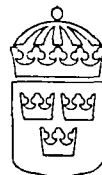


Regeringens proposition

1986/87:99

om ledning av den statliga förvaltningen



Prop.
1986/87:99

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 26 februari 1987 för de åtgärder och de ändamål som framgår av föredragandenas hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Bo Holmberg

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas frågor som gäller riksdagens och regeringens insyn i och styrning av de statliga myndigheternas verksamhet. Härvid behandlas de förändringar i riksdagens insyn i verksamheten som förslagen ger upphov till. Regeringens styrning av myndigheterna och myndigheternas ledning. Särskild uppmärksamhet ägnas också åt myndigheternas produktivitet och den service som myndigheterna ger till medborgarna.

I propositionen konstateras att regeringsformen är en tillräcklig grund för regeringen att styra myndigheterna. Styrningen föreslås dock ändra karaktär. Riksdagens styrning bör sålunda enligt propositionen gälla verksamhetens huvudinriktning. Regeringens krav på myndigheterna bör preciseras. Myndigheterna bör ges större frihet vid verksamhetens utövande. Ansvarsförhållandena bör göras tydligare, framhålls det.

I propositionen föreslås att innan föreskrifter beslutas skall kostnader och övriga effekter bedömas för staten, kommunerna och den privata sektorn.

I propositionen föreslås vidare att försöksverksamheten med treåriga budgetramar drivs vidare. Myndigheterna ges vidare vidgad rätt att utforma sin egen organisation. Det konstateras att denna typ av styrning förutsätter en förstärkt och förbättrad uppföljning av myndigheternas verksamhet. Förslag lämnas om hur detta skall ske.

Förslag lämnas också om att riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets granskningsrätt skall utökas till att omfatta sådan statlig verksamhet som bedrivs i bolags- eller stiftelseform. Lagförslag lämnas angående en sådan vidgad rätt.

Förslag lämnas också om riksrevisionsverkets anslag för budgetåret 1987/88.

I propositionen behandlas dessutom chefsförsörjningen i statsförvaltningen, dvs. de högre chefernas rekrytering, rörlighet och utbildning. Vidare behandlas vissa frågor om lönesättningen av chefer samt en del pensionsfrågor med anknytning till chefsförsörjningen. Regeringen föreslås i propositionen få bemyndigande att inrätta tjänster för tillfälliga uppgifter. Dessutom föreslås ändringar i förordningen om förordnandepension och i tillämpningen av denna.

Enligt propositionen införs i lagen (1976:600) om offentlig anställning regler om en förflyttningsskyldighet för visstidsförordnade verkschefer. En möjlighet att entlediga affärsverkschefer införs också.

I propositionen föreslås att affärsverken skall ledas av styrelser som i egenskap av koncernstyrelser inför regeringen också svarar för verksamheten i de bolag där affärsverken har ett bestämmande inflytande.

Förslag lämnas beträffande arbetsgivarfunktionen för affärsverken och deras bolag.

Bedömningar lämnas angående uppgifts- och ansvarsfördelning mellan verkschef och styrelse i allmänna förvaltningsmyndigheter samt angående styrelsernas sammansättning. Förslag lämnas om personalföreträdarnas ställning.

En redogörelse lämnas för regeringens strävan att öka andelen kvinnliga chefer och andelen kvinnor i statliga myndigheters styrelser.

1 Förslag till

Lag med instruktion för riksdagens revisorer

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens tillämpningsområde

1 § I anslutning till 12 kap. 7 § första stycket regeringsformen meddelas i denna lag föreskrifter för riksdagens revisorer.

Uppgifter

2 § Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen får också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Har statsmedel tagits emot som bistånd till en viss verksamhet, får revisorerna granska hur dessa medel används, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Vid sådan granskning skall revisorerna beakta de särskilda betingelser som kan gälla för verksamheten.

Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är undantagen från revisorernas granskning.

Riksdagen kan besluta om särskilda uppgifter för revisorerna eller föreskriva att en viss verksamhet skall vara undantagen från revisorernas granskning.

3 § Revisorernas granskning skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden.

I enlighet med första stycket skall revisorerna framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Revisorerna har rätt att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden.

4 § Revisorerna skall påtala förhållanden som de anser otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttas med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder. De skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och att effektivisera det statliga förvaltningsarbetet.

Syftet med granskningen skall vara att främja en sådan utveckling att staten av sina insatser på skilda områden får det utbyte som med hänsyn till både kostnader och allmänna samhällsintressen är rimligt.

Organisation

5 § I riksdagsordningen finns föreskrifter om antalet revisorer och om val av revisorer, suppleanter, ordförande och vice ordförande.

För revisorerna skall det finnas såväl en förste som en andre vice ordförande.

6 § Revisorerna kallas till sammanträde av talmannen så snart val av revisorerna har förrättats. Därefter sammanträder de på tider som de själva bestämmer.

7 § Om både ordföranden och de bägge vice ordförandena har förhinder, förs ordet vid sammanträdena av den av de närvarande revisorerna som har varit ledamot av riksdagen längst tid. Om två eller flera har tillhört riksdagen lika länge, har den äldste av dem företräde.

8 § Ärendena skall beredas på tre avdelningar. Varje avdelning består av fyra revisorer och fyra suppleanter.

Ordföranden och vice ordförandena skall vara ordförande på var sin avdelning. Om avdelningarnas sammansättning i övrigt beslutar revisorerna.

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

Ärendenas handläggning

10 § Till grund för arbetet hos revisorerna skall det ligga en granskningsplan över de ärenden som närmare skall undersökas.

Granskningsplanen fastställs årligen av revisorerna, som också får besluta om granskning av ärenden som inte är upptagna på planen.

När granskningsplanen upprättas och när det i övrigt finns skäl till det, skall revisorerna samråda med riksdagens utskott om granskningsverksamheten.

11 § I lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m. finns föreskrifter om revisorernas befogenhet att fordra in de handlingar och övriga upplysningar som de behöver för sin granskning.

12 § Så snart granskningen av ett ärende är avslutad, skall revisorerna besluta i ärendet.

Före beslutet skall revisorerna dock inhämta yttrande av den som har berörts av granskningen eller har speciell sakkunskap i den behandlade frågan, om inte detta av någon särskild anledning är onödigt. Sådana yttranden skall inhämtas i den omfattning som revisorerna anser lämplig med hänsyn till ärendets allsidiga bedömning.

13 § Varje förslag som väcks av en avdelning skall föredras till avgörande i plenum.

14 § Ärendena avgörs efter föredragning i den ordning som revisorerna bestämmer.

Om skiljaktiga meningar uppstår och omröstning begärs, skall revisorerna avge sina röster och dessa antecknas i protokollet.

Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Varje revisor kan reservera sig mot ett beslut genom att låta anteckna avvikande mening i protokollet.

15 § Revisorerna skall hos riksdagen göra de framställningar som de finner befogade med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen.

16 § Revisorerna skall senast den 15 oktober varje år lämna riksdagen en berättelse över sin verksamhet. Berättelsen skall avse tiden den 1 juli—den 30 juni.

17 § Revisorerna fastställer i en arbetsordning de föreskrifter om ärendenas handläggning och om personalens åligganden som behövs utöver denna instruktion.

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

Ersättningar

19 § Särskilda föreskrifter finns om arvoden till revisorerna och suppleanterna.

Under de resor och förrättningar som revisorerna och suppleanterna företar för sitt uppdrag skall de ha ersättning enligt ersättningsstadgan (1971:1197) för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna.

När ersättningen skall beräknas enligt de regler som enligt kollektivavtal gäller för statstjänstemän i allmänhet eller enligt utlandsresereglementet (1953:666), skall riksdagens hus i Stockholm anses som tjänsteställe under den tid då riksmöte pågår. Under andra tider skall bestaden i hemorten anses som tjänsteställe.

Överklagande

20 § I besvärstadgan (RFS 1970:3) för riksdagen och dess verk finns föreskrifter om överklagande av revisorernas beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987, då lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer¹ skall upphöra att gälla.

¹ Kungjord även i SFS 1974:1036.

2 Förslag till Lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Riksrevisionsverket får granska den verksamhet som bedrivs i följande aktiebolag och stiftelser.

Aktiebolag

Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning
Aktiebolaget Svensk Bilprovning
Aktiebolaget Tipstjänst
Aktiebolaget Trav och Galopp
Aktiebolaget Vin- & Spritcentralen
Apoteksbolaget Aktiebolag
Kungliga Dramatiska teatern aktiebolag
Kungliga Teatern Aktiebolag
SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten Aktiebolag
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB
Swedish Geotechnical Systems Aktiebolag
Swedish National Road Consulting Aktiebolag
Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB)
Svensk Kärnbränslehantering Aktiebolag
Svenska Penninglotteriet Aktiebolag
Systembolaget Aktiebolag
V.T.I. Utveckling Aktiebolag
Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag

Stiftelser

Fonden för industriellt samarbete med u-länder
Fonden för industriellt utvecklingsarbete (Industrifonden)
Stiftelsen för framtidsstudier
Stiftelsen Nordiska museet
Stiftelsen Riksutställningar
Stiftelsen Samhall och de regionala stiftelser som ingår i Samhallsgruppen
Stiftelsen Statshälsan
Stiftelsen Svenska institutet
Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet
Stiftelsen Sveriges tekniska museum
Svenska rikskonsorter
Sveriges turistråd

2 § De aktiebolag och stiftelser som nämns i 1 § är skyldiga att på begäran av riksrevisionsverket lämna verket de upplysningar som behövs om den granskade verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Granskningen av verksamheten i Svenska rikskonsorter skall fram till utgången av år 1987 i stället avse verksamheten i Stiftelsen Institutet för rikskonsorter.

3 Förslag till Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Prop. 1986/87:99

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande.

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande *eller bedriver revision. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.*

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

För den vars anställning hos myndigheten har upphört gäller förbudet enligt första stycket att röja eller utnyttja uppgift endast i den utsträckning som följer av 3 § andra stycket lagen (1931:152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens.

8 kap.

10 §

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i af-

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i af-

¹ Lagen omtryckt 1985:1059.

färsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, om det kan antas att den enskilde lider skada om om uppgiften röjs.

färsförbindelse med bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande *eller bedriver revision*, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. *Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.*

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:600) om offentlig anställning¹

dels att nuvarande 7 kap. 9–11 §§ skall betecknas 7 kap. 11–13 §§,

dels att 15 kap. 1 och 2 §§, 16 kap. 2 § samt 17 kap. 1 och 3 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 kap. 9 och 10 §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

7 kap.

9 §

Är chefen för ett statligt affärsverk förordnad för bestämd tid, får han skiljas från sin tjänst före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

10 §

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet än som avses i 9 § och som lyder omedelbart under regeringen förordnad för bestämd tid, får han förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

15 kap.

1 §

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2–4, 9 eller 10 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5 eller 7 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen.

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2–4, 11 eller 12 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5, 7 eller 9 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen.

2 §

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 8 § prövas av regeringen. Frå-

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 8 § till en tjänst som tillsätts

¹ Lagen omtryckt 1986:430.

ga om förflyttning till tjänst som tillsättes av samma myndighet som har anställt arbetstagare prövas dock av myndigheten.

av den myndighet som har anställt arbetstagaren prövas av den myndigheten. Fråga om förflyttning till någon annan tjänst prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 10 § prövas av regeringen.

16 kap.

2 §

Vill arbetstagare söka ändring i beslut enligt 7 kap. 3–5 eller 8 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 eller 2 § eller 13 kap. 2 § andra stycket, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick ta del av beslutet.

Vill *en* arbetstagare söka ändring i beslut enligt 7 kap. 3–5 eller 8–10 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 eller 2 § eller 13 kap. 2 § andra stycket, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick ta del av beslutet.

17 kap.

1 §

Beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, om förflyttning enligt 7 kap. 8 §, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § eller om avskedande enligt 11 kap. får *ej* verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan har förlorats. Detsamma gäller beslut om avgångsskyldighet enligt 7 kap. 3 §, om *ej* annat följer av 2 §.

Beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, om förflyttning enligt 7 kap. 8 §, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § eller om avskedande enligt 11 kap. får *inte* verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan har förlorats. Detsamma gäller beslut om avgångsskyldighet enligt 7 kap. 3 § *eller förflyttning enligt 7 kap. 10 §*, om *inte* annat följer av 2 eller 3 §.

3 §

Beslut om avstängning enligt 13 kap. 1 eller 2 § har omedelbar verkan. I tvist om sådan avstängning äger domstolen dock för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger förordna, att beslutad avstängning skall vara hävd.

Beslut om *skiljande från tjänst enligt 7 kap. 9 § eller om avstängning enligt 13 kap. 1 eller 2 §* gäller omedelbart.

Beslut om förflyttning enligt 7 kap. 10 § får ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det.

I tvist om sådana beslut som avses i första eller andra stycket får domstolen dock för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger bestämma, att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Den nya föreskriften i 7 kap. 9 § får dock tillämpas endast i fråga om sådana förordnanden som börjar löpa efter ikraftträdandet.

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Gustafsson, Hjelm-Wallén, Bodström, Gradin, R. Carlsson, Holmberg, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsråden Holmberg och Johansson

Proposition om ledning av den statliga förvaltningen

Statsrådet Holmberg anför.

Det pågår ett omfattande förnyelse- och utvecklingsarbete i staten, landstingen och kommunerna. Målet är en effektiv offentlig sektor som erbjuder hög kvalitet och god service på medborgarnas villkor. En grund för detta lades i regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse (skr. 1984/85:202, FiU 35, rskr. 407).

De förslag som senare idag presenteras av mig och av statsrådet Johansson syftar till att förstärka riksdagens och regeringens fortlöpande styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas arbete. Huvuduppgiften är därvid att säkerställa att verksamhetens inriktning stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar och att kontrollera att tillfredsställande effekter uppnås med givna ekonomiska ramar för verksamheten.

För detta krävs en tydligare ansvars- och befogenhetsfördelning än idag mellan olika förvaltningsnivåer. En mer medveten delegering i kombination med tydligare mål och riktlinjer, samt förstärkt och förbättrad uppföljning är därvid centrala moment.

Myndigheterna måste ges praktiska möjligheter att omsätta styrsignalerna i handling och få ett stort handlingsutrymme i de angelägenheter där de själva är bäst skickade att besluta.

Innan de konkreta förslagen presenteras vill jag redovisa den grundsyn som ligger bakom förslagen.

1 En effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan

Den offentligt drivna verksamheten svarar i dag för ungefär en tredjedel av landets samlade produktion. En ännu större del av landets samlade inkomster passerar den offentliga sektorn för att finansiera verksamheten eller för att omfördelas mellan medborgare, regioner, kommuner och företag. Det är självklart att den offentliga sektorn måste handskas effektivt med sina resurser.

Detta understryks också av att av verksamheterna nu måste finansieras med den bestämda förutsättningen att nytillskott av resurser inte kan komma ifråga. Befintliga resurser måste utnyttjas effektivare. Omprövning måste till för att vissa prioriterade områden, där behoven fortfarande är stora, skall kunna växa. Jag tänker särskilt på barnomsorgen och äldreomsorgen, men också på insatser av annan karaktär, t. ex. miljöskydd, forskning och insatser för en balanserad regional utveckling.

Den utmaning som de offentliga tjänsteproducenterna nu står inför är att samtidigt både utveckla och förbättra de offentliga tjänsterna och minska deras kostnader. Självklart är detta ingen lätt uppgift. Likafullt måste den utföras.

Förnyelsearbetet måste ske med stor lyhördhet för medborgarnas önskemål. Den offentliga sektorn är demokratiskt styrd. För att behålla en vital och levande demokrati måste demokratins former anpassas till verklighetens förändrade villkor. Jag menar att en offentlig verksamhet i samklang med medborgarnas önskemål idag förutsätter att fler beslut fattas närmare verksamheterna, så att fler kan vara med och påverka det dagliga arbetet.

Förändringarna gäller såväl staten som landstingen och kommunerna

Mina förslag nu gäller den statliga förvaltningen, men förändringar måste ske på alla nivåer. Om brukare och personal får ett större inflytande över t. ex. ett daghem eller ett servicehus stärks medborgarinflytandet. För att inflytandet skall bli meningsfullt måste det emellertid finnas ett ordentligt utrymme för lokala beslut. Varken kommunerna, de statliga myndigheterna eller regeringen och riksdagen får begränsa möjligheterna genom detaljregleringar.

För att garantera att folkviljan får ett genomslag i det fortsatta utvecklingsarbetet i hela den offentliga förvaltningen pågår nu arbete på flera olika fronter.

Det s. k. frikommunförsöket, i nio kommuner och i tre landsting, syftar till att utveckla nya former för samverkan mellan staten och kommunerna. Avsikten är att det skall avlösas av generella författningsändringar för alla landets kommuner och landsting. Både demokratiska skäl och effektivitetsskäl talar för att staten bör minska sin detaljstyrning av kommunerna.

De specialdestinerade statsbidragen är för närvarande föremål för en översyn. En särskild arbetsgrupp i regeringskansliet har i uppgift att studera bidragens effekter. Jag menar att detaljreglering via statsbidragen och de centrala myndigheternas normgivning måste minska. Den centrala reglering som bör finnas kvar skall vara motiverad av nationella mål.

Vidareutveckling av demokratin

I syfte att fördjupa den kommunala verksamhetens medborgerliga förankring avser jag att i ett annat sammanhang under våren 1987 lämna förslag om vidgat inflytande för brukarna av kommunala tjänster, om bättre möjligheter att decentralisera och anpassa den kommunala nämndorganisa-

tionen efter kommunernas skiftande behov samt om förbättrade villkor för partier och förtroendevalda.

Det intensiva arbete som här till pågår för att förbättra myndigheternas service och skapa goda kontakter mellan enskilda och myndigheter handlar ytterst om att vidareutveckla demokratin. Genom en öppnare och mer serviceinriktad inställning kan myndigheterna mer direkt fånga upp medborgarnas anspråk på verksamheten.

När jag i det följande behandlar beslutsfördelningen i staten och vilka förändringar som krävs för att åstadkomma en verksamhet som står i samklang med folkviljan, vill jag stryka under att en effektiv statsförvaltning förutsätter att besluts- och ansvarsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer är tydlig och klar.

2 Statsförvaltningen

Den svenska statsförvaltningen skall vara rättskännande, öppen, effektiv, smidig och serviceinriktad. Dess verksamhet skall vara ett utflöde av folkviljan genom den demokratiska beslutsprocessen.

Statsförvaltningens arbete leds – utom vad gäller riksdagens och kyrkomötets myndigheter – av regeringen. Det ingår i regeringens grundlagsfästa ansvar inför riksdagen att styra de underlydande myndigheterna. I detta har regeringen tilldelats vidsträckt befogenheter. Samtidigt har myndigheternas självständighet givits ett strikt skydd i sådant som rör myndighetsutövning och tillämpning av lag. Offentlighetsprincipen garanterar öppenhet och insyn.

En bärande princip i grundlagen är att folkviljan, sådan den kommer till uttryck i de allmänna valen, skall få ett omedelbart och effektivt genomslag i reformarbete och samhällsförvaltning. För att regeringens ansvar inför riksdagen och riksdagens ansvar inför folket skall få verklig innebörd, måste riksdagen och regeringen ha förutsättningar att bestämma inriktningen av det arbete som bedrivs i förvaltningen.

Men det offentliga åtagandet är vidsträckt. Stora delar av samhällslivet berörs på något sätt av förvaltningens verksamhet. Det är inte helt lätt att i en vittförgrenad och mångfaldig statsförvaltning finna former för styrning, befogenhets- och ansvarsfördelning som är generellt giltiga, enkelt utformade och alltid väl fungerande i det enskilda fallet. Viljan och möjligheten att utöva styrning kan skifta från område till område beroende på verksamhetens art. Att leda en omfattande och mångsidig verksamhet kräver variationsrikedom också i styrmedel och umgängesformer. Enhetlighet bör inte i alla delar eftersträvas.

Två utredningar har uppmärksammat styrproblemen

Med direktiv från olika regeringar har två på varandra följande utredningar – förvaltningsutredningen (i SOU 1983:39) och verksledningskommittén (i SOU 1985:40) – brett analyserat vissa allmängiltiga förutsättningar och problem i den politiska styrningen av den statliga förvaltningen. I väsent-

liga avseenden har de kommit till gemensamma slutsatser om det nuvarande systemets brister. Verksledningskommittén har lagt fram förslag om klarlägganden och utveckling av nya ledningsformer.

Utredningarna noterar att regeringens styrning av myndigheterna brister i effektivitet. Orsakerna kan enligt utredningarna bl. a. sökas i den offentliga verksamhetens volym liksom i strukturella brister i förvaltningens uppbyggnad. Men de kan också sökas i oklara roller för olika förvaltningsnivåer och i en icke ändamålsenlig ansvars- och befogenhetsfördelning mellan olika beslutande instanser.

De förslag jag i det fortsatta presenterar syftar till att skapa större klarhet i dessa senare förhållanden.

Jag delar de båda utredningarnas gemensamma bedömning att regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än i dag. Samtidigt bör myndigheterna ges ansvar och befogenheter som gör det möjligt för dem att effektivt fullgöra de tilldelade uppgifterna. Det är enligt min uppfattning fullt möjligt att förena en mer stringent politisk styrning av förvaltningen med större frihet för myndigheterna att sköta de löpande angelägenheterna. Om grundläggande ansvarsförhållanden klarläggs blir det också lättare att i praktiken fördela uppgifter och befogenheter mellan olika instanser på ett väl avvägt sätt. Det kan därvid ingå som ett praktiskt nödvändigt element att ge myndigheterna stor självständighet även i uppgifter av central politisk betydelse, utifrån väl preciserade mål, under ansvar inför regeringen och under insyn av förtroendevalda på olika nivåer.

3 Förvaltningstraditionen

Statsförvaltningen i Sverige är både självständig och underordnad de politiska beslutsfattarna. Traditionellt har gränsdragningen mellan politik och förvaltning varit skarp. Grundprinciperna har befasts under en lång utvecklingsperiod från 1600-talet och framåt. Att Sverige redan tidigt blev en förvaltningsstat, där statsmakten engagerades i ganska breda samhällsbyggaruppgifter återspeglas trots allt ganska litet i den mer förhärskande förvaltningssyn som länge liknat förvaltningens uppgifter vid domstolarnas. Domaren tolkar och tillämpar givna lagar i enskilda rättsfall. Ämbetsmannen prövar i sin myndighetsutövning fasta regler med begränsade möjligheter till skönsmässiga bedömningar. Rättssäkerheten blir det viktigaste effektivitetskriteriet. Men ämbetsmannen företräder också staten och statens anspråk. I förvaltningstraditionen ligger därmed att en avvägning mellan rättssäkerhetens och effektivitetens krav måste göras.

Unik tudelning mellan regeringsmakt och myndighetsutövning

Enligt denna tradition bör förvaltningen vidare vara självständig och stå fri från de politiska beslutsfattarna. Skiljelinjen har fått sitt organisatoriska uttryck i att regeringens kansli och myndigheterna hålls åtskilda. Denna tudelning mellan regeringsmakt och myndighetsutövning är internationellt

i det närmaste unik och brukar vid sidan av offentlighetsprincipen framhållas som det mest särpräglade draget i svensk statsförvaltning.

Prop. 1986/87:99

Från traditionell myndighetsutövning till samhällsplanering och tjänsteproduktion

De aktiva och nyskapande uppgifter som tillkommer dagens myndigheter blir nya inslag i denna äldre föreställning om en i förhållande till politiken helt neutral och i övrigt strikt judiciellt inriktad ämbetsutövning. 1900-talet, särskilt tiden efter andra världskriget, har sett en väldig expansion i den offentliga verksamheten. Antalet centrala statliga myndigheter har under efterkrigstiden mer än fördubblats, vilket återspeglar hur förvaltningen tagit upp nya ämnesområden. En offentlig förvaltning krävs för att upprätthålla en avancerad industrikonomi och den sociala service ett sådant samhälle kräver.

Förvaltningen och dess tjänstemän har rört sig från den traditionella myndighetsutövningen till produktions-, service- och omfördelningsverksamhet. Myndigheterna har också fått ett långtgående inflytande över samhällsplaneringen. Myndigheternas uppgifter måste ses i ett sammanhang, där deras åtgärder kan få konsekvenser för sittande regering.

Det är inte bara så att effekterna av myndigheternas verksamhet i ökande utsträckning tolkas politiskt. De enskilda tjänstemännen i de självständiga myndigheterna har också större möjlighet att skapa politikens innehåll. I de regler som styr myndigheterna framhålls det numera ofta att de har ett ansvar att följa utvecklingen inom sitt område och ta initiativ till förändringar. Dessutom får lagarna ibland sitt närmare materiella innehåll först sedan de fyllts ut med närmare bestämmelser genom myndigheternas föreskrifter. Ämbetsmän som tidigare sett som sin uppgift att tolka och tillämpa en given och otvetydig lagtext har därigenom fått även andra uppgifter. Medan förvaltningen tidigare främst hade att avgöra ärenden som gällde medborgarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra eller till samhället, har nu många myndigheter vid sidan härav att tillhandahålla tjänster, ekonomiskt stöd, m. m. till medborgare, kommuner, organisationer och företag. Dessa välfärdsfördelande uppgifter är ofta av mycket stor betydelse för den som berörs. Myndigheterna påverkar samhällslivet på olika sätt och med olika styrka och genomslagskraft.

Det gäller nu för myndigheterna att under god hushållning och i nära överensstämmelse med politiskt formulerade riktlinjer nå de mål som riksdagen och regeringen ställt upp. Beroende på myndigheternas skiftande verksamhet formuleras målen och ställs kraven också olika. Gemensamt gäller att produktivitetskraven är höga.

Ett modernt rättssäkerhetskrav kan inte bara innebära att förfarande och beslut hos myndigheterna är korrekta i formell juridisk mening genom att myndigheterna handlägger sina ärenden opartiskt, omsorgsfullt och enhetligt. Det måste också innebära att de lämnar snabba, enkla och entydiga besked och räcker den enskilde en hjälpsam hand. Myndigheternas språk måste vara klart och begripligt.

I myndighetsutövning, servicearbete och samhällsplanering är språket

ett viktigt arbetsredskap. Beslut skall skrivas, information skall lämnas och utredningsresultat och förslag presenteras.

Myndighetsspråket måste förnyas för att motsvara de krav de nya uppgifterna ställer. Det måste gälla utformningen av alla olika typer av texter hos myndigheterna. I arbetet med att förenkla myndigheternas föreskrifter och råd ingår som en viktig del en redaktionell och språklig bearbetning av dessa. Den nya förvaltningslagen ställer krav på ett lättbegripligt språk i myndighetsutövningen.

Språkvårdsutredningen har (Ds C 1985:3) lämnat förslag till en rad åtgärder för förnyelse av myndighetsspråket. Förslagen har fått ett positivt mottagande och några av dem har redan genomförts; en bestämmelse om språket har tagits in i förvaltningslagen, en gemensam skrivregelsamling håller på att utarbetas. Beredning av de övriga förslagen pågår.

Myndigheterna har också ett ansvar för att sprida information om sin verksamhet. I vissa sammanhang kan det vara motiverat att de samordnar informationsinsatserna med andra organ. I årets budgetproposition (prop. 1986/87: 100 bil. 15 sid. 19) aviseras att ställningstaganden till den fortsatta samhällsinformationen skulle presenteras under 1987. Frågan är under beredning i regeringskansliet.

4 Riksdagen, regeringen och myndigheterna

Riksdagen och regeringen fattar styrande beslut om myndigheternas indelning, organisation och uppgifter. Besluten föranleds inte sällan av en ändrad rollfördelning mellan de olika offentliga huvudmännen. Enhetlighet och lika behandling av medborgarna balanseras ständigt mot lokal anpassning och kommunalt självstyre. Med större och bärkraftigare kommuner har möjligheterna till delegering förbättrats. Det råder emellertid en eftersläpning i anpassningen av de statliga myndigheternas uppgifter till dessa nya strukturella förutsättningar.

Olika generella metoder för styrning har utvecklats under senare år. Bl. a. har budgetprocessen förändrats på olika sätt under trycket av minskat finansiellt utrymme. Erfarenheter har vunnits som kan tas till vara i en fortsatt modernisering. En annan viktig iakttagelse är att det uppstått brister i beslutsfördelningen som kan innebära att centrala politiska avvägningar får göras på myndighetsnivån samtidigt som detaljbeslut av administrativ karaktär fattas av regeringen eller riksdagen.

Grundläggande spelregler måste gälla

Det är varken önskvärt eller möjligt att styra de många myndigheterna och deras olikartade verksamheter efter en helt gemensam mall. Den nödvändiga gemensamma stommen av grundläggande spelregler för statens olika organ måste utformas så att den rymmer flexibilitet i förhållande till förvaltningens olika funktioner och handlingsfrihet i förhållande till framtida krav.

I situationer där medborgarna uppfattar myndigheternas handlande som

bristfälligt riktas kritiken ofta mot den centrala politiska ledningen i regeringen och riksdagen. Det bör visserligen vara en strävan att myndigheterna själva skall rätta till brister i umgänget med medborgarna, men det är enligt min mening likafullt ofrånkomligt att regeringen får stå till svars för förvaltningens verksamhet. I vårt demokratiska system är det hos de centrala politiska organen som det slutliga ansvaret skall utkrävas. Ett grundläggande krav på förvaltningen blir då följaktligen att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner. De krympande ekonomiska ramarna för den offentliga verksamheten har skärpt detta krav. Problemen kring styrbarheten ställs därmed i fokus.

Delegering en tvingande nödvändighet

Verksamhetens omfattning är i sig själv ett hanteringsproblem. Delegering har blivit en tvingande nödvändighet. Såväl möjligheten som viljan att styra har därtill i praktiken begränsats av olikartade behov som förutsätter självständighet och ansvar i verksamheten. Krav ställs på specialistkunskande, planmässighet, mångfald, lokal förankring, anpassning till marknadsförhållanden, personalinflytande, goda omvärldskontakter, oberoende kunskapsproduktion, etc. Självständiga, aktiva och framåtblickande myndigheter är nödvändiga i det moderna samhället. Detta innebär i sin tur att det vilar ett stort ansvar på de enskilda myndigheternas ledning och medarbetare.

Bl. a. för att kunna koncentrera sig på övergripande och långsiktiga avgöranden har riksdagen och regeringen överlåtit delar av sin författningensliga beslutskompetens på underställda organ. Att statsförvaltningen i motsvarande mån har blivit mer självständig ter sig uppenbart. Många gånger har detta varit helt avsiktligt. Riksdagen har medvetet kringskurit regeringens och sina egna möjligheter att påverka den löpande verksamheten. Detta är tydligt inom t. ex. kulturpolitikens och mediapolitikens områden. I andra fall har styrbarheten visserligen tillmätts ett positivt värde, men ändå delvis fått stå tillbaka för andra önskemål. Detta gäller t. ex. affärsverken, där såväl omfattningen som verksamhetens karaktär och finansieringsform gjort det nödvändigt att ge verken en vid aktionsram med stor självständighet.

Förvaltningsorgan har ibland fått formen av stiftelser eller bolag. Skälen för detta har varierat men ofta har särskilda krav ställts på självständighet i verksamheten. Stiftelse- och bolagsformerna bör enligt min mening även i framtiden användas just när självständighetsargumenten är starka, men bör samtidigt kombineras med en insyn från riksdagen och regeringen som är bättre än i dag. En fortlöpande uppföljning är angelägen även i de fall en närmare styrning från statsmakternas sida inte befunnits ändamålsenlig för verksamhetens syfte. Insynsutredningen har lämnat förslag (Ds C 1986:5) om hur detta kan ske.

Allmänt gäller att betydande uppgifter efterhand har överförts från de politiska till de administrativa organen utan att de samlade effekterna på det demokratiska systemets funktionsduglighet har prövats.

Under arbetet med 1974 års regeringsform ägnades frågan om den statliga förvaltningens förhållande till riksdagen och regeringen endast begränsad uppmärksamhet. Det har inte minst kommit att framstå som angeläget att studera vad det inneburit att centrala beslutsbefogenheter hos myndigheterna i växande utsträckning överlämnats åt styrelser sammansatta av lekmän. Lekmannastyrelserna har introducerats snabbt i förvaltningen utan att deras roll och ställning riktigt klargjorts. De har inrättats med olika motiv och satts samman på olika sätt. Som instrument för samhällets demokratiskt valda institutioner, att balansera de professionellt tillsatta och administrativt starka tjänstemännen, har de fungerat med varierande framgång. Som forum och form för styrning tycks de ha fungerat väl i vissa typer av statliga myndigheter, men mindre väl i andra.

Det råder över huvud taget en betydande oklarhet om beslutsfördelningen mellan olika förvaltningsnivåer, vilken bl. a. tycks bottna i en grundläggande osäkerhet om vissa konstitutionella förhållanden.

Förvaltningsutredningen lämnade för sin del följande sammanfattande slutomdöme (SOU 1983:39 s. 98).

Den folksuveränitetsprincip som är stadfäst i 1974 års regeringsform och som innebär att de offentliga beslutsbefogenheterna överlämnas stegvis från riksdag till regering och från regering till förvaltning har ännu inte kunnat tränga undan reminiscenserna av den gamla maktodelningsläran.

Samtidigt har beslutskompetens i många sammanhang överlåtits från en nivå till en annan utan att det har konstruerats något system för redovisning och ansvarsutkrävande, vilket bidragit till att hela ansvarsfrågan fördunklats. På flera områden råder därför en påtaglig osäkerhet om vilka rättigheter och skyldigheter som följer med olika politiska och administrativa uppdrag. Denna osäkerhet gäller särskilt 1) regeringens ansvar för förvaltningens verksamhet, 2) förvaltningsmyndigheternas verksamhet och 3) utövandet av föreskriftsmakten.

Bakgrunden till förvaltningsutredningens granskning av den statliga förvaltningens arbetssätt var att konstitutionsutskottet med anledning av motioner i riksdagen uttryckt oro över att den statliga byråkratin blivit för okänslig för riksdagens och regeringens styrsignaler (KU 1977/78:38). Verksledningskommittén, som i stort accepterade förvaltningsutredningens analys och bedömningar, kommenterade för sin del konstitutionsutskottets synpunkter på följande sätt (SOU 1985:40 s. 13):

Sett i ett internationellt perspektiv är denna oro inte överraskande. Vetenskapsmän, samhällsdebattörer och politiker runt om i västvärlden har under årtionden pekat på tendenser i samhällsutvecklingen som alla haft det gemensamt att de försvarar för de politiska makthavarna i industrivärldens demokratier att hålla den växande byråkratin stängden. Den norska maktutredningen klarlade i flera betänkanden under perioden 1978–82 att i det komplicerade mönster av samspel och motspel mellan demokrati, marknad, intressebevakning och byråkrati som formar och förändrar de demokratiskt styrda staterna är det särskilt viktigt att inte den demokratiska kraften försvagas ytterligare. Det är den ensam som ser till helheten och som kan hålla de andra krafterna stängden.

I det komplicerade samhälleliga nätverket av intressen och motintressen kan graden och arten av den styrning som utövas gentemot myndigheterna aldrig vara en gång för alla given. Dynamiken i samhällsutvecklingen gör en löpande omprövning nödvändig. Från tid till annan uppstår emellertid också behov av en mer heltäckande genomlysning av den situation som uppstått som summa av olika delförändringar.

Genom det redovisade utredningsarbetet och ett omfattande remissmaterial finns nu förutsättningar att pröva relationerna mellan riksdagen, regeringen och myndigheter. Som grundåskädning delar jag verksledningskommitténs uppfattning att den demokratiska kraften inte ytterligare får försvagas, den som "ensam ser till helheten och kan hålla de andra krafterna stängna". Det bör emellertid noggrant prövas under vilka förutsättningar och i vilka former det finns störst möjlighet för folkviljan att nå genomslag i myndigheternas egentliga verksamhet.

Folkviljans genomslag skall enligt min mening främst garanteras genom riksdagens och regeringens direkta styrning av den statliga förvaltningen. Detta förutsätter samtidigt en kontinuerlig och kvalitativt god uppföljning av effekterna av riksdagens och regeringens tidigare beslut.

Frågan om förvaltningens *styrbarhet* är naturligtvis vidare än frågan om användningen av olika *styrformer*. Det framstår t.ex. i dagsläget som önskvärt att i långt större utsträckning använda kommunernas kapacitet. Det finns också behov av strukturella förändringar av sådan art som inte kan åstadkommas med bättre fungerande kommunikation mellan myndigheterna och regeringen inom den struktur som nu finns.

Jag delar emellertid inte den uppfattning som förekommer i den politiska och offentliga debatten om regeringen och dess myndigheter och som innebär att enda sättet för en regering att leda den statliga förvaltningen effektivare är att göra den statliga sektorn mindre. En sådan bedömning är både uppgiven och orealistisk. Den statliga sektorn kommer för överskådlig framtid att ha ansvar för en så stor och komplicerad verksamhet att det, oavsett uppfattning om påståendets giltighet, finns anledning att pröva frågan om bättre precision i den politiska ledningen av förvaltningen. Detta gäller enligt min mening oavsett vilka av riksdagens partier som bildar underlag för en regering.

5 Riksdagens och regeringens roller

Riksdagen stiftar de lagar som förvaltningen har att tillämpa och beviljar medel till förvaltningens verksamhet. I övrigt är det främst regeringen som leder förvaltningsmyndigheterna. Regeringen styr riket och ansvarar för detta inför riksdagen. Till regeringens förfogande står förvaltningsmyndigheterna. Riksdagen kontrollerar sedan på olika sätt att regeringens styrande insatser står i överensstämmelse med riksdagens beslut.

Att förvaltningen styrs av beslut fattade i den demokratiska processen och att förvaltningen är öppen ställer särskilda krav på hur den leds och vilka möjligheter till insyn som finns.

I svensk parlamentarisk praxis betonas regeringsmakten starkt. Den traditionen bör givetvis inte hindra att riksdagen aktivt följer tillämpningen av viktiga beslut. Av vikt är också att riksdagens ledamöter får tillfälle att lära känna förvaltningens vardag. Det är å andra sidan mindre lämpligt att riksdagen som beslutsorgan engagerar sig i detaljfrågor om t. ex. myndigheternas inre organisation. Vilka resurser riksdagen anser sig behöva för sin egen uppföljning av beslutens effekter och hur den vill lägga upp sitt arbete är en fråga för riksdagen själv. Regeringen kan dock underlätta riksdagens arbete på olika sätt. Bedömningar och förslag i det följande (bil. 1 och 2) som gäller bl. a. budgetprocessen, revisionen och myndigheternas ledningsfunktioner, är så utformade att de också enligt min bedömning verksamt bör kunna bidra till att riksdagens arbete främjas.

Bättre resultatredovisningar

Det är av centralt intresse att riksdagen får bättre möjligheter att följa utvecklingen inom olika verksamhetsområden och ställa detta i relation till de intentioner som legat bakom tidigare beslut och resurstilldelningar. Avsikten är därför att myndigheterna inom en treårig budgetperiod skall lämna årliga resultatredovisningar avseende verksamhet, produktivitet och effektivitet. Det är angeläget att dessa resultatredovisningar och effektbedömningar får en sådan form och ett sådant innehåll att de ger möjlighet till överblick och jämförelser. Här finns ett starkt behov av förbättringar. Statsrådet Johansson kommer senare att återkomma i denna fråga.

Minskad organisationsstyrning

När förvaltningens organisation ändras är detta ofta ett resultat av förändrade politiska värderingar och prioriteringar. Det finns ett bakomliggande önskemål om att åstadkomma tyngdpunktsförskjutningar eller byta inriktning i en eller flera myndigheters verksamhet.

Huvuddragen i myndigheternas inre organisation läggs fast av regeringen. Men även riksdagen, behandlar vissa organisationsfrågor, huvudsakligen av strukturell natur men emellanåt med detaljerade inslag om sådant som rör t. ex. en myndighets indelning i små organisationsenheter. I vissa fall har riksdagen bundit organisationen av en verksamhet genom bestämmelser i lag.

Det är enligt min mening förenat med klara olägenheter att riksdagen fattar detaljerade beslut gällande myndigheternas sätt att fullgöra sina uppgifter. Inte heller regeringen bör driva styrningsambitionerna så långt att de försvårar för myndigheterna att smidigt anpassa sig till förändrade krav. Det är myndigheterna själva som har de bästa förutsättningarna att avgöra på vilket sätt och i vilka organisatoriska former som uppgifterna skall fullgöras.

Riksdagens beslut om organisationsutformning bör enligt min mening

koncentreras till vad som kan betecknas som förvaltningens struktur. Dit hör frågor om huvudmannaskap, dvs. om en verksamhet skall bedrivas av staten, landstingen eller kommunerna, verksamhetsformer, dvs. om en verksamhet skall bedrivas i form av myndighet, affärsverk, bolag eller stiftelse, finansieringsformer, dvs. om en verksamhet skall finansieras över statsbudgeten eller genom avgifter, liksom övergripande frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning mellan olika myndigheter inom en sektor eller ett politikområde, dvs. beslut om att till skapa, avveckla eller slå samman myndigheter.

Beslut som rör strukturfrågor av denna mer grundläggande natur fattas vanligen av riksdagen med många års mellanrum. Förutsättningarna för verksamheten inom en sektor eller ett politikområde läggs därmed fast för en i de flesta fall ganska lång tidsperiod. Förändring av förvaltningsstrukturen är ett utomordentligt centralt styrmedel för riksdagen. Genom att i organisationsfrågor koncentrera sina beslut till förvaltningens struktur kan riksdagen utöva den strategiska och långsiktiga styrning som i dessa avseenden behövs.

Regeringen har ansvaret för ledningen

Till frågan om riksdagens roll hör också ledamöternas uppgifter i statliga myndigheters styrelser. Det ingår i svensk förvaltningstradition att förvaltningens verksamhet har en bred folklig förankring. I kommunerna sker detta enligt en parlamentarisk modell, även i verkställighetsledet. Modellen är inte generellt överförbar till statsförvaltningen. Framför allt gäller att de krav som regeringsformen ställer på regeringen att aktivt leda de statliga myndigheternas arbete, och det lydadsförhållande som myndigheterna därigenom verkar under, är svåra att förena med en stark ställning för oppositionen om det samtidigt skall inrymmas en möjlighet till reellt ansvarsutkrävande.

Jag finner det olämpligt att placera strikt parlamentariskt sammansatta beslutsorgan mellan regeringen och myndigheterna som i praktiken på riksdagens vägnar tar över det ansvar som grundlagen ålägger regeringen. Det är likaledes principiellt fel att som normalordning placera intressegruppsrepresentanter i ledningsansvariga positioner i myndigheterna enligt en "balansprincip" som skapar det felaktiga intrycket att ledamöterna är utsedda i syfte att vara intressebevakare. Om allmänintresset skall värnas genom beslut av de organ som medborgarna utsett i val kan inte hänsyn till andra intressen tillåtas upphäva denna princip. Det är en annan sak att enligt svensk tradition låta förvaltningens verksamhet utvecklas i dialog med dem som berörs. Insynen bör vara bred och sakkunskapen bör tas till vara där den finns.

Det ingår i bilden att den utveckling som nu pågår med decentralisering och större självständighet för kommunerna stärker de förtroendevaldas ställning i förvaltningen, men den ger också de statliga centralmyndigheterna en roll inriktad i huvudsak mot tillsyn, uppföljning och utveckling, där sakkunskapen starkt markeras. Detta har betydelse för hur ledningsfunktionen i myndigheterna utformas.

Den breda *insynen* i förvaltningens verksamhet bedömer jag ha så stort värde att den bör stadfästas som grundprincip även när det gäller utformningen av de statliga myndigheternas ledningsfunktioner. Samtidigt måste den oklara rollfördelning som gäller i dag bringas att upphöra. Beslutssystemet får inte fördunkla ansvarsförhållandena och skapa oklarhet inför de beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Sannolikt har det periodvis varit svårt för medborgarna att avgöra om ställningstaganden från olika myndigheter vilat på den professionella kunskap myndigheten haft tillgång till eller om de färgats av önskemål att redan på myndighetsnivån sammanjämka värderingar och intressen. När informationsflödet i samhället blivit så omfattande att mängden i sig själv tenderar att bli ett problem för demokratin, är det av synnerlig vikt att informationsgivaren är synlig. Detta gäller inte bara för medborgaren i gemen utan också för de förtroendevalda som i riksdagen på medborgarnas uppdrag förväntas skaffa sig den nödvändiga kunskapen och överblicken. Vid besluten i riksdagen bör därvid inte ledamöterna vara bundna av ställningstaganden som gjorts i fora utanför det parlamentariska systemets ramar. Jag menar däremot att det är av stort värde att ledamöterna får möjlighet att skaffa sig kunskaper genom att aktivt följa verksamheten i enskilda myndigheter.

I det följande kommer jag att redovisa dels de konstitutionella regler som har betydelse för relationerna mellan riksdag, regering och myndigheter, dels vilka förändringar i styrformerna som framstår som angelägna samt de åtgärder med anledning därav som jag föreslår regeringen att vidta. Statsrådet Johansson behandlar frågor som rör förändringar i budgetprocessen samt frågor om löner och pensioner för chefer inom statsförvaltningen.

Statsråden Holmberg och Johansson anmäler sina förslag. Anförandena redovisas i underprotokollen för civil- respektive finansdepartementet.

Statsrådet Holmberg anför.

Med hänvisning till vad jag samt statsrådet Johansson har anfört hemställer jag att regeringen i en proposition

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag nu inledningsvis anfört,

dels förelägger riksdagen vad jag samt statsrådet Johansson i övrigt anfört för de åtgärder och de ändamål som vi har hemställt om.

Regeringen ansluter sig till föredragandenas överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredragandena anfört för de åtgärder och de ändamål som de har hemställt om.

Regeringen beslutar att de anföranden och förslag som redovisas i underprotokollen skall bifogas propositionen som *bilagorna 1* och *2*.

Civildepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1987

Föredragande: statsrådet Holmberg

Anmälan till proposition om ledning av den statliga förvaltningen

1 Inledning

Den offentliga sektorn är, som jag tidigare i dag har anfört, föremål för en intensiv politisk diskussion. I regeringens skrivelse 1984/85:202 om den offentliga sektorns förnyelse (jfr FiU 1984/85:35, rskr. 407) lämnas en redogörelse för dess omvandling och utveckling. I skrivelsen behandlas bl. a. riksdagens och regeringens förhållande till statsmyndigheterna. Därvid anger regeringen en inriktning mot en ökad långsiktighet, en aktivare styrning och en minskad detaljreglering. En förnyelse med den inriktningen skulle ge myndigheterna större frihet att sköta löpande angelägenheter i kombination med ett förstärkt genomslag för riksdagens och regeringens intentioner beträffande verksamhetens inriktning. Jag återkommer här med bedömningar och förslag om åtgärder för den fortsatta förnyelsen av den statliga sektorn.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade jag den 17 augusti 1983 en kommitté (f. d. generaldirektören Sven Moberg, ordförande, riksdagsledamöterna Knut Billing, Anders Dahlgren, Arne Gadd, Grethe Lundblad, Olle Svensson, direktören Per Lindberg, professorerna Olof Ruin och Daniel Tarschys) med uppdrag att utreda frågan om ledningen av de statliga myndigheterna. Enligt direktiven (dir. 1983:48) hade kommittén att utreda frågor som gällde lekmannastyrelsernas ställning, beslutsområde, sammansättning, arbetsformer och ansvar. Kommittén skulle också utreda möjligheterna till alternativa utformningar av myndigheternas ledningsorgan. Kommittén skulle vidare granska förutsättningarna för att skapa statliga koncernbildningar av affärsverken och deras aktiebolag. I kommitténs uppdrag ingick vidare att utreda frågor sammanhängande med chefsförsörjningen på verkschefsnivå. Bl. a. skulle frågan om sättet att utse och entlediga en verkschef behandlas. Vissa utbildningsfrågor skulle också tas upp. Kommittén skulle härutöver behandla frågan om huruvida myndigheternas verksamhet inom rådande konstitutionella system kan styras på ett bättre och smidigare sätt. Förhållandet mellan olika styr- och kontaktformer skulle särskilt övervägas.

Kommittén, som antog namnet verksledningskommittén (C 1983:04), överlämnade den 12 augusti 1985 till mig dels huvudbetänkandet (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, dels betänkandet (SOU 1985:41) Affärsverken och deras företag.

Kommittén har däri, utöver de frågor som här omnämnts, ägnat speciell uppmärksamhet åt frågor som gäller utformningen av budgetprocessen samt behovet av uppföljning och utvärdering i anslutning till budgetprocessen. Revisionens ställning har också behandlats.

Kommittén har sammanställt resultatet av vissa empiriska undersökningar i (Ds C 1985: 16) Fakta om statliga myndigheters ledning.

Verksledningskommitténs betänkanden har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:1* och *1:2*. Sammanställningar av remissyttrandena har publicerats av civildepartementet (Ds C 1986:4 och 1986:7.)

Jag tar här i bilaga 1 upp flertalet av de frågor som verksledningskommittén behandlat. Statsrådet Johansson kommer senare i dag att ta upp vissa frågor som gäller budgetprocessen samt löne- och pensionsfrågor för chefer i statsförvaltningen (bilaga 2).

Jag tar också upp frågor som behandlats av 1984 års insynsutredning (C 1984:02; särskild utredare: f.d. generaldirektören Sven Moberg), vars uppgift (dir. 1984:21) var att utreda formerna för riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets (RRV:s) insyn i och granskning av statliga aktieföretag, stiftelser, m. m.

Insynsutredningens betänkande (Ds C 1986:5) Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser överlämnades till mig den 20 maj 1986. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:3*.

En sammanställning av remissyttrandena har publicerats av civildepartementet (Ds C 1986:15).

Ytterligare en utredning vars förslag jag delvis tar upp i detta sammanhang är utredningen om den statliga redovisningsrevisionen (C 1985:04), kallad RK-utredningen (särskild utredare: överdirektören och chefen för statens förhandlingsnämnd Svante Englund). RK-utredningen har i betänkandet (Ds C 1986:13) Samverkan mellan redovisnings- och förvaltningsrevision m. m. behandlat vissa frågor om redovisningsrevisionens innehåll och inriktning. En förteckning över remissinstanserna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:4*.

2 Konstitutionella frågor

2.1 Regeringsformens räckvidd

Min bedömning: Regeringsformens bestämmelser ger regeringen utrymme för en starkare styrning av förvaltningsmyndigheterna under regeringen än som hittills skett. Detta utrymme bör utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse.

Verksledningskommittén: Dess bedömning överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Dessa instämmer i stort med min bedömning. En del

instanser har dock varit skeptiska eller kritiska till kommitténs uppfattning i vissa delar.

Skälen för min bedömning: Enligt 1 kap. 6 § regeringsformen skall regeringen styra riket och vara ansvarig för detta inför riksdagen. Regeringens styrande funktion är inte närmare beskriven i grundlagen eller dess förarbeten (prop. 1973:90). Den har definierats som en "restfunktion" i förhållande först och främst till riksdagens funktion.

Enligt 8 kap. regeringsformen har regeringen ett eget normgivningsområde och kan här utfärda förordningar (den s. k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen). Regeringen kan också efter bemyndigande av riksdagen utfärda förordningar på andra områden eller, utan särskilt bemyndigande, besluta verkställighetsföreskrifter till utfärdade lagar. Enligt 9 kap. regeringsformen står vidare statens medel och dess övriga tillgångar till regeringens disposition att användas i enlighet med vad riksdagen bestämt.

Regeringen bär sålunda ett ansvar för att riksdagens föreskrifter iakttas och för att landet fungerar i enlighet med riksdagens intentioner. I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda statsförvaltningens verksamhet. Myndigheterna har en motsvarande lydnadsplikt gentemot regeringen (11 kap. 6 §). Under riksdagen och under kyrkomötet hör på motsvarande sätt andra statliga förvaltningsmyndigheter.

De statliga förvaltningsmyndigheterna är emellertid tillförsäkrade en bestämd självständighet även gentemot regeringen, nämligen beträffande beslut i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (11 kap. 7 §). Regeringen får således inte lägga sig i hur en förvaltningsmyndighet beslutar i ett enskilt fall, om det rör ett sådant ärende. När det gäller uttrycket lagtillämpning bör här erinras om att detta avser tillämpningen av lagar och regeringens eller underordnade myndigheters verkställighetsföreskrifter till lagar. Beslut eller åtgärder som grundar sig på andra regeringsförfattningar, främst inom den s. k. restkompetensen enligt 8 kap. 13 § regeringsformen, eller på föreskrifter inom ramen för denna kompetens som utfärdats av andra myndigheter ligger alltså till största delen utanför definitionen av lagtillämpning i 11 kap. 7 §. Men sådana författningar kan naturligtvis avse myndighetsutövning och därigenom träffas av begränsningsregeln.

Denna grundlagsskyddade frihet för myndigheterna att bestämma själva syftar primärt till att garantera rättssäkerheten vid en förvaltningsmyndighets handläggning av ett konkret ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag och verkställighetsföreskrifter.

Bestämmelserna i 11 kap. 7 § syftar däremot inte till att begränsa regeringens rätt att utfärda föreskrifter d. v. s. bindande regler som är generellt gällande enligt bestämmelserna i 8 kap. regeringsformen. Bestämmelserna omfattar inte heller vad som brukar kallas myndigheternas faktiska handlande – järnvägsdrift, anläggande av vägar, polisens operativa verksamhet, m. m. – även om detta handlande i stort är reglerat genom författning.

Regeringen kan genom bemyndiganden eller genom praxis ge förvaltningsmyndigheterna rätt att agera självständigt utifrån mer eller mindre precisa direktiv från regeringens sida. Så har också skett i betydande grad.

Den faktiska självständighet som många förvaltningsmyndigheter därigenom åtnjuter har ibland uppfattats som konstitutionellt sanktionerad. Vad som sägs i 11 kap. 7 § har således inte sällan tolkats som ett allmänt förbud för regeringen och dess ledamöter att uttala sig i frågor som rör förvaltningsmyndigheternas verksamhetsområden.

Varken regeringsformen eller dess förarbeten ger emellertid något stöd för en sådan tolkning. Det är i stället regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, naturligtvis med iakttagande av bestämmelserna i regeringsformen och vad riksdagen har bestämt.

Det är främst praktiska förhållanden som föranlett regeringen att hittills låta förvaltningsmyndigheterna agera under relativt stor frihet.

Naturligtvis kan 11 kap. 7 § ge upphov till definitions- och avgränsningsproblem. Det är också här som en del remissinstanser riktat kritik mot det resonemang som kommittén har fört. Bl. a. har anförts att den sfär som inte träffas av förbudet i 11 kap. 7 § är så liten att den saknar praktisk betydelse.

Jag delar som framgått inte den uppfattningen. Utanför den verksamhet som rimligen kan täckas av begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning i 11 kap. 7 § ligger stora områden av den statliga verksamheten. Hit hör t. ex. hela den producerande verksamheten, det vill säga det mesta som bland annat affärsverken sysslar med. Men även andra myndigheter, som t. ex. byggnadsstyrelsen, vägverket, statens provningsanstalt, statens bakteriologiska laboratorium, statistiska centralbyrån, m. fl. bedriver sådan verksamhet. Allt detta faller utanför 11 kap. 7 §. Även verksamheten hos regeringens s. k. stabsmyndigheter, statskontoret, riksrevisionskontoret, statens institut för personalutveckling, statens arbetsmarknadsnämnd, faller i stor utsträckning utanför begreppen myndighetsutövning och lagtillämpning. Den utredande, planerande och rationaliserande verksamhet som dessa myndigheter bedriver omfattas sålunda inte av begränsningsregeln i 11 kap. 7 §. Detsamma gäller den verksamhet i statens arbetsgivarverk som avser arbetsgivarpolitiken inom statsförvaltningen samt förhandlingar i och samordning av frågor som rör reglering av förhållandet mellan offentliga arbetsgivare och arbetstagare. Begränsningsregeln omfattar givetvis inte heller den utredande och planerande verksamheten hos de viktiga sektormyndigheterna, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, m. fl.

Många myndigheter – däribland också de nyss nämnda – bedriver verksamhet med inslag av både myndighetsutövning och annan förvaltningsverksamhet. Att bådadera förekommer i samma myndighet torde i själva verket kunna betecknas som typiskt. Från styrningsperspektiv kan denna vanligt förekommande dualism te sig problematisk, men i de praktiska avgörandena om vad regeringen får, kan eller bör göra i förhållande till sina underlydande myndigheter bör svårigheterna kunna bemästras i de olika situationerna. De myndigheter som yttrat sig i frågan har för sin del inte betraktat gränsdragningen som något besvärande problem.

Att gränsen för myndigheternas självständiga beslutsfattande inte är alldeles knivskarp i 11 kap. 7 § innebär inte att regeringens handlingsutrymme skulle vara så begränsat av paragrafen som man tidigare utgått från.

Min slutsats blir att regeringsformens regler utgör en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Självfallet bör denna rätt utnyttjas för att styra förvaltningen på ett sätt som uppfyller riksdagens krav och som är i medborgarnas intresse.

2.2 Informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheterna

Min bedömning: Informella kontakter mellan regeringen eller företrädare för regeringskansliet och tjänstemän hos myndigheterna är viktiga och nödvändiga inslag i regeringens relationer till myndigheterna.

Verksledningskommittén: Dess bedömning överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Flertalet instanser delar kommitténs uppfattning eller lämnar den utan erinran.

Skälen för min bedömning: Regeringens styrning av myndigheterna sker genom bl. a. föreskrifter och andra skriftliga direktiv. Ett enskilt statsråd eller en tjänsteman i regeringskansliet har således inte någon egen rätt att föreskriva hur myndigheterna skall handla. Detta är ovedersägligt och helt okontroversiellt. Lika allmänt känt är det att kontakter mellan departementstjänstemän och handläggande tjänstemän i myndigheterna är och alltid har varit ytterst vanliga. Sådana kontakter betraktas av alla som helt naturliga och förekommer dagligen, inte minst mellan ickepolitiska tjänstemän i regeringskansliet och tjänstemän hos andra myndigheter.

Både förvaltningsutredningen och verksledningskommittén har ingående behandlat denna form av informella kontakter. De har särskilt uppmärksammat frågan i vad mån sådana kontakter kan anses tillåtna också i frågor som ligger inom ramen för myndigheternas självständighet enligt 11 kap. 7 § regeringsformen. Båda utredningarna har därvid stannat för att det enligt en strikt analys av regeringsformens regler inte föreligger något hinder att vid informella kontakter avhandla även sådana frågor. Det kan t. ex. gälla synpunkter på hur olika författningar om förmåner skall tolkas och tillämpas, eller på vem som skall förordnas på en viss tjänst.

Kontakter inom området för 11 kap. 7 § regeringsformen bör enligt min mening i den mån de är nödvändiga präglas av mycket stor återhållsamhet med hänsyn till de rättssäkerhetsgarantier som åsyftas med detta lagrum och bör för regeringens del skötas på tjänstemannanivå. Det yttersta ansvaret för prövningen i det enskilda fallet har givetvis myndigheten.

Åtskilliga skäl kan anföras för att många av regeringens beslut behöver förtydligas eller kommenteras. Ökad redovisning av skälen för regeringens beslut är ett medel för detta. Förordningsmotiv, som regeringen beslutar är en annan möjlighet. Kan de nu nämnda alternativen inte lämpligen användas, eller anses de otillräckliga, kan också olika former av informella kontakter knytas mellan företrädare för regeringen och ledningen för myndigheterna.

Den från informationssynpunkt mest betydelsefulla typen av informella kontakter är den där viktigare regeringsbeslut närmare klargörs, preciseras och motiveras. Formella beslut kan inte alltid bli så heltäckande och nyanserade, att några förtydliganden i framtiden inte behövs. Det ligger i sakens natur att generella beslut ibland blir allmänt och principiellt hållna. Detta gäller både generella regler i form av förordningar, t. ex. myndighetsinstruktioner, och enskilda beslut av typen uppdrag till en viss myndighet att vidta en av regeringen önskad åtgärd. Det är vidare av vikt att följa upp tillämpningen av lagar och förordningar så att brister snarast kan avhjälpas främst genom ändrade regler.

Ett annat skäl till väl utvecklade informella kontakter mellan regeringen och myndigheterna är de förändringar som den statliga verksamheten fortlöpande ställs inför. Inte minst innebär det fortlöpande behovet av rationalisering, omprioritering och omprövning att kontakterna behöver hållas levande och även vidareutvecklas. Jag återkommer i det följande till behovet av en fördjupad budgetdialog. Jag anser det vara av stor vikt att departementen har löpande kontakter med såväl verksamheten som ekonomifunktionernas ledning i myndigheterna.

Omvänt gäller att regeringen har ett stort behov av att i informella former få del av myndigheternas kunnande och synpunkter i angelägna ämnen. Behovet av informella kontakter har också i många sammanhang betonats från myndigheternas sida. Att myndigheterna i ökad utsträckning efterlyser informella kontakter med regeringen och regeringskansliet har t. ex. kommit fram vid den verkschefsutbildning som har genomförts. Detta bekräftas i många remissyttranden över verksamhetskommitténs förslag.

Sammanfattningsvis är således min bedömning att de informella kontakterna mellan regeringen och myndigheterna utgör, och alltid har utgjort, ett viktigt, naturligt och oundgängligt komplement till regeringens formella styrning av myndigheterna. I sådana enskilda ärenden som ligger inom ramen för 11 kap. 7 § regeringsformen måste regeringen via sina tjänstemän liksom hittills självfallet iakttä mycket stor försiktighet i sina kontakter med myndigheternas tjänstemän.

3 Föreskrifter

Min bedömning: Innan föreskrifter beslutas skall kostnader och övriga effekter av tillämpningen så långt som möjligt bedömas för staten, kommunerna och den privata sektorn.

Varje regelverk måste fortlöpande underkastas omprövningar. Vid beslut om regler vars effekter är svåra att mer noggrant bedöma vid beslutstillfället kan föreskrivas att utvärdering skall ske efter viss tid och anges vem som skall svara för utvärderingen.

Det inledda regelförenklaringsarbetet bör drivas vidare.

Metoder för kostnadsberäkningar och effektbedömningar bör vidareutvecklas. Erfarenheter av regelöversyner bör ställas samman och metoder utvecklas för hur de bör genomföras.

Bemyndiganden för myndigheter att utfärda föreskrifter bör fortlöpande prövas.

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer i stort med min bedömning.

Remissinstanserna: Förslagen möts överlag positivt.

Skälen för min bedömning: När man i dag diskuterar samhällsstyrning genom normgivning kommer ofta den s. k. ramlagstiftningen i blickpunkten. Någon vedertagen definition av vad en ramlag är finns inte. Begreppet används för att beteckna olika slags lagstiftning. Mestadels åsyftas en lag som ger vissa allmänt hållna mål och riktlinjer. Vägledning om lagens tolkning ges i förarbetena, men det slutliga materiella innehållet blir tydligt först när lagen kompletterats med mer detaljerade regler i regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter eller genom praxisskapande beslut.

I vissa fall har lagar, som är styrande för viktiga verksamheter där främst kommunerna eller landstingskommunerna är huvudmän, fått en utformning som innebär att lagarna får sitt slutliga innehåll i betydande utsträckning genom huvudmännens egna beslut. Jag tänker t. ex. på lagstiftningen inom socialtjänstens resp. hälso- och sjukvårdens områden. I vissa hänseenden är besluten överklagningsbara på så sätt att lagtolkningen också påverkas genom rättslig prövning i domstol. I fall som dessa är bindande föreskrifter från regeringen eller en centralmyndighet få, men lagen kan kompletteras med icke bindande allmänna råd. Inom andra områden finns exempel på lagar som fått en omfattande komplettering i form av bindande myndighetsföreskrifter. Jag tänker t. ex. på lagstiftningen inom arbetsmiljöområdet.

Styrningsfrågorna är inte oproblematiska när lagar av denna karaktär används. Normgivningsrätten förs till viss del över från riksdagen och regeringen till de centrala myndigheterna eller till kommunerna. Riksdagens och regeringens möjligheter att påverka föreskrifternas slutliga innehåll minskar i motsvarande mån. Detta är, enligt min mening, inget stort principiellt problem i de fall lagar fylls ut genom kommunala beslut fattade i demokratisk ordning. Det är bra att det finns ett direkt samband mellan riksdagens beslut och den uttolkning som kommunalpolitikerna gör. Det är från demokratisynpunkt mindre tillfredsställande att kontakterna mellan riksdag, regering och kommuner i så stor utsträckning som i dag sker via centrala myndigheter. Däri ligger ett principiellt styrningsproblem. Normgivningen i samhället kan visserligen inte i alla delar ske genom beslut i folkvalda församlingar, men den bör alltid ske under demokratisk kontroll.

Det bör uppmärksammas att lagarna, även om de i huvudsak innehåller mål och riktlinjer, som regel får ekonomiska konsekvenser. Detta bör uppmärksammas särskilt i de fall där kostnader uppstår utan att de blir synliga i den offentliga sektorns räkenskaper. Studier som bl. a. RRV gjort har visat att reformer ofta blir avsevärt dyrare än vad som beräknats. Orsaker till detta har bl. a. varit att det i många regelsystem finns inbyggda indexkopplingar och annan automatik, som begränsar möjligheterna till en reell kontroll av kostnadsutvecklingen. Men myndigheterna och kommunerna har också bidragit till kostnadsutvecklingen genom att den normgivningsmakt som de fått använts utan att kostnadsaspekterna fått tillräcklig uppmärksamhet i besluten.

Riksdagen har uttalat att en minskad användning av ramlagstiftning bör

vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet (KU 1983/84:24 s. 22, rskr. 224). Det är trots detta uppenbart att många av de lagar som riksdagen redan stiftat och sannolikt även kommer att stifta lägger ett stort ansvar för intresseavvägningar på myndigheterna genom sin generella karaktär. En viktig fråga är därför hur riksdagens och regeringens inflytande på detta område skall kunna öka.

De synpunkter som jag för fram i det följande avser inte endast de s. k. ramlagarna utan all regelgivning omfattas av mitt resonemang. Den regelgivning som inrymmer bemyndiganden för myndigheter att utfärda föreskrifter är emellertid av särskilt intresse.

Myndighetsföreskrifter

Regeringen har i ett antal propositioner och skrivelser till riksdagen under de senaste åren lämnat förslag till samt redogjort för hur regelförenklingsarbetet bör bedrivas. Jag vill här nämna propositionen om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd (prop. 1983/84:119, KU 25, rskr. 245) skrivelsen om den offentliga sektorns förnyelse (skr. 1984/85:202, FiU 35, rskr. 407), och skrivelsen om frikommunförsöket, regelförenklingen och förbättringen av den statliga servicen (skr. 1985/86:165, KU 28, rskr. 319). Men framför allt vill jag hänvisa till Gemensamma frågor i årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 2 p. 1).

Av de redovisningar som således lämnats framgår att ett flertal åtgärder redan hunnit vidtas. Arbetet bör nu enligt min mening såvitt gäller myndigheternas regelgivning bedrivas efter följande riktlinjer.

Myndigheterna är numera skyldiga att varje år lämna regeringen en förteckning över samtliga sina gällande regler. Härigenom har det blivit möjligt att i regeringkansliet få en samlad överblick även över detta regelbestånd.

Statsrådsberedningen har under hösten 1986 sammanställt en provisorisk förteckning över de bemyndiganden som riksdagen lämnat regeringen att besluta föreskrifter eller subdelegera normgivningskompetens till myndigheterna. Avsikten är att förteckningen skall kompletteras.

Departementen bör med det nu redovisade materialet som underlag kunna kartlägga dels i vilken utsträckning regeringen begagnat sig av den möjlighet till subdelegering som riksdagen lämnat, och dels vilka föreskrifter som dessa bemyndiganden gett upphov till på myndighetsnivå. Departementen bör även kunna i samarbete med berörda myndigheter verka för att obehövliga eller oklara bemyndiganden inom såväl riksdagens som regeringens primärområde blir upphävda och oklara bemyndiganden i förekommande fall bli ersatta av tydligare delegeringsföreskrifter.

Normgivaren måste nämligen kunna följa upp de materiella, ekonomiska och administrativa effekterna av beslutad normgivning. En del författningar innehåller av olika skäl åtskilliga bemyndiganden för myndigheterna att utfärda närmare föreskrifter. Det är viktigt att med jämna mellanrum se över hur dessa bemyndiganden använts. Det är av särskild vikt att riksdagen får information om hur beslutade reformer fallit ut och fortlöpande ges

tillfälle att ta ställning till fördelningen av normgivningsmakt, eller med andra ord om besluten i större eller mindre mån skall återföras från myndigheterna till regeringen och riksdagen. På motsvarande sätt bör riksdagen från tid till annan pröva möjligheten av att delegera beslutsfunktioner.

Det bör alltid vila ett ansvar på de regelansvariga att initiera de egna översyner som kan vara påkallade. Bl. a. bör det därför överlåtas till myndigheterna att göra detta. En allmän skyldighet att vårda författningarna inom fackområdet får anses ligga i 2 § allmänna verksstadgan (1965:600, omtryckt 1986:755). I 2 § första stycket förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen (omtryckt 1986:550) har myndigheterna mer precist ålagts att aktivt verka för att alltför betungande och kostnadskrävande föreskrifter ändras.

Regeringen kan också använda sig av sina möjligheter att ge myndigheter i uppdrag att en viss tid efter det att en författning trätt i kraft redovisa vilka effekter den fått. Särskild uppmärksamhet bör härvid riktas mot uppföljningen av sådana normgivningsbemyndiganden som regeringen har lämnat med stöd av ett riksdagsbemyndigande. Översyner bör i första hand ta sikte på om de syften som riksdagen eller regeringen haft med normgivningen blivit uppnådda, men också om målet kunnat nås inom de ekonomiska ramar som ställts upp och hur administrationen kring de nya föreskrifterna fungerat.

Jag vill i sammanhanget poängtera att den granskning som sker inom ramen för RRV:s förvaltningsrevision och genom riksdagens revisorers arbete givetvis kvarstår som ett viktigt inslag i strävandena att fortlöpande pröva reglens omfattning och innehåll.

Vad särskilt gäller den regelgivning för vilken myndigheterna ansvarar och de ekonomiska konsekvenser som följer av denna, har stat- och kommunberedningen och normgruppen nyligen avslutat en översyn av kungörelsen (1970:641) om begränsning av myndigheters rätt att meddela föreskrifter, anvisningar och råd (omtryckt 1977:629, ändrad senast 1983:223). Resultatet av översynen har redovisats i en rapport (Ds C 1986:14) Bättre regelekonomi, som har remissbehandlats och som nu bereds i regeringskansliet. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i dessa frågor sedan beredningen avslutats.

Jag går nu över till att närmare behandla de regler som beslutas av riksdagen eller regeringen.

Lagar och förordningar

En förutsättning för att en beslutad författning skall ge eftersträvat resultat är givetvis att det finns ekonomiska resurser som svarar mot författningens krav.

I 13 § kommittéförordningen (1976:119, omtryckt 1982:37, ändrad senast 1986:1384) föreskrivs att kommittéer och särskilda utredare skall kostnadsberäkna sina reformförslag. Enligt regeringens direktiv till samtliga utredningar (dir. 1984:5) beskrivs närmare vilka kostnader som avses. Direktiven är i flera avseenden skarpare än bestämmelserna i kommittéför-

ordningen. Det framgår bl. a. att utredningarna skall visa hur förslag som innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras. Beräkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader för olika intressenter, såväl direkta som indirekta. Inga nya förslag får läggas fram som innebär att utgifter kopplas till något slag av index. Utredningarna skall vidare analysera möjligheterna till och bedöma effekterna av besparingar och rationaliseringar inom resp. område. Också i den reviderade utgåvan av statsrådsberedningens handbok för kommittéerna kommer det kraftigt att strykas under att det är viktigt att kostnadsberäkningar redovisas. Handboken beräknas utkomma under våren.

När förslagen till riksdagen utformas måste ett så gott underlag som möjligt ges för riksdagens överväganden och beslut. Detta gäller inte minst när förslag om nya åtaganden av allmän karaktär lämnas. Propositioner skall enligt 3 kap. 1 § riksdagsordningen vara åtföljda av bl. a. en redovisning av ekonomiska konsekvenser av förslagen. I 3 kap. 2 § tredje stycket riksdagsordningen sägs följande:

Proposition med förslag om nytt eller väsentligt höjt anslag bör innehålla uppskattning om framtida kostnader för det ändamål som förslaget avser.

Med framtida kostnader avsåg lagstiftaren i första hand statens kostnader men också övriga kostnader, dvs. kostnader som kan uppstå för annan huvudman, sektor, eller för enskild, i den mån sådana kan redovisas. Bakom bestämmelsen i riksdagsordningen ligger ett allmänt beredningskrav som följer av 7 kap. 2 § regeringsformen.

Som grund för regeringens förslag till riksdagen ligger i allmänhet en utredning. Nu kan det emellertid ibland vara så att effektbedömningar och kostnadsberäkningar i en utredning blivit inaktuella genom att utredningens förslag förändrats genom remissbehandling och fortsatt beredning. Erfarenheten visar därtill att kostnadsbedömningar i utredningsbetänkanden ofta är mycket knapphändiga. Det behövs därför särskilda insatser för att få en bättre kontroll över normbeslutens kostnadsmissiga konsekvenser. Bl. a. bör RRV och statskontoret kunna bistå med att förmedla kunskaper till kommittépersonal och tjänstemän i regeringskansliet. Det är väsentligt att de kunskaper i dessa frågor som byggts upp av RRV och statskontoret och andra, t. ex. expertgruppen (B 1981:03) för studier i offentlig ekonomi (ESO), sammanställs och får spridning särskilt hos den personal som arbetar med att förbereda regeringens förslag till riksdagen.

RRV och statskontoret bör också kunna användas för att mer direkt genomföra kostnadsberäkningar eller bedöma administrativa konsekvenser av förslag som lämnas från regeringen till riksdagen, men det är av praktiska skäl svårt att låta detta bli en normal ordning. De stora svårigheter som många gånger finns att på förhand bedöma ett lagförslags slutliga effekter bör innebära att man i sådana fall i stället skärper kraven på snar uppföljning, så att lagstiftaren får möjlighet till korrigeringar om det är nödvändigt. Det bör enligt min mening prövas att i omedelbar anslutning till beslut om lagar också besluta om uppföljning och utvärdering av lagarnas effekter och om vem som skall svara för uppföljningen. Det kan ligga ett värde i att den som skall svara för detta har möjlighet att följa

utvecklingen redan från den tidpunkt då lagen träder i kraft. RRV bör kunna bistå med sådana insatser.

Jag avser för övrigt att senare återkomma till regeringen med synpunkter på hur den fortsatta regelförenklingen bör bedrivas.

Jag vill slutligen erinra om att de statliga myndigheterna i föregående års direktiv för anslagsframställningarna ålades att som obligatorisk uppgift granska regelsystem, innefattande sådana regler som beslutats av riksdagen och regeringen, och att komma med förslag till förändringar som kan leda till omprövningar, förenklingar, minskade administrationskostnader, minskade indexkopplingar, förbättrad kassahållning, m. m. Regeringen har i årets budgetproposition betonat det angelägna i att myndigheterna engagerar sig i detta arbete. Det gäller inte minst myndigheternas ledningar. Finansministern återkommer till frågan i anslutning till att direktiv för anslagsframställningar gällande budgetåret 1988/89 beslutas.

4 Styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning

4.1 Inledning

En effektiv resursanvändning inom den offentliga sektorn är nödvändig för att den skall behålla den starka legitimitet den traditionellt har i vårt land. En effektiv förvaltning ger också en god service. Vi har under lång tid byggt upp en förmåga att effektivt fullgöra våra gemensamma åtaganden under socialt ansvarskännande former. Detta har vi anledning att slå vakt om.

Det är viktigt att den offentliga sektorn inte begränsas till att förvalta reformerna från välfärdssamhällets uppbyggnadskedje. En hög effektivitet kan också sägas betyda beredskap till förändring. Att kunna lägga ned vissa grenar av statlig verksamhet som samhällsutvecklingen gjort mindre angelägna är också väsentligt för att skapa samhällsekonomiskt utrymme för nya reformer.

För att uppnå en förnyelse av detta slag krävs förändringar i styrningen av de statliga myndigheterna. Jag har tidigare framhållit att den bör bli mindre detaljerad och mer gälla verksamhetens inriktning. Det är också väsentligt att införa fler långsiktiga inslag i planering och resurstilldelning.

Myndigheternas verksamhetsplanering bör liksom hittills utgöra en grund för arbetet. Den utgör ett första steg i en planerings- och prioriteringsprocess som följs av budgetering, redovisning, utvärdering och korrigering, varefter en ny omgång med verksamhetsplanering genomförs. I större utsträckning än hittills bör verksamhetsplaneringen gälla förändringar som leder till ökad effektivitet och förbättrad service.

För att nå service- och effektivitetsmålen krävs en aktiv medverkan från personalens sida. En viktig del i förnyelsearbetet är därför att delegera befogenheter och ansvar.

De förslag som presenteras här kräver en betydande omställning. På alla berörda parter ställs krav på nya arbetssätt och därmed på nya kunskaper.

För riksdagen och regeringen gäller det att ta ställning till verksamhetens inriktning under en längre period än ett år. På myndigheten ställs kravet att löpande se över sin verksamhet och ta fram ett beslutsunderlag av sådan kvalitet att det blir möjligt att fatta långsiktiga beslut.

Det bör i sammanhanget betonas att förändringar i relationerna mellan regeringen och myndigheterna måste åtföljas av förändringar i myndigheternas interna arbete. Det kan utöver förändringar i verksamhetsplanering och uppföljning gälla organisation, arbetsformer och personalförsörjning.

Jag redovisar här förslag och bedömningar när det gäller verksamhetsplanering och vissa budgetfrågor samt beslut om myndigheternas inre organisation.

4.2 Verksamhetsplanering och budgetfrågor

Min bedömning: Riksdagen och regeringen bör tydligare ange vad som man förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Detaljstyrningen av myndigheterna bör minska.

Myndigheternas resultatredovisning bör ges ny form och förstärkas.

Planeringen av myndigheternas arbete bör bli mer långsiktig. Försöksverksamhet med fleråriga budgetramar bör utvecklas.

Produktivitets- och effektivitetsmått bör utvecklas. Analyser av produktivitetens utvecklingen bör ingå som en del av resultatanalysen i underlaget för budgetarbetet.

Möjligheterna att utveckla särskilda mål för service bör utredas.

Verksledningskommittén: Verksledningskommittén behandlar vissa av de frågor som tas upp i detta avsnitt. Det gäller bl. a. behovet av minskad detaljstyrning och förbättrad resultatredovisning, där kommittén föreslår att myndigheterna skall åläggas att arbeta fram årsberättelser. Kommittén föreslår därutöver att alla statliga förvaltningsmyndigheter inordnas i ett flerårigt budgetsystem.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i dessa delar ansluter sig till verksledningskommitténs förslag.

Skälen för min bedömning: Det är nödvändigt att ställa krav på den offentliga förvaltningens verksamhet och därmed på de statliga myndigheterna att fortlöpande göra verksamheten mer effektiv.

För att ett sådant arbete skall bli framgångsrikt krävs en utveckling av samspelet mellan regeringen och de statliga myndigheterna. Från riksdagens och regeringens sida bör myndigheterna ges en ökad frihet när det gäller att disponera de tilldelade resurserna och även möjlighet att planera resursanvändningen på längre sikt.

Myndigheterna å sin sida måste förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagens och regeringens ställningstaganden. Detta underlag måste hålla hög kvalitet.

Det är en viktig målsättning att klargöra och renodla rollfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt myndigheterna.

Det är självklart riksdagen och regeringen som har ansvaret för innehållet i och inriktningen av myndigheternas verksamhet. Regeringen uppdrar åt myndigheterna att svara för olika uppgifter, t. ex. att tillhandahålla tjänster. Myndigheternas uppgift är att utföra dessa uppdrag. Detta ställer krav på både myndigheterna och regeringen. Regeringen måste vara så klar och tydlig som möjligt i sina uppdrag. Innehåll och inriktning bör om möjligt anges på ett sådant sätt att det i efterhand kan avläsas om myndigheterna löst sina uppgifter. Kvalitetskrav och ambitionsnivåer bör anges så konkret som möjligt. Samtidigt bör detaljstyrningen av myndigheterna kunna minska.

Myndigheternas främsta roll är att lösa de givna uppgifterna under god hushållning med resurserna. Myndigheterna skall redovisa uppnådda resultat såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt med avseende på de uppdrag de fått.

Fleråriga budgetramar, rätt att föra medel mellan budgetår samt rätt att göra omorganisationer och tillsätta vissa chefer är exempel på insatser för att minska detaljstyrningen av myndigheterna. Verksledningskommittén har lämnat förslag om reformer av detta slag. När det gäller flerårsbudgetering har också framtidsstudiekommittén och folkstyrelsekommittén lagt fram förslag (SOU 1986:33) resp. (SOU 1987:6). Statsrådet Johansson kommer senare i dag (bil. 2 avsnitt 3) att föreslå att försöken med treåriga budgetramar skall fortsätta.

Enligt det förslag som verksledningskommittén lämnat och som i huvudsak följs i försöken med treåriga budgetramar skall myndigheterna vart tredje år på våren lämna en rapport med utvärdering av de senaste årens verksamhet och förslag till framtida verksamhet. I rapporten ingår också redogörelser för uppdrag som givits i de särskilda direktiv som regeringen ger i budgetarbetets inledningsskede. I detta kan bl. a. ingå redogörelser för servicesatsningar och åtgärder för att förbättra produktiviteten. I den anslagsframställning som lämnas under sensommaren lämnas i sedvanlig ordning ett budgetförslag.

Verksledningskommitténs förslag och den försöksverksamhet som inlett innebär att nya vägar prövas i planerings- och prioriteringsprocessen och att verksamhetsplaneringen kan få en ny inriktning.

I det underlag som myndigheterna lämnar över till regeringen måste finnas en utförlig resultatredovisning. Bedömningen av effektiviteten i verksamheten blir härvid ett centralt inslag. I anslagsframställningar, årsberättelser och andra dokument som kan vara aktuella i ett system med fleråriga budgetramar skall en redovisning lämnas av uppnådda resultat. Kravet är att riksdagen och regeringen skall kunna utläsa om resultaten överensstämmer med de förväntade. Statsrådet Johansson återkommer till denna fråga.

I denna förenklade bild av samspelet mellan riksdag-regering-myndigheter renodlas rollerna uppdragsgivare – verkställare. Den visar att förutsättningar måste skapas för myndigheterna att utveckla hela sin professionella förmåga att uppnå de verksamhetsmål som statsmakterna fastställt.

Jag återkommer senare (avsnitt 5) till revisionens betydelse i uppföljningsarbetet. Men jag vill redan nu framhålla den vikt som revisionsrapporterna har bl. a. vid resultatuppföljningen. Jag vill också framhålla betydelsen av att det statliga redovisningssystemet utvecklas på ett sådant sätt att det i större utsträckning än nu kan utnyttjas i myndigheternas egen planering och uppföljning. I detta sammanhang vill jag understryka att det är viktigt att så långt som möjligt samordna utvecklingen av systemen för ekonomisk administration, personaladministration och annan administration.

Som jag senare återkommer till har statskontoret utarbetat metoder för produktivitetmätningar som bör kunna utnyttjas i resultatuppföljningen. Statskontoret har också på regeringens uppdrag genomfört en försöksverksamhet med en metod för jämförelser mellan myndigheternas kostnader för den interna administrationen. Metoden har utnyttjats i de försök med treåriga budgetramar som pågår för närvarande. Metoder av detta slag bör vidareutvecklas som ett stöd för myndigheternas resultatredovisning och uppföljningsarbete.

Det ökade ansvar för den egna verksamheten som myndigheterna bör få genom de förslag jag framför nu, liksom kraven på ökad långsiktighet, gör det också angeläget att myndigheterna ser framåt. Jag vill i sammanhanget betona att en ökad långsiktighet i tanke och analyser inte är, eller får förvandlas till, ett medel att skapa icke önskade långsiktiga bindningar. Dess främsta bidrag är i stället att analysera och ge handlingsberedskap för tänkbara alternativa omvärldsförändringar och underlag för att påverka utvecklingen i önskad riktning.

Den nuvarande ordningen med ett relativt kort planeringsperspektiv gör emellertid att man inom enskilda myndigheter – och även inom regeringskansliet – inte självklart har kompetens eller möjlighet att göra meningsfulla bedömningar av olika framtidsalternativ. Framtidsstudiekommittén har också i sitt betänkande (SOU 1986:33) Att studera framtiden påtalat de inomorganisatoriska svårigheter som kan uppstå när det gäller att kombinera ett långsiktigt arbete med den dagliga verksamheten inom en organisation. Behoven av kompetens för långsiktiga bedömningar kommer också att variera kraftigt mellan olika myndigheter. Dessa problem får lösas i takt med att de aktualiseras för den egna organisationen. Vad gäller riksdagens och regeringens fortsatta ansvar på detta område, och de krav som riksdagen och regeringen kan komma att ställa på enskilda myndigheter när det gäller att bidra med underlag för den framtida utvecklingen av samhället, vill jag i övrigt hänvisa till propositionen för ändrad organisation och inriktning av framtidsstudieverksamheten som regeringen har beslutat förelägga riksdagen.

De mål för förnyelse av de statliga myndigheterna som jag tidigare berört bör under de närmaste åren ingå som centrala delar i planeringen. Det gäller då mål för verksamhetens inriktning och för att få den effektivare, men också mål för service och produktivitet. I verksamhetsplaneringen måste även ingå mål för personalförsörjning och personalutveckling samt kompetenshöjande åtgärder.

För att få fram mått på produktivet och service krävs ett utvecklingsarbete. Jag tar nu upp arbetsläget när det gäller detta utvecklingsarbete.

Den förut nämnda expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har tagit initiativ till brett upplagda produktivetsstudier. I rapporten (Ds Fi 1986:13) Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare sammanfattas resultaten. En rad myndigheter och institutioner har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rapporten. Den har därvid fått ett i huvudsak positivt mottagande, även om flertalet yttranden understryker behovet av fortsatt utvecklingsarbete.

Som ett led i ESO:s arbete har statskontoret genomfört produktivetsberäkningar för ett urval statliga förvaltningsområden.

Produktivetsmåtten belyser endast en – om än viktig – aspekt på myndigheternas utveckling. Produktivetsmätningarna ger uppskattningar av relationen mellan de tjänster som produceras och de resursinsatser som görs. Produktiviteten ökar om man med oförändrade insatser ökar produktionen. Det innebär inte nödvändigtvis att också effektiviteten ökar. Med de definitioner som brukar användas i dessa sammanhang avses med effektivitet relationen mellan myndigheternas måluppfyllelse och resursinsatserna, medan produktivitet avser produktionsvolymen i förhållande till resursinsatsen.

Både statskontorets mätningar och produktivetsmätningar inom myndigheterna bör utnyttjas som indikatorer på om resursåtgången varit rimlig i förhållande till vad som produceras.

En hög resursförbrukning bör föranleda åtgärder av skilda slag. En fördjupad analys kan visa på att en omprövning eller omorganisation av verksamheten bör ske. Brister i mättekniken kan också komma fram i sådana fördjupade studier. Det väsentliga är att uppskattningarna av produktivetsutvecklingen ger upphov till en granskning och utveckling av verksamheten och att de kan tjäna som underlag för dialogen mellan myndigheterna och regeringen.

Genom fortlöpande mätningar erhålls sålunda en viktig information om myndigheternas resursutnyttjande. De hittills genomförda mätningarna ger indikationer på att produktiviteten inom statsförvaltningen från att ha minskat under perioden 1970 – 1975 därefter har ökat med i genomsnitt 2% per år fram till år 1980.

För perioden 1980–1983 ger mätningarna vid handen att ökningen i genomsnitt ligger mellan 3 och 4% per år. Stora skillnader förekommer dock mellan myndigheterna.

Bakom dessa senare positiva siffror ligger betydande insatser från myndigheterna och deras personal. Arbetsinsatserna har ökat. I flera fall har resultaten uppnåtts genom omprioriteringar som krävt omställningar i arbetet. Det kan ha varit fråga om att minska den interna administrationen. I andra fall kan vissa arbetsmoment ha tagits bort. I en del verksamheter har datoriseringen betytt mycket för produktivetsutvecklingen.

Min bedömning är att arbetet med att förbättra produktiviteten bör föras in i myndigheternas löpande verksamhet och i den normala planeringsprocessen. I de dokument som tas fram i anslutning till budgetarbetet bör sålunda på grundval av särskilda direktiv finnas redovisningar av uppnådda resultat och förväntad framtida utveckling när det gäller produktivitet.

Det bör dock framhållas att produktivetsmätningar endast utgör en begränsad del av en fullständig resultatanalys. Produktivetsmätningarna ställer krav på såväl myndigheterna som riksdagen och regeringen att förstå och bedöma resultaten.

Utveckling av service

Regeringen uppdrog i maj 1986 åt statskontoret att utarbeta och redovisa förslag till olika slag av servicemått, vad gäller bl. a. handläggningstider, öppettider och felprocent i handläggningen. Det övergripande syftet med servicemåtten skulle enligt uppdraget vara att ge riksdagen och regeringen samt medborgarna ökade möjligheter att utläsa resultaten av insatserna för en förbättrad service.

Statskontoret konstaterar i rapporten (1987:6) att utarbeta servicemått att det är väsentligt att vidmakthålla och utveckla myndigheternas intresse för servicefrågorna. Ansvar för olika insatser måste därvid klagöras. Statskontoret skiljer mellan insatser från

- regeringen.
- stabsmyndigheterna,
- sektorsansvariga myndigheter,
- myndigheterna i övrigt.

Bland förslagen från statskontoret kan i övrigt nämnas att särskilda resurser bör avsättas för att stödja arbetet med serviceförbättringar och att utbildning och erfarenhetsförmedling i servicefrågor bör stimuleras.

I detta sammanhang kan nämnas att statens institut för personalutveckling (SIPU) fått i uppdrag att i en idéskrift sammanställa sådana goda exempel på serviceförbättringar som kan tjäna som vägledning i övriga myndigheters servicearbete. Skriften skall användas i utbildningen kring den nya förvaltningslagen (1986:223). SIPU har också påbörjat ett utbildnings- och konsultprogram för kvalitetsutveckling inom myndigheter. Det kan också nämnas att det inom civildepartementet inletts ett arbete i syfte att undersöka möjligheterna att utpeka de områden och den ambitionsnivå som en standard för tillgänglighet kan innefatta och som kan tillämpas inom ramen för de medel myndigheterna tilldelats.

När det gäller servicesatsningar i övrigt hänvisar jag till vad som tidigare redovisats i regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse (skr. 1984/85:202, FiU 35, rskr. 407), skrivelsen om frikommunförsöket, regelförenklingen och förbättringen av den statliga servicen (skr. 1985/86:165, KU 28, rskr. 319) samt årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 15 p. 4 sid. 16). Jag vill därvid på nytt framhålla att de servicemätningar som genomförts inte ger anledning till farhågor om att rationaliseringarna inom statsförvaltningen skulle ha medfört försämrad service. I flera fall har handläggningstider kunnat kortas och tillgängligheten förbättras genom bl. a. ändrade tider för öppethållande. Särskilda s. k. intensivmyndigheter har arbetat fram och till en del genomfört förslag till förbättringar av servicen. Jag har också erfarit att RRV påbörjat en studie av affärsverkens flerårsplaner sett ur både statsmakts- och konsumentperspektiv.

Enligt min bedömning bör möjligheten att utveckla särskilda mål för service utredas.

Min bedömning: När det gäller myndigheternas inre organisation bör regeringen besluta om en grundstruktur. Inom den sålunda fastlagda ramen bör myndigheterna få rätt att själva besluta om ändrad organisation.

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: Förslaget får stöd av remissinstanserna.

Skälen för min bedömning: Myndigheternas organisatoriska grundstruktur har betydelse för verksamhetens inriktning. Särskilt gäller detta om andra uttryck för riksdagens och regeringens avsikter är oklart formulerade. Jag delar kommitténs uppfattning att regeringen i första hand bör ange en huvudinriktning för myndigheternas organisation. Beroende på vilka andra uttryck för riksdagens och regeringens åsikter som ges kan detaljeringsnivån växla mellan myndigheter. Normalt bör regeringen ange myndigheternas indelning i avdelningar eller motsvarande. För mindre myndigheter utan avdelningar bör regeringen ange indelningar i byråer eller motsvarande.

Riksdagens och regeringens styrning av myndigheternas organisation har successivt förändrats i riktning mot en ökad decentralisering till myndighetsnivån. Numera finns inte heller den nära koppling mellan riksdagens beslut i organisationsfrågor och medelstildelning som fanns tidigare, då riksdagen också fastställde myndigheternas tjänstestruktur. Det viktigaste motivet för riksdagens prövning av de enskilda myndigheternas organisation har därmed bortfallit. Valet står då mellan att låta regeringen fatta beslut om huvudinriktningen eller låta myndigheterna själva avgöra sådana frågor.

En fullständig decentralisering till myndigheterna skulle kunna bidra till en större smidighet i förhållande till de omvärldsförändringar som ständigt sker. Tolkningen av vad dessa förändringar kräver, t. ex. när det gäller tyngdpunktsförskjutningar i myndigheternas verksamhet, bör emellertid enligt min mening förbehållas regeringen.

Omvandlat i organisationstermer kommer värderingen av utvecklingen inom ett samhällsområde normalt till konkret uttryck i vilka verksamhetsgrenar som blir företrädda genom en myndighets indelning i olika avdelningar. Om detta bör regeringen besluta. Detaljutformningen bör ankomma på myndigheterna.

Erfarenheterna visar att det kan uppstå behov av att modifiera inte bara detaljorganisationen utan också grundstrukturen, utan att beslut om myndighetens huvudsakliga uppgifter och verksamhetsinriktning behöver omprövas, vilket framgår av bl. a. statskontorets rapport (1985:4) Erfarenheter av stora omorganisationer. Genom att beslut om grundstruktur, liksom förändringar av den, fattas av regeringen och inte av riksdagen, förenklas den beslutsprocess i samband med förändringar som begränsas till organisationsfrågor. Detta bidrar till att öka flexibiliteten i förvaltningen.

Ytterligare ett skäl till att regeringen bör besluta i organisationsfrågor av

denna art är att regeringen utser myndigheternas högre chefer. Det finns ett nära samband mellan en organisations uppbyggnad och utnämningen av chefer. En koppling av dessa båda styrmedel kan bl. a. underlätta möjligheterna att uppnå en rörlighet för chefer närmast under verkscheferna. Jag återkommer senare till chefsfrågorna (avsnitt 7), där jag också föreslår att det överlämnas till myndigheterna att tillsätta vissa chefer, i konsekvens med vad jag här föreslagit om myndigheternas rätt att själva besluta om sin organisation.

Jag vill erinra om att riksdagens beslut med anledning av prop. 1979/80:135 om organisation av försvarsmaktens högre regionala ledning, m. m. innebar ett principiellt ställningstagande i stor överensstämmelse med vad jag här anfört, såvitt gäller försvarets myndigheter. Riksdagen invände inte mot föredragande statsrådets sammanfattande omdöme att "i fråga om organisationsbeslut bör principen vara att endast viktigare ramfrågor underställs riksdagens prövning". Riksdagen uttalade dock att den ville bli informerad om regeringens avsikter i fråga om den närmare utformningen av myndigheternas organisation (FöU 1979/80:15 och 19, rskr. 318). Riksdagens principiella ställningstagande på denna punkt har senare vidgats till att omfatta även myndigheter utanför försvarets område. Med anledning av en principiellt inriktad motion i frågan (1981/82:1168) yttrade finansutskottet att riksdagen i mindre grad bör ägna sig åt detaljfrågor i myndigheternas organisation och i stället befatta sig med målfrågor och medverka till att utforma riktlinjer för organisationsförändringar (FiU 1982/83:1).

Sammanfattningsvis bör principen således vara att regeringen fattar beslut om myndigheternas organisatoriska grundstruktur och att myndigheterna inom den ramen har en betydande frihet att själva besluta om ändrad organisation. Utgångspunkten bör dock vara att omorganisatio- nerna skall ske inom givna resursramar.

I enlighet med vad verksledningskommittén föreslagit bör dessa principer få genomslag i de enskilda fallen i takt med att myndigheterna inordnas i ett nytt system med flerårsbudgetering eller då regeringen i övrigt finner det lämpligt.

5 Revision

5.1 Riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets granskning av statliga bolag och stiftelser

5.1.1 Inledning

I detta avsnitt behandlas vissa frågor om riksdagens revisorers och RRV:s granskning av sådan statlig verksamhet som bedrivs i form av bolag och stiftelser. Bl. a. föreslås att de båda revisionsmyndigheterna får rätt att granska sådana bolag och stiftelser och att sekretess skall gälla för uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden i de fall affärsverksamhet bedrivs.

Vidare behandlas en del frågor om RRV:s anslag för budgetåret 1987/88.

5.1.2 Bakgrund

Riksdagens och regeringens revision av statlig verksamhet

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Granskningen är ett instrument för utövandet av riksdagens kontrollmakt. Den har successivt utvecklats till att huvudsakligen avse frågor av principiell och generell karaktär och kan bl. a. innefatta frågor om regeringens handlande samt behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden.

De grundläggande bestämmelserna om revisorernas arbetsuppgifter finns i regeringsformen.

I 12 kap. 7 § första stycket föreskrivs sålunda att riksdagen inom sig skall välja revisorer att granska den statliga verksamheten samt att riksdagen kan besluta att revisorernas granskning skall omfatta också annan verksamhet. I förarbetena (prop. 1973:90 s. 435) uttalas att uttrycket "den statliga verksamheten" inte kan anses omfatta statsunderstödd verksamhet eller verksamhet som bedrivs i statliga bolag. På dessa verksamheter kan i stället tillämpas uttrycket "annan verksamhet".

Av lagrummets första stycke framgår vidare att det tillkommer riksdagen att fastställa instruktion för revisorerna. I 1 § lagen (RFS 1975:9) med instruktion för riksdagens revisorer (omtryckt RFS 1979:10, ändrad senast RFS 1982:5) sägs i linje med grundlagen att revisorerna har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten och att i detta sammanhang därmed inte avses verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse.

I andra stycket i 12 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs att revisorerna enligt bestämmelser i lag får fordra in de handlingar, uppgifter och yttranden som behövs för granskningen. Sådana bestämmelser har meddelats i lagen (1974:585) om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m.

Av 12 kap. 7 § tredje stycket regeringsformen framgår att närmare bestämmelser om revisorerna finns i riksdagsordningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att riksdagens revisorer skall inrikta sin granskning på frågor av generell och principiell innebörd. En strävan i riksdagsrevisorernas granskning är att nå fram till en helhetsbild av en granskad verksamhet och härvid framför allt beakta uppnådda resultat och utvecklingstendenser och bl. a. även att ompröva och omvärdera olika utgiftsändamål i ett längre tidsperspektiv. Väsentliga syften med granskningen är att ge information om olika delar av den statliga verksamheten och som en del i utövandet av riksdagens kontrollmakt bedöma regeringens ledning av den statliga verksamheten och förvaltningen.

Riksdagsrevisorernas granskning av den statliga verksamheten är intermittent och översiktlig samt inriktad på statsfinansiella och förvaltningsekonomiska förhållanden samt inte minst samhällspolitiskt motiverade statliga insatser i allmänhet och deras samlade effekter i stort. Granskningen, som kan karaktäriseras som en utvärdering, avser i mycket liten omfattning rent affärsmässiga och företagsekonomiska förhållanden.

Granskningen skiljer sig alltså klart från den revision som sker i aktiebolag enligt aktiebolagslagen (1975:1385, omtryckt 1982:739, ändrad senast 1986:1295) och i stiftelser enligt motsvarande ordning och som huvudsakligen är inriktad just på de sistnämnda förhållandena.

Riksrevisionsverket

RRV är central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning inom statsförvaltningen. En av dess huvuduppgifter är förvaltningsrevision med inriktning på en granskning av att den statliga verksamheten bedrivs effektivt och därigenom tillgodoser av statsmakterna angivna syften. Förvaltningsrevisionen gäller främst de statliga myndigheternas verksamhet men också under vissa förutsättningar användningen av statsbidrag. En annan huvuduppgift för RRV är att bedriva redovisningsrevision av de statliga myndigheterna, bland dem affärsverken.

RRV:s verksamhet regleras främst i dess instruktion (1986:449, ändrad senast 1986:967).

RRV är sålunda ett organ för granskning av den statliga verksamheten. Detta är att se som en naturlig del i regeringens ledning av förvaltningen. RRV har stor frihet att välja inriktning, utformning och omfattning av granskningen.

En jämförelse

RRV:s förvaltningsrevision av den statliga och statsunderstödda verksamheten liknar i flera avseenden motsvarande granskning genom riksdagens revisorer.

Både riksdagsrevisorerna och RRV bedriver sålunda som framgått *förvaltningsrevision*.

Det finns emellertid också betydande såväl principiella som praktiska skillnader mellan de båda slagen av granskning. Riksdagsrevisorernas granskning innefattar även regeringens åtgärder. Den bedrivs i enstaka projekt av utredningskaraktär. RRV:s granskning är däremot inriktad främst på de statliga myndigheternas verksamhet och effektiviteten i denna och bedrivs relativt fortlöpande.

Den statliga *redovisningsrevisionen* är i princip likartad den revision som bedrivs i bolag enligt aktiebolagslagens regler, m. m.

Revisionen av statliga bolag och stiftelser

Revision av sådan statlig verksamhet som bedrivs i aktiebolagsform regleras av samma lagstiftning och praxis som revisionen av privatägda aktiebolag. Revisionen av verksamhet i stiftelser regleras normalt i stiftelsernas stadgar och sker i praktiken efter förebild av vad som gäller för aktiebolag. Revision av statlig verksamhet i aktiebolags- och stiftelseform utförs sålunda i regel av auktoriserade eller andra revisorer, som särskilt utses för varje verksamhet.

Sekretess i granskningsverksamheten gäller för de statliga revisionsorganen enligt vissa bestämmelser som ges i sekretesslagen med hänsyn till såväl det allmännas ekonomiska intresse som skyddet för enskildas ekonomiska förhållanden.

Bestämmelserna i 6 kap. 1 § sekretesslagen skall således skydda de affärsdrivande myndigheternas affärs- och driftförhållanden. Denna sekretess i myndigheternas affärsverksamhet skall hindra skadlig insyn från konkurrenternas sida. Skaderekvisitet är därför utformat så att en uppgift inte får lämnas ut, om det kan antas att någon som driver en likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgifterna röjs. Information om affärs- och driftförhållanden hos myndigheternas dotterbolag åtnjuter enligt samma lagrum motsvarande sekretesskydd, om den överförs från bolagen till myndigheterna. Detsamma gäller i fråga om stiftelser, m. m. i vilka det allmänna har ett bestämmande inflytande genom en myndighet. Vidare kan enligt paragrafen uppgifter lämnas ut från t. ex. ett affärsverk till en annan myndighet utan att affärssekretessen för den skall upphöra.

Ett exempel på ett sådant fall är enligt förarbetena (prop. 1979/80:2 del A s. 147) att uppgifter lämnas till RRV. Tas uppgiften i ett sådant fall in i ett beslut av den mottagande myndigheten, upphör dock sekretessen.

I 8 kap. 10 § sekretesslagen ges skydd till förmån för en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet. Sekretessen omfattar uppgifter om den enskildes affärs- eller driftförhållanden. Den gäller endast om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos en myndighet för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som har trätt i affärsförbindelse med ett dotterbolag, e. d. till myndigheten, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. På samma sätt som enligt 6 kap. 1 § gäller sekretessen också om myndigheten lämnar uppgiften vidare till en annan myndighet, så länge denna myndighet inte tar in uppgiften i ett beslut.

Det kan också nämnas att det finns en bestämmelse i 13 kap. 1 § sekretesslagen om överföring av sekretess vid revisionsverksamhet. Bestämmelsen innebär att sekretess hos en myndighet gäller också hos en annan myndighet som utövar tillsyn eller verkställer revision hos den förstnämnda myndigheten och som i samband därmed får del av sekretessbelagda uppgifter. Sekretessen gäller enligt 13 kap. 6 § dock inte, om en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse ändå är tillämplig på uppgifter hos den mottagande myndigheten eller om uppgiften tas in i beslut hos denna myndighet.

När det gäller RRV kompletteras lagen av bestämmelser i sekretessförordningen (1980:657, omtryckt 1985:950, ändrad senast 1986:1427), som medger en relativt omfattande sekretess för uppgifter som RRV kan erhålla om affärs- och driftförhållanden hos enskilda, däribland även bolag där staten äger aktier. Motsvarande sekretess torde inte gälla hos riksdagens revisorer.

För revision av aktiebolag finns enligt lagstiftning och praxis ett omfattande skydd mot utlämnande av sådana uppgifter som kan lända till förfång för bolagen.

Frågan om statens – närmast riksdagens och regeringens – insyn i och kontroll av de statliga aktiebolagen har sedan länge varit en aktuell och omstridd fråga.

Diskussionen har gällt inte minst huruvida riksdagens revisorer skall ges rätt att granska också de statliga bolagen. Den frågan har sällunda vid flera tillfällen varit föremål för behandling i utredningar, regeringspropositioner och i riksdagsarbetet. Under 1920-, 1930- och 1940-talen framställdes till riksdagen upprepade krav på att revisorerna skulle medges rätt att granska de statliga bolagen. I en del fall var det revisorerna själva som tog initiativ till att frågan kom upp.

Riksdagen uttalade därvid genomgående ett principiellt stöd för att vidga befogenheterna för revisorerna, men hänsköt frågan till regeringen för närmare utredning.

De utredningar som behandlat frågan om revisionen av statliga bolag framförde emellertid i flera fall invändningar mot tanken att riksdagsrevisorerna skulle få rätt att granska de statliga bolagen och förordade i regel andra lösningar för riksdagens insyn i och medverkan vid revisionen av dessa bolag. Mot den bakgrunden avstod regeringen från att lämna förslag till riksdagen om någon generell rätt för de statliga revisionsorganen att revidera statliga bolag.

Under 1950-, 1960- och 1970-talen avstod också riksdagen från att göra något uttalande till stöd för en sådan granskning. Riksdagen avslög exempelvis år 1969 ett par motioner i den riktningen. Även riksdagens revisorer förutsatte så sent som inför grundlagreformen i början av 1970-talet att deras granskningsområde skulle förbli oförändrat.

Frågan om befogenheter för RRV att granska statliga aktiebolag har inte diskuterats i samma utsträckning.

Inför bildandet av statens sakrevision i början av 1940-talet uttalades dock att de statliga bolagen allmänt sett borde granskas av sakrevisionen, men att granskningsrätten först borde utredas närmare. Bland de bolag som antogs komma i fråga för granskning var affärsverkens dotterbolag, bolag med statligt ekonomiskt stöd och monopolbolagen med hänsyn till deras statsfinansiella betydelse.

Utredningen om de statliga företagsformerna framhöll för sin del i betänkandet (SOU 1960:32) Statliga företagsformer att vissa av de skäl och praktiska invändningar som anförts mot utvidgning av riksdagsrevisorernas granskningsområde också var giltiga för regeringens granskningsorgan. Utredningen avvisade därför tanken att RRV skulle ges befogenheter att granska bolagen.

I samband med sammanslagningen av statens sakrevision med dåvarande riksräkenskapsverket år 1961 och omorganisationen av RRV år 1967 fördes för övrigt ingen diskussion om granskningsområdet. I ett remissyttrande till riksdagens revisorer år 1982 framhöll RRV emellertid att förvaltningsrevisionens ställning borde övervägas i fråga om sådana statliga bolag som är myndighetsutövande eller bolag som i monopolställning utövar viktiga samhällsfunktioner.

5.1.4 Statlig verksamhet i aktiebolag och stiftelser

Det finns inte någon allmän eller entydig definition om vad som skall avses med statliga bolag och stiftelser eller med statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag och stiftelser.

När det gäller att avgränsa området för riksdagens revisorers och RRV:s förvaltningsrevision kan dock följande fastställas.

Med statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse förstås i detta sammanhang allmänt främst myndighetsutövning som har överlämnats med stöd av lag. Men även andra förvaltningsuppgifter omfattas ibland av uttrycket.

En verksamhet får vidare anses vara statlig när den – liksom tillkomsten och fortlevnaden av det företag som handhar den i övrigt – regleras i allmän författning.

En verksamhet får i detta sammanhang också anses vara statlig, om staten står som ensam eller dominerande bildare av det företag som handhar den eller om staten svarar för mer än hälften av de medel som behövs för verksamheten.

Statlig verksamhet i aktiebolagsform sker huvudsakligen i bolag där staten – genom regeringen eller genom myndighet, förvaltningsbolag eller stiftelse – har ett bestämmande inflytande.

Staten kan emellertid också utan sådan ägarställning ha ett sådant bestämmande inflytande över verksamheten i ett aktiebolag, att verksamheten får betecknas som statlig. Statens inflytande kan då grundas på författningsmässig reglering, fortlöpande tillskott av statliga anslagsmedel, särskilda avtal mellan staten och företaget, m. m.

Staten har ensam eller tillsammans med andra huvudmän – t. ex. lands- ting eller kommuner – använt stiftelseformen i första hand för verksamheter inom kulturområdet samt inom det näringspolitiska och det arbetsmarknadspolitiska området. På kulturområdet svarar stiftelser för stöd åt forskning och utbildning, drift av institutioner såsom museer, forskningsinstitut, kursgårdar, m. m. På det näringspolitiska området har stiftelser uppgifter av utredande, planerande och även verkställande slag för att initiera och stödja industriell utveckling. På det arbetsmarknadspolitiska området används stiftelseformen för genomförande av arbetsvårdande uppgifter i syfte att bereda sysselsättning åt arbetshandikappade.

Stiftelseformen har i övrigt använts för uppgifter avseende forskning, utredning, utbildning och informationsspridning.

Verksamheten har utvecklats inte minst under senare år.

På 1950-talet svarade de företag som har betecknats som statliga aktiebolag för 10% av de totala statliga investeringarna. Statlig verksamhet i bolag och stiftelser har sedan 1960-talet utvidgats kraftigt. Under perioden 1980–1983 var andelen 25%. År 1980 uppgick bolagens investeringar till 5 600 milj. kr. År 1950 sysselsatte de ca 30 000 och år 1983 drygt 160 000 personer. Ett urval av 23 mera betydande stiftelser erhöll budgetåret 1983/84 sammanlagda statsanslag på ca 540 milj. kr. och hade därutöver rörelseintäkter på ca 425 milj. kr. Antalet anställda var ca 2 100.

Därtill kommer Samhällsföretagsgruppen, som också drivs i stiftelseform. Gruppen, som fr. o. m. den 1 juli 1987 benämns Samhallsgruppen,

erhöll budgetåret 1983/84 statsbidrag på 2 605 milj. kr. och hade därutöver intäkter på ca 1 675 milj. kr. Antalet anställda var ca 27 000, varav 22 100 arbetshandikappade.

5.1.5 Föredragandens allmänna överväganden

Den successiva framväxten av statlig verksamhet i aktiebolags- och stiftelseform har vidgat det område av statliga insatser som är undantaget från riksdagens revisorers och RRV:s förvaltningsrevision. Behoven av att komplettera den civilrättsligt reglerade granskningen, genom redovisningsrevision, med en sådan förvaltningsrevision som tillämpas för den statliga förvaltningen ökar ytterligare genom de stora inslag av väsentliga samhällsfunktioner som finns i den statliga verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag och stiftelser.

Förvaltningsrevisionen av de statliga företagen bör främst inriktas på en granskning av de företag som har direkta myndighetsfunktioner eller andra myndighetsliknande eller samhällseliga uppgifter. Granskningen bör ha sin tyngdpunkt i de delar av företagets verksamhet som har starka inslag av övergripande samhällsmål, särskilt sådan verksamhet som samtidigt har ett betydande inslag av monopol eller som finansieras med statliga medel eller bådadera.

Skillnaderna i inriktning och utformning av riksdagens revisorers och RRV:s granskning bör beaktas när det gäller i vilken omfattning befogenheterna behöver och lämpligen kan utvidgas.

5.1.6 Riksdagens revisorer

Mitt förslag: Riksdagens revisorer ges i lag rätt att granska också sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelser.

Insynsutredningens förslag: Överensstämmer i sak (s.183) med mitt förslag.

Remissinstanserna: Övervägande delen av remissinstanserna – bland dem riksdagens revisorer – tillstyrker i princip förslaget.

Av de remissinstanser som avstyrker förslaget anför AB Vin- och Spritcentralen och Systembolaget AB att det berättigade behovet av insyn i och kontroll av deras verksamheter redan får anses tillgodosett. Övriga negativa remissinstanser, nämligen televerket, Arbetsgivarföreningen SFO, Svenska Varv AB och AB Tiptjänst, avstyrker förslaget på principiella grunder och anför att den föreslagna ordningen skulle påverka företagets kommersiella betingelser negativt och då särskilt dem som bedriver konkurrensutsatt verksamhet.

Skälen för mitt förslag: Jag har i det föregående angett de allmänna skälen för att riksdagens revisorer i lag ges möjlighet att granska även sådan verksamhet som staten bedriver i aktiebolag eller stiftelser.

En utvidgning av befogenheterna för riksdagens revisorer att granska statlig verksamhet i bolag och stiftelser bör enligt min mening avse de förhållanden som hänger samman med företagens samhällsliga uppgifter och särskilda verksamhetsbetingelser, såsom monopolställning, beroende av statlig finansiering, m. m. Revisionen av företagens rena affärsverksamhet får i allt väsentligt anses ske på ett tillfredsställande sätt genom den granskning som ankommer på bolagens och stiftelsernas särskilda revisorer.

Av den nya lagtexten bör framgå vilka huvudsakliga kriterier som bör vara uppfyllda för att revisorerna skall få granska sådana aktiebolag och stiftelser som bedriver statsanknuten verksamhet. Härigenom uppnås också en utformning i överensstämmelse med de uttalanden i motiven till regeringsformen som jag redogjort för i det föregående (5.1.2).

Här kan naturligtvis gränsdragningsproblem uppkomma. Dessa bör dock kunna lösas genom överenskommelser från fall till fall med hänsyn till det bestämmande inflytande som staten förutsätts ha i de aktuella bolagen och stiftelserna. Det saknas grund för att anta att revisorerna inte skulle agera med tillbörlig aktsamhet i tveksamma fall.

En viktig utgångspunkt är vidare att aktiebolagens och stiftelsernas kommersiella betingelser inte skall försämrats.

Insynutredningen har därvid föreslagit att någon formell skyldighet att tillhandahålla handlingar, m. m. inte införs för bolagen och stiftelserna. Utredningen har också uttalat farhågor för att en sådan skyldighet skulle kunna komma i konflikt med aktiebolagslagens bestämmelser om bolagsledningens vårdnadsplikt och lojalitet mot bolaget.

Liksom utredningen anser jag att starka skäl onekligen talar för att inte ålägga de granskade bolagen och stiftelserna någon formell uppgiftsskyldighet. Jag föreslår därför inte att bolagen och stiftelserna blir formellt skyldiga att tillhandahålla revisorerna handlingar, m. m.

Enligt min mening är en sådan lösning också förenlig med gällande lag.

Jag syftar främst på 12 kap. 7 § andra stycket regeringsformen där det, som jag tidigare har nämnt, föreskrivs att revisorerna enligt bestämmelser i lag får fordra in handlingar, upplysningar och yttranden som behövs för granskningen. I grundlagsmotiven (prop. 1973:90 s. 434) uttalas att revisorernas granskningsrätt i första hand innebär en rätt att få tillgång till det granskningsunderlag som de behöver, alltså en skyldighet för i första hand dem som granskas att ge revisorerna sådant underlag. Denna skyldighet bör enligt motiven närmare regleras i en särskild lag.

Så har, som redan anförts, skett i lagen om skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar m. m. Där finns sålunda föreskrifter om statliga myndigheters, kommuners och vissa andras skyldighet att lämna sådana upplysningar. Av förarbetena (prop. 1974:35 s. 123) framgår att en given utgångspunkt vid utformningen av lagen har varit att dess tillämpningsområde nära skall ansluta till revisorernas granskningsområde. Men granskningsområdet och lagens tillämpningsområde behöver enligt förarbetena inte nödvändigtvis sammanfalla. Det kan sålunda enligt förarbetena tänkas att revisorerna ges rätt att ta upp en viss fråga till granskning utan att de ges en däremot svarande befogenhet att framtvunga handlingar, uppgifter och yttranden.

Enligt min mening torde det sist anförda vara tillämpligt också i ett fall som detta, där det är fråga om att utsträcka revisorernas granskningsområde utöver det direkt i 12 kap. 7 § första stycket regeringsformen fastställda området, nämligen till att avse även "annan verksamhet" än "den statliga verksamheten".

Berörda bolag och stiftelser får sålunda med mitt förslag själva avgöra vilka uppgifter som de vill lämna ut till revisorerna.

Riksdagens revisorer uttalar emellertid i sitt remissvar att de känner sig övertygade om att detta är en fråga som kommer att kunna lösas, även om det saknas formell skyldighet att bistå dem i granskningsarbetet.

Dessutom är riksdagsrevisorerna självfallet oförhindrade att t. ex. göra olika sammanställningar över verksamheten på grundval av sådana årsredovisningar som de berörda bolagen – precis som alla andra aktiebolag – lagligen är skyldiga att låta offentliggöra.

I ett kommande avsnitt föreslår jag också ett förstärkt sekretessskydd beträffande uppgifter från bolagen och stiftelserna.

5.1.7 Riksrevisionsverket

Mitt förslag: RRV bör i en ny lag ges rätt att granska verksamheten i vissa namngivna aktiebolag och stiftelser. Berörda bolag och stiftelser bör åläggas uppgiftsskyldighet gentemot RRV.

Insynsutredningens förslag: Överensstämmer i sak (s.196) med mitt förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget.

Statens mät- och provråd framhåller emellertid att den tillsyn som rådet utövar hos riksprövplatser genomförs bl. a. på ett sätt som liknar RRV:s förvaltningsrevision. Därför föreslås att AB Statens Anläggningsprovning, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB och AB Svensk Bilprovning undantas från RRV:s granskningsrätt. Materielkontrollanstalten delar för egen del denna uppfattning. Arbetsgivarföreningen SFO avstyrker förslaget på den principiella grunden att de statliga företagens kommersiella betingelser kommer att påverkas negativt. AB Svensk Exportkredit, Systembolaget AB, AB Tiptjänst och Värdepapperscentralen VPC AB avstyrker förslaget eftersom statsmakternas insyn i respektive verksamhet anses tillfredsställande. AB Vin- och Spritcentralen avstyrker förslaget mot bakgrund av att det innebär ett principiellt viktigt avsteg från det ursprungliga beslutet om val av företagsform.

Skälen för mitt förslag: De skäl som jag tidigare redovisat för en utvidgning av riksdagens revisorers befogenheter att granska statlig verksamhet i bolag och stiftelser är som jag ser det bärande också när det gäller en utvidgning av RRV:s granskningsbefogenheter. Med hänsyn till skillnaderna i syften, inriktning och utformning av revisionsverksamheten hos de båda revisionsorganen anser jag dock att utvidgningen av RRV:s befogenheter inte bör avse en lika omfattande krets granskningsobjekt.

Utvidgningen av RRV:s granskning bör för det första avse sådana företag som svarar för väsentliga samhällsfunktioner eller myndighetsutövande eller andra myndighetsliknande uppgifter. Detta är naturligt med hänsyn till att RRV:s förvaltningsrevision som framgått (5.1.2) från principiella utgångspunkter huvudsakligen är inriktad på de statliga myndigheterna och deras verksamhet. De bolag och stiftelser som i första hand bör bli föremål för förvaltningsrevision genom RRV är sålunda sådana som har en i allmän författning eller genom särskilda regeringsbeslut reglerad verksamhet, företrädesvis i monopolställning.

För det andra bör granskningen utvidgas till att också omfatta sådana företag som för sin verksamhet huvudsakligen är beroende av fortlöpande tillförsel av statliga medel.

I prop. 1986/87:92 om ny inriktning och organisation av framtidsstudieverksamheten föreslås att en stiftelse för framtidsstudier med staten som ensam stiftare skall inrättas. Under förutsättning att riksdagen bifaller det förslaget och stiftelsen inrättas, bör även denna stiftelse omfattas av granskningen.

Närmare bestämt är de aktiebolag och stiftelser som enligt min mening bör omfattas av RRV:s utvidgade granskning följande.

Aktiebolag

AB Statens Anläggningsprovning
 AB Svensk Bilprovning
 AB Tjipstjänst
 AB Trav och Galopp
 AB Vin- & Spritcentralen
 Apoteksbolaget AB
 Kungliga Dramatiska teatern AB
 Kungliga Teatern AB
 SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB
 Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB
 Swedish Geotechnical Systems AB
 Swedish National Road Consulting AB
 Svensk Avfallskonvertering AB (SAKAB)
 Svensk Kärnbränslehantering AB
 Svenska Penninglotteriet AB
 Systembolaget AB
 V.T.I. Utveckling AB
 Värdepapperscentralen VPC AB

Stiftelser

Fonden för industriellt samarbete med u-länder
 Fonden för industriellt utvecklingsarbete (Industrifonden)
 Stiftelsen för framtidsstudier
 Stiftelsen Nordiska museet
 Stiftelsen Riksutställningar
 Stiftelsen Samhall och de regionala stiftelser som ingår i Samhallsgruppen
 Stiftelsen Statshälsan
 Stiftelsen Svenska institutet

I forskningspropositionen (1986/87:80 bil. 6) aviscras att en särskild utredningsman skall få i uppdrag att se över vissa frågor om stiftelser m. m. under högskolan. Frågan om RRV:s granskning av sådana stiftelser kan övervägas i detta sammanhang.

Liksom insynsutredningen vill jag, när det gäller kulturinstitutioner i bolags- eller stiftelseform, framhålla att jag förutsätter att RRV liksom riksdagens revisorer tar hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.

De angivna aktiebolagen och stiftelserna bör åläggas en skyldighet att lämna RRV de upplysningar som behövs om den granskade verksamheten.

Även beträffande sådana uppgifter kommer jag i det följande att föreslå en förstärkt sekretess.

Vad gäller frågan om samordning av granskningsverksamheten mellan riksdagens revisorer och RRV, vill jag peka på att det i praktiken redan nu sker en viss sådan samordning genom att riksdagens revisorer och RRV delger varandra sina granskningsplaner och resultat. Jag saknar anledning att tro något annat än att RRV kommer att tillämpa samma ordning också när det gäller granskningen av bolag och stiftelser. Vidare förutsätter jag att RRV samordnar sin granskning med den tillsyn som statens mät- och provråd utför hos vissa av de nämnda bolagen.

5.1.8 Ett förstärkt sekretesskydd

Mitt förslag: Sekretess bör enligt lag gälla hos både riksdagens revisorer och RRV för uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos aktiebolag eller stiftelser som granskas eller hos en enskild som har trätt i affärsförbindelse med dessa.

Insynsutredningens förslag: Överensstämmer i sak (s.190, 197) med mitt förslag.

Remissinstanserna: Tillstyrker allmänt förslaget.

Skälen för mitt förslag: Jag har i det föregående föreslagit att riksdagens revisorer och RRV får rätt att bedriva revision hos vissa statliga bolag och stiftelser. En grundläggande förutsättning för en sådan verksamhet är att uppgifter som dessa båda myndigheter får från de enskilda granskningsobjekten har ett tillräckligt sekretesskydd.

För närvarande finns det som framgått bestämmelser som ger ett sådant skydd, främst 6 kap. 1 §, 8 kap. 10 § och 13 kap. 1 § sekretesslagen.

Information som förs över från ett statligt dotterbolag eller en statlig stiftelse till RRV eller riksdagens revisorer i samband med revisionen får med hänsyn till dessa sekretessbestämmelser anses åtnjuta ett tillräckligt skydd, så länge informationen passerar en myndighet.

För sådana granskningsbefogenheter som jag tidigare förordat är det

emellertid nödvändigt att uppgifterna kan ges direkt från bolaget eller stiftelsen till den reviderande myndigheten. En sådan överföring har i dag inte något fullgott sekretesskydd.

Det är därför angeläget att ett sekretesskydd skapas för uppgifter som lämnas från statliga aktiebolag och stiftelser direkt till riksdagens revisorer och RRV och som rör affärs- eller driftförhållanden inom det enskilda rättssubjektet eller hos en enskild som har trätt i affärsförbindelse med detta.

I en lagrådsremiss den 27 november 1986 föreslår regeringen att vissa av de bolag och stiftelser som jag föreslår att RRV skall få rätt att granska skall jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesshänseende, såvitt gäller delar av deras verksamhet, framför allt sådan som består i myndighetsutövning. Eftersom det förslaget inte gäller all den verksamhet som jag behandlar i detta lagstiftningsärende och den där föreslagna lagstiftningen dessutom inte avses träda i kraft förrän den 1 januari 1989, tillgodoser det inte det nu föreliggande behovet av sekretess i revisionsverksamheten.

I 6 kap. 1 § sekretesslagen bör därför införas en bestämmelse om att sekretessen också skall gälla hos en myndighet för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos ett bolag, e. d. som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom en myndighet bedriver revision. Ett motsvarande tillägg bör göras i 8 kap. 10 § för skydd åt enskilda som har trätt i affärsförbindelse med det privaträttsliga subjekt som bedriver statlig affärsverksamhet.

I både 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § bör anges att den nya sekretessen inte skall omfatta uppgifter som ingår i revisionsmyndighetens beslut.

5.1.9 Ikraftträdande

De nya lagreglerna bör träda i kraft den 1 juli 1987. Detta innebär att granskningen kommer att omfatta förhållandena efter ikraftträdandet.

Till följd av omorganisation av regionmusiken och rikskonserterna kommer Stiftelsen Institutet för rikskonserter att avvecklas med utgången av år 1987 och ersättas av en ny stiftelse, Svenska rikskonserter (prop. 1984/85:1, KrU 7, rskr. 53). Den nya stiftelsen bör från sin tillkomst omfattas av RRV:s granskning. Fram till utgången av år 1987 bör granskningen emellertid omfatta verksamheten i den nuvarande stiftelsen.

Genom remiss den 29 januari 1987 beslutade regeringen att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lagstiftning som jag förordat. De till lagrådet remitterade lagförslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:5*.

Lagrådet har i yttrande den 11 februari 1987 lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:6*.

Lagrådsremissens lagförslag bör emellertid omformas på ett par punkter.

Den nuvarande lagen med instruktion för riksdagens revisorer bör sålunda ersättas med en ny lag innehållande en del formella ändringar.

Vidare bör som framgått den lag som enligt mitt förslag skall reglera RRV:s granskning av bolag och stiftelser omfatta också Stiftelsen för framtidsstudier. Däremot bör den föreslagna lagen – som också framgått – inte omfatta regionala utvecklingsfonder. Jag avser att senare återkomma till regeringen i denna fråga. Revisionen av utvecklingsfonderna regleras i ett avtal mellan staten och landstingen, i första hand för tiden t. o. m. år 1988.

5.2 Bolagens och stiftelsernas årsredovisningar

Min bedömning: Årsredovisningarna bör utvidgas med sådan information som bättre än nu belyser resultat och effekter av de statliga insatserna i och genom bolagen och stiftelserna.

Insynsutredningen: Överensstämmer i sak med min bedömning. Utredningen föreslår också att en särskild utvecklingsgrupp inrättas under ledning av RRV.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser är positiva till förslaget.

SPK anser att utvecklingsgruppen bör få i uppdrag att åstadkomma en reformerad praxis i fråga om de statliga myndigheternas och företagens redovisning i stort. LO och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Lunds universitet förordar att även bokföringsnämnden medverkar i utvecklingsarbetet.

Televerket, Vattenfall, domänverket och Svensk Exportkredit AB avstyrker förslaget.

Skälen för min bedömning: Riksdagens och regeringens underlag för att granska och följa upp politiska beslut om statliga bolag och stiftelser bör enligt min mening förbättras genom att den offentliga information som lämnas i årsredovisningarna utvecklas. En sådan utvidgad information bör förbättra underlaget för riksdagens samlade behandling av verksamheten i den statliga företagssektorn. Nuvarande underlag för denna behandling är regeringens årliga redogörelse för de statliga företagens verksamhet, vilken i första hand bygger på uppgifter från årsredovisningarna. Även i detta fall är det dock viktigt att de kommersiella betingelserna beaktas när sådana nya krav ställs på utformningen av och innehållet i årsredovisningarna.

Mot denna bakgrund avser jag att ta initiativ till ett sådant utvecklingsarbete, vad avser de statliga företagens årsredovisningar. I arbetet bör bl. a. RRV, Procordia, Samhällsföretag och Apoteksbolaget medverka.

5.3 Viss redovisningsrevision

5.3.1 Särskilda statliga revisorer, m. m.

Min bedömning: Systemen med särskilda statliga revisorer och riksgäldsfullmäktige, som revisorer, utsedda riksdagsledamöter bör omprövas.

Insynsutredningen: Utredningen föreslår att regeringen utfärdar föreskrifter för de s.k. särskilda statliga revisorerna, bl. a. i syfte att få till stånd en enhetligare inriktning och utformning av dessa revisorers insatser.

Utredningen föreslår vidare att systemet med av riksgäldsfullmäktige utsedda riksdagsledamöter som revisorer omprövas.

Remissinstanserna: Riksdagens revisorer och statens kulturråd delar utredningens uppfattning att de särskilda statliga revisorernas roll och uppgifter bör preciseras.

RRV anser att tillsättningen av sådana revisorer bör stramas upp, men RRV ansluter sig inte till utredningens förslag om särskilda föreskrifter för revisorerna. Kammarrätten i Stockholm och Stockholms handelskammare ifrågasätter systemet med särskilda statliga revisorer.

I fråga om systemet med av riksgäldsfullmäktige utsedda revisorer förordar riksgäldskontoret att systemet behålls och Procordia, Stockholms handelskammare och Lunds universitet att det omprövas.

Skälen för min bedömning: Bland revisorerna i vissa statliga bolag och stiftelser ingår, förutom de auktoriserade revisorerna, s. k. särskilda statliga revisorer, vilka som regel är tjänstemän inom departement eller myndigheter med anknytning till det område som den reviderade verksamheten avser.

I vissa bolag ingår vidare bland revisorerna riksdagsledamöter, som enligt särskilda föreskrifter utses av riksgäldsfullmäktige.

Av gällande lagstiftning och rekommendationer samt god revisionssed följer att sådana revisorers ställning och ansvar motsvarar den auktoriserade revisorns. De statliga revisorerna är utsedda som fysiska personer till sina uppdrag och har tillika ett personligt ansvar för den granskning som ingår i uppdraget.

Enligt min mening bör systemet med att vid sidan av professionella revisorer utse lekmanrevisorer i princip omprövas. Det gäller såväl särskilda statliga revisorer som av riksgäldsfullmäktige, som revisorer, utsedda riksdagsledamöter. De samhälleliga intressen som dessa revisorer förutsätts särskilt bevaka bör enligt min mening väl kunna tillgodoses genom de utökade befogenheter som jag föreslår för riksdagens revisorer och RRV.

Jag anser således att auktoriserade revisorer eller RRV, vad gäller vissa stiftelser, bör svara för redovisningsrevisionen av statliga bolag och stiftelser.

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

Min bedömning: Redovisningsrevisionen av vissa stiftelser bör ankomma på RRV genom en ändring i stiftelsestadgarna.

Finansieringen av sådan redovisningsrevision bör bestridas av berörda stiftelser.

Insynsutredningen: Insynsutredningen föreslår att redovisningsrevisionen av vissa statliga stiftelser skall, efter regeringens bedömning från fall till fall, ankomma på RRV genom en ändring i stiftelsestadgarna.

Remissinstanserna: RRV tillstyrker förslaget. Samhällsföretag, statens industriverk, de regionala utvecklingsfonderna och Lunds universitet anser att redovisningsrevisionen bör utföras av auktoriserade revisorer. Kommerskollegium anser att vägledande i frågan bör vara räkenskaps- och redovisningssystemet.

Skälen för min bedömning: Jag delar utredningens förslag att RRV bör svara för redovisningsrevisionen av vissa statliga stiftelser och att revisionen bör finansieras av dessa. Enligt min mening bör tillämpade redovisningsprinciper vara vägledande för vilka stiftelser som bör omfattas av förslaget. Om det statliga redovisningssystemet tillämpas bör RRV anlitas och om redovisningen utförs i huvudsak enligt aktiebolags- och bokföringslagarna en auktoriserad revisör.

Föreskrifter om revision av en stiftelses räkenskaper ingår regelmässigt i dess stadgar. Om en stiftelse skall revideras av RRV bör således detta anges i stadgarna. Regeringen, som huvudman i stiftelserna och som den som i regel fastställer stadgarna, kan vidta erforderliga åtgärder härför, i förekommande fall efter överenskommelse med övriga intressenter.

Mot denna bakgrund avser jag att föreslå regeringen att RRV genom en bestämmelse i verkets instruktion får sådana befogenheter och att aktuella stiftelser anges i ett särskilt regeringsbeslut. Erforderliga ändringar bör göras i aktuella stiftelsestadgar efter departementsvisa genomgångar.

Ändringarna bör gälla fr. o. m. den 1 juli 1987.

5.4 Riksrevisionsverkets anslag för 1987/88, m. m.

5.4.1 Vissa regeringsuppdrag

Min bedömning: RRV:s revisionella kompetens och metodkunskap bör även kunna utnyttjas för vissa särskilda granskningar på uppdrag av regeringen och finansieras i särskild ordning.

Verksledningskommittén: Kommittén föreslår att RRV:s förvaltningsrevision i ökad utsträckning bör styras av regeringen.

Remissinstanserna: Bland det fåtal remissinstanser som kommenterat förslaget betonar bl. a. riksförsäkringsverket, arbetarskyddsstyrelsen och statens planverk betydelsen av att RRV också i fortsättningen, har möjlighet att på eget initiativ initiera granskningar.

RK-utredningen: Utredningen föreslår att rådgivande och förmedlande verksamhet i fråga om bl. a. myndigheternas styr- och uppföljningssystem bör bedrivas inom RRV:s revisionsverksamhet.

Remissinstanserna: Förslaget tillstyrks av samtliga remissinstanser.

Skälen för min bedömning: RRV tillämpar programbudgetering och tilldelas anslag i programtermer. För närvarande finns det tre program vid RRV – ett för förvaltningsrevision, ett för redovisningsrevision samt ett för prognoser och redovisning. Programindelningen återspeglar en naturlig uppdelning av RRV:s aktiviteter. Revisionen hålls således åtskild från prognos- och redovisningsverksamheten.

Enligt min mening är det väsentligt att den egeninitierade revisionen kan planeras och genomföras enligt nuvarande ordning. Samtidigt finns det ett behov av att på ett bättre sätt än nu ta tillvara resultaten och erfarenheterna av revisionen och att också utnyttja RRV:s revisionella kompetens för vissa särskilda granskningar, m. m.

Resultaten av RRV:s revision är ett viktigt underlag för den mer noggranna prövning av myndigheternas verksamhet som bör komma till stånd, bl. a. när ett system med fleråriga budgetramar tillämpas.

RRV ger i de skilda delarna av sin verksamhet olika former av råd och stöd till myndigheterna. Det gäller huvudsakligen myndigheternas redovisningssystem och deras uppföljning av sin verksamhet.

I propositionen om den statliga redovisningsrevisionen, m. m. (prop. 1985/86: 124, FiU 23, rskr. 262) uttalar jag att RRV, inom ramen för sin revision, i något ökad utsträckning bör kunna ge enskilda myndigheter råd och stöd, främst vad avser myndigheternas styr- och uppföljningssystem. RK-utredningen, som bl. a. har haft till uppgift att överväga och föreslå former för styrning, m. m. av sådana råd- och stödinsatser, skriver i sitt betänkande (Ds C 1986: 13) Samverkan mellan redovisnings- och förvaltningsrevision m. m. att RRV:s råd och stöd till myndigheterna i fråga om styr- och uppföljningssystem, bör fördelas mellan de revisionella och redovisningstekniska verksamheterna inom RRV. För revisionen bör de dock begränsas till rådgivning, som då främst bör bygga på förmedling av kunskap till myndigheterna om förekommande system och tekniska möjligheter, samt kontakter med myndigheter och andra organ som kan meddela erfarenheter av system och/eller medverka i ett eventuellt utvecklingsarbete. Stöd i form av mer eller mindre direkt medverkan i utvecklingen av system är enligt utredningen inte en uppgift för revisionen. Det är däremot en naturlig uppgift för RRV:s redovisningstekniska verksamhet. Jag delar utredningens uppfattning i dessa delar.

Jag vill i detta sammanhang också erinra om vad chefen för finansdepartementet redovisar i årets budgetproposition (1986/87: 100 bil. 1 s. 49). Där framhålls vikten av att det utvecklingsarbete som bedrivs inom prognos- och redovisningsprogrammet kan fullföljas. Det gäller bl. a. utvecklingen av det statliga betalningssystemet och andra kassahållningsfrågor, metoder för resultatanalys och anpassning av redovisningssystemet till lokala behov.

RRV:s revisionella kompetens och metodkunskap bör enligt min mening även kunna utnyttjas för vissa särskilda granskningar, på uppdrag av

regeringen, och omfatta bl. a. hela eller delar av verksamheten vid en viss myndighet. RRV skall härvid, som tidigare, identifiera sådana problem och brister som kan finnas i verksamheten och lämna förslag till åtgärder. RRV bör i vissa sådana fall, vid behov, även kunna biträda myndigheten i samband med att åtgärdsförslagen genomförs. Resurser för sådana granskningar bör, vid behov och efter prövning, kunna ställas till RRV:s förfogande från andra anslag på statsbudgeten. Mot bakgrund härav bör en särskild inkomstpost med ett formellt belopp på 1 000 kr. föras upp under RRV:s anslag.

Jag har tidigare under avsnitt 3 uppmärksammat behovet av att, innan beslut om föreskrifter meddelas, kostnadseffekter för tillämpningen för staten, kommunerna och den privata sektorn så långt som möjligt beräknas. Vidare föreslår jag att sådana föreskrifter i vissa fall bör utvärderas och vid behov omprövas. Bl. a. RRV bör kunna utnyttjas för att genomföra sådana kostnadsberäkningar och utvärderingsinsatser. Sådana insatser bör tills vidare kunna ske även på uppdrag av regeringen och vid behov finansieras i särskild ordning.

Jag vill i sammanhanget också erinra om att stat- kommunberedningen och normgruppen i delbetänkandet Bättre regel ekonomi (Ds C 1986:14) föreslagit att RRV, i samband med att en ny begränsningsförordning utfärdas, ges i uppdrag att dels utveckla metoder för myndigheternas konsekvensutredningar, dels särskilt utvärdera tillämpningen och efterlevnaden av förordningen. Delbetänkandet bereds för närvarande i regeringskansliet.

5.4.2 Anslagsfrågor för budgetåret 1987/88

Mitt förslag: För budgetåret 1987/88 anvisas RRV ett ramanslag av 115 963 000 kr.

I årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 15) föreslås att – i avvaktan på en särskild proposition i ämnet för budgetåret 1987/88 – ett förslagsanslag av 101 260 000 kr. beräknas under anslagsrubriken B3. Riksrevisionsverket.

Trettonde huvudtiteln

B. Statlig rationalisering och revision, statistik, m. m.

B 3. Riksrevisionsverket

1985/86 Utgift	71 656 000
1986/87 Anslag	101 260 000
1987/88 Förslag	115 963 000

RRV är central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning samt därmed sammanhängande frågor inom statsverksamheten.

RRV tillämpar programbudgetering och tilldelas anslag i programtermer.

Följande programindelning gäller för verket.

1. Förvaltningsrevision
2. Redovisningsrevision
3. Prognoser och redovisning

(1 000-tal kronor)

	1985/86 utgift	1986/87 anslag	1987/88 ¹ beräknar före- draganden
1. Förvaltningsrevision	37 844	37 000	36 531
2. Redovisningsrevision	10 677	39 600	56 946
3. Prognoser och redovisning	30 751	29 416	30 345
Telefonväxel		4 000	
Utveckling och underhåll av system S. engångsanvisning			1 500
Summa kostnader	79 272	110 016	125 322
Avgår:			
Inkomster under program 1	190	742	770
Inkomster under program 2	7 092	7 460	8 013
Inkomster under program 3	39	554	575
Bidrag till anslaget	294		
Inkomster från regeringsuppdrag			1
Nettoutgift	71 656	101 260	115 963

¹ Fördelningen av RRV:s samkostnader har skett enligt samma principer som tillämpades före budgetåret 1986/87.

Riksrevisionsverket: RRV föreslår i sin anslagsframställning bl. a. följande.

1. Huvudförslag för budgetåret 1987/88 107 692 000 kr. Huvudförslaget fördelas över en treårsperiod med fördelningen 2,1 och 2 % för budgetåren 1985/86, 1986/87 resp. 1987/88.

2. RRV:s verksamhet har under senare år haft huvudinriktningen att förse statsmakterna med underlag för omprövning och omprioritering av den statliga och statligt finansierade verksamheten. Denna huvudinriktning avses ligga fast för *förvaltningsrevisionen* under de närmaste åren. Tonvikt skall läggas på revisionsinsatser som kan bedömas bidra till statsfinansiella besparingar efter de allmänna riktlinjer som statsmakterna angett. Förvaltningsrevisionen inriktas främst mot områdena statlig tillsyn, statsbidrag och andra transfereringar, konsekvenser av besparingsbeslut, myndigheternas ekonomiadministration och ADB-system.

3. Målet för *redovisningsrevisionen* är att bedöma huruvida myndigheternas redovisning är rättvisande och att den utgör ett tillförlitligt underlag för styrning av verksamheten. Redovisningsrevisionens grundläggande inriktning för att nå detta mål är oförändrad. Det innebär att RRV årligen skall göra en oberoende och opartisk granskning av myndigheternas redovisning och avge revisionsberättelser med anledning av denna granskning.

För att möjliggöra en kvalificerad rådgivning till myndigheterna i frågor som rör ekonomisystem samt styr- och uppföljningssystem har särskilda resurser tilldelats verket. En utveckling sker för närvarande mot fler myndighetsegna redovisningssystem. Denna utveckling ställer allt större krav på ekonomi- och ADB-kompetens inom redovisningsrevisionen.

Resurser för kvalificerad rådgivning till myndigheterna inom detta område bedöms erforderliga även under 1987/88.

Inom ramen för redovisningsrevisionen kommer också fördjupade granskningar inom vissa områden att genomföras över hela eller delar av statsförvaltningen. Ett arbete med vidareutveckling av ADB-revisionen kommer också att bedrivas.

RRV svarar för extern revision av affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar i syfte att för varje affärsverk årligen avge revisionsberättelse till regeringen. Denna revision finansieras av affärsverken. Revisionen genomförs dels med egen personal, dels med biträde av auktoriserade revisionsbyråer.

RRV avser att i ökad utsträckning bedriva koncernrevision av den konsoliderade redovisningen av affärsverkens och deras dotterbolags räkenskaper. RRV:s granskning kommer att koncentreras på områden som bedöms vara av särskilt intresse mot bakgrund av att affärsverken utgör en del av statsförvaltningen. Vidare fortsätter de särskilda insatser i fråga om affärsverkens datorbaserade redovisningssystem som syftar till att uppnå en tillförlitlig och ändamålsenlig extern redovisning.

4. Verksamheten inom programmet *Prognoser och redovisning* inriktas mot att ge statsmakterna information inför beslut om den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, ge såväl statsmakterna som myndigheterna underlag för beslut om omprövning och omprioritering, tillse att statens redovisningssystem är ändamålsenliga samt medverka i effektiviseringen av budgetprocessen.

5. RRV föreslår att RRV utöver huvudförslaget får 2,5 milj. kr. för vidareutveckling och underhåll av system S.

6. Som ett led i försöksverksamheten med överföring av medel mellan budgetåren föreslår RRV att RRV får möjlighet att föra medel mellan budgetår.

Skälen för mitt förslag: RRV har tagit över hela ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen (prop. 1985/86:124, FiU 23, rskr. 262) och de förutvarande revisionskontoren har inordnats i RRV:s organisation fr. o. m. budgetåret 1986/87. Revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning inordnas dock först fr. o. m. budgetåret 1987/88. Anslaget till RRV har med anledning härav räknats upp med 8 630 000 kr.

Med anledning av vad jag tidigare i dag anfört, vad avser frågan om att utvidga RRV:s granskningsrätt till vissa statliga bolag och stiftelser, föreslår jag att RRV:s anslag räknas upp med 2 milj. kr. för dessa insatser.

För det fortsatta arbetet med utvecklingen och underhållet av system S föreslår jag att RRV tilldelas en engångsanvisning på 1,5 milj. kr. för budgetåret 1987/88. Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört om utvecklingsarbetet inom prognos- och redovisningsprogrammet bör detta program tillföras vissa särskilda resurser budgetåret 1987/88.

Anslaget har vidare reducerats med 200 000 kr. för en finansiering av telefonväxelbytet.

Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört om vissa regeringsuppdrag föreslår jag att en ny inkomstpost förs upp under RRV:s anslag.

Som framgår av budgetpropositionen (prop. 1986/87:100 bil. 15 sid. 32) föreslås att RRV bör ingå i försöksverksamheten med överföring av anslagsmedel mellan budgetår. Medel för RRV bör därför anvisas under ett ramanslag.

Jag delar RRV:s bedömning av verksamhetens inriktning för budgetåret 1987/88. Jag föreslår att medel för RRV, för nästa budgetår, beräknas enligt huvudförslaget. Mina beräkningar av medelsbehovet framgår av programsammanställningen.

6 Stabsmyndigheternas roll

Min bedömning: De s. k. stabsmyndigheterna har en viktig funktion i förnyelsen av den offentliga förvaltningen.

Det gransknings-, utrednings- och utvecklingsarbete som stabsmyndigheterna bedriver bör knytas närmare utvecklingsarbetet i regeringskansliet.

Verksledningskommittén: Dess bedömning överensstämmer med min.

Remissinstanserna: Endast få har yttrat sig. Några förvaltningsmyndigheter anför att stabsorganen inte får bli mellanled mellan förvaltningsmyndigheterna och regeringen.

Skälen för min bedömning: Med stabsmyndigheter avser jag här RRV, statskontoret, statens institut för personalutveckling (SIPU) och statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) i enlighet med den terminologi verksledningskommittén använder. Det finns även andra myndigheter med vissa stabsuppgifter. I detta sammanhang tänker jag närmast på statens arbetsgi-varverk (SAV).

Av vad jag nyss anfört och av vad jag senare föreslår om affärsverken framgår att RRV starkt berörs av mina förslag, liksom av vissa andra redan beslutade förändringar. Sammanfattningsvis kan sägas att förändringarna innebär en betydande förstärkning av redovisningsrevisionen samtidigt som förvaltningsrevisionen vidgas till att omfatta nya objekt. Utvecklingsinsatser skall också göras inom området för budgetprocessen och vad gäller föreskrifter. Vad gäller budgetprocessen har finansministern redogjort för detta i årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 1).

Statskontoret berörs av mina förslag i flera avseenden. Fortsatta utvecklingsinsatser gällande produktivitets- och servicemått och gällande mått för internadministrativa kostnader blir aktuella. Statskontoret skall, liksom RRV, även fortsättningsvis biträda med insatser när det gäller underlag för flerårsramar till myndigheter som ingår i försöksverksamhet med sådana. Vissa utvecklingsinsatser gällande regelöversyner, effektbedöm-

ningar och kostnadsberäkningar av normgivning avkrävs också statskontoret och RRV. De av mig aktualiserade uppgifterna är i vissa delar inriktade på att vara ett stöd för myndigheterna, i andra delar inriktade på att vara ett stöd för regeringskansliet. Syftet är många gånger tvåfaldigt.

SIPU och SAMN påverkas genom att de utgör en del av den samlade utredningsresurs som står till regeringens förfogande för att utveckla den statliga förvaltningen. SIPU har i det arbetet genom sin utbildnings- och konsultationsverksamhet en viktig roll, där institutet också har att nära samverka med de andra stabsmyndigheterna. De uppgifter som åvilar SAMN utgör en del av genomförandet av centrala insatser inom det personalpolitiska området och med tonvikt på arbetsvårds- och trygghetsfrågorna.

En översyn av SAMN har inletts. Den har sin grund i de förändringar som ägt rum i de frågor SAMN arbetar med. Jag vill bl. a. erinra om att stiftelsen Statshälsan byggts ut till en rikstäckande organisation samt att arbetsmiljö- och trygghetsavtal inom de statliga områdena tillkommit. Dessa och liknande förändringar som belysts i en revisionsrapport från RRV (dnr 1985: 1059) har delvis ändrat betingelserna för arbetsmarknadsnämnden.

Jag avser att återkomma i fråga om SAMN i anslutning till att ställning tas till det underlag som arbetas fram i den fördjupade budgetprövning av SAMN som redan inletts.

SAV har en viktig roll när det gäller att utveckla den statliga arbetsgivarpolitiken. Det är nödvändigt att anpassa lönesystem och andra avtalsvillkor så att de främjar en effektiv verksamhet i myndigheterna. SAV har vidare en viktig roll när det gäller att stödja myndigheterna som arbetsgivare, i personalförsörjningsfrågor och vid avtalstillämpningar. Den nära kopplingen mellan å ena sidan personalfrågor och å andra sidan ekonomi- och organisationsfrågor ställer krav på samverkan med myndigheter som RRV och statskontoret.

De olika stabsmyndigheterna har olika uppgifter. I vissa delar har de mycket liten beröring med varandra. Det bör också strykas under att revision, rationalisering, personalförsörjning och personalutbildning har sina egna karakteristika. Speciella uppgifter har också lagts på myndigheterna. Budgetprognoser hos RRV liksom viss central datorupphandling och vissa frågor om ADB-säkerhet hos statskontoret utgör exempel därpå. SIPU avviker från de övriga genom att institutet har en stor avgiftsbelagd verksamhet. I andra delar sammanfaller eller kompletterar emellertid uppgifterna varandra. Som framgått har jag t. ex gjort bedömningen att kunskaperna hos RRV och statskontoret bör utnyttjas på ett samlat sätt för att bidra till kompetenshöjningar i regeringskansliet, utredningsväsendet och myndigheterna när det gäller effektbedömningar och resultatanalyser.

En särskild fråga som verksledningskommittén tar upp gäller stabsmyndigheternas verksamhetsplanering. Planeringen vid de nämnda myndigheterna innefattar ganska litet av inbördes samordning och samplanering. Det förekommer inte heller några systematiska överläggningar mellan stabsorganen om vilka problem som i dagsläget och inom överskådlig tid kommer att dominera för enskilda myndigheter, för grupper av myndighe-

ter eller för hela statsförvaltningen. Ett visst formbundet samarbete sker dock genom bl. a. ömsesidig styrelserepresentation. Det förekommer där-
emot ett flitigt utbyte av kontakter mellan de olika stabsorganen på olika nivåer som gäller frågeställningar som aktualiseras i det löpande arbetet. Det förekommer också, om än i förhållandevis liten utsträckning, att resurser från de olika stabsorganen samlas till gemensamma utrednings- och utvecklingsinsatser. Här behöver nya samarbetsformer utvecklas.

En samordning av stabsorganens utredningsarbete är på olika sätt önskvärd för att dessa mer än idag skall kunna inriktas på de frågor som regeringen bedömer som speciellt angelägna att få belysta. Stabsmyndigheterna bör därför enligt min uppfattning i ökad utsträckning genomföra sin verksamhetsplanering i nära kontakt med regeringen och regeringskansliet och i kontakt med varandra. Formerna för detta kan diskuteras. Jag hyser en viss skepsis mot att låta detta nödvändigtvis ske i en formaliserad planeringsprocess.

Stabsmyndigheterna styrs som andra myndigheter av allmänna inriktningsbeslut i form av instruktioner, regleringsbrev, m. m. och av särskilda uppdrag. Uppdragen kan vara mer eller mindre hårt styrda av regeringens politiska bedömningar. Även om stabsorganen ofta används för att allmänt klarlägga olika förhållanden, utan att det för den skull finns någon politisk viljeyttring i botten, menar jag att det är angeläget att utnyttja den utredningsresurs de utgör på ett sätt som kopplar den närmare samman med regeringskansliets arbete med att förbereda och genomföra viktiga regeringsbeslut.

I arbetet med verksamhetsplaneringen bör stabsmyndigheterna ha en aktiv roll. Deras insatser genomförs dock på olika sätt. För RRV:s del baseras insatserna till stor del på egna initiativ, medan statskontoret får mer direkta uppdrag av regeringen.

Det är angeläget att regeringen och dess kansli tar till vara stabsorganens kunnande. Sammantaget utgör de en betydande resurs. De kompletterar regeringskansliet och är viktiga som kunskapsförstärkning i regeringens arbete. De bidrar därmed till att vidmakthålla en tradition med relativt små departement, vilken jag menar att det är av värde att slå vakt om.

Den bild jag nu tecknat av stabsmyndigheternas roller och arbetsuppgifter innebär inte någon grundläggande förändring av vad som gällt hittills utifrån befintliga instruktioner och bindande regeringsdirektiv i övrigt. Det är emellertid viktigt att det inom statsförvaltningen råder full klarhet om stabsmyndigheternas roller och uppgifter, samtidigt som det är naturligt att se till att uppgifterna är väl anpassade till bl. a. ambitionerna i förnyelsearbetet.

Vad särskilt gäller RRV har jag redan i det föregående (avsnitt 5) markerat att en närmare anslutning till regeringskansliets utvecklingsarbete skall förenas med en bibehållen rätt och skyldighet för RRV att efter egna bedömningar initiera och genomföra revisionsinsatser.

Jag avser därför att återkomma till regeringen med närmare överväganden om formerna för stabsmyndigheternas samarbete med regeringen, och om deras inbördes samverkan, efter kontakter med dem själva. Jag avser bl. a. med stabsmyndigheterna avhandla vissa frågor som jag tidigare tog

upp (avsnitt 4) om myndigheternas planerings- och budgetarbete. Det är som också statsrådet Johansson senare kommer att betona av mycket stor vikt att de redovisningar som lämnas till regeringen, för vidarebefordran till riksdagen, av utfallet av verksamheten i statens förvaltning, har god kvalitet, är användbara som grund för styrande insatser och har en form som gör resultatet tillgängligt. I den utveckling mot mål- och ramstyrning av den statliga förvaltningen som är ett ledmotiv i denna proposition har stabsmyndigheterna en mycket viktig utvecklingsroll.

När jag senare tar upp frågan om ledningsfunktionen i de statliga förvaltningsmyndigheterna anför jag att myndigheter som är stabsorgan till regeringen bör ledas av enrådig verksamheter med stöd av ett rådgivande lekmanorgan.

7 Chefsförsörjning

7.1 Inledning

Ett viktigt instrument i den offentliga sektorns omvandling och utveckling är chefsförsörjningen i statsförvaltningen.

Den grundläggande uppgiften för cheferna i statsförvaltningen är att leda arbetet i enlighet med statsmakternas intentioner. Därtill kommer nu de ökade krav på kompetens i chefsrollen som förnyelsearbetet ställer. Dessa härrör ytterst från medborgarnas anspråk på att den offentliga verksamheten effektivare och bättre skall tillgodose deras skilda behov. Cheferna har den dubbla rollen att dels ge statsmakterna signaler om förändringar som bör vidtas, dels leda arbetet inom den egna myndigheten. I detta ingår att angripa onödig byråkrati och att förbättra myndigheternas service.

Cheferna har alltså en nyckelroll bl. a. i uppgiften att se till att tillgängligheten, informationen och bemötandet i myndighetens verksamhet motsvarar de anspråk som medborgare och andra intressenter kan ställa. Det gäller bl. a. att levandegöra det servicetänkande som kommer till uttryck i den nya förvaltningslagen (1986:223).

Regeringens strävan är att minska detaljstyrningen och ge myndigheterna ökad frihet att i större utsträckning själva välja arbetsformer. Detta ställer delvis nya krav på cheferna. Som exempel vill jag hänvisa till hur regeringen i propositionen om statsförvaltningens användning av ADB m. m. (1984/85:225, FiU 1985/86:4, rskr. 89) anger förändrade styrformer, som lägger ett större ansvar på myndigheterna i utnyttjandet och anskaffningen av den nya teknik som inom ADB-området snabbt växer fram och förändras. En ändring av budgetsystelet kommer att öka myndigheternas frihet att disponera sina resurser och ställer därmed större krav på myndigheternas ledning.

Förmågan att ompröva och omprioritera samt finna möjligheter till rationalisering, effektivisering och produktivitetökning ställer kompetensen i chefsrollen på särskilda prov.

Därtill kommer att det i statlig verksamhet inte alltid är möjligt att kvantifiera hur man lyckas. Därigenom blir behovet av andra typer av

resultatmått och målbeskrivningar nödvändiga. I chefsrollen i statlig verksamhet förutsätts det därför att cheferna på ett särskilt sätt kan leda arbetet med att formulera mål och finna former för att följa upp att de nås.

Till vad jag nu anfört kommer de berättigade anspråk som de anställda ställer på cheferna i det dagliga arbetet. Ett viktigt kompetenskrav är chefernas förmåga att vitalisera formerna för och vidareutveckla medbestämmandet så att det blir praktiskt mera hanterbart och fungerar som ett effektivt instrument för att förbättra verksamheten och de anställdas arbetsförhållanden.

Det program för chefsförsörjning som jag nu lägger fram syftar till att dels åstadkomma en aktivering i frågor om chefstillsättningar och chefsutveckling i de regeringstillsatta tjänsterna, dels bidra till att motsvarande effekter åstadkommes i myndigheternas chefsförsörjning. I begreppet chefsförsörjning innefattar jag åtgärder som rör rekrytering, rörlighet och omplacering samt utbildning och utveckling.

De riktlinjer jag anger bör vara giltiga för chefsförsörjningen i hela statsförvaltningen. De konkreta åtgärder jag föreslår avser i första hand de centrala statliga myndigheternas högre chefer dvs. verkschefer, överdirektörer, högre militära chefer, avdelningschefer, byråchefer och motsvarande. Men också landshövdingar och högre chefer i regeringskansliet berörs av vissa åtgärder. Jag tar senare upp vissa frågor som enbart berör verkschefer och avdelningschefer i affärsverken.

7.2 Bakgrund

Verksledningskommittén hade bl. a. att utreda ett antal frågor som sammanhängde med chefsförsörjningen på verkschefsnivå. De avsåg möjligheterna att öka rörligheten samt frågan hur rekryteringsbasen för chefsposterna skulle kunna breddas. Kommittén hade även att överväga lösningar på de problem som uppkommer om en chef visar sig mindre lämplig för sin befattning samt huruvida nuvarande former för förordnande och entledigande av verkschefer, inräknat pensionsfrågorna, är de mest ändamålsenliga. Vidare hade kommittén i uppdrag att föreslå arbetsformer och hjälpmedel för att förbättra underlaget för beslut som rör verkscheferna och deras tjänster.

Till denna del av uppdraget hörde också att lämna förslag om utformning av introduktion och utbildning av ledamöter i lekmanastyrelser.

I huvudbetänkandet (SOU 1985:40) markerar kommittén det angelägna i att regeringen utnyttjar sin utnämningssmakt mera effektivt än vad som sker idag. Därför föreslås att regeringen mera aktivt än för närvarande skall använda sin befogenhet att utse och byta ut personer i myndigheternas ledning. En förändring i den riktningen skulle, enligt kommittén, underlätta regeringens direkta styrning, men också göra det möjligt för regeringen att vid behov utkräva ansvar.

Mot den bakgrunden lämnas förslag bl. a. i de nyss nämnda frågorna om chefsförsörjningen på verkschefsnivå, men också i vissa frågor rörande chefer närmast under verkschefen samt i utbildningsfrågor avseende högre chefer i myndigheter och departement.

I fråga om chefsförsörjningen föreslår kommittén att:

- grundligare förberedelsearbete föregår verkschefsutnämningar,
- rekryteringsbasen breddas genom att kandidater till chefsbefattningar aktivt söks även utanför det egna verksamhetsområdet,
- utnämningsbesluten görs tidigare och att nyutträdande verkschefer ges tid till introduktion och inskolning i uppgiften,
- rörligheten ökar bl. a. genom flexibla tillämpning av förordnandetider och pensionsbestämmelser,
- möjligheter att förflytta verkschefer införs
- möjligheter att entlediga affärsverkschefer införs
- möjligheter att inrätta tillfälliga tjänster för generaldirektörer i regeringskansliet införs.

I skrivelsen till riksdagen om den offentliga sektorns förnyelse (skr. 1984/85:202, FiU 35, rskr. 407) och i propositionen om den statliga personalpolitiken (prop.1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48) har regeringen aktualiserat frågan om chefsförsörjningen. Där aviserar regeringen ett åtgärdsprogram in frågan som skulle läggas fram efter det att verksledningskommittén framlagt sina förslag. Därvid redovisades också den allmänna inriktningen för åtgärdsprogrammet.

Det åtgärdsprogram för chefsförsörjning som jag nu lägger fram kräver riksdagens ställningstagande på några punkter. Jag har emellertid ansett det lämpligt att här redovisa programmet i dess helhet för att ge riksdagen en möjlighet att se dessa förslag i sitt sammanhang.

Jag tar i det följande först upp de principiella utgångspunkterna för och inriktningen av chefsförsörjningen (avsnitt 7.3). Därefter tar jag upp de punkter som kräver ställningstaganden av riksdagen (avsnitt 7.4). Avslutningsvis presenterar jag förslag till åtgärder som det ankommer på regeringen att besluta om.

Som en grund till mina överväganden i det följande vill jag hänvisa till en redogörelse som sammanställts i civildepartementet för det regelsystem som för närvarande styr bl. a. verkschefernas anställningsförhållanden. Redogörelsen tar främst sikte på sådana verkschefer för förvaltningsmyndigheter under regeringen som är förordnade för en bestämd tid.

Redogörelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:7*.

7.3 Principiella utgångspunkter för och inriktning av chefsförsörjningen

Min bedömning: Rekryterings-, rörlighets- och utvecklingsåtgärder som avser högre chefer bör mera systematiskt och målmedvetet utnyttjas med inriktningen att förnya, förändra och effektivisera statlig verksamhet.

Större flexibilitet och kortare perioder bör tillämpas vid bestämmande av förordnandetider för verkschefer.

Planeringen och beslutsunderlaget inför tillsättningar av högre chefstjänster som tillsätts efter anmälan bör förbättras och rollfördelningen i beredningen preciseras.

Verksledningskommitténs förslag: Dess bedömning överensstämmer i sin inriktning (s. 165) med min.

Remissinstanserna: Ett starkt stöd för kommitténs överväganden, ståndpunkter och förslag i fråga om verkschefers rörlighet kommer till uttryck i remissyttrandena. Detsamma gäller kommitténs rekommendationer om planering och förberedelser inför verkschefstillsättningar. Ingen instans har avstyrkt kommitténs förslag i dessa frågor.

Skälen för min bedömning: I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet och att ansvara för att den statliga sektorn fungerar i enlighet med riksdagens beslut.

Av detta följer att det åligger regeringen att säkerställa att det finns den kompetens som behövs i ledningen för den statliga förvaltningen. Denna uppgift innebär – utöver rekrytering och tillsättning av de högsta cheferna – också uppföljning av deras verksamhet samt erforderliga utbildnings- och rörlighetsinsatser i syfte att stärka chefskompetens och verksamhetens effektivitet.

På myndighetsnivå bär verkscheferna ett stort ansvar för ledningskompetensen på lägre nivåer.

7.3.1 Rekrytering till verkschefstjänster

Jag har nyss berört hur det på olika sätt ställs ökade krav på kompetens i chefsrollen. Därav följer bl. a. att rekryteringen och rekryteringsförfarandet vid tillsättning av verkschefsbefattningar bör ägnas särskild uppmärksamhet. Det är angeläget att se och medvetet använda chefsrekryteringen som en möjlighet till förändring och förnyelse i verksamheten.

Det är sålunda viktigt att det inför rekrytering till högre chefstjänster görs en genomgång och en allsidig beskrivning av den kompetens som behövs i den aktuella verksamheten och chefstjänsten. En sådan beskrivning bör grundas på verksamhetens nuvarande krav och statsmakternas intentioner rörande den framtida inriktningen.

Det är angeläget att utnämningar av verkschefer görs i så god tid att den berörda verksamheten inte förlorar "styrfart" och att den nytillträdande chefen ges tid för introduktion i den nya befattningen. Även om en sådan ordning i vissa fall av särskilda skäl inte kan upprätthållas bör den vara möjlig att genomföra när tillsättningen orsakas av en pensionsavgång eller andra omständigheter som gör att en tillsättning kan förutses.

Verkschefer bör sökas i en bredare rekryteringsbas än tidigare. I första hand bör statsförvaltningens hela chefspotential utnyttjas som underlag men därutöver bör strävan vara att också se verksamheter utanför statsförvaltningen som möjliga rekryteringsområden. Detta innebär att erfarenheter från flera verksamheter eller områden kan tillgodogöras verksamheten, vilket bör tillmätas särskilt värde i rekryterings-sammanhang. En sådan meritvärdering ligger väl i linje med de ändringar (1986:430) i 4 kap. 3 § LOA som riksdagen har beslutat (prop. 1985/86:116, AU 17, rskr. 254.)

Breddningen av rekryteringsbasen skall självfallet göras också från jämställdhetssynpunkt. Jag anser det angeläget att det därutöver vidtas åtgär-

der i rekryterings- och utbildningssammanhang för att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar. (Jfr prop. 1986/87: 100 bil. 2 p. 5).

Löne- och pensionsfrågorna är självfallet viktiga i chefsförsörjningen. Statsrådet Johansson kommer senare i dag att beröra dessa (bil. 2).

7.3.2 Rörlighet

En uppfattning som länge haft stöd i forskningen är att chefers egen utveckling och benägenhet för förnyelse avtar efter många år i samma befattning. Det är också en ofta gjord erfarenhet att rörlighet och cirkulation i chefsbefattningar verkar utvecklande och vitaliserande för såväl verksamhet som individ. Erfarenheter pekar också på att det kan krävas olika kvalifikationer hos cheferna i de olika utvecklingsskedena som en verksamhet undergår.

Sammantaget bör det jag har sagt om hur kraven i chefsrollen ständigt förändras och om behovet av rörlighet i de högsta chefsbefattningarna leda fram till en delvis förändrad syn på verkschefskarriären. Den bör framöver i normalfallet kunna inrymma perioder av chefsskap för olika verksamheter åtföljda eller avbrutna av kvalificerade uppdrag eller tjänstgöring på andra krävande poster i förvaltningen.

Ett arbete pågår för närvarande med inriktningen att stimulera och underlätta rörligheten inom regeringskansliet. Jag räknar med att detta skall kunna bidra till att öka rörligheten totalt sett bland chefer inom statsförvaltningen.

7.3.3 Regeringens tillsättningsansvar

Regeringens tillsättningsansvar i fråga om chefer vid statliga myndigheter omfattar för närvarande såväl verkschefer och avdelningschefer som byråchefer. När den avgränsningen gjordes år 1965 motsvarades myndigheternas byråer under en byråchefens ledning i många fall av vad som nu benämns avdelningar och som leds av avdelningschefer. Numera är byråcheferna endast i en del fall direkt underställda verkschefen. Det gäller framför allt i mindre myndigheter. I andra fall är byråchefen underställd en avdelningschef. Beräkningar som gjordes år 1982 visade att den gruppen då omfattade mellan 1 500 och 2 000 tjänstemän. Genom att byråchefstiteln på detta sätt kommit att tillämpas också på en organisatoriskt lägre nivå än vad som tidigare var fallet har antalet byråchefstjänster kontinuerligt ökat (jfr rapporten, Ds B 1984:4, Statliga chefsfrågor).

Regeringens tillsättningsansvar har härigenom dels kommit att avse tjänster av en beskaffenhet som den har mindre förutsättningar att överblicka, dels blivit numerärt så omfattande, att det har blivit svårt att hantera på ett meningsfullt sätt. Det har lett till att ansvarsfördelningen har blivit otydlig och att tillsättningsansvaret de facto glidit över till myndigheterna under regeringen.

En viktig förutsättning för regeringens aktivering av utnämningmakten är att den i fortsättningen kan koncentrera sina ansträngningar i dessa frågor till myndigheternas högsta ledning. Det innebär att regeringen mera

aktivt bör utöva sin utnämningssmakt rörande verkschefs-, överdirektörs- och avdelningschefstjänster. Rätten att tillsätta byråchefer och motsvarande som inte lyder direkt under verkschefen eller motsvarande bör delegeras till myndigheterna under regeringen.

Frågan kan lösas utan riksdagens medverkan.

Regeringen och dess kansli bör på olika sätt vid handläggningen av frågor om chefsförsörjning tydliggöra och arbeta efter de riktlinjer som jag redovisar i detta sammanhang. Särskild kompetens bör också byggas upp inom regeringkansliet för att finnas tillgänglig för rådgivning och hjälp till departement och myndigheter i fråga om högre chefers rekrytering och rörlighet. De åtgärder som jag i det följande föreslår avser att utgöra hjälpmedel och instrument i ett sådant mera aktivt engagemang från departementens sida.

7.3.4 Planering, beslutsunderlag och beslut vid tillsättningar och omförordnanden

Vid en verkschefs omförordnande i samma tjänst bör regeringen regelmässigt pröva att tillämpa en kortare förordnandeperiod, i normalfallet tre år. Även vid omförordnande till annan tjänst bör en kortare period kunna komma i fråga.

Jag vill betona att avsikten med den nu föreslagna ordningen inte är att ändra inriktningen att en verkschefs förordnanden sammantaget i normalfallet bör uppgå till minst tolv år.

Kommittén stryker under vikten av att beslutsunderlaget förbättras, att tillsättningsbesluten görs tidigare och att rekryteringsunderlaget breddas inför verkschefstillsättningar. Vid min behandling av frågorna om rekrytering, rörlighet och tillsättningsansvar har jag angett de riktlinjer som enligt min mening bör gälla i dessa frågor.

Det är också angeläget att regeringen preciserar kraven på planering, beslutsunderlag och rollfördelning mellan verkschef och departementsledning inför tillsättning av chefer närmast verkschefen. Även om regeringen mera aktivt skall utöva sin utnämningssmakt bör huvudprincipen vara att verkschefen ges stora möjligheter till inflytande på valet av sina närmaste medarbetare. Jag avser att i annat sammanhang föreslå regeringen att ange närmare riktlinjer för ansvars- och rollfördelningen inför tillsättningar av anmälningstjänster.

7.4 Åtgärder som kräver riksdagsbeslut

7.4.1 Förflyttningsskyldighet för verkschefer i allmänhet

Mitt förslag: Visstidsförordnade chefer för sådana förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen skall under förordnandetiden kunna förflyttas till en annan tjänst. En regel med denna innebörd bör tas in i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Förflyttningsskyldigheten skall kunna ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det. En regel om detta bör också tas in i lagen.

För affärsverkscheferna föreslås en annan ordning (9.6.3).

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer i sak (s. 172) med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta instanserna berör inte frågan om förflyttningsskyldigheten. Av dem som tar upp frågan är det 17 som tillstyrker kommitténs förslag eller lämnar det utan erinran och två – hovrätten för Nedre Norrland och forskningsnämnden vid juridiska fakulteten i Lund – som avstyrker det.

Skälen för mitt förslag

Allmänna överväganden: Som jag utvecklat under avsnitt 7.3.2 skall en verkschef i normalfallet under sin karriär i olika skeden kunna växla mellan verkschefstjänster av skiftande karaktär och tidvis anlitas för tjänstgöring i olika tjänster i regeringskansliet och utredningsväsendet. Att verkschefen byter tjänst avses sålunda framöver bli en mer vanlig företeelse än vad som för närvarande är fallet. Den rörlighet som här diskuteras förutsätts ske på frivillig väg och grundas på överenskommelser med berörda verkschefer.

Statsrådet Johansson kommer senare i dag (bilaga 2) att föreslå regeringen att hos riksdagen begära ett vidgat bemyndigande vid tillämpningen av reglerna om förordnandepension. Syftet är att åstadkomma möjligheter till större flexibilitet och anpassning till omständigheter i det enskilda fallet.

Det är mot den bakgrunden som det finns anledning att här uppmärksamma att en fortsatt användning av anställningsformen förordnande för bestämd tid med nuvarande regler innebär att en verkschef inte kan mot sin vilja förflyttas från sin tjänst under en förordnandeperiod. Trots att de eftersträlvade omplaceringarna i det helt övervägande flertalet fall förutsätts kunna genomföras efter överenskommelse, kan man sålunda inte bortse från att det kan finnas skäl för att också mot verkschefens vilja förflytta honom eller henne under löpande förordnandeperiod.

Den situationen kan exempelvis uppstå att regeringen finner det önskvärt att bryta ett i och för sig väl fungerande chefskap för att av en övergripande orsak kunna genomföra en omstrukturering, som berör flera verk och verkschefer, alltså fall där en förflyttning påkallas av organisatoriska skäl. Ett annat exempel är att en chef visar sig mindre lämplig för sin uppgift och att regeringen av den anledningen vill förflytta honom eller henne till en annan tjänst.

Det kan givetvis uppkomma även andra fall där det finns fullgoda skäl att förflytta en verkschef. Det avgörande bör enligt min mening vara vad som bedöms nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa.

Vilka som bör omfattas av förflyttningsskyldigheten: Förflyttningsskyldigheten bör omfatta cheferna för sådana centrala eller andra förvaltningsmyndigheter som lyder omedelbart under regeringen (jfr 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen). Här inbegrips i princip också cheferna för de myndigheter som enligt 8 § förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten är myndigheter på central nivå, exempelvis försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen och försvarets materielverk.

Förflyttningsskyldigheten bör däremot inte omfatta affärsverkscheferna, som jag återkommer till i det följande (9.6.3). Den föreslagna lagre-

geln bör inte heller omfatta cheferna för domstolarna eller för de myndigheter som lyder under en central förvaltningsmyndighet eller under riksdagen eller kyrkomötet.

Det är att märka att den föreslagna regeln tar sikte på sådana chefer som är visstidsförordnade. Den kommer sålunda med nuvarande praxis i fråga om anställningsformer att omfatta de flesta generaldirektörer och landshövdingar.

Förflyttningsskyldighetens närmare innebörd: Ordinarie domare, andra fullmaktshavare och vissa arbetstagare, som är krigsmän, omfattas enligt lag av en särskild förflyttningsskyldighet. Bestämmelser om denna finns för domarnas del i 11 kap. 5 § sista stycket regeringsformen och för de övrigas del i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1986:430, ändrad senast 1986:1131). I 7 kap. 8 § LOA regleras sålunda förflyttningsskyldigheten för sådana arbetstagare hos staten som är anställda med fullmakt. Inom försvarsmakten omfattar dessa regler dessutom sådana arbetstagare som är krigsmän (fr. o. m. den 1 juni 1987 sådana som har en militär tjänst) och som är förordnade tills vidare. LOA-reglerna omfattar som framgått däremot inte biskopar.

Förflyttning innebär – som redan framgått – samtidigt en form av tvångsentledigande och en form av tjänstetillsättning.

Förflyttningsskyldigheten för fullmaktshavare motiveras av att en sådan arbetstagare inte kan sägas upp från sin tjänst vare sig vid omorganisation eller av någon annan anledning. Genom förflyttningsinstitutet får emellertid staten möjlighet att när det anses motiverat skilja arbetstagaren från hans tjänst. Bl. a. har intresset av att den statliga förvaltningsorganisationen skall kunna utvecklas på det sätt som staten finner bäst förenligt med samhällets behov ansetts motivera en modifiering av den särskilda trygghet som en fullmaktshavare åtnjuter. En förflyttning är också mindre ingripande än en uppsägning, eftersom den medför att arbetstagaren får en annan tjänst.

Den krets tjänster som en fullmaktshavare kan förflyttas till har i LOA begränsats i tre hänseenden. Förflyttningen får för det första endast ske till en tjänst som tillsätts med samma anställningsform, dvs. fullmakt. En annan förutsättning är att den nya tjänsten är rent statlig. Slutligen gäller vissa inskränkningar i rätten att förflytta en arbetstagare till en tjänst hos en myndighet inom ett annat verksamhetsområde. För att en förflyttning skall kunna ske till en sådan tjänst krävs att arbetsuppgifterna i de båda tjänsterna är likartade eller i varje fall att arbetstagaren med hänsyn till sin utbildning är lämpad att utföra arbetsuppgifterna i den nya tjänsten.

Den som är förordnad för en viss tid kan som jag tidigare nämnt inte sägas upp under förordnandetiden. Denna anställningsform är således i detta hänseende lik en fullmakt.

Den nya förflyttningsskyldigheten för visstidsförordnade verkschefer bör lämpligen konstrueras på ett likartat sätt som den som redan nu gäller för fullmaktshavare.

Den bör sålunda begränsas i vissa hänseenden utöver vad som redan framhållits.

Först och främst måste ett beslut om förflyttning, liksom varje annan förvaltningsåtgärd, grunda sig på objektiva godtagbara skäl. Detta följer av

regeringsformens bestämmelser (1 kap. 9 §) om lika behandling, saklighet och opartiskhet från bl. a. förvaltningsmyndigheternas sida.

Dessutom bör förflyttning bara få ske till en tjänst som tillsätts på samma sätt (med samma anställningsform), dvs. med förordnande för bestämd tid, och bara till en statlig tjänst.

Förordnandetiden i den nya tjänsten bör begränsas till att avse den tid som återstår av verkschefsförordnandet när förflyttningen blir aktuell.

I 15 kap. 2 § LOA föreskrivs att det är regeringen som skall pröva frågor om förflyttning enligt 7 kap. 8 §. Detsamma bör gälla den nu föreslagna förflyttningsskyldigheten. I ett kommande avsnitt (7.4.2) lämnar jag förslag till ytterligare ändringar i denna paragraf.

I lag bör däremot inte föreskrivas några begränsningar i fråga om arbetsuppgifterna i den nya tjänsten eller arbetstagarens personliga lämplighet för denna. Jag vill här hänvisa till att en verkschef under sin karriär kan komma att ha mycket skiftande arbetsuppgifter. Det saknas därför skäl att i förflyttningsfallen ställa upp krav på att arbetsuppgifterna i de båda berörda tjänsterna skall vara likartade e. d. Det är regeringen som fastställer lön eller arvode och utövar arbetsgivarens avtalsenliga befogenheter för dessa tjänster. Det måste ankomma på regeringen att efter noggrann prövning i det enskilda fallet erbjuda en tjänst som på objektiva grunder kan anses godtagbar t. ex. vad gäller arbetsuppgifter, lönevillkor och stationeringsort. Reglerna om förordnandepension blir också tillämpliga, eftersom de innefattar tjänster med förordnande för en bestämd tid.

Med det innehåll som jag nyss har angett kan den föreslagna förflyttningsskyldigheten som jag ser det knappast anses försämra verkschefernas anställningstrygghet.

Jag vill för tydlighets skull särskilt anmärka att jag med den nu föreslagna förflyttningsskyldigheten för verkschefer inte har för avsikt att utvidga möjligheten att förflytta dem som redan i dag är förflyttningsskyldiga.

Den nya regeln bör tas in i 7 kap. 10 § LOA, varvid de nuvarande 9–11 §§ ges påföljande paragrafnummer. I den nya regeln bör uttryckligen anges att den får tillämpas bara om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

Verkställighet: Ett beslut om förflyttning enligt 7 kap. 8 § LOA får enligt gällande lag inte verkställas förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan förlorats (17 kap. 1 §). Talan skall väckas inom fyra veckor från den dag då arbetstagaren fick del av beslutet. Om han inte väcker talan inom den tiden, är rätten till talan förlorad (16 kap. 6 §).

Ett förflyttningsbeslut enligt den nu föreslagna regeln i 7 kap. 10 § bör emellertid kunna av regeringen ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl till det. En föreskrift med denna innebörd bör tas in i 17 kap. 3 §. Sådana synnerliga skäl kan exempelvis vara att stora ekonomiska värden står på spel eller att en myndighet eljest inte leds på ett från allmän utgångspunkt godtagbart sätt.

Möjligheten att hos domstol föra talan mot ett förflyttningsbeslut bör regleras i enlighet med 16 kap. 2 § LOA. Sådana mål skall handläggas

enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (omtryckt 1977:530, ändrad senast 1984:818). Därvid bör domstolen ges möjlighet att inhiibera ett beslut om omedelbar verkställighet (17 kap. 3 §).

Ikraftträdande m. m.: De nya lagreglerna om förflyttning (7 kap. 10 § LOA) bör träda i kraft den 1 juli 1987. Inga särskilda övergångsbestämmelser föreslås. Förflyttningsskyldigheten kommer alltså att omfatta också dem som är förordnade när lagen träder i kraft.

Genom remiss den 4 december 1986 beslutade regeringen att inhämta lagrådets yttrande över förslag till lagstiftning som jag förordat. I förslaget ingick också förslag till föreskrifter om entledigande av affärsverkschefer. Jag återkommer till det förslaget senare (9.6.3). Det till lagrådet remitterade lagförslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:8*.

Lagrådet har i yttrande den 17 december 1986 lämnat förslaget utan erinran. Lagrådets yttrande bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1:9*.

Lagförslaget bör med vissa redaktionella ändringar och det tillägg som jag återkommer till i avsnitt 7.4.2 föreläggas riksdagen för beslut.

7.4.2 Beslutande myndighet i fråga om förflyttning av arbetstagare som har en militär tjänst

Mitt förslag: Regeringen bör bemyndigas att besluta vilken myndighet som skall fatta beslut om förflyttning av arbetstagare som har en militär tjänst. Detta bör ske genom en ändring i LOA.

Skälen för mitt förslag: Regeringen har berett riksdagen tillfälle (prop. 1986/87:36) att ta del av vad som har anförts om personalfrågor inom försvaret. Därvid har anförts (s. 7) att i princip bör arbetstagarna vid myndigheter som hör till försvarsdepartementets område vara anställda vid den myndighet där de tjänstgör en längre tid. Detta medför enligt den nämnda propositionen att den rätt att tillsätta tjänster som nu tillkommer försvarsgrenscheferna – var och en inom sitt område – bör flyttas ned till de lokala myndigheterna.

Enligt 7 kap. 8 § LOA i den lydelse som gäller fr. o. m 1 juni 1987 (se SFS 1986:647) får inom försvarsmakten en arbetstagare som har en militär tjänst och som är anställd med fullmakt eller förordnande tills vidare förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts med fullmakt respektive en annan militär tjänst. Frågor om sådan förflyttning till en tjänst som tillsätts av samma myndighet som har anställt arbetstagaren prövas av myndigheten (15 kap. 2 §). Frågor om förflyttning i andra fall prövas av regeringen. Gällande ordning innebär således att det är respektive försvarsgrenschefer som fattar beslut om förflyttning till en tjänst vid en annan myndighet i de fall denne tillsätter tjänsterna vid båda myndigheterna.

Den nya ordningen vad gäller personalfrågorna inom försvaret leder emellertid till att förflyttning i de angivna fallen skulle prövas av regeringen i stället för försvarsgrenscheferna. En sådan centralisering är emellertid

inte önskvärd. Därför bör 15 kap. 2 § LOA ändras även i detta hänseende så att regeringen bemyndigas att lämna över sin beslutanderätt till någon annan myndighet.

Denna ändring av LOA är inte av den karaktär att lagrådets yttrande behöver inhämtas.

7.4.3 Tillfälliga tjänster för verkschefer

Mitt förslag: Regeringen bör bemyndigas att för tillfälliga uppgifter m. m. för verkschefer och motsvarande inrätta särskilda tjänster.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med mitt, men begränsar bemyndigandet till tjänster med placering i regeringskansliet.

Remissinstanserna: De som utvecklat synpunkter på frågan har i allmänhet varit positiva eller lämnat kommittéförslaget utan erinran. Bland de instanser som anmäler avvikande mening finns SACO/SR som hänvisar till risken för att de föreslagna tjänsterna skulle få karaktären av reträttposter. Även RRV anmäler invändningar mot att tjänster för generaldirektörer inrättas i regeringskansliet.

Skälen för mitt förslag: En verkschef bör, som jag angett, kunna byta till andra uppgifter en eller flera gånger under sin bana. Därvid kan, som ett led i karriären eller av andra skäl, en tillfällig placering vara lämplig. Det kan gälla uppdrag som utredningsman eller sakkunnig inom skilda områden. En sådan placering skulle också kunna förekomma i samband med introduktion för en ny verkschefstjänst eller något annat uppdrag.

Under nuvarande förhållanden är emellertid en sådan rörlighet bland verkschefer svår att åstadkomma i praktiken.

Verkschefen kan visserligen bli tjänstledig från sitt förordnande som chef för myndigheten. Han eller hon är då alltså generaldirektör eller motsvarande med den ställning och anställningsstrygghet som är förknippad med den tjänsten. Detta innebär emellertid olägenheter både för regeringen och för den nytillträdande verkschefen. Den som förordnas ersätta generaldirektören kan då bara få ett förordnande som tillförordnad generaldirektör. Ökar rörligheten bland verkscheferna, innebär det en risk för att vi får många verkschefer som bara är tillförordnade. Det är en dålig lösning både för regeringen och för vikarien eftersom ett sådant vikariat skapar oklarheter om chefskapet. Därmed försvåras verkschefens arbete onödigtvis. Väljs däremot den lösningen att den tidigare chefen helt lämnar sitt verkschefsförordnande, uppstår inga problem av detta slag.

Det är från dessa utgångspunkter verksledningskommittén föreslår att regeringen skall ges ett bemyndigande att vid behov kunna inrätta ordinarie tjänster i regeringskansliet med beteckningen p.

Enligt min mening bör möjligheter öppnas för regeringen att inrätta tillfälliga tjänster (med beteckningen p) med placering i regeringskansliet

eller inom myndighet för verkschefer eller högre militära chefer. Min uppfattning grundas på min övertygelse att arrangemang av detta slag blir helt nödvändiga för att uppnå en önskvärd rörlighet och cirkulation. Mitt ställningstagande görs också med utgångspunkten att sådana tjänster utnyttjas på ett sådant sätt att de inte präglas av att vara reträttplatser för mindre väl fungerande verkschefer. Visserligen skall det kunna förekomma att en verkschef placeras i en sådan tjänst t. ex. i samband med att regeringen påkallat förflyttning, men de fallen bör utgöra undantag.

Jag vill således framhålla att det huvudsakliga syftet med tjänsterna är att främja chefsutveckling och karriärplanering samt att åstadkomma önskvärd rörlighet och vid behov tillföra regeringskansliet eller en myndighet särskilda resurser.

Gemensamt för de olika fall där en verkschefstjänst av nu avsedd typ avses inrättas bör vara att den skall vara av tillfällig art. Det skall alltså vara fråga om en tjänst för en tidsbegränsad uppgift, för att tillfälligt tillföra regeringskansliet eller en myndighet viss kompetens, i avvaktan på övergång till annan verkschefstjänst eller annan uppgift. Dessa tjänster skall endast kunna tillsättas med befattningshavare som redan tidigare innehar tjänst som verkschef eller motsvarande.

7.5 Åtgärder som regeringen får besluta om

7.5.1 Tidsbegränsade chefsförordnanden för avdelningschefer

Min bedömning: Tidsbegränsade chefsförordnanden för avdelningschefer eller motsvarande skall i ökad utsträckning kunna utnyttjas i syfte att öka rörligheten på dessa nivåer.

Verksledningskommitténs förslag: Kommittén pekar, utan att lämna konkreta förslag, på nödvändigheten av en större flexibilitet på nivån närmast under verkschefen.

Remissinstanserna: De som yttrat sig i frågan har alla varit positiva till åtgärder för ökad rörlighet för högre chefer.

Skälen för min bedömning: Resonemangen om de positiva värden som en ökad rörlighet för verkschefer kan inrymma, och som jag inledningsvis har utvecklat, är självfallet också tillämpliga på andra nivåer i myndigheterna.

Jag delar verksledningskommitténs bedömning angående önskvärheten av större flexibilitet på chefsnivån närmast under verkschefen. Jag vill i detta sammanhang också erinra om att regeringen i sin skrivelse (skr. 1984/85:202) till riksdagen om förnyelsen av den offentliga sektorn pekat på behovet av att överväga ändringar i anställningsformerna för chefsnivån närmast under verkschefen och därigenom kunna åstadkomma en ökad rörlighet.

Jag är dock inte beredd förorda att avdelningschefer normalt skall anställas på tidsbestämda förordnanden på samma grunder som gäller för verkschefer dvs. med rätt till förordnandepension efter ett minsta antal år.

Däremot vill jag förorda en utökad tillämpning av den ordning med

chefsförordnanden för avdelningschefer och i vissa särskilda fall byråchefer som utnyttjas inom flera myndigheter, t. ex. Vattenfall, försvarets forskningsanstalt och byggnadsstyrelsen. Förfarandet innebär att chefer inom ramen för sin anställning i myndigheten placeras på en i tiden avgränsad uppgift, t. ex. sex år, som chef för en viss funktion. I god tid före denna tidsperiods utgång prövas frågan om de fortsatta uppgifterna därefter. Vid bestämmandet av lämplig tidsperiod i en fortsatt chefsfunktion bör i likhet med vad jag förordat i fråga om verkschefer en kortare period – t. ex. tre år – kunna bestämmas.

De nya arbetsuppgifterna bör givetvis allmänt sett vara likvärdiga med de tidigare. Likvärdigheten bör avse arbetsuppgifternas kvalifikationsgrad och ansvar i allmänhet eller inom ett specialområde och behöver alltså inte vara kopplat till ett chefsansvar. Arbetsgivarens nuvarande rätt att inom ramen för tjänsten placera en arbetstagare på olika arbetsuppgifter så snart det finns sakliga skäl för det avses inte bli inskränkta i och med detta.

En tjänsteman som när tiden för en viss chefsuppgift går ut önskar söka sig till en annan myndighet bör så långt möjligt ges hjälp av anställningsmyndigheten.

För en tjänsteman som i stället önskar avgå ur statlig tjänst bör i vissa fall avgångsvederlag kunna lämnas. Det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att efter gemensam framställning från myndigheten och tjänstemannen pröva en sådan fråga. Till tjänstemän som uppnått 60 år och har lång tjänstetid bör pension kunna vara ett alternativ till avgångsvederlag.

Jag hänvisar härutöver till vad statsrådet Johansson senare i dag anför i fråga om pensionsvillkor.

7.5.2 Delegering av rätten att tillsätta byråchefstjänster m. fl.

Min bedömning: Rätten att tillsätta sådana byråchefstjänster som inte är direkt underställda verkschefen skall i ökad omfattning kunna delegeras till den myndighet där arbetstagaren anställs.

Verksledningskommitténs förslag: Samtliga byråchefstjänster i myndigheten oavsett ställning i organisationen skall tillsättas av myndigheten själv. Denna delegering skall, enligt kommittén, ges i samband med att myndigheten går över till en ordning med treåriga budgetramar.

Remissinstanserna: Så gott som alla som yttrat sig i frågan har tillstyrkt förslaget. Bara ett par av instanserna avstyrker. Bland dem finns rikspolisstyrelsen, som befarar att kommitténs förslag skulle kunna motverka en önskvärd cirkulation av tjänstemän mellan departement och andra myndigheter.

Skälen för min bedömning: Frågan om vem som skall tillsätta byråchefstjänsterna i myndigheterna har utretts ett flertal gånger under de senaste åren. Förutom i verksledningskommittén har denna fråga behandlats i den förut nämnda rapporten (Ds B 1982:4) Statliga chefsfrågor och i betänkan-

det (Ds SB 1983:1) Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet. I alla de tre nu nämnda sammanhangen pekas på de stora förändringar som skett rörande byråchefernas antal och ställning i organisationen sedan gränsen år 1965 sattes för vilka tillsättningsärenden regeringen skulle besluta om.

I alla tre sammanhangen föreslås också att regeringen bör delegera rätten att tillsätta byråchefer till anställningsmyndigheten. Det framhålls att en sådan ordning i huvudsak skulle innebära ett återställande av den gränsdragning för regeringens medverkan i tillsättningsärenden som avsågs i 1965 års tillsättningsreform.

När frågan senast behandlades av regeringen år 1982 stannade man för att pröva reformen i en försöksverksamhet inom kommunikationsdepartementets område (jfr förordningen SFS 1982:797). En genomgång har gjorts successivt inom kommunikationsdepartementet och den nu av mig föreslagna reformen tillämpas redan i allt väsentligt och med goda resultat inom det departementets område.

Det bör tilläggas att affärsverken sedan länge haft befogenheten att i stor utsträckning själva tillsätta byråchefstjänster och motsvarande.

Ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn är att öka de enskilda myndigheternas handlingsutrymme och ansvar. Jag delar därför verksledningskommitténs uppfattning att ökade befogenheter bör kunna ges till myndigheter vid tillsättning av vissa högre chefstjänster. Jag är dock inte beredd att knyta dessa befogenheter till en övergång till treåriga budgetramar som kommittén föreslagit utan befogenheterna bör i princip kunna ges till samtliga myndigheter.

Regeringens tillsättningsansvar bör koncentreras till myndigheternas högsta ledning, dvs. till verkschefstjänsterna och till chefstjänster direkt underställda verkschefen. I konsekvens härmed anser jag det riktigt att anställningen av byråchefer, som inte är direkt underställda verkschefen, bör delegeras till myndigheterna.

Den föreslagna reformen bör genomföras departementsvis efter en genomgång av verksinstruktionerna och efter prövning myndighet för myndighet av i vad mån undantag bör göras från den delegeringsprincip som jag förordar.

Ett riktmärke för prövningen bör vara att en myndighet som ges sådan befogenhet skall arbeta med sin chefsrekrytering i enlighet med de riktlinjer för myndigheternas chefsförsörjning som jag i det följande förordar.

För att behålla möjligheterna till rörlighet från regeringskansliet till myndigheterna bör de senare i samband med delegeringen ges ett åläggande att informera respektive departement när byråchefstjänster blir vakanta. Detta kan lämpligen ske genom att annonsen vid intresseannonseringen också överlämnas till departementet.

Min bedömning: Regeringen skall genom olika åtgärder se till att myndigheternas chefsförsörjning inriktas på att åstadkomma

- en väl planerad chefsrekrytering,
- möjligheter till ökad chefsrörlighet,
- ersättningsplanering för chefsbefattningar,
- identifiering och utveckling av tänkbara chefer och med särskild inriktning att öka andelen kvinnliga chefer,
- systematisk utveckling av chefer.

Skälen för min bedömning: De skäl jag tidigare har angett för ett ökat och fördjupat engagemang från regeringens sida i chefsförsörjningen är självfallet också giltiga för verksamheten i dess hantering av chefsfrågorna inom myndigheterna. Sålunda bör också verksamheten använda chefsförsörjningen som ett instrument för att förnya, förändra och effektivisera myndigheternas verksamhet.

Chefsrekrytering bör bl. a. utnyttjas som ett tillfälle att åstadkomma nödvändiga förändringar i verksamhet och organisation. Vakanser i chefsbefattningar erbjuder, som få andra tillfällen, möjligheter att ändra eller förnya verksamheten – under förutsättning att ett målmedvetet rekryteringsarbete bedrivs. Det innebär att rekrytering och beslut om chefstillsättningar bör utgå ifrån en grundlig analys av nuvarande och förväntade krav på verksamheten i fråga. På grundval därav görs en allsidig kravbeskrivning och genomförs en brett upplagd sökprocess och ett systematiskt urvalsförfarande. Jag vill här erinra om den betoning av skicklighetskriteriet vid rekrytering som regeringen och riksdagen gett uttryck för genom ändringar i LOA.

Det är vidare viktigt att en bred rekryteringsbas utnyttjas bl. a. för att uppnå en riktig balans mellan intern och extern rekrytering. Verksamheten bör även sträva mot att där så är möjligt låta båda könen vara representerade bland de slutliga kandidaterna till chefstjänsterna i fråga.

När det gäller rörlighet och cirkulation i chefstjänster inom en myndighet bör som jag tidigare anfört tidbestämda chefsförordnanden tillämpas i större utsträckning än vad som nu sker.

I detta sammanhang vill jag också betona vikten av att myndigheten arbetar aktivt och planerat med åtgärder som kan underlätta avveckling av chefskap. Vid avgången från chefstjänster bör också som regel avskedsintervjuer genomföras.

En väl genomtänkt ersättningsplanering har i första hand syftet att göra organisationen mindre sårbar inför hastigt uppkommande vakanser eller den ordinarie befattningshavarens tillfälliga bortovaro. Men ersättningsplaneringen ger också möjligheter att mera genomtänkt kartlägga och pröva chefsämnen på olika nivåer. Även här ser jag möjligheter för verksamheten att systematiskt verka för en ökad andel kvinnor i chefsbefattningar.

Det är vidare angeläget att verksamheten systematisk och återkommande identifierar chefskandidater och vidtar lämpliga utvecklingsåtgärder.

gärder. För sådan inventering och utvecklingsplanering är det lämpligt att verkschefen avsätter tid för individuella samtal med chefer och chefskandidater. Den nämnda kartläggningen av chefsämnen bör kunna bedrivas med särskild inriktning att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar.

Myndigheternas chefsutbildning bör självfallet ha som ett syfte att bygga upp och stärka chefskompetensen. Härutöver bör chefsutbildningen också arrangeras i ett mera omedelbart syfte att ompröva och utveckla myndighetens verksamhet och organisation eller genomföra andra förändringar. Jag vill här också hänvisa till vad jag senare anför om chefsutbildningen som ett instrument i förnyelsearbetet.

Även chefsutbildningen bör kunna bedrivas med inriktning att öka andelen kvinnor i chefsbefattningar.

Från dessa utgångspunkter bör ledningen i verken på egen hand arbeta vidare efter den uppläggning och inriktning av chefsutbildningen som etablerades i de myndighetsseminarier som har arrangerats under civildepartementets medverkan.

Jag anser att stabsmyndigheter bör kunna anlitas i arbetet att biträda de enskilda myndigheterna i syfte att förbättra chefsförsörjningen. Jag kommer vidare att tillse att frågorna om chefsförsörjning tas upp i den chefsutbildning som jag ämnar föreslå.

7.5.4 Andelen kvinnor i beslutande funktioner i statsförvaltningen

Min bedömning: Andelen kvinnor i beslutande funktioner i statsförvaltningen måste ökas. Särskilda åtgärder skall kunna vidtas inom myndigheterna för att få kvinnliga sökande till chefstjänster på olika nivåer och kvinnliga kandidater vid nominering till statliga styrelser, nämnder och kommittéer.

Skälen för min bedömning: Inledningsvis vill jag peka på att ambitionen att öka andelen kvinnor i beslutsfattande positioner dels är en jämställdhetsfråga men dels också är en fråga om att på ett bättre sätt ta den kompetens och de erfarenheter i anspråk som kvinnorna representerar.

Andelen kvinnor på chefstjänster är låg, även vid en internationell jämförelse. Det gäller chefstjänster i allmänhet, men särskilt de högre chefstjänsterna. Ju längre upp i beslutshierarkin, desto lägre andel kvinnor.

När det gäller kvinnornas representation i statliga myndigheters ledningar och i det statliga utredningsväsendet har – som jag påpekar i årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 2 s. 14) – en kartläggning nyligen presenterats av utredningen (A 1985:03) om kvinnorepresentation (Ds A 1986:4). Kartläggningen omfattar 130 kommittéer, 82 centrala och 170 regionala myndigheters ledningar.

Jag har tidigare i den personalpolitiska propositionen (prop. 1984/85:219, AU 1986:6, rskr. 48) redovisat ett omfattande program för det fortsatta jämställdhetsarbetet. Bl. a. lades den målsättningen fast att

ingen styrelse eller motsvarande som tillsätts av regeringen skall vara enkönad efter år 1988. Mot bakgrund av den nu presenterade kartläggningen har regeringen vidtagit åtgärder för att ytterligare påskynda den utvecklingen. (Se prop. 1986/87: 100 bil. 2 s. 14.) Jag vill här också peka på att jag senare vid min redovisning av frågan om lekmannastyrelserna kommer att framhålla vikten av en jämnare könsfördelning i styrelserna.

Viktiga förutsättningar för att andelen kvinnliga chefer skall kunna öka är dels att det finns tillräckligt många kvinnor i de personalgrupper varur cheferna rekryteras, dels att särskilda ansträngningar görs för att identifiera dem som är befordringsbara.

Olika åtgärder måste alltså vidtas för att öka andelen kvinnor både på handläggarnivån och motsvarande samt i chefsbefattningarna. Rekryteringsinstrumentet är härvid ett av de viktigaste medlen för att åstadkomma faktiska förändringar i könsfördelningen inom yrkesgrupper och befattningsnivåer.

Vid tillsättning av statliga tjänster skall enligt regeringsformen avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet (11 kap. 9 § andra stycket). Vid tillsättning av statligt reglerade anställningar tillämpas en likalydande föreskrift i 4 kap. 3 § andra stycket LOA. Sedan den 1 juli 1986 föreskrivs dessutom i samma paragrafs tredje stycke att bland de grunder som skall beaktas vid tillsättning av både statliga och andra tjänster skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Av regeringsformens förarbeten (prop. 1973:90 s. 406) framgår bl. a. att arbetsmarknadspolitiska hänsyn kan göra det nödvändigt att vid vissa tjänstetillsättningar väga in även andra faktorer än sådana som brukar hänföras till förtjänst och skicklighet (jfr även 7 a § anställningsförordningen 1965:601, omtryckt 1984:127, ändrad senast 1986:630).

Sedan hösten 1978 har jämställdhetsaspekten i regeringens praxis både i första instans och i ärenden om överklaganden accepterats som en saklig grund vid tillsättning av statligt reglerade tjänster. Principen har också uttryckts så att jämställdheten skall betraktas som en av flera sakliga grunder som kan fälla avgörande till förmån för en sökande av underrepresenterat kön när de sökande bedöms vara jämbördiga eller i det närmaste jämbördiga ifråga om förtjänst och skicklighet. Principens tillämpning i regeringens praxis belyses ingående i civildepartementets rapport (SAV informerar 1984:1) Tjänstetillsättningar och jämställdhet.

Vidare anför jag i årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 2 s. 17) att regeringen beaktar jämställdhetsaspekten både som tillsättnings- och besvärinstans. Jag framhåller också att regeringens praxis enligt min mening inte alltid fått tillräckligt genomslag i myndigheternas tillsättningsbeslut. Det finns sålunda exempel på att jämställdhetsaspekten av vissa myndigheter getts betydligt mindre utrymme än enligt regeringens praxis. Vidare framhåller jag att det är angeläget att kännedom om regeringens praxis i tillsättningsärenden sprids inom statsförvaltningen och till de organ i övrigt som har att tillämpa de angivna principerna.

Jag anser att myndigheterna bör se över sina rekryteringsrutiner så att sökande från det underrepresenterade könet *dels* stimuleras att söka lediga

tjänster på högre nivåer. *dels* ägnas uppmärksamhet vid urvalsförfarandet. En åtgärd kan därvid vara att den mest meriterade av det underrepresenterade könet som regel kallas till anställningsintervju.

I avsnittet (7.5.3) om myndigheternas chefsförsörjning pekar jag på ett par olika administrativa åtgärder som kan användas i strävandena att öka andelen kvinnor i chefstjänster.

Sälunda kan särskilda seminarier anordnas inom en myndighet i syfte att söka rätt på chefskandidater bland den kvinnliga personalen. Inom arbetsmarknadsstyrelsen har sådana seminarier genomförts med gott resultat och följts av individuella utvecklingsplaner för de kvinnor myndigheten bedömt lämpliga för chefsuppgifter. Länsstyrelsen i Stockholm är ett annat exempel på en myndighet som genomfört särskilda ledarutvecklingsprogram för kvinnor.

I budgetpropositionen (prop. 1986/87:100 bil. 15 s. 73) har jag under anslaget D8. Bidrag till vissa utvecklingsåtgärder föreslagit att medel avsätts för jämställdhetsåtgärder. Jag har för avsikt att bl. a. se till att effektiva metoder utvecklas i syfte att kartlägga förekomsten av kvinnor med intresse och fallenhet för chefsuppgifter.

Det hävdas ibland att den låga andelen kvinnor i chefstjänster beror på att kvinnor inte ges möjligheter att få pröva och visa upp sin förmåga i ledaruppgifter. Jag vill därför peka på några olika åtgärder som kan användas i jämställdhetsarbetet i syfte att låta kvinnor både få pröva ledaruppgifter och utveckla ledarskapsförmågan.

Så kan t. ex. en mera metodiskt använd ersättningsplanering i chefstjänster utnyttjas för att öppna möjligheter för kvinnor att pröva på chefstjänster.

Vid urval till uppdrag som projektledare eller biträdande projektledare samt som ledare i arbetsgrupper av olika slag bör kvinnor ges chansen att pröva på och skaffa sig erfarenhet i ledaruppgifter.

Inom statistiska centralbyrån (SCB) har på försök tillämpats den principen att kvinnor med tillräcklig kompetens fått företräde på korttidsvikariat på chefstjänster. En utvärdering har visat att majoriteten av de kvinnor som på detta sätt fick vikariera klarade sina uppgifter utan problem.

Tidsbegränsade chefskap och ökad rörlighet i chefsbefattningar med växling mellan chefs- och specialistuppgifter bör också kunna öka möjligheterna att ge kvinnor tillfälle att arbeta i en chefsposition.

Utbildningsåtgärder av olika slag utgör självfallet viktiga instrument i strävandena att öka andelen kvinnor i chefstjänster. SIPU har på regeringens uppdrag nyligen genomfört en chefskurs enbart för kvinnor. Så snart resultaten av denna kurs utvärderats kommer jag att ta ställning till hur fortsatt chefsutbildning för kvinnor bör bedrivas. Jag kommer därvid också att beakta de erfarenheter som gjorts av enskilda myndigheter som bedrivit chefsutbildning för kvinnor.

Den chefsutbildning som jag senare föreslår att regeringen tar initiativ (avsnitt 7.5.5) till bör också behandla frågan om hur antalet kvinnor i chefstjänster kan ökas.

Jag har med det anförda bl. a. velat visa på några olika instrument och åtgärder som kan utnyttjas i myndigheternas arbete att öka andelen kvinnor i beslutande funktioner.

Statens arbetsgivarverk (SAV) inforrdar årligen redovisningar från myndigheterna angående redovisade jämställdhetsåtgärder. Jag utgår från att SAV i det sammanhanget särskilt uppmärksammar olika åtgärder för att öka andelen kvinnor i chefsjänster och på lämpligt sätt redovisar aktuell information i frågan till myndigheterna.

I enlighet med förslag i den personalpolitiska propositionen har en partsgemensam ledningsgrupp bildats för jämställdhetsarbetet i statsförvaltningen. I prop. 1986/87:100 bil. 2 s. 15 har jag närmare redogjort för gruppens sammansättning och uppgifter. Jag utgår från att gruppen noga kommer att följa jämställdhetsarbetet på myndigheterna också i denna fråga och vidta de åtgärder som erfordras för att åstadkomma en jämnare könsfördelning i de beslutsfattande funktionerna i statsförvaltningen.

7.5.5 Utbildning och utveckling för högre chefer

Min bedömning: Regeringen bör ta initiativ till fortlöpande utbildnings- och utvecklingsverksamheter riktade till högre chefer i departement och andra myndigheter med syfte att stärka chefskompetens och bidra till förnyelse av verksamheten.

Verksledningskommitténs bedömning: Överensstämmer i allt väsentligt med min.

Remissinstanserna: De som yttrat sig i frågan har alla uttryckt sig positivt om kommitténs utbildningsförslag.

Skälen för min bedömning: De ökade anspråken på statlig verksamhet och den ständigt fortgående förändringen i kraven och förutsättningarna för statlig verksamhet gör det nödvändigt att fortlöpande bedriva en utbildnings- och utvecklingsverksamhet riktad till högre chefer i myndigheter och departement.

Därtill kommer kraven som riktas till myndigheterna och deras chefer som följd av det förnyelsearbete som regeringen bedriver.

Jag vill i detta sammanhang peka på att redan chefsutbildningskommittén (Ds B 1980:2) markerade att den utbildning man föreslog inte fick bli en engångsföreteelse utan skulle ses som början på en fortlöpande utbildningsverksamhet. Verksledningskommittén har i sina förslag i stor utsträckning knutit an till chefsutbildningskommitténs tankegångar i detta avseende.

Jag vill här särskilt uppehålla mig vid den roll som chefsutbildningen bör spela i förnyelsearbetet och hur den bör bedrivas med olika inriktning på olika plan.

Inriktningen bör vara att stärka chefskompetensen i en myndighet för att därigenom åstadkomma en förnyelse. Chefsutbildningen bör också utnyttjas som ett instrument för att mera direkt utveckla verksamhetens funktion och effektivitet. I de sammanhangen är det naturligt att förnyelseaspekter på verksamheten får en framträdande plats i chefsutbildningen.

Chefsutbildning i den sistnämnda meningen bör dessutom bedrivas på

olika plan. På en nivå bör chefsutbildning riktas till myndighetens ledning och högre chefer i regeringskansliet för att föra ut regeringens och experters syn på hur förvaltningen kan moderniseras.

Som jag redogjorde för i avsnittet om myndigheternas chefsförsörjning måste också de enskilda myndigheterna bedriva en fortsatt chefsutbildning. Det är angeläget att också den riktas in mot att vara ett instrument i myndigheternas förnyelsearbete.

Jag anser att en aktualiserande utbildning återkommande bör arrangeras för verkschefer och deras ställföreträdare samt för högre chefer i regeringskansliet.

Som stöd i introduktionen i verkschefsuppgiften bör vidare nyutnämnda verkschefer ges en utbildning enligt tidigare mönster för verkschefsutbildningen. Jag anser det också lämpligt att nyutnämnda landshövdingar deltar i denna utbildning.

Jag vill också förorda att regeringen initierar några andra typer av aktiviteter av utvecklingskaraktär.

Med tanke på de förändringar som sker i betingelserna för statlig verksamhet är det angeläget att också utifrån individuella behov öppna möjligheter för högre chefer att efter viss tid i samma tjänst komplettera eller reaktivera kunskaper. Det är angeläget att kvalificerade chefer och specialister bereds möjligheter att genom olika åtgärder hålla sig långt framme i utvecklingen och upprätthålla hög kompetens i de frågor myndigheten har ansvar för. Det kan vara fråga om viss speciell utbildning, studieresor, auskultationstjänstgöring eller gälla andra utvecklingsbehov som inte omedelbart kan tillgodoses i den utbildningsverksamhet jag nyss har behandlat.

Jag vill också erinra om vad jag tidigare sagt om myndigheternas egen utbildningsverksamhet.

För att underlätta den chefsförsörjning och chefsutveckling som framgent måste bedrivas särskilt koncentrerat till de högre chefsbefattningarna i statsförvaltningen arbetar SIPU i nära kontakt med civildepartementet med att bygga upp en ny verksamhet inom områdena ledningsutveckling och chefsförsörjning. Utveckling och produktion inom dessa verksamhetsområden avses behandlas i ett särskilt programråd bestående av företrädare för myndigheter och departement.

En del av verksamheten inriktas mot längre, avancerade program där betoningen ligger på den praktiska förmågan att hantera konkreta ledningsfrågor och utvecklingsarbete.

Andra aktiviteter avser att erbjuda ett forum för kortare seminarier och erfarenhetsutbyte och dialog över organisations-, funktions- och sektorsgränser.

Ett tredje område inriktas mot tjänster för att utveckla rekryterings- och urvalsförfarandet till högre chefsbefattningar för att åstadkomma en förbättrad chefsförsörjning.

Uppbyggnaden av denna utbildnings- och konsultationsverksamhet som vänder sig till den högsta ledningen i statsförvaltningen ligger väl i linje med den inriktning för att utveckla styrningen och ledningsfunktionerna i förvaltningen som jag tidigare har redovisat.

Jag har i andra sammanhang betonat vikten av att arbetet med att

effektivisera den offentliga sektorn sker i samverkan mellan myndigheterna, de anställda och deras fackliga organisationer. Mot den bakgrunden är det angeläget att de insatser för chefsutveckling och chefsförsörjning som jag förordar samordnas med det arbete som SAV bedriver för att utveckla arbetsgivarpolicy och chefernas kompetens att företräda staten som arbetsgivare.

8 Myndigheternas ledning

8.1 Allmänt

Min bedömning: Lekmannainflytandet i de centrala statliga myndigheterna bör behållas. Fördelning av ansvar och beslutsbefogenheter i myndigheternas ledningar bör klargöras.

Verksledningskommittén: Dess bedömning överensstämmer i stort med min.

Remissinstanserna: Uppfattningen att nuvarande förhållanden är oklara delas i allmänhet av remissinstanserna. När det gäller lekmännens mer exakta roll är remissopinionen mycket splittrad, men ingen instans har förordat myndighetsledning helt utan lekmannainslag.

Skälen för min bedömning: Ledningen av affärsverken behandlar jag senare (avsnitt 9).

De flesta statliga myndigheter har i dag en lekmannastyrelse, dvs. en styrelse sammansatt huvudsakligen av personer som inte är anställda i myndigheten. Styrelserna har tillkommit under de senaste decennierna då den statliga förvaltningen byggts ut som en del av ett omvälvande reformprogram för det svenska samhället.

Ett huvudsyfte med styrelserna har varit att säkerställa medborgarligt inflytande i myndigheternas verksamhet. Denna förstärkta medborgarkontroll har kommit att bestå av två delvis olikartade komponenter, *insyn* och *intresserepresentation*. Härutöver tillkommer två ytterligare motiv av annan karaktär, behovet av *samordning* med andra samhällsorgan och tillförande av *sakkunskap* utifrån. Motiven sammanfaller delvis. Så t. ex. hämtas ofta sakkunskapen hos intresseorganisationer.

De olika motivens tyngd i de enskilda fallen har fått genomslag i styrelsernas faktiska sammansättning, men de har inte alltid uttryckligen angivits när sammansättningen beslutats. Att de statliga myndigheterna i allmänhet har fått lekmannastyrelser har inte heller föregåtts av något samlat beslut att införa sådana. Beslut har fattats i varje särskilt fall, vanligen utan några mer omfattande analyser. Redan detta att lekmannastyrelser inrättats med vaga motiv ger enligt min mening anledning att principiellt pröva bärkraften i systemet.

Lekmannastyrelserna har inget egentligt verksamhetsansvar. De har inget ansvar för att målen för verksamheten nås, att myndigheterna fullgör de uppgifter de fått sig ålagda eller att de håller sig inom anvisade ekono-

miska ramar. Regeringen preciserar heller aldrig det uppdrag den lämnar till en enskild styrelseledamot.

Verksamhetsansvaret har verkschefen ensam, generellt reglerat i 5 § allmänna verksstadgan (1965:600): "För fullgörandet av myndighetens uppgifter är dess chef ansvarig i första hand". Lekmannastyrelsens eller ledamöternas ansvar finns inte generellt reglerat på motsvarande sätt. En styrelsens uppgifter och arbetsformer regleras särskilt för varje myndighet i dess instruktion. I de flesta verksinstruktioner anges att myndigheten leds av en styrelse. Innebörden av denna ledningsfunktion är oklar, även om vissa preciseringar av styrelsens uppgifter vanligen finns i instruktionen. Huruvida en sådan precisering är en definition av ordet "leda" eller om den anger en sorts miniminivå för styrelsens agerande är inte klart. I myndighetsinstruktionen preciseras vanligen i någon mån styrelsens beslutsområde genom en uppräknning av de ärenden som skall avgöras av styrelsen, men samtidigt stadgas vanligen mer oprecist att styrelsen beslutar i de övriga frågor som verkschefen hänskjuter till den för avgörande. Bestämmelserna i verksstadgan resp. instruktionerna kan sägas vara motstridiga genom att verkschefen definieras som ansvarig, men lekmannastyrelsens definieras som högsta beslutande organ i myndigheten. I praktiken har denna motstridighet ofta hanterats så att verkschefen som styrelsens ordförande ensidigt avgjort vilka ärenden som tagits upp till beslut i styrelsen.

Oklarheterna återspeglas i ledamöternas egna rolluppfattningar. De empiriska studier som verksledningskommittén genomfört visar bl. a. att det är mycket svårt för de enskilda ledamöterna att för sig själva precisera uppgiftens innebörd. Verksledningskommittén har också pekat på att styrelsernas ledamöter får en mycket bristfällig introduktion i sitt värv, om ens någon. Än mindre har de erbjudits någon utbildning eller beretts möjligheter att regelmässigt utbyta erfarenheter sinsemellan.

Att regeringen i dagens läge skulle kunna eller vilja utkräva ansvar av en lekmannastyrelse får bedömas som praktiskt taget omöjligt med tanke på den bristande kopplingen mellan regeringen och styrelserna. Formellt föreligger i och för sig inget hinder för regeringen att entlediga en styrelse eller en enskild ledamot, men hittills har det, såvitt bekant, aldrig förekommit att en ledamot i en styrelse avgått på annat än egen begäran.

Det finns enligt min mening uppenbara fördelar med lekmannainflytande i myndigheternas ledning. Sakkunskap och medborgerligt omdöme tillförs myndigheterna och kan ge viktiga impulser till myndigheternas utvecklingsarbete. Myndigheternas beslut kan förankras hos dess intressenter. De folkvalda får insyn i förvaltningens vardag och utgör samtidigt en kanal för folkviljan till verkställighetsledet. Det finns skäl att slå vakt om dessa klara förtjänster. Nackdelarna framstår emellertid också tydligt. Framförallt gäller att det i grunden är svårt att kombinera pluralism i myndigheternas ledningsorgan, genom representation för t. ex. riksdagspartier och intressegrupper, med vittomfattande beslutsbefogenheter och ledningsansvar inför regeringen.

Fördelarna med nuvarande ordning kan enligt min mening till stor del hänföras till lekmännens närvaro i myndigheten, medan nackdelarna till stor del kan hänföras till oklarheterna i deras besluts- och direktivrätt.

Den breda insynen i förvaltningens verksamhet har så stort värde att den bör vara grundprincip även när det gäller myndigheternas ledningar. Samtidigt måste den oklara rollfördelning som gäller i dag bringas att upphöra. Förändringar bör därför ta sikte på att göra besluts- och ansvarsfördelningen tydlig, under bibehållande av externt inflytande genom lekmän.

Det finns två renodlade sätt att utforma denna lekmanuppdrag. Det ena är att tilldela styrelserna reella befogenheter och reellt ansvar för myndighetens hela verksamhet. Det andra är att tilldela verkschefen denna roll samtidigt som lekmännen får en rådgivande funktion. Dessa vägar anvisades också av verksledningskommittén, som föreslog att bådadera skulle prövas på försök. Förslaget om försöksverksamhet möttes i allmänhet inte av entusiasm från de myndigheter som föreslogs av kommittén. Jag har även i övrigt funnit det olämpligt att bedriva försök i angelägenheter som rör de grundläggande spelreglerna i umgänget mellan statsmakt och myndigheter. För egen del har jag stannat för att lekmännens funktion i myndigheternas ledning fortsättningsvis bör vara blandat beslutande och rådgivande. Lekmännens huvudsakliga uppgift bör vara att öva insyn i verksamheten samt tillföra sakkunskap och medborgerligt omdöme. I vissa klart angivna frågor anser jag att en beslutande roll är motiverad.

8.2 Ledningarnas utformning

Min bedömning: Hos centrala myndigheter under regeringen bör verkschefen normalt vara den inför regeringen ansvarige för myndighetens verksamhet. Verkschefen skall leda myndigheten och bör tilldelas beslutsbefogenheter som korresponderar mot ansvaret.

Normalt bör i myndigheterna också finnas en lekmanstyrelse. Styrelsens uppgift skall vara att öva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme. Lekmanstyrelsen skall besluta i vissa klart angivna och av regeringen bestämda ärenden. Den skall därvid dela verkschefens ansvar inför regeringen i samma mån som den tilldelats beslutsrätt.

Regeringen bör föreskriva att lekmanstyrelse skall besluta dels om myndighetens anslagsframställning och verksamhetsberättelse, dels om de föreskrifter som myndigheten utfärdar till följd av bemyndiganden i lagar och förordningar.

Beslutsbefogenheter för en styrelse, som följer av lämplighetsbedömningar i det enskilda fallet, bör därutöver av regeringen kunna skrivas in i en myndighets instruktion. Sådana tillägg i en myndighets instruktion bör alltid tydligt ange vilket slags ärende som befogenheterna omfattar.

Verkschefen bör normalt vara ordförande i en myndighets styrelse.

Verksledningskommittén: Dess förslag avviker från min bedömning. Kommittén anvisar två organisatoriska modeller för ledningsfunktionen

hos statliga myndigheter, endera en styrelse med totalt ansvar eller en enrådig myndighetschef som till stöd har ett rådgivande organ.

Kommitténs analys och principiella ställningstaganden mynnar ut i konkreta förslag om enskilda myndigheters ledningsfunktion uppdelat på myndigheter med styrelse, myndigheter utan styrelse samt försöksmyndigheter med och utan styrelse.

Remissinstanserna: Reaktionerna på kommitténs förslag angående myndigheternas ledningsfunktioner är mycket blandade. Svaren uppvisar en stor variationsrikedom både i sättet att resonera och i fråga om slutsatserna. Det är därför svårt att systematiskt redovisa ståndpunkterna uppdelade på olika delfrågor. Även om avvikande meningar i förhållande till kommitténs förslag är vanliga går det knappast att därur skönja ett mer enhetligt mönster.

Några huvudintryck kan ändå sammanfattas så att remissinstanserna tillstyrker

- att ansvariga styrelser inrättas i vissa myndigheter som driver affärsverksamhet,

- att stabsmyndigheterna blir enrådighetsverk,

- att försvarsmyndigheterna under ÖB blir enrådighetsverk

När det gäller övriga förvaltningsmyndigheters ledning kan konstateras

- att vissa av de myndigheter som konkret berörs av förslagen och som yttrat sig förordar att den nuvarande styrelsemodellen, eventuellt med vissa modifieringar, tillämpas även i framtiden,

- att en majoritet av övriga remissinstanser som tagit ställning till modellerna förordar att förvaltningsmyndigheter leds av sin chef med stöd av ett råd.

Bland de instanser som förordar att lekmannastyrelserna behålls som huvudform för myndigheternas ledning, samtidigt som ansvaret klargörs och ledamöternas roller preciseras, finns flera intresseorganisationer. Dessa invänder emellertid inte mot att enrådighetsstyre införs i vissa speciella fall, t. ex. i stabsmyndigheter.

Skälen för min bedömning

Allmänna överväganden: Folkviljans genomslag i samhällslivet garanteras enligt min mening för statens del bäst, och i störst konsekvens med grundlagen, genom riksdagens och regeringens direkta styrning av de statliga myndigheterna. Folkviljans genomslag garanteras därutöver mest effektivt genom de parlamentariska organen i kommunerna.

Myndigheternas lekmannastyrelser kan också vara en kanal för folkviljan men det är av olika skäl svårt att renodla dem till en sådan huvudfunktion. Med myndigheternas ställning under regeringen följer ett lydnhadsförhållande som med en strikt tolkning av innebörden skulle legitimera att regeringsbildande parti(er) överlämnade beslutsbefogenheterna i myndigheterna till sina företrädare. En sådan ordning vill jag emellertid bestämt avvisa eftersom ledningsorgan i myndigheterna med blandad sammansättning är önskvärda från andra utgångspunkter. Detta kan förenas med

konstitutionens krav och med krav på effektivt fullgörande av uppgifterna i enlighet med regeringens intentioner, om inflytandet i merparten frågor utformas som rådgivande och om beslutsfunktionerna i övriga frågor tydligt anges av regeringen.

Få av dagens lekmannastyrelser torde fungera som ledningsorgan i egentlig mening. Verksledningskommittén har, i likhet med många andra iakttagare, visat att myndigheterna i praktiken leds av beslutande verkschefer som till sitt förfogande har externt rekryterade referensgrupper i form av lekmannastyrelser med rådgivande och informationsförmedlande uppgifter. Det kan inte uteslutas att det är denna roll i praktiken som varit anledningen till att lekmannastyrelserna kunnat inlemmas i det svenska förvaltningssystemet utan att egentligen ifrågasättas. Det måste naturligtvis samtidigt betecknas som otillfredsställande att en form för beslutsfattande kunnat vinna acceptans på grundval av att den egentligen inte fungerar som tänkt.

Verksledningskommittén redovisar för sin del två huvudmodeller för myndigheternas ledningsfunktion, styrelse i egentlig mening med ansvar inför regeringen samt enrådlig myndighetschef som vid sin sida har ett rådgivande organ sammansatt av lekmän. Avgörande för om en myndighet ska ha en styrelse är, enligt kommittén, huruvida regeringen i väsentlig omfattning har delegerat befogenheter till myndigheten, vilka inrymmer en betydande handlingsfrihet i uppgiften att leda och ansvara för utvecklingen inom det egna verksamhetsområdet. Kommittén menar att ett betydande mått av sådan handlingsfrihet i dag finns hos vissa myndigheter som tillämpar ramlagar, som bedriver affärsverksamhet eller som beslutar om användning av penningmedel i stor omfattning.

Kommittén ansluter sig till de flesta av de motiv som anförts för ett ökat lekmannainflytande i statsförvaltningen och har inte sett som sin uppgift att ompröva institutet som sådant. Uppgiften har i stället varit att pröva vilka organisatoriska former som ger det externa inflytandet störst möjlighet att påverka de statliga verksamheterna på ett demokratiskt och för verksamheten effektivt sätt.

Båda modellerna har enligt min mening åtskilliga förtjänster. Bl. a. undanröjs den oklarhet om ansvarsfördelningen mellan verkschefer och lekmän som behåftar dagens lekmannastyrelser. Meningarna om modellernas tillämpning har dock varit delade inom kommittén. Dessa meningsskiljaktigheter kommer till än tydligare uttryck i remissopinionen.

Som jag tidigare anförts menar jag att lekmannainflytandet är ett värdefullt inslag i förvaltningen. Det är värt att framhålla att lekmännen vid sidan av sin allmändemokratiska insynsuppgift kan bidra i sakfrågorna genom att ge balans åt emellanåt strikta professionella tjänstemannabedömningar.

Det finns emellertid skäl att närmare pröva hur denna grundsyn ska omsättas konkret i det enskilda fallet. Jag hyser bl. a. tvivel om att egentliga och ledningsansvariga styrelser verkligen innebär att ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna görs tydlig och att styrbarheten därigenom ökar.

Det är i och för sig logiskt att koppla ledningsfunktionens utformning till

omfattningen av den delegering som riksdagen och regeringen gjort. Denna i teorin rimliga ståndpunkt är emellertid svår att tillämpa när det kommer till att välja vilka myndigheter som ska tillämpa den ena eller andra renodlade modellen, vilket också framgår av de mycket olika ståndpunkter remissinstanserna kommit till när de prövat principernas tillämpning i de enskilda fallen. Detta är sannolikt en följd av att det är mycket svårt att typindela myndigheterna. Många har en mycket blandad verksamhet och är därför svåra att hänföra till en bestämd kategori.

En vanlig synpunkt från remissinstansernas sida av principiell natur är därtill att om huvudintresset är att skapa bättre förutsättningar för en effektiv styrning av förvaltningen, och klarare och mer entydiga relationer mellan regeringen och myndigheterna, framstår modellen med en enrådig verksamhet som den följdriktiga. De krav som styrelsemodellen ställer på lojalitet och följsamhet gentemot regeringen hos de enskilda ledamöterna bedöms vara svåra att förena med andra önskemål. Jag har fäst avseende vid denna synpunkt.

Min uppfattning är att enrådighetsmodellen i princip är tillämpbar i alla myndigheter. Styrelsemodellen i kommitténs bemärkelse är, med hänsyn till de sakligt starka invändningar som riktats mot den, tillämpbar endast i vissa myndigheter. Det bör emellertid, enligt min uppfattning, gälla att lekmannainflytandet skall tillämpas brett och ges en reell innebörd. Jag är inte beredd att förorda en lösning som ger lekmännen en ställning utan inflytande. Lekmännens funktion måste vara och upplevas som viktig.

Som framgår av avsnitt 9 föreslår jag att ansvariga koncernstyrelser inrättas i affärsverken. Där har statsmakterna delegerat befogenheter av sådan omfattning och betydelse att det är starkt motiverat att låta styrelser ha ansvaret inför regeringen för verkens totala verksamhet.

För förvaltningsmyndigheterna i allmänhet har jag gjort en annan bedömning. Det framstår för dessa som angeläget att både åstadkomma klara ansvarsförhållanden och bibehålla det värdefulla lekmannainflytandet. Ska denna tvåfaldiga ambition kunna förverkligas följer enligt min mening att lekmannainflytandet i de flesta frågor bör utformas som rådgivande. Rådgivarrollen möjliggör att det i lekmanorganen ingår företrädare för t. ex. riksdagspartier och intressegrupper utan att detta innebär besvärande lojalitetskonflikter. Besluts- och ansvarsfördelning mellan verksamhet och lekmän blir tydlig och befogenheter och ansvar parallellställda. Myndigheternas profession markeras. Lekmännen binds ej upp inför senare ställningstaganden. Politiska överväganden lämnas till de centrala instanser där det politiska ansvaret utkrävs.

Med en tydligare rollfördelning kan lekmännen frigöras till en mer aktiv och pådrivande funktion som i realiteten kan häva något av den passiva roll som många styrelser i dag uppenbarligen har. Detta kan säkerställas genom lekmannastyrelsernas sammansättning och genom vissa grundläggande regler som tillskriver lekmännen bestämda rättigheter.

I vissa ärenden bör emellertid styrelserna tilldelas beslutsbefogenhet. Mina ställningstaganden på denna punkt ansluter till vad jag tidigare anfört om föreskriftsmaktens utövande och om utvecklingen av ett nytt budgetsystem.

Beslut om föreskrifter: Lagar bör utformas på ett sådant sätt att riksdagen och regeringen inte avhänder sig viktiga delar av normgivningsmakten. Resultatet av den översyn som nu påbörjats gällande bemyndiganden till myndigheter att själv besluta föreskrifter måste vidmakthållas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det står samtidigt klart att det i vissa fall är praktiskt ogörligt att utforma lagar på ett sådant sätt att alla detaljbestämmelser kan skrivas in i lagen. Det kan vara både nödvändigt och önskvärt att lagstiftaren överlämnar till underordnade instanser att fylla ut lagens materiella innehåll. Det torde t. ex. vara helt omöjligt att utforma en arbetsmiljölag som i detalj täcker alla upptänkliga framtida situationer som vållar risk för liv och hälsa i arbetslivet. Det är likaledes i hög grad önskvärt att lagar som reglerar verksamheter för vilka landsting och kommuner har ansvaret får ett sådant innehåll att det finns ett faktiskt utrymme att utforma verksamheten på det sätt som passar bäst efter de lokala förhållandena. Annars skulle den önskvärda delegeringen till kommunerna allvarligt försvåras. Det bör också tillmätas stor betydelse att det i det kommunala beslutssystemet finns inbyggt en medborgerlig kontroll genom de folkvaldas deltagande i besluten.

Att lagar av mindre precis karaktär fortfarande kommer att finnas innebär samtidigt att många myndigheter även i framtiden kommer att besitta en viss, ibland betydande, normgivningsmakt. Lagstiftningstekniken innebär att beslut av politisk art förs till myndighetsnivån, eftersom det är fråga om att omforma politiska intentioner till konkreta handlingslinjer, vilka kan ha mycket stor betydelse för den som berörs och vilka kan få politiska konsekvenser för en sittande regering. Myndigheten kan i någon mån sägas träda i regeringens ställe när den utfärdar föreskrifter. Det finns därför starka skäl att vid denna typ av beslut komplettera myndighetens professionella kunnande med ett allmänt medborgerligt omdöme och med den områdeskunskap som kan finnas representerad i en lekmannastyrelse.

Jag vill därför förorda att föreskrifter som utfärdas av en myndighet och som riktar sig till allmänheten skall beslutas av myndighetens styrelse. I detta innefattar jag föreskrifter som riktar sig till kommuner, landsting, företag och enskilda. Det är däremot inte nödvändigt att föreskrifter som reglerar interna förhållanden i den egna myndigheten eller riktar sig till annan statlig myndighet beslutas av styrelsen. En särskild utredare (C 1985:02), som jag efter regeringens bemyndigande tillsatt, skall bl. a. lämna förslag till ny verksförordning som skall reglera dessa och vissa andra förhållanden (dir. 1985:34). Det ankommer därvid på utredaren att föreslå hur verksstyrelsernas beslutsbefogenheter i här berörda hänseenden närmare skall avgränsas. Jag återkommer till utredarens uppgifter i det följande (avsnitt 8.8).

Självklart måste styrelsernas befattning med dessa ärenden ske på ett sådant sätt att uppgiften blir praktiskt hanterlig. Jag är medveten om att vissa myndigheter utfärdar en stor mängd föreskrifter. Jag vill samtidigt betona att det är angeläget att styrelserna känner ett ansvar för resp. myndighets totala regelgivning och jag menar att beslutsrätten därför också i princip bör vara fullständig. Det ankommer på den nyss nämnda utredaren att överväga om det av praktiska skäl bör införas en möjlighet

för styrelserna att delegera beslutsrätten i fall där detta kan ske utan olägenhet.

Beslut om anslagsframställning och verksamhetsberättelse: Anslagsframställningen är ett viktigt dokumentet om en myndighets verksamhet. Den är i huvudsak framåtblickande, men innehåller i allmänhet också vissa resultatredovisningar. Anslagsframställningens självklara ställning som centraldokument har givetvis sin grund i att den bildar underlag för tilldelning av medel till myndigheten. Den skrivs för regeringen för att senare ligga till grund för beslut i riksdagen. Men samtidigt erbjuder den en möjlighet för myndigheten själv att återkommande genomlysas hela verksamheten. Som regel är det i dag myndighetens styrelse som beslutar om anslagsframställningen. Starka skäl talar enligt min mening för att detta bör gälla även i fortsättningen.

I ett nytt system med flerårsbudgetering kommer anslagsframställningen de år en fördjupad prövning av myndighetens verksamhet skall göras att bli av mycket stor betydelse. Den kommer att styras av myndighetsspecifika direktiv från regeringen på ett sätt som inte är vanligt i dag. Kravet på myndigheterna att på ett kvalificerat sätt redovisa effekterna av sin verksamhet kommer att vara starkt, liksom på att sådana redovisningar presenteras på ett lättillgängligt sätt och utformas så att de kan ligga till grund för politiska beslut. Anslagsframställningar och verksamhetsberättelser bör i hög grad inriktas på kvalificerade analyser av utvecklingen inom verksamhetsområdet liksom effekter av riksdagens och regeringens tidigare beslut, och bör innehålla mera grundliga prövningar än som är vanligt i dag angående myndigheternas egna uppgifter.

Bl. a de krav som ställs på prövning och ifrågasättande talar enligt min mening för att de externt rekryterade ledamöterna i styrelsen aktivt bör delta i arbetet med att ta fram dessa viktiga styrdokument. För att ge uppgiften tyngd bör de också besluta.

Lekmannastyrelsen har sannolikt större möjligheter än verkschefen att inta en fri och obunden hållning till myndigheten och dess verksamhet. Det ingår i allt ledarskap att lojaliteten i hög grad binds till den egna organisationen, även om uppdragsgivaren är någon annan. En lekmannastyrelses medverkan i beslut och bakgrundsarbete, angående det viktigaste underlaget till regeringen och ytterst riksdagen, kan bidra till att stärka banden också mellan regeringen och verkschefen och samtidigt ge de viktiga externa impulser som är nödvändiga för att en verklig prövning ska komma till stånd. Jag vill stryka under att detta då förutsätter att styrelsen deltar aktivt i hela processen och inte allenast blir beslutande i formell mening.

Beslut i andra ärenden: De nyss angivna beslutsbefogenheterna för lekmannastyrelserna bör gälla generellt. Regeringen kan föreskriva detta i en särskild förordning, vilket jag återkommer till i det följande (avsnitt 8.8). Regeringen bör därutöver ha möjlighet att efter lämplighetsbedömningar i de enskilda fallen tilldela styrelserna beslutsbefogenheter även i andra ärenden. Sådana befogenheter anges då i resp. myndighets instruktion.

Jag har i och för sig den grundläggande uppfattningen att regeringen bör vara restriktiv med att tilldela lekmannastyrelserna i allmänna förvalt-

ningsmyndigheter sådana ytterligare beslutande uppgifter, men myndigheterna är sinsemellan så olika att undantag kan motiveras.

Vilka dessa undantag kan vara bör inte bindas genom överväganden och förslag nu, men vad som kan komma i fråga är t. ex. att lekmannastyrelser i enstaka fall får i uppgift att fatta beslut i överprövningsärenden om de är principiellt viktiga, om myndigheten samtidigt är sista instans samt om beslut på lägre nivå har fattats av lekmän. Jag vill på denna punkt hänvisa till prop. 1983/84:120 om regeringens befattning med besvärärenden, där föredraganden utan ställningstagande tog upp frågan med särskilt avseende på centralmyndighets överprövning av länsstyrelsebeslut (s. 22) och med hänvisning till det då pågående arbetet i verksledningskommittén. Det kan också komma i fråga att pröva olika beslutsmodeller i myndigheter som utan att vara affärsverk bedriver en omfattande affärsverksamhet.

Regeringen bör vara fri att besluta om detta i varje särskilt fall. Det är inte möjligt att nu redovisa en exakt beslutsfördelning mellan verkschef och styrelse i varje enskild myndighet.

I ett bestämt ärendeslag föreslår jag i överensstämmelse med verksledningskommittén att nuvarande praxis med styrelsebeslut generellt upphör. Det gäller myndigheternas remissvar på utredningar. Det är inte tillfredsställande att myndigheters remissynpunkter färgas av partipolitiska eller intressemotiverade överväganden. Synpunkter av sådant slag kommer fram i utrednings- och beslutsprocessen på annat sätt, t. ex. genom egna remissvar från berörda organisationer liksom genom representation redan i utredningen, genom uppvaktningar hos regeringen eller riksdagsutskotten, etc. Regeringen och riksdagen har inga svårigheter att fånga in sådana opinionsyttringar. Men de behöver komplettera denna information med underlag som följer av myndigheternas professionella bedömningar i olika frågor. Jag har uppfattningen att synpunkter grundade på den sakkunskap myndigheterna besitter bäst framförs som tjänstemannasympunkter. Jag menar därutöver att det är en tillgång i det demokratiska systemet att det är klart på vilka grunder olika instanser yttrar sig i viktiga samhällsangelägenheter. Det bör därför vara verkschefen eller den tjänsteman till vilken denne delegerat rätten som bör besluta i remissärenden. Vad jag nu sagt skall givetvis inte hindra att verkschefen inhämtar styrelsens råd.

Styrelsens ansvar: Eftersom regeringen inte delegerar några befogenheter till lekmannastyrelserna i deras allmänna rådgivnings- och insynsuppgifter finns i de delarna inte heller något ansvar att utkräva. De har att lösa sina uppgifter efter bästa förstånd och med hänsyn tagen till medborgarnas, avnämarnas eller sakkunskapens krav. Det ankommer på myndighetens chef att bedöma om styrelsens ståndpunkter är förenliga med riksdagens och regeringens intentioner och de lagar och förordningar som styr verksamheten. Men för att en styrelse skall kunna fullgöra sina uppgifter måste den vara tillförsäkrad vissa rättigheter gentemot myndighetschefen. Vad det i första hand gäller är rätten att yttra sig över förslag till beslut och att få yttrandet bifogat beslutet. Det kan också vara fråga om rätten till viss information eller rätt att få resurser avdelade inför behandling av vissa ärenden.

Styrelserna bör i första hand ägna sig åt myndigheternas utåtriktade

verksamhet, t. ex. frågor som rör myndigheternas förhållande till enskilda, andra myndigheter eller kommuner. Det är i myndigheternas utåtriktade verksamhet som behovet av externt inflytande återfinns och det är i sådana frågor de externa krafterna kan tillföra kunskaper och omdöme utöver vad som finns inom en myndighet. Gemensamt för alla styrelser bör vara att de skall hållas informerade om allt av vikt som rör myndigheternas verksamhet. I insynsrätten ligger att verkschefen alltid ska höra styrelsen i viktiga frågor och efterkomma en begäran om information. Med viktiga frågor avser jag bl. a. utfärdande av allmänna råd (en uppgift som nära ansluter till utfärdandet av föreskrifter), verkställighetsärenden av prejudicerande eller policyskapande natur, samt ärenden i övrigt av strategisk betydelse, t. ex. större organisationsförändringar. Resultatet av extern och intern revision bör alltid presenteras för styrelsen. Att en styrelse skall ha möjligheter att lämna sina synpunkter på hur myndigheten löser sina serviceåligganden framstår som självklart, eftersom en huvuduppgift är att utöva insyn och förmedla inflytande från allmänhet eller avnämare av myndighetens tjänster.

Styrelsen skall givetvis vara ansvarig för de beslut den fattar. Det ankommer som vanligt på de enskilda ledamöterna att göra sina egna bedömningar och reservera sig till beslutet om styrelsens mening avviker från den egna. Bestämmelser om regler för omröstning finns i förvaltningslagen (1986:223). Regler om vilka krav som gäller för styrelsens beslutsföretas in i resp. myndighets instruktion.

Myndighetsinstruktionerna bör, som jag anfört, göras tydliga. Det skall klart framgå vilken beslutsfördelning som gäller mellan verkschef och styrelse. Det är regeringen som genom instruktionens bestämmelser avgör i vilka klart angivna ärenden styrelsen beslutar. En instruktion bör således inte få innehålla den i dag vanliga formuleringen att styrelsen avgör frågor som hänskjuts till den av generaldirektören. Den bör inte heller få innesluta bestämmelse med innebörden att myndigheten leds av styrelsen. Ledningen skall tillkomma verkschefen.

Ordförandeskap: Med det förslag jag nu lämnat följer att beslutsrätten delas mellan verkschefen och lekmannastyrelsen. Samtidigt har jag betonat att verkschefen normalt kommer att vara den som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Ansvar och beslutsbefogenheter bör vara nära sammankopplade. En ansvarig verkschef bör därför ha ett tongivande inflytande även i ärenden där han eller hon inte har en självständig beslutsrätt. Detta motiverar att verkschefen inte bara ingår i styrelsen utan också är dess ordförande.

Mitt förslag i denna del stämmer således överens med den ordning som i de flesta fall gäller i dag. Såväl verksledningskommittén som vissa remissinstanser har dock pekat på att verkschefens ordförandeskap kan innebära en risk för att styrelserna passiviseras. Det blir naturligt nog lätt så att ordföranden förväntas vara den främste initiativtagaren i ett kollektivt beslutsorgan.

Jag är medveten om förhållandet men hyser tilltro till att mina förslag i övrigt både markerar ett initiativansvar för styrelsen och dess enskilda ledamöter och uppmuntrar till initiativ. Detta bör också markeras i de

bestämmelser regeringen utfärdar angående uppgifter och ställning liksom angående verkschefens informationsskyldighet visavi styrelsen.

Vad jag nu sagt bör gälla normalt, men bör inte stadfästas att gälla i alla myndigheter. De små nämndmyndigheterna bör t. ex. behålla den nu vanliga konstruktionen med en ordförande som är en annan än myndighetens kanslichef (eller motsvarande). Undantag kan bli aktuella även i enstaka andra fall, t. ex. när en styrelse är gemensam för mer än en myndighet, vilket förekommer.

Även för affärsverken föreslår jag på särskilda grunder att verkschefskap och ordförandeskap skiljs åt, vilket jag återkommer till (avsnitt 9).

8.3 Styrelsernas sammansättning m. m.

Min bedömning: Lekmannastyrelserna bör vara små. Ersättare för ordinarie ledamöter skall normalt inte utses.

Ledamöterna bör utses efter de personliga förutsättningarna att fylla uppgifterna. Nomineringsförfarandet bör inte regleras, men regeringen bör då det är lämpligt använda sig av bl. a. riksdagspartiernas och intresseorganisationernas personkännedom och utse ledamöter efter deras förslag.

I vissa speciella undantagsfall bör styrelserna sättas samman så att intressen balanseras.

Kvinnorepresentationen i lekmannastyrelserna bör öka (jfr avsnitt 7.5.4).

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer i väsentliga delar med min bedömning. För vissa myndigheter inom jordbruks- och arbetsmarknadsområdena föreslår kommittén att partsammansatta förhandlingsdelegationer inrättas under resp. styrelse för att förbereda styrelsens beslut. Förhandlingsdelegationerna skulle inte ha någon egen beslutsrätt. Principiellt anför kommittén att intressegruppsrepresentanter inte bör placeras i ansvarsposition i förhållande till regeringen.

Remissinstanserna: De motsätter sig i flera fall att särskilda förhandlingsdelegationer inrättas. Intresseorganisationernas principiella syn skiljer sig i flera fall från kommitténs när det gäller de egna representanternas roll i myndigheternas ledningsorgan. Även de myndigheter som i dag har intressegruppsrepresentanter i lekmannastyrelserna riktar, med få undantag, kritik mot kommitténs analys i denna del. Övriga instanser delar i allmänhet kommitténs bedömning.

Skälen för min bedömning: Vilket slag av externt inflytande de olika styrelserna bör förmedla är till stor del avhängigt av resp. myndighets verksamhet. Tillskott av områdeskunskap och professionellt kunnande är viktigt i många myndigheter. En styrelse vars uppgift i första hand är att tillföra någon form av professionell sakkunskap eller kunskap om avnämarnas krav och behov, bör därför sättas samman så att det finns inslag av expertis resp. företrädare för avnämarna. I den mån en myndighet riktar

sin verksamhet direkt mot medborgarna bör representanter för det allmänna medborgerliga omdömet ingå. För en styrelse i en sådan myndighet gäller att dess främsta uppgift är att tillföra medborgerligt omdöme till en demokratiskt känslig verksamhet och att slå vakt om det allmänna intresset och medborgarnas rätt. Det medborgerliga omdömet representeras bäst av folkvalda i riksdag, landsting och kommuner.

Styrelserna bör vara små. Verksledningskommittén föreslog högst tio ledamöter, vilket även för mig framstår som en rimlig riktningssangivelse. Det bör då framhållas att det rör sig om en maximirekommendation. Inget kan generellt anföras som hindrar att en styrelse är mindre än så, om det bedöms ändamålsenligt i det enskilda fallet.

Det ligger inget allmänt intresse i att eftersträva representativitet för olika grupper i samhället. Ledamöterna skall utses efter de personliga förutsättningarna att fylla uppgiften. Det ligger däremot i sakens natur att regeringen många gånger har anledning att använda sig av t. ex. intresseorganisationernas personkännedom och utnämna ledamöter på förslag av dessa, i förlitande på att nominerade personer har de nödvändiga kvalifikationerna. Men ledamöterna har alltid sitt uppdrag från regeringen.

I vissa speciella undantagsfall, där det ligger stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kan uppnås på myndighetsnivån, finns emellertid skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanseras.

Jag vill således vad gäller arbetsmarknadsområdet slå vakt om den ordning som gäller i dag för främst arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och AMU-styrelsen. Detta medför i och för sig en form av intresseavvägning, som skiljer sig från andra myndigheters, genom att regeringen lämnar delar av den beslutskompetens som myndigheten förfogar över öppen för överläggningar mellan dem som berörs. Men eljest skulle de oundvikliga intressekonflikterna inom myndigheternas verksamhetsområde ständigt föras till regeringsnivån för avgörande där. Treparts-samverkan på myndighetsnivån erbjuder i dessa speciella fall mycket stora fördelar både när det gäller möjlighet till förankring av beslut och när det gäller administrativ smidighet.

Även för statens jordbruksnämnd hör liksom nu är fallet en sådan ordning tillämpas som innebär att olika berörda intressen blir representerade i nämnden. Jag förutsätter att instruktionerna för de berörda myndigheterna kan få en utformning som i stort överensstämmer med dem som gäller för närvarande och samtidigt innebär att beslutsfördelningen mellan resp. verkschef och lekmanstyrelse blir tydlig och klar. Klarheten är motiverad av att det även i dessa myndigheter är verkschefen som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Sammansättningen av styrelserna bör enligt min mening inte regleras, men antalet ledamöter skall framgå av resp. myndighets instruktion. Normalt bör därvid inte föreskrivas att ersättare för ordinarie ledamöter skall utses. För detta finns i allmänhet inga skäl eftersom det inte är fråga om att upprätthålla någon balanserad representativitet. I de nyss angivna undantagsfallen kan dock denna grundprincip brytas och ersättare förordnas. Där är intresserepresentationen medvetet vald som princip för sammansättningen.

Jag menar således, att regeringen alltid bör vara fri att avgöra en styrelses sammansättning. Därför bör inte heller nomineringsförfarandet regleras. Nuvarande praxis med att regeringen i vissa fall inhämtar förslag från riksdagspartier och intresseorganisationer bör däremot bestå.

Inför nominering och tillsättning av ledamöter i lekmanstyrelser är det därvid angeläget att uppmärksamma jämställdheten.

Jag vill nämna att regeringen mot denna bakgrund vidtagit åtgärder som skall öka möjligheterna att föra fram namn representerande båda könen vid beredning av regeringens beslut om tillsättning av ledamöter i statliga styrelser. Här åsyftas de åtgärder som jag redogör för dels i årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 2 p. 5), dels i det föregående (avsnitt 7.5.4). Jag anser det angeläget att alla som har att lämna förslag inför tillsättning av styrelseledamöter agerar så att regeringen kan välja bland kandidater av båda könen.

Jag vill poängtera att en bättre balans mellan kvinnor och män i statliga styrelser ger styrelserna bättre möjligheter att fullgöra de uppgifter regeringen lägger på dem. Ett mångsidigt och brett perspektiv kan anläggas på uppgifterna genom kvinnors och mäns olikartade erfarenheter.

8.4 Personalföreträdare

Min bedömning: Företrädare för personalen bör ha närvaro- och yttranderätt vid sammanträden i statliga lekmanstyrelser.

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De myndigheter som lämnat synpunkter i denna del tillstyrker med få undantag kommitténs förslag. De anställdas organisationer förordar dock – med undantag av SACO/SR och Metallindustriarbetareförbundet som stödjer förslaget – att nuvarande beslutanderätt bibehålls för personalföreträdarna.

Skälen för min bedömning: Enligt min mening är personalrepresentationen i statliga myndigheters styrelser värdefull för de anställdas insyn och inflytande. Det är viktigt bl. a. att personalen genom sina företrädare direkt kan följa och delta i de diskussioner och överväganden som äger rum under styrelsens sammanträden. Olika frågor som styrelsen behandlar får också en mer mångsidig belysning genom att de anställdas erfarenheter och uppfattningar på detta sätt kan föras fram. Personalföreträdarnas närvaro vid sammanträdena bidrar dessutom allmänt sett till ett nära och förtroendefullt samarbete mellan personalorganisationerna och myndigheten. Liknande synpunkter har framförts av både verksledningskommittén och många remissinstanser. Personalföreträdarnas närvaro- och yttranderätt i statliga myndigheters styrelser bör därför behållas i samma utsträckning som nu.

Frågan om personalföreträdarnas rätt att delta i styrelsebesluten måste ses i belysning av de förslag som jag nyss har framfört om ansvarsfördel-

ningen mellan verkschef och styrelse och om styrelsernas beslutskompetens. En statlig lekmanstyrelse skall enligt förslaget fatta beslut om anslagsframställning inbegripet verksamhetsberättelse samt om utfärdande av föreskrifter till följd av bemyndigande i lagar och förordningar. En central fråga blir då i vad mån de anställdas företrädare bör kunna utöva ett omedelbart inflytande i de frågor där styrelserna avses fatta beslut.

Nuvarande regler i kungörelsen (1974: 224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse, m. m. (omtryckt 1982: 1279) fastställdes år 1974 (jfr prop. 1974: 1 bil. 2 p. 7, InU 4, rskr. 95), alltså före tillkomsten av medbestämmandelagen (1976: 589, MBL) och medbestämmandeavtalet (MBA-S). Enligt dessa regler har personalföreträdarna närvaro- och yttranderätt i alla frågor. De har därtill beslutsrätt i alla frågor utom sådana som rör det slag av verksamhet som myndigheten skall bedriva eller sådana där de kan anses jäviga på grund av sin partsställning. Det ankommer på styrelsen att avgöra om personalföreträdarna i de enskilda ärendena har rätt att delta i besluten eller inte.

I nämnda prop. 1974: 1 anförs bl. a. att ett ökat inflytande för de anställda i myndighetens högsta beslutande organ skapar gott underlag för en förbättrad information till de anställda om bakgrunden till och motiven för myndighetens ställningstaganden i skilda frågor. Men samtidigt markeras att undantag måste göras i personalföreträdarnas beslutanderätt av hänsyn till bl. a. de politiska instansernas bestämmanderätt.

Frågan om gränsdragningen mellan arbetstagarinflytandet och den politiska demokratin behandlas mer ingående i motiven till lagen om offentlig anställning (prop. 1975/76: 105 bil. 2, InU 45, rskr. 404). Där konstateras bl. a. att det bör tillkomma de politiska organen och, efter delegering, verk och andra myndigheter att bestämma vilken typ av verksamhet som myndigheterna skall bedriva liksom målen för myndigheternas verksamhet och de ramar, inbegripet resursramar, inom vilka verksamheten skall bedrivas. Till det politiska beslutsområdet hänförs också den utåtriktade delen av myndigheternas verksamhet. Därmed avses främst myndighetsutövningens innehåll men också innehållet i annan verksamhet som riktar sig till offentliga myndigheter och till allmänheten, dvs. till medborgarna, företag, osv.

De frågor där de statliga lekmanstyrelserna avses fatta beslut enligt mina bedömningar nu kan hänföras till det politiska beslutsområdet. I konsekvens härmed finns således inte heller någon fråga där personalföreträdarna i praktiken kan utöva beslutsrätt i styrelserna utan att den politiska demokratin träds förnär. Jag vill i det följande närmare motivera mitt ställningstagande när det gäller myndigheternas beslut om sina anslagsframställningar.

Skyldigheten att före den 1 september varje år till regeringen lämna förslag till anslagsframställningar och andra framställningar som skall göras hos riksdagen nästa år har sin grund i allmänna verksstadgan. I februari varje år utfärdar regeringen direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för det närmaste budgetåret. Till grund för direktiven ligger bl. a. de riktlinjer som riksdagen har fastställt för den fortsatta utgiftspolitiken.

För anslagsframställningarna för budgetåret 1987/88 har gällt bl. a. att

myndigheterna skall redovisa ett huvudförslag som innebär en med 5% minskad resursförbrukning fördelad på tre år. Myndigheterna skall därutöver – som en obligatorisk uppgift – granska de transfereringssystem, m. m. som de administrerar i syfte att ge statsmakterna underlag för bedömningar av behovet av allmän omprövning, möjligheterna att förenkla regelsystemen och minska administrationskostnaderna, minska indexkopplingar och andra automatikinslag, förbättra kassahållningen, m. m.

Till bilden hör också att regeringen som jag redovisat strävar efter att utveckla sådana former för myndigheternas och regeringskansliets budgetarbete som medger att analyserna av myndigheternas verksamhet och medelsbehov kan fördjupas, att planeringen kan ske mer långsiktigt och att dialogen mellan myndigheterna och regeringen kan förbättras. Härigenom skapas också nya förutsättningar att ge riksdagen väl underbyggda beslutsunderlag i bl. a. budgetpropositionen. Ett viktigt inslag är här försöksverksamheten med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar.

Myndigheternas anslagsframställningar ingår således som ett led i den politiska beslutsprocessen och bör följaktligen inte omfattas av någon beslutsrätt för personalföreträdarna i myndigheternas styrelser.

Detta inverkar inte på arbetstagarnas rätt att, inom ramen för förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare, få det inflytande över myndigheternas anslagsframställningar som följer av medbestämmandelagen eller av kollektivavtal.

Jag vill i sammanhanget också erinra om att enligt MBA-S får arbetsgivaren och berörda organisationer – med beaktande av de förutsättningar som ges i regeringens direktiv för myndigheternas anslagsframställningar och andra planeringsdirektiv från regeringen – sluta lokala kollektivavtal om formerna för arbetstagarorganisationernas och de anställdas medverkan i utarbetandet av myndighetens årliga anslagsframställning och i den planering i övrigt av verksamheten inom myndigheten som föranleds bl. a. av riksdagens och regeringens beslut om medelstildelning, m. m.

Tilläggas kan att protokollet från de MBL-förhandlingar som har förts mellan myndigheten och de lokala arbetstagarorganisationerna med anledning av myndighetens anslagsframställning regelmässigt fogas till framställningen när den överlämnas till regeringen. De synpunkter och yrkanden som framförts av de anställdas organisationer vid dessa förhandlingar finns således tillgängliga vid budgetarbetet i regeringskansliet.

Jag anser sammanfattningsvis att arbetstagarinflytandet enligt mitt förslag får en sakligt riktig avvägning gentemot den politiska demokratin också i frågor om myndigheternas anslagsframställningar genom dels informations-, förhandlings- och avtalsrätten enligt MBL och MBA-S, dels närvaro- och yttranderätten för personalföreträdare i myndigheternas styrelser.

8.5 Utbildning för styrelseledamöter

Min bedömning: Regeringen bör ta initiativ till utbildning av styrelseledamöter. Detsamma gäller beträffande personalföreträdarna i styrelsen.

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer med mitt.

Remissinstanserna: De tillstyrker kommitténs förslag.

Skälen för min bedömning: Jag delar verksledningskommitténs uppfattning att det är angeläget att ge utbildning till ledamöterna i lekmannastyrelser. En sådan utbildning bör klargöra styrelsens uppgifter, befogenheter, ansvar, arbetsformer samt dess roll och funktion i förhållande till regeringen resp. verksledningen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas de frågor där styrelsen har beslutsfunktioner. I myndigheter som får direktiv att ge underlag för beslut om treåriga budgetramar bör de frågorna självfallet ges särskilt utrymme i utbildningen. Med utgångspunkt i den samlade bild som utbildningen bör ge av styrelsearbetet bör också de enskilda styrelseledamöterna kunna stämma av den roll de av regeringen tilldelats i styrelsen.

Jag ansluter mig till kommitténs uppfattning att utbildningen i fråga bäst anpassas till de skiftande förutsättningarna om den genomförs som myndighetsvisa seminarier – förslagsvis omfattande en till två dagar.

Jag föreslår att regeringen tar initiativ till genomförande av sådana seminarier allteftersom de nya lekmannastyrelserna inrättas.

Motsvarande utbildning bör också genomföras för affärsverkens koncernstyrelser.

För att skapa en gemensam plattform för myndighetens samlade ledningsfunktion kan det vara lämpligt att representanter för verksledningen, direktionen eller motsvarande också deltar i delar av utbildningen.

Utbildning bör också enligt min mening fortlöpande arrangeras för nyttkommande ledamöter som efter hand utses att gå in i styrelserna. Utbildningen kan lämpligen genomföras enligt det mönster för utbildning av nyutnämnda verkschefer som jag föreslagit i det föregående.

8.6 Direktioner och hantering av besvärs- och disciplinärenden

Min bedömning: Det är naturligt att verkschefer i stora och medelstora myndigheter samlar sina närmast underlydande chefer i en direktion med en i förhållande till verkschefen rådgivande funktion.

För beslut i disciplinärenden m. m. krävs särskilda former.

Verksledningskommittén: Dess bedömning överensstämmer med min. Kommittén föreslår därutöver att direktionernas existens regleras i myndighetsinstruktionerna och att de tilldelas beslutsfunktioner i besvärs- och disciplinärenden.

Remissinstanserna: De menar i den mån de yttrat sig om direktioner att sådana bör finnas. Meningarna är delade om huruvida deras existens bör regleras. Meningarna är också delade när det gäller direktionernas befattning med besvärs- och disciplinärenden. De myndigheter som hanterar stora mängder besvärsärenden motsätter sig att en direktion tar befattning med dessa.

Skälen för min bedömning: Verksledningskommitténs undersökningar

har visat att det i så gott som alla myndigheter finns en direktion, även om benämningen kan skifta. Direktionerna har alla det gemensamt att de består av myndighetschefen och dennes närmast underlydande chefer samt att de inte är reglerade i myndigheternas instruktioner.

Jag ser det som naturligt att direktioner finns. De kan fylla en viktig funktion som rådgivare till verkscheferna och som informationsförmedlare och sammanhållare inom myndigheterna.

Att myndigheterna är sinsemellan olika innebär naturligtvis att även direktionernas uppgifter kan växla, men jag utgår ifrån att de i allmänhet behandlar frågor av strategisk vikt för myndigheterna och att de är forum där viktiga beslut kan diskuteras och förberedas. Som verksledningskommittén påpekade bör de t. ex. kunna diskutera viktiga remissärenden.

När det särskilt gäller direktionernas befattning med överprövnings- och disciplinärenden vill jag anföra följande.

Jag har tagit intryck av de remissynpunkter som lämnats av myndigheter med stor vana att hantera överklaganden. De visar bl. a. att den stora mängden ärenden av detta slag i vissa myndigheter kan innebära att det blir praktiskt helt ogörligt att låta direktionen besluta i sådana ärenden. I andra fall, där verksamheten spänner över skilda områden, bedömer man det osannolikt att en direktionsbehandling kan tillföra ärendena något av vikt. Man förlitar sig i allmänhet på den speciella sakkunskap som finns inom en avdelning i myndigheten. Det har också anförts att överprövningsärenden i vissa fall är av så enkel beskaffenhet att det är naturligt att hantera dem på låga nivåer i myndigheten.

Jag är således inte beredd att förorda att direktionerna skall besluta i sådana ärenden.

Vad gäller disciplinärenden är dagens ordning normalt den, att det i myndighetsinstruktionerna finns bestämmelser om att styrelsen avgör frågor om skiljande från anställning eller om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning. Såvitt gäller arbetstagare hos myndigheten. Med uttrycket "skiljande från anställning" avses tvångsentledigande, dvs. beslut från myndighetens sida om t. ex. uppsägning på grund av arbetsbrist eller personliga förhållanden, om avskedande eller om obligatorisk avgång på grund av viss ålder eller sjukdom eller om förflyttning, allt med tillämpning av lagen om offentlig anställning.

På grund av de rättssäkerhetskrav som gäller i dessa ärenden är det av stor vikt att besluten fattas av flera. Det är också detta som föranlett kommittén att föreslå direktionen som beslutsinstans, sedan kommittén menat att ärenden av denna typ inte bör avgöras av en myndighets styrelse. Även med mitt förslag angående myndighetsstyrelserna följer att ärenden som här avses bör avgöras av någon annan än styrelsen.

Om direktionen skulle bli beslutande i disciplinärenden skulle den komma att betraktas som en disciplinnämnd i den betydelse som anges i kungörelsen om personalföreträdare i statliga myndigheters styrelse. Enligt 8 § kungörelsen 1974:224 skall personalföreträdarna vara ledamöter av nämnden med samma rättigheter och skyldigheter som andra ledamöter.

Jag är inte beredd att nu föreslå någon ändring angående personalföreträdarnas ställning i dessa ärenden. Det innebär att direktionen inte utan

vidare kan göras till beslutsorgan. Det är däremot möjligt att låta direktio-
nen tillsammans med företrädare för personalen utgöra en nämnd som
fattar beslut i ärendena.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i dessa frågor i
anslutning till att jag föreslår de bestämmelser som ska gälla för myndighe-
ternas styrelser. Jag avser att dessförinnan ta kontakt med personalorgani-
sationerna på det statliga avtalsområdet.

Eftersom jag således inte finner det motiverat att tilldela direktio-
ner i myndigheterna några särskilda beslutsbefogenheter, finner jag det inte
heller motiverat att i författningsbestämmelser föreskriva om förekomsten
av direktio-
ner, deras roller och uppgifter.

8.7 Vissa myndigheter

8.7.1 Allmänt

De principer för ledningsfunktionens utformning som jag redogjort för bör
gälla alla centrala myndigheter under regeringen, med vissa undantag som
jag redovisar i det följande.

Till en början vill jag då konstatera att vissa myndigheter som i dag helt
saknar lekmannainflytande bör få en styrelse i likhet med andra. Myndig-
heter utan styrelse finns främst inom försvars- och finansdepartementens
områden. Jag återkommer till försvarsmyndigheterna och vill vad gäller
finansdepartementets område endast nämna att tullverket ingår bland dem
som i dag saknar styrelse. Även inom andra departementsområden finns
enstaka exempel, t. ex. kammarkollegiet som tillhör civildepartementet.

8.7.2 Ledningsfunktionens utformning i vissa fall

Min bedömning: I vissa typer av myndigheter bör ledningsfunk-
tionen ges en särskild utformning.

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer med min be-
dömning.

Remissinstanserna: Deras synpunkter överensstämmer med min bedöm-
ning.

Skälen för min bedömning

Stabsmyndigheter.

Vissa myndigheter har sin verksamhet riktad uteslutande, eller nästan
uteslutande, mot staten själv och bedriver en verksamhet som i mycket är
integrerad med arbetet i regeringskansliet. Det gäller de s. k. stabsmy-
ndigheter som verksledningskommittén särskilt angav, nämligen RRV,
SIPU, statskontoret och SAMN. Ingen av dessa myndigheter har en verk-
samhet riktad mot allmänheten. Deras funktion är sådan att de står till
regeringens förfogande för de insatser regeringen från tid till annan finner

angelägna. Jag delar kommitténs och remissinstansernas bedömning att en rådgivningsfunktion för lekmännen är den mest naturliga och ändamålsenliga i dessa fall. Sammansättningen av rådgivande organ bör dock varieras med hänsyn till myndigheternas skilda uppgifter. Ett parlamentariskt inslag ter sig främmande mot bakgrund av att det rör sig om regeringens stabsmyndigheter, men kan ändå aktualiseras för RRV. Det ankommer på regeringen att närmare klargöra detta i anslutning till att nya instruktioner beslutas.

Forskningsråd och små nämndmyndigheter

Ledningsfunktionen i forskningsråden och de många små nämndmyndigheterna skiljer sig från andra myndigheter genom att deras beslutsfunktion i huvudsak eller till väsentlig del gäller rena verkställighetsärenden. Det är också det kollektiva beslutsorganet eller dess ordförande som bär ansvaret inför regeringen. För forskningsrådets del gäller dessutom att ledamöterna inte enbart utses av regeringen. De utses till stor del av särskilda elektorsförsamlingar.

Verksledningskommittén fann inte skäl att föreslå några förändringar för de nämnda myndighetstyperna. Remissinstanserna instämde i den bedömningen och det gör även jag. Bortsett från vissa förändringar angående myndigheternas chefer och angående personalföreträdare bör de nuvarande ledningsfunktionerna enligt min mening således behållas intakta i humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet, medicinska forskningsrådet, naturvetenskapliga forskningsrådet, forskningsrådsnämnden, skogs- och jordbrukets forskningsråd, byggforskningsrådet samt vissa andra myndigheter med verksamhet som är snarlik forskningsrådets, t. ex. arbetsmiljöfonden och transportforskningsdelegationen. Detsamma bör gälla de små nämndmyndigheter i övrigt vilka inrättats för speciella uppgifter, dvs. presstödsnämnden, exportkreditnämnden, m. fl. De särskilda nämnder som inrättats för att det befunnits välmotiverat med en särskild beslutsordning i vissa ärendeslag bör givetvis inte heller beröras av mina förslag. Jag tänker då på myndigheter av det slag som bl. a. koncessionsnämnden för miljöskydd eller hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd utgör exempel på.

Vissa kulturinstitutioner

Inom kultursektorn driver staten verksamhet såväl i stiftelse-, bolags- som myndighetsform. Gemensamt för verksamheten är att den bör bedrivas under stor frihet. Kultursektorns myndigheter har i vissa fall uppgifter som skiljer dem från förvaltningen i övrigt. Jag tänker framför allt på museerna. Det kan finnas skäl att ge styrelserna i sådana myndigheter en mer framskjuten roll än i förvaltningen i övrigt. Beslut om styrelsens uppgifter bör därför fattas utifrån förhållandena kring den enskilda institutionens uppgifter och roll. Även inom kulturområdet bör dock givetvis gälla att ansvarsfördelningen mellan myndighetschef och styrelse skall vara tydlig.

De centrala myndigheter inom försvarsmakten som berörs av mina överväganden om myndigheternas ledning redovisas i följande tabell. Av tabellen framgår också om dessa myndigheter i dag har en lekmanstyrelse eller ej.

Myndighet	Har lekmanstyrelse
överbefälhavaren	Nej
chefen för armén	..
chefen för marinen	..
chefen för flygvapnet	..
rikshemvärnschefen	..
försvarets civilförvaltning	..
försvarets sjukvårdsstyrelse	..
fortifikationsförvaltningen	..
försvarets materielverk	Ja
värnpliktsverket	Nej
försvarshögskolan	..
militärhögskolan	..
försvarets förvaltningsskola	Ja
försvarets radioanstalt	Nej
försvarets datacentral	Ja
försvarets läromedelscentral	Nej
krigsarkivet	..
statens försvarshistoriska museer	Ja

Överbefälhavaren har en ledande roll inom försvarsmakten. Rollen preciseras närmare i en rad statsmaktsbeslut under senare år, bl. a. förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten (jfr Regeringens förordningsmotiv 1983:1). Det finns därför anledning att, utifrån mina allmänna överväganden om myndigheternas ledning, särskilt pröva frågan om myndigheten överbefälhavaren bör ha en styrelse.

Riksdagen (prop. 1977/78:63, FöU 9, rskr. 174) har tidigare behandlat frågan om lekmannainflytande i försvarsmaktens centrala ledning. För lekmannainflytandet i fred inrättades ett rådgivande lekmanorgan, benämnt militärledningens rådgivande nämnd, knutet till överbefälhavaren. Den operativa verksamheten och underrättelsetjänsten undantogs från nämndens verksamhet.

Enligt min mening har nämnden fungerat väl. Den har emellertid inte de beslutsbefogenheter som jag vill ge myndighetsstyrelser i allmänhet.

De allmänna skäl som jag har anfört för sådana beslutsbefogenheter är inte tillämpliga på myndigheten överbefälhavaren. Den beslutar endast i undantagsfall om föreskrifter som rör allmänheten. Frågan om försvarsmaktens långsiktiga utveckling behandlas av statsmakterna i särskilda försvarsbeslut, som förbereds av parlamentariskt sammansatta försvarskommittéer. Därvid värderas också hur närmast föregående särskilda försvarsbeslut kunnat genomföras. Någon lekmanstyrelse med beslutsbefogenheter hos överbefälhavaren behövs därför inte.

I fråga om försvarsmaktens övriga myndigheter anser jag, med hänsyn till överbefälhavarens ledande roll, att de inte generellt bör ha lekmanstyrelser. Att de i vissa fall har det i dag bör ses mot bakgrund av att dessa styrelser har tillkommit genom separata beslut vid olika tidpunkter och vid

en tid då överbefälhavarens ledande roll inte var lika klart uttalad som den är nu, samt mot bakgrund av myndigheternas uppgifter i dag. Frågan om vilka av dessa myndigheter som i fortsättningen skall ha lekmannastyrelse får enligt min mening prövas i varje enskilt fall, t. ex. i samband med större organisationsöversyner. Det bör ankomma på regeringen att besluta här om.

Jag har i denna fråga samrått med chefen för försvarsdepartementet.

Vissa andra myndigheter

Vid sidan av de ovan redovisade myndighetstyperna där det kan vara motiverat att göra avsteg från de principer för ledningens utformning som jag tidigare anmält finns även vissa andra myndigheter som bör behandlas särskilt. De myndigheter jag åsyftar har, bortsett från stora skillnader i övrigt, så speciella uppgifter att det är motiverat att utforma ledningsfunktionen på de särskilda grunder som gäller i det enskilda fallet. Myndigheter inom rättsväsendet, som justitiekanslern och riksåklagaren, liksom också statens arbetsgivarverk, kan trots sina skilda förutsättningar få illustrera myndigheter av den typ som jag här tänker på.

Länsstyrelserna

En speciell fråga som kommittén tar upp gäller länsstyrelsernas ledningsfunktion. Jag delar kommitténs uppfattning att denna fråga bör bli föremål för prövning i samband med utvärderingen av den försöksverksamhet med samordnad länsförvaltning, som inleddes i Norrbottens län den 1 juli 1986 med stöd av en särskild lag (1985:1073). De förtroendevaldas medverkan har varit en central fråga under förberedelsarbetet inför försöket. Den modell som nu prövas i Norrbottens län innebär betydelsefulla ändringar jämfört med den ordning som gäller i övrigt för den regionala förtroendemannanorganisationen (jfr även förordningen 1986:1123 med instruktion för länsstyrelsen i Norrbottens län). Länsstyrelsens styrelse utser i sin helhet de s. k. funktionsstyrelserna som ersätter lantbruksnämnden, rennäringsdelegationen, länsbostadsnämnden, länskolnämnden och fiskerinnämnden. Länsvägnämnden har ersatts av ett råd för kommunikationsfrågor. Den hittillsvarande ordningen, där landstinget utser vissa, regeringen andra och länsstyrelsen åter en del ledamöter medan några har varit självskrivna, har ersatts av att länsstyrelsens styrelse utser samtliga. Funktionsstyrelserna har ett klart definierat ansvarsförhållande inför länsstyrelsens förtroendemannastyrelse. Av principiell betydelse är också frågan om beslutsfördelningen mellan styrelsen och funktionsstyrelserna. Länsstyrelsens styrelse har att svara för den övergripande ledningen av ett avsevärt större verksamhetsområde än tidigare. Det innebär i sin tur att den i hög grad får inrikta sig på övergripande frågor, som rör utvecklingen i stort i länet, medan frågor av detaljkaraktär skall behandlas i funktionsstyrelserna.

En av huvudfrågorna vid utvärderingen av försöksverksamheten blir att belysa erfarenheterna och effekterna av denna nya ledningsmodell på länsplanet.

Min bedömning: Myndigheternas beslutssystem och arbetsformer bör bestämmas av regeringen i en verksförordning och i myndigheternas instruktioner.

Verksledningskommittén: Frågan om den rättsliga regleringen har inte särskilt behandlats av kommittén.

Skälen för min bedömning: Myndigheternas organisation och arbetsformer bestäms i dag i allmänna verksstadgan och i resp. myndighets instruktion. I vissa fall är myndighetens organisation mer eller mindre bunden av ett riksdagsbeslut. Så är till exempel fallet om riksdagen fastställt riktlinjer för en av regeringen föreslagen reform där regeringen samtidigt underställt en organisatorisk förändring av en myndighet riksdagens prövning.

Även i andra regeringsförfattningar som gäller generellt för de statliga myndigheterna finns bestämmelser som rör myndigheternas organisation, arbetsformer och administrativa verksamhet. I ett antal författningar regleras också vissa speciella frågor som bevakning av statens rätt, upphandling, redovisning och revision samt förvaltning av statens egendom. Ytterligare regler finns i myndigheternas regleringsbrev. Många av de bestämmelser som jag nu nämnt är mycket detaljerade och lämnar endast ett litet utrymme för myndigheterna att själva besluta om.

För att regeringens styrning av myndigheterna skall bli effektivare, tydligare och klarare krävs att regelsystemet saneras. Som jag nämnt skall regeringen ta ett fastare grepp när det gäller att styra myndigheterna i stort, medan myndigheterna i större mån än i dag själva skall få besluta sin egen inre organisation. Denna ordning bör också avspegla sig i de regler som skall reglera myndigheternas verksamhet.

Jag har i detta syfte, efter regeringens bemyndigande, tillsatt en särskild utredare (C 1985:02) som skall se över regelsystemet och komma med förslag till en ny verksförordning som skall ersätta verksstadgan (dir. 1985:34). Utredaren skall också lägga fram ett principförslag till utformningen av myndigheternas instruktioner samt i övrigt förslag till hur övriga föreskrifter skall fogas till det totala regelsystemet. En viktig utgångspunkt för arbetet är att det nya regelsystemet utformas så att det blir så lättöverskådligt och lättillgängligt som möjligt.

Med de riktlinjer som jag nu har föreslagit som utgångspunkt avser jag, sedan utredaren redovisat sitt uppdrag och detta beretts i vanlig ordning, att återkomma till regeringen med förslag om de förordningar som behövs.

9 Affärsverken och deras dotterbolag

9.1 Inledning

Jag behandlar här frågor om affärsverken och deras bolag. Bl. a. uttalas att verk och bolag skall behandlas som sammanhållna företagsenheter, s. k.

affärsverkskoncerner. Förslagen och bedömningarna syftar till att dels förbättra riksdagens och regeringens styrning och kontroll av affärsverkskoncernerna, dels åstadkomma sådana förutsättningar för koncernerna att verksamheten kan bedrivas rationellt i förhållande till fastställda företags- och samhällsekonomiska mål.

9.2 Allmänna utgångspunkter

9.2.1 Affärsverken som myndigheter

De statliga affärsverken är postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, statens vattenfallsverk (Vattenfall), domänverket och affärsverket FFV. Regeringen har tidigare i årets budgetproposition (prop. 1986/87:100 bil. 8) föreslagit att även sjöfartsverket går över till att bli ett affärsverk.

Affärsverken är myndigheter under regeringen. De är sålunda inga självständiga juridiska enheter utan en del av den statliga verksamheten. Verken äger t. ex. inte sina tillgångar och sitt kapital utan förvaltar dessa åt staten. Det gäller också aktierna i dotterbolagen.

För affärsverken innebär detta bl. a. att

- de är underkastade förvaltningsrättsliga och andra offentligrättsliga föreskrifter,
- beslut om avgifter ankommer på regeringen; med undantag av vissa grundtaxor som riktas mot allmänheten har dock verken bemyndigats att fatta sådana beslut inom ramen för avgiftsprinciper som beslutats av riksdagen och regeringen. I den verksamhet som bedrivs i fri konkurrens skall priserna av naturliga skäl beslutas av verken under samma villkor som hos konkurrenterna,
- ett beslut av ett affärsverk normalt kan överprövas i en högre instans,
- verken är befriade från statlig inkomst- och förmögenhetsskatt,
- verksamheten är underkastad offentlig insyn; dock ger sekretesslagen (1980:100, omtryckt 1985:1059, ändrad senast 1986:1407) bl. a. möjlighet att sekretessbelägga handlingar till skydd för affärsverksamheten,
- riksdagen och regeringen kan besluta om verkens inre organisation,
- verken är i utformningen av sin personalpolitik delvis bundna av de bestämmelser som tillämpas inom staten i övrigt,
- verkschefens ställning regleras i LOA, m. fl. författningar,
- verksstyrelsernas befogenheter finns inskrivna i verkens instruktioner.

9.2.2 Affärsverken som ekonomiska enheter

Affärsverken har i ekonomiskt avseende länge intagit en särställning jämfört med andra statsmyndigheter. Redan i 1911 års budgetreform slogs fast att verken skulle betraktas som självbärande, affärsdrivande enheter. Detta markerades genom att driftverksamheten kom att nettoredovisas mot statsbudgeten, dvs. i princip redovisas endast inleverans av överskott/underskott över statsbudgeten. För tjänster som samhället önskar köpa er-

håller verken särskilda anslag över statsbudgeten i enlighet med det s. k. offertsystemet.

Affärsverken kan också i ekonomiskt hänsende styras enligt sedvanliga företagsekonomiska principer och de upprättar t. ex. sedan länge årsredovisningar och bokslut med resultat- och balansräkningar på liknande sätt som större företag.

Verkens självständighet som ekonomiska enheter markeras av att de har ett ansvar för förvaltningen av det kapital som disponeras i verksamheten. Traditionellt har dessa kapitalinsatser bestått av statskapital till investeringar och visst rörelsekapital samt rörlig kredit hos riksgäldskontoret. Riksdagen och regeringen har i sina ägar- och bankmässiga relationer till verken på senare tid givit tillstånd till nya former för verkens kapitalförsörjning, antingen via riksgäldskontoret eller för televerkets del också via den öppna, svenska kapitalmarknaden. Till denna bild skall också fogas att vissa verk fått tillstånd att bilda finansbolag.

9.2.3 Dotterbolagen

Att affärsverken driver aktiebolag är ingen ny företeelse. Många av SJ:s bolag var tidigare enskilt ägda järnvägsbolag. När de enskilda järnvägarna förstatligades kom också deras bolag att införlivas i den statliga sektorn. Vattenfall har successivt kommit att samarbeta med kommuner och privata intressen i såväl kraft- och värmeproduktionen som i eldistributionen. Aktiebolaget har därvid ansetts vara den mest ändamålsenliga formen att samarbeta inom. För televerkets, domänverkets och FFV:s del har bolagssektorn vuxit till nuvarande omfattning under de senaste 5–10 åren.

Verksledningskommittén har i sitt betänkandet redovisat ett antal faktorer som bidragit till att affärsverken skaffat bolag eller engagerat sig i bolagsverksamhet. Hit hör bl. a. möjligheten att samverka med kommuner och näringsliv, eftersom verksformen inte anses erbjuda tillräckliga möjligheter till fortlöpande samarbete då verksamheten kräver bestående kapitalinsatser och risktagande från bägge parter. Hit hör också att bolagsformen ansetts medge en snabbare beslutsprocess, en större flexibilitet i finansiering och tjänstestruktur, att verksamheten i företagsekonomiskt hänseende bedrivs under konkurrensneutrala förhållanden och andra faktorer som är betydelsefulla för en verksamhet som bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Attityder från olika intressenter har också betydelse. I några fall har stagnation eller rationaliseringar inom basverksamheten påverkat de berörda verken att gå in på områden som gränsar till basverksamheterna.

För att verken skall få bilda eller förvärva bolag fordras riksdagens medgivande. För flertalet affärsverk har dock riksdagen i vissa fall delegerat sin beslutanderätt till regeringen. Tillkomsten av förvaltningsbolag mellan verken och de rörelsedrivande bolagen har dessutom lett till bolagsgrupper som är mer fristående i förhållande till verken, men framför allt i förhållande till riksdagen och regeringen.

Min bedömning: Ett affärsverk och dess bolag bör i fortsättningen i olika sammanhang kunna behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter – en affärsverkskoncern. Syftet med denna reform är att ge förutsättningar för att verksamheten i affärsverken skall kunna bedrivas effektivt.

De mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer bör i stort gälla hela koncernen. De uppgifter som tilldelats verken bör utgöra grunden för all verksamhet inom resp. koncern. Den verksamhet som bedrivs i dotterbolagen bör på ett naturligt sätt stödja eller komplettera verksamheten i affärsverken.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker i stort kommitténs förslag. Några remissinstanser har invändningar mot förslaget. Procordia AB anser sålunda att det knappast låter sig göras att låta organisation, styrformer, lednings- och kontrollorgan anpassas till verksamheten oavsett associationsform. Industriförbundet anser att de områden inom affärsverken som arbetar i konkurrens skall omvandlas till aktiebolag och lämpligen föras över till Procordia AB, ex. hela FFV, SJ, vissa delar av televerkets försäljning och postens budverksamhet. Stockholms universitet pekar på att offentligrättsliga och privaträttsliga regler kommer att tillämpas parallellt inom en och samma koncern. Därför är det viktigt att beslutsprocessen i verk och bolag klart hålls isär. I annat fall kan affärsverken komma att utvecklas till ett mellanting mellan myndighet och privaträttsligt subjekt, där varken de offentligrättsliga eller aktiebolagsrättsliga kontrollsystemen fungerar i praktiken.

Skälen för min bedömning: Riksdagen och regeringen har vid olika tillfällen diskuterat behovet av bättre insyn i och inflytande över verksamheten inom affärsverken och deras dotterbolag. Inte minst gäller detta bolagsverksamheten, där riksdagen och regeringen inte har samma möjligheter till kontroll från sina egna organ, som när verksamheten bedrivs i myndighetsform.

Likaså försvåras kontrollen från enskilda, organisationer och massmedia. Det var bl. a. mot den bakgrunden som kommittén fick i uppdrag att se över relationerna mellan riksdagen, regeringen och verken samt de bolag och andra juridiska personer som ligger under verken, likaså de styrmöjligheter som regeringen bör ha. Uppgiften bestod, som kommittén förtydligade den till, i att söka efter lösningar som med bibehållande av associationsformen kan förväntas effektivisera och förbättra styrningen av, insynen i och kontrollen av verken, bolagen och den samlade verksamhet som dessa utövar. Redan i direktiven konstaterades att sådana förslag inte fick förhindra eller försvåra för affärsverken att bedriva verksamheten på ett kommersiellt riktigt sätt. Skillnaden mellan affärsverk och andra myndigheter betonades.

För affärsverken har riksdagen och regeringen sedan länge lagt fast ekonomiska mål. Målen eller kraven är olika utformade för olika verk. För vissa verk, t. ex. SJ och Vattenfall, gäller ett avkastningskrav på disponerat statskapital. För televerket fastställs mål för soliditet och räntabilitet vid sidan av krav på avkastning till statsbudgeten. Anledningen till att de ekonomiska målen varierar är att verksamheterna inom affärsverken skiljer sig åt i flera avseenden, bl. a. i fråga om kapitalintensitet och finansieringsformer.

Vid sidan av dessa ekonomiska mål finns det andra samhällseliga mål som affärsverkens verksamhet syftar till att uppnå. Vissa av dessa mål är mer uttalade för en del av verken än för andra. Jag avser då t. ex. de regionalpolitiska hänsynstaganden som görs i postverkets, televerkets och SJ:s verksamheter inom ramen för de ekonomiska mål som riksdagen och regeringen har ställt upp. De verksamheter som bedrivs inom affärsverken är vidare av stort allmänt intresse och berör direkt eller indirekt mycket stora delar av samhället. Flera av affärsverken har dessutom betydelsefulla uppgifter inom totalförsvaret. Det är dessa samhällseliga krav som enligt min mening utgör det främsta skälet för att bedriva verkens huvudsakliga verksamheter i verksform. De samhällseliga uppgifterna och den kommersiella verksamhet som är förenad med dessa bör vara grunden för all den verksamhet som rymms inom ett verk och dess dotterbolag. Det utesluter inte att viss sidoordnad verksamhet är både önskvärd och nödvändig. Sådan verksamhet måste dock på ett naturligt sätt stödja och komplettera de uppgifter som verken tilldelats av riksdagen och regeringen.

Jag delar således kommitténs uppfattning att ett affärsverk och dess dotterbolag bör behandlas som en sammanhållen grupp av företagsenheter. De mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer skall i stort gälla hela gruppen. Samtidigt är det enligt min mening angeläget att understryka de skillnader som finns mellan affärsverken och dotterbolagen. Ett viktigt motiv för bolagsformen är ofta att åstadkomma en anpassning av villkoren för verksamheten till vad som gäller för näringslivet i övrigt. Det kan bl. a. gälla en annorlunda ekonomisk styrning och verksamhetsstyrning än vad som gäller för ett affärsverk.

Enligt min mening bör man även i framtiden ta till vara det bästa hos de bägge associationsformerna i en kombination av verk och bolag. Betoningen av en helhet bör som kommittén föreslagit åstadkommas genom att affärsverken och deras bolag mer uttalat än tidigare betraktas och behandlas som koncerner. Affärsverkskoncernen, med affärsverket som moderföretag, bör därvid definieras på ett sätt som överensstämmer med en aktiebolagskoncern.

Att behandla affärsverk och deras företag som koncerner ger enligt min uppfattning förutsättningar för att åstadkomma de styr- och kontrollformer som behövs för olika verksamheter, liksom förutsättningar för en samordning i vissa avseenden mellan olika verksamhetsgrenar oavsett deras associationsrättsliga status. De förslag och bedömningar som fortsättningsvis lämnas utgår också från detta synsätt. De ansluter därmed till en redan etablerad syn på affärsverken och deras dotterbolag liksom de former för styrning och uppföljning som börjat tillämpas.

Det finns olika verksamhetskategorier, t. ex. basinvesteringar för samhället, affärsverksamhet som bedrivs under legalt eller faktiskt monopol samt rent konkurrensutsatt verksamhet, inom en affärsverkskoncern. Verken och där ansvariga organ måste kunna fungera effektivt i rollerna som moderföretag resp. koncernansvariga. Möjligheter att på sikt åstadkomma en lämplig koppling mellan olika slag av verksamhet och företagsform är härvid direkt avgörande för hur långtgående ingrepp som behöver göras i de lag- och författningskomplex som styr relationerna till och inom koncernerna. Denna fråga om fördelning mellan verk och bolagsenheter är också avgörande för i vilken utsträckning verksformen som sådan bör utvecklas för att olika verksamheter skall kunna fungera effektivt dels i kontakten med kunder och andra externa intressenter, dels i relation med övriga koncernenheter oavsett deras företagsform.

Kommittén har dock gjort bedömningen att affärsverksamhet under överskådlig tid kommer att drivas i verksform samt att också likartad verksamhet inom en affärsverkskoncern under överskådlig tid kommer att bedrivas i både verks- och bolagsform. Jag delar denna bedömning.

9.4 Riksdagens och regeringens styrning av affärsverkskoncernerna, m. m.

9.4.1 Flerårsplanering m. m.

Min bedömning: Styrningen av affärsverkskoncernerna bör i fortsättningen präglas av ökad långsiktighet och koncentreras på fastställande av ekonomiska mål, servicemål, m. m.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker i princip förslaget. RRV anser det vara av största vikt att treårsplanerna får en sådan utformning att planerna blir ett reellt insyns- och styrningsinstrument för riksdagen och regeringen.

Skälen för min bedömning: Min bedömning att affärsverken och deras bolag bör styras som sammanhållna grupper av företagsenheter, oavsett i vilken associationsform verksamheten bedrivs, innebär att riksdagen och regeringen i sin övergripande styrning bör behandla verk och bolag i ett enda sammanhang.

Jag delar kommitténs uppfattning att styrningen bör ske på grundval av rullande flerårsplaner och att verken i planerna bör redovisa mål för verket och koncernen, servicemål, verksamhetsstrategi, vissa investeringsplaner samt resultat och lönsamhet.

Enligt min mening bör sådana flerårsplaner införas i samtliga verkskoncerner.

Riksdagen och regeringen bör koncentrera sin styrning till att fastställa servicemål, ekonomiska mål, t. ex. räntabilitets- och soliditetsmål, och andra mål samt besluta om riktlinjer för verksamheten. Med utgångspunkt

i dessa beslut bör sedan riksdagen och regeringen kunna överlåta till koncernstyrelser och koncernchefer att organisera och driva verksamheten inom koncernerna.

9.4.2 Styrningen av bolagen

Min bedömning: Ett affärsverk bör, inom ramen för uppdraget att förvalta aktierna i dotterbolag och inom ramen för de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen har fastställt, gentemot sina bolag agera som ägare i egenskap av moderföretag.
Regeringens styrning av bolagen bör ske genom affärsverken.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning:

Remissinstanserna: Det fåtal remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker i princip förslaget. JO anser dock att den rättsliga frågan i stort sett är obelyst huruvida riktlinjer eller direktiv, som lämnats av koncernledningen, kan anses innefatta sådana inskränkningar i bolagsstyrelsernas förvaltning som inte är förenliga med aktiebolagslagen.

Skälen för min bedömning: Affärsverkens dotterbolag är liksom andra bolag självständiga rättssubjekt. De är därmed till skillnad från myndigheter inte förvaltningsrättsligt underordnade riksdagen och regeringen. Styrningen av bolagen måste således utövas med stöd av de rättigheter som ges av ägarförhållandet och vad därav följer enligt bl. a. aktiebolagslagen (1975: 1385, omtryckt 1982: 739, ändrad senast 1986: 1295).

Riksdagens och regeringens styrning av bolagen bör enligt min mening utövas genom affärsverket såsom moderföretag. Regeringen har härvid möjlighet att ange riktlinjerna för hur verken skall agera gentemot bolagen. Verkens styrning av bolagen grundas i uppdraget att förvalta aktierna och att representera staten som ägare.

9.4.3 Verksförordning

Min bedömning: Regeringen kan fastställa allmänna och gemensamma bestämmelser för affärsverkskoncernerna i en särskild förordning för alla koncerner. Den särskilda förordningen kan kompletteras med verksspecifika instruktioner.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer i stort med min bedömning. Kommittén föreslår vidare att regeringen bör fastställa vissa bolagsordningar, m. m. och att dessa bör innehålla bestämmelser och att statsmakternas riktlinjer för koncernerna skall beaktas.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget om en särskild instruktion för affärsverkskoncernerna.

Vattenfall och FFV avstyrker förslaget att vissa bolagsordningar skall

innehålla en bestämmelse om att statsmakternas riktlinjer för koncernen skall beaktas. Televerket och domänverket avstyrker förslaget om att vissa bolagsordningar skall fastställas av regeringen.

Skälen för min bedömning: Verksförordningsutredningen (C 1985:02) har bl. a. till uppgift att utforma förordningar för förvaltningsmyndigheterna och affärsverken. I förordningen för affärsverken kan gemensamma förutsättningar och vissa ansvarsfrågor regleras. Vidare kan i förordningen föreskrivas att affärsverken skall verka för att riksdagens och regeringens riktlinjer för affärsverkskoncernen följs i hela koncernen.

9.4.4 Kapitalöverföring

Min bedömning: Ingen ändrad lagstiftning och inga vidgade möjligheter behövs vad gäller kapitalöverföringar mellan bolag direkt under verk eller mellan verk och bolag.

Verksledningskommitténs förslag: Kommittén föreslår att nuvarande restriktioner beträffande kapitalöverföringar mellan verk och bolag samt rätten att utfärda kreditgarantier för bolagen successivt ses över koncern för koncern.

Remissinstanserna: SJ, domänverket och FFV tillstyrker förslaget.

Televerket är tveksamt till förslaget och anser att kapitalbidrag från affärsverk till ett bolag, om det inte är förknippat med en prestation, alltid kommer att medföra stora risker för anklagelser om att monopolverksamhet subventionerar konkurrensutsatt verksamhet.

NO anser att enbart risken för subventionering från monopolverksamheten för närvarande torde vara ett väsentligt skäl för att ej tillåta kapitalöverföringar från verk till bolag utom i vissa speciella fall.

Skälen för min bedömning: Om staten äger aktier i olika bolag kan ett av bolagen inte få avdrag, enligt reglerna för koncernbidrag, för bidrag till något av de andra bolagen. Detta är dock möjligt om aktieinnehavet samlas i ett moderbolag. Samtliga affärsverk utom luftfartsverket har nu förvaltningsbolag mellan verket och större delen av övriga bolag. Möjligheterna att ge bidrag mellan dessa bolag finns därmed.

Jag anser därför att det inte föreligger något behov av en ändrad lagstiftning inom området.

Flera remissinstanser är tveksamma eller negativa till kapitalbidrag mellan verk och bolag mot bakgrund av diskussionerna om överföring av resurser från en monopolskyddad till en konkurrensutsatt verksamhet. Ett affärsverk får för närvarande inte utan riksdagens och regeringens godkännande överföra medel i form av ägartillskott, lån eller borgensåtagande. Medelsöverföringen måste enligt gällande regler svara mot en fullgjord prestation åt endera hållet. Överföringar från bolag till verket kan i övrigt bara ske genom bolagsstämans beslut om utdelning på de av verket förvaltade aktierna.

I den mån särskilda förhållanden skulle aktualisera en kapitalöverföring mellan verk och bolag bör det enligt min uppfattning vara till fyllest med

den möjlighet som nuvarande regelsystem medger. Det finns i dessa fall ofta vägande skäl som talar för en prövning av riksdagen och regeringen.

9.4.5 Organisations- och bolagsfrågor

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

Förslaget innebär att regeringen kan delegera sådana beslut till affärsverken.

Verksledningskommitténs förslag: Kommittén föreslår att i första hand koncernstyrelserna åläggs ansvaret för verkens och koncernernas organisation, men regeringen bör informeras innan större förändringar vidtas, speciellt i den regionala organisationen. Vidare bör verken i ökad utsträckning få besluta om förvärv, bildande, avyttring och nedläggning av bolag.

Remissinstanserna: Postverket, Vattenfall och domänverket tillstyrker förslaget.

Skälen för mitt förslag: Jag har tidigare i avsnitt 4.3 föreslagit att myndigheterna ges ökade befogenheter i fråga om sin interna organisation. Enligt min mening bör en motsvarande ordning tillämpas för affärsverkskoncernen som helhet. Hur koncernen skall organiseras bör således normalt kunna beslutas av verket med koncernstyrelsen som instans. Det utesluter givetvis inte att regeringen vid behov utfärdar direktiv i organisationsfrågor. Det kan t. ex. vara motiverat från regional- och arbetsmarknadspolitiska skäl.

Beslutanderätten vad gäller bolagsförvärv, m.m. tillkommer ytterst riksdagen, eftersom sådana beslut innebär förfogande över statens medel.

Tidigare har ett flertal bemyndiganden lämnats av riksdagen och regeringen i frågor som rör förvärv och försäljning av bolag.

Bl. a. har riksdagen bemyndigat regeringen att besluta att bilda aktiebolag eller förvärva aktier i bolag inom Vattenfalls verksamhetsområde (prop. 1981/82:125 bil. 9 s. 46, NU 53, rskr. 405). Regeringens bemyndigande är begränsat till att gälla bolag med bundet kapital på högst 5 milj. kr. (prop. 1982/83:25 bil. 7 s. 45, NU 15, rskr. 116). Vidare fastställs årligen en ram inom vilken regeringen har bemyndigande att förvärva bolag. Denna ram är för närvarande 75 milj. kr.

Med den koncernsyn samt de styrprinciper och ledningsfunktioner som jag förordar vad avser affärsverken och deras dotterbolag anser jag att frågor om förvärv, bildande, avyttring, ombildning eller nedläggning av aktiebolag i större utsträckning bör kunna beslutas inom affärsverken med koncernstyrelsen som instans.

Bolagsbildning kan innebära att verksamhet som ankommer på ett af-

9.4.6 Redovisning

Min bedömning: Föreskrifter och allmänna råd för koncernredovisning, liksom årsredovisning och delårsrapporter för verken och koncernerna, bör utformas.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De få instanser som yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget.

Skälen för min bedömning: En formaliserad koncernsyn kräver enligt min mening att en rationell koncernredovisning och koncernrevision tillämpas.

RRV har tidigare utformat förslag till föreskrifter och rekommendationer för koncernredovisning. Vissa affärsverk, som redan i dag upprättar koncernredovisning utan formella krav på en sådan, har medverkat i RRV:s arbete.

Jag anser att det är nödvändigt att sådana föreskrifter och rekommendationer utformas för årsredovisning och koncernredovisning inom affärsverkskoncernerna. Jag avser att föreslå regeringen att uppdra åt RRV att utarbeta sådana föreskrifter och rekommendationer. Eftersom affärsverkskoncernerna är blandkoncerner anser jag att arbetet bör ske i samverkan med affärsverken, bokföringsnämnden och Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR.

Viktiga utgångspunkter för arbetet bör enligt min mening vara kraven på särskilda bokslut för olika verksamhetsgrenar och divisioner inom koncernerna samt på en redovisning av resultat utöver de rent ekonomiska, t. ex. servicemål.

9.4.7 Offentlighet och sekretess

Min bedömning: De nuvarande sekretessbestämmelserna ger ett tillräckligt skydd för den verksamhet som bedrivs inom affärsverkskoncernerna.

Verksledningskommitténs bedömning: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser delar inte kommitténs uppfattning att sekretesslagens bestämmelser ger ett tillräckligt skydd för affärs- och driftförhållandena inom affärsverkskoncernerna. Därför föreslås att bestämmelserna skärps eller ses över.

Skälen för min bedömning: De bestämmelser om sekretess i myndighe-

ternas affärsverksamhet som finns i 6 kap. 1 § sekretesslagen skall skydda denna verksamhet från insyn från konkurrenternas sida. Skaderekvisitet är därför utformat så att en uppgift inte får lämnas ut om det kan antas att någon som driver en likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad, om uppgiften röjs. Vid sidan av den sekretess som betingas av konkurrenshänsyn finns behov av sekretess hos myndigheter som ägnar sig åt affärsverksamhet även i andra fall. När det är fråga om ekonomiska transaktioner i annan än rent affärsmässig verksamhet, såsom upphandling, finns inte någon anledning att göra skillnad på affärsdrivande och andra myndigheter. Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar som anger villkoren i ett slutet avtal var tidigare längre för statens affärsdrivande verk (5 år) än för andra statliga myndigheter (2 år). Den nuvarande tvåårsregeln finns i 6 kap. 2 § sekretesslagen. En annan bestämmelse om två års sekretesstid finns i 8 kap. 10 § nämnda lag, som reglerar sekretess till skydd åt enskild, som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, för uppgifter om den enskildes affärs- och driftförhållanden.

Enligt min mening utgör det föreliggande materialet i detta lagstiftningsärende inte ett tillräckligt underlag för att, som några remissinstanser föreslagit, skärpa sekretessen till skydd för affärsverksamheten hos ett affärsdrivande verk. Likaså saknas det skäl att ändra reglerna om sekretess hos näringsfrihetsombudsmannen (NO).

9.5 Revision och övrig kontroll

9.5.1 Revision av affärsverken och koncernrevision

Min bedömning: RRV:s ansvar för den externa revisionen av affärsverken bör utökas till att omfatta även ansvaret för koncernrevisionen.

Dotterbolagen bör i sina bolagsordningar åläggas uppgiftsskyldighet gentemot RRV i samband med verks- och koncernrevisionen.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning.

Remissinstanserna: De instanser som uttalat sig i frågan tillstyrker förslaget, med undantag av domänverket som anser att ansvaret för revisionen av verket bör ligga på externa revisorer och inte på RRV.

Skälen för min bedömning: RRV har sedan budgetåret 1981/82 ansvarat för den externa revisionen av affärsverkens redovisning och bokslut. Revisionen utförs dels med egen personal, dels med en betydande insats av auktoriserade revisorer som RRV för närvarande i samråd med berört verk utser att medverka i revisionen. Revisionen bekostas av affärsverken. Betalning sker direkt till RRV, varför revisionens omfattning och uppläggning kan bestämmas i enlighet med god revisionssed utan budgetmässiga eller andra effekter för RRV:s övriga verksamhet.

Blandningen av olika företagsformer inom samma koncern kräver särskilda hänsynstaganden även vid uppläggningsrevisionen. Verkens

myndighetsform gör det enligt min mening motiverat att revisionen av dessa grundas på ett ansvarstagande enligt förvaltningsrättens regler.

Fokuseringen av mål och uppgifter för hela koncernen till sådana som gäller för resp. verk medför att det också är naturligt att RRV ansvarar för koncernrevisionen. Det överensstämmer med lagstiftning och praxis inom andra koncernkonstellationer. I de verk som upprättar koncernbokslut utför RRV och sådan revisor som medverkar i verksrevisionen dessutom redan i dag en koncernrevision på uppdrag av resp. verk. De särskilda hänsynstaganden som föranleds av informationsöverföringen mellan bolag och verk i samband med revisionen, liksom frågan om vilka som skall delta i revisionen av dotterbolagen, återkommer jag till i det följande.

En avgörande förutsättning för att RRV skall kunna fullgöra revisionsuppdraget gentemot affärsverkskoncernerna är att RRV trots sin ställning som myndighet under regeringen tillförsäkras rätten att uppträda som ett helt självständigt revisionsorgan i uppläggnings- och genomförandet av revisionen. Att regeringen på så sätt kan tillförsäkras en i alla situationer effektiv och objektiv granskning är en betydande faktor för den ökade delegering som jag tidigare förespråkade på en rad områden.

Revisionsansvariga inom de revisionsbyråer som medverkar i revisionen deltar i dag i planeringen av revisionen och förordnas också som tjänstemän vid RRV vid beslut om revisionsberättelserna. Det mönster som utvecklats i samspelet mellan RRV och medverkande revisionsbyråer bör enligt min mening vara tillfyllest för att garantera att revisorer utanför RRV kan ansvara för gjorda bedömningar på ett sådant sätt att deras integritet och sedvanliga ansvarstagande för revisionens resultat kan upprätthållas.

För att kunna fullgöra koncernrevisionen måste RRV och revisorer som deltar i verks- och koncernrevisionen ha tillgång till information från dotterbolagen. Styrelse, verkställande direktör och revisor i dotterbolagen bör därför åläggas att se till att moderföretagets – affärsverkets – revisorer erhåller det biträde och de upplysningar som man anser erforderliga. Sådana bestämmelser finns redan nu i bolagsordningarna för ett antal av affärsverkens dotterbolag. Övriga berörda bolagsordningar bör kompletteras med en sådan föreskrift. Vad gäller revisorerna har kommerskollegium i sitt remissvar uttalat att sådana åtgärder i princip inte behöver vidtas eftersom det måste anses vara en plikt enligt god revisions sed att en revisor i ett dotterbolag lämnar en revisor i moderföretaget, oavsett moderföretagets juridiska form, de upplysningar sådan revisor behöver. Jag delar denna uppfattning.

Informationsöverföringen har inte vållat några problem i den koncernrevision som hittills utförts av RRV och medverkande revisionsbyråer. Flertalet remissinstanser är emellertid tveksamma till om informationsöverföringen mellan bolagen och RRV åtnjuter skydd enligt sekretesslagen.

Information som överförs från ett bolag till RRV i samband med koncernrevisionen åtnjuter skydd enligt 6 kap. 1 § sekretesslagen så länge informationen passerar affärsverket. Däremot ger sekretesslagen inte något sådant skydd om uppgiften lämnas från något av affärsverkens dotter-

bolag direkt till RRV. För en effektiv revision är det nödvändigt att uppgifterna kan ges direkt till moderföretagets revisorer utan tveksamhet om deras rättsliga skydd eller utan onödiga mellanvägar.

I avsnitt 5 har jag således föreslagit ett förstärkt sekretesskydd för bl. a. sådan information som lämnas direkt till RRV.

9.5.2 Revision av dotterbolagen

Min bedömning: Till revisor i dotterbolag skall, om det kan ske, utses minst en av affärsverkets revisorer.

RRV skall, om möjligt, utse revisorer i förvaltningsbolag, finansbolag och i sådana rörelsedrivande bolag vars försäljning huvudsakligen sker till verken eller tvärtom.

Verksledningskommitténs förslag: Kommittén föreslår att RRV skall medverka som revisor i förvaltningsbolag, finansieringsbolag och dotterbolag som huvudsakligen har verket som kund eller tvärtom. I övriga fall rekommenderas att auktoriserad revisor eller revisionsbyrå som deltar i verksrevisionen också skall vara revisor i dotterföretagen.

Remissinstanserna: RRV tillstyrker kommitténs förslag att RRV bör medverka som revisor i vissa dotterbolag. NO anser att RRV:s medverkan bör gälla samtliga dotterföretag till affärsverken. FFV anser att RRV:s medverkan bör begränsas till förvaltnings- och finansieringsbolag. Postverket, televerket, SJ, Vattenfall, domänverket, kommerskollegium och FAR avstyrker detta förslag.

Skälen för min bedömning: Möjligheten till information är en grundläggande förutsättning för koncernrevisionen. Vidare är det lämpligt med vissa personsamband för att garantera en erforderlig insyn och effektivitet i den revisionella granskningen. På motsvarande sätt som inom andra koncerner bör därför till revisor i dotterbolagen utses minst en av moderföretagets – affärsverkets – revisorer.

Till skillnad från kommittén anser jag att det behövs stöd i lag för att RRV skall kunna utses till revisor i bolag. Denna uppfattning har också framförts av bl. a. kommerskollegium och Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR. Kommerskollegium anför vidare att om man inför möjligheten att utse en myndighet till revisor i ett aktiebolag så innebär det en omvälvande förändring av företagsrevisionen. Frågan måste därför enligt kollegiet övervägas ingående med hänsyn till sådana aspekter som kvalifikationskrav, ansvar, tillsyn, sekretess, m. m. Jag delar denna bedömning.

Mot denna bakgrund anser jag att RRV inte bör utses till revisor i dotterbolagen. Jag bedömer att de effekter som skulle kunna nås med en sådan ordning i väsentliga avseenden kan tillgodoses genom att RRV, beroende på bolagets funktion, ges rätt eller i uppdrag att utse en revisor i bolaget. Jag förutsätter därvid att RRV till bolagsrevisor, i första hand i förvaltnings- och finansbolag inom verkskoncernerna, utser den revisor som är ansvarig för verks- och koncernrevisionen.

Min bedömning: Internrevision, med möjlighet att revidera hela koncernen, bör finnas i affärsverken och ha en självständig ställning under verkschefen.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning:

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser, som yttrat sig i frågan, ställer sig positiva till kommitténs förslag.

Skälen för min bedömning: Bestämmelser om internrevision i affärsverken finns intagna i verkens instruktioner. Härav framgår att internrevisorerna får anmäla viktigare frågor till föredragning i styrelsen. Detta garanterar att det finns en ansvarig, överordnad instans för internrevisionen att rapportera till. Motsvarande formella möjligheter saknas för ett internt revisionsorgan i ett aktiebolag.

Jag delar kommitténs uppfattning om värdet av en stark internrevision inom verken. Internrevisionen bör ha en självständig placering direkt under verkschefen och fungera som dennes kontrollorgan. Dess existens, roll och ställning bör som nu säkerställas i verksinstruktionen eller på annat sätt. Sammantaget bör denna reglering sikta till att säkerställa internrevisionens oberoende ställning inom verken.

Som ett motiv för behovet av en effektiv internrevision kan anföras verkens storlek och samhällsfunktioner. Verkschefen och styrelsen bör därför som stöd ha en oberoende kontrollfunktion inom organisationen. Ett ytterligare motiv ligger i kopplingen till externrevisionen. En väl utbyggd internrevision som samverkar med RRV:s revision och andra externrevisorer bör bidra till att dessa aspekter beaktas.

Internrevisorerna inom verken bör på samma sätt som i bolagskoncerner, som stöd för koncernstyrelse och koncernchef, tillåtas svara för all intern revision inom en verkskoncern. Däremot anser jag liksom kommittén att det med hänsyn till aktiebolagens jävsbestämmelser inte är lämpligt att internrevisorerna utses till externrevisorer i dotterbolagen.

RRV:s formella tillsynsfunktion över internrevisionen bör, enligt min mening, upphöra och ersättas med den form av sedvanlig bedömning av internrevisionen som externa revisorer gör vid planläggning och genomförande av revisionen.

9.5.4 Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision

Min bedömning: RRV:s förvaltningsrevision bör i första hand omfatta granskning av måluppfyllelse och koncernstrategier i förhållande till riksdagens och regeringens riktlinjer.

RRV bör ges rätt till information från vissa dotterbolag även i förvaltningsrevisionen.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning:

Remissinstanserna: RRV, Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR och Institutet för intern revision tillstyrker förslaget. Kommerskollegium uppmärksammar att den tystnadsplikt som åvilar revisorerna i dotterbolag gäller gentemot RRV när verket uppträder som statligt förvaltningsrevisionsorgan.

Skälen för min bedömning: Jag anser liksom kommittén att en förvaltningsrevision med en mer övergripande effektivitetssyn är ett värdefullt inslag i uppföljningen av verksamheten inom verken och därmed också för regeringens styrning av dessa. Detta stöd blir än viktigare i samband med en ökad delegering och den planeringsdialog mellan regeringen och affärsverken som systemet med flerårsplaner avses innebära.

Jag vill här erinra om de särskilda aspekter beträffande vissa förvaltnings- och finansbolag som utför moderföretagsfunktioner. För att bereda möjlighet till en effektiv förvaltningsrevision bl. a. av verkskoncernernas mål och strategier bör sådana bolag åläggas upplysningsskyldighet mot RRV. Enligt min mening bör en sådan skyldighet föreskrivas i aktuella bolagsordningar.

Jag har tidigare i avsnitt 5 föreslagit ett förstärkt sekretessskydd för sådana uppgifter som lämnas direkt till RRV.

9.5.5 Justitiekanslerns tillsyn

Min bedömning: Justitiekanslern bör få tillsyn över tjänstemän och uppdragstagare i affärsverken som för verkens räkning fullgör uppdrag i verkens dotterbolag. Frågan regleras i ett kommande lagförslag.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer i sak med min bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser däribland JO och JK tillstyrker att justitiekanslerns insyn utvidgas.

Skälen för min bedömning: Statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter står enligt en särskild lag (1975:1339) under justitiekanslerns tillsyn. Justitiekanslern får som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Justitiekanslern kan också påkalla att den som har en sådan befogenhet beslutar om disciplinansvar. Vid allvarigare brott eller upprepade tjänsteförseelser kan justitiekanslern påkalla avskedande eller avstängning.

Genom den s. k. ämbetsansvarsreformen år 1975 avskaffades det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel. Kvar står som straffrättsligt ansvar endast ansvaret för oriktig myndighetsutövning, mutbrott och brott mot tystnads-

plikt. Därutöver kan försummelser sanktioneras genom disciplinansvaret enligt LOA.

Prop. 1986/87:99

De tjänstemän och ledamöter som upprätthåller anställningar eller uppdrag i affärsverkens dotterbolag lyder i sin gärning där under bl. a. aktiebolagslagens ansvarsregler. De statliga bolagen är inte underkastade justitiekanslerns tillsyn.

Jag redogör senare (9.6.5) för nödvändigheten av att tjänstemän och uppdragstagare i affärsverken också i viss omfattning fullgör uppdrag i verkens dotterbolag för att garantera samordningen inom verkskoncernerna. Dessa skall alltså agera i bolagen utifrån den offentlighetsrättsliga ställning som de har i verken och se till att de riktlinjer som regeringen eller verken ställt upp följs. Det faller sig därför naturligt att dessa uppdragstagare i bolagen också ställs under justitiekanslerns tillsyn.

De förslag till utformning av denna tillsyn som kommittén lämnat och avgränsningen av en sådan tillsyn får närmare övervägas i det lagstiftningsärendet om bl. a. justitiekanslerns ställning som för närvarande bereds i regeringkansliet.

9.6 Ledningsfunktionerna inom verk och bolag

9.6.1 Verksstyrelsen

Min bedömning: Affärsverken bör ledas av styrelser, som också är koncernstyrelser.

Styrelsens ordförande och övriga ledamöter bör utses av regeringen för ett år i sänder.

Annan än verkschef bör utses till ordförande i styrelsen.

Styrelseledamöter bör kunna entledigas från uppdraget med omedelbar verkan.

Personalföreträdare bör ges samma ställning som övriga styrelseledamöter.

Verksledningskommitténs förslag: 1. Kommittén förslår att ordföranden bör lämna sitt uppdrag vid ett regeringsskifte. Mandattiden bör enligt nuvarande praxis vara tre år.

2. Kommittén föreslår att lokala personalföreträdare endast bör ges närvaro- och yttranderätt.

Remissinstanserna: 1. Postverket, televerket, domänverket och RRV anser inte att ordföranden bör ställa sin plats till förfogande vid ett regeringsskifte.

Postverket, SJ och RRV anser att mandatperioden för styrelseledamöterna bör vara ett år och televerket att uppdraget bör gälla tills vidare.

I övrigt tillstyrks kommitténs förslag vad gäller villkoren för ledamöterna.

2. Postverket, televerket, SJ, domänverket, TCO-S, SF och LO avstyrker kommitténs förslag vad gäller personalföreträdarnas ställning och förordar att dessa ges beslutanderätt i styrelserna.

Skälen för min bedömning: Enligt min mening bör affärsverken ledas av en styrelse med uppgift att inför regeringen, som högsta beslutande organ, svara för verkets verksamhet. Styrelsen bör också som koncernstyrelse inför regeringen svara för att verksamheten inom de bolag, där affärsverket direkt eller genom dotterbolag har ett bestämmande inflytande, följer de riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer för bl. a. verksamheten i affärsverkskoncernen.

Enligt min mening bör mandattiden för samtliga ledamöter vara ett år. Härigenom kan en omprövning ske varje år, vilket lämpligen kan göras i samband med att regeringen fastställer boksluten för affärsverkskoncernerna. Med hänsyn till bl. a. de stora ekonomiska värden som står på spel i affärsverkskoncernerna bör det, liksom i dag, finnas möjlighet att entlediga samtliga styrelseledamöter med omedelbar verkan.

Med hänsyn till den centrala roll, såväl i kontakter utanför som inom koncernen, som styrelseordföranden förutsätts få anser jag, såsom kommittén föreslår, att annan än verkschefen bör utses till ordförande i styrelsen.

Eftersom koncernstyrelsen ges ett ansvar inte bara för verksamheten i affärsverket utan även för bolagens verksamhet kommer personalföreträdarna i styrelsen att företräda de anställda i hela koncernen. Mot denna bakgrund anser jag att personalföreträdarna bör ges samma befogenheter och ansvar som övriga styrelseledamöter. De bör också tillsättas av regeringen.

Vad jag tidigare (8.3 och 8.5) uttalat om nominering, utbildning, m. m. vad avser ledamöter i förvaltningsmyndigheternas styrelser bör i stort kunna gälla även här.

9.6.2 Verkschefens ställning

Min bedömning: Verkschefen bör också vara koncernchef.
Verkschefen bör också i fortsättningen utnämnas av regeringen.

Verksledningskommitténs förslag: Chef i affärsverk bör utses av regeringen efter förslag från styrelsen.

Remissinstanserna: Affärsverken förordar att verksstyrelsen ges rätt att utnämna verkschefen efter godkännande av regeringen. RRV och statskontoret föreslår att styrelsen ges en odelad utnämningssrätt. JO betonar i sitt yttrande att det är regeringens sak att formellt och reellt ta det fulla ansvaret för vilka personer som utses till innehavare av sådana viktiga chefsbefattningar, eftersom regeringen har ansvaret för landets styrelse.

Skälen för min bedömning: Chefen för ett affärsverk bör enligt min mening också vara koncernchef och inför styrelsen svara för den löpande förvaltningen enligt de anvisningar som styrelsen meddelar. Verkschefens befogenheter utgår således från verksstyrelsen och han ansvarar också inför denna.

Regeringen har i skrivelsen (skr. 1984/85:202, FiU 35, rskr. 407) om den

offentliga sektorns förnyelse markerat sin vilja att använda sig av en mer aktiv utnämningsspolitik vid rekrytering och tillsättning av myndighetschefer. Det synsättet präglar också mina överväganden rörande regeringens tillsättningsansvar som jag redovisar i denna proposition.

I konsekvens härmed bör cheferna för affärsverken även fortsättningsvis utnännas av regeringen.

9.6.3 Särskilt entledigande av affärsverkschefer

Mitt förslag: Visstidsförordnade affärsverkschefer skall med omedelbar verkan kunna skiljas från sin tjänst. En regel av detta innehåll bör tas in i LOA.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer i sak (s. 174) med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser berör inte frågan om en särskild form av entledigande. Samtliga sju affärsverk har tillstyrkt kommittéförslaget eller lämnat det utan erinran. Hovrätten för Nedre Norrland och forskningsnämnden vid juridiska fakulteten i Lund avstyrker förslaget.

Skälen för mitt förslag

Affärsverken och deras chefer: Av det förut anförda har framgått att affärsverken för sin ledning kräver affärsmässig kompetens i högre grad än flertalet andra myndigheter. Deras chefer bör sålunda ha en annan bakgrund än chefer för mer renodlade förvaltningsmyndigheter. Det system med förflyttningsskyldighet under angivna omständigheter som jag i det föregående (7.4.1) har föreslagit för myndighetschefer i allmänhet lämpar sig därför mindre väl för affärsverkscheferna. Med hänsyn till den specifika bakgrund som de förväntas ha blir de nämligen ofta mindre användbara för nya uppgifter inom den statliga förvaltningen. Detta synsätt har godtagits av flertalet remissinstanser.

Att det i regeringens myndigheter är regeringen som företräder arbetsgivaren gentemot verkschefen innebär av naturliga skäl inte att regeringen kan ha samma fortlöpande tillsyn av en verkschef som t. ex. styrelsen i ett aktiebolag har av verkställande direktören i bolaget.

Men regeringen bör enligt min mening i varje fall ha möjlighet att avbryta ett mindre väl fungerande chefskap i en affärsverkskoncern. Ytterst bör det sålunda vara möjligt att även mot verkschefens vilja entlediga honom eller henne, dvs. att skilja verkschefen från tjänsten på samma sätt som detta i allmänhet är möjligt beträffande verkställande direktörer inom det privata näringslivet.

Detta bör kunna ske, t. ex. om verkschefen misskött förvaltningen av koncernen. Ett annat sakligt skäl kan vara att han eller hon har förlorat styrelsens förtroende eller har uppenbara svårigheter att samarbeta med den.

Jag vill liksom i fråga om förflyttningsskyldigheten betona att det nu anförda bara utgör exempel och inte är avsett att uttömmande ange de fall

som bör omfattas av det nya entledigandeinstitutet. Det avgörande bör även här vara vad som anses nödvändigt med hänsyn till verkets bästa.

En sådan ordning förutsätter bl. a. att anställningsvillkoren i övrigt utformas annorlunda än för flertalet andra verkschefer. De ekonomiska villkoren – bl. a. frågan om avgångsvederlag – bör regleras i det enskilda anställningsavtalet i de delar generellt tillämpliga regler inte är tillfyllest. Jag kan här bara nämna att de ersättningar som utgår till verkställande direktörer inom näringslivet alltid regleras i individuella anställningskontrakt mellan styrelsen och verkställande direktören. Villkoren varierar. Men t. ex. inom det område där Arbetsgivarförbundet SFO träffar kollektivavtal är det vanligt att en verksställande direktör, som tvingas avgå, har rätt till minst 90% av lönen under första året, 80% under andra året och 70% under det tredje året. I det enskilda avtalet bör också regleras eventuell samordning mellan avgångsvederlag och inkomst av tjänst.

Entledigandeinstitutets närmare innebörd: Som jag tidigare nämnt under avsnittet om förflyttningsskyldigheten (7.4.1) måste regeringens handlande enligt 1 kap. 9 § regeringsformen alltid präglas av opartiskhet och objektivitet. Detta skall naturligtvis också gälla frågor som rör tvångsentledigande av affärsverkschefer enligt mitt förslag. Regeringen måste således ha en sakligt sett grundad anledning för varje förekommande beslut att tvångsentlediga en affärsverkschef.

En förutsättning för ett entledigande bör som anförts vara att verkets bästa kräver ett omedelbart skifte på chefsstolen.

Den nya regeln om skiljande från tjänst bör tas in i 7 kap. 9 § LOA. Där bör uttryckligen anges att denna särskilda form av entledigande bara får användas, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

Styrelsen bör vara skyldig att till regeringen anmäla sådana förhållanden som kan leda till ett entledigande av det slag som jag nu har föreslagit. Det får ankomma på regeringen att meddela de föreskrifter som behövs i detta hänseende.

I 15 kap. 1 § andra stycket LOA bör en föreskrift tas in enligt vilken regeringen prövar frågan om att skilja en affärsverkschef från sin tjänst på det sätt som nu föreslås.

Verkställighet: Ett regeringsbeslut om att med stöd av den nya regeln skilja en affärsverkschef från tjänsten bör gälla omedelbart. En föreskrift om detta bör tas in i ett nytt första stycke i 17 kap. 3 § LOA.

Ett beslut om entledigande skall – på samma sätt som föreslås gälla för beslut om förflyttning – kunna överprövas hos domstol enligt lagen om rättegången i arbetstvister. Möjligheten att hos domstol söka ändring i ett beslut om att skilja någon från sin tjänst bör på samma sätt regleras enligt 16 kap. 2 § LOA. Därvid bör i 17 kap. 3 § införas en föreskrift om att domstolen i enlighet med vad som föreslås beträffande beslut om förflyttning kan besluta om inhibition av ett sådant beslut.

Ikraftträdande m. m.: Den nu föreslagna regleringen om särskilt tvångsentledigande (7 kap. 9 §) bör träda i kraft den 1 juli 1987. Men ett beslut om sådant skiljande från tjänst får anses vara en så ingripande åtgärd, att den bör kunna tillämpas först i och med de förordnanden som börjar löpa efter ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse av den innebörden bör därför införas.

Den nya regeln blir naturligtvis därmed tillämplig, om regeringen efter överenskommelse med en nu förordnad verkschef ersätter dennes nuvarande förordnande med ett nytt förordnande som avser tiden efter ikraftträdandet.

Lagrådet har som tidigare framgått (7.4.1) lämnat förslaget även i denna del utan erinran.

Det av lagrådet granskade förslaget bör justeras redaktionellt i några hänseenden och därefter föreläggas riksdagen för beslut.

9.6.4 Chefer direkt under verkschefen

Min bedömning: Styrelsen i ett affärsverk bör kunna ges ansvaret att på förslag av verkschefen utnämna chefer som lyder direkt under verkschefen.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Så gott som samtliga instanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt kommitténs förslag.

JO avstyrker förslaget med samma motivering som anförts i frågan om tillsättningsansvaret för verkschefen.

Skälen för min bedömning: I och för sig skulle JO:s principiella uppfattning att regeringen inte bör avhända sig utnämningsansvaret för viktiga chefsbefattningar kunna vara tillämplig också här.

Att jag ändå kommit till en annan slutsats i denna fråga beror på följande.

Mina övriga förslag i detta sammanhang syftar nu till att inom de ramar som regeringen och riksdagen fastställer bl. a. ge affärsverken en mera självständig ställning. Samtidigt bör koncernstyrelsen ges vidgade befogenheter och ökat ansvar.

Den ordning som kommittén föreslagit tillämpas redan delvis inom kommunikationsdepartementets område i så måtto, att regeringen till verkschefen delegerat tillsättningsansvaret för chefer som lyder direkt under denne.

Mot bakgrund av vad jag nu har uttalat anser jag att den delegering av ansvaret för tillsättning av chefer närmast verkschef i affärsverk, som tidigare beslutats i vissa fall, bör utsträckas till fler affärsverk. Verkschefen får i dessa fall initiativskyldigheten medan styrelsen får tillsättningsansvaret i nu nämnda ärenden. Det ankommer på regeringen att från fall till fall besluta om en sådan delegering och om de närmare villkoren i samband med delegeringen.

Min bedömning: En del personalunioner är nödvändiga för att garantera att verksamheten inom affärsverkskoncernen samordnas och bedrivs enligt de riktlinjer som formuleras av riksdagen och regeringen.

Verkschefen eller någon annan cheftjänsteman bör i regel vara ordförande i de viktigaste dotterbolagens styrelser, men i övrigt bör återhållsamhet med personalunioner iakttas särskilt vid utpräglade kund- och leverantörsförhållanden.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med min bedömning:

Remissinstanserna: SJ, luftfartsverket, Vattenfall, domänverket och RRV instämmer i kommitténs förslag.

JO efterfrågar en mer ingående diskussion av bl. a. frågan hur långt en persons åligganden sträcker sig när han agerar som styrelseledamot i något av verkens dotterbolag.

JK framhåller att personalunioner i koncernförhållanden alltid innebär risk för oklarhet om ansvarsfördelningen mellan verket och bolagen. Personalunioner bör således så långt som möjligt undvikas, men JK delar kommitténs uppfattning att personalunioner i viss utsträckning är nödvändiga.

Skälen för min bedömning: Den koncerntanke som jag tidigare presenterat innebär att det i vissa fall kan vara nödvändigt att eftersätta de enskilda enheternas frihet till förmån för helhetskravet. Jävsproblematiken kan därför behöva vägas mot det rättmätiga inflytande som ägarförhållande och direktiv rätt ger.

De jävsregler som finns uppställda i 11 och 12 §§ förvaltningslagen (1986:223) syftar till att garantera ett handlande som präglas av objektivitet och opartiskhet. De är med andra ord ett uttryck för den sedan gammalt hävdade objektivitetsprincipen (jfr 1 kap. 9 § regeringsformen). Denna grundsats innebär inte bara en skyldighet för myndigheterna att behandla lika fall lika, utan också ett krav på att den handlande befattningshavaren inte låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn. Dessa regler måste naturligtvis vara vägledande även i ett koncernförhållande.

Aktiebolagslagens regler om jäv ger å sin sida uttryck för grundtanken att bolagets intresse inte får sättas åt sidan på grund av styrelseledamöters eller verkställande direktörens privata intressen. Regeln finns i 8 kap. 10 § aktiebolagslagen och stadgar ett förbud för ledamöter i styrelser eller verkställande direktörer att handlägga frågor om avtal mellan bolaget och någon annan om de har ett väsentligt intresse i frågan och detta intresse kan vara stridande mot bolagets. Jävsregeln innefattar däremot inte den situationen då avtal skall slutas mellan å ena sidan bolaget och å andra sidan någon som styrelseledamoten eller verkställande direktören företräder. Att jävsregeln inte utvidgats till att omfatta denna situation som kan ge upphov till plikt-kollision för befattningshavarens del hänger samman med risken för praktiska olägenheter i ett koncernförhållande mellan bolag.

Dessa regler bör vara tillämpliga i ett sådant koncernförhållande som det är fråga om här. Trots att det sålunda inte finns något formellt hinder kan det naturligtvis vara lämpligt att en styrelseledamot avhåller sig från att delta i behandlingen av ett mellanhavande med den myndighet där han är anställd och bolaget där han är styrelseledamot och detta är möjligt med hänsyn till de besvärregler som gäller.

I de fall personalunionen ger upphov till sådana situationer att det finns risk att jävsreglerna träds för när bör den aktuella personalunionen ses över och eventuellt upplösas. I andra hand kan det övervägas om de olika enheternas verksamhet inom koncernen bör omfördelas så att sunda ekonomiska mellanhavanden kan upprätthållas mellan koncernens olika delar. Jag ser i detta inte något motsatsförhållande till det berättigade intresset att kunna samordna koncernens verksamhet och att koncernens olika grenar har en naturlig avgränsning mot varandra. Beträffande avvägningen av personalunionerna bör följande synsätt vara vägledande.

- Styrningen bör utövas i naturliga befogenhets- och ansvarskedjor och med sådan utnämning av tjänstemän och styrelseledamöter att styrande och kontrollerande roller inte blandas ihop på olika nivåer inom koncernen.
- Affärsmässiga beslut i reella kund-leverantörsförhållanden bör så långt möjligt fattas av andra än de som utövar ägarfunktionen.

Denna ståndpunkt kan konkret innebära att verkschefen eller någon annan chefstjänsteman bör vara ordförande i de viktigaste dotterbolagens styrelser. Med dotterbolag avses här bolag som lyder direkt under verket. Om någon annan än verkschefen är ordförande bör verkschefen inte vara ledamot av styrelsen i fråga.

Vidare bör det råda återhållsamhet med personalunioner mellan verksstyrelsen och dotterbolagens styrelser. Någon verksstyrelseledamot bör dock lämpligen utses att tjäna som garant för att verksstyrelsens intentioner fullföljs.

9.7 Konsumentinflytande

Min bedömning: Formerna för affärsverkens reglering av rättsförhållandet mellan verk och enskilda bör i tillämpliga fall ändras så, att det klargörs i vilka delar det har privaträttslig karaktär.

Kundråd bör finnas vid vissa affärsverk.

Verksledningskommittén: Kommittén konstaterar att affärsverkens relationer till sina kunder i vissa fall regleras genom författningsföreskrifter och i vissa fall genom avtal mellan affärsverk och kund. Kommittén föreslår att befintliga bestämmelser ses över och ges en sådan utformning att de tveklöst kan avses som avtalsvillkor. Därmed kan osäkerhet undvikas om i vilka fall t. ex. lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är tillämplig.

Vidare föreslår kommittén att kundråd inrättas vid affärsverken.

Remissinstanserna: Konsumentverket tillstyrker kommitténs förslag att formerna för affärsverkens reglering av rättsförhållandet med de enskilda i tillämpliga fall ändras så att de tveklöst kan anses som avtalsvillkor och att därmed alla hinder för ingripande av KO och marknadsdomstolen undanröjs. Lunds universitet anser att frågan bör utredas ytterligare.

Postverket, televerket, konsumentverket, NO och Stockholms handelskammare tillstyrker förslaget om kundråd. SJ har inte någon negativ inställning till olika former av råd, men anser samtidigt att råden ej får göras till onödiga obligatorier.

Skälen för min bedömning: Rättsförhållandet mellan myndigheter och enskilda kan regleras genom antingen avtal mellan myndigheten och den enskilde eller offentligrättsliga bestämmelser. I den mån rättsförhållandet regleras genom avtalsvillkor kan dessa prövas med stöd av bl.a. lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (ändrad senast 1985:213). Ett uttalande av denna innebörd har bl.a. nyligen gjorts av riksdagens lagutskott (LU 1986/87:2). Frågan om i vilka fall lagen om avtalsvillkor i konsumentförhållanden är tillämplig eller en kund i en tvist med ett affärsverk i ett enskilt fall kan få sin tvist prövad i allmän domstol avgörs ytterst genom rättspraxis. Kommitténs slutsatser innebär att affärsverken reglerar rättsförhållandena med de enskilda på ett oenhetligt sätt och i vissa fall slumpmässigt använder avtalsvillkor och i andra författningsbestämmelser. Enligt min mening är det önskvärt att en bättre ordning kommer till stånd i detta avseende och att formerna för verkens reglering har sin utgångspunkt i rättsförhållandets karaktär. I de fall rättsförhållandet kan anses vara av privaträttslig art bör det om möjligt regleras i avtal mellan kunden och affärsverket. Jag avser att verka för att en genomgång med denna inriktning kommer till stånd.

I likhet med kommittén anser jag att kundråd bör finnas vid i första hand postverket, televerket och SJ. Det bör ankomma på resp. verk att närmare utforma hur kundråden bör organiseras, m. m.

9.8 Arbetsgivarfunktionen

9.8.1 Affärsverken

Min bedömning: Statens arbetsgivarverks (SAV:s) arbetsgivaransvar bör även fortsättningsvis omfatta affärsverken.

Verksledningskommitténs förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Postverket, Televerket, SJ, luftfartsverket, Vattenfall, domänverket, FFV, RRV, SAV och Statsanställdas förbund tillstyrker förslaget, i något fall med vissa invändningar. Civilingenjörsförbundet anser att det allvarligt bör övervägas om inte staten som arbetsgivare i affärsverken bör företrädas genom Arbetsgivarföreningen SFO.

Skälen för min bedömning: För affärsverken är kopplingen till SAV tvingande. Denna ordning bör enligt min mening gälla även fortsättningsvis eftersom det är väsentligt att regeringen genom SAV har ett visst inflytande även över affärsverken, som sysselsätter en stor del av personalen inom statsförvaltningen.

Jag förutsätter dock att SAV beaktar de särskilda villkor som gäller för verksamheten i affärsverken. Åtgärder i detta syfte har också vidtagits. SAV har således infört en ny sektoriserad organisation. En av dessa sektorer avser affärsverken. Detta har också kommit till uttryck genom att parterna på det statligt reglerade området för avtalssperioden 1986–87 träffat särskilda sektorsavtal för bl. a. affärsverken.

9.8.2 Dotterbolagen

Min bedömning: Affärsverkens dotterbolag bör anslutas till Arbetsgivarföreningen SFO.

Verksledningskommittén: Kommittén redovisar två alternativ för arbetsgivarfunktionen inom bolagen. Enligt det ena alternativet knyts bolagen till SFO och enligt det andra ges affärsverken själva arbetsgivaransvaret för bolagen.

Remissinstanserna: Vattenfall, domänverket, FFV, SIF/HTF, Svenska Elektrikerförbundet och SFO förordar att bolagen knyts till SFO. TCO-S, SF och RRV anser att SAV bör ha ett samlat ansvar för personalpolitiken i affärskoncernerna. SAV och luftfartsverket förordar att affärsverken själva ges arbetsgivaransvaret för bolagen. Televerket anser att affärsverkskoncernen själv skall få avgöra till vilken arbetsgivarorganisation bolagen skall knytas. Postverket och SJ anser att bransch Anpassningen är avgörande, vad gäller val av arbetsgivarorganisation. Det är naturligt att vissa frågor blir föremål för samverkan och samarbete mellan de båda arbetsgivarorganisationerna.

Skälen för min bedömning: På det statliga området finns det två arbetsgivarorganisationer, SAV och Arbetsgivarföreningen SFO. De statliga myndigheterna är anslutna till SAV. Medlemskap i SFO kan erhållas av såväl statliga, kommunala som privata företag samt ekonomiska föreningar, stiftelser, organisationer, etc. Det är naturligt att vissa frågor blir föremål för samverkan och samarbete mellan de båda arbetsgivarorganisationerna.

SFO bildades år 1970. Samma år anslöts knappt 20 arbetsgivare med sammantaget mindre än 20 000 anställda till SFO. Antalet anslutna arbetsgivare har därefter ökat i snabb takt. År 1986 var ca 600 arbetsgivare med tillsammans ca 120 000 anställda anslutna till organisationen. Det innebär att ett stort antal statliga företag numera är anslutna till SFO. Motsvarande gäller för huvuddelen av affärsverkens dotterbolag. Arbetsgivar tillhörigheten i sådana bolag beslutas av bolagsstyrelserna.

Att affärsverken tillhör SAV medan deras dotterbolag normalt tillhör SFO beror på att affärsverken är myndigheter under regeringen medan

dotterbolagen är rent affärsdrivande företag. Som jag tidigare redogjort för finns det vid sidan av ekonomiska mål även samhällliga mål som affärsverkens verksamhet syftar till att uppnå. Dessa grundar sig på att affärsverken har ett stort allmänt intresse och direkt eller indirekt berör mycket stora delar av samhället.

Vissa delar av affärsverkskoncernerna bedrivs i bolagsform. Det gäller t. ex. verksamheter som är direkt konkurrensutsatta i förhållande till det privata näringslivet. Bolagsformen är sådan att den skall underlätta den ekonomiska styrningen och anpassa verksamhetsstyrningen till de förutsättningar som gäller för näringslivet i övrigt.

En viktig förutsättning för affärsverksbolagens konkurrenskraft är också att villkoren för de anställda är anpassade till de olika branschernas förutsättningar. Enligt min mening kan detta bäst tillgodoses genom att bolagen tillhör SFO. Det innebär vidare att bolag, som för närvarande är oorganiserade, och nya bolag bör anslutas till SFO. Beslut om arbetsgivartillhörighet för dotterbolagen bör ske enligt nuvarande ordning.

Den kompetens som byggts upp inom SFO bör bibehållas och vidareutvecklas. Det är också viktigt att staten driver en så långt som möjligt sammanhållen personalpolitik inom affärsverkskoncernerna. I den fortsatta kompetensuppbyggnaden inom SFO bör denna princip beaktas.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att riksdagen (prop. 1982/83:68, NU 25, rskr. 181) uttalat att statsägda bolag inte bör tillhöra Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF).

10 Upprättade lagförslag

I enlighet med det anförda har inom civildepartementet upprättats förslag till

1. lag med instruktion för riksdagens revisorer,
 2. lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
 3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100),
 4. lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.
- Lagförslaget 3 har upprättats efter samråd med justitieministern. Lagförslagen har granskats av lagrådet i den utsträckning som tidigare angetts.

11 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen

1. att anta lagförslagen,
2. att godkänna de allmänna riktlinjer för förnyelsen av den statliga förvaltningen som jag har förordat beträffande föreskrifter (avsnitt 3), styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning (avsnitt 4) samt revision (avsnitt 5), stabsmyndigheternas roll (avsnitt 6), chefsförsörjning (avsnitt 7), myndigheternas ledning (avsnitt 8) och

affärsverken och deras dotterbolag (avsnitt 9).

3. att till riksrevisionsverket för budgetåret 1987/88 anvisa ett ramanslag av 115 963 000 kr. (avsnitt 5.4),

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

5. att bemyndiga regeringen att inrätta särskilda tjänster för verkschefer m. fl. (avsnitt 7.4.3).

Jag hemställer vidare att regeringen bereder riksdagen tillfälle

att ta del av vad jag i övrigt har anfört under avsnitten 3–9 och om de allmänna förutsättningarna för utvecklingen av den statliga verksamheten (avsnitt 1 och 2).

Remissinstanserna för verksledningskommitténs betänkande SOU 1985:40

Efter remiss har yttranden över verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning avgetts av

Riksdagens ombudsmän
Riksdagens revisorer
Justitiekanslern (JK)
Riksåklagaren (RÅ)
Domstolsverket
Rikspolisstyrelsen
Kriminalvårdsstyrelsen
Datainspektionen
Hovrätten för Nedre Norrland
Kammarrätten i Göteborg
Styrelsen för internationell utveckling
Kommerskollegium
Exportkreditnämnden
Överbefälhavaren
Försvarets civilförvaltning
Försvarets sjukvårdsstyrelse
Fortifikationsförvaltningen
Försvarets materielverk
Värnpliktsverket
Civilförsvarsstyrelsen
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar
Försvarets forskningsanstalt
Försvarets rationaliseringsinstitut
Flygtekniska försöksanstalten
Socialstyrelsen
Riksförsäkringsverket
Statens bakteriologiska laboratorium
Postverket
Televerket
Statens järnvägar
Vägverket
Trafiksäkerhetsverket
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Transportrådet
Tullverket
Byggnadsstyrelsen
Bankinspektionen
Försäkringsinspektionen
Riksskatteverket
Konjunkturinstitutet
Statens pris- och kartellnämnd
Konsumentverket
Riksarkivet

Riksantikvarieämbetet
Universitets- och högskoleämbetet
Centrala studiestödsnämnden
Skolöverstyrelsen
Presstödsnämnden
Universitetet i Stockholm
Universitetet i Uppsala, som har bifogat ett yttrande av juridiska fakultets-
nämnden
Universitetet i Lund, som har bifogat ett yttrande av juridiska fakultets-
nämnden
Universitetet i Göteborg
Forskningsrådsnämnden
Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet
Naturvetenskapliga forskningsrådet
Lantbruksstyrelsen
Skogsstyrelsen
Statens livsmedelsverk
Fiskeristyrelsen
Statens jordbruksnämnd
Statens naturvårdsverk
Statens strålskyddsinstitut
Skogs- och jordbrukets forskningsråd
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetarskyddsstyrelsen
Statens invandrarverk
Bostadsstyrelsen
Statens råd för byggnadsforskning
Statens institut för byggnadsforskning
Statens planverk
Statens lantmäteriverk
Sveriges geologiska undersökning
Statens energiverk
Energiforskningsnämnden
Statens vattenfallsverk
Statens kärnkraftsinspektion
Nämnden för hantering av använt kärnbränsle
Styrelsen för teknisk utveckling
Statens provningsanstalt
Patent- och registreringsverket
Domänverket
Affärsverket FFV
Nämnden för fartygskreditgarantier
Kammarkollegiet
Statskontoret
Riksrevisionsverket
Statistiska centralbyrån
Statens arbetsgivarverk
Statens löne- och pensionsverk
Statens arbetsmarknadsnämnd
Statens institut för personalutveckling
Länsstyrelsernas organisationsnämnd
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Uppsala län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Länsstyrelsen i Jönköpings län

Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Kalmar län
Länsstyrelsen i Blekinge län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Kristianstads län
Länsstyrelsen i Malmöhus län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
Länsstyrelsen i Älvsborgs län
Länsstyrelsen i Skaraborgs län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Kopparbergs län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Näringsfrihetsombudsmannen
Försäkringskassaförbundet
Handelshögskolan i Stockholm
Medicinska forskningsrådet
Sveriges lantbruksuniversitet
Domkapitlet i Strängnäs
Svenska kommunförbundet
Landstingsförbundet
Svenska arbetsgivareföreningen
Sveriges Grossistförbund
Sveriges Industriförbund
Lantbrukarnas Riksförbund
Landsorganisationen i Sverige (LO)
Tjänstemännens centralorganisation
Centralorganisationen SACO/SR

Yttranden har därutöver kommit in från:

Institutet för intern revision
Kooperativa förbundet
Socialdemokratiska föreningar på statliga arbetsplatser i Stockholmsregionen – statliga gruppen
Sveriges förenade studentkårer

Remissinstanserna för verksledningskommitténs betänkande SOU 1985:41

Riksdagens ombudsmän
Justitiekanslern
Postverket
Televerket
Statens järnvägar
Sjöfartsverket
Luftfartsverket
Statens industriverk
Statens vattenfallsverk
Domänverket
Affärsverket FFV
Statskontoret
Riksrevisionsverket
Statens arbetsgivarverk
Riksdagens revisorer
Kommerskollegium
Trafiksäkerhetsverket
Tullverket
Näringsfrihetsombudsmannen
Konsumentverket
Universitetet i Stockholm
Universitetet i Uppsala
Universitetet i Lund
Universitetet i Göteborg
Handelshögskolan i Stockholm
Tjänstemännens centralorganisation
TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S)
Centralorganisationen SACO/SR
Landsorganisationen i Sverige (LO)
Statsanställdas förbund
Sveriges Industriförbund
Arbetsgivarföreningen SFO
Föreningen auktoriserade revisorer FAR
Procordia AB
Institutet för Internrevision
Stockholms handelskammare
Synskadades Riksförbund

Remissinstanserna för insynsutredningens betänkande Ds C 1986:5

Efter remiss har yttranden över 1984 års insynsutrednings betänkande (Ds C 1986:5) Statsmakternas granskning av statliga bolag och stiftelser avgetts av

Riksdagens ombudsmän
Riksdagens revisorer
Justitiekanslern
Kammarrätten i Stockholm
Kommerskollegium
Televerket
Statens järnvägar
Bankinspektionen
Näringsfrihetsombudsmannen
Statens pris- och kartellnämnd
Statens kulturråd
Universitetet i Lund
Statens industriverk
Statens vattenfallsverk
Statens mät- och provråd
Domänverket
Affärsverket FFV
Kammarkollegiet
Riksrevisionsverket (RRV)
Apoteksbolaget AB
Arbetsgivarföreningen SFO
Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR
Landsorganisationen i Sverige (LO)
Procordia AB
AB Statens Anläggningsprovning
Stiftelsen Samhällsföretag
Stockholms handelskammare
AB Svensk Exportkredit
AB Svensk Bilprovning
Svensk Kärnbränslehantering AB
Svenska Bankföreningen
SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten AB
Svenska Varv AB
Sveriges Industriförbund
Sveriges Radio AB
Systembolaget AB
AB Tipstjänst
Tjänstemännens centralorganisation (TCO)
AB Vin- och Spritcentralen
Värdepapperscentralen VPC AB

Universitetet i Lund har bifogat yttranden från den juridiska och den samhällsvetenskapliga fakulteten.

Remissinstanserna för betänkandet (Ds C 1986:13)
Samverkan mellan redovisnings- och
förvaltningsrevision m. m.

Kommerskollegium
Försvarets civilförvaltning
Försvarets rationaliseringsinstitut
Riksförsäkringsverket
Socialstyrelsen
Skolöverstyrelsen
Universitets- och högskoleämbetet
Skogsstyrelsen
Arbetsmarknadsstyrelsen
Kammarkollegiet
Statskontoret
Riksrevisionsverket
Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR
Institutet för intern revision

Lagrådsremissens lagförslag 1–3

1 Förslag till

Lag om ändring i lagen (1974:1036) med instruktion för riksdagens revisorer

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1974:1036) med instruktion för riksdagens revisorer skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är dock undantagen från revisorernas granskning. *Som statlig verksamhet anses i detta sammanhang icke verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelse.*

Förelaggen lydelse

1 §

Riksdagens revisorer har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet är dock undantagen från revisorernas granskning. *Granskningen får också omfatta sådan verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten.*

Har statsmedel tagits emot som bistånd till viss verksamhet, får revisorerna granska hur dessa medel användes, i den mån redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om medlens användning. Vid sådan granskning skall beaktas de särskilda betingelser som kan gälla för verksamheten.

Riksdagen kan besluta om särskilda uppgifter för revisorerna ävensom föreskriva att viss verksamhet skall vara undantagen från revisorernas granskning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Riksrevisionsverket får granska den verksamhet som bedrivs i följande aktiebolag och stiftelser.

Aktiebolag

Aktiebolaget Statens Anläggningsprovning
Aktiebolaget Svensk Bilprovning
Aktiebolaget Tipstjänst
Aktiebolaget Trav och Galopp
Aktiebolaget Vin- & Spritcentralen
Apoteksbolaget Aktiebolag
Kungliga Dramatiska teatern aktiebolag
Kungliga Teatern Aktiebolag
SEMKO, Svenska Elektriska Materielkontrollanstalten Aktiebolag
Statens Bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB
Swedish Geotechnical Systems Aktiebolag
Swedish National Road Consulting Aktiebolag
Svensk Avfallskonvertering Aktiebolag (SAKAB)
Svensk Kärnbränslehantering Aktiebolag
Svenska Penninglotteriet Aktiebolag
Systembolaget Aktiebolag
V.T.I. Utveckling Aktiebolag
Värdepapperscentralen VPC Aktiebolag

Stiftelser

Fonden för industriellt samarbete med u-länder
Fonden för industriellt utvecklingsarbete (Industrifonden)
Regionala utvecklingsfonder
Stiftelsen Nordiska museet
Stiftelsen Riksutställningar
Stiftelsen Samhall och de regionala stiftelser som ingår i Samhallsgruppen
Stiftelsen Statshälsan
Stiftelsen Svenska institutet
Stiftelsen Sveriges teknisk-vetenskapliga attachéverksamhet
Stiftelsen Sveriges tekniska museum
Svenska rikskonserter
Sveriges turistråd

2 § De aktiebolag och stiftelser som nämns i 1 § är skyldiga att på begäran av riksrevisionsverket lämna verket de upplysningar som behövs om den granskade verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Granskningen av verksamheten i Svenska rikskonserter skall fram till utgången av år 1987 i stället avse verksamheten i Stiftelsen Institutet för rikskonserter.

Lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 1 § och 8 kap. 10 § sekretesslagen (1980:100)¹ skall ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande.

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

För den vars anställning hos myndigheten har upphört gäller förbudet enligt första stycket att röja eller utnyttja uppgift endast i den utsträckning som följer av 3 § andra stycket lagen (1931:152) med vissa bestämmelser om illojal konkurrens.

Föreslagen lydelse

6 kap.

1 §

Sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande *eller bedriver revision. Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.*

8 kap.

10 §

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, före-

Sekretess gäller hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild, som i annat fall än som avses i 8 och 9 §§ har trätt i affärsförbindelse med myndigheten, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretess gäller också hos myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden för enskild som har trätt i affärsförbindelse med bolag, före-

¹ Lagen omtryckt 1985:1059.

Nuvarande lydelse

ning, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och varit det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Föreslagen lydelse

ning, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och varit det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande *eller bedriver revision*, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. *Sekretessen hos en myndighet som bedriver sådan revision gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av myndigheten.*

Har uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket, lämnats till annan myndighet, gäller sekretessen också där. Sekretessen gäller dock inte, om uppgiften ingår i beslut av den mottagande myndigheten.

Regeringen kan för särskilt fall förordna om undantag från sekretessen, om den finner det vara av vikt att uppgiften lämnas.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. Beträffande handling som anger villkoren i slutet avtal gäller sekretessen dock längst till dess två år har förflutit från det avtalet slöts.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1987-02-11

Närvarande: justitierådet Knutsson, f. d. justitierådet Sterzel, regeringsrådet Tottie.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 29 januari 1987 har regeringen på hemställan av statsrådet Holmberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1974:1036) med instruktion för riksdagens revisorer,
2. lag om riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser,
3. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Hans Schedin.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Redogörelse för bl. a. verkschefers anställningsförhållanden

1 Tjänstetyper, anställningsformer, skiljande från tjänst

Det finns i statlig anställning för närvarande s. k. *tjänstetyper* av fem slag: ordinarie, extra ordinarie och extra tjänst samt arvodestjänst och göromålsförordnande. Tjänstetyperna, som fastställs när tjänsterna skall inrättas, är av betydelse bl. a. för frågan om förening av tjänster, dvs. rätten att samtidigt ha flera statligt reglerade anställningar. Reglerna om uppsägningstidens längd och en del andra kollektivavtalsregler är för närvarande också länkade till systemet med de olika tjänstetyperna. Även den nuvarande regleringen av myndigheternas befogenhet att inrätta tjänster är delvis kopplade till indelningen i tjänstetyper.

Frågor om tjänstetyperna regleras tills vidare i författning. Som jag har anmält i andra sammanhang, är de emellertid – med undantag för vad som gäller för ordinarie domare – sedan någon tid föremål för kollektivavtalsförhandlingar mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer (jfr 19 § RALS 1986–87).

Uttrycket *anställningsform* åsyftar om anställningen på en inrättad tjänst sker med något slag av förordnande eller med fullmakt. Enligt 4 kap. 6 § LOA tillsätts sålunda tjänster med förordnande eller, där regeringen så bestämmer, med fullmakt.

Förordnanden kan meddelas att gälla antingen för en bestämd tid (visstidsförordnanden) eller också tills vidare (tillsvidareförordnanden).

Ett vistidsförordnande kan inte sägas upp under förordnandeperioden. Denna bestäms i regel i absoluta termer, t. ex. "under sex år" eller "t. o. m. den 31 december 1990".

Men perioden kan också anges relativt, t. ex. "till dess att projektet är avslutat" eller "så länge NN är tjänstledig".

Ett tillsvidareförordnande kan däremot sägas upp. Det kan också redan från början begränsas att gälla längst till en angiven tidpunkt (längstförordnande). Denna tidpunkt kan bestämmas i absoluta eller i relativa termer på samma sätt som vid vistidsförordnanden, t. ex. "tills vidare, dock längst till utgången av år 1990".

Visstidsförordnanden och längstförordnanden kallas gemensamt för tidsbegränsade förordnanden.

Enligt 4 kap. 7 § andra stycket LOA får förordnanden för arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning tidsbegränsas enligt vad regeringen bestämmer. Av 3 § 1 kungörelsen (1974:1007) om tidsbegränsning av statligt lönclegerad anställning, m. m. (omtryckt 1982:109) framgår att tidsbegränsade förordnanden får användas bl. a. i fråga om verkschefer. Och av 8 § anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1984:127, ändrad senast 1986:630) framgår att ordinarie tjänster tillsätts med vistidsförordnanden, om de har beteckningen p, och med tillsvidareförordnanden, om de har beteckningen r.

Om ingen tid anges i ett förordnande, anses det gälla utan tidsbegränsning.

Utmärkande för anställningsformen fullmakt, slutligen, är att innehavaren inte är uppsägningsbar. Av 8 § anställningsförordningen framgår att sådana chefstjänster (C-tjänster) som är ordinarie och som har beteckningen o tillsätts med fullmakter.

LOA reglerar uttömmande olika slags tvångsentledigande, s. k. *skiljande från tjänst*. I 7 kap. regleras sålunda uppsägning (2 §), pensionsavgång (3 §), försättande i disponibilitet (7 §), förflyttning (8 §) m. m. I 4 § föreskrivs att en arbetstagare får entledigas, om han förlorar sin arbetsförmåga eller får den nedsatt så att han för framtiden inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande eller om han bedöms inte kunna återinträda i arbete inom vissa tider på grund av nedsatt arbetsförmåga. I 5 § föreskrivs att en arbetstagare, som är anställd med fullmakt, får entledigas, om han inte kan fullgöra sin tjänst tillfredsställande och högst fem år återstår till dess han kan avgå med ålderspension. Och i 6 § finns regler som begränsar möjligheten att entlediga en arbetstagare på dessa grunder. Rättsligt sett kan entledigande enligt 4–6 §§ jämföras med en uppsägning där en del uppsägningsregler inte tillämpas, t. ex. bestämmelserna om uppsägnings- tid, skyldighet att varsla och rätten till återanställning. För bl. a. verkschefernas del tillkommer det enligt 15 kap. 1 och 2 §§ regeringen att pröva frågor om skiljande från tjänst enligt 7 kap.

Skulle en arbetstagare begå ett brott, som visar att han eller hon uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning, kan arbetsgivaren tillämpa reglerna om avskedande i 11 kap. LOA. Dessa regler kan också tillämpas, om arbetstagaren skulle göra sig skyldig till grov eller upprepad tjänsteförseelse. Ett avskedande får inte grundas enbart på en omständighet som den myndighet som arbetstagaren lyder under har känt till mer än två månader före prövningen. Det sistnämnda gäller dock inte när frågan om avskedande tas upp av justitiekanslern (JK) inom sex månader efter det att omständigheten har inträffat (11 kap. 5 §). Om ett förfarande inleds som syftar till att avskeda en arbetstagare, får arbetstagaren avstängas från arbetet. Detta förutsätter dock att gärningen i fråga kan antas medföra avskedande (13 kap. 1 §). Avstängning kan i vissa fall också tillgripas vid sjukdom (13 kap. 2 §). För bl. a. verkschefernas del prövas frågor om avskedande eller avstängning av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd (15 kap. 4 §).

Det kan till sist för fullständighetens skull också anmärkas att det i sällsynta undantagsfall – med bakgrund i allvarliga problem – har inträffat att regeringen tillfälligt ställt en verkschef åt sidan. Formellt kan detta ske med stöd av föreskrifterna om s. k. partiell tjänstebefrielse i 19 a § anställningsförordningen. Enligt dessa föreskrifter får myndigheten ensidigt besluta att helt eller delvis befria en tjänsteman från hans ordinarie tjänstegörömsål under en viss tid. Föreskrifterna kan ses i ljuset av uppfattningen att en arbetsgivare inte är skyldig att hålla en arbetstagare med arbetsuppgifter.

Frågor om anställningsformer och uppsägningsgrunder tas inte upp här. När det gäller verkscheferna innebär reglerna i korthet följande.

Sådana ordinarie verkschefstjänster som är förenade med chefslön tillsätts sålunda endera med visstidsförordnande (Cp), med tillsvidareförordnande (Cr) – eventuellt begränsat att gälla längst till en viss tidpunkt – eller med fullmakt (Co).

Extra ordinarie chefstjänster (Ce) och extra chefstjänster (Cg) tillsätts liksom arvodestjänster i regel med tillsvidareförordnande, eventuellt gällande längst till en viss tidpunkt.

Det framgår av myndighetens instruktion huruvida tjänsten som myndighetschef tillsätts med ett visstidsförordnande eller med någon annan anställningsform.

2 Visstidsförordnande

Av de verkschefer som är generaldirektörer har de flesta en ordinarie tjänst med visstidsförordnande (Cp). Detsamma gäller bl. a. landshövdingarna.

Vanligast är att förordnandena meddelas för sex år i sänder. Verkscheferna omförordnas sedan vanligen en eller flera gånger för en ny sexårsperiod. Men kortare tider än sex år förekommer, t. ex. om det i förväg är känt att en myndighet skall omorganiseras eller om vederbörande verkschef kommer att uppnå pensionsåldern tidigare än om sex år.

Denna praxis har tillämpats länge.

I fråga om visstidsförordnade arbetstagare kan som framgått någon uppsägning inte ske, från arbetsgivarens sida (7 kap. 2 § andra stycket LOA). Däremot kan naturligtvis den som är förordnad för en bestämd tid själv ansöka om att bli entledigad före tidens utgång (jfr 7 kap. 10 § LOA). Någon skyldighet att bifalla en sådan ansökan har arbetsgivaren emellertid inte. Anställningen kan med andra ord normalt inte avbrytas förrän förordnandet löper ut, om inte arbetsgivaren och arbetstagaren kommer överens om att det skall avbrytas tidigare.

Det har vid olika tillfällen förekommit att regeringen för återstoden av en förordnandetid erbjudit en verkschef andra uppgifter än att vara chef för en viss myndighet. Oavsett vederbörandes anställningsform har regeringen då löst frågan på ett för båda parter acceptabelt sätt. Ibland har det inneburit att verkschefen erbjudits utredningsuppdrag eller anställning som sakkunnig inom regeringskansliet för den återstående verkschefstiden.

3 Tillsvidareförordnande

Det finns en del extra ordinarie verkschefstjänster som tillsätts med tillsvidareförordnande (Ce). Det gäller bl. a. tjänsterna som kanslichef för handelsflottans kultur- och fritidsråd och som föreståndare för statens maskinprovningar.

Några verkschefer har arvodestjänster med förordnanden tills vidare (utan tidsbegränsning). Det gäller bl. a. föreståndarna för statens institut för byggnadsforskning och för statens råd för byggnadsforskning.

Chefen för försvarets radioanstalt förordnas enligt praxis endera för en viss tid (Cp) eller tills vidare (Cr).

En verkschef med förordnande tills vidare kan som nämnts sägas upp, men bara under förutsättning att det finns saklig grund för uppsägning. Detta framgår av 7 kap. 2 § andra stycket LOA jämfört med uppsägningsreglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (ändrad senast 1984:1008). Det är regeringen som prövar frågan. En verkschef med ett sådant förordnande kan också själv säga upp sig. De tidigare angivna reglerna om avskedande m. m. gäller också här.

4 Fullmakt

Ett mindre antal av verkscheferna innehar tjänster som tillsätts med fullmakt (Co). Det gäller riksantikvarien, riksarkivarien, krigsarkivarien, riksbibliotekarien, en del museidirektörer, riksåklagaren och JK. Även cheferna för militärhögskolan och för försvarshögskolan har för närvarande fullmakt på sina tjänster, men det finns förslag (prop. 1986/87:36) om att de liksom chefen för försvarets förvaltningsskola i fortsättningen skall ges Cp-tjänster och alltså visstidsförordnas på samma sätt som flertalet andra verkschefer.

Som redan nämnts, kan den som har fullmakt inte sägas upp. Men fullmaktshavaren kan enligt 7 kap. 8 § LOA förflyttas till någon annan statlig tjänst som tillsätts med fullmakt. En förflyttning innebär ett entledigande från en tjänst kombinerat med en samtidig anställning på en annan tjänst.

Biskopar omfattas inte av reglerna i LOA (1 kap. 2 §). För dem finns särskilda regler i förordningen (1965:729) med vissa bestämmelser om anställning som präst. Biskoparna anställs enligt dessa regler med fullmakt, men omfattas inte av någon förflyttningsskyldighet.

5 Tillsättningsförfarandet

När det gäller tillsättningsförordningen kan de högre cheftjänsterna indelas i tre grupper: verkschefstjänster, anmälningstjänster och förslagstjänster.

De högsta tjänsterna, *verkschefstjänsterna*, tillsätts utan föregående ansöknings- eller anmälningsförfarande. Tillsättningsfrågan tas av regeringen upp formlost på föredragning av departementschefen eller något annat statsråd.

För avdelningschefer och byråchefer görs en skillnad mellan anmälnings- och förslagstjänster.

De flesta avdelnings- och byråchefstjänsterna är *anmälningstjänster*. De tillsätts av regeringen sedan chefen för myndigheten anmält vakansen för regeringen och genomfört s. k. intresscannonsering samt lämnat eventuellt namnförslag.

Förslagstjänsterna tillsätts av regeringen efter ett i bestämd ordning upprättat förslag av en myndighet eller av en särskild tjänsteförslagsnämnd. Till denna grupp hör bl. a. de högre tjänsterna vid länsstyrelserna.

De grundläggande bestämmelserna om dessa tjänstetillsättningar finns, förutom i regeringsformen i LOA. Härutöver finns av regeringen utfärdade

bestämmelser bl. a. i anställningsförordningen (1965:601, omtryckt 1984:127, ändrad senast 1985:954) och i myndigheternas instruktioner.

Principerna för vilka tillsättningsärenden regeringen respektive myndigheter skall fatta beslut om härrör från 1965 års tillsättningsreform (SFS 1965:285). Dessa bygger på att regeringen skall tillsätta ledande administrativa befattningar samt när särskilda skäl föreligger andra högre befattningar. Den grupp tjänstemän som därmed avsågs har i dag i allmänhet lön enligt det statliga chefslöneavtalet.

I övrigt kan hänvisas till rapporten (Ds B 1982:4) Statliga chefsfrågor s. 17 f. f.

6 Löneförmåner

För flertalet verkschefer utgår löneförmåner enligt chefslöneförordningen (SAVFS 1985:5). Den grundar sig på ett kollektivavtal.

Regeringen fastställer lönerna.

7 Pensionsvillkor

Kopplat till verkschefstjänsterna med förordnande för bestämd tid finns bestämmelser om förordnandepension. Bestämmelserna, som utgör tillägg till och undantag från allmänna pensionsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän och som inte omfattar militära tjänster, har tagits in i förordningen (1984:1041) om förordnandepension m. m. (ändrad senast 1986:516).

En verkschef, som omfattas av denna förordning och som lämnar sin tjänst före den vanliga pensioneringsperiodens början (65 års ålder), har rätt till förordnandepension i stället för egenfivränta, om han eller hon har innehåft en eller flera förordnandetjänster under minst 12 år i oavbruten följd. En förutsättning för rätten till förordnandepension är dock att verkschefen inte går över till någon annan anställning med förordnandepensionsrätt eller till en anställning med sådan icke-statlig pensionsrätt med vilken samordning skall ske.

Förnyas inte förordnandet och beror detta på något annat än verkschefens egen önskan, har han eller hon alltid rätt till förordnandepension. En förutsättning är dock att verkschefen inte går över till någon annan anställning med statlig pensionsrätt.

Har verkschefen innehåft tjänsten minst 12 år och fyllt 55 år när förordnandet löper ut, utgår hel förordnandepension, oavsett om avgången beror på egen önskan eller inte.

Pensionens storlek är i princip lika med 65 % av pensionsunderlaget. Vid kortare anställningstid än 12 år minskas pensionen enligt särskilda regler, dock med högst 15 %. Om verkschefen avgår på grund av egen önskan och har han eller hon innehåft tjänsten mer än 12 men mindre än 18 år och inte uppnått 55 års ålder, minskas pensionen enligt andra särskilda regler, dock med högst 50 %.

Förordnandepensionen betalas normalt för tiden från och med dagen efter avgången från tjänsten.

Är avgången önskvärd från allmän synpunkt kan regeringen bevilja förtidspension i stället för livränta, om verkschefen på egen begäran - entledigats före förordnandetidens utgång eller - inte fått förordnandet förnyat när det löpte ut. Prop.1986/87:99

Lagrådsremissens lagförslag 4

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1976:600) om offentlig anställning¹

dels att nuvarande 7 kap. 9–11 §§ skall betecknas 7 kap. 11–13 §§.

dels att 15 kap. 1 och 2 §§, 16 kap. 2 § samt 17 kap. 1 och 3 §§ skall ha följande lydelse.

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 kap. 9 och 10 §§, av följande lydelse.

7 kap.

9 §

Är chefen för ett affärsverk förordnad för bestämd tid, får han skiljas från sin tjänst före utgången av denna tid, om det är nödvändigt av hänsyn till verkets bästa.

10 §

Är chefen för någon annan förvaltningsmyndighet än som avses i 9 § och som lyder direkt under regeringen förordnad för bestämd tid, får han förflyttas till en annan statlig tjänst som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars nödvändigt av hänsyn till myndighetens bästa.

15 kap.

1 §

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2–4, 9 eller 10 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5 eller 7 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen.

Fråga om anställnings upphörande som avses i 7 kap. 2–4, 11 eller 12 § prövas av den myndighet som tillsätter tjänsten, om inte annat följer av 5 § nedan eller av föreskrift eller särskilt beslut som regeringen meddelar.

Fråga om anställnings upphörande enligt 7 kap. 5, 7 eller 9 § prövas av regeringen, om inte annat följer av 5 § nedan. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen.

¹ Lagen omtryckt 1986:430.

2 §

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 8 § prövas av regeringen. Fråga om förflyttning till tjänst som *tillsättes* av samma myndighet som har anställt arbetstagaren prövas dock av myndigheten.

Fråga om förflyttning enligt 7 kap. 8 § *eller 10 §* prövas av regeringen. Fråga om förflyttning till tjänst som *tillsätts* av samma myndighet som har anställt arbetstagaren prövas dock av myndigheten.

16 kap.

2 §

Vill arbetstagare söka ändring i beslut enligt 7 kap. 3–5 eller 8 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 eller 2 § eller 13 kap. 2 § andra stycket, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick ta del av beslutet.

Vill *en* arbetstagare söka ändring i beslut enligt 7 kap. 3–5 eller 8–10 §, 10 kap. 1 §, 11 kap. 1 eller 2 § eller 13 kap. 2 § andra stycket, skall han väcka talan inom fyra veckor från den dag då han fick ta del av beslutet.

17 kap.

1 §

Beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, om förflyttning enligt 7 kap. 8 §, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § eller om avskedande enligt 11 kap. får *ej* verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan har förlorats. Detsamma gäller beslut om avgångsskyldighet enligt 7 kap. 3 §, om *ej* annat följer av 2 §.

Beslut om anställnings upphörande enligt 7 kap. 4 eller 5 §, om förflyttning enligt 7 kap. 8 §, om löneavdrag som disciplinpåföljd enligt 10 kap. 1 § eller om avskedande enligt 11 kap. får *inte* verkställas, förrän beslutet har prövats slutligt efter talan som avses i 16 kap. 2 § eller rätten till sådan talan har förlorats. Detsamma gäller beslut om avgångsskyldighet enligt 7 kap. 3 §, *eller om förflyttning enligt 7 kap. 10 §*, om *inte* annat följer av 2 *eller* 3 §.

3 §

Beslut om avstängning enligt 13 kap. 1 eller 2 § *har omedelbar verkan. I tvist om sådan avstängning äger domstolen dock för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger förordna, att beslutad avstängning skall vara hävd.*

Beslut om *skiljande från tjänst enligt 7 kap. 9 § eller om avstängning enligt 13 kap. 1 eller 2 § gäller omedelbart.*

Beslut om förflyttning enligt 7 kap. 10 § får ges omedelbar verkan, om det finns synnerliga skäl för det.

I tvist om sådana beslut som avses i första och andra styckena får domstolen dock för tiden intill dess lagakraftägande dom eller beslut föreligger bestämma att beslutet tills vidare inte skall gälla.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1987.

Den nya föreskriften i 7 kap. 9 § får dock tillämpas först i och med de förordnanden som börjar löpa efter ikraftträdandet.

Lagrådet

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 1986-12-17

Närvarande: f.d. justitierådet Hult, regeringsrådet Dahlman, justitierådet Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 4 december 1986 har regeringen på hemställan av statsrådet Holmberg beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning.

Förslaget har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Hans Schedin.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1987.

Föredragande: statsrådet Johansson

Anmälan till proposition om ledning av den statliga förvaltningen

1 Inledning

I arbetet med att utveckla och förnya den statliga sektorn har budgetprocessen, ekonomi- och lönesystemen samt chefsförsörjningen en stor betydelse.

Budgetprocessen och ekonomisystemet genomgår en löpande utveckling. I årets budgetproposition (prop. 1986/87: 100 bil. 1, s. 49 f.) redogjorde jag för vissa budgettekniska frågor och målen för det fortsatta utvecklingsarbetet. Syftet är bl. a. att klargöra och renodla rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna. Det bör ankomma på statsmakterna att klart ange den huvudsakliga inriktningen och de övergripande målen för myndigheternas verksamhet tillsammans med bestämda ekonomiska ramar och andra finansiella krav. Samtidigt bör myndigheterna ges vidgade möjligheter bl. a. när det gäller att bestämma lämpliga arbetsformer och välja sammansättning av sina produktionsresurser.

Även utvecklingen av lönesystem och andra avtalsvillkor har stor betydelse för myndigheterna. En effektiv verksamhet förutsätter en ändamålsenlig personalförsörjning. Av särskild betydelse är chefsförsörjningen eftersom cheferna skall leda verksamheten i enlighet med statsmakternas intentioner på ett så effektivt sätt som möjligt. Cheferna skall också svara för att statsmakterna förses med det underlag som krävs för deras ställningstaganden. För rekryteringen och utvecklingen av chefer är det nödvändigt att deras löne- och pensionsvillkor anpassas efter de förändrade krav som ställs.

I det följande behandlas frågorna om utvecklingen av budgetprocessen och försöksverksamheten med treåriga budgetramar samt löne- och pensionsvillkoren för chefer.

2 Utveckling av budgetprocessen

Chefen för civildepartementet har tidigare i dag redovisat ett samlat program för riksdagens och regeringens insyn i och styrning och uppföljning av de statliga myndigheternas verksamhet. En viktig del härav är att

klargöra rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. Utvecklingsinsatser inom flera områden måste genomföras. Bl. a. förutsätts att den formella och informella dialogen mellan regering och myndigheter utvecklas. I syfte att bidra härtill och att få till stånd en ökad långsiktighet i planeringen bedrivs en försöksverksamhet med fördjupad analys och anslagsframställning som ligger till grund för treåriga budgetramar.

Jag vill understryka vikten av att försöksverksamheten ses som en del av dels pågående utvecklingsinsatser avseende budgetprocessen och ekonomisystemet, dels det program som chefen för civildepartementet tidigare har redovisat. Olika förändringar av processer är angelägna och ibland nödvändiga för att en utveckling skall vara möjlig. Även den form i vilken information förmedlas kan ha avgörande betydelse för det resultat som uppnås. Det gäller läs- och hanterbarhet, viss enhetlighet, klarhet, relevans i informationen m. m. Förändringar av process och form skapar således förutsättningar för förbättringar men leder sällan i sig till sådana. Avgörande för resultatet är oftast den attityd, erfarenhet och kompetens som de olika deltagarna i processen har. Det är därför angeläget att krav ställs på deltagarna i budgetprocessen och att samtidigt råd och stöd ges, kompetensuppbyggnad sker samt erfarenheter tillåts vinnas och omsättas i praktiken. Vidare är frågor om budgetprocessen och ekonomisystemet ofta komplicerade. Enligt min mening är det därför angeläget att arbetet drivs målmedvetet och med stor kontinuitet samt samordnat med insatser inom andra områden. Jag vill avslutningsvis understryka att enligt min mening återstår ett viktigt arbete med att i väsentliga hänseenden konkretisera vad som kan och bör uppnås utifrån de ambitioner och riktlinjer som har redovisats av chefen för civildepartementet och mig i det föregående.

3 Fortsatt försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar

Min bedömning: Försöksverksamheten med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar bör fortsätta. Ytterligare utvecklingsarbete bör ske.

Verksledningskommittén: Dess förslag överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: Det alldeles övervägande antalet remissinstanser instämmer på samtliga punkter i förslagen eller lämnar dem utan erinringar.

Flera remissinstanser föreslår i sina svar att flerårsperspektivet också skall tillämpas ifråga om sakanslag.

Vissa instanser har överlämnat mer generella synpunkter på kommitténs plan för genomförandet av treårsbudgeteringen. Särskilt påpekas att hänsyn måste tas till de olika samband som finns inom verksamheter som bedrivs av olika myndigheter.

Ett mindre antal remissinstanser anför tveksamhet eller avstyrker kom-

mittens förslag om treåriga budgetramar. Avstyrkandena kommer från försvarsmyndigheter och grundas på det faktum att försvaret för närvarande arbetar med fem- och tioårsperspektiv. Försvarets forskningsanstalt och fortifikationsförvaltningen tillhör dem som avstyrker liksom ÖB.

Ett mindre antal remissinstanser är från olika utgångspunkter tveksamma. Domstolsverket pekar på svårigheten att planera och budgetera en verksamhet där man i begränsad utsträckning kan påverka sin arbetsmängd. Riksskatteverket anser, beträffande sin verksamhet, att fråga om långsiktighet i första hand inte är en budgetfråga. Det är viktigare med ställningstaganden till verksamhetens inriktning på längre sikt.

Skälen för för min bedömning: Verksledningskommitténs förslag innebär i normalfallet att varje myndighet äläggs att vart tredje år lägga fram ett fördjupat underlag som gör det möjligt för regering och riksdag att fatta beslut om verksamhetens resursramar och inriktning under den kommande treårsperioden. För de två mellanliggande åren kan myndigheternas rapportering begränsas till att utifrån den fastställda resursramen lämna underlag för beräkning av anslagsbeloppen. Anslag för respektive budgetår kommer i likhet med tidigare att beslutas årligen.

Det är väsentligt att man inom myndigheterna såväl som inom regeringskansliet utformar rutiner för denna treåriga budgetprocess så att den resulterar i en totalt sett väsentligt lägre arbetsinsats för budgetarbetet än vad som kunnat uppnås med den årliga granskningen. Främst gäller det att finna former för att kraftigt förenkla mellanårsgranskningarna.

Det föreslagna systemet avser den verksamhet som finansieras över myndigheternas anslag för förvaltningskostnader.

Sakanslagen ligger utanför det av kommittén föreslagna systemet. Enligt kommittén beror detta på att de statliga insatser som regleras via sakanslag både påverkas av och påverkar den samhällsekonomiska utvecklingen i så hög utsträckning att inte riksdag och regering kan beröva sig möjligheten att utöva sin fulla handlingsfrihet varje år.

Folkstyrelsekommittén har i sitt betänkande (SOU 1987:6) "Folkstyrelsens villkor" tagit upp frågor om också sakanslagen bör ingå i ett nytt system med fleråriga budgetramar. Därvid konstaterar kommittén att de system med flerårsramar som redan tillämpas inom försvarsområdet, och när det gäller t. ex. det regionalpolitiska stödet liksom forskningens verksamhet, från riksdagens synpunkt gett positiva erfarenheter.

Det finns anledning att återkomma till dessa frågor då folkstyrelsekommitténs förslag varit föremål för remissbehandling.

Förslaget avseende de treåriga budgetramarna kan ses som en vidareutveckling av det treårsperspektiv som enligt direktiven för anslagsframställning avseende budgetåret 1985/86 skulle tillämpas på myndigheterna genom det s. k. treåriga huvudförslaget.

Treårsperspektivet förstärktes ytterligare i de av regeringen våren 1985 och våren 1986 fastställda direktiven för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåren 1986/87 resp. 1987/88. Enligt dessa direktiv skall inte myndigheterna lämna någon separat långtidsbedömning för förvaltningsanslaget. De skall istället integrera långtidsbedömningen med redovisningen av det treåriga huvudförslaget.

Redan innan verksledningskommittén lämnat sina förslag inleddes våren 1985 arbete med en försöksverksamhet med treåriga budgetramar vid följande sex myndigheter nämligen centrala studiestödsnämnden, generaltullstyrelsen, statens löne- och pensionsverk, statistiska centralbyrån, lantbruksverket samt statens energiverk.

Under våren 1986 utvidgades försöksverksamheten till att omfatta ytterligare elva myndigheter och fyra domstolar nämligen åklagarväsendet, kommerskollegium, importkontoret för u-landsprodukter, socialstyrelsen, försäkringsöverdomstolen och försäkringsrätterna, arbetsmarknadsverket, SMHI, lantmåteriverket, statens arbetsmarknadsnämnd, statens arbetsgi-varverk, kammarkollegiet samt sprängämnesinspektionen.

För att statsmakterna skall kunna lägga fast verksamhetsinriktningen och de ekonomiska förutsättningarna för myndigheternas verksamhet för mer än ett budgetår i sänder krävs som jag tidigare framhållit att ett bättre beslutsunderlag än dagens arbetas fram inom myndigheterna och regeringskansliet. För att underlätta utarbetandet av detta beslutsunderlag behöver regeringen ställa mera preciserade krav på resp. myndighet. Budgethandboken och de årliga direktiven är generella till sin karaktär varför särskilda direktiv erfordras.

För de sex myndigheter som inledningsvis omfattades av försöksverksamheten lämnade regeringen under hösten 1985 sådana särskilda direktiv som skulle tillgodose de förändrade kraven på myndigheternas redovisning. En central del i beslutsunderlaget är en väl genomarbetad analys av verksamhetens resultat.

I de särskilda direktiven lämnades riktlinjer för hur myndigheterna skulle utvärdera sin verksamhet. Vidare angav direktiven efter vilka huvudlinjer myndigheterna skulle arbeta fram det nödvändiga underlaget för regeringens preciseringar och prioriteringar av hur verksamheten skall bedrivas under kommande treårsperiod och vilka resursramar som därvid skall gälla.

I enlighet med direktiven lämnade fem myndigheter i den första försöksomgången under våren 1986 en rapport för budgetåren 1987/88–1989/1990. En av myndigheterna lämnade denna rapport i samband med anslagsframställningen den 1 september 1986. Vissa myndigheter ålades att inkomma med kompletteringar av beslutsunderlaget i samband med den slutliga anslagsframställan. De myndigheter som ingår i den utvidgade försöksverksamheten kommer att lämna motsvarande rapporter under våren 1987.

Det delvis förändrade arbetssättet har inneburit vissa svårigheter som i några fall förstärkts av den relativt knappa tid som ställts till myndigheternas förfogande för att utarbeta beslutsunderlaget. Särskilt gäller det myndigheternas uppföljning och utvärdering av verksamheten. En bedömning av rapporterna har i några fall således inneburit att beslutsunderlaget inte kunnat utgöra grund för att lägga fast en treårig budgetram.

Det finns emellertid även exempel på fall där rapporten i allt väsentligt uppfyller de uppställda kraven.

Erfarenheterna från den första försöksomgångens vårrapporter visar att samspelet mellan departement och myndigheter måste utvecklas och förbättras. Vidare har myndigheter och departement i varierande utsträck-

ning begärt stöd av expertis från statskontoret och RRV. Även detta samarbete bör utvecklas. En central tanke i försöksverksamheten är att verksamhetens resultat och inriktning skall kunna bedömas innan statsmakterna tar beslut om en treårig budgettram. Vidare förutsätts att verksamheten översiktligt kan följas under treårsperioden samt att en ny resultatanalys genomförs som uppföljning och underlag för beslut inför kommande period. Erfarenheterna har mycket tydligt visat att en avgörande förutsättning härför är att vissa metoder för att följa verksamhetens utveckling finns utarbetade och att utvecklingsarbete inom detta område kontinuerligt pågår. Ambitionen bör enligt min mening vara att successivt förbättra resultatredovisning och resultatanalys och därigenom möjliggöra bättre direktiv och beslut inför kommande perioder. Är bristerna stora härvidlag saknas enligt min bedömning en viktig förutsättning för att kunna tillämpa en mer övergripande styrning exempelvis genom att lägga fast riktlinjer för verksamheten samt budgettramar för tre år. Det är därför enligt min mening nödvändigt att ytterligare ansträngningar görs för att ge myndigheterna möjlighet att utveckla de analyser som krävs enligt de särskilda direktiven.

Jag avser återkomma med förslag till regeringen om att inleda ett arbete för att utveckla årliga resultatredovisningar för myndigheternas verksamhet, såväl i ekonomiska som verksamhetsmässiga termer. Jag vill erinra om att verksledningskommittén föreslog att de myndigheter som erhöll treåriga budgettramar skulle åläggas att upprätta fullständiga årsredovisningar för verksamheten. Det utvecklingsarbete som bör inledas bör syfta till att i första hand de försöksmyndigheter som har en treårig budgettram för budgetåren 1987/88–1989/90 skall kunna lämna en resultatredovisning under hösten 1988 avseende budgetåret 1987/88. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad chefen för civildepartementet tidigare i dag har anfört om resultatredovisning m. m.

Det är ännu för tidigt att bedöma resultaten av den hittills genomförda verksamheten med treåriga budgettramar. För att tillvarata de erfarenheter som vunnits bör nu denna verksamhet utökas med ett mindre antal myndigheter. Arbetet måste fördjupas och särskild omsorg ägnas de myndighetspecifika direktiven. Fackdepartementen bör ges ett större ansvar och en ökad initiativskyldighet. Den fortsatta försöksverksamheten samt det utvärderingsarbete som nu påbörjats får visa om de metoder som hittills valts är de mest effektiva. Till bilden hör att den ettåriga budgetcykeln under lång tid varit styrande för arbetet inom myndigheterna såväl som regeringkansliet. Detta har påverkat organisationernas kompetens, inre organisation och uppfattning om den egna verksamheten. En successiv anpassning och utveckling av olika steg i processen bör därför ske i takt med att erfarenheter vinnas och utvärderas.

I syfte att ytterligare förstärka långsiktigheten och tillskapa ökande ekonomiska incitament har RRV haft i uppdrag att utreda och lämna förslag hur ett system med överföring av medel mellan budgetåren bör utformas.

Vid remissbehandlingen under hösten 1986 ställde sig samtliga remissinstanser positiva till förslaget. Vissa av de myndigheter som inför budget-

året 1987/88 erhåller en treårig budgettram föreslås i årets budgetproposition på försök tillämpa det av RRV föreslagna systemet med möjlighet till överföring av medel mellan budgetåren.

I detta sammanhang vill jag åter erinra om att det även i övrigt pågår ett omfattande budgetutvecklingsarbete och en förbättring av det ekonomiadministrativa systemet.

4 Den arbetsgivarpolitiska inriktningen

Utvecklingen av budgetprocessen och ekonomisystemet har en stor betydelse för möjligheterna att öka effektiviteten i myndigheternas verksamhet. Myndigheternas möjligheter att utveckla en effektiv verksamhet är också beroende av en ändamålsenlig personalförsörjning. Det innebär att löne- och anställningsvillkor måste kunna anpassas till de särskilda förhållanden som råder i olika verksamheter.

I den personalpolitiska propositionen (prop. 1984/85:219) lämnade regeringen förslag till riksdagen om den lönepolitik staten som arbetsgivare bör föra. Förslagen tog utgångspunkt i att verksamhetsintresset tydligare än under 1970-talet skall vara styrande för statens position i löneförhandlingarna. Regeringen menade bl. a. att större löneskillnader skall undvikas för arbetstagare med likvärdiga arbeten inom olika arbetsmarknadssektorer samt att lönesystemet skall främja flexibilitet, decentralisering och delegering. Riksdagen delade de uppfattningar som redovisades i propositionen (AU 1985/86:6, rskr. 48).

I syfte att uppnå ett mer verksamhetsanpassat och flexibelt lönesystem har statens arbetsgivarverk (SAV) genomfört en omorganisation. Den innebär bl. a. att SAV organiserats så att förhandlings- och avtalsarbetet samt informationsarbetet i största möjliga utsträckning anknyts till myndighetsspecifika områden. Under ledning av en förhandlingschef har en ny förhandlingsavdelning bildats. Avdelningen är organiserad på fem enheter, en för gemensamma avtal samt fyra sektorer för resp. civil statsförvaltning, försvaret, affärsverken och skolområdet. Genom denna organisation underlättas arbetet med att åstadkomma s. k. sektoravtal. Till varje sektor-enhet är knuten en förhandlingsdelegation med företrädare för verksamhetsområdet.

Den 27 november 1986 träffade statens arbetsgivarverk samt SACO/SR, SF och TCO-S ramavtal om löner 1986–87 för statstjänstemän m. fl. (RALS 1986–87). Avtalet innebär en annorlunda fördelning av löneökningarna i förhållande till tidigare år. Lönespridningen inom det statligt reglerade området har under en följd av år minskat snabbare än på den privata arbetsmarknaden. Det har bl. a. inneburit att de statliga myndigheterna drabbats av personalförsörjningsproblem på viktiga områden. Avtalet bör kunna motverka dessa obalanser. Utrymmet för selektiva åtgärder riktade till specialister, chefer m. m. har ökat betydligt. Avtalet bör därför kunna leda till förbättrade möjligheter att behålla och rekrytera personal.

Under senare år har utrymmet för lokala förhandlingar på myndigheterna i huvudsak bestått av 1 % enligt det s. k. L-ATF-avtalet. Detta årliga

utrymme kvarstår. Samtidigt innebär det nya avtalet att det på myndighetsnivå skall fördelas ytterligare 1 % i samband med de selektiva åtgärderna. Myndigheternas möjligheter att anpassa löneökningarna till de behov som finns i den egna verksamheten har därigenom ökat betydligt.

Den arbetsgivarpolitiska inriktning som riksdagen och regeringen lagt fast har alltså givit betydande resultat. Det är enligt min mening angeläget att denna utveckling drivs vidare i syfte att åstadkomma en bättre anpassning av löne- och andra avtalsvillkor till de särskilda förhållanden som råder i olika verksamheter.

5 Chefsrollen

Den utveckling inom statsförvaltningen som statsrådet Holmberg tidigare i dag har redovisat påverkar inte bara förhållandet mellan riksdagen, regeringen och myndigheterna utan även i hög grad kraven på ledningen inom varje myndighet. Den får härigenom en direkt återverkan på de krav som bör ställas på cheferna.

Utvecklingen i statsförvaltningen har inneburit en förändring från uppgiften att främst handlägga ärenden som rör medborgarnas rättigheter och skyldigheter till att i allt större utsträckning tillhandahålla tjänster, ekonomiskt stöd m. m. till enskilda, organisationer och företag. Myndigheterna har också fått allt viktigare uppgifter i samhällsplaneringen. Kraven på kompetens hos såväl chefer som övriga anställda har därför blivit mer sammansatta och varierande än tidigare.

I takt med utbyggnaden av den statliga verksamheten har behovet av ett effektivare resursutnyttjande växt sig allt starkare. Detta har framstått med särskild tydlighet till följd av de senare årens statsfinansiella restriktioner. För att främja ett effektivare resursutnyttjande i den statliga förvaltningen tillämpas en ekonomisk ramstyrning av myndigheterna i kombination med begränsningar av resurserna. Myndigheternas chefer har därmed fått ett allt större ansvar för besparingar, omprövningar och omprioriteringar i syfte att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna. Denna utveckling kan förväntas fortsätta. I finansplanen för budgetåret 1987/88 har regeringen uttalat att en ökad produktivitet i den offentliga verksamheten är nödvändig bl. a. för att de anställdas löne- och anställningsvillkor skall kunna följa och i stora drag överensstämma med villkoren för de privatanställda. Detta kan ske genom ett bättre resursutnyttjande till följd av ändrade arbetsformer, organisationsutveckling etc.

En ökad ramstyrning av myndigheterna innebär samtidigt större krav på underlag till regeringen och riksdagen för beslut om resursdimensionering och inriktning. För att möjliggöra en långsiktig styrning utan detaljreglering från statsmakternas sida är det nödvändigt att detta underlag är väl genomarbetat. Det förutsätter bl. a. att cheferna svarar för att myndigheterna vidareutvecklar systemen för planering och uppföljning.

Under senare år har man också betonat kraven på en mer öppen och serviceinriktad inställning där myndigheterna mer direkt fångar upp med-

borgarnas anspråk på verksamheten. Tyngdpunkten i detta arbete ligger hos myndigheterna själva.

Alla dessa faktorer har en stor betydelse för chefsrollen. För att goda resultat skall kunna uppnås förutsätts dock medverkan och engagemang från samtliga anställda. En av chefernas viktigaste uppgifter är därför att vara personalledare.

Regeringen angav i propositionen 1984/85:219 två viktiga utgångspunkter för den statliga personalpolitiken. Den ena är att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett instrument i förnyelsen av den offentliga sektorn. Den andra är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpolitiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka de verkar.

I den nämnda propositionen redovisade regeringen den lönepolitik staten som arbetsgivare bör föra. Den innebär bl. a. att arbetsgivarens positioner i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset. Det slås också fast att statens lönepolitik måste anpassas så att den ger goda möjligheter att rekrytera och behålla dugliga chefer. Vidare lämnades en redogörelse för de nya principer för meritvärdering som slagits fast i regeringens föreskrifter. De innebär att tjänstetillsättningar främst skall ske på grundval av skicklighet vad gäller arbetsuppgifterna i tjänsten. Förtjänsten har därigenom fått en mindre betydelse vid meritvärdering. Dessa principer har senare kommit till uttryck genom ändring i lagen (1976:600) om offentlig anställning (omtryckt 1986:430, ändrad senast 1986:1131).

Arbetsstagarparten på myndigheterna är oftast väl organiserad och väl företrädd av personalorganisationerna. I chefens ansvar ligger bl. a. att företräda arbetsstagarparten. Den modell för förhandlingar som utvecklats på svensk arbetsmarknad förutsätter en sådan rollfördelning.

De allra flesta tjänster tillsätts av myndigheterna själva. Myndigheterna har också ett betydande utrymme för lokala förhandlingar och skall i övrigt tillämpa gällande avtal. De utgångspunkter som statsmakterna angivit får därför en direkt betydelse för chefernas roll som företrädare för arbetsgivaren. Det är cheferna på myndigheterna som har det slutliga ansvaret för en effektiv personalpolitik med verksamhetsintresset i centrum.

Ramavtalet om löner 1986–87 för statstjänstemän m. fl. (RALS 1986–87) medger en ökad anpassning till de särskilda förutsättningar som gäller för olika sektorer inom statsförvaltningen. Det innebär också en ökad delegering till myndigheterna genom fördelning av s. k. selektiva potter som bl. a. avser att underlätta för myndigheterna att rekrytera och behålla kvalificerad personal.

I RALS 1986–87 anges också att lokala avtal bör träffas om försöksverksamhet med särskilda åtgärder för att öka produktivitet, kvalitet och service. Därvid skall, utifrån den myndighetsspecifika situationen, prövas hur en mot bakgrund av uppmätta resultat konstaterad total förbättring även skall komma de anställda till del.

Avtalet som i väsentliga avseenden ligger i linje med den personalpolitiska propositionen innebär att kraven på cheferna i deras roll som lokala arbetsgivare och personalledare ökat betydligt.

6 Lönesättningen för chefer

6.1 Lönesystem för chefer

För cheferna i statsförvaltningen tillämpas olika lönesystem. Byråchefer eller motsvarande är normalt placerade på löneplan enligt samma principer som gäller för anställda som inte har chefsbefattningar. I enskilda fall kan lönen bestämmas individuellt genom kontraktsanställning eller personlig chefslön.

För högre chefer tillämpas sedan år 1977 ett särskilt chefslöneavtal. Syftet med avtalet var att skapa en mer flexibel och marknadsanpassad lönesättning för chefer. År 1985 träffades ett nytt chefslöneavtal där det tidigare systemet med baslön och tjänstetillägg ersattes med en för varje individ gällande lön. Avsikten med denna förändring var att öka flexibiliteten ytterligare.

Enligt chefslöneavtalet bestäms lönerna av en partsammansatt nämnd – statens chefslönenämnd – utom när det gäller verkschefer och andra som tillhör den s. k. undantagskretsen. I dessa fall bestämmer regeringen lönerna.

6.2 Utgångspunkter för lönesättningen för chefer

Min bedömning: Lönesättningen för chefer bör styras av verksamhetsintresset. Lönerna bör anpassas till såväl marknadsförhållanden och statsmakternas krav som den enskildes kompetens och prestationsförmåga.

Skälen för min bedömning: Som jag redovisat i det föregående har cheferna en särskild betydelse när det gäller att leda verksamheten och företräda myndigheten som arbetsgivare. Det är naturligt att de arbetsgivarpolitiska utgångspunkterna spelar en stor roll vid lönesättningen av chefer.

Villkoren för lönesättningen för chefer bestäms emellertid av parterna på det statligt reglerade området. De överväganden jag nu kommer att redovisa gäller den arbetsgivarpolitiska inriktningen i frågor om lön och andra förmåner för chefer.

Marknadsförhållandena för olika chefer kan variera betydligt. Vissa chefer på det statliga området kan ha en alternativ arbetsmarknad inom den privata sektorn. För att trygga den statliga chefsförsörjningen är det nödvändigt att undvika alltför stora skillnader i anställningsvillkor mellan chefer i olika arbetsmarknadssektorer. Detta innebär naturligtvis inte att staten i varje enskilt fall kan anpassa sig fullt ut till de förhållanden som kan råda på arbetsmarknaden i övrigt. Som utgångspunkt bör emellertid gälla att den allmänna nivån på chefslönerna i staten skall utvecklas på ett sådant sätt att en långsiktig försörjning av kvalificerade chefer i statliga befattningar kan tryggas. Det är vidare nödvändigt att det statliga chefslönesystemet tillämpas på ett selektivt och flexibelt sätt så att marknadsförhållanden i enskilda situationer kan beaktas.

Lönesättningen för chefer behöver också kunna anpassas till de förändringar som sker inom den statliga sektorn. Det kan t. ex. gälla att trygga chefsförsörjningen inom expanderande områden.

När det gäller den individuella löneutvecklingen spelar givetvis kompetensen en stor roll. Det kan gälla såväl specialkunskaper som ekonomi- eller personaladministrativ kompetens. Inte minst bör chefernas förmåga att leda och entusiasmera personalen komma till uttryck i lönesättningen.

För att statsmakternas intentioner när det gäller myndigheternas verksamhet skall få bästa möjliga genomslag är det nödvändigt att cheferna fullföljer dessa intentioner. Det kan t. ex. gälla krav på rationaliseringar, serviceåtgärder eller ändrad verksamhetsinriktning. Lönesättningen bör därför återspegla hur enskilda chefers kompetens motsvarar dessa krav.

Skilda utvecklingskedan hos en myndighet kräver ofta olika kompetens hos cheferna. Det kan gälla uppbyggnadsskedan, konsolideringsfaser och perioder av omprövning. Lönesättningen bör därför stödja den rörlighet som är önskvärd för att dessa krav skall kunna tillgodoses. Även i övrigt bör lönesättningen främja ökad rörlighet. Alltför lång tid i samma befattning kan utgöra hinder för både den enskildes och verksamhetens utveckling.

Slutligen är det av stor vikt att de enskilda chefernas prestationer påverkar den individuella lönesättningen. Det kan gälla såväl arbetsvolym som med vilken skicklighet olika uppgifter fullgörs.

Dessa utgångspunkter bör enligt min mening vara styrande i chefslönefrågor såväl på myndighetsnivå som på central nivå.

Statsrådet Holmberg har tidigare i dag föreslagit att möjligheter till entledigande av affärsverkschefer och förflyttningsskyldighet för andra verkschefer införs. Detta utgör en inte obetydlig förändring i verkschefernas anställningsvillkor. Enligt min mening bör detta beaktas vid kommande lönerevisioner.

6.3 Formerna för chefslönesättningen

Min bedömning: Samordningen vid beslut om chefslöner bör behållas. Myndigheternas inflytande på fördelningen av löneutrymmet mellan olika chefer bör öka. Flexibilitet och snabbhet bör karaktärisera handläggningen av enskilda lönesättningsärenden.

Skälen för min bedömning: För löneplansplacerade byråchefer, eller motsvarande fastställdes lönerna tidigare centralt. Från och med år 1985 fördelar dock myndigheterna, utom de allra minsta, själva ett lokalt utrymme för dessa grupper enligt reglerna i L-ATF på samma sätt som för övriga anställda. Enligt det statliga löneavtalet för 1986–87 skall på myndighetsnivå dessutom fördelas selektiva potter, som i betydande utsträckning avser chefer. I och med den delegering av besluten om tillsättning av byråchefer från regeringen till myndigheterna som statsrådet Holmberg

föreslagit tidigare idag ökar myndigheternas inflytande när det gäller denna personalkategori ytterligare.

Prop. 1986/87:99

Myndigheternas löneutgifter ramstys endast till en del. Affärsverk och uppdragsmyndigheter finansieras genom inkomster och de bestämmer till stor del själva verksamhetens och därmed utgifternas omfattning. För andra myndigheter förekommer det ofta en kombination av intäkts- och anslagsfinansiering. För de flesta myndigheterna gäller dock inte ett direkt ekonomiskt resultatansvar. Statsmakternas ekonomiska styrning av dessa myndigheter gäller endast utgifternas omfattning. Det saknas därför tillräckliga ekonomiska incitament för att myndigheterna skall kunna hantera lönesättningen helt på egen hand. Även i den affärsverksamhet som inte bedrivs i bolagsform förekommer monopolsituationer med svaga konkurrensförhållanden. Det är därför nödvändigt med en övergripande samordning av lönesättningen.

Från arbetsgivarpolitiska utgångspunkter är det nödvändigt med en övergripande samordning även i fråga om lönesättningen för de kategorier tjänstemän som får lön eller andra förmåner enligt chefslöneavtalet. Den övergripande samordningen är nödvändig för att undvika orimliga lönereationer mellan olika chefsgrupper samt mellan chefer och underställd personal.

Inom ramen för en samlad beslutsordning bör dock myndigheternas inflytande på lönesättningen för de chefer som avlönas enligt chefslöneavtalet kunna öka. I detta syfte har chefslönenämnden inlett en försöksverksamhet i samband med 1986 års lönerevision. Försöket innebär att chefslönenämnden för vissa myndigheter fastställt ramar för löneökningarna. Inom dessa ramar har resp. myndighet lämnat förslag till fördelning som legat till grund för chefslönenämndens beslut.

Jag vill också något kommentera formerna för lönesättningen i samband med rekrytering av chefer. Enligt vad jag erfarit har myndighetsföreträdare understrukit vikten av att på ett tidigt stadium kunna lämna sökande besked om i vilket intervall löneinplacering kan bli aktuell, t. ex. genom förhandsbesked från chefslönenämnden. Myndigheterna har också framhållit betydelsen av att chefslönenämnden slutligen fastställer lönen så snabbt som möjligt.

Jag delar uppfattningen att det är önskvärt att såväl förhandsbesked som beslut i samband med rekryteringar kan lämnas på ett tidigt stadium. Det ankommer främst på chefslönenämnden att finna sådana former för verksamheten att dessa krav kan tillgodoses. En förutsättning för att få till stånd bättre arbetsformer är dock att myndigheterna vid planerade tjänstetillsättningar tar kontakt med chefslönenämnden på ett tidigare stadium än vad som oftast sker i dag.

7 Vissa pensionsförhållanden för chefer

7.1 Bakgrund

Statsrådet Holmberg har redovisat ett samlat program kring frågorna om de statliga myndigheternas ledning m. m. Vissa av frågorna har anknytning

till verkschefernas pensionsförhållanden, vilka verksledningskommittén också behandlade.

Verksledningskommittén borde, enligt direktiven, bl.a. överväga om den nuvarande ordningen för förordnande och entledigande av verkschefer, inräknat behandlingen av pensionsfrågorna, var den mest ändamålsenliga eller om regler och praxis borde ändras i något hänsen- de. Förordnandeperiodens längd borde granskas, likaså längden av de sammanlagda perioderna i samma tjänst.

Verksledningskommittén förordar i sitt betänkande att förordnandepensionerna framdeles skall samordnas inte bara som för närvarande med inkomst av statlig anställning utan även med inkomst av enskild och kommunal anställning.

Detta stämmer överens med ett uttalande som gjorts av riksdagen (AU 1983/84:1). I övrigt har kommittén förordat vissa mindre jämkningar i fråga om förordnandepensionering.

Flertalet remissinstanser har avstått från synpunkter på pensionsfrågorna. Det fåtal remissinstanser som yttrat sig i frågan har tillstyrkt kommitténs förslag. Ingen har avstyrkt.

Gällande bestämmelser om förordnandepension finns i förordningen (1984:1041) om förordnandepension m. m. (förordnandepensionsförordningen). Förordningen innehåller vissa tillägg till och undantag från det allmänna pensionsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (pensionsavtalet). Den gäller för generaldirektörer, landshövdingar och vissa andra tjänstemän som tillsätts med förordnande för bestämd tid. Den tillämpas dock inte på militära tjänstemän och vissa tjänstemän inom undervisningsväsendet.

I det följande tar jag upp fem frågor som gäller förordnandepension.

7.2 Rätt till förordnandepension även om kravet på tolv års förordnandetid inte är uppfyllt

Mitt förslag: Regeringen bör ges utvidgade möjligheter att under särskilda omständigheter besluta om rätt till förordnandepension, även om tjänstemannen inte har haft en eller flera förordnandetjänster i oavbruten följd i minst tolv år.

Verksledningskommitténs förslag: Verksledningskommittén rekommenderar i sitt betänkande att chefsförordnandena, som för närvarande i regel omfattar perioder om sex år, även i fortsättningen ges för samma tid, när det gäller det första förordnandet. Om däremot det första förordnandet också skall följas av ett andra, finns det enligt kommitténs mening anledning att ta fasta på uttalandena från många verkschefer att tolv år i en och samma befattning är en alltför lång tid. Kommittén uttalar vidare:

”En förkortning redan vid tidpunkten för omförordnandet av andra perioden till fyra eller kanske tre år är då enligt kommittén en möjlig lösning. En annan lösning är att låta också den andra förordnandeperioden

formellt omfatta sex år men med möjlighet till senare förkortning av tiden. Båda lösningarna ger stora möjligheter till anpassning efter individuella förhållanden. Väljs den första lösningen måste vid omförordnandet även träffas överenskommelse om vilka pensionsvillkor som skall gälla när förordnandet går ut. Uppskjuts enligt den andra lösningen avgörandet om den andra förordnandeperiodens längd till en senare tidpunkt bör gälla att såväl regeringen, styrelsen som verkschefen själv kan ta initiativ till sådan avkortning av den andra förordnandeperioden. Om detta sker efter t. ex. tre år skall verkschefen kunna fullgöra återstoden av förordnandetiden i annan roll, eventuellt avgå med pension.”

Om förordnandetiden inte uppgår till tolv år saknas för närvarande möjlighet att få förordnandepension som inte svarar mot ålders-, förtids- eller sjukpension annat än i vissa fall. Det kan enligt verksledningskommittén uppstå situationer också i andra fall då det bör vara möjligt att få förordnandepension.

Skälen för mitt förslag: Det är möjligt för en tjänsteman att få förordnandepension även om han varken haft förordnandetjänst i oavbruten följd i minst tolv år eller förutsättningar för ålders- eller sjukpension är för handen. För att så skall kunna ske fordras

- att förordnandet löpt ut och av annan anledning än tjänstemannens egen begäran inte förnyats,
- att tjänstemannen på egen begäran inte fått förordnandet förnyat när det löpte ut och av regeringen förklarats berättigad till förtidspension i stället för egenlivränta, eller
- att tjänstemannen på egen begäran beviljats avsked före anställningstidens utgång och av regeringen förklarats berättigad till förtidspension i stället för egenlivränta.

Enligt min uppfattning finns det för närvarande inte anledning att frånga ett principiellt krav på att en tjänsteman för rätt till förordnandepension skall ha haft en eller flera förordnandetjänster i oavbruten följd minst tolv år. Samma krav gäller för övrigt för rätt till visstidspension enligt kommunala pensionsbestämmelser.

Jag anser dock att de nuvarande bestämmelserna i förordnandepensionsförordningen bör kompletteras så att regeringen – om det finns särskilda skäl – också i andra än de tidigare nämnda fallen kan besluta om förordnandepension till den som haft förordnandetjänst i mindre än tolv men minst sex år. Regeringen bör också få besluta om förordnandepension åt en tjänsteman som haft förordnandetjänster i minst tolv år men inte i oavbruten följd. Tid för uppdrag som statsråd och tjänst som statssekreterare jämföras med tid i en förordnandetjänst.

7.3 Samordning av förordnandepension med annan inkomst

Mitt förslag: Samordningen av förordnandepension med lön bör ändras så att den – beträffande tid före 65 år – kommer att omfatta även inkomst av anställning och annat förvärvsarbete utanför det statligt lönereglerade området. Den nya ordningen bör dock inte gälla för den som har en förordnandetjänst när förslaget genomförs.

Verksledningskommitténs förslag: Verksledningskommittén förordar i sitt betänkande en utvidgad samordning så att även inkomst från kommunala och privata arbetsgivare dras av från pensionsbeloppen.

Skälen för mitt förslag: Regeringen prövar enligt 6 § förordnandepensionsförordningen frågor om samordning av förordnandepensionsrätt och annan tjänstepensionsrätt oavsett vad som sägs om samordning i pensionsavtalet.

Om den som uppbär förordnandepension får en statlig anställning, skall löneavdrag göras enligt 21 § 3 mom. Allmänt avlöningsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). Däremot görs inte något avdrag från förordnandepensionen för lön från kommunal eller privat tjänst.

I motionerna 1983/84:821 och 1049 begärdes en översyn av reglerna om förordnandepension för att åstadkomma en vidgad samordning. Arbetsmarknadsutskottet ansåg att det var rimligt att göra översynen (AU 1983/84:1). Utskottet erinrade om att en sådan deluppgift också vilade på utredningen om statliga myndigheters ledning (verksledningskommittén). Med hänsyn till det utredningsarbete som redan startats m. m. ansågs motionerna inte behöva föranleda någon ytterligare åtgärd. Utskottet förutsatte dock att verksledningskommitténs överväganden skulle utgå från de principer som riksdagen på förslag av ett enhälligt utskott anslutit sig till i samband med behandlingen av frågan om statsrådets och statssekreterarnas pensioner (AU 1981/82:27). I detta sammanhang framhöll utskottet att det var otillfredsställande att pension skulle kunna utgå oavkortad vid sidan av andra inkomster. Den principen borde råda att dubbla förmåner inte fick utgå samtidigt. Ett uttalande av denna innebörd gjordes också.

En pension före 65 års ålder bör i normalfallet inte betalas ut oavkortad vid sidan av andra inkomster. Jag föreslår därför att samordningsfrågan löses på i huvudsak samma sätt som skett beträffande förordnandepension åt statsråd. Förordnandepension till ett förutvarande statsråd minskas med 65 procent av sådan inkomst av anställning, av annat förvärvsarbete och av kapital som pensionstagaren har före 65 års ålder.

Med inkomst av anställning och av annat förvärvsarbete avses

- inkomst som är pensionsgrundande enligt 11 kap. 2 och 3 §§ lagen (1962:381) om allmän försäkring,
- sådan inkomst av anställning utomlands som inte beskattas i Sverige,
- kompletterande delpension,
- sådan pension eller livränta som annars inte samordnas med tjänstepensionsrätt enligt statliga pensionsbestämmelser,
- andra kontanta förmåner på grund av anställning eller uppdrag.

Från minskningen undantas ett belopp som för kalenderår räknat svarar mot det basbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller för januari månad det år utbetalningen av förordnandepensionen avser.

Enligt min uppfattning bör i fråga om den nu föreslagna samordningen gälla att förordnandepensionen minskas med 65 procent av sådan inkomst av förvärvsarbete som pensionstagaren har före 65 års ålder och som inte härrör från statlig anställning. Från minskningen bör dock undantas inkomster upp till två basbelopp. Vidare anser jag att inkomst av kapital inte skall inverka på förordnandepensionens storlek.

De föreslagna samordningsreglerna bör inte gälla för den som har en förordnandetjänst när förslaget genomförs. De bör dock tillämpas om regeringen beslutar om rätt till en högre förordnandepension enligt förslaget under 7.2.

Genomförs den föreslagna samordningen bör vissa ändringar göras i förordningen (SAVFS 1980:10) om tjänstepensionsrätt för statsråd så att samordningsreglerna för statsråd och verkschefer kommer att överensstämma.

7.4 Beräkning av förordnandepension när tjänsten innehafts mindre än tolv år

Mitt förslag: Regeringen skall kunna besluta om rätt till en högre pension än som för närvarande betalas ut enligt förordningen om förordnandepension eller tillämpad praxis.

Verksledningskommitténs förslag: Verksledningskommittén framhåller i sitt betänkande att det i dagsläget inte framstår som attraktivt för en verkschef som inte vill fullfölja en hel andra förordnandeperiod om sex år att avgå innan den löpt ut, eftersom verkschefen inte automatiskt får rätt till förordnandepension. Om avgången är önskvärd från allmän synpunkt, kan regeringen i ett sådant fall bevilja förtidspension. Den bestäms enligt reglerna i förordnandepensionsförordningen. För att högre pension skall kunna beviljas krävs bemyndigande av riksdagen.

Kommittén anser vidare att det finns anledning att förstärka verkschefernas rättigheter på denna punkt och uttalar:

”Eftersom utformningen av pensionsbestämmelserna har ett nära samband med de övriga anställningsfrågor som regeringen har ansvar för, bör regeringen få vidsträcktare bemyndigande än det som idag gäller att lösa pensionsfrågorna utan riksdagens medverkan i varje särskilt fall. Kommittén anser det rimligt att regeringen skall kunna förhandla om de ekonomiska villkoren med en verkschef som vill avgå under den andra förordnandeperioden och att vederbörande verkschef sålunda skall kunna ges skälig pension. Med tanke på den utsatta position flertalet verkschefer har och också med tanke på att kommittén vill att en pensionsavgång redan under den andra förordnandeperioden skall kunna vara ett bra alternativ till annan tjänstgöring, anser kommittén att verkschefernas pensionsförmåner bör bibehållas och också förbättras i så måtto att pension alltid skall kunna utgå efter två förordnandeperioder och att pensionens storlek skall vara oberoende av verkschefens ålder vid pensionstillfället.”

Skälen för mitt förslag: Enligt 9 § förordnandepensionsförordningen minskas pensionen om tjänsten innehafts i mindre än tolv år. Minskningen utgör 1/160 för varje kvartal som tjänstetiden understiger tolv år, dock högst 24/160 eller 15 procent. Regeringen kan emellertid besluta att förordnandepensionen inte skall minskas. Bestämmelserna om detta är knutna till förutsättningarna enligt 4 § förordningen.

Jag delar verksledningskommitténs uppfattning att det i särskilda fall kan vara av värde för regeringen att kunna erbjuda en verkschef andra pensionsvillkor än som för närvarande är möjligt. Förutsättning härför bör vara att avgången sker från en förordnandetjänst som omedelbart följt efter ett sexårsförordnande eller från en tjänst som av regeringen bedömts svara mot en förordnandetjänst. Regeringen bör därför i enlighet med mitt förslag ges vidgade befogenheter att besluta om högre pension.

7.5 Andra förordnandetjänster än verkschefstjänster

Mitt förslag: De föreslagna ändringarna i förordnandepensionsförordningen bör i princip gälla också för de förordnandetjänstemän som inte är verkschefer.

Verksledningskommitténs förslag: Kommittén anser, att anställningsvillkoren för de överdirektörer och avdelningschefer som redan har ordinarie tjänster med förordnande på bestämd tid, bör anpassas till de ändringar som föreslås för verkschefer med motsvarande typ av förordnande.

Skälen för mitt förslag: Det är bara ett fåtal tjänstemän utanför verkschefskretsen som omfattas av förordnandepensionsförordningen. Det finns därför enligt min uppfattning inte något skäl som talar för att dessa skall undantas från de föreslagna ändringarna i förordningen.

7.6 Avgångsvederlag eller förtidspension på grund av tidsbegränsat chefsförordnande för avdelningschefer m. fl.

Mitt förslag: Avgångsvederlag eller pension bör under vissa förutsättningar kunna ges ut till avdelningschefer, departementsråd eller motsvarande vid förtida avgång ur tjänst.

Statsrådet Holmberg har förordat (avsnitt 7.5.1) att avdelningschefer och i vissa särskilda fall byråchefer inom ramen för sin anställning i en myndighet ges en viss funktion under en bestämd tid, t. ex. sex år. Om ett sådant förordnande inte förnyas är myndigheten skyldig att erbjuda en likvärdig befattning inom myndigheten eller hjälpa tjänstemannen finna en tjänst hos en annan myndighet. Vill tjänstemannen i en sådan situation hellre avgå ur statlig tjänst bör tjänstemannen efter tillstyrkan av myndigheten i vissa fall antingen kunna tillerkännas ett avgångsvederlag eller beviljas en förtidspension. En förutsättning för förtidspension bör vara att tjänstemannen fyllt 60 år och har lång tjänstetid.

Skälen för mitt förslag: Avgångsvederlag eller förtidspension skall kunna erbjudas avdelningschefer och departementsråd under angivna förutsättningar. Avgångsvederlag bör beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer och förtidspension av regeringen. Förtidspensionen bör beräknas enligt de grunder som gäller för förordnandepension. Av-

8 Ändring i reglerna för pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet

8.1 Samordning av förtidspension för teaterchef med annan inkomst

Mitt förslag: Förtidspension enligt statens allmänna tjänstepensionsreglemente (1959:287, SPR) åt en chef för en statsunderstödd teater- eller musikinstitution bör – beträffande tid före 65 års ålder – samordnas med inkomst av anställning och annat förvärvsarbete.

Skälen för mitt förslag: Cheferna för statsunderstödda teater- och musikinstitutioner kan av regeringen beviljas förtidspension enligt SPR om de avgår ur tjänst före pensioneringsperiodens nedre gräns och vid avgången innehåft tjänsten i minst tre år. Pensionen grundas bara på tiden för innehav av tjänst som teaterchef. Om tjänsten innehåfts minst tolv år blir pensionen hel.

Jag anser att förtidspensionen åt en teaterchef bör minskas med inkomst av anställning och av annat förvärvsarbete på samma sätt som jag förordat beträffande verkscheferna.

8.2 Samordning av pensionsförmån enligt SPR med en liknande förmån på grund av en särskild utfästelse

Mitt förslag: En pension eller livränta enligt SPR bör minskas med en jämförlig förmån som en icke-statlig arbetsgivare som är ansluten till SPR utfäst sig att betala utöver pensionen eller livräntan. Regeringen bör dock kunna medge undantag.

Skälen för mitt förslag: I 36 § reglementet (1949:726) för pensionering genom statens pensionsanstalt av vissa icke-statliga befattningshavare, SPA-reglementet, omtryckt (1955:454) finns bestämmelser om sammanträffande av förmåner. Bestämmelserna gäller inte bara när tjänstepensionen enligt reglementet sammanträffar med förmåner enligt andra tjänstepensionsbestämmelser. Det gäller också när tjänstepensionen sammanträffar med förmåner på grund av en pensionsförsäkring, för vilken avgifter betalats under anställning i statlig eller statsunderstödd verksamhet.

Med tjänstepension eller tjänstelivränta likställs sådan jämförlig förmån som huvudmannen i annan ordning och utan att teckna pensionsförsäkring tillförsäkrat arbetstagare för tid som avses i reglementet.

Regeringen beslutar om och i vad mån tjänstepensionen enligt reglementet skall minskas med de andra förmånerna.

Bestämmelser motsvarande SPA-reglementets finns i 4 § 4 mom. kungörelsen (1959:419) med övergångsbestämmelser till statens allmänna tjänstepensionsreglemente m. m. Som förutsättning för bestämmelsernas tillämpning gäller att det skall vara fråga om förmåner på grund av anställningar för vilka huvudmannen erlägger pensionsavgifter.

Avgiftssystemet har numera formellt sett avvecklats för de flesta icke-statliga huvudmän som är anslutna till SPR. Det har ersatts med ett särskilt lönekostnadspålägg. Anledningen härtill har främst varit att undvika merarbete för såväl statens löne- och pensionsverk som berörda huvudmän. Någon materiell förändring av förmånerna har avvecklingen av pensionsavgifterna inte inneburit.

Pensioner och livräntor enligt SPR bör enligt min uppfattning samordnas med andra pensionsförmåner, oavsett om pensioneringen bekostas genom avgifter eller reducerat lönekostnadspålägg. Detta bör gälla också när förmånstagaren vid sidan av SPR-förmånen får en jämförlig förmån enligt en utfästelse eller en annan åtgärd av huvudmannen, om förmånen grundas på tid som tillgodoräknas som tjänsteår enligt SPR. Regeringen bör kunna besluta om och i vad mån en sådan samordning inte skall göras.

9 Ikraftträdande m. m.

Vad jag har förordat i det föregående bör träda i kraft den 1 juli 1987, om inte annat har sagts.

Regeringen kan utan riksdagens vidare medverkan utfärda de övergångsbestämmelser som kan behövas.

10 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna de riktlinjer för förordnandepension som jag har förordat (avsnitt 7),

2. godkänna de riktlinjer som jag har förordat för pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet (avsnitt 8).

Jag hemställer vidare att regeringen samtidigt bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om utveckling av budgetprocessen och fortsatta försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar samt vad jag anfört om lönesättningen för chefer.

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	3
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1987 ..	11
1 En effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan	11
2 Statsförvaltningen	13
3 Förvaltningstraditionen	14
4 Riksdagen, regeringen och myndigheterna	16
5 Riksdagens och regeringens roller	19
<i>Bilaga 1</i> Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 februari 1987 (civildepartementet)	23
1 Inledning	23
2 Konstitutionella frågor	24
2.1 Regeringsformens räckvidd	24
2.2 Informella kontakter mellan regeringen eller dess kansli och myndigheterna	27
3 Föreskrifter	28
4 Styrning av myndigheternas verksamhetsinriktning	33
4.1 Inledning	33
4.2 Verksamhetsplanering och budgetfrågor	34
4.3 Myndigheternas inre organisation	39
5 Revision	40
5.1 Riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets granskning av statliga bolag och stiftelser	40
5.1.1 Inledning	40
5.1.2 Bakgrund	41
5.1.3 Frågans tidigare behandling	44
5.1.4 Statlig verksamhet i aktiebolag och stiftelser	45
5.1.5 Föredragandens allmänna överväganden	46
5.1.6 Riksdagens revisorer	46
5.1.7 Riksrevisionsverket	48
5.1.8 Ett förstärkt sekretesskydd	50
5.1.9 Ikraftträdande	51
5.2 Bolagens och stiftelsernas årsredovisningar	52
5.3 Viss redovisningsrevision	52
5.3.1 Särskilda statliga revisorer, m. m.	52
5.3.2 Redovisningsrevision av vissa stiftelser	54
5.4 Riksrevisionsverkets anslag för 1987/88, m. m.	54
5.4.1 Vissa regeringsuppdrag	54
5.4.2 Anslagsfrågor för budgetåret 1987/88	56
6 Stabsmyndigheternas roll	59
7 Chefsförsörjning	62
7.1 Inledning	62
7.2 Bakgrund	63
7.3 Principiella utgångspunkter för och inriktning av chefsför- sörjningen	64
7.3.1 Rekrytering till verkschefstjänster	65
7.3.2 Rörlighet	66
7.3.3 Regeringens tillsättningsansvar	66
7.3.4 Planering, beslutsunderlag och beslut vid tillsättningar och omförordnanden	67

7.4	Åtgärder som kräver riksdagsbeslut	67
7.4.1	Förflyttningsskyldighet för verkschefer i allmänhet ..	67
7.4.2	Beslutande myndighet i fråga om förflyttning av arbets- tagare som har en militär tjänst	71
7.4.3	Tillfälliga tjänster för verkschefer	72
7.5	Åtgärder som regeringen får besluta om	73
7.5.1	Tidsbegränsade chefsförordnanden för avdelnings- chefer	73
7.5.2	Delegering av rätten att tillsätta byråchefstjänster m. fl.	74
7.5.3	Myndigheternas chefsförsörjning	76
7.5.4	Andelen kvinnor i beslutande funktioner i statsförvalt- ningen	77
7.5.5	Utbildning och utveckling för högre chefer	80
8	Myndigheternas ledning	82
8.1	Allmänt	82
8.2	Ledningarnas utformning	84
8.3	Styrelsernas sammansättning m. m.	92
8.4	Personalföreträdare	94
8.5	Utbildning för styrelseledamöter	96
8.6	Direktioner och hantering av besvär- och disciplinärenden	97
8.7	Vissa myndigheter	99
8.7.1	Allmänt	99
8.7.2	Ledningsfunktionens utformning i vissa fall	99
8.8	Rättslig reglering	103
9	Affärsverken och deras dotterbolag	103
9.1	Inledning	103
9.2	Allmänna utgångspunkter	104
9.2.1	Affärsverken som myndigheter	104
9.2.2	Affärsverken som ekonomiska enheter	104
9.2.3	Dotterbolagen	105
9.3	Affärsverkskoncernen – form och ställning	106
9.4	Riksdagens och regeringens styrning av affärsverkskon- cernerna, m. m.	108
9.4.1	Flerårsplanering m. m.	108
9.4.2	Styrningen av bolagen	109
9.4.3	Verksförordning	109
9.4.4	Kapitalöverföring	110
9.4.5	Organisations- och bolagsfrågor	111
9.4.6	Redovisning	112
9.4.7	Offentlighet och sekretess	112
9.5	Revision och övrig kontroll	113
9.5.1	Revision av affärsverken och koncernrevision	113
9.5.2	Revision av dotterbolagen	115
9.5.3	Intern revision	116
9.5.4	Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision	116
9.5.5	Justitiekanslerns tillsyn	117
9.6	Ledningsfunktionerna inom verk och bolag	118
9.6.1	Verksstyrelsen	118
9.6.2	Verkschefens ställning	119
9.6.3	Särskilt entledigande av affärsverkschefer	120
9.6.4	Chefer direkt under verkschefen	122
9.6.5	Personalunioner m. m.	123
9.7	Konsumentinflytande	124
9.8	Arbetsgivarfunktionen	125
9.8.1	Affärsverken	125
9.8.2	Dotterbolagen	126

	\	
10 Upprättade lagförslag	127	Prop. 1986/87:99
11 Hemställan	127	
<i>Bilaga 1:1</i> Remissinstanserna för verksledningskommitténs be- tänkande SOU 1985:40	129	
<i>Bilaga 1:2</i> Remissinstanserna för verksledningskommitténs be- tänkande SOU 1985:41	132	
<i>Bilaga 1:3</i> Remissinstanserna för insynsutredningens betänkande Ds C 1986:5	133	
<i>Bilaga 1:4</i> Remissinstanserna för betänkandet (Ds C 1986:13) Samverkan mellan redovisnings- och förvaltningsrevi- sion m. m.	134	
<i>Bilaga 1:5</i> Lagrådsremissens lagförslag 1-3	135	
<i>Bilaga 1:6</i> Lagrådet (1987-02-11)	139	
<i>Bilaga 1:7</i> Redogörelse för bl. a. verkschefers anställningsförhål- landen	140	
<i>Bilaga 1:8</i> Lagrådsremissens lagförslag 4	146	
<i>Bilaga 1:9</i> Lagrådet (1986-12-17)	148	
<i>Bilaga 2</i> Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 feb- ruari 1987 (finansdepartementet)	149	
1 Inledning	149	
2 Utveckling av budgetprocessen	149	
3 Fortsatt försök med fördjupade anslagsframställningar och tre- åriga budgetramar	150	
4 Den arbetsgivarpolitiska inriktningen	154	
5 Chefsrollen	155	
6 Lönesättningen för chefer	157	
6.1 Lönesystem för chefer	157	
6.2 Utgångspunkter för lönesättningen för chefer	157	
6.3 Formerna för chefslönesättningen	158	
7 Vissa pensionsförhållanden för chefer	159	
7.1 Bakgrund	159	
7.2 Rätt till förordnandepension även om kravet på tolv års för- ordnandetid inte är uppfyllt	160	
7.3 Samordning av förordnandepension med annan inkomst ...	161	
7.4 Beräkning av förordnandepension när tjänsten innehafts mindre än tolv år	163	
7.5 Andra förordnandetjänster än verkschefstjänster	164	
7.6 Avgångsvederlag eller förtidspension på grund av tidsbegrän- sat chefsförordnande för avdelningschefer m. fl.	164	
8 Ändring i reglerna för pensionering av personal inom icke-statlig verksamhet	165	
8.1 Samordning av förtidspension för teaterchef med annan in- komst	165	
8.2 Samordning av pensionsförmån enligt SPR med en liknande förmån på grund av en särskild utfästelse	165	
9 Ikraftträdande m. m.	166	
10 Hemställan	166	

