

Konstitutionsutskottets betänkande

1983/84:24

om den statliga verksamhetens styrning och organisation, m.m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet frågor rörande den offentliga verksamheten med tonvikt på styrning och inflytande inom den statliga sektorn centralt och på länsplanet. Samtidigt behandlas vissa frågor som har samband med den översyn som pågår på olika områden av det statliga regelsystemet.

Till grund för betänkandet ligger dels vissa s. k. informationsavsnitt ur årets budgetproposition, dels ett antal under de allmänna motionstiderna 1983 och 1984 väckta motioner.

I propositionen redovisas bl. a. huvuddragen i ett förberedelsearbete som bedrivs inom regeringskansliet och som skall leda till ett samlat program för den offentliga sektorns utveckling och förnyelse. Där redovisas också vissa ställningstaganden rörande det fortsatta arbetet med länsdemokratifrågorna.

De motioner som behandlas i betänkandet rör bl. a.

styrning av statliga myndigheter,
suppleanter i statliga styrelser,
förenklingar i regelsystemet,
ekonomisk granskning av lagförslag m. m.,
organisation och demokrati på länsplanet,
statligt företagsägande,
förläggning av sammanträden i statlig regi,
nämnder och råd inom statsförvaltningen,
avgiftsmaktens tillämpning,

De flesta motioner har av utskottet ansetts besvarade med hänvisning till pågående berednings- eller utredningsarbete. Några motioner har avstyrkts.

Till betänkandet har fogats följande reservationer och särskilda yttranden:

Reservationer

1. Förenklingar i regelsystemet (m)
2. Förenklingar i regelsystemet (fp)
3. Länsförvaltning och länsdemokrati (c)
4. Avgiftsmaktens tillämpning (m, c, fp)

Särskilda yttranden

1. Kostnadsberäkningar i propositioner (m)
2. Ekonomisk granskning i särskilda former (m)
3. Länsförvaltning och länsdemokrati (fp)
4. Länsförvaltning och länsdemokrati (vpk)

behandlas i
utskottets
yttr. s. hemst. p.

Propositionen

Genom proposition 1983/84:100 bereds riksdagen tillfälle att ta del av vad civilministern anförts beträffande

1. myndigheternas externa tidskrifter (bil. 2, punkt 4, s. 6)	6	11
2. den offentliga sektorn m. m. (bil. 15, s. 5—22) och	6, 22	11
3. länsdemokratikommitténs betänkande (bil. 15, punkt B. Länsstyrelserna m. m., s. 34 och 38—44).	6, 40	11

Innehållet i de nämnda avsnitten i budgetpropositionen redovisas i det följande i den mån de har samband med de frågor som behandlas i betänkandet. I övrigt hänvisas till propositionen.

Motionsyrkandena

<i>1982/83:275</i> av Margit Sandéhn och Birthe Sörestedt (båda s)	35, 39	6
I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om de regionala organens uppgifter inom närings- och arbetsmarknadspolitiken m. m.		
<i>1982/83:414</i> av Bertil Danielsson och Ewy Möller (båda m)	35, 39	6
I motionen yrkas att riksdagen begär att regeringen företar en översyn av länsnämndernas ställning och organisation i syfte att uppnå en förenklad, rationell och billig organisationsstruktur.		
<i>1982/83:420</i> av Bo Lundgren och Wiggo Komstedt (båda m)	16, 22	3
I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen beträffande borttagande och lindring av tvingande regler och normer.		
<i>1982/83:424</i> av Per-Olof Strindberg m. fl. (m, fp, c)	10, 12	2
I motionen yrkas att riksdagen beslutar att ändra 1976 års lag om val av ledamöter i länsstyrelses styrelse på så sätt att valda suppleanter är grupp-suppleanter inom resp. partigrupp.		
<i>1982/83:523</i> av Kjell Mattsson m. fl. (c)	35, 39	6
I motionen yrkas		
1. att riksdagen beslutar att alla länsnämnder skall utses av landstingen, som även utser ordförande och vice ordförande.		
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ändringar i länsstyrelseinstruktionen angående länsstyrelser och länsnämnders arbetsätt m. m.,		
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om en genomgripande översyn av statliga anslag med inriktning att ersätta specialdestinerade anslag med "obundna" resurser till länsstyrelsernas förfogande.		

	behandlas i utskottets ytr. s.	hemst. p.
1982/83:1122 av Olle Aulin och Gunnar Hökmark (båda m)	49, 51	10
I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen framförts om en översyn av råds- och nämndverksamheten inom statsförvaltningen.		
1982/83:1128 av Margit Gennser och Joakim Ollén (båda m)	43, 48	9
I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att avgifter av offentligrättslig karaktär av det slag som angivits i motionen skall behandlas som skatter och därmed, i överensstämmelse med RF:s föreskrifter, beslutas av riksdagen.		
1982/83:1659 av Nils-Olof Gustafsson m. fl. (s) (motiv i 1658)	38, 40	6
I motionen yrkas att riksdagen beslutar ge regeringen till känna att i länsstyrelserna bör ingå representanter för länets näringsliv och fackliga organisationer.		
1983/84:293 av Gunnar Biörck i Värmdö (m)	41	7
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär en skyndsam utredning av de konstitutionella och författningsmässiga regler i övrigt som bör gälla för statens verksamhet som ägare av företag.		
1983/84:371 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) (motiv i 370)	25, 27	5
I motionen yrkas att riksdagen låter utreda former för att förse finans- och skatteutskotten med särskild ekonomisk expertis för konsekvensanalys och långtidsperspektiv.		
1983/84:434 av Göran Riegnell (m)		
I motionen yrkas		
1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts		
a) angående avregleringsarbetets inriktning,	17, 22	3
b) angående skärpning av begränsningskungörelsen,	17, 22	3
c) angående inrättandet av en granskningsgrupp,	25, 27	5
2. att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändring av riksdagsordningens 3 kap. 2 § i enlighet med vad som i motionen anförts,	24	4
3. att riksdagen beslutar uppdra åt talmanskonferensen att utreda och framlägga förslag om inrättande av ett ekonomiskt lagråd.	25, 27	5
1983/84:516 av Bertil Danielsson och Ewy Möller (båda m)	39	6
I motionen yrkas att riksdagen beslutar att den kollektiva beslutsordningen skall tillämpas vid beslut av länsstyrelsernas lekmanastyrelse.		
1983/84:739 av Elisabeth Fleetwood m. fl. (m)	42	8
I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om sammanträden i "statlig regi" under allmänna motionstiden.		
1983/84:740 av Margareta Gard (m)		
I motionen yrkas		

	behandlas i utskottets yttr. s.	hemst. p.
1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att förslag till nya lagar skall förses med en samhällsekonomisk analys,	17, 22	3
2. att riksdagen begär att regeringen ålägger de centrala förvaltningsmyndigheterna att framlägga kostnadsanalyser för utförda regler och normer,	18, 22	3
3. att riksdagen beslutar att inrätta ett särskilt riksdagen underställt organ för att fortlopande granska de samhällsekonomiska effekterna av centrala förvaltningsmyndigheters normgivning,	25, 27	5
4. att riksdagen hos regeringen begär utredning om tidsbegränsad giltighetstid för lagar m. m. i enlighet med vad i motionen anförts,	18, 22	3
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en antibyråkratikampanj,	18, 22	3
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en minsta tid om fyra veckor skall förflyta mellan det att en författning utkommit från trycket och dess ikraftträdande.	18, 22	3
<i>1983/84:933</i> av Pär Granstedt och Birgitta Hambraeus (båda c)	18, 22	3
I motionen yrkas att riksdagen beslutar att hemställa hos regeringen om anvisningar till samtliga myndigheter och utredningar att förslag om nya regler eller bestämmelser alltid bör åtföljas av förslag om avskaffande av minst en redan befintlig.		
<i>1983/84:1109</i> av Lennart Bladh m. fl. (s)	38, 40	6
I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om utredning av länsstyrelserna som myndigheter och utseende av länsstyrelsernas styrelser.		
<i>1983/84:1113</i> av Per-Richard Molén (m)	25, 27	5
I motionen yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till inrättande av ett marknadsekonomiskt råd.		
<i>1983/84:1119</i> av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp)	18, 22	3
I motionen yrkas		
1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om krav på redovisning av lagstiftningsförslags integritetsaspekter samt förslagens administrativa och ekonomiska konsekvenser,		
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om användning av andra styrmedel i stället för detaljreglering,		
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om utvidgade försök med s. k. frizoner där även enskilda och företag kan befrias från viss statlig reglering,		

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om direktiv till statliga utredningar att redovisa förslagens administrativa och ekonomiska konsekvenser för näringsliv och enskilda.

1983/84:1353 av Thorbjörn Fälldin m. fl. (c) (endast yrkande 5 behandlas i detta betänkande)

I motionen yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts rörande länsdemokrati och bibehållande av landstingen. 36, 39 6

1983/84:1395 av Kjell Mattsson m. fl. (c) 37, 39 6

I motionen yrkas att riksdagen begär initiativ av regeringen till ett fortsatt reformarbete med länsfrågorna på grundval av länsdemokratikommitténs slutbetänkande samt vad som har anförts i denna motion.

1983/84:1403 av Wivi-Anne Radesjö m. fl. (s) 10, 12 2

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om suppleanters närvarorätt vid sammanträden i statliga styrelser.

1983/84:1413 av Olle Westberg m. fl. (s) 9 1

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om olägenheten att myndighetens generaldirektör samtidigt är ordförande i samma myndighets styrelse.

1983/84:2134 av Bo Lundgren (m) 39 6

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som anförts i motionen om omröstningsreglerna i länsstyrelser och styrelser i statliga ämbetsverk.

1983/84:2135 av Kjell Mattsson m. fl. (c) 19, 22 3

I motionen yrkas att riksdagen begär initiativ av regeringen till ett reformarbete för att precisera och begränsa ämbetsverkens roll, särskilt i fråga om normgivningen, i enlighet med vad som anförts i motionen.

1983/84:2138 av Sten Svensson m. fl. (m) 20, 22 3

I motionen yrkas att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om avregleringsarbetets utformning. 24 4

1983/84:2473 av Sten Sture Paterson (m) (motiv i 2472) 21 3

I motionen yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om ökat hänsynstagande till de praktiska konsekvenserna för medborgarna vid myndigheternas utformning av tillämpningsföreskrifter.

Utskottet

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet frågor rörande den offentliga verksamheten med tonvikt på styrning och inflytande inom den statliga sektorn centralt och på länsplanet. Samtidigt behandlas frågor som har samband med den översyn som pågår på olika områden av det statliga regelsystemet i syfte att förenkla och få en bättre kontroll över regleringarnas effekter. En nyligen framlagd proposition (1983/84:119) med förslag om vissa konkreta förenklingsåtgärder, som har anknytning till de frågor som behandlas i detta betänkande, kommer utskottet att behandla i ett särskilt betänkande (KU 1983/84:25).

Till grund för betänkandet ligger dels vissa avsnitt ur årets budgetproposition som riksdagen bereds tillfälle att ta del av, dels 26 motioner, som behandlas helt eller delvis, rörande statlig förvaltning, m. m.

I budgetpropositionen lämnas i bilaga 2 (Gemensamma frågor) vissa upplysningar rörande verksamheten i informationsdelegationen (B 1982:01). Propositionens bilaga 15 (civildepartementet) innehåller en redovisning av huvuddragen i ett förberedelsearbete som bedrivs inom regeringskansliet och som skall leda till ett samlat program för den offentliga sektorns utveckling och förnyelse. Vidare görs också en redovisning bl. a. av länsdemokratikommitténs förslag och remissutfallet av kommitténs slutbetänkande (SOU 1982:24) Vidgad Länsdemokrati. I anslutning härtill redogör civilministern för vissa ställningstaganden med anledning av betänkandet.

Vissa av de frågor som redovisas i propositionen angår ämnen som riksdagen kommer att behandla i andra sammanhang. Vad som anförts i propositionen bör därför inte föranleda något uttalande i den mån det inte berörs i det följande i anslutning till behandlingen av motionerna.

Det nyss nämnda samlade programmet för den offentliga sektorns utveckling inom vissa områden som aviserats i budgetpropositionen beräknas av civilministern kunna färdigställas under loppet av år 1985. En viktig utgångspunkt för de vägar som har valts för utvecklingsarbetet har varit att de offentliga organens tjänster till medborgarna skall kunna tillhandahållas med en större effektivitet och en större lyhördhet för människors behov.

En sådan utveckling förutsätter enligt propositionen förbättringar, bl. a. i fråga om styrinstrument och regelverk. Som än mer avgörande anses dock i propositionen det personliga intresse och det individuella och kollektiva engagemang för den offentliga verksamheten som utvecklas av medborgare, förtroendevalda, medlemmar i folkrörelser och andra organisationer och av de anställda hos stat och kommun.

I det följande tar utskottet först i två avsnitt upp vissa frågor som rör statliga myndigheters styrning. Därefter behandlas frågor om utformning-
en av det statliga regelsystemet.

I några motioner har väckts förslag om särskilda åtgärder för kontroll av de ekonomiska effekterna före beslut om olika reformer. Dessa frågor behandlas i två särskilda avsnitt.

Frågor gällande länsförvaltningen och länsdemokratien har samlats i ett särskilt avsnitt. Till viss del har dessa ett samband med pågående utredningsarbete om myndigheternas styrning m. m. som redovisas tidigare i betänkandet.

I betänkandets fyra sista avsnitt behandlas vissa motionsvägen väckta förslag rörande styrning av statliga företag, förläggningen av sammanträden i statlig regi, avgiftsmaktens tillämpning samt nämnder och råd i statsförvaltningen.

Ett ytterligare antal motioner som främst gäller den offentliga verksamheten i förhållande till enskilda behandlas av utskottet i ett särskilt betänkande, som beräknas föreläggas riksdagen senare i höst.

Statliga myndigheters styrning

Budgetpropositionen

Förvaltningsutredningen avlämnade i juni 1983 sitt slutbetänkande (SOU 1983:39) Politisk styrning — administrativ självständighet. I betänkandet behandlas en rad konstitutionella frågor av principiell och praktisk betydelse för både riksdagen, regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Utredningen konstaterar bl. a. att det från konstitutionella utgångspunkter inte finns några hinder mot en mycket omfattande och detaljerad styrning av den statliga förvaltningen från statsmakternas sida.

I budgetpropositionen gör civilministern vissa principiella uttalanden med anledning av vad förvaltningsutredningen konstaterat. Enligt civilministern är det med hänsyn till de förändrade krav som ställs på statsförvaltningen viktigt att regeringen utnyttjar de befogenheter som följer av grundlagen. Som en följd av bl. a. den offentliga sektorns expansion och ökade komplexitet är det dock inte rationellt med en långtgående detaljreglering av myndigheternas verksamhet. Det är därför nödvändigt att komplettera och i viss mån ersätta sådan detaljstyrning med andra åtgärder.

En minskad detaljreglering förutsätter enligt propositionen bl. a. att statsmakterna utformar målen för myndigheternas verksamhet klarare och mer entydigt. Vidare krävs att den löpande utvärderingen av statsverksamheten hålls på en kvalitativt hög nivå. Det är vidare angeläget att arbetet med att utveckla modeller härför intensifieras. Riksrevisionsverket och statskontoret anses genom sina verksamheter ha särskilda förutsättningar att medverka i detta arbete.

En utveckling i den angivna riktningen ställer enligt propositionen

ökade krav på myndigheternas ledningar. Mot denna bakgrund har regeringen vidtagit ett flertal ledningsutvecklande åtgärder. Under året har bl. a. en särskild kommitté, verksledningskommittén (C 1983:04), tillsatts för att se över myndigheternas ledning (Dir. 1983:48).

Verksledningskommittén

Kommitténs arbete gäller enligt direktiven hela ledningsfunktionen vid förvaltningsmyndigheterna under regeringen. Tyngdpunkten i utredningen skall ligga på frågorna hur ledningen för myndigheterna bör utformas för att garantera deras effektivitet och en god samhällsservice samt möjliggöra medborgerlig insyn och påverkan. I utredningsarbetet skall man sträva efter att åstadkomma en ledningsfunktion inom myndigheterna som med största möjliga effektivitet kan svara för och styra genomförandet av de uppgifter som regeringen lägger på dessa. Kommittén skall komma med förslag till hur styrelserna kan engageras i arbetet med att förbättra myndigheternas service gentemot avnämarna och att förenkla regelsystemet i samhället.

En av de frågor som verksledningskommittén skall behandla är lekmannastyrelsernas ställning. En allmän kartläggning om lekmannastyrelsernas funktion har skett inom förvaltningsutredningen i det tidigare nämnda betänkandet. Bl. a. redovisar utredningen tre vanliga motiv som brukar åberopas för en ordning med lekmannastyrelser. Sammanfattningsvis är dessa att myndigheten tillförs sakkunskap som breddar och förstärker dess kompetens, att partsrepresentanter bör beredas utrymme och att det allmänna medborgerliga omdömet bör tas i anspråk — medborgerlig insyn, kontroll och beslutsmedverkan anses värdefullt.

Som framgått utövar styrelserna formellt ledningen av myndigheterna. Viktigare frågor skall enligt instruktionerna också avgöras av styrelsen. Reellt är förhållandena ofta annorlunda. I praktiken är lekmannastyrelsen ofta främst en referensgrupp, där generaldirektören och andra ledande tjänstemän vid myndigheten före beslut kan få synpunkter från olika intressegrupper i samhället eller inhämta vägledning från sakkunniga på olika områden. Utredningen bör bedöma om detta bör vara en styrelsens viktigaste funktion eller om styrelsens ställning när det gäller ledningen av verksamheten bör stärkas. Det gäller med andra ord ansvarsfördelningen mellan styrelsen och verkschefen.

Beträffande sammansättningen av lekmannastyrelserna framhålls i direktiven att det i allmänhet ankommer på regeringen att utse ledamöterna i en verksstyrelse, i vissa fall efter förslag från intresseorganisationer eller andra utomstående organ. I några fall ankommer det på utomstående organ att utse hela eller delar av styrelsen. Syftet med utredningsarbetet blir här att lägga fram principer till vägledning för framtiden. Avgörande för utredningens prövning i denna del blir enligt direktiven i första hand

vilka uppgifter som styrelsen i olika typer av myndigheter bör ha enligt utredningens mening.

Utredningen bör enligt sina direktiv också analysera formerna för rekryteringen av ledamöter i förvaltningsmyndigheternas styrelser. Viktigt i detta sammanhang är frågan om det politiska inslaget i styrelserna. I vilken mån bör förtroendevalda från riksdag, landsting eller kommuner sitta med i styrelserna, t. ex. för att tillgodose lokala och liknande intressen?

Utredningen bör vidare utöver representationsaspekten också väga in bl. a. behovet av professionellt kunnande i styrelserna. Utredningen bör också utarbeta riktlinjer för bestämmandet av antalet ledamöter i en styrelse.

Det betonas i direktiven att frågan om ordförandeskapet har stor betydelse. I dag är oftast myndighetens chef ordförande i styrelsen. Utredningen åläggs att undersöka fördelar och nackdelar med en sådan ordning. Därvid bör — i varje fall för vissa typer av myndigheter — övervägas, om ordföranden i en lekmanastyrelse i framtiden i regel bör hämtas från något annat håll. Utredningen bör därvid belysa hur ansvaret gentemot regeringen i sådana fall bör fördelas och vilka för- och nackdelar ett sådant system kan medföra, t. ex. risken för att ordförandefunktionen kan betunga kontakterna mellan myndigheten och regeringen. Vidare bör övervägas efter vilka principer vice ordförande bör utses.

Motionen

Frågan om *ordförandeskapet i verksstyrelserna* behandlas i motion 1983/84:1413 av Olle Westberg m. fl. (s). I motionen framhålls vikten av att styrelsen skall kunna påverka en myndighets verksamhet på ett effektivt sätt. För detta krävs att styrelsen har praktisk möjlighet att ta sig an de frågor som den själv vill. Ordförandeposten är enligt motionen en nyckelpost i fråga om styrelsens möjligheter att fullgöra sina förpliktelser i praktiken.

Motionärerna framhåller att det f. n. — med undantag av ett mycket begränsat antal av de myndigheter som har lekmanastyrelse — är respektive verkschef som innehar ordförandeposten i den egna styrelsen. Enligt motionärerna är detta olyckligt. En verkschef som samtidigt är styrelseordförande kan — och många erfarenheter talar enligt motionärerna för att det förhåller sig så i vissa verksstyrelser — hemfalla åt att i första hand föra upp frågor av okontroversiell natur till styrelsen. Styrelsebehandling uppfattas som en besvärande omgång i myndighetens handläggning av känsliga frågor. De gånger kontroversiella ärenden tas upp i en sådan styrelse är i de fall verkschefen behöver stöd för sin mening gentemot andra tjänstemän i verket eller i de fall verkschefen vill använda styrelsen som en sköld mot en opinion från något håll vid svåra eller impopulära beslut.

Det föreligger enligt motionen en uppenbar risk för att statsmakternas

eller olika medborgargrupper eller andra intressenters intressen kan komma på undantag i avvägningen mellan olika intressen i viktiga frågor så länge som en verkschef i praktiken har möjlighet att föra upp till styrelsen endast sådana ärenden där han eller hon personligen anser sig behöva styrelsens stöd.

I sammanhanget pekar motionärerna på bestämmelsen i 8 § aktiebolagslagen (1975:1385) som innebär att en verkställande direktör i aktiebolag av viss storlek är förhindrad att samtidigt inneha ordförandeposten i bolagsstyrelsen.

Motionärerna föreslår att vad som anförts i motionen om olägenheten att myndighets generaldirektör samtidigt är ordförande i samma myndighets styrelse skall ges regeringen till känna.

Utskottets bedömning

Som framgått av den tidigare redovisningen av direktiven för verksledningskommittén att undersöka för- och nackdelar med den ordning som f. n. mest tillämpas inom myndigheterna, dvs. att verkschefen samtidigt är ordförande i myndighetens styrelse. Därvid skall kommittén enligt direktiven överväga bl. a. om ordföranden i en lekmanstyrelse i framtiden i regel bör hämtas från något annat håll. Kommitténs överväganden kan, när det gäller detta, begränsas till vissa typer av myndigheter.

De frågeställningar som redovisas i motion 1413 kan förutsättas bli diskuterade inom kommittén.

Enligt utskottets mening bör motionen anses vara besvarad med hänvisning till det pågående arbetet inom verksledningskommittén.

Suppleanter i statliga styrelser

Motionerna

Frågor rörande *suppleanter i statliga styrelser* tas upp i två motioner.

I motion 1982/83:424 av Per-Olof Strindberg m. fl. (m, c, fp) behandlas sätet att välja suppleanter i länsstyrelses styrelse.

Systemet med s. k. personliga suppleanter innebär enligt motionärerna att om såväl ordinarie ledamot som personlig suppleant är förhindrad att närvara så står "stolen tom" även om den ordinarie ledamotens partigrupp har flera suppleanter som skulle kunnat tjänstgöra. Suppleanterna bör i stället vara s. k. *gruppsuppleanter*.

I motion 1983/84:1403 av Wivi-Anne Radesjö m. fl. (s) tas upp fråga om *suppleanters närvarorätt* vid sammanträden i statliga styrelser.

För att rätt kunna sköta ett uppdrag som suppleant i en styrelse är det enligt motionärerna nödvändigt att få närvara på några sammanträden i styrelsen, innan man kan gå in och tjänstgöra för en ordinarie ledamot.

Enligt vad motionärerna erfarit tillämpas olika regler från styrelse till styrelse. I förordningen om information till ersättare i statliga styrelser och nämnder sägs att ersättare bör underrättas om sammanträde samt kallas till detsamma då det bedöms lämpligt.

I motionen hänvisas till ett riksdagsuttalande vid 1979/80 års riksmöte som innebar att kommundepartementet skulle undersöka praxis hos länsstyrelserna vad gäller kallelse av suppleant till sammanträde. Den påbörjade undersökningen bör enligt motionen fullföljas och nya bestämmelser för reglemente utformas som ger suppleant rätt att närvara på sammanträde i statliga styrelser. Ersättningsfrågan bör också regleras. Detta bör enligt motionen ges regeringen till känna.

Frågornas tidigare behandling

Genom lagstiftning 1981 (prop. 1980/81:185, KU 1981/82:2, rskr 1981/82:1, SFS 1981:1108) har bestämmelserna om val av suppleanter till bl. a. länsstyrelses styrelse ändrats så att s. k. *gruppsuppleanter* kan utses för ledamöterna i stället för som tidigare att en personlig suppleant utses för varje ledamot. De nya reglerna om val av suppleanter tillämpas vid val som avser tid efter utgången av år 1982.

Lagstiftningen har följts upp genom en ändring (1982:638) i länsstyrelseinstruktionen. Av 43 § länsstyrelseinstruktionen framgår således att val av ledamöter eller suppleanter skall vara proportionellt, om det begärs av ett visst antal ledamöter i landstinget eller kommunfullmäktige. Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall vid valet även den ordning bestämmas i vilken de skall kallas till tjänstgöring.

De nya bestämmelserna i 43 § länsstyrelseinstruktionen har trätt i kraft så att de kan tillämpas vid val som sker fr. o. m. 1983.

Med anledning av motioner om *suppleanters närvarorätt* i statliga styrelser m. m. uttalade konstitutionsutskottet hösten 1976 (KU 1976/77:11) bl. a. att även suppleanter borde ha möjlighet att följa styrelsearbetet och hålla sig informerade om verksamheten. Utskottet föreslog att formerna för detta skulle bli föremål för närmare överväganden inom regeringen. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr 1976/77:26).

Regeringen utfärdade i juni 1977 förordningen (1977:625) om information till ersättare i statliga styrelser och nämnder.

Enligt förordningen skall ersättare beredas tillfälle att genom information följa arbetet i styrelsen eller nämnden och i övrigt ges möjlighet till insyn i verksamheten. Ersättarna bör vidare underrättas om sammanträdena och de ärenden som då skall tas upp. Särskilda informationsmöten bör vid behov anordnas för ersättare. Förordningens 3 § har följande lydelse:

Där så bedöms lämpligt bör ersättare kallas till sammanträde även när ordinarie ledamot inte har förfall. Denna möjlighet bör särskilt beaktas i det inledande skedet av ersättares förordnande, då ersättare besitter sär-

skild sakkunskap samt då ersättares närvaro av annat skäl är önskvärd men ej nödvändig.

I samband med behandlingen våren 1979 av en motion rörande ändrade bestämmelser för val av suppleanter och deras inträde i länsstyrelses styrelse tog utskottet (KU 1979/80:8) på nytt upp frågan om rätten för suppleanter att närvara i länsstyrelsernas styrelser. Enligt utskottet borde praxis inom länsstyrelsernas styrelser vid tillämpningen av 3 § i den tidigare nämnda förordningen undersökas av regeringen. Med denna undersökning som grund borde regeringen pröva behovet av särskilda regler om suppleanters närvarorätt i länsstyrelsernas styrelser.

Riksdagen godtog utskottets förslag.

I 1982 års budgetproposition gavs riksdagen tillfälle att ta del av resultatet av en inom kommundepartementet gjord undersökning rörande länsstyrelsernas praxis vid kallelse till sammanträde av suppleant i länsstyrelses styrelse. Enligt propositionen behövdes inga särskilda regler om suppleants närvarorätt.

Konstitutionsutskottet (KU 1981/82:34) uttalade att det mot bakgrund av de nya reglerna om proportionellt valsätt för suppleanter i länsstyrelses styrelse fanns skäl till viss ytterligare undersökning av frågor rörande suppleants närvarorätt i länsstyrelses styrelse. Denna undersökning kunde enligt utskottets mening lämpligen ske i samband med behandlingen inom regeringskansliet av länsdemokratikommitténs slutbetänkande som enligt vad utskottet inhämtat kunde förväntas föreligga inom kort. Det var enligt utskottet härvid av särskilt intresse att ytterligare undersöka frågorna om suppleants rätt att närvara vid sammanträde och om i vilken ordning kallelse av suppleant skall ske samt i vilken omfattning suppleant skall uppbära ekonomisk ersättning. Detta borde ges regeringen till känna.

Riksdagen följde utskottet.

Utskottets bedömning

Som framgått av redovisningen ovan har de regeländringar som behövs för ett system med s. k. *gruppsuppleanter* i länsstyrelsernas styrelser numera genomförts fullt ut. Utskottet anser motion 1982/83:424 vara besvarad med det anförda.

Beträffande *suppleanters närvarorätt* vid sammanträden i statliga styrelser har framgått av utskottets redogörelse i föregående avsnitt att det ingår i uppdraget till verksledningskommittén att utreda flera olika aspekter på styrelsefunktionen i lekmanastyrelserna. Utskottet utgår ifrån att de frågor som tas upp i motion 1983/84:1403 och som riksdagen tidigare begärt utredning om blir föremål för undersökning inom eller i anslutning till det arbete som sålunda pågår. Något förnyat initiativ från riksdagens sida synes därför inte behövligt.

Utskottet anser att motion 1403 kan besvaras med vad utskottet nu anfört.

Förenkling av det statliga regelsystemet

Utredningar, m. m.

De senaste decennierna präglas av en hög tillväxttakt i regelsystemet. Samtidigt har det på många områden skett en utveckling mot s. k. ramlagstiftning vilket medfört att myndigheternas utfyllande normgivning fått en allt större betydelse för den enskilde och för resursanvändningen i samhället.

Viktiga motiv för nya regleringar är ofta att skydda vissa grundläggande intressen, t. ex. att åstadkomma ett skydd för liv och egendom eller att komma till rätta med miljöproblem och andra missförhållanden.

De problem som följt i spåren av bl. a. en växande reglering har uppmärksammats tidigare av konstitutionsutskottet i olika sammanhang. Bl. a. har gjorts en granskning (KU 1979/80:50 och 1980/81:25) av tillämpningen av normgivningsmakten. Förslag om åtgärder för att minska krångel och onödig byråkrati har behandlats av utskottet bl. a. i betänkandet KU 1978/79:35.

På senare år har frågan om ändamålsenligheten med de många regleringarna tilldragit sig ett allt större intresse. Det har gjorts gällande bl. a. att de ökade kostnader för enskilda eller kommuner som uppkommer till följd av en reglering i vissa fall kommit alltför mycket i skymundan i förhållande till de fördelar som man vill uppnå med regleringen. Regleringarna antas också kunna verka som en hämsko på teknisk utveckling eller inverka på konkurrensförhållandena i näringslivet och kan därmed vara till nackdel för konsumenterna. Sådana och andra effekter av regleringarna har uppmärksammats i en rapport, *Besparingar genom avregleringar* (Dnr 1982:999), som utarbetats inom riksrevisionsverket (RRV) på uppdrag av expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO).

Olika åtgärder har vidtagits för att begränsa tillväxten i regelsystemet och för att åstadkomma förenklingar. I kungörelsen (1970:641) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd, den s. k. begränsningskungörelsen, finns regler som generellt inskränker myndigheternas befogenheter att utfärda kostnadshöjande regler. Allmänna verksstadgan (1965:600) innehåller sedan ett par år tillbaka regler som innebär att myndigheterna skall sträva efter minskad detaljkontroll av kommuner och landstingskommuner. Förordningen (1981:305) om översyn av statliga myndigheters föreskrifter, anvisningar och råd, den s. k. översynsförordningen, ålägger de statliga myndigheterna att göra en total genomgång av regler som riktar sig till kommuner och landstingskommuner. I samband med tillkomsten av den sistnämnda förordningen inrättades en arbetsgrupp (stat—kommun-gruppen) för att leda översynsarbetet. Stat—kommun-gruppens arbete har numera avslutats men har fått en fortsättning i stat—kommun-beredningen (C 1983:02).

Beredningen skall bl. a. göra en översyn av begränsningskungörelsen. Den skall i samband därmed särskilt analysera hur de statliga myndigheterna efterlever begränsningskungörelsens krav på beräkningar av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av deras föreskrifter och råd.

För statliga kommittéer gäller särskilda direktiv enligt vilka konsekvenserna för staten, kommunerna och enskilda av framlagda förslag skall belysas.

I 1983 års finansplan (prop. 1982/83:100 bil. 1 s. 49) och i kompletteringspropositionen (prop. 1982/83:150 bil. 1 s. 71) aviserades en genomgång av statlig reglering och normgivning gentemot näringslivet och en kartläggning av olika typer av normer som kunde anses vara kostnadsdrivande. Syftet var att en samlad översyn av den statliga normgivningen skulle kunna ske med utgångspunkt i näringslivets problem.

I november 1983 tillkallade regeringen en särskild arbetsgrupp med uppgift att till behandling ta upp den statliga normgivningen gentemot näringslivet. Gruppen har som uppgift att gå igenom sådana regler som riktar sig mot näringslivet och som uppfattas som onödigt kostnadsdrivande genom att t. ex. onödigtvis fördyra produkter och processer samt öka näringslivets administrativa kostnader. Även regler som indirekt höjer näringslivets kostnader eller håller kostnadsnivån uppe genom att försvåra strukturförändringar bör inbegripas i genomgången liksom regleringar som får konkurrensbegränsande effekter.

Översynen är avsedd att i första hand inriktas mot den tillsyn och kontroll som från samhällets sida riktas mot näringslivet. Den bör gälla såväl innehåll som tillämpning av de föreskrifter som reglerar denna verksamhet men bör inte omfatta den grundläggande målsättningen med dessa. Arbetsgruppen bör föreslå i vilka avseenden berörda författningar bör ändras. Gruppen bör i övrigt själv få göra de avgränsningar av uppdraget som den finner lämpliga.

Det är avsett att arbetsgruppens arbete samordnas med stat—kommunberedningens översyn av begränsningskungörelsen liksom med det arbete som Sverige bedriver i internationella sammanhang för att motverka att nationella normer skapar handelshinder. Vidare bör gruppen enligt direktiven följa den verksamhet som pågår på myndighetsnivå med olika typer av översyner av statlig reglering, t. ex. hos näringsfrihetsombudsmannen, riksrevisionsverket, kommerskollegium, statens mät- och provråd samt statens industriverk, och föreslå de åtgärder som kan behövas med utgångspunkt i vad som kommer fram i detta arbete.

I den nyligen framlagda propositionen 1983/84:135 om industriell tillväxt och förnyelse, som f. n. bereds i näringsutskottet, lämnas (s. 50—52) en redovisning av pågående och planerad verksamhet inom arbetsgruppen. Således har arbetsgruppen börjat sitt arbete hösten 1983 med att samla in uppgifter från berörda näringslivsorgan. Arbetet skall bedrivas i nära samarbete med dessa organisationer samt de fackliga organisationerna.

F. n. bereds inom gruppen bl. a. en rapport från statens industriverk (SIND) om administrativa hinder för industriell utbyggnad. En rapport, som bl. a. innehåller ett förslag till förenklad tillståndsprovning enligt 136 a § byggnadslagen, har utarbetats på uppdrag av regeringen i slutet av år 1982. Vidare har arbetsgruppen hos arbetsmarknadsdepartementet aktualiserat en teknisk översyn av semesterlagen: Stat—kommun-beredningen har, enligt vad som också inhämtats, tillsammans med arbetsgruppen som ett led i en översyn av begränsningskungörelsen börjat utreda frågan om hur den centrala kontrollen av myndigheternas förordningsverksamhet skall utformas. RRV och statskontoret utreder flera delar av detta problemområde, bl. a. formerna för statliga myndigheters inspektion m. m. Inom arbetarskyddsstyrelsen pågår f. n. en genomgripande omarbetning av äldre regelsystem. Målsättningen är att inom en treårsperiod ersätta ca 250 anvisningar och meddelanden från tiden före arbetsmiljölagens ikraftträdande med ungefär hälften så många föreskrifter. Arbetsgruppen och beredningen avser att ställa resurser till arbetarskyddsstyrelsens förfogande för att, i samband med detta arbete under en försöksperiod, utveckla modeller för en bedömning av konsekvenserna av styrelsens föreskrifter.

I proposition 135 upplyses också att regeringen nyligen utfärdat särskilda generella riktlinjer till alla kommittéer, bl. a. med innebörden att kostnadseffekterna för alla berörda parter av kommittéernas förslag skall visas. En av avsikterna med dessa direktiv är att i framtiden undvika oförutsedda och oavsiktliga effekter, som höjer kostnadsläget inom näringslivet.

För att förenkla regelsystemet för myndigheternas interna administration har också inom civildepartementet inletts ett arbete med att registrera och se över sådana verkställighetsregler som myndigheterna har utfärdat med stöd av bemyndiganden i författningar på det statliga arbetsgivarområdet. En översyn av de statliga kollektivavtalen har också startats av statens arbetsgivarverk i samarbete med de statsanställdas huvudorganisationer. En motsvarande översyn har inom civildepartementet kommit i gång i fråga om de statliga tjänstepensionsbestämmelserna. Syftet är att så långt som möjligt förenkla alla dessa regler.

Beträffande stat—kommun-beredningens arbete upplyses i årets budgetproposition (bil. 15, s. 11) bl. a. att ett arbete har inletts i syfte att förenkla de statliga bestämmelserna på skolområdet. En arbetsgrupp har bildats med representanter för bl. a. stat—kommun-beredningen, utbildningsdepartementet och Svenska kommunförbundet. Avsikten är att en försöksverksamhet skall startas i några kommuner för att bl. a. pröva förenklade samverkansformer mellan staten och kommunerna på skolans område.

Stat—kommun-beredningen kommer enligt budgetpropositionen att under år 1984 göra en utvärdering och samlad bedömning av tekniken att genom generella bestämmelser begränsa de statliga myndigheternas styr-

ning av kommuner och landstingskommuner. En fråga som i detta sammanhang kommer att uppmärksammas gäller myndigheternas beräkningar av föreskrifters, m. m. ekonomiska och administrativa konsekvenser.

För att överväga åtgärder i syfte att förbättra samordningen mellan författningsreglerad statlig och kommunal planering kommer enligt budgetpropositionen också en arbetsgrupp att tillsättas med representanter för bl. a. stat—kommun-beredningen, bostadsdepartementet och Svenska kommunförbundet.

Det är enligt budgetpropositionen angeläget att förenklingsarbetet så snabbt som möjligt leder till konkreta resultat. Stat—kommun-beredningen kommer därför att aktualisera en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse i vissa kommuner (s. k. frikommuner). Avsikten är att regeringen skall kunna ge kommunerna dispens från vissa statliga regler. Syftet är att pröva nya former för samverkan mellan stat och kommun som bättre svarar mot lokala behov och förutsättningar.

I en annan proposition 1983/84:119, som lagts fram i dagarna, förordas en rad konkreta åtgärder för att myndigheternas föreskrifter och övriga regler skall bli enklare och klarare och för att regelbeståndet i samhället inte skall bli alltför omfattande. Denna proposition behandlar konstitutionsutskottet, som tidigare nämnts, i ett särskilt betänkande (KU 1983/84:25).

Motionerna

Frågan om minskad statlig reglering och förbättringar i regelsystemet tas upp i flera motioner.

I *motion 1982/83:420* av Bo Lundgren och Wiggo Komstedt (båda m) betonas att såväl den kommunala verksamheten som näringslivet styrs av många tvingande regler eller normer som beslutats av olika statliga organ. Motionärerna framhåller att syftet med reglerna och normerna ofta kan vara gott, men den bristande flexibiliteten gör ofta att verksamheten fördyras utan att man egentligen uppnått någon verklig förbättring när det gäller exempelvis arbetsmiljön.

För den kommunala verksamheten innebär dessa regler enligt motionärerna, att de enskilda kommuninvånarna får betala en högre skatt än vad som annars skulle varit nödvändigt. När det gäller näringslivet kan reglerna och normerna leda till sådana kostnadsfördyringar att konkurrenskraften försämras och att därmed sysselsättningsmöjligheterna också blir sämre. För att minska kostnaderna i den kommunala verksamheten och för att stärka näringslivets konkurrenskraft bör, enligt motionen, tvingande regler och normer på alla områden ses över för att tas bort eller göras mera flexibla. Detta bör lämpligen ske genom att en särskild delegation med denna uppgift utses. Motionärerna hemställer att det de anförut ges regeringen till känna.

Enligt *motion 1983/84:434* av Göran Riegnell (m) har det krångel och den byråkrati, som vårt regelsystem lett till, ofta påpekats i den offentliga debatten. Däremot har de stora kostnadsmässiga konsekvenserna för såväl det allmänna som företag och enskilda i förvånansvärt liten omfattning blivit föremål för diskussion.

Motionären framhåller som viktigt, att beslutsfattare på olika nivåer blir medvetna om att myndigheternas — i och för sig höga — kostnader för att administrera regleringarna är små i jämförelse med de kostnader, som drabbar dem som har att efterleva regleringarna.

I motionen formuleras tre målsättningar för en intensifierad avregleringsverksamhet. För det första bör det förebyggas att onödigt kostnadsdrivande bestämmelser införs. För det andra skall obehövligen föreskrifter avskaffas. Slutligen bör prövas förutsättningarna för en uppmjukning av existerande bestämmelser.

Flera olika åtgärder för att förverkliga de nämnda målsättningarna nämns i motionen. Samtliga nya regleringar måste enligt motionen utredas ur kostnadssynpunkt innan de träder i kraft. Därvidlag skall inte enbart kostnaderna för statskassan utredas utan även de kostnader, som de drabbas av, som har att följa reglerna. När en reglering väl trätt i kraft skall dess effekter och kostnader utvärderas. Också regleringar som varit i kraft en längre tid bör utvärderas.

Motionären förordar vidare en skärpning av bestämmelserna i den s. k. begränsningskungörelsen (1970:641). Enligt motionen nonchaleras begränsningskungörelsen i stor utsträckning av myndigheterna.

I motionen räknas upp en rad åtgärder som enligt motionen är lämpliga för en allmän avreglering, bl. a. nämns bättre kostnadseffektanalyser och tidsbegränsade regler i vissa fall.

Motionären hemställer att regeringen skall ges till känna vad som anförts i motionen.

Som ett led i en ökad kontroll rörande de ekonomiska konsekvenserna av olika regleringar m. m. väcks i motion 434 och i några andra motioner frågan om att inrätta särskilda organ med granskande uppgifter. Tanken på en skärpning i reglerna i 3 kap. 2 § riksdagsordningen om kostnadsberäkningen i propositionen har också väckts. Dessa frågor redovisas senare i betänkandet under särskilda rubriker.

Också i *motion 1983/84:740* av Margareta Gard (m) framhålls våra regelsystems komplicerade karaktär och svårigheterna i att få en överblick över vilka regler som gäller inom ett visst verksamhetsområde.

I motionen förordas en samhällsekonomisk kostnads- och intäktsanalys (SKI-analys) som en metod att fånga upp alla typer av effekter som en reglering ger upphov till och därefter sammanställa effekterna i någon form av kalkyl. Detta är en teknik för att uttrycka olika typer av effekter i kronor och ören så att de kan slås ihop till ett enda värde. Där jämförs således kostnaderna för en reform med intäkterna (nyttan) av samma

reform. Enligt motionen används denna teknik bl. a. i USA. Motionären förordar att regeringen skall ges till känna vad som anförts i motionen om att förslag till nya lagar skall föras med samhällsekonomisk analys. Regeringen bör också få i uppdrag att ålägga de centrala förvaltningsmyndigheterna att lägga fram kostnadsanalyser för beslutade normer.

Liksom i motion 434 förs i motion 740 fram tanken på en tidsbegränsning, exempelvis tre år, av nya lagar, förordningar och föreskrifter.

För att få fram idéer och förslag om minskad byråkrati och mindre krångel väcks också i motion 740 tanken på en antibyråkratikampanj liknande den som genomfördes i Finland 1982. Enligt motionen ledde kampanjen i Finland till att över 5 000 förslag till bättre förvaltning inkom, varav 900 gällde förenklingar av regelverk och administrativa rutiner.

Regeringen bör enligt motionen ges till känna vad som i motionen anförts om en antibyråkratikampanj.

Det framhålls vidare i motion 740 som angeläget att företag och enskilda personer måste få god tid på sig att sätta sig in i nya regler och anpassa sin verksamhet till de nya kraven. Det finns enligt motionen skäl att fastställa att en minsta tid om fyra veckor skall förflyta mellan kungörande och ikraftträdande. Detta bör enligt motionen ges regeringen till känna.

En i motion 740 väckt fråga om ett särskilt riksdagen underställt organ för att granska de samhällsekonomiska effekterna av myndigheternas normgivning behandlas i ett senare avsnitt i detta betänkande.

Ett förslag syftande till att stoppa tillväxten i regelsystemet läggs fram i *motion 1983/84:933* av Pär Granstedt och Birgitta Hambræus (båda c). Enligt förslaget bör det åläggas alla myndigheter och utredningar som föreslår införande av nya bestämmelser att samtidigt också föreslå avskaffandet av minst en gammal. Regeringen bör utfärda direktiv i detta syfte.

Enligt *partimotion 1983/84:1119* av Jan-Erik Wikström m. fl. (fp) finns det numera en betydande enighet om att reglering och kontroll av medborgare och företag på många områden gått för långt. Allt oftare har regelsystemen och deras användning kommit att uppfattas som integritetskränkande. Datateknikens utveckling har gjort det tekniskt möjligt att administrera stora och tunga informationssystem, men har också blivit en spärr mot förändringar.

Det arbete som bedrivits under senare år för att begränsa byråkratin har enligt motionen inte lett till annat än få praktiska förenklingar. Enligt motionen måste det också göras en successiv bearbetning av befintliga regelsystem i syfte att utveckla andra bättre systemlösningar eller att förenkla på annat sätt. Det behövs en väsentligt mycket bättre redovisning av de administrativa och ekonomiska konsekvenserna av beslut. Konsekvensanalyser måste bli obligatoriska. Det krävs också en mer positiv attityd till att pröva även okonventionella lösningar.

Motionärerna framhåller som angeläget att i större utsträckning använda andra styrmedel än de nu dominerande. Olika alternativa sådana dis-

kuteras i motionen. Ekonomiska styrmedel kan enligt motionen vara ett verksam alternativ till administrativa regler. Detta gäller, enligt motionärernas mening, särskilt inom näringslivet. Försök bör vidare göras med långtgående avreglering inom vissa geografiska områden eller för vissa sektorer. De av regeringen aviserade "frizonerna" synes enligt motionen avse endast statlig reglering av kommunal verksamhet. Enligt motionen är det angeläget att överväga om inte "frizonerna" skall kunna befrias också från viss statlig reglering som mer direkt rör enskilda och företag.

En uppföljning av den tidigare i betänkandet omnämnda ESO-rapporten (se s. 14) är, enligt motionen, också angelägen. Man bör därvid mera systematiskt gå igenom var andra styrmedel än administrativ reglering bör kunna utnyttjas.

I motionen framhölls vidare bl. a. att diskussionen kring byråkratin hittills främst kretsat kring kontroll av den enskilde, integritet och detaljreglering. Detta är, enligt motionen, centrala problem som redan i sig motiverar avregleringar och ökad frihet. Därtill kommer emellertid också de ekonomiska aspekterna som i dagens ekonomiska läge borde vara ytterligare ett viktigt skäl för förändringar.

Motionärerna anför att det inte finns några riktigt tillförlitliga beräkningar av vad byråkratin i vid mening kostar. Uppskattningar i Sverige och i andra länder pekar dock på att kostnaderna uppgår till flera procent av BNP. Huvuddelen av kostnaderna faller på företag och enskilda. Detta anser motionärerna vara en aspekt som inte uppmärksammats tillräckligt. Inte minst gäller det inom utredningsväsendet. Statliga utredningar har numera krav på sig att kostnadsberäkna sina förslag. Detta krav måste skärpas, anser motionärerna. Vad som behövs är en administrativ och ekonomisk konsekvensanalys, som inte får begränsas till konsekvenserna bara för myndigheterna utan också omfatta konsekvenser för dem som berörs av förslaget. I motionen betonas också att det är nödvändigt med längre tid mellan en beslutad reform och dess ikraftträdande.

Motionärerna hemställer att vad som anförts på olika punkter i motionen ges regeringen till känna.

En nedtoning av de centrala verkens roll som styrande och normgivande organ och en förskjutning av beslutsfattandet till riksdag och regering eller på regionala och lokala organ anges i *motion 1983/84:2135* av Kjell Mattsson m. fl. (c) som ett led i ett arbete för att uppnå minskad detaljstyrning och bättre normgivning.

Motionärerna anför bl. a. att de centrala ämbetsverken i praktiken kommit att få — eller fått ta på sig — uppgifter som borde ligga antingen på riksdagen eller regeringen eller på kommunala eller statliga organ på lokal eller regional nivå. Merparten av den invecklade normgivningen som reglerar samhället härrör numera från centrala statsmyndigheter. Samtidigt får det konstateras, anser motionärerna, att styrningen av de centrala verken från statsmakternas sida brister väsentligt i effektivitet.

I motionen framhålls nödvändigheten av att vidta bestämda åtgärder för att begränsa och precisera verkens uppgifter. Särskilt angeläget är det att kraftigt minska den omfattande normgivningen i form av föreskrifter m. m. av olika myndigheter. Väsentligt är emellertid att åtgärderna inte stannar vid utanverken utan att man också uppmärksammar behovet av insatser som på längre sikt verkar för en mindre byråkratisk ordning.

Uppslag av väsentlig betydelse har enligt motionen kommit fram genom bl. a. förvaltningsutredningen, främst slutbetänkandet (SOU 1983:39) Politisk styrning — administrativ självständighet. Ett intressant och konstruktivt initiativ togs också i anslutning till stat—kommun-gruppens arbete, då regeringen i september 1982 bemyndigade kommunministern att tillkalla en särskild utredare för att överväga en lagstiftning om myndigheternas normgivningsbefogenheter. Det är enligt motionen angeläget att dessa och andra uppslag förs vidare. En allmän översyn och reglering av verkens normgivningsbefogenheter är särskilt önskvärd. Det är emellertid inte tillräckligt att endast se på verkens funktioner.

Enligt motionen framstår det som allt klarare att riksdagen bör ompröva sin egen roll inom normgivningen. Genom en alltmer förtunnad ramlagstiftning har riksdagen i realiteten kommit att överlämna en del av sina naturliga uppgifter till regeringen och därifrån ofta vidare till underlydande förvaltningsmyndigheter. Ett reformarbete bör enligt motionärernas uppfattning således sannolikt ta sin början i att riksdagen stiftar bättre och mer konkreta lagar och att regeringens förordningsmakt stramas upp. Det är tveksamt om det över huvud taget föreligger något behov av kompletterande föreskrifter från verkens sida annat än på speciella punkter. Bindande föreskrifter bör endast i uttryckligt angivna fall få utfärdas av statliga förvaltningsmyndigheter.

I motionen framhålls slutligen att då det gäller att lösa de problem som verkens maktställning och författningsregleringens ansvällning reser, så har de politiska partierna i grunden gemensamma intressen. Det bör därför, menar motionärerna, vara möjligt att bedriva ett positivt reformarbete i bred enighet. Huruvida detta arbete bör knytas till författningsfrågan eller uppdras åt en särskild parlamentarisk beredning lämnas öppet.

I *motion 1983/84:2138* av Sten Svensson m. fl. (m) anges vissa riktlinjer som bör ligga till grund för ett avregleringsarbete.

Motionärerna framhåller bl. a. att den omfattande regleringen medför höga kostnader för näringsliv och allmänhet. I några fall har man enligt motionen anledning att anta att kostnaderna överstiger de fördelar som regleringen avsåg att medföra. Kostnaderna drabbar företagen dels i form av merkostnader för att följa regler av olika slag (t. ex. säkerhetskrav, redovisningskrav, uppgiftslämnarkrav, tillståndskrav), dels i form av kostnader på grund av förseningar och andra störningar. Dessutom medverkar den stora mängden regleringar till ett dåligt företagarklimat. I motionen

betonas starkt behovet av åtgärder för att minska mängden av regler för näringslivet.

Ett första element i en planmässig avreglering bör enligt motionen vara att riksdagen inte beslutar om nya reglerande bestämmelser om det inte klart framgår att fördelarna överstiger de samlade kostnaderna. Vidare bör riksdagen inte använda s. k. ramlagstiftning, som möjliggör för verkställande myndigheter att utvidga regelkomplexet i efterhand genom tillämpningsbestämmelser. Riksdagen måste i framtiden ta ett mycket fastare grepp över de tillkommande regleringar som riksdagen finner nödvändiga.

En möjlighet som enligt motionen även bör prövas är att man redan vid tillskapandet av en viss regel föreskriver att denna endast skulle gälla under ett bestämt antal år. Detta skulle enligt motionen automatiskt framtvunga en ny prövning av bestämmelsernas lämplighet.

I motionen berörs frågan om tolkningen av de bestämmelser i 3 kap. 2 § RO som föreskriver att propositionerna skall innehålla redovisning av framtida kostnader. Enligt motionen bör bestämmelsen tolkas så att man måste göra en ordentlig analys av alla kostnader för att möjliggöra en avvägning gentemot de fördelar man vill uppnå.

Ett andra och avgörande element i avregleringen bör enligt motionen vara att avskaffa regler, som aldrig fyllt eller ej längre fyller något behov.

Enligt motionen kan det vara möjligt att uppnå förbättringar genom att regeringen i sina budgetdirektiv föreskriver att myndigheterna skall presentera förslag till avskaffande av ett visst antal regler och bestämmelser inom sitt ansvarsområde.

I avregleringsarbetet bör enligt motionen näringslivets organisationer erbjudas att i samarbete med RRV framlägga konkreta avregleringsförslag efter ett av verket bestämt granskningsprogram. I de fall då fullständig avreglering ej befinner sig kunna ske bör man pröva andra reglerande former än de som nu allmänt används. RRV bör få i uppdrag att framlägga förslag om reglering genom exempelvis ekonomiska stimulanser. En framgångsrik avregleringsverksamhet bör enligt motionen kunna leda till betydande samhällsbesparingar. Verksamheten bör därför ges hög prioritet inom riksrevisionsverket. Verket skall efter kontakter med näringsliv, myndigheter och fristående experter lägga förslag till regeringen.

Motionärerna föreslår att regeringen ges till känna vad som i motionen anförts om avregleringsarbetets utformning.

I *motion 1983/84:2473* av Sten Sture Paterson (m) hemställs att regeringen ges till känna vad som i motionen anförts om ökat hänsynstagande till de praktiska konsekvenserna för medborgarna vid myndigheternas utformning av tillämpningsföreskrifter.

I motionen redovisas ett par fall inom bostads- och skatteområdet där myndigheternas tillämpningsföreskrifter till den beslutade nya regleringen utfärdats vid sådan tidpunkt att det enligt motionärens mening kan uppstå avsevärda olägenheter för dem som berörs av reglerna. Exemplet visar

enligt motionen på bristande hänsyn till individen. Lagar och författningar beslutas träda i kraft så snabbt att tillämpningsföreskrifter ej hinner utfärdas i tid. Tillämpningsföreskrifter bör enligt motionen utfärdas vid sådan tidpunkt att de underlättar omställning, genomförande och efterlevnad. Ett sådant synsätt minskar, enligt motionen, risken för ökad byråkrati och vinsten blir ett hos medborgarna stärkt förtroende för myndigheterna.

Utskottets bedömning

Som framgått av vad utskottet tidigare anfört behandlas olika aspekter på vårt regelsystem och den statliga styrningen av samhällsverksamheten såväl inom regeringskansliet som inom ramen för särskilt bedrivet utredningsarbete, inom stat—kommun-beredningen, arbetsgruppen för översyn av den statliga normgivningen gentemot näringslivet och verksamhetskommittén.

Arbetet tar sikte på bl. a. att uppnå förenklingar i befintliga regelsystem som riktar sig mot kommuner, näringsliv och enskilda samt att få en bättre kontroll över konsekvenserna av olika beslut. Jämsides med detta förenklingsarbete pågår bl. a. ett utredningsarbete för att se över ledningsfunktionerna hos myndigheterna. En bakgrund till detta utredningsarbete är bl. a. en strävan att precisera myndigheternas styrande funktion i samhället och att finna lämpliga former för statsmakternas styrning av myndigheternas verksamhet.

Inriktningen av det arbete som nu pågår överensstämmer i väsentliga avseenden med de förslag som motionärerna lägger fram. Några av de mera konkreta förslag som förs fram i motionerna har inte aktualiserats i samband med de åtgärder som redan vidtagits eller planerats från regeringens sida. Enligt utskottets mening finns det inte nu anledning att ta ställning till alla de olika slags konkreta åtgärder som kan visa sig vara verksamma i förenklingsarbetet. Sådana åtgärder får övervägas i det fortsatta arbetet och anpassas till behoven inom varje område.

När det gäller det regleringsbehov som kvarstår sedan förenklingsarbetet fullföljts är det enligt utskottets mening angeläget att ta till vara möjligheterna att precisera riksdagens och regeringens normgivning och de befogenheter som delegeras till myndigheter. Detta är viktigt inte minst för myndigheternas möjligheter att tolka och genomföra de intentioner som ligger bakom riksdagens och regeringens beslut. Vidare vill utskottet framhålla, att även om det praktiska arbetet i viss utsträckning måste utföras områdesvis och successivt, måste arbetet ändå samordnas så att uppkomsten av mot varandra stridande regler eller riktlinjer förhindras. En minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet.

Utskottet kommer, som framgått tidigare, i ett särskilt betänkande att behandla vissa konkreta förslag till förenklingar av myndigheternas regler

som lagts fram i proposition 1983/84:119. I propositionen behandlas också frågor rörande omprövning av bemyndiganden i samband med förenklingsarbetet.

Enligt utskottets mening är de krav som ställts i motionsförslagen väsentligen tillgodosedda med hänsyn till den intensifierade verksamhet i berörda hänseenden som pågår.

Beträffande frågan rörande författningsutgivningen, som tagits upp i några motioner, vill utskottet tillägga att denna fråga kommer att behandlas av utskottet i granskningsbetänkandet senare i vår.

Utskottet anser sammanfattningsvis att motionerna 1982/83:420 samt 1983/84:434, yrkande 1 a) och b), 740, yrkande 1, 2 och 4—6, 933, 1119, 2135, 2138, såvitt nu är i fråga, och 2473 får anses besvarade med vad utskottet nu anfört.

Kostnadsberäkningar i propositioner

Gällande bestämmelser

Såvitt gäller budgetpropositionen och annan proposition angående anslag infördes vid författningsreformen 1973—1974 en bestämmelse (3 kap. 2 § riksdagsordningen, RO) om att ett förslag med nytt eller väsentligen höjt anslag bör innehålla en uppskattning av framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser. Om förslag till anslag grundar sig på plan för längre tid än den för vilken anslaget har beräknats i propositionen, bör planen redovisas.

Initiativet till dessa bestämmelser togs av grundlagberedningen. I sin motivering (SOU 1972:15) anförde denna att syftet med bestämmelserna var att stärka riksdagens möjligheter att delta i de långsiktiga bedömanden som ofta är de reellt styrande.

Den första punkten blir enligt grundlagberedningen tillämplig i praktiken särskilt när det gäller ett nytt projekt vars omfattning i tiden redan från början kan beräknas. I fråga om många förslag till anslag, där livslängden inte kan beräknas i förväg, blir regelns räckvidd enligt beredningen mera begränsad. När det talas om "framtida kostnader" avses i första hand statens kostnader. Beredningen framhöll emellertid att det naturligtvis är önskvärt att också övriga kostnader redovisas i den mån så kan ske. Huruvida anslaget avser utbetalningar, utgifter eller kostnader saknar enligt beredningen direkt betydelse i nu förevarande sammanhang. Stadgandet har fått en fakultativ utformning. Beredningen underströk att kostnadsberäkningar på längre sikt alltid blir mer eller mindre osäkra.

Den andra punkten innebär enligt grundlagberedningen att den flerårsplanering eller de flerårsstudier som faktiskt ligger till grund för en begäran om anslag för det närmaste budgetåret på lämpligt sätt bör redovisas för riksdagen när anslaget begärs. Riksdagens "beslutshorisont" borde inte vara kortare än regeringens och de underordnade myndigheternas.

Grundlagberedningen framhöll slutligen att de föreslagna bestämmel-

serna i 3 kap. 2 § tredje stycket RO inte innebär att riksdagen skall fatta bindande flerårsbeslut. Det gäller enligt beredningen bara att söka säkerställa att beslutsunderlaget inte blir onödigt kortsiktigt.

Regeringens tillämpning av 3 kap. 2 § tredje stycket RO uppmärksammades av konstitutionsutskottet i granskningsbetänkandet 1980/81:25.

Genom lagstiftning år 1981 skärptes bestämmelserna i 3 kap. 2 § RO så att även de s. k. riktlinjepropositioner som regeringen kan avge enligt 9 kap. 7 § RF omfattas av stadgandet (SFS 1981:1097).

Motionerna

Bestämmelserna i 3 kap. 2 § RO tas upp i två motioner.

Enligt motion 1983/84:434 av Göran Riegnell (m) bör bestämmelserna utvidgas så, att propositioner även skall innehålla beräkningar av kostnaderna för dem, som kommer att beröras av nya bestämmelser. Regeringen bör få riksdagens uppdrag att lägga fram förslag om en sådan ändring (yrkande 2).

I motion 1983/84:2138 av Sten Svensson m. fl. (m) framhålls som väsentligt att bestämmelserna i 3 kap. 2 § RO tolkas så att en ordentlig analys skall ske av alla kostnader, så att det blir möjligt att väga dessa mot avsedda fördelar.

Utskottets bedömning

Bestämmelserna i 3 kap. 2 § RO har tillkommit i syfte att stärka riksdagens möjligheter att överblicka de långsiktiga effekterna av de beslut som fattas i budgetarbetet. Bestämmelserna avser i första hand statens kostnader men är å andra sidan inte begränsade så att det endast är dessa kostnader som bör redovisas. Det är också enligt utskottets mening angeläget att andra kostnader redovisas i den mån detta är av vikt för riksdagens bedömningar.

Utskottet är f. n. inte berett att ta initiativ till ändring i den nämnda bestämmelsen i RO. Utskottet vill dock i sammanhanget erinra om de nya generella riktlinjer för alla kommittéer om bättre kostnadsanalyser som enligt vad som framgått tidigare i betänkandet (se s. 15) förbereds inom regeringskansliet.

Med hänsyn till det anförda avstyrker utskottet motionerna 1983/84:434, yrkande 2 och 2138, såvitt nu är i fråga.

Ekonomisk granskning i särskilda former

Motionerna

I några av motionerna har väckts olika förslag om särskilda åtgärder för att skapa garantier för en sakkunnig och objektiv analys av de ekonomiska konsekvenserna av föreslagna reformer.

Enligt *motion 1983/84:371* av Gunnar Biörck i Värmdö (m) visar gjorda erfarenheter att riksdagens behandling av stora samhällsekonomiska problem är alltför formell. Det saknas vid bedömningarna en sammanfattande bild av olika ekonomiska faktorerens betydelse i relation till varandra och till det hela.

Om riksdagen skall kunna fullgöra sin uppgift som första statsmakt måste enligt motionen finans- och skatteutskotten till sitt förfogande ha en egen expertpanel, som verkligen förmår göra en avstämning mot verkligheten av riktigheten i de premisser och prognoser, som gjorts i tidigare finansplaner.

Enligt motionen bör riksdagen låta utreda formerna för att förse finans- och skatteutskotten med särskild ekonomisk expertis för konsekvensanalys och långtidsperspektiv.

I *motion 1983/84:434* av Göran Riegnell (m) föreslås att till finansdepartementet eller riksrevisionsverket bör knytas en granskningsgrupp, som har till uppgift att granska sådana från myndigheterna inlämnade kostnads-/effektanalyser som förordas i motionen. Föreskrifter bör icke kunna träda i kraft, förrän denna granskning skett. Detta bör ges regeringen till känna (yrkande 1c).

Vidare bör enligt motionen de kostnadsberäkningar som enligt motionärens förslag, bör ingå i till riksdagen avlämnade propositioner (se föregående avsnitt) bli föremål för speciell granskning av riksdagen. För detta ändamål bör ett "ekonomiskt lagråd" inrättas, som antingen knyts till det befintliga lagrådet eller till riksdagens revisorer.

Riksdagen bör enligt motionen uppdra åt taimanskonferensen att utreda och framlägga förslag om inrättande av ett ekonomiskt lagråd (yrkande 3).

Enligt *motion 1983/84:740* av Margareta Gard (m) bör riksdagen inrätta ett särskilt riksdagen underställt organ för fortlöpande granskning av de samhällsekonomiska effekterna av de centrala förvaltningsmyndigheternas normgivning (yrkande 3).

I *motion 1983/84:1113* av Per-Richard Molén (m) förordas inrättande av ett särskilt marknadsekonomiskt råd. Motionären hemställer att det skall uppdras åt regeringen att lägga fram förslag om detta.

Motionären framhåller bl. a. att det ekonomiska systemet är utsatt för ständiga ingrepp. Varje lag som berör näringslivet och varje annan åtgärd på det ekonomisk-politiska området som vidtas påverkar systemets funktionsätt och därmed också systemets förhållande till demokratin och till individens frihet. Ekonomisk-politiska åtgärder bedöms och beslutas sällan eller aldrig mot bakgrund av hur de påverkar demokratin. Man ser endast på deras ekonomiska verkningar. Därför finns det, menar motionären, risk för att mängden av ingrepp bit för bit förändrar det ekonomiska systemets verkningssätt, så att det så småningom inte längre fungerar på det sätt som demokratin fortbestånd kräver.

Motionären pekar på att systemet med lagrådsgranskning innebär att

det säkerställs att nya lagar inte strider mot det existerande rättssystemet och grundlagarna. Enligt motionen är det mot bakgrund av den ökande tendensen till regleringar angeläget att inrätta en motsvarighet till lagrådet med uppgift att granska varje förslag till ekonomisk-politisk åtgärd utifrån dess eventuella inverkan på det ekonomiska systemets förmåga att främja frihet och demokrati.

Ledamöterna i det "marknadsekonomiska" eller "marknadsdemokratiska" rådet kan enligt motionen förslagsvis utses av institutioner för nationalekonomi och statsvetenskap vid våra universitet och högskolor i Stockholm, Göteborg, Lund, Uppsala och Umeå. Rådet bör kunna beredas utredningskapacitet av Handelshögskolan i Stockholm.

Tidigare behandling

Den fråga som väckts i motion 371 behandlades av konstitutionsutskottet våren 1980 (KU 1979/80:44) med anledning av en då väckt motion av samme motionär. Utskottet avstyrkte motionen med följande motive-ring.

Utskottet delar den uppfattning som motionen ger uttryck för; nämligen vikten av att bredaste möjliga beslutsunderlag självfallet bör stå till buds i fråga om långsiktiga effekter av riksdagsbeslut i olika samhällsfrågor. Utskottet vill vad gäller riksdagens utredningsresurser framhålla att riksdagen till sitt förfogande har en väl utbyggd utskottsorganisation, inom vilken stora möjligheter till belysning av ärendena finns, t. ex. genom inhämtande av upplysningar från expertis utanför riksdagen. Ett annat organ som har betydelse i sammanhanget är riksdagens upplysningstjänst som under senare år fått ökade utredningsresurser. Det bör i sammanhanget erinras om att riksdagen på grundval av förslag från den s. k. arbetsformsutredningen under förra riksmötet beslöt en ganska kraftig uppräkning av det s. k. partigruppstödet i syfte att bereda partierna större möjligheter än hittills att få olika frågor allsidigt belysta. Som ett resultat av arbetsformsutredningens verksamhet kan vidare nämnas, att riksdagens revisorer fått en närmare anknytning till riksdagsutskotten på det sättet att regelbundet samråd numera äger rum mellan utskotten och revisorerna. Avsikten härmed är bl. a. att utskotten skall ha möjlighet att initiera granskning och uppföljning från revisorernas sida av effekterna av riksdagsbeslut på olika områden.

Allmänt sett är det som nyss framhållits angeläget att riksdagen i ökad utsträckning ägnar sig åt frågor av långsiktig karaktär. Det bör därvid pekas på det förhållandet att det i vårt land förekommer en långsiktig planering på skilda områden av den offentliga verksamheten — en planering som också redovisas för riksdagen och vars resultat riksdagen tar ställning till. Genom det i Sverige mycket utvecklade kommittéväsendet, ges möjlighet för de politiska partierna att på ett tidigt stadium innan reformer beslutas få till stånd analyser av framtidseffekterna i fråga om de åtgärder som planeras. Nämnas bör också de ekonomiska långtidsutredningarna som förekommit alltsedan andra världskrigets slut och som syftar till att ge statsmakterna underlag för den framtida planeringen inom skilda samhällsområden. Utskottet vill slutligen understryka, att regeringen själv-

fallet har ett stort ansvar när det gäller att för riksdagen redovisa effekterna, på lång sikt av de förslag regeringen lägger fram.

Med hänvisning till anförda synpunkter anser sig utskottet inte böra förorda att talmanskonferensen ges i uppdrag att utreda frågan om inrättandet av ett ytterligare utredningsorgan — konsekvensinstitut — inom riksdagen. Motionen avstyrks följaktligen.

Riksdagen följde utskottet.

Moderata samlingspartiets ledamöter i utskottet lämnade ett särskilt yttrande till utskottsbetänkandet.

Frågan om att inrätta ett särskilt i förhållande till regeringen fristående granskningsorgan i ekonomiska frågor har tidigare tagits upp i motion 1981/82:486 av Göte Jonsson och Sten Svensson (båda m).

Vid sin behandling av motionen hänvisade konstitutionsutskottet (KU 1982/83:17) bl. a. till de olika bestämmelser, t. ex. 3 kap. 2 § RO och begränsningskungörelsen, som tillkommit för att få en belysning av tilltänkta reformer ur ekonomisk synpunkt. Förutom regleringar som bidrar till att ge regering och riksdag underlag för ekonomiska ställningstaganden pekade utskottet också på att det också finns vissa organ vars verksamhet bidrar på samma sätt. Konjunkturinstitutet skulle sålunda följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet och sammanställa prognoser för den svenska ekonomin. I samråd med verk och myndigheter, föreningar och sammanslutningar skulle konjunkturinstitutet också verka för att statistiskt material av betydelse för studiet av den ekonomiska utvecklingen insamlas och bearbetas. Ett organ för samråd mellan regeringen och näringslivet, arbetsmarknadsorganisationerna och den samhällsekonomiska forskningen i frågor som avser den svenska ekonomins utveckling på längre sikt var det s. k. ekonomiska planeringsrådet. Beträffande den av finansdepartementet bedrivna prognosverksamheten fanns vidare det s. k. utredningsrådet, ett organ för samråd med statistiska centralbyrån, konjunkturinstitutet och näringslivets utredningsinstitut.

Utskottet förklarade sig ej berett till att förorda en ekonomisk granskning i de former som motionärerna föreslagit. Riksdagen avslög motionen.

Utskottets bedömning

De i motionerna väckta frågorna har tidigare vid olika tillfällen behandlats av utskottet. Utskottet har då inte ansett sig böra förorda en formalisering av granskningen av reformförslag på sätt motionärerna föreslagit. Utskottet är inte nu berett att göra en annan bedömning men vill samtidigt hänvisa till vad utskottet tidigare anförut rörande bl. a. möjligheterna att under beredningen av ärendena i riksdagen anlita utomstående expertis. Av särskild vikt är att regeringen i sina förslag till riksdagen redovisar ett utförligt material som underlag för riksdagens beslut.

Utskottet avstyrker motionerna 1983/84:371, 434, yrkandena 1 c och 3, 740, yrkande 3 samt 1113.

Länsförvaltning och länsdemokrati

Bakgrund

För att möta olika reformbehov, bl. a. inom bostads-, jordbruks- och utbildningssektorerna, byggdes den regionala förvaltningen ut i snabb takt under 1940- och 1950-talen. Flera länsnämnder inrättades: var och en med ansvar för en viss sektor. Att utbyggnaden skulle ske sektorsvis sågs som något naturligt.

Den regionala samhällsförvaltningen har sedan dess fått en allt större betydelse. Detta förhållande har avspeglats i alla de utredningar som sedan 1940-talet behandlat den regionala förvaltningen. Utredningsarbetet har lett fram till olika delformer. En sådan i länsdemokratisk riktning var 1970 års länsförvaltningsreform som skedde i syfte bl. a. att stärka medborgarinflytandet i länsförvaltningen. Länsstyrelsen fick då en lekmanastyrelse. Genom reformen gavs länsstyrelsen också ansvar för samordning av den statliga verksamheten i länet. Sättet att utse ledamöterna i styrelse har sedan ändrats så att det är landstinget som skall välja samtliga ledamöter utom ordföranden som är landshövdingen. Detta skedde hösten 1976.

I december 1976 tillsattes den s. k. länsdemokratikommittén för att utreda frågan om vidgad länsdemokrati. Kommittén lämnade i april 1982 sitt slutbetänkande (SOU 1982:24) Vidgad länsdemokrati. I betänkandet behandlas förslag till förstärkt länsdemokrati genom landstingen, förstärkt samordning på regional nivå, ändringar i administrativa förfaranden och årsredogörelse för utvecklingen m. m. i länet. Betänkandet har remissbehandlats.

Regional samverkan — försöksverksamheten i Norrbotten

I årets budgetproposition (bil. 15, s. 36) framhålls att de problem som bl. a. den statliga förvaltningen på den regionala nivån ställs inför under 1980-talet kräver utökad samverkan, bl. a. mellan statliga organ samt mellan dessa och kommunala organ. Frågan om samverkan mellan de statliga organen har också behandlats i olika sammanhang. I propositionen nämns som exempel på detta de krav på ett enhetligt uppträdande från statens sida som finns i förslaget till en ny plan- och byggnadslagstiftning. Vidare nämns att länsdemokratikommittén i sitt betänkande (SOU 1982:24) Vidgad länsdemokrati föreslagit att länsstyrelsen ges en markerad roll som samordnare av statlig regional verksamhet.

Enligt propositionen måste åtgärder nu vidtas för att minska sektoriseringen och öka samverkan inom den statliga förvaltningen — inte minst på regional nivå. Ett uppdrag från regeringen till statskontoret att tillsam-

mans med bl. a. länsstyrelsen i Norrbottens län komma in med förslag till konkreta lösningar för utvecklad samordning av regional statlig förvaltning är enligt propositionen ett uttryck för denna uppfattning. Som exempel på områden som i olika avseenden har betydelse för utvecklingen av samhället nämns näringslivets utveckling, väg- och bostadsbyggandet, frågor som rör de areella näringarna samt vissa frågor rörande utbildningsväsendets lokalisering och dimensionering. Statskontoret har fått i uppdrag att undersöka möjligheterna till ökad samverkan också på det administrativa området.

En utgångspunkt för utredningsarbetet är att länsstyrelsen skall ges en central roll i länet. Detta är enligt propositionen naturligt av flera skäl. Länsstyrelsen har redan i dag många samordnande funktioner. Länsstyrelsen har en bred sakkunskap till sitt förfogande och har god förankring i länet. För att länsstyrelsen på sikt skall kunna samordna en regional statlig verksamhet krävs dock enligt propositionen att länsstyrelsen kan koncentrera sig främst på uppgifter som rör länets utveckling. Vissa av länsstyrelsens nuvarande detaljuppgifter bör enligt propositionen därför på sikt kunna helt upphöra eller föras över till andra myndigheter i länet. Det antas i propositionen att man sannolikt också i flera fall kan uppnå en snabbare och billigare handläggning exempelvis genom att beslut kan fattas direkt av organ som i dag genom sitt yttrande spelar en avgörande roll för länsstyrelsens handläggning av ett enskilt ärende.

De uppgifter som skall åvila länsstyrelsen bör enligt propositionen sammanfattningsvis i första hand vara sådana, där behov av regional avvägning föreligger. Andra uppgifter bör tilldelas länsstyrelsen endast om mer rationella alternativ saknas.

Länsdemokratikommitténs förslag

Frågan om vidgad länsdemokrati har, som framgått tidigare, senast övervägts av länsdemokratikommittén. I betänkandet (SOU 1982:24) Vidgad länsdemokrati lämnar kommittén förslag i syfte att åstadkomma en ökad slagkraft i länspolitiken och ett ökat inflytande via de politiska partierna. Kommittén har lagt fast vissa allmänna utgångspunkter för sina överväganden och förslag till förändringar:

väsentlig förstärkning av länsintressena, i första hand genom de politiska partierna,

bättre samordning av de olika sektorernas verksamhet och effektivare gemensamt utnyttjande av resurserna i länet,

stärkt kommunalt självstyre genom fortsatt decentralisering och utveckling av statlig detaljkontroll.

Kommitténs förslag innefattar inte förslag om förändringar i den nuvarande uppgiftsfördelningen på länsplanet eller av den regionala samhällsförvaltningens organisation. Kommittén framhåller emellertid som vä-

sentligt att den statliga länsförvaltningen samordnas på ett bättre sätt än vad som nu är fallet. Kommittén förordar därför ett antal åtgärder för att öka länsstyrelsens möjligheter att i större utsträckning samordna den statliga sektorverksamheten. En annan betydelsefull punkt i kommitténs förslag är att vissa länsorgan ställs under ett starkt lekmannainflytande. Kommittén föreslår således att landstinget utser samtliga ledamöter inkl. ordföranden i länsnämnderna. Vidare föreslås ändringar i administrativa förfaranden som enligt kommittén är ägande att gagna ett reellt medborgarinflytande. För att vidga möjligheterna till en allmän debatt i landstinget över utvecklingen i länet m. m. föreslår kommittén att en årsredogörelse bör tas fram genom länsstyrelsens försorg.

I 1984 års budgetproposition (bil. 15, s. 39 ff.) uttalar civilministern att han konstaterar att politisk enighet har nåtts i huvudfrågan, nämligen att man skall undvika rent organisatoriska förändringar mellan statlig förvaltning och kommunal självstyrelse samt att man inom den statliga förvaltningen skall öka samordningen och därvid stärka länsstyrelsens roll. Skillnaderna mellan majoritetslinjen i utredningen och reservanterna är därför enligt ministrerns uppfattning förhållandevis små i förhållande till de tidigare motsättningarna. Han konstaterar vidare att remissmyndigheternas inställning till detta principiella ställningstagande också är genomgående positiv men att han i likhet med flertalet remissinstanser ändå anser att på flera punkter erinringar kan göras mot detaljer i kommitténs ställningstaganden.

I likhet med remissinstanserna instämmer civilministern i stora delar i de allmänna överväganden som kommittén redovisar som bakgrund och utgångspunkt för sina förslag — fortsatt decentralisering, minskad statlig detaljkontroll, bättre samordning av samhällsinsatserna, effektivare styrning och bästa möjliga resursutnyttjande. Han framhåller vidare att decentraliseringssträvandena också har kommit till uttryck i regionalpolitiken. Huvudansvaret för regionala planerings- och utvecklingsinsatser har sålunda lagts på länsstyrelsen. Den av länsstyrelsen bedrivna länsplaneringen skall utgå från kommunernas översiktliga planering och utformas så att den kan utgöra ett underlag för samordning av statlig och kommunal verksamhet.

Det är enligt propositionen av största vikt att även i fortsättningen ta till vara möjligheterna att genom decentralisering uppnå en effektiv samhällsförvaltning på regional och lokal nivå. Ansvaret för samhällets insatser bör ligga så nära medborgarna som möjligt. I många fall bör detta ske genom en förstärkning av den kommunala självstyrelsen.

Civilministern förklarar att han delar länsdemokratikommitténs uppfattning att en *förstärkt samordning* som ger bättre överblick över den regionala verksamheten och som leder till ett effektivt utnyttjande av disponibla resurser är nödvändig, särskilt när knappheten på resurser gör sig påtagligt märkbar. Han ser vidare som angeläget att den övergripande

målsättningen i olika frågor kan slå igenom i länsförvaltningens alla delar. Beträffande dessa strävanden till ökad samordning ter det sig enligt civilministern naturligt att såsom kommittén föreslår bygga vidare på den roll som länsstyrelsen redan har i det hänseendet. Länsstyrelsen har genom sin styrelse en förtroendemannaförankring.

Civilministern anför vidare att han trots detta inte är beredd att biträda de konkreta förslag till förstärkt samordning av statlig verksamhet på regional nivå som kommittén har lagt fram. Den stärkta samordningen skulle enligt kommittén uppnås bl. a. genom att länsnämnderna arbetar fram handlingsprogram som ges in till länsstyrelsen för beslut i styrelsen, genom att sektororganens anslagsframställningar lämnas in till styrelsen för yttrande samt genom att obundna ekonomiska resurser ställs till länsstyrelsens förfogande. Förslaget om sektorplaner skulle enligt civilministerns uppfattning innebära en dubblering av vissa delar av det planeringsarbete som bedrivs redan i dag. Det finns enligt hans mening skäl att iakttä försiktighet när det gäller att genom generella föreskrifter om årliga planer etc. ytterligare formalisera samverkansformerna i länen. Länsstyrelsen har flera möjligheter i dag — bl. a. genom de nya reglerna för sektorsamordning inom länet som finns i förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete — att fortlöpande bevaka verksamheten i de olika statliga regionala organen och ge sin mening till känna. Civilministern anser därför att det inte finns skäl att nu bygga ut planeringsverksamheten i länen på det sätt kommittén har föreslagit.

I stället bör enligt propositionen väljas andra vägar att effektivisera och i övrigt förbättra samordningen mellan de olika statliga regionala organen vad gäller både verksamheterna och administrationen av dem. I propositionen hänvisas till den översyn av den statliga regionala organisationen som igångsatts genom det tidigare nämnda uppdraget till statskontoret angående samordnad länsförvaltning i Norrbottens län.

Ett annat förslag som kommittén har fört fram i detta sammanhang är att länsstyrelsen skulle ges rätt att förhållandevis fritt disponera en del av de medel som statsmakterna anvisar till olika myndigheter för insatser i länet. Remissopinionen är enligt propositionen i stort enig om att man inte skall genomföra ett sådant förslag. Den föreslagna anslagsomläggningen är enligt propositionen inte lämplig att genomföra.

I detta sammanhang konstateras i propositionen att de medel som över industridepartementets huvudtitel tilldelas länsstyrelserna för regionala utvecklingsinsatser varit till stor nytta för länsstyrelsernas strävanden att åstadkomma regional utveckling. Enligt propositionen bör sådana medel utgå också under nästa budgetår.

Frågan om *länsnämndernas sammansättning m. m.* har också behandlats inom länsdemokratikommittén i dess slutbetänkande. En av huvudpunkterna i länsdemokratikommitténs förslag är att vissa länsorgan skall ställas under ett starkt lekmannainflytande.

Enligt länsdemokratikommittén fick det accepteras att länsstyrelserna är naturliga organ då det gäller att få till stånd en bättre samordning och därigenom en effektivare förvaltning. Som en förutsättning för detta angav kommittén att länsstyrelserna står under ett länsdemokratiskt inflytande genom att dess styrelser utom ordföranden väljs av landstingen.

När det gäller det länsdemokratiska inflytandet i övriga länsorgan visade en genomgång av ett antal regionala länsnämnder som kommittén gjorde att någon enhetlig modell inte tillämpats vid utformningen av reglerna för utseende av nämndernas ledamöter. Reglerna var olika för var och en av nämnderna. För att systemet skulle fungera och nå önskvärd effekt såväl i fråga om god demokrati som beträffande bästa möjliga sektorövergripande samordning och resursnyttjande krävdes enligt majoriteten att även andra länsorgan än länsstyrelser ställs under ett starkt lekmannainflytande.

Enligt majoritetens mening borde landstingen vara valkorporation för vissa av kommittén särskilt angivna länsorgan och utse samtliga ledamöter inkl. ordförande och vice ordförande, samtidigt som landshövdingen inte längre skulle vara självskriven ordförande. Valen skulle ske enligt proportionell valmetod.

Detta förfaringsätt skulle enligt majoritetens mening ge en från länsdemokratisk värdering god återkoppling till medborgarna och de politiska partierna vad gäller inflytande, insyn, debatt och ansvarsutkrävande.

Enligt en annan mening, företrädd av en minoritet bestående av de socialdemokratiska ledamöterna i kommittén skulle den statliga förvaltningen på både central och regional nivå ses som en organisation med uppgift att under regeringens ledning och ansvar inom ramen för lagar och författningar medverka till att förverkliga den politik som medborgarna i val förklarat sig vilja se genomförd. Det framhölls därvid att det är av avgörande betydelse att regeringen ges det inflytande över samhällsverksamheten som svarar mot dess ansvar inte endast statsrättsligt utan också politiskt. Med den ordning som kommitténs majoritet föreslagit skulle dessa ansvarsförhållanden enligt minoritetens mening bli oklara.

Den genomgång av länsnämndernas verksamhet som kommittén redovisat hade enligt minoritetens uppfattning inte visat på något behov av förändringar i rådande system. Vidare framhölls att i länsnämndernas förtroendemannastyrelser ingick i stor utsträckning personer med fackkunskap vilket hade visat sig värdefullt för verksamheten. Enligt minoriteten fanns således både praktiska och principiella skäl som talade för att avvisa förslaget att landstinget skulle utse ledamöterna i länsnämnderna. Som det praktiska skälet angavs att den gällande ordningen var ändamålsenlig. Det principiella var enligt minoriteten att förslaget stod i strid mot den parlamentariska princip som hade befasts i 1974 års regeringsform.

Ställningstagandena inom länsdemokratikommittén rörande länsnämndernas ställning, m. m. redovisas i budgetpropositionen (bil. 15, s. 41—42).

Civilministern förklarar att han ansluter sig i stora drag till den argumentering mot kommittéförslaget i denna del som kommitténs minoritet och flertalet remissinstanser anför. Både principiella och praktiska skäl talar enligt propositionen för att en reform av det slag som kommittén förordar inte skall aktualiseras. I sammanhanget erinras om att verksledningskommittén bl. a. skall utreda de statliga organens ledningsfunktioner, styrelsens roll och bakgrund m. m. Länsnämnderna, liksom länsstyrelsen, kan därför enligt propositionen senare komma att påverkas genom förslaget från denna utredning.

Länsdemokratikommittén har också föresagit vissa *ändringar i administrativa förfaranden*. Enligt propositionen finns det redan i dag goda möjligheter att utan formaliserade regler komma vidare i arbetet med att förbättra arbetsförhållandena i förtroendemannastyrelsen. Åtskilliga åtgärder har enligt propositionen också vidtagits i den riktningen bl. a. när det gäller arbetsformerna för styrelsen och information till styrelsens ledamöter. Vissa frågor är emellertid av den arten att de enligt propositionen inte kan lösas utan författningsändringar. Propositionen hänvisar här till att den tidigare nämnda verksledningsutredningen bl. a. skall överväga frågor om styrelsernas arbetsformer. Enligt propositionen torde utredningen bl. a. komma att belysa behovet av arbetsutskott och liknande frågor. Hit hör enligt propositionen också den praktiska möjligheten för en styrelseledamot att på eget initiativ ta upp frågor till behandling i styrelsen. En viktig fråga för utredningen blir enligt propositionen att belysa formerna för och graden av information från verksledningen till styrelsen. Även en del andra rent praktiska frågor som hör samman med styrelsernas sätt att arbeta kan komma att beröras. För att få en samlad lösning av frågor som rör statliga styrelsernas arbetssätt m. m. har regeringen därför i berörda delar överlämnat länsdemokratikommitténs förslag till verksledningskommittén.

En speciell fråga som kommittén tar upp gäller omröstningsreglerna. Kommittén föreslår att den s. k. kollektiva omröstningsmetoden införs inom länsstyrelsen och andra regionala statliga myndigheters lekmanastyrelser. Denna metod, som tillämpas främst inom renodlade politiska församlingar, innebär att när fler än två förslag föreligger skall omröstningar ske successivt så att vid sista omröstningen endast två yrkanden ställs mot varandra.

Enligt propositionen bör man inte nu införa föreskrifter om omröstningsregler särskilt för länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Länsstyrelsens ställning som statligt regionalt organ medför enligt propositionen att omröstningsreglerna för länsstyrelsen liksom för länsnämnderna bör bedömas i samband med motsvarande regler för andra statliga myndigheter med förtroendemannastyrelse. Frågan om omröstningsregler i statliga styrelser har utretts av förvaltningsrättsutredningen (Ju 1978:09). Denna utredning har bl. a. behandlat frågan om bestämmelser för omröstning i

förvaltningsärenden. Även frågan om omröstningsreglernas utformning inom statliga myndigheter med lekmannastyrelser har tagits upp av utredningen. Frågan om omröstningsregler samt hithörande frågor rörande tjänstemännens roll i beslutsprocessen m. m. bör därför enligt propositionen övervägas samlat i ett senare sammanhang. Länsdemokratikommitténs förslag i dessa delar har därför överlämnats till verksledningskommittén.

Beträffande länsdemokratikommitténs förslag om att länsstyrelsen skall ta fram en särskild *årsredogörelse* över utvecklingen i länet uttalar civilministern att han delar kommitténs uppfattning om vikten av en bred medborgerlig förankring i det regionala utvecklingsarbetet och om att information och debatt i de länspolitiskt viktiga frågorna bör underlättas.

Kommittén har förordat en vidareutveckling av olika insatser för att främja en allmän debatt i samhällsfrågor och om utvecklingen i länet. Civilministern anför att kommitténs uppslag bör kunna vara en god utgångspunkt för en vidare utveckling på detta område.

Enligt propositionen har statsmakterna till en del redan tagit ställning till förslagen genom sitt beslut om regionalpolitiken våren 1982 (prop. 1981/82:113, AU 23, rskr 388). Den förändringen i länsplaneringen har därigenom införts att den fullständiga länsplaneringsomgången vart femte år har slopats. Länsstyrelsen skall enligt förordningen (1982:877) om regionalt utvecklingsarbete årligen utarbeta en rapport över utvecklingen i länet och det regionala utvecklingsarbetet. I denna länsrapport skall länsstyrelsen bl. a. redovisa riktlinjer för användningen av tilldelade resurser för regionala utvecklingsinsatser och för vilka planerings- och utvecklingsinsatser som planeras. Om landstingskommunen eller någon av länets kommuner begär det, skall länsstyrelsen en gång om året lämna en samlad information om det regionala utvecklingsarbetet vid sammanträde med landstinget eller kommunfullmäktige. Vidare skall de statliga länsmyndigheterna i det årliga arbetet med underlag för den centrala myndighetens anslagsframställning lämna information till länsstyrelsen om pågående och planerad verksamhet som har betydelse för länets utveckling.

Enligt civilministerns bedömning kommer länsrapporten med sin tyngdpunkt på planerings- och utvecklingsinsatser att dels utgöra ett viktigt underlag för det löpande arbetet i länet, dels kunna bilda utgångspunkt för en fortlöpande debatt i länet om den statliga regionala verksamheten. Med nuvarande uppläggning bör länsrapporten därför kunna tjäna som grundinformation för debatt i samhällsfrågor i länet. Något behov av en särskild årsredogörelse på sätt som kommittén har föreslagit anser civilministern inte föreligga.

När det gäller formerna för landstingets behandling av frågor som rör utvecklingen i länet förklarar sig civilministern dela kommitténs uppfattning att det bör ankomma på varje landstingskommun att reglera formerna för debatten m. m.

Motionerna

Organisations- och demokratifrågorna på länsplanet har tagits upp i flera motioner både under 1983 och 1984 års allmänna motionstid.

I *motion 1982/83:275* av Margit Sandéhn och Birthe Sörestedt (båda s) ifrågasätts om länsförvaltningen är utformad så att den på ett aktivt och effektivt sätt kan medverka i genomförandet av den politik som är nödvändig för att kunna klara av de krav som ställs på den redan i dag och som kommer att ställas i framtiden. Många frågor som måste lösas finns i dag inom näringslivet och arbetsmarknaden samt inom utbildnings-, kommunikations- och energiområdena. Enligt motionärerna måste länsmyndigheternas ansvar och uppgifter vid förverkligandet av de politiska åtgärderna klarläggas. Organisations- och resursfrågorna måste lösas utifrån detta. Utgångspunkten för arbetet vid länsstyrelserna bör enligt motionärerna vara att ge länsstyrelsens styrelse ett mer markerat samordningsansvar såväl för genomförande av de politiska åtgärderna på länsnivå och ansvar för samordning av resursutnyttjande när det gäller direkta åtgärdsmedel som administrativa resurser. Detta bör enligt motionen ges regeringen till känna.

I *motion 1982/83:414* av Bertil Danielsson och Ewy Möller (båda m) behandlas länsnämndernas ställning. Motionärerna ifrågasätter om den nuvarande organisatoriska konstruktionen med länsstyrelserna som de viktigaste organen för den regionala verksamheten och fristående länsnämnder till alla delar är den bästa. Enligt motionärerna kan kanske vissa av länsnämnderna i framtiden visa sig vara obehövligen som självständiga organ. Ett exempel på detta är enligt motionärerna länsbostadsnämnderna där det kan diskuteras om ett fristående organ för bostadsbyggandet är nödvändigt. I kommunerna finns redan nu kvalificerad personal, som väl klarar av att ta över handläggningen av vissa delar av länsbostadsnämndens ärenden. Ett inlemmande av andra delar av länsbostadsnämndens uppgifter i länsstyrelsen kan vara lämpligt. Dessa bör då vara av övergripande karaktär, eftersom det är nödvändigt att på länsnivå ha kvar kompetens och erfarenhet av ifrågavarande ärenden. Den förstärkning som därmed också fås hos länsstyrelsen motverkar den sedan några år pågående försvagningen av länsstyrelserna. Icke obetydliga besparingar uppnås också genom denna skisserade förändring.

Huvuduppgiften för den översyn som enligt motionärerna regeringen bör få uppdrag att företa av länsnämndernas framtida organisation bör vara att åstadkomma en förenklad, rationell och mindre kostsam förvaltning. Inflytande- och demokratifrågorna bör också beaktas.

I *motion 1982/83:523* av Kjell Mattsson m. fl. (c) framhålls det angelägna i att den decentralisering som påbörjats genom att överföra mera beslutsrätt till lokala och regionala organ bör fortsättas. Den statliga detaljkontrollen bör minskas kraftigt. Vidare är det angeläget att på länsnivå ha en politisk samordning av de olika myndigheternas arbete och att priori-

tering mellan olika ändamål i mycket större utsträckning får ske lokalt.

För att dessa mål skall kunna uppnås bör, enligt motionen, det fortsatta reformarbetet syfta till att öka det medborgerliga inflytandet på länsnivå genom att landstingen utser samtliga länsorgans styrelser och även utser ordförande och vice ordförande. Landstingens offentliga debatt om länets utveckling och problem stimuleras genom att den årsredogörelse som sammanställs över länsnämndernas arbete och länets utveckling blir en del av underlaget för landstingsdebatter om landstingsområdets problem. Det politiska inflytandet bör enligt motionen stärkas genom förändringar i länsnämndernas och länsstyrelsernas arbetssätt. Kollektiv beslutsmetod, reservationsrätt enligt parlamentariskt mönster tillkommer ledamot, begränsning av närvaro- och yttranderätt samt rätten att anteckna skiljaktig mening till protokollet för tjänstemän, rätt för styrelsen att avgöra vilka frågor som skall avgöras i styrelsen, utökad beredningsarbete med politiskt inflytande bör införas. Slutligen bör det regionala ansvaret och inflytandet ökas genom att "obundna" ekonomiska resurser ställs till länsstyrelsernas förfogande för att användas för olika stödberättigade åtgärder efter en regional prioritering. Nuvarande system att även rätt små anslag fördelas av ett centralt ämbetsverk efter att länsorgan yttrat sig över en ansökan är enligt motionen ett alltför kostsamt och tidsödande arbetssätt. En omfattande genomgång av den statliga verksamheten bör därför genomföras med inriktningen att en rad småanslag förs över till beslut i länet. En tänkbar reform vore att i den fortlöpande översynen av statsbidragssystemet — inriktat på att minska de specialdestinerade anslagen — överföra en rad anslagsfrågor till landstingen. Självfallet skall, enligt motionärernas mening, ett utökad ekonomiskt ansvar för landstingen beaktas vid bestämmandet av nivån på skatteutjämning eftersom en reform av detta slag inte har till uppgift att flytta över kostnader från stat till landsting eller kommuner.

Motionärerna hemställer att riksdagen beslutar att alla länsnämnder skall utses av landstingen (yrkande 1) och att regeringen ges till känna vad som i motionen anförts om ändringar i länsstyrelseinstruktionen angående länsstyrelser och länsnämnders arbetssätt m. m. (yrkande 2) samt om en genomgripande översyn av statliga anslag med inriktning att ersätta specialdestinerade anslag med "obundna" resurser till länsstyrelsernas förfogande (yrkande 3).

Länsdemokratifrågan behandlas också i den under den allmänna motionstiden i år väckta *centerpartimotionen 1983/84:1353* av Thorbjörn Fäll-din m. fl. (yrkande 5).

I motionen framhålls att för centerns vidkommande utgjorde länsdemokratikommitténs arbete ett försök att finna åtgärder som kunde stärka det folkliga inflytandet över beslutsprocessen på länsplanet. Några stora steg i länsdemokratisk riktning var icke möjliga att ta om bred uppslutning kring reformåtgärderna eftersträvades. Det är enligt motionen mot denna

bakgrund förvånande att civilministern (bil. 15, s. 39) nu konstaterar att politisk enighet har nåtts i huvudfrågan, nämligen att man skall undvika rent organisatoriska förändringar mellan statlig förvaltning och kommunal självstyrelse samt att man inom den statliga förvaltningen skall öka samordningen och därvid stärka länsstyrelsens roll. Någon politisk samstämmighet med denna inriktning som innesluter centern finns inte enligt motionen. Det är snarare ytterst angeläget att den folkliga länsrepresentationens roll kan stärkas. Det bästa sättet för de politiska meningsriktningar som menar att landstingen skall vara kvar att visa detta är, menar motionärerna, att nu formulera ett program för överförande av nya betydelsefulla uppgifter till den demokratiska länsrepresentationen. Det uppdrag som regeringen lämnat till statskontoret för att överväga en samordning av den statliga länsförvaltningens skilda grenar torde enligt motionen inte beröra demokrati och inflytandefrågor. Det utgör således enligt motionen inte det kraftfulla stöd för landstingens fortsatta existens, som nu skulle behövas. Motionärerna hemställer att det de anført rörande länsdemokrati och bibehållande av landstingen skall ges regeringen till känna.

Ett initiativ av regeringen till ett fortsatt reformarbete med länsfrågorna på grundval av länsdemokratikommitténs slutbetänkande samt enligt vad som närmare anförs i motionen efterlyses i *motion 1983/84:1395* av Kjell Mattsson m. fl. (c).

Ett huvudproblem utgör enligt motionen uppsplittringen på olika organ — länsstyrelser, landstingskommuner, länsnämnder osv. — samt det invecklade mönstret för styrning från den centrala nivån. Särskilt bör man enligt motionen peka på den alltför starka sektorindelningen som ett hinder för effektivt arbete, även inom t. ex. länsstyrelserna, i ett skede som präglas av resursknapphet.

Länsdemokratikommitténs slutbetänkande utgör enligt motionen ett gott underlag och en naturlig utgångspunkt i det vidare arbetet med länsfrågorna. Det är vidare enligt motionen angeläget att bryta upp det nuvarande systemet och åstadkomma en mera smidig och effektiv organisation. Länsstyrelsernas planeringsavdelningar bör t. ex. överge den nuvarande allt skarpare sektoriella indelningen och i stället åstadkomma en funktionell indelning som mera tar sikte på den samlade kompetens som behövs för skilda uppgifter.

En sådan ändrad organisation som skisseras i motionen skulle, menar motionärerna, också kunna leda till att den sektorplanering som bedrivs f. n. tonas ned och ersätts av en planering, som bättre tar hänsyn till samtliga förhållanden som påverkar ett projekt. Man får då även ett smidigare förfarande som är lättare att anpassa till ändrade ekonomiska och andra förhållanden

Över huvud taget är det enligt motionen angeläget att åstadkomma en mera flexibel organisation som kan bära upp nya uppgifter. Man måste komma ifrån den hittills vanliga ordningen att riksdagen flyttar uppgifter

till länsplanet utan att anvisa erforderliga medel.

En möjlighet som enligt motionen bör övervägas är att ge länsstyrelserna flerårsanslag. Därigenom skulle man underlätta planeringen för en längre period. En viss parallell skulle kunna dras med de femåriga försvarsramarna. Önskvärt är enligt motionen också att riksdagen klarare än nu uttalar sig om prioriteringen av olika uppgifter.

Det bör enligt motionen påpekas som särskilt allvarligt att det i dag föreligger en klar risk för en motsatsställning mellan, å ena sidan riksdag och regering, å andra sidan ämbetsverken och deras ambitioner på länsnivån. Varje verk vill utnyttja länsförvaltningens anslag för sina uppgifter och har ofta möjlighet att locka med extra "egna" pengar. Dessa myndigheter styr indirekt verksamheten på länsnivån. Siktet bör enligt motionen ställas in på att avveckla speciella bidrag från särskilda verk och i stället ge länsmyndigheterna klumpanslag jämte klara preciseringar och prioriteringar av arbetsuppgifterna.

Landstingets tillsättning av ledamöter i länsstyrelsernas styrelser ifrågasätts i *motion 1983/84:1109* av Lennart Bladh m. fl. (s).

Statsmakternas beslut och intentioner måste i stället, enligt motionärerna förverkligas av organ som har fått sina mandat av sin uppdragsgivare, dvs. regeringen. Inte minst länsstyrelsens uppgift att samordna den statliga förvaltningen på det regionala planet talar enligt motionen för att länsstyrelsens styrelse utses av regeringen.

Motionärerna framhåller att verksledningskommitténs uppdrag visserligen skall avse såväl centrala som regionala och lokala myndigheter men i direktiven stryks under att intresset främst bör inriktas på de centrala ämbetsverken. Det bör enligt motionen klart framgå av direktiven att kommittén skall behandla frågan om vem som skall tillsätta länsstyrelsernas styrelse.

Motionärerna hemställer att regeringen ges till känna vad som i motionen anförts om utredning av länsstyrelserna som myndigheter och utseende av länsstyrelsernas styrelser. I den under allmänna motionstiden 1983 väckta *motionen 1982/83:1659* av Nils-Olof Gustafsson m. fl. (s) tas upp en fråga om sammansättningen av länsstyrelsens styrelse. Enligt motionen bör i styrelserna ingå representanter för länets näringsliv och fackliga organisationer. Detta bör ges regeringen till känna. Motiven för detta utvecklas närmare i motion 1982/83:1658 av samma motionärer. Det framhålls i sistnämnda motion bl. a. att det i dagens industri- och sysselsättningskris är viktigt att engagera fler grupper i samhället för att tillsammans försöka suga upp så mycket kunskaper som möjligt och söka nå gemensamma lösningar på problemen. I länsdemokratikommitténs slutbetänkande har lagts fram förslag som enligt motionärerna går ut på att ytterligare försämrade fackföreningsrörelsens representation i länsorgan som länsarbetsnämnder, länskolnämnder m. m. Utvecklingen bör här, enligt motionärerna, vändas i rakt motsatt riktning.

I tre motioner förordas att den s. k. kollektiva beslutsmetoden skall ersätta den beslutsmetod som nu tillämpas. Vad som anförts i denna fråga i motion 1982/83:523 av Kjell Mattsson m. fl. (c) har redovisats tidigare i betänkandet (s. 36).

De andra två motioner där frågan tas upp är *motionerna 1983/84:516* av Bertil Danielsson och Ewy Möller (båda m) och *1983/84:2134* av Bo Lundgren (m). Enligt den förstnämnda motionen bör riksdagen besluta att den kollektiva beslutsordningen skall tillämpas vid beslut av länsstyrelsernas lekmannastyrelse så att metoden snarast kan komma att tillämpas. Enligt den sistnämnda motionen bör för såväl länsstyrelserna som för de statliga ämbetsverkens styrelser den kollegiala omröstningsmetoden ersättas med den parlamentariska. Denna ändring bör enligt motionen ske skyndsamt. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottets bedömning

Motionerna 1982/83:275 och 414 berör väsentligen organisationsstrukturen och fördelningen av uppgifter mellan olika organ på länsplanet.

Dessa frågor kommer att belysas i det ovan omnämnda (se s. 28 f.) uppdrag som regeringen givit statskontoret att med ledning av en studie i Norrbottens län utforma bl. a. ett förslag till samordnad statlig länsförvaltning.

Utgångspunkten för uppdraget är att länsstyrelsen skall ges ett samordnande ansvar för den statliga länsförvaltningen särskilt då det gäller frågor som berör länets utveckling och framtid. Översynen skall utmynna i ett konkret förslag till en ny organisationsstruktur för den statliga regionala förvaltningen. Förhållandet mellan länsstyrelsen och de länsorgan som även framdeles skall vara fristående skall beskrivas.

I sammanhanget vill utskottet även erinra om att de olika länsorganens organisation kan komma att beröras genom de förslag som kommer att lämnas av verksledningskommittén.

Utskottet anser att motionerna 1982/83:275 och 414 får anses besvarade med det nu anförda.

I centerpartiets partimotion 1983/84:1353 föreslås ett program i syfte att överföra nya betydelsefulla uppgifter till landstingen.

Två andra motioner från centerhåll, 1982/83:523 och 1983/84:1395 förordar ett fortsatt arbete med länsdemokratifrågorna på grundval av länsdemokratikommitténs slutbetänkande samt enligt vad som närmare anförts i motionerna. Enligt motion 523 skulle det i den fortlöpande översynen av statsbidragen vara tänkbart med en reform med inriktning på att föra över en rad anslagsfrågor till landstingen. I motion 1395 framhålls den starka sektorindelningen som ett huvudproblem, bl. a. vad gäller länsstyrelsernas planeringsavdelningar. Den sistnämnda motionen innehåller också förslag om att tillföra länsstyrelserna flerårsanslag och ge länsmynd-

digheterna klumpanslag jämte klara preciseringar och prioriteringar av arbetsuppgifterna.

I budgetpropositionen har som framgått tidigare lämnats en redovisning av länsdemokratikommitténs förslag, se s. 29 ff. En sammanfattning av förslagen och en remissammanställning har bifogats propositionen.

Propositionen ansluter sig på grundläggande punkter till de förslag som kommittén lagt fram. Det gäller bl. a. en fortsatt decentralisering, minskad statlig detaljkontroll, bättre samordning av samhällsinsatserna, effektivare styrning och bästa möjliga resursutnyttjande. I likhet med flertalet remissinstanser görs dock i propositionen på några punkter erinringar mot detaljer i kommitténs förslag. Erinringarna avser bl. a. kommitténs konkreta förslag till förstärkt samordning, fri dispositionsrätt för länsstyrelserna av vissa anslag, länsnämndernas sammansättning och de administrativa förfarandena i länsstyrelserna.

Det är enligt utskottets mening tillfredsställande med den enighet som vunnits genom bl. a. länsdemokratikommitténs arbete kring de väsentliga utgångspunkterna för fortsatta åtgärder för att stärka samhällsförvaltningen på regional och lokal nivå. Det framgår av civilministerns framställning i budgetpropositionen att länsdemokratikommitténs intentioner på viktiga punkter fullföljs i det fortlöpande arbetet inom regeringskansliet. Beträffande några detaljer förordas i propositionen andra lösningar eller att pågående utredningsarbete avvaktas.

Utskottet ansluter sig till de bedömningar som görs i propositionen angående inriktningen av det fortsatta arbetet med länsdemokratifrågorna. Detta innebär samtidigt att utskottet inte kan biträda förslagen i motionerna 1982/83:523, yrkande 1 och 3 samt 1983/84:1353 och 1395 i den mån dessa förordar andra lösningar. Med anledning av vad som anförts i motionerna om ökad ekonomisk självständighet för länsmyndigheterna vill utskottet dock erinra om vad som föreslagits i budgetpropositionen (se ovan s. 31) angående medel för regionala utvecklingsinsatser.

De i motionerna 1982/83:523, yrkande 2 samt 1983/84:516 och 2134 väckta frågorna rörande omröstningsregler m. m. i länsstyrelsens styrelser är i enlighet med vad civilministern anför i budgetpropositionen (se ovan s. 33 f.) föremål för behandling i regeringskansliet. Utskottet utgår ifrån att frågorna tas upp i samband med regeringens behandling av förvaltningsrättsutredningens förslag eller inom verksledningskommittén. Utskottet anser att motion 1982/83:523 i denna del samt motion 1983/84:516 och 2134 får anses besvarade med hänvisning till det pågående arbetet.

Med anledning av vad som sagts i motion 1395 om länsstyrelsernas planeringsavdelningar vill utskottet i sammanhanget erinra om att det inom civildepartementet tillsatts en arbetsgrupp som skall lämna förslag till en ny och förenklad organisation för bl. a. länsstyrelsernas planeringsavdelningar.

I motionerna 1982/83:1659 och 1983/84:1109 tas upp frågor rörande

tillsättning och sammansättning av länsstyrelsernas styrelser. Utskottet utgår ifrån att dessa frågor kommer att tas upp i verksledningskommitténs arbete. Det är således inte aktuellt för riksdagen att ta initiativ beträffande dessa frågor.

Motionerna får anses besvarade med vad utskottet nu anfört.

Styrning av statliga företag

Motionen

I motion 1983/84:293 av Gunnar Biörck i Värmdö (m) förordas en skynsam utredning av de konstitutionella reglerna och andra regler som bör gälla för statens verksamhet som ägare av företag.

Konstitutionsutskottets granskning av möjligheterna till insyn beträffande statliga företag har enligt motionen uppenbarat vanskligheter i formerna för det statliga ägandet av både principiell och akut, praktisk art. Utskottets utfrågningar i dessa ärenden har givit underlag för en förutsättningslös prövning av problematiken. Det är enligt motionen angeläget att denna prövning snarast kommer till stånd. Regeringen bör enligt motionen få riksdagens uppdrag att göra denna prövning.

Tidigare behandling, m. m.

Som nämns i motionen har konstitutionsutskottet vid flera tillfällen i sin granskning tagit upp problem i samband med det statliga företagsägandet. I granskningsbetänkandet 1982/83:30 uttalade utskottet bl. a. att de då aktuella ärendena, som ingående utretts av utskottet, hade gett vid handen att det finns ett behov av vissa klarlägganden i fråga om förhållandet mellan regeringen och den statliga företagsamheten i stort. Det gällde bl. a. frågan om den faktiska ansvarsfördelningen mellan staten/ägaren och en statlig bolagsledning som enligt utskottets mening var viktig att överväga. De önskemål som därvid skulle tillgodoses var å ena sidan statsmakternas behov av en övergripande kontroll och insyn, särskilt i företag där staten gett stora kapitaltillskott, och å andra sidan bolagsledningens rätt till handlingsutrymme för att fullfölja sina förvaltningsuppgifter i företaget. Beträffande förhållandet mellan de affärsdrivande verken och deras dotterbolag hade justitiekanslern (JK) i en aktuell utredning angående domänverket pekat på väsentliga brister i det system som tillämpats. Utskottet ansåg det mycket angeläget att dessa frågor snarast skulle bli föremål för utredning.

Utskottet uttalade slutligen en avsikt att framdeles med stor uppmärksamhet följa frågan om förhållandet mellan regeringen och den statliga företagsamheten.

Utskottets bedömning

I de tidigare i betänkandet omnämnda verksledningskommitténs direktiv (Dir. 1983:48) tas upp olika problem som hänger samman med offentlig verksamhet som drivs i bolagsform.

I direktiven uppdras åt kommittén att se över bl. a. relationerna mellan riksdagen, regeringen, fackdepartementen och myndigheterna samt de bolag och andra juridiska personer som ligger under myndigheterna, liksom de styrmöjligheter som regeringen bör ha. Den fråga som väckts i motion 1983/84:293 ligger således inom ramen för kommitténs uppdrag. Motionen får anses besvarad med vad utskottet nu anfört.

Förläggningen av sammanträden i statliga myndigheter m. m.*Motionen*

I motion 1983/84:739 av Elisabeth Fleetwood m. fl. (m) tas upp fråga om förläggning av vissa sammanträden under tid då allmän motionstid pågår i riksdagen. Motionärerna framhåller att under de två veckor som följer på det att budgetpropositionen lagts fram pågår i riksdagen liksom bland övriga berörda ett intensivt arbete. Partipresidier, partigrupper, kommittéer, enskilda riksdagsmän skall under denna tid utarbeta sina motioner. Uppvaktningar äger rum, överläggningar med representanter för myndigheter, organisationer och enskilda spelar en viktig roll i riksdagsmännens arbete under dessa veckor. Trots detta förekommer det enligt motionen i inte obetydlig omfattning, att sammanträden i "statlig regi", t. ex. med statliga utredningar eller styrelser, äger rum under den här tiden — utan att de är föranledda av den allmänna motionstiden. Härigenom minskar såväl effektiviteten i arbetet som riksdagsmännens möjligheter till kontakt med organisationer och enskilda. Enligt motionen bör sammanträden i "statlig regi" som regel kunna förläggas till annan tid än dessa två veckor. Vad som anförts i motionen bör enligt motionärerna ges regeringen till känna.

Utskottets bedömning

Under den allmänna motionstiden väcks ca 2 000 motioner.

Denna tid innebär, som motionärerna beskrivit, en mycket intensiv period för såväl riksdagens ledamöter som för partikanslierna och en del av riksdagens personal. Det är den enda tid under riksmötet då enskilda riksdagsmän och partier utanför regeringen kan lägga fram förslag i vilket ämne som helst. En stor del av motionerna föranleds av budgetpropositionen, vilket även innebär att tid måste ägnas åt att gå igenom de förslag som regeringen lagt fram där.

Arbetsituationen under den allmänna motionstiden är således särskilt ansträngd. De av riksdagens ledamöter som också fullgör uppgifter i

statliga utredningar och styrelser kan få svårt att avstå tid för dessa uppdrag. Ofta torde det vara möjligt att man vid bestämmande av tidpunkter för sammanträden m. m. i utredningar och styrelser där det ingår riksdagsledamöter tar hänsyn till arbetssituationen i riksdagsarbetet. Det är också önskvärt att så sker så långt det är möjligt. Det måste dock anses som en angelägenhet för myndigheterna och utredningarna själva att bestämma på vilket sätt arbetet skall bedrivas i detta hänseende. Utskottet vill därför inte förorda att några direktiv utfärdas i frågan. Motionen avstyrks följaktligen.

Avgiftsmaktens tillämpning

Motionen

I motion 1982/83:1128 av Margit Gennser och Joakim Ollén (båda m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att avgifter av offentligrättslig karaktär av det slag som angivits i motionen skall behandlas som skatter och därmed, i överensstämmelse med regeringsformens föreskrifter, beslutas av riksdagen.

Enligt motionärerna är begreppet avgift vilseledande i sammanhang, där staten genom olika myndigheter betingar sig ersättning av företagare eller enskilda för sådana kontroll- och prövningsförfaranden som dessa måste underkasta sig. Pålagor av detta slag borde enligt motionärerna betecknas skatter eller specialskatter.

Myndigheters användning av ordet avgift, när den rätta beteckningen är specialskatt, leder enligt motionen till smygbeskattning utanför riksdagens kontroll. Beslut om avgifter får nämligen fastställas på verks- eller regeringsnivå, medan nya skatter och skatternas höjd skall beslutas av riksdagen.

Statliga myndigheter måste dra ned sina kostnader genom effektivisering. I dagens ansträngda statsfinansiella läge är det, menar motionärerna, nödvändigt att statliga verk och myndigheter inte utnyttjar möjligheterna att ålägga företag och andra avgifter i form av specialskatter. Nödvändiga rationaliseringar får inte ersättas genom en ny och utvidgad "avgiftsflora".

Distinktionen mellan avgift och skatt har, enligt motionen, en rent praktisk betydelse. Beslut om specialskatter fattas av riksdagen, medan avgifter fastställs på regerings- eller verksnivå. Införandet av nya "avgifter" får inte användas av statliga myndigheter för att undgå ålagda rationaliseringsmål.

Grundlagsregleringen

Skatt eller avgift?

Det kan i vissa fall vara tveksamt om en penningpåлага skall betecknas som skatt eller avgift.

Skatt brukar karakteriseras som tvångsbidrag utan någon direkt motprestation från det allmännas sida. Enligt motiven till RF (prop. 1973:90, s. 219—220) har man däremot i allmänhet att göra med en *avgift* i RF:s bemärkelse endast om ett specificerat vederlag utgår för den erlagda penningprestationen. Även i vissa andra fall får dock en penningpåлага anses ha karaktär av avgift och inte av skatt. Ett sådant fall föreligger när penningprestationen tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga enligt särskilda regler.

Avgifterna inom prisregleringen på jordbrukets och fiskets områden betraktades i lagmotiven från nyss nämnda utgångspunkter som avgifter i statsrättslig bemärkelse. Den beteckning som i det särskilda fallet åsatts en penningpåлага var dock enligt motiven inte avgörande för dess statsrättsliga karaktär. Den allmänna arbetsgivareavgiften och tidigare utgående investeringsavgifter nämndes som exempel på avgifter som trots beteckningarna var att hänföra till skatter. En påлага förlorade inte heller sin karaktär av skatt enbart därför att den inte i första hand hade motiverats med behovet av inkomstförstärkning utan främst skulle fullfölja ett stabiliseringspolitiskt, försörjningspolitiskt eller annat sådant syfte.

Beskattningsmakten

Beskattningsmakten utövas enligt regeringsformen (RF) främst av riksdagen. Härutöver har kommunerna en rätt enligt RF att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

I vissa särskilda fall kan riksdagen lämna ifrån sig beslutanderätt rörande skatter. Sålunda kan finansutskottet under tid då riksmöte inte pågår, och fråga är om annan skatt än skatt på inkomst, förmögenhet, arv eller gåva, få bemyndigande att på riksdagens vägnar besluta om skattesats eller att skatt skall börja eller upphöra att utgå (8 kap. 6 §). Ett sådant bemyndigande finns t. ex. i 79 § mervärdeskattelagen (1968:430). Beslut som fattats på detta sätt skall grunda sig på ett regeringsförslag och måste senare underställas riksdagen.

Den möjlighet som finns i 8 kap. 8 § RF att låta regeringen meddela föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelse (moratorium) kan avse också skatter.

Slutligen kan riksdagen utan några i grundlag uppställda begränsningar delegera beslutanderätt om importtullar (8 kap. 9 §).

Avgiftsmakten

Som nyss framgått förutsätter RF i princip att riksdagen alltid skall medverka vid beslut om skatter. Normalt skall riksdagen själv besluta om en viss skatt. Möjligheterna till delegation är inskränkta till några särskilda fall. När det gäller avgiftsområdet anvisar RF en delvis annorlunda lösning. Förenklat uttryckt innebär den valda lösningen i förhållandet mellan riksdagen och regeringen att riksdagen i någon form alltid skall medverka

när det gäller olika slags påtvingade avgifter, medan avgifter som erläggs frivilligt för varor eller tjänster i många fall ligger inom regeringens beslutssfär i enlighet med 8 kap. 13 § första stycket 2. RF.

De närmare skälen till denna kompetensfördelning redovisades i motiven till RF.

Det ansågs sålunda inte rationellt och i överensstämmelse med en lämplig arbetsfördelning mellan riksdag och regering att riksdagsbeslut i någon form skulle krävas i fråga om alla förekommande avgifter. Åtskilliga avgifter hade inte heller den karaktären att riksdagens medverkan kunde anses påkallad från principiella synpunkter (prop. 1973:90 s. 218).

Den avgränsning som mot den nämnda bakgrunden gjordes i RF mellan riksdagens och regeringens beslutanderätt innebar att föreskrifter om avgifter skulle beslutas av riksdagen, om föreskrifterna avsåg åligganden för enskilda eller ingrepp i deras ekonomiska förhållanden och således i detta hänseende var att jämföras med skatter.

En viktig skillnad mellan beslutanderätt rörande skatter och rätten att besluta tvingande avgifter föreligger därigenom att riksdagen formellt alltid har möjlighet att delegera sin avgiftsmakt. Även i fråga om avgifter som i princip borde vara förbehållna riksdagens kompetens ansågs det nämligen vid RF:s tillkomst föreligga ett behov av att låta regeringen få beslutanderätt. Inte minst praktiska skäl ansågs i många fall tala för att regeringen fick bestämma avgifterna, eventuellt sedan riksdagen hade angivit efter vilka principer de skulle beräknas. Riksdagen utrustades därför med en möjlighet att delegera beslutanderätt på avgiftsområdet till regeringen. Delegering kan ske även till kommun (8 kap. 9 § andra stycket). Med hänsyn till avgifternas genomsnittligt sett mindre ingripande natur ansågs det inte påkallat att undanta särskilda slag av avgifter från delegationsmöjligheten eller att i RF föreskriva ett särskilt underställningsförfarande. Det förutsattes också att delegation inom avgiftsområdet borde komma till stånd i inte obetydlig omfattning samt i enkla former. Något krav på att bemyndigande skulle ges i lag uppställdes således inte.

När riksdagen bemyndigar regeringen att besluta om avgifter kan den samtidigt med stöd av 8 kap. 11 § RF medge att regeringen överläter sin beslutanderätt vidare åt berörd förvaltningsmyndighet.

Avgifter inom regeringens kompetens

Vissa typer av avgifter kan, som tidigare nämnts, beslutas av regeringen utan riksdagens medverkan. Denna beslutanderätt kan regeringen utan formella begränsningar överlåta åt underordnade förvaltningsmyndigheter (8 kap. 13 § tredje stycket). I lagmotiven (prop. 1973:90 s. 218) anges vissa kriterier för gränsdragningen mellan dessa avgifter och sådana tvingande avgifter som kräver medverkan av riksdagen i enlighet med vad som sagts här ovan.

Avgörande vikt bör sålunda enligt motiven fästas vid om den enskilde

befinner sig i en sådan situation att han rättsligt eller faktiskt kan anses tvingad att erlägga avgiften. Frågan får avgöras för varje särskilt fall efter en helhetsbedömning. När avgiften inom ett visst verksamhetsområde erläggs frivilligt som ersättning för vara eller prestation och avser att bidra till eller helt täcka statens kostnader inom ifrågavarande verksamhetsområde bör avgiftssättningen falla inom regeringens kompetensområde. När däremot avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen anses falla inom riksdagens kompetensområde. Detta utesluter inte att viss avgift inom ett verksamhetsområde får innebära ett överuttag och likväl anses tillhöra regeringens kompetensområde, om nämligen andra avgifter inom samma verksamhetsområde lämnar motsvarande underuttag. Avgiftssättningen inom ett verksamhetsområde bör således betraktas som en helhet. Till avgifter som på denna grund bör anses falla inom regeringens kompetensområde hör t. ex. taxorna för de affärsdrivande verken och avgifter som erläggs för tjänster av s. k. uppdragsmyndigheter.

Det framhölls i motiven att den valda lösningen inte innebär att regeringen i förhållande till riksdagen har full handlingsfrihet att bestämma om avgifter som betalas frivilligt och inte innefattar något egentligt överuttag i förhållande till lämnade prestationer. För det första kan lagstiftningen begränsa regeringens rätt att avgiftsbelägga prestationer från det allmänna. För det andra kan riksdagen vid beviljande av anslag till en verksamhet ha förutsatt att nyttigheter som tillhandahålls allmänheten i verksamheten skall vara skattefinansierade eller i vart fall subventionerade. Sådana villkor måste givetvis regeringen respektera. Någon strikt gränsdragning mellan avgifter som primärt ligger inom regeringens kompetensområde och övriga avgifter ansågs i lagmotiven inte vara behövlig eftersom riksdagen generellt kunde delegera sin avgiftsmakt. I fall då det är tveksamt om regeringen har en egen rätt att besluta om avgifter kan den utverka riksdagens bemyndigande för sin befogenhet.

Viss annan reglering

I instruktionen (1973:444) för riksrevisionsverket (RRV) ingår som en särskild uppgift att granska taxor och avgifter i statlig verksamhet (3 §). Den roll som verket har i taxefrågor preciseras ytterligare i förordningen (1975:586) om register över statliga avgifter och i petitaanvisningarna.

I denna roll ingår att vara samråds- och konsultationsorgan för myndigheter med avgiftsbelagd verksamhet utom affärsverken. Vidare skall RRV föra register över statliga avgifter, vara utrednings- och remissorgan åt regeringen i avgiftsfrågor samt skall på eget initiativ granska myndigheters avgiftssättning och studera problem som hänger samman med denna.

Inom ramen för förvaltningsrevisionella projekt granskar RRV den statliga verksamheten och tillser att den bedrivs effektivt. RRV bedriver

även projektverksamhet som direkt behandlar frågeställningar i samband med statliga taxor och avgifter. Dessa projekt görs såväl på regeringens uppdrag som på RRV:s eget initiativ.

Enligt den nyss nämnda förordningen och RRV:s tillämpningsföreskrifter till denna skall i RRV:s avgiftsregister anges för varje avgiftsområde aktuella taxor, gällande ekonomiskt mål, vem som fastställer taxan och i förekommande fall enligt vilket bemyndigande detta sker samt det författningsmässiga stödet för den avgiftsbelagda verksamheten. Vidare åläggs de statliga förvaltningsmyndigheterna att underrätta riksrevisionsverket när statlig avgift inom myndighetens verksamhetsområde har beslutats eller när sådan avgift har ändrats.

För annan statlig förvaltningsmyndighet än affärsverk föreskrivs en skyldighet att normalt minst en gång per år samråda med RRV i fråga om avgifterna inom myndighetens område. Framställning om ändring av avgift hos regeringen eller beslut om ändring av avgift skall vid sådan myndighet ske efter samråd med riksrevisionsverket.

Samrådsskyldigheten omfattar bl. a. principerna för avgiftssättning och kalkylering. I RRV:s föreskrifter anges vad som bör ingå i underlaget för samråd med RRV. Sålunda skall lämnas *budget och utfall* av kostnader med kommentarer avseende senast kända resultatperiod. Härvid bör belysas orsakerna till eventuella avvikelser från budgeterade intäkts- och kostnadsvärden. Vidare bör i samrådsunderlaget ingå en *kostnadsbudget* innefattande självkostnaderna, dvs. samtliga kostnader för verksamheten och en *intäktsbudget* för varje verksamhetsgren. Till sistnämnda budget skall fogas en redogörelse för de förhållanden som varit styrande för beräkning av den verksamhetsvolym som ligger till grund för intäkterna. I förekommande fall bör slutligen i samrådsunderlaget också ingå bl. a. uppgifter om vidtagna och planerade *rationaliseringsåtgärder* vilka påverkar avgiftsnivån.

Taxefastställelse, m. m.

För flertalet förekommande avgifter som ligger inom riksdagens primära kompetens har beslutanderätten delegerats till regeringen eller till förvaltningsmyndighet som regeringen bestämmer.

Avgiftstaxorna för de olika myndigheterna fastställs beroende på avgiftstyp antingen av regeringen eller av myndigheterna själva. I några få fall fastställs taxan av tillsynsmyndighet.

I budgetpropositionen för 1983 (prop. 1982/83:100, bil. 1) anmälde regeringen att det i årets budgetarbete hade gjorts en målmedveten granskning av befintliga taxor och avgifter som regeringen fastställer. För många statliga taxor och avgifter hade gällt att dessa endast med långa mellanrum anpassats till kostnadsutvecklingen för de tjänster som utjudits. Följden hade därmed blivit att taxornas och avgifternas bidrag till kostnadstäckningen minskat.

I propositionen hänvisades till det ansvar som åvilar RRV vid de årliga samråden i avgiftsärenden och att RRV därvidlag även hade ett ansvar vad gällde förslag till en utvidgad avgiftsfinansiering. Genomgången hade vidare lett till att ett stort antal avgifter skulle komma att höjas.

Frågan togs senare upp också i kompletteringspropositionen (prop. 1982/83:150, bil. I). Där uttalades bl. a. att myndigheterna borde överväga om det var motiverat att se över de principer för avgiftsberäkningar eller taxesättning som tillämpades. När myndigheterna gjorde dessa överväganden borde prövningen enligt propositionen ske utifrån de ekonomiska krav som statsmakterna kunde ha formulerat för verksamheten. Vid eventuell avsaknad av sådana fastlagda mål borde myndigheten lämna underlag för statsmakternas ställningstagande.

Det skall i sammanhanget nämnas att samma krav på nedskärning när det gäller anslagstilldelningen ställs på såväl reglerande myndigheter som uppdrags- och anslagsmyndigheter. Sålunda förutsätts att myndigheterna fortlöpande gör rationaliseringar och omprioriteringar i verksamheten.

Utskottets bedömning

I motionen tas upp i huvudsak två problemställningar. Den ena gäller beslutanderätten beträffande sådana tvingande avgifter som, i enlighet med vad som närmare utvecklats tidigare i detta avsnitt, visserligen inte beslutas av riksdagen, men där riksdagen medverkar genom det bemyndigande som är en förutsättning för regeringens befogenhet att föreskriva om avgifterna eller att delegera denna befogenhet vidare till förvaltningsmyndighet. Ett annat problem som motionärerna tar upp gäller formerna för kontroll av att avgifter inte används av statliga myndigheter för att undgå ålagda rationaliseringsmål.

Beträffande den förstnämnda frågan förordar motionärerna en ordning som innebär att beslut om olika slags avgifter av tvingande karaktär skall behandlas som skatter och beslutas av riksdagen.

Utskottet har ovan utförligt redovisat de skäl som legat till grund för utformningen av RF:s regler rörande avgiftsmakten. Det förutsattes, inte minst av praktiska skäl, att delegation inom avgiftsområdet borde komma till stånd i inte obetydlig omfattning samt i enkla former. Detta synsätt har enligt utskottets mening giltighet också i dag. Det bör enligt utskottets mening i de flesta fall vara tillräckligt att riksdagen i samband med att den ger regeringen ett bemyndigande preciserar riktlinjer för avgiftshantering- en i varje särskilt fall. Det finns dock inget hinder i RF mot att riksdagen, om den i ett visst fall skulle finna det lämpligt, går in och beslutar samtliga regler om avgiften.

Utskottet är med hänsyn till det anförda således inte på grundval av vad som anförts i motionen berett ta initiativ till ändring i RF:s regelsystem. Utskottet vill dock framhålla att svårigheter vid tillämpningen inte alltid kan undvikas när det gäller att i praktiken avgöra en pålagas statsrättsliga

karaktär. Utskottet förutsätter att såväl regeringen som de olika utskotten i riksdagen fortlöpande bevakar att intentionerna i RF tillgodoses i det praktiska arbetet med skatte- och avgiftsfrågorna. Utskottet vill också erinra om det allmänna arbete som enligt vad som tidigare redovisats pågår i syfte att förbättra normgivningen.

Den andra frågan som motionärerna tar upp gäller möjligheterna att utnyttja avgiftshöjningar som medel att undgå rationaliseringsmål. Som också framgått av utskottets tidigare redovisning finns det flera möjligheter att i olika sammanhang kontrollera att avgiftsuttagen grundar sig på rationella bedömningar och att riksdagens och regeringens intentioner iaktas. En målmedveten granskning har också för en tid sedan gjorts av taxor och avgifter som fastställts av regeringen. Denna översyn har givetvis också fortsättningsvis stort värde i det löpande arbetet inom regeringskansliet.

Utskottet anser sig för sin del inte f. n. böra förorda några ytterligare åtgärder beträffande myndighetens avgifter. Utskottet vill dock erinra om att olika frågor rörande skatter och avgifter f. n. bereds i finansutskottet med anledning av en motion (1983/84:370) som väckts under den allmänna motionstiden 1984. Enligt vad konstitutionsutskottet erfarit har finansutskottet beslutat inhämta ett yttrande från RRV. Riksdagen kommer således senare att få behandla vissa frågor som har anknytning till avgiftsmakten.

Med hänvisning till vad som nu anförts avstyrker utskottet motion 1982/83:1128.

Nämnder och råd inom statsförvaltningen

Motionen

I motion 1982/83:1122 av Olle Aulin och Gunnar Hökmark (båda m) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen framförts om en översyn av råds- och nämndverksamheten inom statsförvaltningen.

I motionen anförts följande.

Inom de olika departementens verksamhetsområden redovisas ett stort antal råd, nämnder och stiftelser.

Några exempel hämtade från utbildnings- och socialdepartementen är:

<i>Råd</i>	<i>Antal styrelsemedlemmar</i>	<i>Förvaltnings- och administrationskostnader</i>
Statens kulturråd	17 + 44 nämndled.	14,6 milj. kr.
Statens konstråd	10	1,7 milj. kr.
Statens ungdomsråd	15	2,9 milj. kr.

<i>Råd</i>	<i>Antal styrelse-medlemmar</i>	<i>Förvaltnings- och administrations-kostnader</i>
Barnfilmsrådet (ingår i Svenska filminstitutet)		(0,4) milj. kr.
Barnmiljörådet	11	2,6 milj. kr.
Statens handikappråd	19	2,2 milj. kr.

Till de olika råden knyts kanslier av skiftande storlek.

Råden har till uppgift att "främja" viss verksamhet eller "verka för" vissa syften i enlighet med statsmakternas beslut. I vissa fall tjänar råden som något slags styrinstrument över en mängd fristående organisationer. Statens ungdomsråd fördelar t. ex. anslag till ett 70-tal ungdomsorganisationer.

Det är viktigt att administrationen förenklas så långt det är möjligt. Det gäller också rådsverksamhet av här redovisat slag. Förvaltnings- och administrationskostnader för enbart här uppräknade råd belöper sig till över 24 milj. kr. årligen. Frågor som kan ställas är: Behövs alla dessa råd? Kan instruktioner och rutiner förenklas?

Det bör nu vara tid för en översyn av inom statsförvaltningen förekommande råds- eller nämndverksamhet av här exemplifierat slag.

Rådens uppgifter

Flertalet av de organ som redovisas i motionen är trots benämningen råd statliga myndigheter som i form av instruktioner som beslutats av regeringen ombesörjer olika förvaltningsuppgifter inom sina respektive ansvarsområden. Statens kulturråd har enligt sin instruktion (1974:644, omtryckt 1982:604, ändrad 1983:515) till uppgift att främja förverkligandet av målen för den statliga kulturpolitiken. Rådet handlägger ärenden om statliga åtgärder som rör teater, dans och musik, litteratur och folkbibliotek, konst, museer och utställningar samt folkbildning och folkrörelser. Rådet skall varje år granska förslag till anslagsframställningar från andra myndigheter och organ inom nämnda delar av kulturområdet samt göra en sammanfattande bedömning av anslagsbehoven.

Enligt instruktionen för statens konstråd (1965:746, omtryckt 1976:502, ändrad senast 1982:383) har detta råd till uppgift att genom förvärv av konstnärliga arbeten till statens byggnader och andra lokaler för statliga myndigheter verka för att konstnärliga värden införlivas med samhällsmiljön.

Statens ungdomsråd har enligt sin instruktion (1976:527) till uppgift att inom ramen för samhällets kultur- och fritidspolitik främja ungdomens sociala och personliga utveckling. Rådet skall handlägga och utreda frågor om samhällets stöd till ungdomsorganisationerna och verka för en samordning av statliga insatser som avser verksamhet bland barn och ungdom.

Barnfilmsrådet, som tidigare ingått i stiftelsen Svenska Filminstitutet, är numera avvecklat (se prop. 1981/82:111, s. 62). Barnfilmsrådets tidigare

uppgifter handhas i stället av en nämnd för barn- och ungdomsfilm inom Filminstitutet. Denna nämnd har i förhållande till barnfilmsrådet fått vissa vidgade arbetsuppgifter, vilket samtidigt innebär en avlastning för arbetet inom regeringskansliet.

Barnmiljörådet är en central förvaltningsmyndighet med uppgift att handlägga frågor rörande barns miljö och barns säkerhet. Instruktion för barnmiljörådet framgår av särskild förordning (1980:572).

Statens handikappråd skall enligt sin instruktion (1979:421) verka för förbättrade levnadsförhållanden för handikappade och främja samarbetet i handikappfrågor mellan samhällsorganen samt mellan dem och handikapporganisationerna. Rådet, som utses av regeringen, består av ordförande och 17 övriga ledamöter. I rådet ingår företrädare för handikapporganisationerna samt för socialstyrelsen, riksförsäkringsverket, skolöverstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens planverk, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

Utskottets bedömning

De organ som tas upp i den sammanställning som presenteras i motionen är med något undantag myndigheter som svarar för viktiga uppgifter inom sina respektive ansvarsområden.

Som framgått tidigare i betänkandet pågår flera olika verksamheter som syftar till att utveckla den offentliga sektorns organisation och höja effektiviteten. Vad gäller de kostnadsmässiga aspekter som står i förgrunden i motionen vill utskottet peka också på bl. a. den fortlöpande prövning av behoven inom varje verksamhet som sker i samband med den årliga budgetprövningen av anslagen till såväl myndigheter som andra organ med anslag eller bidrag. I samband därmed uppmärksammas rationaliseringsbehov och kan aktualiseras organisatoriska förändringar. Såvitt gäller myndigheterna skall nämnas också den verksamhet som statskontoret och riksrevisionsverket bedriver.

De aspekter på den offentliga verksamheten som framhålls i motionen beaktas således bl. a. i det pågående utredningsarbetet. Prövningen av rådets verksamhet och finansiering sker i olika utskott i riksdagen. Mot denna bakgrund är konstitutionsutskottet inte berett att förorda någon särskild utredningsinsats i det hänseende som motionärerna förespråkar. Utskottet avstyrker motionen.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ordförandeskapet i verksstyrelserna* att riksdagen förklarar motion 1983/84:1413 besvarad med vad utskottet anfört,

2. beträffande *suppleanter i statliga styrelser*
att riksdagen förklarar
a) motion 1982/83:424 och
b) motion 1983/84:1403
besvarade med vad utskottet anfört,
3. beträffande *förenkling av det statliga regelsystemet*
att riksdagen förklarar motionerna 1982/83:420 samt 1983/84:434, yrkandena 1 a) och b), 740, yrkandena 1, 2 och 4—6, 933, 1119, 2135, 2138, såvitt nu är i fråga, och 2473 besvarade med vad utskottet anfört,
4. beträffande *kostnadsberäkningar i propositioner*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:434, yrkande 2, och 2138, såvitt nu är i fråga,
5. beträffande *ekonomisk granskning i särskilda former av lagförslag m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1983/84:371, 434, yrkande 1 c) och 3, 740, yrkande 3, samt 1113,
6. beträffande *länsförvaltning och länsdemokrati*
att riksdagen
a) förklarar motionerna 1982/83:275, 414, 523, yrkande 2, och 1659 samt 1983/84:516, 1109 och 2134 besvarade med vad utskottet anfört,
b) avslår motionerna 1982/83:523, yrkandena 1 och 3, samt 1983/84:1353, yrkande 5, och 1395,
7. beträffande *styrning av statliga företag*
att riksdagen förklarar motion 1983/84:293 besvarad med vad utskottet anfört,
8. beträffande *förläggningen av sammanträden i statliga myndigheter m. m.*
att riksdagen avslår motion 1983/84:739,
9. beträffande *avgiftsmaktens tillämpning*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1128,
10. beträffande *nämnder och råd i statsförvaltningen*
att riksdagen avslår motion 1982/83:1122,
11. beträffande proposition 1983/84:100
att riksdagen beslutar att vad som anförts i propositionen i här aktuella delar (bil. 2, punkt 4, s. 6; bil. 15, s. 5—22; bil. 15, punkt B. Länsstyrelserna m. m., s. 34 och 38—44) inte skall föranleda något riksdagens uttalande i den mån det inte berörts vid behandlingen av motionsyrkandena.

Stockholm den 27 mars 1984

På konstitutionsutskottets vägnar
OLLE SVENSSON

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Yngve Nyquist (s), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Kurt Ove Johansson (s), Kerstin Nilsson (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Sture Thun (s), Anita Modin (s), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp), Ingvar Björck (s), Bengt Kindbom (c) och Mari-Ann Johansson (vpk).

Reservationer

1. Förenkling av det statliga regelsystemet (mom. 3)

Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 22 som börjar "Inriktningen av" och på s. 23 slutar "nu anført" bort ha följande lydelse:

Motionerna 1982/83:420 samt 1983/84:434, yrkandena 1 a) och b), 740, yrkandena 1, 2 och 4—6, 2138, såvitt nu är i fråga, och 2473 innehåller åtskilliga konstruktiva förslag om hur ett intensifierat avregleringsarbete bör bedrivas. I viss mån sammanfaller inriktningen av de i motionerna förordade åtgärderna med det arbete som igångsatts av regeringen, men den avviker samtidigt på väsentliga punkter.

I motion 2138 förordas flera olika åtgärder som enligt utskottets mening utgör viktiga utgångspunkter för ett framgångsrikt avregleringsarbete. Enligt motionen bör ett första element i en planmässig avreglering vara att riksdagen inte beslutar om reglerande bestämmelser om det inte klart framgår att fördelarna överstiger de samlade kostnaderna. Motionärerna betonar också att riksdagen inte bör använda ramlagstiftning som möjliggör för verkställande myndigheter att utvidga ett regelkomplex i efterhand genom tillämpningsföreskrifter. Vidare framhålls i motionen bl. a. vikten av att näringslivsorganisationer ges möjligheter att lägga fram sina förslag.

Det är enligt utskottets mening nödvändigt att regeringen omprövar frågan om inriktningen av det fortsatta avregleringsarbetet med hänsyn till de förslag som lagts fram i motionerna och att den därvid framlägger förslag som tillgodoser de grundläggande krav på det fortsatta arbetet som anges i bl. a. motion 2138.

Utskottet föreslår att riksdagen ger regeringen till känna vad utskottet nu anført. Utskottet anser att motionerna 1983/84:933, 1119 och 2135 väsentliga delar får anses tillgodosedda med vad utskottet anført.

dels att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *förenkling av det statliga regelsystemet* att riksdagen

a) med bifall till motion 1983/84:2138, såvitt nu är i fråga, och med anledning av motionerna 1982/83:420, 1983/84:434, yrkandena 1 a) och b), 740 yrkandena 1, 2 och 4—6, och 2473 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anført rörande motionerna,

b) förklarar motionerna 1983/84:933, 1119 och 2135 besvarade med vad utskottet anfört.

2. Förenkling av det statliga regelsystemet (mom. 3)

Karin Ahrland (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 22 som börjar "Inriktningen av" och på s. 23 slutar "nu anfört" bort ha följande lydelse:

Folkpartiets partimotion 1983/84:1119 innehåller en redovisning av grundläggande krav som måste ställas för att ett arbete syftande till minskad lagstiftning och annan reglering skall bli framgångsrikt. Det gäller bl. a. de krav som bör ställas på redovisning av lagstiftningsförslags konsekvenser i olika hänseenden, möjligheten att finna alternativa styrmedel i stället för reglering, m. m.

Utskottet anser att det fortsatta arbetet bör ha den inriktning som förordas i motionen. Det arbete som pågår inom regeringskansliet har i många avseenden en annan uppläggning. Enligt utskottets mening är det därför nödvändigt att riksdagen fattar beslut om sådan inriktning av arbetet som förordas i motion 1119. Riksdagen bör därför bifalla motionen. Vidare vill utskottet framhålla att en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet.

Enligt utskottets mening kan de övriga motioner som väckts rörande avreglering, m. m. i flera avseenden anses tillgodosedda genom att det fortsatta arbetet får den inriktning som utskottet förordat.

dels att utskottets hemställan under moment 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *förenkling av det statliga regelsystemet*

att riksdagen

a) med bifall till motion 1983/84:1119 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande motionen,

b) förklarar motionerna 1982/83:420, 1983/84:434, yrkandena 1 a) och b), 740, yrkandena 1, 2 och 4—6, 933, 2135, 2138, såvitt nu är i fråga, och 2473 besvarade med vad utskottet anfört.

3. Länsförvaltning och länsdemokrati (mom. 6)

Bertil Fiskesjö och Bengt Kindbom (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 40 som börjar "Propositionen ansluter" och slutar "regionala utvecklingsinsatser" bort ha följande lydelse:

I propositionen anför civilministern att i det fortsatta arbetet med länsdemokratifrågorna skall de grundläggande utgångspunkter som länsdemokratikommittén formulerat vara vägledande. Det måste starkt beto-

nas att de av kommittén angivna utgångspunkterna inte får ses isolerat från vilken roll som olika länsorgan skall tilldelas i genomförandet av en utbyggd regional demokrati. Utskottet vill erinra om att länsdemokratikommittén markerade landstingens ställning bl. a. genom att uttala (SOU 1982:24, s. 225) att länsstyrelsen visserligen fick accepteras som naturligt organ för att få bättre samordning, men då under förutsättning att länsstyrelserna stod under ett länsdemokratiskt inflytande genom landstinget som valkorporation vid styrelsevalen. Även övriga länsorgan skulle enligt kommittén, för att främja samordning och bästa resursutnyttjande, stå under landstingets inflytande på samma sätt.

Ett sådant synsätt måste enligt utskottets mening givetvis uppfattas som att landstingen förutsätts få en tongivande roll som företrädare för det folkliga inflytandet i de regionala beslutsprocesserna. Varje tendens i riktning mot att ta ifrån landstingen viktiga uppgifter rubbar samtidigt förutsättningarna för det arbete som länsdemokratikommittén inlett.

Enligt utskottets mening har landstingets viktiga roll mot den angivna bakgrunden inte tillräckligt beaktats i det arbete som redovisats i budgetpropositionen. Som påpekas i centerpartiets partimotion torde t. ex. det uppdrag som regeringen lämnat statskontoret inte beröra demokrati- och inflytandefrågor.

För att det fortsatta arbetet inte skall få en inriktning som avlägsnar sig långt från grundläggande tankar inom länsdemokratikommittén bör enligt utskottets uppfattning regeringen få riksdagens uppdrag att göra ett förnyat ställningstagande rörande det fortsatta arbetet i länsdemokratifrågan och därvid se till att landstingens roll lyfts fram i större utsträckning. Ett program för överförande av nya betydelsefulla uppgifter till landstingen, vilket förordas i centerns partimotion, är enligt utskottet angeläget. Inom ramen för ett sådant program bör även övervägas åtgärder av det slag som föreslås i motionerna 1983/84:523 och 1983/84:1395.

Vad utskottet nu anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *länsförvaltning och länsdemokrati*
att riksdagen
 - a) = utskottet,
 - b) med bifall till motion 1983/84:1353, yrkande 5, och med anledning av motionerna 1982/83:523, yrkandena 1 och 3, samt 1983/84:1395 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört rörande motionerna.

4. Avgiftsmaktens tillämpning (mom. 9)

Anders Björck (m), Bertil Fiskesjö (c), Hans Nyhage (m), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Elisabeth Fleetwood (m), Karin Ahrland (fp) och Bengt Kindbom (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 48 som börjar "Beträffande den" och på s. 49 slutar "motion 1982/83:1128" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av motionen anföra följande.

Distinktionen mellan skatter och avgifter har en avgörande betydelse när det gäller de former i vilka dessa pålagor skall beslutas. Till ledning för hur en pålaga skall klassificeras i ett visst fall finns uttalanden i motiven till RF. Uttalandena bygger på vissa allmänna principer och lämnar därför utrymme för att det i enskilda fall kan uppkomma svårigheter vid bedömningarna. Detta innebär en risk för att praxis utvecklas i en riktning som avlägsnar sig från de intentioner som ligger bakom RF:s regler om skatter och avgifter. Detta kan föranleda en förskjutning i beskattningsrätten som inte varit avsedd vid tillkomsten av gällande regler. Detta kan inte accepteras.

Enligt utskottets mening är det angeläget att regeringen gör en utvärdering av praxis på detta område och att den lägger fram förslag i syfte att säkerställa att intentionerna i RF tillgodoses. Regeringen bör även lägga fram förslag om att pålagor skall betecknas i enlighet med sin statsrättsliga karaktär, vilket i dag inte är fallet beträffande vissa skatter som betecknas som avgifter. Beteckningen avgift bör som regel endast användas när uttaget motsvaras av en direkt till avgiften knuten motprestation från samhällets sida.

Det är enligt utskottets mening nödvändigt att regeringen i det sammanhanget också tar ställning till eventuellt behov av åtgärder i syfte att förhindra att avgiftshöjningar kan utnyttjas i syfte att undgå av riksdag och regering uppsatta rationaliseringsmål.

Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under moment 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *avgiftsmaktens tillämpning*

att riksdagen med anledning av motion 1982/83:1128 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Kostnadsberäkningar i propositioner (mom. 4)

Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anför:

Vi biträder i sak motionärernas uppfattning om att det är väsentligt att bestämmelserna i 3 kap. 2 § RO tolkas så att en ordentlig analys skall ske av alla kostnader. Det blir då möjligt att väga kostnader mot avsedda fördelar.

Utskottet har pekat på det angelägna i att också andra kostnader än statens redovisas i den mån detta är av vikt för riksdagens bedömningar. Vi vill understryka vikten av att så verkligen sker. Enligt vår mening

förekommer det i dag över huvud taget stora brister vad gäller beräkningen av de kostnader som förslag som föreläggs riksdagen kommer att medföra för olika parter.

2. Ekonomisk granskning i särskilda former av lagförslag (mom. 5)

Anders Björck, Hans Nyhage, Gunnar Biörck i Värmdö och Elisabeth Fleetwood (alla m) anför:

Motionärerna aktualiserar ett besvärande förhållande i den ekonomiska beslutsprocessen, nämligen att riksdagen visavi statsförvaltningen i övrigt många gånger är sämre ställd när det gäller möjligheten att i sitt arbete utnyttja gediget kunnande av objektiv ekonomisk och teknisk expertis. Det är med hänsyn till bl. a. de villkor som riksdagen arbetar under förenat med praktiska svårigheter att generellt finna lämpliga former för hur detta problem skall lösas. Under alla förhållanden måste riksdagen dock tillförsäkras möjligheten till olika former av kvalificerad och oberoende ekonomisk expertis i samband med sin behandling av frågor som leder till ekonomiska konsekvenser.

3. Länsförvaltning och länsdemokrati (mom. 6)

Karin Ahrland (fp) anför:

Utvecklingen mot vidgad länsdemokrati bör fortsätta. Ett viktigt steg i den riktningen togs genom beslutet (prop. 1976/77:19, KU 1976/77:12, rskr 1976/77:27) att samtliga ledamöter i länsstyrelsernas styrelser utom ordföranden skulle utses av landstingen. Härigenom gavs ett principiellt och praktiskt betydelsefullt erkännande åt grundsatsen att det inte är regeringen utan länsbefolkningen som genom sina valda ombud skall ange ramarna för länens utveckling. Starka skäl talar för att samma princip tillämpas även i fråga om andra statliga länsorgan. Frågan om sammansättningen av länsnämnderna innefattas i det uppdrag som givits åt verksamhetskommittén. Även demokratiberedningen kan vid sina överväganden om en ny kommunallag komma att beröra landstingens roll som valkorporationer för statliga organ. Andra länsdemokrati frågor berördes också av demokratiberedningens uppdrag. Något initiativ från riksdagen är därför f. n. inte påkallat.

4. Länsförvaltning och länsdemokrati (mom. 6)

Marie-Ann Johansson (vpk) anför:

Konstitutionsutskottet ansluter sig till de bedömningar som görs i propositionen angående inriktningen av det fortsatta arbetet med länsdemokrati frågorna. På vissa punkter är jag tveksam om den angivna inriktningen är tillräcklig. Jag utgår dock ifrån att sista ordet inte är sagt i hithörande frågor. Civilministern anför också i propositionen att länsnämnderna liksom länsstyrelsen kan komma att påverkas genom förslag från pågående utredning.

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	1
<i>Propositionen</i>	2
<i>Motionsyrkandena</i>	2
<i>Utskottet</i>	6
Inledning	6
Statliga myndigheters styrning	7
Budgetpropositionen	7
Verksledningskommittén	8
Motionen	9
Utskottets bedömning	10
Suppleanter i statliga styrelser	10
Motionerna	10
Frågornas tidigare behandling	11
Utskottets bedömning	12
Förenkling av det statliga regelsystemet	13
Utredningar, m. m.	13
Motionerna	16
Utskottets bedömning	22
Kostnadsberäkningar i propositioner	23
Gällande bestämmelser	23
Motionerna	24
Utskottets bedömning	24
Ekonomisk granskning i särskilda former	24
Motionerna	24
Tidigare behandling	26
Utskottets bedömning	27
Länsförvaltning och länsdemokrati	28
Bakgrund	28
Regional samverkan — försöksverksamheten i Norrbotten	28
Länsdemokratikommitténs förslag	29
Motionerna	35
Utskottets bedömning	39
Styrning av statliga företag	41
Motioner	41
Tidigare behandling, m. m.	41
Utskottets bedömning	42
Förläggningen av sammanträden i statliga myndigheter m. m.	42
Motionen	42
Utskottets bedömning	42
Avgiftsmaktens tillämpning	43
Motionen	43
Grundlagsregleringen	43

Viss annan reglering	46
Taxefastställelse, m. m.	47
Utskottets bedömning	48
Nämnder och råd inom statsförvaltningen	49
Motionen	49
Rådens uppgifter	50
Utskottets bedömning	51
<i>Utskottets hemställan</i>	51

Reservationer

1. Förenkling av det statliga regelsystemet (m)	53
2. Förenkling av det statliga regelsystemet (fp)	54
3. Länsförvaltning och länsdemokrati	54
4. Avgiftsmaktens tillämpning (m, c, fp)	55

Särskilda yttranden

1. Kostnadsberäkningar i propositioner (m)	56
2. Ekonomisk granskning i särskilda former (m)	57
3. Länsförvaltning och länsdemokrati (fp)	57
4. Länsförvaltning och länsdemokrati (vpk)	57

