Finansutskottets betänkande 1985/86:4

om statsförvaltningens användning av ADB m. m. (prop. 1984/85:225, delvis)

FiU
1985/86:4

Sammanfattning

Utskottet tar i detta betänkande ställning till förslaget i proposition 1984/85:225 att ombilda datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) till aktiebolag och i samband därmed inrätta en nämnd med uppgift att vara huvudman för statens person- och adressregister (SPAR).

Vänsterpartiet kommunisterna avstyrker i motion 1985/86:33 förslagen i propositionen. I motioner väckta av företrädare för de borgerliga partierna – motionerna 1985/86:34 (c), 1985/86:35 (fp), 1985/86:36 (m) och 1985/86:37 (m) – godtas förslaget att ombilda DAFA till aktiebolag medan förslaget att inrätta en ny myndighet för SPAR avvisas. Motionärernas uppfattning är att huvudmannaskapet kan fullgöras av datainspektionen (motion 34) eller av statskontoret (motion 36). I motion 37 och i motion 1984/85:2233 från den allmänna motionstiden anförs att fler statliga dataservicebyråer bör kunna ombildas till aktiebolag och även privatiseras.

Utskottet tillstyrker förslaget om ändrad verksamhetsform för DAFA och inrättandet av en nämnd för SPAR. Yrkandena i de nämnda motionerna som behandlar dessa frågor avstyrks av utskottet.

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet

dels proposition 1984/85:225 om statsförvaltningens användning av ADB m. m. i vad avser hemställan under 1 och 2,

dels följande med anledning av propositionen väckta motioner:

1985/86:33 av Lars Werner m. fl. (vpk) i vad avser yrkande 1,

1985/86:34 av Bengt Kindbom m. fl. (c),

1985/86:35 av Björn Molin (fp) och Margitta Edgren (fp) i vad avser yrkande 2,

1985/86:36 av Gunnar Hökmark (m) i vad avser yrkande 1,

1985/86:37 av Lars Tobisson m. fl. (m) i vad avser yrkandena 3 och 4,

dels den under allmänna motionstiden väckta motionen

1984/85:2233 av Lars Tobisson m. fl. (m) om åtgärder för att åstadkomma kostnadssänkningar inom den offentliga sektorn i vad avser yrkande 3.

Utskottet kommer att behandla övriga delar av proposition 225 jämte motioner i sitt betänkande 1985/86:5 om datapolitik.

Propositionen

I proposition 1984/85:225 har regeringen – efter föredragning av statsrådet Bo Holmberg – föreslagit riksdagen att

1. godkänna att datamaskincentralen för administrativ databehandling ombildas till ett aktiebolag,

2. godkänna i propositionen angivna riktlinjer för att en myndighet inrättas med uppgift att svara för huvudmannaskapet för det statliga person- och adressregistret (SPAR).

I proposition 225 föreslås att datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) ombildas till ett statligt aktiebolag.

Enligt föredragandens uppfattning skall DAFA inte ha myndighetsuppgifter av samordningskaraktär eller huvudmannaskap för sådana register som t. ex. SPAR. DAFA kan därmed koncentrera sig på den serviceinriktade verksamhetsdelen. Denna bör inte ges någon monopolställning inom den statliga sektorn utan bör bedrivas på affärsmässiga grunder och i konkurrens med andra dataservicebyråer och driftformer. Verksamheten bör bedrivas enligt företagsekonomiska grunder med lönsamhet som mål och med krav på marknadsmässig avkastning på insatt kapital.

Myndighetsuppgifter av samordningskaraktär bör enligt föredraganden i första hand koncentreras till regeringens stabsorgan. Det är angeläget att de olika statliga organen inom ADB-området renodlar sina arbetsuppgifter så att inte dubbelarbete förekommer. Samordningsuppgifter inom den civila statsförvaltningen vad avser ADB bör därför läggas på statskontoret. DAFA bör därmed inte ha någon samordningsuppgift.

När det gäller utpräglade myndighetsuppgifter av typen huvudmannaskap för olika system berörs i propositionen särskilt frågan om SPAR.

Flera skäl talar för att huvudmannaskapet bör läggas på en statlig myndighet. Hur den framtida behandlingen av myndigheternas information m. m. berörs är ett av DOK:s utredningsuppdrag. I propositionen föreslås därför en lösning som bör tillämpas övergångsvis i avvaktan på DOK:s förslag och statsmakternas efterföljande ställningstagande. Myndigheten bör vara fristående från såväl sakansvarig myndighet som drift- och försäljningsorganisation. Vidare bör myndigheten – en nämnd – vara så liten som möjligt och hämta sina kansliresurser från statskontoret.

Föredraganden avser att snarast återkomma till regeringen med förslag att ge statskontoret i uppdrag att närmare studera de praktiska frågorna i samband med myndighetens formella inrättande.

Motionerna

Ombildning av DAFA till ett aktiebolag m. m.

1985/86:33 av Lars Werner m. fl. (vpk), vari hemställs

1. att riksdagen avslår propositionen i vad avser hemställan om DAFA:s ombildning till aktiebolag.

1985/86:37 av Lars Tobisson m. fl. (m), vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1985/86:23 – hemställs

3. att riksdagen hos regeringen begär en samlad redovisning av grunderna för och inriktningen av statens engagemang på datatjänstområdet,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om ombildning till aktiebolag och privatisering av vissa datatjänstorganisationer.

1984/85:2233 av Lars Tobisson m. fl. (m), vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1984/85:2232 – hemställs

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag om hur en minskning av statens engagemang på datatjänstområdet skall ske.

Inrättande av en myndighet med uppgift att svara för huvudmannaskapet för SPAR

1985/86:34 av Bengt Kindbom m. fl. (c), vari hemställs

1. att riksdagen beslutar att avslå propositionen i den del som avser riktlinjer för en myndighet med uppgift att svara för huvudmannaskapet för det statliga person- och adressregistret (SPAR),

2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna att myndighetsfunktionerna för det statliga person- och adressregistret (SPAR) skall utövas av datainspektionen.

1985/86:35 av Björn Molin (fp) och Margitta Edgren (fp), vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1985/86:25 – hemställs

2. att riksdagen i avvaktan på DOK:s förslag avslår förslaget i proposition 1984/85:225 att inrätta en ny myndighet i anslutning till statskontoret.

1985/86:36 av Gunnar Hökmark (m), vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1985/86:26 – hemställs

1. att riksdagen avslår förslaget i proposition 1984/85:225 om att inrätta en ny myndighet för aktiv statlig informationsförmedling, med huvudmannaskapet för SPAR.

Utskottet

DAFA har i dag både myndighetsuppgifter och serviceinriktad verksamhet. Den sistnämnda verksamheten innebär bl. a. att DAFA ansvarar för driften av större ADB-system åt andra myndigheter. Men DAFA åtar sig uppdrag även utanför statsförvaltningen och är en av landets största dataservicebyråer. De myndighetsuppgifter som tilldelats DAFA är främst samordningsupp-

gifter av typen teknisk samordning av statens datordrift, datakommunikation, datautrustning och programvaror. DAFA har även huvudmannaskapet för SPAR. DAFA skall som myndighet vara ekonomiskt självbärande.

Ombildning av DAFA till aktiebolag

I propositionen föreslås att DAFA ombildas till aktiebolag och att DAFA på grund av detta inte längre skall fullgöra några myndighetsuppgifter. Förslaget avvisas i *motion 33* (vpk) med motiveringen att det är olämpligt att organisera DAFA som en konventionell affärsverksamhet. Motionärerna framhåller att effektivitetskriteriet i offentlig förvaltning måste ha ett annat och mångsidigare innehåll än i privat företagsamhet. Effektivitet skall råda inte enbart ur användarsynvinkel utan även med hänsyn till de krav som offentlighetsprincipen ställer på tillgänglighet av uppgifter.

Utskottet anser i likhet med motionärerna att de problem som rör tillgänglighet av uppgifter, kravet att uppfylla offentlighetsprincipen å ena sidan och hänsyn till den personliga integriteten å den andra, är frågor av största vikt. Utskottet behandlar dessa frågor utförligare i betänkande FiU 1985/86:5. Utskottet vill i detta sammanhang endast erinra om att data- och offentlighetskommittén (DOK) i tilläggsdirektiv (Dir. 1984:48) fått i uppdrag att överväga åtgärder för att vid användningen av ADB-system underlätta för allmänheten att utnyttja de insynsmöjligheter som offentlighetsprincipen ger.

Utskottet delar emellertid inte motionärernas uppfattning att ombildningen av DAFA till ett aktiebolag kan komma i konflikt med allmänhetens krav på tillgänglighet av data. Att dessa krav uppfylls är en uppgift för den myndighet som tilldelats huvudmannaskapet för ett register. Det bör i detta sammanhang understrykas att efter det att DAFA ändrat associationsform skall DAFA inte längre åläggas myndighetsuppgifter.

Utskottet delar föredragande statsrådets uppfattning att DAFA bör koncentrera sin verksamhet till den serviceinriktade delen. DAFA bör ha en renodlat affärsmässig roll och bedriva sin verksamhet i konkurrens med andra dataservicebyråer. Den lämpligaste verksamhetsformen är därvid bolagsformen.

DAFA:s viktigaste kunder blir emellertid alltjämt de statliga myndigheterna. Att DAFA i sitt arbete håller en fortsatt nära kontakt med dessa myndigheter, och kanske då främst med regeringens stabsmyndigheter, är av stor vikt för den fortsatta utvecklingen av den administrativa databehandlingen.

Utskottet tillstyrker propositionens förslag att ombilda DAFA till aktiebolag och avstyrker motion 33 yrkande 1.

I motion 37 av Lars Tobisson m. fl. (m) tillstyrks förslaget att ombilda DAFA till aktiebolag, men motionärerna ställer sig tveksamma till regeringens intentioner att låta DAFA och delar av Statskonsult AB gå samman till ett företag. Om ett statligt företag av denna omfattning hamnar i en situation där det inte klarar konkurrensen från andra, mindre och mer marknadsflexibla privatägda enheter, föreligger det enligt tidigare erfarenheter risk att uppdrag och stödbeställningar styrs dit. Detta skulle, menar motionärerna,

snedvrida konkurrenssituationen ytterligare på en redan känslig marknad. I motionen framhålls även att en samlad bedömning bör göras av statens engagemang inom databehandlingsområdet. Fler statliga datacentraler än DAFA bör kunna ombildas till aktiebolag, privatiseras och drivas på affärsmässiga grunder. Ett yrkande med denna innebörd återfinns också i motion 1984/85:2233 av samma motionärer, som utskottet behandlar i detta sammanhang.

Utskottet vill med anledning av dessa yrkanden anföra följande.

Utöver DAFA finns det ett flertal andra offentliga myndigheter eller organisationer som utför administrativ databehandling. Den databehandling som dessa myndigheter utför utgör antingen bearbetning av sådan statistik som myndigheten är ålagd att insamla (t. ex. SCB) eller sådan databehandling som främst är avsedd att täcka den egna eller andra myndigheters behov.

Vad gäller ett framtida samarbete eller samgående mellan DAFA och statskonsultkoncernen anser utskottet att ett sådant bör övervägas. Som framhålls i propositionen bör en samverkan mellan det i aktiebolagsform drivna DAFA och Statskonsult AB leda till breddning av verksamhetsfältet och till att staten skapar en slagkraftig heltäckande serviceverksamhet på dataområdet. Genom ett sådant samgående får staten – i likhet med flera stora företagskoncerner – tillgång till en egen servicebyrå inom ADB-området. Utskottet delar den uppfattning som framförs i propositionen att ett statligt ägande inom detta område gör det möjligt att inom den statliga sektorn tillgodose de statliga verkens grundläggande behov av dataservice.

Enligt utskottets mening finns det inte anledning att i detta sammanhang överväga huruvida fler statliga databehandlingsenheter bör ombildas till aktiebolag. Mot bakgrund av vad utskottet här anfört avstyrker utskottet motion 37 yrkandena 3 och 4 samt motion 2233 yrkande 3.

DAFA:s myndighetsuppgifter. Huvudmannaskapet för SPAR

Två centrala myndighetsuppgifter åvilar DAFA. DAFA svarar för samordningsuppgifter innebärande ansvar för teknisk samordning av statens datordrift, datorutrustning o. d. och är samtidigt huvudman för vissa system eller basregister av typ informations- och faktabaser, t. ex. SPAR.

Utskottet delar den uppfattning som framförs i propositionen att DAFA vid en ombildning till aktiebolag inte bör ha myndighetsuppgifter av samordningskaraktär eller huvudmannaskap för sådana register som SPAR. Att samordningsuppgifterna därvidlag flyttas över till ett av regeringens stabsorgan – statskontoret – finner utskottet vara en lämplig åtgärd.

Vad gäller huvudmannaskapet för SPAR vill utskottet anföra följande.

Ett huvudmannaskap för ett register – dvs. det totala ansvaret för registrets användning, bearbetning och innehåll – är oberoende av vem som utför den ADB-tekniska driften av registret. För de större registren är vanligen den myndighet som är den främste av användarna av registret huvudman. Som exempel kan nämnas SLÖR – det statliga lönesystemet – med statens löne- och pensionsverk (SPV) som huvudman och system S – den civila statsförvaltningens system för bokföring och redovisning – med

RRV som huvudman. När det gäller SPAR är det emellertid inte möjligt att utpeka en särskild myndighet som dominerande användare av registret. Det har därför setts som naturligt att DAFA, som handhar den tekniska driften av detta register, också utövar huvudmannaskapet för registret.

I propositionen föreslås att en nämnd inrättas med uppgift att vara huvudman för SPAR.

Frågan om huvudmannaskap för SPAR behandlas i *motion 34* av Bengt Kindbom m. fl. (c), *motion 35* av Björn Molin (fp) och Margitta Edgren (fp) samt i *motion 36* av Gunnar Hökmark (m).

I *motion 35* avstyrks förslaget att inrätta en ny nämnd för SPAR. Enligt motionärerna bör permanenta organisationsförslag hållas vid en miniminivå till dess att DOK har avslutat sitt arbete. Någon alternativ placering av huvudmannaskapet för SPAR anges inte i motionen.

I *motionerna 34* och *36* förordas att SPAR får en ny huvudman vid en ombildning av DAFA. Förslaget att inrätta en ny nämnd avvisas emellertid av motionärerna. I motion 34 föreslås i stället att huvudmannaskapet skall utövas av datainspektionen medan i motion 36 statskontoret anges som lämplig myndighet att tillfälligt handha denna uppgift. I motion 36 framhålls att det är orimligt att, samtidigt som man utreder frågan om myndigheter bör sälja sin information, inrätta en ny myndighet för att detta skall kunna ske.

Enligt utskottets mening måste förslaget i motion 34 att datainspektionen skall vara huvudman för SPAR avvisas. Datainspektionen är den myndighet som bl. a. skall övervaka att de författningar och lagar som gäller för de myndigheter som handhar olika register och system efterlevs. Att ålägga datainspektionen huvudmannaskapet för SPAR leder i detta fall till en intressekonflikt genom att övervakningsfunktionen och förvaltningsuppgiften läggs på samma myndighet.

Att förlägga huvudmannaskapet för SPAR till statskontoret, som föreslås i *motion 36*, innebär att uppgifter läggs på statskontoret som ligger utanför statskontorets egentliga arbetsområde. Statskontoret är ett stabsorgan till regeringen som främst har utrednings- och samordningsuppgifter inom sitt verksamhetsområde. Enligt utskottets mening bör därför, som också föreslås i propositionen och i motion 35, en ny nämnd tillfälligt inrättas med uppgift att vara huvudman för SPAR. Enligt utskottets mening bör nämndens personalresurser kunna begränsas till en à två personer. I övrigt kan denna tillfälliga nämnd hämta sina kansliresurser från statskontoret.

Vad utskottet nu anfört med anledning av propositionen och motion 35 yrkande 2 om huvudmannaskapet för SPAR bör ges regeringen till känna. Utskottet avstyrker mot denna bakgrund motion 34 yrkandena 1 och 2 samt motion 36 yrkande 1.

Övrigt

Teknikupphandlingen och ansvaret för sårbarhetsfrågorna behandlar utskottet i sitt betänkande FiU 1985/86:5. De övriga frågor som redovisas i proposition 225 föranleder inte någon erinran från utskottets sida.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *ombildning av DAFA till aktiebolag*
att riksdagen med bifall till proposition 1984/85:225 moment 1 och med avslag på motion 1985/86:33 yrkande 1 godkänner att datamaskincentralen för administrativ databehandling ombildas till ett aktiebolag,

2. beträffande *minskning av statens engagemang på datatjänstområdet m. m.*
att riksdagen avslår motionerna 1984/85:2233 yrkande 3 och 1985/86:37 yrkandena 3 och 4,

3. beträffande *inrättande av en myndighet för SPAR*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:34 och 1985/86:36 yrkande 1 och med anledning av motion 1985/86:35 yrkande 2 samt med godkännande av i proposition 1984/85:225 moment 2 angivna riktlinjer för att en myndighet inrättas med uppgift att svara för huvudmannaskapet för det statliga person- och adressregistret (SPAR) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 28 november 1985

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Björn Molin (fp), Roland Sundgren (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Britta Hammarbacken (c), Hans-Eric Andersson (s), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Jörn Svensson (vpk), Leif Marklund (s), Leo Persson (s) och Stina Eliasson (c).

Reservationer

1. Ombildning av DAFA till aktiebolag (mom. 1)

Jörn Svensson (vpk) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet anser" och på s. 5 slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Den offentliga förvaltningens behov skiljer sig kvalitativt från den privata sektorns, varför det är olämpligt att organisera DAFA som en form av konventionell affärsverksamhet. Vad gäller den offentliga förvaltningen måste, som också framhålls i motionen, effektivitetskriteriet definieras utifrån en vidare utgångspunkt än blott affärsmässig lönsamhet.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att regeringens förslag att

ombilda DAFA till ett aktiebolag måste avvisas av riksdagen.

Utskottet vill även framhålla att de fackliga organisationernas klara avrådanden borde ha föranlett försiktighet från regeringens sida med ombildningsförslaget. Det är att bedriva ett högt spel med statliga resurser och verksamheter att omorganisera dem mot de anställdas uttryckliga uppfattning.

Stor vikt måste också fästas vid de avstyrkanden av förslaget, som gjorts av statskontoret, riksskatteverket, data- och offentlighetskommittén, statistiska centralbyrån m. fl. instanser. Det ändamålsenliga i ombildningen sätts starkt i tvivelsmål av dessa myndigheter och organisationer.

DAFA bör sålunda fortsätta sin verksamhet i myndighetsform. Därav följer även att någon ny myndighet med uppgift att svara för huvudmannaskapet för SPAR inte behöver inrättas.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *ombildning av DAFA till ett aktiebolag*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:33 yrkande 1 avslår i proposition 1984/85:225 moment 1 framlagt förslag,

2. Minskning av statens engagemang på datatjänstområdet m. m. (mom. 2)

Rune Rydén, Filip Fridolfsson och Hugo Hegeland (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att en samlad bedömning bör göras av statens engagemang på dataområdet. En sådan bedömning kan sedan vara utgångspunkt för överväganden om vilka statliga datacentraler utöver DAFA, som kan ombildas till aktiebolag och även privatiseras. Det bör i detta sammanhang framhållas att de organisationer inom detta område som staten har ägarintressen i mer än väl tillgodoser statsförvaltningens behov av dataservicetjänster.

De flesta av dessa organisationer som helt eller delvis är statsägda dras med problem av olika slag. Flera av organisationerna tillhandahåller dessutom samma tjänster, dock på olika villkor. Denna dubblering har emellertid inte medfört en effektiv konkurrens mellan organisationerna. Snarare har avsevärda resurser avsatts för att klara ut samarbetsrelationer och gränsdragningar, dvs. i princip en fördelning av den statliga marknaden. Den uppkomna situationen måste ses som ett direkt resultat av att de statliga datatjänstorganisationerna lever skyddade från reell konkurrens från privata servicebyråer. Detta är en viktig orsak till att en stor del av denna verksamhet bör privatiseras.

Motionärerna anför vidare tungt vägande skäl emot den i propositionerna antydda ambitionen att låta DAFA inordnas i statskonsultkoncernen. Enligt utskottets mening finns dessutom skäl att pröva möjligheterna att försälja delar av den verksamhet som bedrivs av DAFA och statskonsultkoncernen.

Vad utskottet här anfört med anledning av motion 2233 yrkande 3 och motion 37 yrkandena 3 och 4 bör av riksdagen ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *minskning av statens engagemang på datatjänstområdet m. m.*

a) att riksdagen med bifall till motionerna 1984/85:2233 yrkande 3 och 1985/86:37 yrkande 3 hos regeringen begär en samlad redovisning av grunderna för och inriktningen av statens engagemang på datatjänstområdet,

b) att riksdagen med bifall till motion 1985/86:37 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om ombildning till aktiebolag och privatisering av vissa datatjänstorganisationer,

3. Inrättande av en myndighet för SPAR (mom. 3)

Britta Hammarbacken (c) och Stina Eliasson (c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Enligt utskottets" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar den uppfattning som redovisas i propositionen att regeringens förslag att omvandla DAFA till aktiebolag innebär ändrade förhållanden vad gäller ansvaret för SPAR.

När SPAR inrättades var det för att begränsa mängden av totalbefolkningsregister. Avsikten var också att begränsa långtgående urval av uppgifter som leder till otillbörligt intrång i den enskildes integritet. I och för sig begränsade uppgifter om inkomst, familjeförhållanden och bostad kan för grupper eller enskilda upplevas som integritetskränkande. Regeringen föreslår att en särskild myndighet bildas för att ansvara för SPAR.

I likhet med vad som framhölls i motionerna 34, 35 och 36 anser inte utskottet att en särskild myndighet bör inrättas för att vara huvudman för SPAR. I avvaktan på DOK:s ställningstagande kan huvudmannaskapet för SPAR i stället tillfälligt under en övergångstid överföras till datainspektionen, som har ansvar för tillstånd och tillsyn enligt datalagen.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *inrättande av en myndighet för SPAR*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:34 och med anledning av motionerna *1985/86:35* yrkande 2 och 1985/86:36 yrkande 1 avslår regeringens förslag i proposition 1984/85:225 moment 2 och som sin mening ger regeringen till känna att myndighetsfunktionerna för det statliga person- och adressregistret (SPAR) skall utövas av datainspektionen.