Konstitutionsutskottets betänkande 1977/78:38

med anledning av motion angående den statliga förvaltningens organisation m. m.

Motionen

I motionen 1977/78:1414 av Karl Boo (c) hemställs "att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om en allmän översyn av principerna för den statliga förvaltningens ställning, organisation och verksamhetsformer i enlighet med vad som anförts i motionen".

I motionen anförs att frågan om den statliga förvaltningens organisation inte ägnades någon större uppmärksamhet under arbetet med 1974 års regeringsform. Grundlagberedningen utgick från att systemet med självständiga förvaltningsmyndigheter skulle bestå. Riksdagen har under senare år haft anledning att ägna uppmärksamhet åt många olika detaljproblem som gäller den statliga förvaltningens organisation. De grundläggande principerna för organisationen har emellertid därvid knappast tagits upp.

Motionären anför att en central fråga när det gäller förvaltningens organisation är kravet att förvaltningen skall vara ägnad att genomföra de beslut som fattas av de ledande statsorganen, riksdagen och regeringen. Det är också av största intresse att riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen.

Enligt motionen är tiden nu mogen för att se över de allmänna principerna för den statliga förvaltningens organisation främst mot bakgrund av det ovannämnda kravet men också med hänsyn till andra intressen, t. ex. rättssäkerhetsintresset. En översyn av principerna för den statliga förvaltningens organisation och verksamhetsformer bör enligt motionen inledningsvis omfatta ett kartläggande av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden på området och den utveckling som lett fram härtill. I det vidare arbetet bör prövas om rådande förhållanden är ägnade att på bästa sätt förverkliga de krav som i dagens samhälle måste kunna ställas på en statlig förvaltningsorganisation.

Utredningar med anknytning till den offentliga förvaltningens organisation

Motionen spänner över de principiella frågorna rörande förvaltningens organisation och relationen mellan politik och förvaltning. I motionen berörs också frågor som närmast är av internt förvaltningsadministrativ karaktär. Det är uppenbart att frågor med anknytning till dessa problemställningar kan komma att aktualiseras i en mängd olika utredningar som primärt är orienterade mot praktiska problem inom olika samhällsområden.

En heltäckande genomgång av alla utredningar som på detta sätt indirekt kan komma in på frågor med anknytning till de spörsmål som berörs i motionen är inte möjlig. Vissa utredningar som är mer direkt inriktade på förvaltningen och olika frågor med anknytning till arbetsformer och organisation inom olika myndigheter kan dock nämnas. Förvaltningsutredningen arbetar med frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen och kommer därvid in på frågor angående utvärdering av offentlig verksamhet, flexibilitet inom förvaltningsorganisationen osv.

Inom samarbetskommittén för långtidsmotiverad forskning finns ett särskilt delprojekt (MEPOS) kring frågeställningen Medborgarna, politikerna och den offentliga sektorn. Inom detta arbete tas upp frågor med anknytning till de förtroendevaldas möjligheter att styra inriktningen av förvaltningens arbete, lekmannastyrelsernas roll samt allmänt betydelsen av en allt större offentlig sektor för medborgarinflytande och kontroll. Även sekretariatet för framtidsstudier har i ett av sina delprojekt varit inne på förvaltningsstrukturens betydelse för samhällsutvecklingen. Inom expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU) bedrivs arbete kring ett projekt rörande den offentliga sektorns omfattning och utveckling.

Förutom dessa utredningar bör nämnas arbetet inom decentraliseringsutredningen, utredningen om organisationen av länsstyrelsernas planeringsavdelningar och administrativa enheter samt länsdemokratikommittén. Inom byråkratiutredningen utreds kontakterna mellan medborgarna och samhällsorganen. Slutligen kan nämnas statskontrollkommittén som har till uppgift att undersöka möjligheterna att minska statskontrollen över kommunerna.

Pågående forskning vid universiteten

Inom de statsvetenskapliga institutionerna vid universiteten bedrivs viss forskning med anknytning till de frågeställningar som tas upp i motionen. Vid Stockholms universitet studeras t. ex. lekmannastyrelsernas sammansättning, arbetsformer och funktion inom beslutsprocessen i myndigheterna. Även relationen mellan regeringen och departementen och de centrala ämbetsverken tas upp i denna forskning. I Lund bedrivs sedan flera år tillbaka ett omfattande studium av den regionala statliga förvaltningen. Här tas också upp relationerna mellan länsstyrelsen och primärkommunerna. I en särskild delundersökning koncentreras intresset på bostadspolitiken på regional och kommunal nivå. Vid Umeå universitet bedrivs arbetet i samarbete med ERU och gäller främst sådana frågor som anknyter till regionalpolitiken. Även insynen från medborgarna i den offentliga förvaltningen är ett centralt studieområde inom den forskning på detta område som bedrivs i Umeå. I Göteborg har intresset koncentrerats till utredningsväsendets roll i planerings- och förvaltningsarbetet.

Vid Uppsala universitet studeras inom ett större forskningsprogram bl. a.

frågan om omlokalisering av den statliga förvaltningen samt medbestämmandelagens konsekvenser för arbetet inom verkstyrelserna. Till statsvetenskapliga institutionen i Uppsala har också nyligen knutits en särskild forskartjänst med inriktning på forskning kring den svenska förvaltningen.

Utskottet

I motionen 1977/78:1414 föreslås att riksdagen skall begära en allmän översyn av principerna för den statliga förvaltningens ställning, organisation och verksamhetsformer.

Motionären anför att de principer som styr den statliga förvaltningens uppbyggnad har en lång historisk tradition. Samtidigt har utvecklingen inneburit många förändringar på detta område. Nya förvaltningsuppgifter har uppdragits åt myndigheter med annan uppbyggnad än de traditionella ämbetsverken. Tillkomsten av förtroendemannastyrelser i verken har förändrat deras inre arbete. Chefsposterna tillsätts numera i regel genom visstidsförordnanden i stället för som tidigare som ordinarie tjänster utan tidsbegränsning. Dessa och andra förändringar har i många fall varit en följd av förvaltningsorganisationens utbyggnad. Denna har varit nödvändig som en följd av det allmännas ökade ansvarstagande på olika områden av samhällslivet. Enligt motionären är tiden nu mogen för en översyn av de allmänna principerna för den statliga förvaltningens organisation.

Frågor med anknytning till den offentliga förvaltningens organisation aktualiseras från olika utgångspunkter i flera utredningars arbete. Som exempel kan nämnas förvaltningsutredningen, expertgruppen för regional utredningsverksamhet samt decentraliseringsutredningen. En sådan allmän överblick och kartläggning som begärs i motionen av konsekvenserna av de successivt genomförda förändringarna av förvaltningsorganisationen såsom tillkomsten av förtroendemannastyrelserna och konsekvenserna därav för relationerna mellan regeringen, riksdagen och förvaltningsmyndigheterna saknas emellertid i dag. En förutsättningslös kartläggning av nu rådande rättsliga och faktiska förhållanden och av den utveckling som lett fram härtill skulle vara av värde för framtida överväganden rörande dessa spörsmål. Eftersom detta är ett omfattande frågekomplex bör en sådan utredning i första hand begränsas till en beskrivning och analys av rådande förhållanden. Några förändringar av de principer som tillämpas på detta område är utskottet i avvaktan på en sådan översyn inte berett att förorda.

Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionen 1977/78:1414 ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 18 april 1978

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Holger Mossberg (s), Bertil Fiskesjö (c), Sven-Erik Nordin (c), Lars Schött (m), Bengt Kindbom (c), Yngve Nyquist (s), Britta Hammarbacken (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kerstin Nilsson (s), Marianne Stålberg (s), Daniel Tarschys (fp) och Gusti Gustavsson (s).

GOTAB 58023 Stockholm 1978