.

Förflyttningsskyldigheten för verkschefer är avsedd att träda i kraft den 1 juli i år och skall gälla även de personer som vid den tidpunkten innehar förordnanden som verkschefer. Den skall däremot – som redan nämnts – inte omfatta cheferna för affärsverken och inte heller cheferna för domstolarna eller exempelvis myndigheter som lyder under riksdagen.

Förslaget om förflyttningsskyldighet påkallar ändringar i lagen (1976:600) om offentlig anställning. En ny, 10 §, föreslås bli införd i lagens 7 kap. med följdändringar i 15–17 kap. Därutöver föreslås en ändring i 15 kap. 2 § varigenom regeringen bemyndigas att besluta om förflyttning av innehavare av militära tjänster.

Moderata samlingspartiet konstaterar i kommittémotion 1986/87:K115 att den föreslagna ordningen för chefsförsörjningen torde leda till tätare byten av verkschefer. Motionärerna vill i detta sammanhang understryka vikten av att utnämningar av verkschefer inte politiseras, vilket det enligt deras mening funnits klara tendenser till under senare tid. Motionärerna erinrar om att man även vid utnämningar av högre tjänster har att tillgodoses kravet i 11 kap. 9 § regeringsformen på att avseende endast får fästas vid saklig grund, såsom förtjänst och skicklighet.

När det gäller lagändringen om förflyttningsskyldighet för verkschefer

så anser motionärerna att den är för allmänt utformad. Den lämnar utrymme för godtyckliga beslut och öppnar därmed vägen för informella påtryckningar mot myndighetschefer. Mera objektivt utformade villkor bör eftersträvas. Vidare bör en tillförlitlig metod utvecklas för att objektivt fastställa att ett förhållande föreligger som gör chefens förflyttning nödvändig med hänsyn till myndighetens bästa.

Motionärerna anser sammanfattningsvis att den aktuella lagtexten måste garantera att beslut om förflyttningar grundar sig på objektivt godtagbara skäl. De yrkar med hänvisning härtill att riksdagen skall avslå propositionen i denna del och hos regeringen begära ett nytt förslag i enlighet med de riktlinjer som anges i motionen.

Den nya förflyttningsskyldigheten för verkschefer bör enligt propositionen konstrueras på ett sätt som är likartat med vad som redan nu gäller för fullmaktstjänster. Innchavare av sådana tjänster kan i dag förflyttas till annan tjänst med samma anställningsform om den nya tjänsten är rent statlig. Det förutsätts dessutom att arbetsuppgifterna i båda tjänsterna är likartade eller i varje fall att arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad att utföra arbetsuppgifterna i den nya tjänsten.

Härutöver föreslås begränsningar i verkschefer förflyttningsskyldighet i följande hänseenden. I propositionen framhålls sålunda att ett beslut om förflyttning liksom varje annan förvaltningsåtgärd först och främst måste grunda sig på objektivt godtagbara skäl. Detta följer av regeringsformens bestämmelser i 1 kap. 9 § om lika behandling, saklighet och opartiskhet från bl. a. förvaltningsmyndigheternas, inkl. regeringens, sida. Dessutom skall förflyttning bara få ske till tjänst som tillsätts på samma sätt, dvs. med förordnande på bestämd tid, och bara till statlig tjänst. Förordnandetiden i den nya tjänsten bör begränsas till den tid som återstår av förordnandet för verkschefen när förflyttningen blir aktuell. Däremot, framhålls slutligen i propositionen, bör inte några begränsningar föreskrivas i fråga om arbetsuppgifterna i den nya tjänsten eller verkschefens personliga lämplighet för denna. Det måste få ankomma på regeringen att efter noggrann prövning i det enskilda fallet erbjuda en tjänst som på objektiva grunder kan anses vara godtagbar, t. ex. i vad gäller arbetsuppgifter, lönevillkor och stationeringsort.

Som noteras av både civilministern och motionärerna har man att för framtiden räkna med en större rörlighet på de statliga cheftjänsterna. Det bör understrykas att denna rörlighet förutsätts ske på frivillig väg och grundas på individuella överenskommelser med de berörda verkscheferna. Man kan emellertid inte bortse från att det kan uppkomma situationer där det finns skäl med hänsyn till myndighetens bästa att mot verkschefens vilja förflytta honom eller henne under en löpande förordnandeperiod. I en konfliktsituation av det slaget kommer en tvångsförflyttning av den berörde verkschefen självfallet att uppfattas som en djupt ingripande åtgärd. Liksom civilministern vill utskottet därför understryka att åtgärden måste grunda sig på objektivt godtagbara skäl. Det måste förutsättas att denna grundsats iakttas i de känsliga avgöranden det här gäller, i all synnerhet som man får räkna med att ärendena och deras handläggning kommer att tilldra sig offentlig uppmärksamhet. Därmed kan det inte gärna, som mo-

tionärerna befarar, komma att finnas utrymme för godtyckliga beslut, som öppnar vägen för informella påtryckningar mot myndighetscheferna.

Med den ovan angivna grundsatsen som allmän utgångspunkt och med de begränsningar i övrigt som skall kringgärda det nya förflyttningsinstitutet bör verkschefernas anställningstrygghet vara i rimlig mån tillgodosedd. Det kan i sammanhanget noteras att lagrådet har lämnat det aktuella lagförslaget utan erinran. Riksdagen bör alltså kunna ställa sig bakom vad som föreslagits i propositionen i denna del.

I anslutning till det ovan anförda tar utskottet upp det förslag till ändring i lagen om offentlig anställning som behandlas i propositionens avsnitt 9.6, dvs. frågan om särskilt *entledigande av affärsverkschefer*. Här föreslås att visstidsförordnade chefer för affärsverk skall med omedelbar verkan kunna skiljas från sin tjänst. En ny paragraf härom föreslås i propositionen bli införd i den nämnda lagen (7 kap. 9 §). Däremot anses det inte vara aktuellt att införa en förflyttningsskyldighet för affärsverkscheferna. Detta förutsätter att anställningsvillkoren i övrigt för affärsverkscheferna utformas på ett annat sätt än för andra verkschefer.

Det tvångsentledigande det här gäller skall bara få användas om det är nödvändigt med hänsyn till verkets bästa. Det skall alltså även i detta fall föreligga en sakligt grundad anledning för åtgärden.

Den nya paragrafen i lagens 7 kap. – som för med sig följdändringar i 15, 16 och 17 kap. – är avsedd att träda i kraft den 1 juli i år. I motsats till bestämmelsen om förflyttningsskyldighet för andra verkschefer som träder i kraft vid samma tidpunkt skall den inte omfatta chefer för affärsverk under nu löpande förordnandeperiod.

Även entledigandeinstitutet för affärsverkschefer har lämnats utan erinran av lagrådet. Det har inte föranlett några invändningar i motionerna och kan godtas av utskottet.

Med åberopande av det ovan anförda hemställer arbetsmarknadsutskottet sammanfattningsvis att konstitutionsutskottet föreslår riksdagen att med avslag på motion 1986/87:K115, yrkande 7, anta det till propositionen fogade förslaget till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Chefsförsörjning: Tillfälliga tjänster för verkschefer (avsnitt 7.4.3, hemställan mom. 5)

I likhet med verksledningskommittén föreslår civilministern att regeringen skall bemyndigas att inrätta tillfälliga tjänster för verkschefer och högre militära chefer. Åtgärden är att se som ett led i strävandena att öka rörligheten bland chefer och främja chefsutveckling och karriärplanering. Det är inte meningen att den nya möjligheten i det väsentliga skall bli ett sätt att skapa reträttplatser för mindre väl fungerande verkschefer.

Arbetsmarknadsutskottet finner inte anledning att motsätta sig vad som föreslagits utan tillstyrker att regeringen lämnas det begärda bemyndigandet att inrätta särskilda tjänster för verkschefer m. fl.

Även för avdelningschefer och motsvarande befattningshavare skall tidsbegränsade förordnanden kunna ifrågakomma – dock utan att förenas med rätt till förordnandepension. Vad som avses är att en tjänsteman skall kunna tilldelas chefskap för en viss funktion inom ramen för hans eller hennes anställning.

Sedan år 1965 gäller att det är regeringen som tillsätter byråchefer. I syfte att öka de enskilda myndigheternas handlingsutrymme och ansvar kommer utnämningssrätten att successivt delegeras till myndigheterna efter prövning myndighet för myndighet.

I ett delavsnitt om myndigheternas chefsförsörjning understryker civilministern behovet av ett målmedvetet rekryteringsarbete mot bakgrund bl. a. att vakanser i chefsbefattningar som få andra tillfällen erbjuder möjligheter att ändra eller förnya en verksamhet.

Vidare framhåller civilministern att andelen kvinnor i beslutsfattande funktioner i statsförvaltningen måste ökas, och han pekar på en rad åtgärder som bör kunna vidtas i det hänseendet.

Slutligen i detta avsnitt ges synpunkter på utbildning och utveckling av högre chefer.

Arbetsmarknadsutskottet har för sin del ingen erinran mot vad som anförts i den nu redovisade delen av propositionen.

Personalföreträdare i myndigheternas styrelser (avsnitt 8.4, hemställan del av mom. 2)

Sedan år 1974 har de fackliga organisationerna rätt att utse personalföreträdare i statliga styrelser. Frågan prövades då av riksdagen (prop. 1974:1, bilaga 2 p. 7, InU 4, rskr. 95). Personalföreträdarna har inte bara närvaro- och yttranderätt, utan de har också med vissa undantag rätt att delta i besluten. Det är styrelsen själv som avgör om personalföreträdarna har rätt att vara med vid avgörandena av de enskilda ärendena.

I propositionen förordas att personalföreträdarna i de nya lekmannastyrelserna skall ha närvaro- och yttranderätt men ingen beslutsrätt. Bakgrunden till denna begränsning anges vara att lekmannastyrelserna i fortsättningen kommer att fatta beslut i frågor som kan hänföras till det politiska beslutsområdet. Civilministern gör bedömningen att personalföreträdarna därmed inte i praktiken kan utöva beslutsrätt i styrelserna utan att den politiska demokratin träds för när. Hans överväganden utvecklas närmare i propositionen på s. 94–96.

I de föreliggande motionerna berörs frågan om personalföreträdarnas ställning endast i motion K112 (vpk), där en representation för de anställda som innefattar närvaro- och yttranderätt på i motionen anförda skäl godtas. Även arbetsmarknadsutskottet kan biträda de ändrade formerna för personalrepresentation i styrelserna. Dessa innebär för övrigt att man på den statliga sidan ansluter till den ordning som införts på den kommunala

Direktioner och hantering av besvärs- och disciplinärenden (avsnitt 8.6)

Direktioner är organ som består av verkschefen med närmast underlydande chefer. Deras verksamhet är inte reglerade i myndigheternas instruktioner. Verksledningskommittén föreslog att direktionerna skulle tilldelas befogenheter i bl. a. disciplinärenden. Civilministern diskuterade de rättsliga möjligheterna att genomföra en sådan ordning och anmäler att han avser att senare återkomma till regeringen i ärendet efter kontakter med de berörda personalorganisationerna. Med hänvisning härtill finner arbetsmarknadsutskottet det inte påkallat att göra något särskilt uttalande med anledning av propositionen i denna del.

Ledningsfunktionerna inom affärsverk och bolag (avsnitt 9.6, hemställan del av mom. 2)

Frågan om en särskild form för entledigande av affärsverkschefer har redan behandlats i den föregående framställningen.

I avsnittet föreslås därutöver bl. a. att personalföreträdarna i affärsverkens styrelser skall ha samma ställning som övriga styrelseledamöter i fråga om befogenheter och ansvar. De bör liksom övriga ledamöter tillsättas av regeringen. Detta är en ordning som skiljer sig från vad nyss redovisats i fråga om personalföreträdare i andra statliga styrelser. Den liknar – i fråga om befogenheter och ansvar – vad som gäller om styrelserepresentation för privatanställda. Förslaget föranleder med hänsyn till den verksamhet affärsverken har att bedriva inte någon invändning från arbetsmarknadsutskottets sida.

I övrigt tar utskottet endast upp ytterligare en fråga som behandlas i det aktuella avsnittet av propositionen. Det gäller formerna för utnämning av chefer närmast under affärsverkscheferna. Enligt propositionen är avsikten att styrelserna för affärsverken i ökad omfattning skall få utnämna sådana chefer. Detta överensstämmer med vad verksledningskommittén har föreslagit.

Vänsterpartiet kommunisterna invänder i motion 1986/87:K112 – liksom riksdagens ombudsmän (JO) i ett remissyttrande över kommittébetänkandet – att regeringen måste ta ansvar även för utnämningen av de toppjästemän det här gäller. Motionärerna framhåller att självständighet och ansvar hos denna kategori högre tjänstemän gynnas bäst av att deras utnämning inte är resultatet av en verkschefs personliga handplockning.

Det föreliggande förslaget bör ses mot bakgrund av propositionens övergripande syfte att ge affärsverken en mer självständig ställning inom de ramar som anges av statsmakterna och samtidigt ge koncernstyrelserna vidgade befogenheter och ökat ansvar. En delegering av utnämningsrätten av chefer på den nivå det nu är fråga om har redan införts i vissa verk inom

kommunikationsdepartementets område. Delegeringen innebär att det är verkschefen som skall ta initiativet, men det är verksstyrelsen som har tillsättningsansvaret. Med erinran härutöver om att delegeringen inte är avsedd att genomföras genom ett generellt beslut utan efter prövning från fall till fall anser utskottet att förevarande förslag i propositionen bör kunna genomföras, vilket innebär att yrkande 9 i motion K112 avstyrks.

KU 1986/87:29

Bilaga 5

Bilaga 2 (finansdepartementet)

Lönesättningen för chefer (avsnitt 6)

I detta avsnitt bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad föredragande statsrådet anført om lönesättningen för chefer. Villkoren för lönesättningen för chefer bestäms liksom för annan personal av parterna på det statligt reglerade området. De överväganden som redovisas är således att se som den arbetsgivarpolitiska inriktningen i frågor om lön och andra förmåner. Den sammanfattande bedömning som görs av föredragande statsrådet är att lönesättningen för chefer bör bestämmas av verksamhetsintresset. Lönerna bör anpassas till såväl marknadsförhållandena och statsmakternas krav som till den enskildes kompetens och prestationsförmåga. I fråga om formerna för chefslönesättningen anføres att samordningen vid beslut om chefslöner bör behållas. Myndigheternas inflytande på fördelningen av löneutrymmet mellan olika chefer bör dock öka. Det understryks att flexibilitet och snabbhet bör karakterisera handläggningen av de enskilda lönesättningsärendena.

Vad som i dessa delar anført i propositionen har inte motsagts i de föreliggande motionerna, och utskottet har för sin del inte funnit anledning till invändningar.

Vissa pensionsfrågor för chefer m. m. (avsnitten 7 och 8 hemställan mom. 1 och 2)

I avsnitt 7 föreslås regeringen få vidgade möjligheter att under särskilda omständigheter besluta om rätt till förordnandepension även om det nuvarande kravet på tolv års förordnandetid inte är uppfyllt. Däremot föreslås en skärpning av reglerna för samordning av förordnandepensioner som utgår före 65 års ålder med annan inkomst. Med gällande regler reduceras förordnandepensionen endast av inkomst av annan statlig tjänst. I fortsättningen bör samordning ske även med inkomst av anställning och annat förvärvsarbete utanför det statligt reglerade området. I samband härmed föreslås även vissa lättnader i reglerna för statsrådspension, så att samordningen av pension med annan inkomst blir densamma för statsråd och verkschefer.

I samma avsnitt behandlas vidare frågor om pensioner för andra förordnandetjänster än verkschefer och om avgångsvederlag eller förtidspension för avdelningschefer, departementsråd m. fl. vid förtida avgång ur tjänst.

Vad som föreslås i propositionen i de nu redovisade delarna kan arbetsmarknadsutskottet biträda. Detsamma gäller vad som anføres om ändrade

pensionsregler för personal inom icke-statlig verksamhet. Utskottet hemställer följaktligen att konstitutionsutskottet föreslår riksdagen att godkänna de i propositionen förordade riktlinjerna för dels förordnandepension (avsnitt 7), dels pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet (avsnitt 8).

Styrelsernas sammansättning m. m. (bilaga 1, avsnitt 8.3)

Avslutningsvis vill arbetsmarknadsutskottet i korthet beröra ett par av de frågor som behandlas i det ovan angivna avsnittet av propositionen även om det inte uttryckligen är nämnt i KU:s begäran om yttrande.

I det aktuella avsnittet behandlas bl. a. frågan om intresserepresentation i verksstyrelserna. Civilministern anför i vad gäller arbetsmarknadsområdet att han vill slå vakt om den ordning med sådan representation som i dag gäller för främst arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), arbetarskyddsstyrelsen och AMU-styrelsen. Utskottet vill här påpeka att frågan om nuvarande trepartssamverkan i AMS styrelse har behandlats av utskottet senast i det av riksdagen nyligen godkända betänkandet AU 1986/87:11 (s. 43–44). Till den delen av AU:s betänkande fogades reservationer (nr 29 och 30) av moderata samlingspartiet resp. centerpartiet.

I samma avsnitt av propositionen (s. 94) liksom i vpk-motion 1986/87:K112 berörs angelägenheten av att andelen kvinnor ökar i de statliga styrelserna. Denna fråga liksom den i propositionens avsnitt 7 behandlade frågan om att öka antalet kvinnor på ledande poster i statsförvaltningen har vid ett flertal tillfällen varit aktuell vid handläggningen av jämställdhetsfrågorna i arbetsmarknadsutskottet. Här kan hänvisas till vad utskottet senast anfört i betänkande AU 1986/87:5 (s. 10–11).

När civilministern poängterar behovet av bättre balans mellan kvinnor och män i de statliga styrelserna för att styrelserna skall ges bättre möjligheter att fullgöra de uppgifter regeringen lägger på dem så är det ett synsätt som ligger väl i linje med de intentioner som utskottet i nyssnämnda och tidigare sammanhang har givit uttryck åt.

Vad sedan beträffar yrkandet i motion K112 om tillkännagivande till regeringen om bl. a. direkta föreskrifter för nomineringsförfarandet bör upplysas att motionsyrkanden med likartad inriktning väckts under den allmänna motionstiden i år och hänvisats till arbetsmarknadsutskottet. Det är utskottets avsikt att behandla dessa yrkanden och vad civilministern anfört om jämställdhet i statsförvaltningen i bilagan Gemensamma frågor till årets budgetproposition i ett till hösten 1987 planerat betänkande om jämställdhetsfrågor. Då det synes lämpligt att de aktuella motionsyrkandena om åtgärder för en ökad kvinnorepresentation i statliga organ bereds i ett sammanhang, föreslås att yrkande 8 i motion K112 överlämnas till arbetsmarknadsutskottet för behandling.

Stockholm den 7 april 1987

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Lars Ulander

Närvarande: Lars Ulander (s), Elver Jonsson (fp), Marianne Stålberg (s), Alf Wennerfors (m), Börje Hörnlund (c), Sten Östlund (s). Charlotte Branting (fp), Inge Carlsson (s), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Sven Lundberg (s), Anders G Högmark (m), Monica Öhman (s), Erik Holmkvist (m), Ture Ångqvist (s) och Karl-Erik Persson (vpk).

KU 1986/87:29

Bilaga 5

Avvikande meningar

1. Chefsförsörjning: Allmänna riktlinjer

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Den nu" och på s. 3 slutar med "kunna godkännas" bort ha följande lydelse:

Civilministern har i propositionen sökt belysa de mångskiftande krav som följer av den statliga chefsrollen. Vad han anfört ger emellertid, såsom påtalas i motion 1986/87:K112, anledning att varna för att man i den statliga förvaltningen och i affärsverken kopierar de modeller som för närvarande dominerar i privata företag, med den övertro som där råder på den "starke" chefs förmåga att leda utvecklingen i önskad riktning.

Det föreslås från regeringens sida en rad åtgärder ägnade att öka rörligheten bland chefer – kortare förordnandeperioder, förflyttning till annan tjänst, även tvångsvis om så erfordras, pensionering i förtid etc. Man kan med motionärerna ifrågasätta om inte sådana åtgärder kommer att främja en rekrytering av ledningspersonal som är mer inriktad på kortsiktiga förbättringar av effektiviteten än på en långsiktig, fördjupad utveckling av den statliga verksamheten.

Dessutom bör betonas vikten av att chefer i offentlig verksamhet följer en demokratisk ledningsfilosofi. Detta har flera viktiga aspekter. Chefen bör aktivt samarbeta med lekmannastyrelsen och tillgodogöra sig dess politiska erfarenhet i verksamheten. Chefen bör också ha inriktningen att mobilisera verkets anställda till initiativ och delgivande av erfarenheter. Chefen bör därjämte kunna stimulera till medvetande om verksamhetens mål och "public-service"-uppgift.

Arbetsmarknadsutskottet hemställer att konstitutionsutskottet föreslår riksdagen att – med tillstyrkan av motion 1986/87:K112 yrkande 6 och med anledning av de i propositionen föreslagna allmänna riktlinjerna för förnyelsen av den statliga förvaltningen såvitt avser avsnittet om chefsförsörjning – som sin mening ge regeringen till känna vad ovan anförts om chefsfunktion och ledningsfilosofi.

2. Chefsförsörjning: Förflyttning och entledigande av verkschefer

Alf Wennerfors, Anders G Högmark och Erik Holmkvist (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Den nya" och på s. 5 slutar med "denna del" bort ha följande lydelse:

Inledningsvis vill utskottet i likhet med moderata samlingspartiet understryka vikten av att utnämningar av verkschefer inte politiseras. Det har under senare tid märkts klara tendenser till en sådan politisering. Det bör

erinras om att även vid utnämningar till högre tjänster skall kraven i 11 kap. 9 § regeringsformen uppfyllas, dvs. avseende skall endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.

I propositionen läggs fram förslag till ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning varigenom det skall bli möjligt att förflytta en verkschef till annan tjänst. Den föreslagna bestämmelsen, 7 kap. 10 §, är emellertid för allmänt utformad och lämnar, såsom anförs i motion 1986/87:K115, utrymme för godtyckliga beslut. Därmed öppnas vägen för informella påtryckningar mot myndighetschefer. Vidare bör en tillförlitlig metod utvecklas för att objektivt fastställa att det föreligger ett förhållande som gör chefens förflyttning nödvändig med hänsyn till myndighetens bästa.

Den aktuella lagtexten måste garantera att ett beslut om förflyttning grundar sig på objektivt godtagbara skäl. I likhet med moderata samlingspartiet anser utskottet att riksdagen med avslag på propositionen i denna del bör begära ett nytt förslag utformat i enlighet med vad ovan anförts.

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Med åberopande" och slutar med "offentlig anställning" bort ha följande lydelse:

Utskottets ställningstaganden innebär sammanfattningsvis att det till propositionen fogade förslaget till ändring i lagen om offentlig anställning bör avslås i vad det avser förflyttningsskyldighet för verkschefer men kan godtas i vad det avser det föreslagna särskilda entledigandet av chefer för affärsverk. Arbetsmarknadsutskottet har omarbetat regeringens lagförslag med hänsyn härtill och hemställer att konstitutionsutskottet föreslår riksdagen att med bifall till motion 1986/87:K115 yrkande 7 samt med avslag på propositionen i motsvarande del *dels* som sin mening ge regeringen till känna vad ovan anförts, om nytt förslag till lagstiftning om förflyttningsskyldighet för verkschefer, *dels* anta följande förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:600) om offentlig anställning¹

dels att nuvarande 7 kap. 9–11 §§ skall betecknas 7 kap. 10–12 §§,

dels att 15 kap. 1 och 2 §§, 16 kap. 2 § samt 17 kap. 1 och 3 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 7 kap. 9 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

9 §

Är chefen för ett statligt affärsverk förordnad för bestämd tid, får han skiljas från sin tjänst före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

15 kap.

1 §

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2–4, 9 eller 10 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5 eller 7 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen.

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2–4, 10 eller 11 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5, 7 eller 9 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen.

2 §

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 8 § prövas av regeringen. Fråga om förflyttning till tjänst som tillsättes av samma myndighet som har anställt arbetstagaren prövas dock av myndigheten.

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 8 § till en tjänst som tillsätts av den myndighet som har anställt arbetstagaren prövas av den myndigheten. Fråga om förflyttning till någon annan tjänst prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

16 kap.

2 §

Vill arbetstagare söka ändring i beslut enligt 7 kap. 3–5 eller 8 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 eller 2 § eller 13

Vill en arbetstagare söka ändring i beslut enligt 7 kap. 3–5 eller 8–9 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 eller 2 §

¹ Lagen omtryckt 1986:430.

kap. 2 § andra stycket, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick ta del av beslutet.

eller 13 kap. 2 § andra stycket, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick ta del av beslutet.

17 kap.

1 §

Beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, om förflyttning enligt 7 kap. 8 §, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § eller om avskedande enligt 11 kap. får *ej* verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan har förlorats. Detsamma gäller beslut om avgångsskyldighet enligt 7 kap. 3 §. om *ej* annat följer av 2 §.

Beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, om förflyttning enligt 7 kap. 8 §, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § eller om avskedande enligt 11 kap. får *inte* verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan har förlorats. Detsamma gäller beslut om avgångsskyldighet enligt 7 kap. 3 § om *inte* annat följer av 2 §.

3. §

Beslut om avstängning enligt 13 kap. 1 eller 2 § har omedelbar verkan. I tvist om sådan avstängning äger domstolen dock för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger förordna, att beslutad avstängning skall vara hävd.

Beslut om *skiljande från tjänst* enligt 7 kap. 9 § eller om avstängning enligt 13 kap. 1 eller 2 § gäller omedelbart.

I tvist om sådana beslut som avses i första stycket får domstolen dock för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger bestämma, att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Den nya föreskriften i 7 kap. 9 § får dock tillämpas endast i fråga om sådana förordnanden som börjar löpa efter ikraftträdandet.

3. Ledningsfunktionerna inom affärsverk och bolag

Lars-Ove Hagberg (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Det föreliggande" och på s. 8 slutar med "K112 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Liksom vänsterpartiet kommunisterna anser arbetsmarknadsutskottet att man inte bör ge affärsverksstyrelserna rätt att utse chefer eller chefer rätt att utse chefer närmast under sig. Som JO hävdar i detta ärende är det regeringen som måste ta ansvar för utnämningen av topptjänstemän. Principen bör gälla för hela statsförvaltningen. Självständighet och ansvar hos

den kategori högre tjänstemän det här gäller gynnas bäst av att deras utnämning inte är resultatet av verkschefens personliga handplockning.

Vad ovan med tillstyrkan av motion 1986/87:K112 yrkande 9 anförts om tillsättning av vissa chefstjänster bör genom ett tillkännagivande från riksdagens sida delges regeringen.

KU 1986/87:29

Bilaga 5

Särskilda yttranden

1. Personalföreträdare i myndigheternas styrelser

Elver Jonsson (fp), Alf Wennerfors (m), Börje Hörnlund (c), Charlotte Branting (fp), Ingvar Karlsson i Bengtsfors (c), Anders G Högmark (m) och Erik Holmkvist (m) anför:

Vid behandlingen av frågan om personalföreträdare i myndigheternas styrelser hänvisas i texten till att regeringens förslag innebär att man på den statliga sidan ansluter till den ordning som införts på den kommunala sidan med närvaro- och yttranderätt för de anställda vid de kommunala nämndernas sammanträden. Vi vill därför erinra om att närvaro- och yttranderätten på den kommunala sidan avvisats av moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet. Den särlösning som härigenom medgavs den berörda personalen måste enligt vår mening anses strida mot grunderna för den kommunala demokratin och mot principen om lika inflytandemöjligheter för alla röstberättigade medborgare.

Vår gemensamma ståndpunkt i denna fråga har närmare utformats i en reservation till konstitutionsutskottets betänkande KU 1985/86:3. De invändningar som där gjorts gäller principiellt sett även den nu föreslagna närvaro- och yttranderätten för personalföreträdare i statliga styrelser. Vi har emellertid i dagsläget inte motsatt oss det föreliggande regeringsförslaget med hänsyn till att detta innebär att de statsanställdas nuvarande vidsträckt rätt att delta i själva beslutsfattandet i styrelserna kommer att upphöra. Detta är i sig en vinning från demokratisk synpunkt. Vi hänvisar vidare till att vi senast i höstas (AU 1986/87:8 reservation 19) gemensamt krävt ett utredningsarbete om medbestämmandet inom den offentliga sektorn och gränsdragningen mot den politiska demokratin. Vi har förutsatt att de statsanställdas förhandlingsrätt och övriga inflytandemöjligheter kommer att närmare granskas i ett sådant utredningsarbete.

2. Lönesättningen för chefer

Karl-Erik Persson (vpk) anför:

I propositionen sägs att lönerna för chefer bör bestämmas av verksamhetsintresset och anpassas såväl till marknadsförhållandena som till kraven på kompetens och prestationsförmåga. Det är tankegångar som fanns redan i proposition 1984/85:219 om den statliga personalpolitiken. Från vpk:s sida erinrade vi i det sammanhanget om att lönerna på den statliga sidan har byggts på två principer: Lika lön för lika arbete och samma lön för likvärdigt arbete oavsett bostadsort. Ett utflöde av dessa principer är att

lönegapet mellan de mer välavlönade och det breda kollektivet av lågt avlönade inte får tillåtas öka. Vi vidhåller i detta sammanhang vår inställning att en bra personal- och lönepolitik för de statsanställda bör inriktas särskilt på de breda personalgrupperna i låg- och mellanställning.

KU 1986/87:29

Bilaga 5

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Positionerna	2
Motionerna	3
Utskottet	7
1. Inledning	7
2. Propositionens grundsyn	7
3. Konstitutionella frågor	11
4. Föreskrifter	15
5. Styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning	19
6. Revision	20
7. Stabsmyndigheternas roll	24
8. Chefsförsörjning	24
9. Myndigheternas ledning	27
10. Affärsverken och deras dotterbolag	34
11. Fortsatt försök med fördjupade anslagsframställningar och tre- åriga budgetramar	41
12. Vissa personalfrågor för chefer m.m.	42
Hemställan	42
Reservationer	47
Särskilda yttranden	60
Bilagor	
<i>Bilaga 1</i> Finansutskottets yttrande 1986/87:3 y	62
<i>Bilaga 2</i> Lagutskottets yttrande 1986/87:5 y	72
<i>Bilaga 3</i> Trafikutskottets yttrande 1986/87:3 y	75
<i>Bilaga 4</i> Näringsutskottets yttrande 1986/87:3 y	84
<i>Bilaga 5</i> Arbetsmarknadsutskottets yttrande 1986/87:3 y	96

