Finansutskottets betänkande 1987/88:12

om revision och effektivisering av den offentliga sektorn (prop. 1987/88:100 bil. 15 civildepartementet, delvis)

FiU
1987/88:12

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet delar av civildepartementets bilaga i budgetpropositionen. Här ingår avsnittet 3.1 om ledningen av den statliga förvaltningen och avsnittet om revisionen, dvs. förslaget att slopa anmärkningsprocessen och anslaget till riksrevisionsverket. Vidare behandlas anslagen till civildepartementet m.m. och ytterligare några av departementets myndigheter, nämligen kammarkollegiet, statens person- och adressregisternämnd (SPAR), bidrag till Institutet för storhushållens rationalisering samt anslaget till viss rationaliserings- och utvecklingsverksamhet.

I betänkandet behandlas tolv motionsyrkanden vilka samtliga avstyrks av utskottet.

Följande sammanställning anger inom vilka ämnesområden företrädare för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centerpartiet avlämnat reservationer.

Reservationer:
- Den offentliga sektorns förnyelse (m, fp).
- Decentralisering och förnyelse av den offentliga sektorn (c).
- Statens person- och adressregisternämnd (m, fp).

Inledning

I betänkandet behandlar utskottet

dels proposition 1987/88:100 bilaga 15 Civildepartementet, i vad avser

Litt. A Civildepartementet m.m.,

Litt. B Statlig rationalisering och revision, statistik m. m. punkterna B 3, B 4 och B 5 samt B 8 och B 9,

dels de under allmänna motionstiden väckta motionerna 1987/88:Fi215, 1987/88:Fi408, 1987/88:Fi412, 1987/88:Fi413, 1987/88:Fi416, 1987/88:Fi417, 1987/88:Fi418 yrkandena 1–3 och 1987/88:Fi501 yrkandena 1, 3 och 4.

1 *Riksdagen 1987/88. 5 saml. Nr 12*

1. Motioner om förnyelse och effektivisering av den offentliga sektorn

1987/88:Fi215 av Börje Hörnlund och Elving Andersson (c) vari yrkas att riksdagen dels som sin mening ger regeringen till känna att en målmedveten decentralisering bör ske inom den offentliga förvaltningen, främst genom minskning av den centrala statsförvaltningen, dels hos regeringen begär konkreta riktlinjer för decentraliseringsarbetet med beaktande av vad som anförts i motionen.

1987/88:Fi408 av Marianne Karlsson (c) vari yrkas att riksdagen beslutar begära att regeringen utreder frågan om att få förbättrad effektivitet och reducerat antal anställda vid statliga verk, i enlighet med vad i motionen anförts.

1987/88:Fi418 av Lars Leijonborg (fp) vari yrkas

1. att riksdagen ansluter sig till huvudlinjerna i det handlingsprogram för högre kvalitet och större effektivitet inom den offentliga sektorn som presenteras i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär en samlad översyn av förutsättningarna att effektivisera den offentliga sektorn genom samverkan med privata företag,

3. att riksdagen hos regeringen begär att försöksverksamhet med s.k. servicekuponger (vouchers) genomförs på något område.

1987/88:Fi501 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om starkare konsumentinflytande i offentlig sektor,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ett utvecklingsprogram för ett ökat inslag av målstyrning i offentlig verksamhet,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av statistik och forskning om jämförelser mellan privata och offentliga producenter m.m.

Utskottet

I *motion Fi501* av Bengt Westerberg m.fl. (fp) anförs att kravet på ökad valfrihet framför allt gäller inom verksamhetsområden där det är individuella nyttigheter av olika slag som produceras. Här kan den enskilde bäst tillfredsställa sina behov om det finns alternativ att välja mellan. Kollektiva nyttigheter bör emellertid utformas på nationell nivå. Men barnomsorg, skola och sjukvård kan varieras. Här finns det, menar motionärerna, utrymme för mångfald och valfrihet, dvs. både offentliga och enskilda producenter. I motionen ges utförliga exempel på områden där en ökad valfrihet enligt motionärerna måste skapas.

I motionen framhålls vidare att i ett system där medborgarna har rätt att välja enskilda alternativ för kommunal service, kommer kommunerna att

vara mycket angelägna att se till att deras service anpassas till "brukarnas" önskemål. Motionärerna föreslår att regeringen upprättar en handlingsplan för ökat konsumentinflytande i offentlig sektor.

I motionen föreslås även åtgärder för att öka effektiviteten i den offentliga sektorn. Ett sätt att öka effektiviteten är att övergå från regelstyrning till målstyrning. I dag går alltför mycket av politikers tid åt till detaljer, medan bara den välorganiserade byråkratin har resurser att studera strategiska frågor. I motionen krävs att regeringen initierar ett omfattande utvecklingsarbete för att stimulera ett ökat inslag av målstyrning.

Enligt motionärerna är det mycket som talar för att enskilda alternativ ofta är effektivare än offentliga och i synnerhet att konkurrens ökar effektiviteten. Våra kunskaper om detta är emellertid otillräckliga. Riksdagen bör därför ge regeringen till känna att mer statistik och forskning behövs på detta område.

Också i *motion Fi418* av Lars Leijonborg (fp) tas frågor upp rörande ökad effektivitet, alternativ till nuvarande tjänsteproduktion i den offentliga sektorn, avveckling av monopol och regleringar och åtgärder för att skapa konkurrens på lika villkor. De förslag som presenteras i motionen överensstämmer i stort med vad som föreslås i motion Fi501.

Även i *motion Fi215* av Börje Hörnlund och Elving Andersson (c) och *motion Fi408* av Marianne Karlsson (c) krävs åtgärder för att effektivisera den offentliga sektorn. I motion Fi215 hävdas att den statliga centralförvaltningen borde minskas till hälften av den nuvarande omfattningen. Detta kan enligt motionärerna ske genom en decentralisering och privatisering av verksamheten.

Utskottet vill med anledning av motionerna anföra följande.

I det pågående arbetet med en förnyelse av den offentliga sektorn har flera av de frågor som behandlas i dessa motioner hög prioritet.

I januari 1986 lade regeringen fram ett förslag till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80). Förslaget godkändes av riksdagen (KU 1985/86:21, rskr. 202). Den nya lagen är ett led i strävandena att fördjupa och stärka rättssäkerheten och förbättra servicen i förvaltningen. Viktiga inslag är nya regler om snabb och enkel handläggning, om myndigheternas serviceskyldighet och om enklare och effektivare omprövning av felaktiga beslut.

Våren 1987 föreslog regeringen i verksledningspropositionen vissa åtgärder för en mer effektiv ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99). I denna proposition föreslogs bl.a. att innan föreskrifter beslutas skall kostnader och övriga effekter bedömas för staten, kommunerna och den privata sektorn. Det föreslogs vidare att försöksverksamheten med treåriga budgetramar skulle drivas vidare. Myndigheterna bör också ges vidgad rätt att utifrån av statsmakterna givna mål utforma sin egen organisation. I propositionen konstateras att denna typ av styrning förutsätter en förstärkt och förbättrad uppföljning av myndigheternas verksamhet. Den i propositionen angivna inriktningen av myndigheternas verksamhet godkändes av riksdagen (KU 1986/87:29, rskr. 226).

Som framgår av årets budgetproposition (prop. 1987/88:100 bil. 15) pågår nu ett omfattande arbete med att genomföra de beslut som fattades av

riksdagen med anledning av förslagen i verksledningspropositionen. Vad gäller kravet i motion Fi501 att ersätta regelstyrningen med en mer målstyrd verksamhet i den offentliga sektorn delar utskottet i allt väsentligt motionärernas uppfattning. Av budgetpropositionen framgår också att ett arbete med denna inriktning har påbörjats. I propositionen framhålls att för att uppnå en högre effektivitet och produktivitet i den statliga förvaltningen krävs förändringar i riksdagens och regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Styrningen skall således vara mer mål- och resultatorienterad och mindre detaljreglerad. Det är också väsentligt att öka långsiktigheten i planering och resurstilldelning samt att öka handlingsfriheten för myndigheterna vad gäller medelsanvändning, beslut i organisations- och personalfrågor, m.m.

Utskottet delar föredragandens uppfattning att ett sådant styrsystem för ökad målstyrning bör utvecklas och införas i den statliga förvaltningen. En avgörande förutsättning för en sådan utveckling är emellertid att resultatuppföljningen av de statliga myndigheternas verksamhet effektiviseras.

När det gäller statistik och initiering av forskning om privata alternativ till offentlig produktion, som efterfrågas i motion Fi501, vill utskottet erinra om verksamheten inom ramen för expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). ESO har bl.a. till uppgift att medverka till studier inom det område som nämns i motionen. Det kan i detta sammanhang nämnas att i en av dessa studier – Sociala avgifter. Problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11) – diskuteras bl.a. möjligheterna att utnyttja servicekuponger i anslutning till den offentliga tjänsteproduktionen.

Som nämnts har utskottet i tidigare betänkanden behandlat yrkanden med motsvarande innebörd som i här aktuella motioner (se t.ex. FiU 1986/87:1 och FiU 1986/87:25). I dessa betänkanden framhölls att den offentliga sektorn självklart måste ta till vara de utvecklingsmöjligheter som erbjuds av idéer och impulser från verksamheter i icke-offentlig regi. En väl fungerande offentlig sektor är i själva verket en avgörande förutsättning för en framgångsrik välfärdspolitik. Det underströks emellertid att tjänster som vård, omsorg och utbildning måste fördelas efter behov och inte efter inkomst. Det betonades att främst de fördelningspolitiska aspekterna i större utsträckning än vad som beaktats i motionerna måste få avgöra i vad mån den nuvarande produktionen i den offentliga sektorn skall kunna ske utanför denna sektor. Utskottet finner inte anledning att ändra sitt tidigare ställningstagande. Mot här angiven bakgrund avstyrker utskottet motionerna Fi215, Fi408, Fi418 yrkandena 1–3 och Fi501 yrkandena 1, 3 och 4.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Fi215, 1987/88:Fi408, 1987/88:Fi418 yrkandena 1–3 och motion 1987/88:Fi501 yrkandena 1, 3 och 4.

Civildepartementet m.m.

2. Civildepartementet m.fl. anslag

Utskottet tillstyrker regeringens förslag i proposition 1987/88:100 bilaga 15 (civildepartementet) under punkterna A 1–A 4 (s. 21–23) och hemställer

1. att riksdagen till *Civildepartementet* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 30 881 000 kr.,
2. att riksdagen till *Utredningar m.m.* för budgetåret 1988/89 anvisar ett reservationsanslag av 10 600 000 kr.,
3. att riksdagen till *Extra utgifter* för budgetåret 1988/89 anvisar ett reservationsanslag av 511 000 kr.,
4. att riksdagen till *Regeringskansliets förvaltningskontor* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 218 235 000 kr.

Statlig rationalisering och revision, m.m.

3. Avskaffande av anmärkningsprocessen

Regeringen har under Litt. B avsnittet Revision (s. 25–26) föreslagit riksdagen att anta i propositionen framlagt förslag till lag om upphävande av förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål.

Lagförslaget har följande lydelse:

Förslag till

Lag om upphävande av förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål

Härigenom föreskrivs att förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål skall upphöra att gälla vid utgången av juni 1988.

Utskottet

Anmärkningsprocessen är ett rättsinstitut med mycket lång tradition. I sin nuvarande utformning regleras processen i den av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt beslutade förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1962. Den innebar att ett sedan länge tillämpat förfarande fick väsentligt förändrade syften och effekter. Tidigare avsåg förfarandet huvudsakligen att i anslutning till av statliga revisionsorgan företagen räkenskapsgranskning fastslå det s.k. redogöraransvaret och därmed skyldigheten för viss tjänsteman – redogörare – att ersätta det allmänna för faktiska ekonomiska förluster, som uppkommit genom felaktigheter i samband med utbetalningar och uppbörd.

Förhållandena i statsförvaltningen är numera väsentligt annorlunda än när det särskilda förfarandet med anmärkningsprocessen infördes och senast ändrades (prop. 1961:119, LU 41, rskr. 335). Det s.k. redogöraransvaret har avskaffats, lönevillkoren m.m. för statsanställda regleras i kollektivavtal,

tvister prövas i den ordning som gäller för sådana avtal, revisionsorganisationen i staten har ändrats och nya former för avrapportering av iakttagelser har tillkommit. Vidare ligger revisionen av de statliga myndigheterna nästan helt på riksrevisionsverket, som bl.a. har att pröva framförda anmärkningar. Anmärkningsförfarandet har i dag praktiskt taget upphört att tillämpas.

Mot här angiven bakgrund tillstyrker utskottet förslaget i propositionen att slopa anmärkningsprocessen och hemställer

att riksdagen antar i proposition 1987/88:100 bilaga 15 framlagt förslag till lag om upphävande av förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål.

4. Riksrevisionsverket

Regeringen har under punkt B 3 (s. 26–29) föreslagit riksdagen att till Riksrevisionsverket för budgetåret 1988/89 anvisa ett ramanslag av 122 386 000 kr.

Motionerna

1987/88:Fi416 av Olle Westberg m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att vid en eventuell omorganisation av revisionen i Systembolaget och AB Vin- och Spritcentralen det parlamentariska inslaget bibehålls.

1987/88:Fi417 av Kerstin Göthberg och Alf Wennerfors (c, m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om revision i Systembolaget och AB Vin- och Spritcentralen.

Utskottet

I *motion Fi416* av Olle Westberg m.fl. (s) och *motion Fi417* av Kerstin Göthberg och Alf Wennerfors (c, m) förordas att det parlamentariska inslaget i revisionen av Systembolaget och AB Vin- och Spritcentralen bibehålls.

Bland revisorerna i vissa statliga bolag, som bl.a. omfattar Systembolaget och AB Vin- och Spritcentralen, och stiftelser ingår, förutom de auktoriserade revisorerna, s.k. särskilda statliga revisorer. Dessa är som regel tjänstemän inom departement eller myndigheter med anknytning till det område som den reviderade verksamheten avser. Revisionen i alkoholbolagen består av fem revisorer och fem suppleanter. Utöver två auktoriserade revisorer, jourhavande revisorn och hans suppleant, består revisionen av förvaltningsrevisorer från riksrevisionsverket (RRV) alternativt finansdepartementet samt av sex av riksgäldsfullmäktige utsedda förtroendevalda från de fyra största politiska partierna.

I proposition 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen framhöll föredraganden att systemet med att vid sidan av professionella revisorer utse lekmannarevisorer borde omprövas. Det avser såväl särskilda statliga revisorer som av riksgäldsfullmäktige utsedda revisorer. De samhälleliga intressen som dessa revisorer förutsätts särskilt bevaka borde, enligt föredraganden, väl kunna tillgodoses genom de utökade befogenheter för

riksdagens revisorer och RRV som föreslogs i propositionen och som godtagits av riksdagen. De utökade befogenheterna innebär att riksdagens revisorer fr.o.m. den 1 juli 1987 även får granska vissa delar av sådan statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse. Denna ökade omfattning av revisionsområdet omfattar bl.a. AB Vin- och Spritcentralen och Systembolaget. Utökningen av revisionsområdet gäller även för RRV.

Den revision som bolagens auktoriserade revisorer utför enligt aktiebolagslagen och den särskilda instruktionen för den jourhavande revisorn omfattar inte bara räkenskaps- och bokslutsgranskning utan även granskning av styrelsens och verkställande ledningens förvaltning. Vidare har jourhavande revisorer att, i särskilda yttranden till chefen för finansdepartementet, ange "huruvida enligt jourhavande revisorns mening bolagets förbindelser mot staten blivit vederbörligen uppfyllda ävensom huruvida genom någon förvaltningsåtgärd eller något beslut statens eller det allmännas intresse trätts för nära".

Enligt utskottets uppfattning är det en fördel om kontakten mellan resp. bolag och riksdagen genom det parlamentariska inslaget i revisionen kan bibehållas. Utskottet delar därför motionärernas uppfattning att revisioner av alkoholbolagen även fortsättningsvis bör bestå av bl.a. representanter från riksdagspartierna.

Vad utskottet här anfört bör ges riksgäldsfullmäktige till känna.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen till *Riksrevisionsverket* för budgetåret 1988/89 anvisar ett ramanslag av 122 386 000 kr.,

2. att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:Fi416 och 1987/88:Fi417 som sin mening ger fullmäktige i riksgäldskontoret till känna vad utskottet anfört.

5. Kammarkollegiet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt B 4 (s. 29–35) och hemställer

1. att riksdagen till *Kammarkollegiet* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 14 568 000 kr.,

2. att riksdagen lägger till handlingarna vad som i övrigt anförts i propositionen angående kollegiets verksamhet.

6. Viss rationaliserings- och utvecklingsverksamhet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt B 5 (s. 35) och hemställer

att riksdagen till *Viss rationaliserings- och utvecklingsverksamhet* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 1 000 000 kr.

7. Bidrag till Institutet för storhushållens rationalisering

Utskottet tillstyrker regeringens förslag under punkt B 8 (s. 40) och hemställer

att riksdagen till *Bidrag till Institutet för storhushållens rationalisering* för budgetåret 1988/89 anvisar ett anslag av 720 000 kr.

Regeringen har under punkt B 9 (s. 40) föreslagit riksdagen att till Statens person- och adressregisternämnd (SPAR) för budgetåret 1988/89 anvisa ett förslagsanslag av 580 000 kr.

Motionerna

1987/88:Fi412 av Birgit Friggebo och Anne Wibble (fp) vari yrkas att riksdagen till statens person- och adressregisternämnd för budgetåret 1988/89 inte anslår några pengar, dvs. en reducering med 580 000 kr.

1987/88:Fi413 av Anders Björck m.fl. (m) vari – med hänvisning till motion 1987/88:K431 – yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till avveckling av SPAR i enlighet med vad i motionen anförts.

Utskottet

I *motionerna Fi412* av Birgit Friggebo och Anne Wibble (fp) och *Fi413* av Anders Björck m.fl. (m) krävs att SPAR-nämndens verksamhet läggs ner. SPAR-registret innehåller en mängd uppgifter om i princip alla boende i Sverige. Motionärerna ser inga skäl för staten att driva en kommersiell verksamhet med försäljning av uppgifter från detta register. Enligt datalagen är det inte möjligt för privata företag att syssla med denna typ av kommersiell verksamhet.

Utskottet vill med anledning av motionerna anföra följande.

När DAFA ombildades till aktiebolag inrättades en särskild SPAR-nämnd. Motivet härför var att det ansågs önskvärt att det skulle finnas en huvudman för SPAR-registret utanför bolaget. Genom att ansvaret för SPAR lades på en statlig myndighet, SPAR-nämnden, kan medborgarnas insyn i verksamheten garanteras. SPAR-nämndens arbetsuppgifter är att som registeransvarig ha överinseende över uppdaterings- och spridningsrutiner samt över innehållet i registret.

Riksdagen har tidigare på förslag av finansutskottet (FiU 1985/86:4 s. 5–6) beslutat att SPAR-nämnden skall ha en tillfällig status och att dess personalresurser skall vara begränsade.

Enligt utskottet bör riksdagen invänta data- och offentlighetskommitténs (DOK) slutbetänkande innan slutlig ställning tas till SPAR-nämndens fortsatta verksamhet. Kommittén beräknar att arbetet kommer att avslutas hösten 1988. Utskottet avstyrker med det anförda motionerna Fi412 och Fi413.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till proposition 1987/88:100 bilaga 15 punkt B 9 och med avslag på motionerna 1987/88:Fi412 och 1987/88:Fi413 till *Statens person- och adressregisternämnd* för budgetåret 1988/89 anvisar ett förslagsanslag av 580 000 kr.

Stockholm den 15 mars 1988

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Gunnar Björk (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Hans-Eric Andersson (s), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Marianne Carlström (s) och Rolf Kenneryd (c).

Reservationer

1. Punkt 1. Motioner om förnyelse och effektivisering av den offentliga sektorn

Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m) och Hugo Hegeland (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "I det" och på s. 4 slutar med "och 4" bort ha följande lydelse:

I motionerna Fi501 (fp) och Fi418 av Lars Leijonborg (fp) krävs en ökad valfrihet för konsumenten för de tjänster som produceras av den offentliga sektorn samtidigt som krav ställs på ökad effektivitet i denna sektor. Även i motionerna Fi215 av Börje Hörnlund och Elving Andersson (c) och Fi408 av Marianne Karlsson (c) förordas bl.a. att åtgärder vidtas för att öka effektiviteten i den offentliga sektorn.

I 1987 års långtidsutredning (LU 87) behandlas i ett särskilt avsnitt alternativa finansieringssätt och organisationsformer för den offentliga sektorn. I en bilaga till utredningen – Bilaga 25 till LU 87: Kommuner i förändring – framhålls att en grundfråga i förnyelsen är hur den kommunala servicen skall produceras. Fyra alternativ anges: (1) genom befintlig, men effektiviserad kommunal organisation, (2) med inslag av medborgarmedverkan i den kommunala organisationen, (3) genom halvoffentlig verksamhet (föreningsdrift, kooperativ) och (4) genom privatisering.

Även problemet med den låga eller nästan obefintliga produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn behandlas inom ramen för LU 87. Exempel på åtgärder för att förbättra produktiviteten i denna sektor förs fram i bilaga 21 till utredningen, Den offentliga sektorn – produktivitet och effektivitet.

I denna bilaga anges bl.a. följande möjliga organisationsförändringar i syfte att befrämja produktiviteten.

- I den offentliga sektorn integreras beställar- och producentfunktionerna, dvs. det är samma beslutsfattare som beställer en viss tjänst och som svarar för produktionen av denna. För att effektivisera produktionen bör man i ökad utsträckning separera beställarrollen från producentrollen. Detta kan ske genom entreprenadupphandling eller genom att infordra anbud från flera myndigheter som får konkurrera om uppdraget.
- Uppföljningen av produktionen är för närvarande ofta bristfällig. Det säger sig självt att man inte kan styra produktivitetsutvecklingen om man varken vet hur produktionsvolymen utvecklas eller hur resursförbrukningen förändras. Det är därför viktigt att metoder utvecklas och instrument skapas för en kontinuerlig utvärdering av verksamhetens resultat.

- I offentlig verksamhet saknas ofta motivation att effektivisera produktionen. Personalen bör bli delaktig i det resultat som den varit med om att skapa. Detta kan uppnås när möjligheterna för löneförhöjningar för de offentliganställda i högre grad än tidigare görs beroende av produktivitetens utveckling i resp. verksamhet.
- Detaljstyrningen hindrar myndigheter att agera fritt och självständigt. Med bättre mått på verksamhetens resultat behövs inte detaljstyrning för att förhindra att de anslagna medlen används till annat än de avsedda ändamålen. Med ökat ansvar bör följa en strävan att organisera verksamheten effektivt.
- Konkurrensen är av mycket stor betydelse för att pressa kostnader och frammana god kvalitet. Myndigheter och privata företag bör därför ges möjlighet att på lika villkor konkurrera med varandra.
- Angivna åtgärdsförslag kräver omfattande organisationsförändringar. På flera områden finns emellertid inte särskilt mycket empirisk kunskap om de nya organisationsformernas effekter. Det enda sättet att få sådan kunskap är att pröva nya organisationsformer.

Den syn på de rådande problemen i den offentliga sektorn som redovisas i LU 87 stämmer väl överens med den bild av utvecklingen i denna sektor som ges i här aktuella motioner.

Som utskottet ser det har Sverige nått skattetaket, dvs. ytterligare skattehöjningar skulle vara skadliga för den ekonomiska utvecklingen i vårt land. Man måste snarare under de närmaste åren eftersträva en sänkning av skattetrycket. Samtidigt finns emellertid ett stort behov av ökade insatser på många områden. Detta understryker behovet av att på alla sätt ta vara på möjligheter till effektiviseringar och rationaliseringar i den offentliga verksamheten.

Utskottet sammanfattar de åtgärder som måste vidtas för en förnyelse av den offentliga sektorn på följande sätt:

- *Öka valfriheten.* Exempel på åtgärder: Rätt för föräldrar att välja barnomsorg, rätt för föräldrar och elever att välja skola, anlita privata vårdhem, stärk konsumentinflytandet i offentlig sektor.
- *Värna om kärnområdena.* Ge tillräckliga resurser för de kollektiva tjänsterna, dvs. tjänster som inte kan lösas av marknaden (ex. försvar, rättsväsende, miljövård).
- *Öka effektiviteten.* Exempel på åtgärder: Skilj ut myndighetsfunktionerna, sälj statliga företag; avgränsa monopolen, öka anbudsupphandlingen, öka målstyrningen.
- *Förbättra personalpolitiken i offentliga sektorn.* Exempel på åtgärder: Skapa bättre anställningsvillkor, genomför decentralisering och delegering, uppmuntra kreativitet och experiment, hjälp de anställda att starta eget, låt chefen få leda.
- *Utveckla politikerrollen.* Klargör rollerna, låt riksdag och regering koncentrera sig på det viktiga, ge kommunerna större frihet.

Till denna uppräkning av åtgärder kan tilläggas att vad gäller systematiska kartläggningar av befintliga enskilda alternativ och jämförelser mellan privata och offentliga producenter är statistiken i dag ej tillräckligt utbyggd.

Forskningen bör intensifieras inom detta område.

Vad utskottet anfört med anledning av här aktuella motioner bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:Fi501 yrkandena 1, 3 och 4 och 1987/88:Fi418 yrkandena 1–3 samt med anledning av motionerna 1987/88:Fi215 och 1987/88:Fi408 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en förnyelse av den offentliga sektorn.

2. Punkt 1. Motioner om förnyelse och effektivisering av den offentliga sektorn

Gunnar Björk och Rolf Kenneryd (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "I det" och på s. 4 slutar med "och 4" bort ha följande lydelse:

I motion Fi215 av Börje Hörnlund (c) och Elving Andersson (c) krävs en decentralisering och en ökad valfrihet för konsumenten för de tjänster som produceras av den offentliga sektorn samtidigt som krav ställs på en ökad effektivitet i denna sektor. Även i motionerna Fi408 av Marianne Karlsson (c), Fi418 av Lars Leijonborg (fp) och Fi501 (fp) förordas bl.a. att åtgärder vidtas för att öka effektiviteten i denna sektor.

I 1987 års långtidsutredning (LU 87) behandlas i ett särskilt avsnitt alternativa finansieringssätt och organisationsformer för den offentliga sektorn. I en bilaga till utredningen – Bilaga 25 till LU 87: Kommuner i förändring – framhålls att en grundfråga i förnyelsen är hur den kommunala servicen skall produceras. Fyra alternativ anges: (1) genom befintlig, men effektiviserad kommunal organisation, (2) med inslag av medborgarmedverkan i den kommunala organisationen, (3) genom halvoffentlig verksamhet (föreningsdrift, kooperativ) och (4) genom privatisering.

Även problemet med den låga eller nästan obefintliga produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn behandlas inom ramen för LU 87. Exempel på åtgärder för att förbättra produktiviteten i denna sektor förs fram i bilaga 21 till utredningen, Offentlig sektor – produktivitet och effektivitet.

I denna bilaga anges bl.a. följande möjliga organisationsförändringar i syfte att befrämja produktiviteten.

- I den offentliga sektorn integreras beställar- och producentfunktionerna, dvs. det är samma beslutsfattare som beställer en viss tjänst och som svarar för produktionen av denna. För att effektivisera produktionen bör man i ökad utsträckning separera beställarrollen från producentrollen. Detta kan ske genom entreprenadupphandling eller genom att infordra anbud från flera myndigheter som får konkurrera om uppdraget.
- Uppföljningen av produktionen är för närvarande ofta bristfällig. Det säger sig självt att man inte kan styra produktivitetsutvecklingen om man varken vet hur pruduktionsvolymen utvecklas eller hur resursförbrukningen förändras. Det är därför viktigt att metoder utvecklas och

instrument skapas för en kontinuerlig utvärdering av verksamhetens resultat.

- I offentlig verksamhet saknas ofta motivation att effektivisera produktionen. Personalen bör bli delaktig i det resultat som den varit med om att skapa. Detta kan uppnås när möjligheterna för löneförhöjningar för de offentliganställda i högre grad än tidigare görs beroende av produktivitetens utveckling i resp. verksamhet.
- Detaljstyrningen hindrar myndigheter att agera fritt och självständigt. Med bättre mått på verksamhetens resultat behövs inte detaljstyrning för att förhindra att de anslagna medlen används till annat än de avsedda ändamålen. Med ökat ansvar bör följa en strävan att organisera verksamheten effektivt.
- Konkurrensen är av mycket stor betydelse för att pressa kostnader och frammana god kvalitet. Myndigheter och privata företag bör därför ges möjlighet att på lika villkor konkurrera med varandra.
- I utredningen framhålls att här angivna åtgärdsförslag kräver omfattande organisationsförändringar.

Den syn på de rådande problemen i den offentliga sektorn som redovisas i LU 87 stämmer väl överens med den bild av utvecklingen i denna sektor som ges i här aktuella motioner.

Utskottet vill i detta sammanhang understryka att mycket långtgående krav måste ställas på en decentralisering av den offentliga sektorn i det pågående förnyelsearbetet. En sådan konkret målsättning borde i dag kunna vara att den statliga centralförvaltningen skall minskas i väsentlig grad. Vad som skall vara kvar bör i första hand vara mindre centrala enheter av hög kvalitet.

Till en del bör en sådan målsättning kunna förverkligas genom att onödiga och otidsenliga uppgifter avvecklas. Huvudinsatsen måste emellertid göras genom en medveten decentralisering av uppgifter och funktioner till kommuner och län.

I första hand bör inriktingen vara att flytta uppgifter från central till lokal nivå – i den mån de inte rent av helt enkelt kan anförtros de enskilda människorna själva genom avreglering. En kraftinsats för avreglering och ökad valfrihet för de enskilda är en ofrånkomlig del av ett decentraliseringsarbete.

Grundläggande för möjligheterna till framgång med ett sådant systematiskt decentraliseringsarbete som här skisseras är att man inte begränsar sig till frågans administrativa aspekter. Minst lika stor betydelse har den ekonomiska styrningens vägar och former. En effektiv decentralisering förutsätter på detta område framför allt att de speciella statsbidragen avvecklas. I fråga om kommunerna bör specialbidragen tillföras den allmänna skatteutjämningen.

Decentralisering har även andra sidor än de hittills berörda. Två bör enligt utskottets mening särskilt uppmärksammas.

Den ena är den rent geografiska innebörden i form av utlokalisering av enheter och funktioner. Begreppen regionalpolitik och decentralisering har alltid legat nära varandra i praktiken. Vad som i dag bör understrykas särskilt

är att utlokalisering ofta kan ske till andra orter än länshuvudstäder.

Den andra synpunkten utskottet vill framhålla gäller verksamhetsformerna. Den nuvarande byråkratiska stelheten måste brytas. En större variationsrikedom, en större anpassning till de berörda människornas önskningar och behov och till de lokala förutsättningarna etc. är naturliga att eftersträva för den som vill öka den reella valfriheten i samhället.

Hittills har sökandet efter nya verksamhetsformer främst lett till ökning av den verksamhet som drivs i privaträttsliga former såsom aktiebolag och stiftelser. Minskad insyn och kontroll har blivit nackdelar från medborgarnas synpunkt. Som utskottet ser det måste man nu bl.a. pröva, mera förutsättningslöst än hittills, ren privatisering genom tillvaratagande av de resurser som ligger i enskilda initiativ, folkrörelsealternativ m.m.

När det gäller statistik och initiering av forskning om privata alternativ till offentlig produktion, som efterfrågas i motion Fi501, vill utskottet framhålla att den nuvarande statistiken inom detta område bör byggas ut. Även forskningen inom området bör intensifieras. Utskottet tillstyrker mot denna bakgrund Fi510 yrkande 4.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

> att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:Fi215, 1987/88:Fi501 yrkande 4 samt med anledning av motionerna 1987/88:Fi408, 1987/88:Fi418 yrkandena 1–3 och 1987/88:Fi501 yrkandena 1 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om en decentralisering och förnyelse av den offentliga sektorn.

3. Punkt 8. Statens person- och adressregisternämnd

Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m) och Hugo Hegeland (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 8 som börjar med "När DAFA" och slutar med "och Fi413" bort ha följande lydelse:

En av de absolut främsta datapolitiska uppgifterna måste enligt utskottets mening vara att skydda den personliga integriteten. Människor måste även i dataåldern ha rätt till en personlig sektor. Det kan aldrig finnas en rätt för myndigheter att kartlägga och registrera människors göranden och låtanden in i minsta detalj.

Det måste finnas en tydlig gräns för vad och när myndigheter och andra får registrera och, som sker i många fall, vidarebefordra inhämtade uppgifter.

Statens person- och adressregister bygger på uppgifter som insamlats för helt andra ändamål än för försäljning. Med sin mängd av olika uppgifter som kan levereras i olika, förutsedda och oförutsedda, sammanställningar är SPAR-registret ett av de integritetskänsliga registren i Sverige. Som nämns i motionerna innehåller registret en lång rad uppgifter om i princip alla som bor i Sverige. Köpare av uppgifter ur registret är bl.a. flera direktreklamföretag. Utskottet ser inga skäl för staten att bedriva denna typ av kommersiell verksamhet.

Data- och offentlighetskommittén (DOK) presenterade i början på hösten

1986 ett delbetänkande – Integritetsskyddet i informationssamhället 2. I betänkandet föreslås en lagreglering av myndigheternas försäljning av personuppgifter. Den föreslagna lagen inleds med ett uttryckligt förbud för myndigheterna att sälja personuppgifter utan riksdagens bemyndigande. Till den föreslagna lagen har utredningen dock fogat en lista med register ur vilka försäljningsverksamhet kan tillåtas. Utskottet måste därför konstatera att slutresultatet blir att verksamheten kan fortgå i stort sett i oförändrad omfattning.

Enligt utskottets mening bör mot här angiven bakgrund ett omedelbart beslut fattas att avveckla SPAR. Behovet av ett register för t.ex. uppdatering kan fyllas genom att SPAR omvandlas till ett renodlat adressregister som i vanlig ordning lyder under datalagen. Utskottet tillstyrker motionerna Fi412 och Fi413.

dels att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

att riksdagen med bifall till motionerna 1987/88:Fi412 och 1987/88:Fi413 och med avslag på proposition 1987/88:100 bilaga 15 punkt B 9 beslutar avveckla *Statens person- och adressregisternämnd.*