

Statligt förhandlings- arbete

1989:91

SOU

Betänkande av utredningen om statens
förhandlingsnämnd



Statens offentliga utredningar
1989:91
Finansdepartementet

Statligt förhandlings- arbete

Betänkande av utredningen om statens förhandlingsnämnd
Stockholm 1989

Allmänna Förlaget har utgivit en bibliografi över SOU och Ds som omfattar åren 1981-1987. Den kan köpas från förlagets Kundtjänst, 106 47 STOCKHOLM.
Best. nr. 38-12078-X.

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor

SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)

08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1989

ISBN 91-38-10436-9
ISSN 0375-250X

Till

Statsrådet Engström

Regeringen bemyndigade den 12 oktober 1989 statsrådet Engström att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda den framtida organisationen av den förhandlingsverksamhet som bedrivs av främst statens förhandlingsnämnd.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade statsrådet Engström samma dag rationaliseringschefen Åke Hjalmarsson att vara utredare. Såsom sakkunniga förordnades departementsråden Lena Abjörner, Sonja Dahl och Thomas Luttröpp samt departementssekreterare Else-Sofi Ericsson och sakkunnige Dan Ohlsson. Vidare förordnades som experter t.f. överdirektören Håkan Boberg, direktören Bill Fransson och planeringsdirektören Thomas Norell.

Jag får härmed överlämna mitt betänkande (SOU 1989:91) Statligt förhandlingsarbete. Till betänkandet fogas särskilt yttrande av experten Boberg.

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 1 november 1989

Åke Hjalmarsson

SAMMANFATTNING		5
1	UTREDNINGSUPPDRAGET	9
1.1	Direktiv	9
1.2	Arbetets bedrivande	11
2	BAKGRUND	13
2.1	Statens förhandlingsnämnd	13
2.2	Nämnden för undervisningsjukhusens utbyggande	15
2.3	Försvarets fastighetsnämnd	16
3	VERKSAMHET	17
3.1	SFN:s tidigare förhandlingar	17
3.2	Aktuella förhandlingsuppdrag	19
3.3	Aktuella utredningar inom ramen för kommittéförordningen m.m.	20
3.4	Överlåtelse av mark för samhälls- byggnadsändamål	21
3.5	Nya förutsättningar i fråga om ersättningar till sjukvårdshuvud- männen för läkarutbildning och forskning	22
4	ORGANISATION, EKONOMI OCH ARBETSFORMER	25
4.1	Statens förhandlingsnämnd	25
4.1.1	Organisation	25
4.1.2	Ekonomi	26
4.1.3	Arbetsformer	26

	SID
4.2	Nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande 28
4.3	Försvarets fastighetsnämnd 29
5	ÖVERVÅGANDEN 31
5.1	Olika sätt att forma statliga förhand- lingsparter 31
5.2	För- och nackdelar med olika förhand- lingsformer 34
5.3	Stärkt funktionell organisation 38
5.4	Stöd vid marköverlåtelse 41
5.5	Bedömning 42
6	FÖRSLAG 49
SÅRSKILT YTTRANDE	57

SAMMANFATTNING

Mitt uppdrag (Dir. 1989:49) har varit att utreda den framtida organisationen för den förhandlingsverksamhet som bedrivs av främst statens förhandlingsnämnd (SFN).

SFN är en myndighet som hör till finansdepartementet och den har till uppgift att föra förhandlingar med icke-statliga parter på uppdrag av regeringen eller en departementschef. Förhandlingsuppdrag utförs för främst social- och utbildningsdepartementen. Övriga departement, inkl. finansdepartementet, har valt att forma statliga förhandlingsparter på andra sätt.

Personalresurserna vid SFN har nästan halverats under ett decennium. Likväl finns i dag en personalmässig överkapacitet. Ytterligare överkapacitet kan förutses uppkomma om formerna för staten att betala ersättningar till huvudmännen för undervisningssjukhusen ändras på det sätt som föreslagits av en utredning (U 1988:06). Anpassas resurserna till vad som behövs för förutsebara förhandlingsuppgifter skulle SFN kunna bestå av fyra à fem årsarbetskrafter. För de svåra förhandlingsuppgifter det här är fråga om erbjuder, enligt min mening, en så resurssvag myndighetsorganisation inte tillräckliga förutsättningar för stabilitet och kompetensutveckling.

Mot denna bakgrund har jag övervägt möjligheten att kraftigt expandera den förhandlingsverksamhet som SFN

utför för att därmed kunna ge en bas för en långt resursstarkare organisation. Om en väsentligt ökad uppdragsvolym skall kunna nås förutsätter detta, enligt min bedömning, någon form av i dag inte använd medveten styrning av uppdrag till SFN. Med hänsyn till fackdepartementens sakansvar och den förvaltningspolitiska inriktningen anser jag att en sådan styrning är olämplig.

I stället bör andra sätt användas för att forma en för varje ändamål lämpad part som på uppdrag av regeringen eller en departementschef kan föra förhandlingar med icke-statliga parter. En möjlighet är att inom ramen för kommittéförordningen utse en särskild förhandlare eller en förhandlingsdelegation.

En annan naturlig möjlighet är att, som led i den vanliga arbetsledningen i departementen, förhandlingsuppdrag i enkla former ges till en departementstjänsteman eller en grupp med sådana.

Det är även tänkbart att på ett förhandlingstungt område låta en tjänsteman anställd vid ett departement eller vid en lämplig sektormyndighet fungera som förhandlingschef.

Om ett departement mer löpande bedriver ett omfattande förhandlingsarbete, är det även tänkbart att i ett sådant departement finns ett par personer som har till huvudsaklig uppgift att på olika sätt medverka i förhandlingar.

Inriktningen bör vidare vara att, så snart det finns en sakansvarig eller eljest en på området kunnig myndighet, förhandlingsuppdrag så långt regeringen bedömer lämpligt anförtros en sådan myndighet och således inte

utförs inom ramen för kommittéförordningen eller departementsorganisationen.

Administrationskostnaderna för SFN är budgetåret 1989/90 ungefär 5 milj. kr. Genom att utföra förhandlingsverksamheten i de andra former jag exemplifierat, kan kostnaderna för denna verksamhet i vart fall halveras.

Det är självfallet så att de administrativa kostnaderna är av ringa betydelse i sammanhanget. De värden förhandlingarna avser är ofta stora och även marginella fördelar som staten når i förhandlingarna kan i och för sig motivera avsevärda administrativa kostnader. Det saknas emellertid, enligt min mening, anledning att förmoda att de förhandlingsresultat i fråga om avtalskonstruktioner och ekonomiska resultat som kan nås, när regeringen formar förhandlingsparter som är lämpade för varje särskild förhandling, skulle bli mindre tillfredsställande än när SFN anlitas. Utgångspunkten måste i stället vara den motsatta.

Mot denna bakgrund föreslår jag att statens förhandlingsnämnd avvecklas och att förhandlingsuppgifter framdeles anförtros statliga förhandlingsparter som formas på andra sätt.

SFN:s verksamhet bör avvecklas vid utgången av juni 1990. Oavslutade uppdrag bör föras över på en för varje ändamål formad eller vald statlig förhandlingspart. Förvaltningen av existerande avtal bör då också övertas av sakansvariga departement och myndigheter. Det är vidare naturligt att förhandlingsuppdrag som kan bli aktuella under våren 1990 inte läggs på SFN utan anförtros andra statliga förhandlingsparter.

Vid avvecklingen aktualiseras det statliga trygghets-systemet. Beslut om att risk finns för övertalighet för personalen bör fattas av SFN i samband med att regeringen beslutar om avveckling av verksamheten. Jag förutsätter också att arbetsgivaren vidtar alla tänkbara åtgärder för att avvecklingen av personalen skall kunna ske i former och med resultat som är tillfredsställande för de berörda.

Jag anser inte heller att det är nödvändigt att behålla myndighetsorganisationen för den verksamhet som försvarrets fastighetsnämnd avses bedriva. Jag föreslår därför att nämnden avvecklas vid utgången av juni 1990. Ev. framkommande förhandlingsuppgifter kan anförtros en för varje särskilt fall formad departementsnära förhandlingspart.

1.1 Direktiv

I direktiven (Dir. 1989:49) till utredningen med uppdrag att utreda den framtida organisationen av den förhandlingsverksamhet som bedrivs av främst statens förhandlingsnämnd, som beslöts vid regeringssammanträde den 12 oktober 1989, anförde statsrådet Engström bl.a. följande.

Mitt förslag: Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att utreda den framtida organisationen av den förhandlingsverksamhet som bedrivs av främst statens förhandlingsnämnd.

Bakgrund

Statens förhandlingsnämnd (SFN), som inrättades år 1963, arbetade till en början huvudsakligen med frågor rörande landstingens övertagande av de tidigare statliga mentalsjukhusen och med läkarutbildningsavtal (s.k. LUA-avtal). Verksamheten har därefter utvidgats till att SFN på regeringens uppdrag får föra förhandlingar enligt särskilda direktiv med kommuner och landstingskommuner eller andra icke-statliga huvudmän om bl.a. olika statsbidragsfrågor och frågor om ändring av huvudmannaskap inom olika områden. Enligt instruktionen (SFS 1988:1585) skall SFN också efter uppdrag från markförvaltande myndighet föra förhandlingar om överlåtelse av statens mark till kommun eller landstingskommun för samhällsbyggnadsändamål. Överenskomelser som träffas av nämnden skall regelmässigt underställas regeringens prövning.

Utredningen (U 1988:06) rörande driftersättningar till

undervisningssjukhus har i april 1989 avgett betänkandet (SOU 1989:29) Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. Utredningen föreslår sådana förändringar av ersättningarna till sjukvårdshuvudmännen som, om de genomförs, kommer att påverka förhållningsarbetet inom SFN.

Utredningen

En utredare bör tillkallas med uppdrag att utreda den framtida organisationen av den förhandlingsverksamhet som bedrivs av främst statens förhandlingsnämnd.

SFN får för närvarande sina förhandlingsuppdrag huvudsakligen från social- och utbildningsdepartementen. Utredaren bör därför också översiktligt visa hur statlig förhandlingsverksamhet i övrigt bedrivs.

Översynen bör belysa för- och nackdelarna med att fortsättningsvis bedriva förhandlingsarbete inom förhandlingsnämndens ram resp. i andra former. I detta sammanhang skall också förutsättningarna för att låta byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen svara för förhandlingar om överlåtelse av statlig mark och statliga fastigheter belysas. Översynen skall i denna del också omfatta den verksamhet som bedrivs av försvarets fastighetsnämnd.

Utredaren skall belysa konsekvenserna för statens förhandlingsnämnd av förslagen (SOU 1989:29) om nya former för drift- och investeringersättningarna till sjukvårdshuvudmännen. Utredaren skall samråda med utredningen (K 1988:04) rörande översyn av transportrådets verksamhet.

Ekonomiska effekter av de föreslagna alternativen skall redovisas.

Utredningen bör redovisas senast den 15 november 1989.

Utredaren bör när arbetet påbörjas informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter. För utredaren gäller regeringsdirektiv (Dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

1.2 Arbetets bedrivande

I enlighet med vad som anförs i direktiven har utredaren haft överläggningar med företrädare för berörda arbetstagarorganisationer i vad avser SFN. Vidare har ett möte hållits med personalen vid SFN.

Vid försvarets fastighetsnämnd saknas anställd personal. Någon kontakt har därför inte tagits med företrädare för arbetstagarorganisationerna i detta fall.

Nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande (NUU) omfattas inte av utredningsuppdraget. Något förslag avseende NUU framläggs inte, utan utredningen konstaterar i avsnitt 3.5 blott att grunden för NUU:s verksamhet bortfaller om investeringssättningarna för den kliniska läkarutbildningen m.m. ändras på det sätt som i betänkandet (SOU 1989:29) Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet föreslagits av utredningen (U 1988:06) rörande driftersättningar till undervisningssjukhus. Eftersom något förslag inte lämnas i fråga om NUU har kontakt avseende NUU heller inte tagits med företrädare för arbetstagarorganisationerna.

I detta kapitel presenteras bakgrunden till berörda myndigheters tillkomst och de instruktionsenliga uppgifter som myndigheterna nu har. Statens förhandlingsnämnd är huvudföremål för översynen, men även försvarsfastighetsnämnd nämns i direktiven. I fråga om investeringssättningar till undervisningssjukhus finns en viss avtalsreglerad arbetsfördelning mellan förhandlingsnämnden och nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande (NUU). Med hänsyn härtill belyses även kortfattat NUU:s uppgifter i sammanhanget.

2.1 Statens förhandlingsnämnd

Statens förhandlingsnämnd (SFN), som är en myndighet som hör till finansdepartementet, inrättades den 1 juli 1966. Den övertog den verksamhet som då bedrevs av statens nämnd för förhandlingar med kommuner som inrättats den 1 oktober 1963. Denna nämnd hade bildats för att förhandla med kommunal eller annan icke-statlig huvudman om villkor för samverkan mellan staten och huvudmännen för ombesörjande av sjukvård eller för bedrivande av utbildning och forskning. Nämnden skulle vidare med landstingen förhandla om avtal som reglerar villkoren för landstingens och storstädernas övertagande av statens mentalsjukvård enligt de allmänna bestämmelser som beslutats av riksdagen. Även i andra frågor kunde

nämnden få föra förhandlingar efter regeringens beslut. Nämnden övertog också ett par förhandlingsuppdrag från två kommissioner.

Förhandlingsverksamheten fick 1966 (prop. 1966:1, bil. 9) en fastare organisation. Regeringen konstaterade, att huvuduppgiften för nämnden var att förhandla med landstingen om de närmare villkoren för landstingens övertagande av mentalsjukvården. Nämndens uppgifter bedömdes komma att räcka lång tid framöver. Sedan de pågående förhandlingarna om mentalvården avslutats avsågs arbetet intensifieras beträffande övriga förhandlingsuppdrag som lämnats till nämnden. Förlängningar av träffade avtal skulle vidare bli aktuella och nya avtalsfrågor skulle också aktualiseras. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att nämnden skulle få en fastare organisation. Nämnden gavs då också sitt nuvarande namn.

De instruktionsenliga uppgifter som nämnden fick 1966 kvarstår i stora delar oförändrade i förordningen (1988:1585) med instruktion för statens förhandlingsnämnd.

SFN har sålunda till uppgift att efter uppdrag av regeringen eller chef för departement föra förhandlingar med kommun, landstingskommun eller annan icke-statlig huvudman enligt särskilda direktiv. SFN skall vidare efter uppdrag av markförvaltande myndighet föra förhandlingar om att överlåta statens mark till kommun eller landstingskommun för samhällsbyggnadsändamål.

Överenskommelser som träffas av nämnden skall underställas regeringen för prövning, om inte regeringen bestämmer annat.

I instruktionen anges att nämnden också skall verka för enhetliga villkor inom likartade avtalsområden, följa tillämpningen av avtalen och vidta förberedelser när avtal sägs upp. Nämnden får också, i mån av resurser, hjälpa myndigheter med förhandlingar.

På ett par punkter har SFN:s instruktionsenliga uppgifter förändrats. I den ursprungliga instruktionen angavs verksamhetsområdet till att främst avse förhandlingar om villkor för samverkan mellan staten och huvudman inom sjukvård, utbildning och forskning. Det är först med instruktionen från 1988 som denna begränsning av verksamhetsfältet tagits bort. Detta har dock hittills inte fått någon praktisk betydelse. Vidare kan nämnas att uppgiften att förhandla om överlåtelse av mark för samhällsbyggnadsändamål tillkom 1974.

I sammanhanget finns anledning att fästa uppmärksamhet vid vad som sägs i 1 § 1 p. instruktionen, nämligen att nämnden bl.a. efter uppdrag av chef för departement för förhandlingar enligt särskilda direktiv. Lämpligheten av att ett departement på detta sätt i en sakfråga agerar som en egen myndighet kan ifrågasättas. Normalt bör ett departements myndighetsroll avse egna administrativa frågor.

2.2 Nämnden för undervisningssjukhusens utbyggnade

Enligt gällande avtal om samarbete om läkarutbildning och forskning (ALF -84) kan staten under vissa förutsättningar betala investeringsersättning till sjukvårdshuvudmännen för byggnads- och utrustningsinvesteringar. Fråga om och hur stor investeringsersättning för nybyggnad som skall utgå avgörs vid förhandlingar mellan SFN och sjukvårdshuvudmannen. För om- och till-

byggnad av lokaler är investeringersättningen 25 % av nettokostnaden för byggnadsarbetena. För anskaffning av utrustning är ersättningen 25 % av nettokostnaden. Ersättning enligt avtalet utgår endast om förslaget till byggnadsarbeten och anskaffning av utrustning upprättats i samråd med och godkänts av nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande (NUU).

NUU är en myndighet som hör till socialdepartementet. Enligt förordningen (1988:1243) med instruktion för nämnden för undervisningssjukhusens utbyggande har NUU till uppgift att, i de fall statlig investeringersättning enligt samarbetsavtal om läkarutbildning m.m. kan utgå, för statens del pröva förslag och besluta i ärenden om byggnadsarbeten och anskaffande av utrustning vid undervisningssjukhus eller inom hälso- och sjukvårdsorganisationen i övrigt. NUU skall enligt sin instruktion därvid ta till vara utbildningens och forskningens intressen med beaktande av hälso- och sjukvårdens krav.

En fråga om statlig investeringersättning skall underställas regeringen om den gäller byggnadsobjekt av större omfattning eller anskaffande av utrustning, som är speciellt kostnadskrävande eller av särskild art.

2.3 Försvarets fastighetsnämnd

Försvarets fastighetsnämnd (FFN), som inrättades 1954, har till uppgift (1988:553) att på uppdrag av regeringen utreda sådana frågor av större vikt som har samband med anskaffning, utnyttjande och avyttring av fast egendom för försvarsmaktens räkning.

Inledningsvis presenteras i detta kapitel viktigare förhandlingar som SFN fört sedan nämndens tillkomst. Vidare anges vilka förhandlingsuppdrag som SFN f.n. har och andra uppgifter som utförs av nämndens personal. Eftersom SFN har instruktionsenliga uppgifter i samband med vissa marköverlåtelse belyses innehållet här. Avslutningsvis anges de nya förutsättningar som inträder om formen för staten att betala ersättningar för den kliniska läkarutbildningen och forskningen ändras.

3.1 SFN:s tidigare förhandlingar

Från början hade SFN två huvudsakliga arbetsuppgifter. Den ena gällde läkarutbildningsavtal och tandläkarutbildningsavtal (LUA resp. TUA). Dessa förhandlingsuppgifter fick nämnden överta från olika förhandlingskommissioner. Förhandlingarna om driftbidrag i anslutning till LUA och TUA fördes regelbundet med berörd sjukvårdshuvudman. Därutöver förhandlade nämnden om ersättningar för investeringar och mark i anslutning till LUA och TUA. Förhandlingar i frågor rörande LUA och TUA förs fortfarande av nämnden.

Den andra huvuduppgiften var att föra förhandlingar med sjukvårdshuvudmännen om övertagande av den statliga mentalsjukvården. Förhandlingarna var en direkt följd

av att 1963, beslut hade fattats om att den statliga mentalsjukvården skulle föras över till landstingen m.fl. Förhandlingarna om villkoren för huvudmannaskapsförändringen slutfördes 1966. I avtalet ingick att staten skulle ge statsbidrag till driften och till investeringar efter särskilda regler. SFN förde förhandlingar med Landstingsförbundet om det årliga driftbidraget och med resp. sjukvårdshuvudman om bidrag till investeringar samt till mark. Dessa mentalsjukvårdsförhandlingar pågick fram till 1981. Därefter har statsbidrag till driften förhandlats i samband med de s.k. Dagmarförhandlingarna. Förhandlingarna om bidrag till mark och till nya investeringar upphörde då också helt.

Regeringen gav också SFN förhandlingsuppdrag utanför LUA- och mentalsjukvårdsområdena, t.ex. i fråga om fjärrvärmeförsörjning för universitet och högskolor i Stockholm och Göteborg, kommunalisering av statens sjuksköterskeskolor och barnmorskeanstalter samt inordnande av den gymnasiala utbildningen för gravt hörsel-skadade i gymnasieskolan.

Under senare delen av 1970-talet inleddes en rad huvudmannaskapsförändringar där SFN fick i uppdrag att förhandla för statens räkning. Sådana huvudmannaskapsförändringar avsåg t.ex. FFV:s tvätterier, skyddade verkstäder, ungdoms- och nykterhetsvården, Karolinska sjukhuset, Uppsala akademiska sjukhus och regionmusiken.

Uppdragen om huvudmannaskapsförändringar har fram till mitten av 1980-talet tagit stora resurser i anspråk för nämnden. Förhandlingarna om FFV:s tvätterier avslutades 1977, skyddade verkstäder 1979, Karolinska sjukhuset 1980, Uppsala akademiska sjukhus 1981, ungdoms- och nykterhetsvården 1982, regionmusiken 1986 samt tandvården vid universiteten i Umeå och Göteborg 1985 resp. 1988.

Två slag av avtal kan urskiljas, nämligen avtal som efter det att överenskommelse träffats är avslutade även för SFN:s del samt avtal där staten efter överenskommelsen lämnar årliga bidrag till driften av verksamheten. De senare fallen innebär att nämnden även fortsättningsvis för förhandlingar med de nya huvudmännen om driftbidrag, t.ex. i fråga om ungdoms- och nykterhetsvård (missbrukarvård) och regionmusik.

Vid sidan av ovan nämnda förhandlingsuppdrag har SFN haft i uppdrag att förhandla om exempelvis förstatligande av arkitekturmuseum samt tal- och punktskriftsbiblioteket. SFN har vidare vid några tillfällen haft uppdrag som medlare, t.ex. att lösa tvisten mellan SMHI och Sveriges Radio rörande väderrapporter i lokalradion och tvisten om handikappinstitutets hyra. SFN har i enlighet med instruktionen även biträtt andra myndigheter vid förhandlingar, t.ex. mellan kungliga biblioteket och en skyddad verkstad i fråga om mikrofilmning av svensk dagspress.

3.2 Aktuella förhandlingsuppdrag

SFN har ett antal förhandlingsuppdrag som f.n. är under arbete. Flera av dessa avser följdförhandlingar till tidigare träffade avtal. Förhandlingar förs nu exempelvis om sjukvårdshuvudmannens medverkan i hälso- och sjukvården i krig (lagring av materiel), investeringsersättningar (LUA) till Stockholms läns landstingskommun och Göteborgs kommun, ersättning till AMF-trygghetsförsäkring, statsbidrag till regionmusiken och fördelning av överenskommet bidrag för missbrukarvård. Vidare har nämnden i uppdrag att bl.a. försälja statliga fiskehamnar och att förhandla om ersättning för kopiering inom högskoleområdet.

I en tids- och arbetsplan (1989-09-08) har SFN förtecknat de förhandlingsärenden som är aktuella och beskrivit ärendenas beredningsläge.

3.3 Aktuella utredningar inom ramen för kommittéförordningen m.m.

Viss personal vid nämnden, främst överdirektören, förhandlingsdirektören och ytterligare ett par högre tjänstemän, har på del av sin arbetstid tagits i anspråk för utredningsuppgifter inom kommittéväsendet m.m. Detta är i och för sig inte onaturligt, eftersom nästan alla förhandlingar måste inledas med kartläggning, analys och probleminentifiering. Personer med förhandlingsvana har därför ofta erfarenhet av systematiskt utredningsarbete och i att bedöma ett underlagsmaterials kvalitet.

Under senare år har personal vid SFN sålunda utfört arbetskrävande uppdrag som särskild utredare, sekreterare och biträdande sekreterare inom ramen för kommittéväsendet.

F.n. deltar kvalificerad personal som sekreterare i utredningen (K 1988:A) rörande inlandsbanan, utredning (K 1988:04) rörande översyn av transportrådets verksamhet (även bitr. sekr.). Vidare medverkar personal i översyn av besiktningsveterinärorganisationen och i utredning om ridfrämjandet m.m.

I instruktionen anges inte som en uppgift för SFN att ställa personal till annan myndighets förfogande för att utföra utredningsarbete av detta slag, dvs. utan samband med förhandlingsarbete.

3.4 Överlåtelse av mark för samhällsbyggnadsändamål

Enligt instruktionen har SFN sedan 1974 till uppgift att efter uppdrag av markförvaltande myndighet föra förhandlingar om att överlåta statens mark till kommun eller landstingskommun för samhällsbyggnadsändamål.

SFN har tidigare utfört uppdrag av detta slag för främst fortifikationsförvaltningen och byggnadsstyrelsen. När förhandlingar har förberetts och genomförts har företrädare för berörd fastighetsförvaltande myndighet biträtt nämnden. Uppdrag avseende försvaret har dock inte utförts på åtskilliga år och 1987 överenskom SFN och byggnadsstyrelsen att byggnadsstyrelsen fortsättningsvis själv svarar för förhandlingar om överlåtelse av mark. Detta innebär att denna instruktionsenliga uppgift numera i praktiken saknar innehåll.

Det kan i detta sammanhang också nämnas att, när överlåtelse av fastighet aktualiseras i anslutning till en förhandling om t.ex. driftbidrag eller huvudmannaskapsförändring för en verksamhet, byggnadsstyrelsen med expertis regelmässigt har biträtt SFN. Det har också förekommit att SFN i förhandlingar av detta slag överlåtit förhandlingen avseende fastigheter till byggnadsstyrelsen.

Vad nu sagts belyser att SFN saknar särskild expertis och kompetens för den instruktionsenliga uppgiften att förbereda och genomföra förhandlingar om överlåtelse av mark och fastigheter. Någon påtaglig efterfrågan från fastighetsförvaltande myndigheters sida för stöd på detta område synes numera heller inte föreligga.

3.5 Nya förutsättningar i fråga om ersättningar till sjukvårdshuvudmännen för läkarutbildning och forskning

I direktiven anges särskilt att konsekvenserna för SFN av förslagen (SOU 1989:29) om nya former för drift- och investering ersättningar till sjukvårdshuvudmännen skall belysas. Denna fråga behandlas här.

SFN har, som framgått ovan, allt sedan mitten av 1960-talet förhandlat med sjukvårdshuvudmännen om bidrag till dessa för de merkostnader som förorsakas av att klinisk läkarutbildning och forskning bedrivs vid undervisningssjukhusen. Denna förhandlingsuppgift har varit den mest omfattande och den i tiden mest utsträckta förhandlingsuppgiften SFN har haft. År 1970 träffades ett gemensamt läkarutbildningsavtal mellan staten och samtliga berörda sjukvårdshuvudmän (LUA 70). Detta avtal har senare utvecklats. LUA har från 1984 ersatts av ett övergripande samarbetsavtal och åtta ortsvisa avtal om läkarutbildning och forskning (ALF -84). Enligt detta avtal förs årligen förhandlingar mellan staten, företräd av SFN, och sjukvårdshuvudmännen om drift-ersättningar m.m. De avtal om ersättningar som träffas sluts under förbehåll att de senare godkänns av regeringen och av beslutande instanser hos sjukvårdshuvudmännen.

I april 1988 beslöt regeringen om direktiv (Dir. 1988:17) till en särskild utredare (U 1988:06) med uppdrag att se över systemet för ersättning till sjukvårdshuvudmännen för vissa kostnader i samband med läkar- och tandläkarutbildning samt medicinsk och odontologisk forskning. Den särskilde utredaren (landshövdingen Lennart Sandgren) lämnade i april 1989 betänkandet (SOU 1989:29) Samarbete kring klinisk utbildning

och forskning inför 90-talet.

Utredningen utgår från nuvarande ersättningsnivå och regionala fördelning för driftersättningarna och föreslår att ekonomisk reglering av kostnadsnivåförändringar i systemet fortsättningsvis sker enligt de principer för pris- och löneomräkning som gäller för anslagen till högskolan. Universitets- och högskoleämbetet (UHÅ) föreslås åläggas uppgiften att - bl.a. med utgångspunkt från kostnadsberäkningar inom Landstingsförbundet - till regeringen inge anslagsframställning för de statliga driftersättningarna till sjukvårdshuvudmännen. UHÅ och berörda högskoleenheter avses administrera ersättningarna.

Ekonomisk reglering med anledning av förändringar i utbildningsorganisationen skall schabloniseras och utgå från ett bestämt ersättningsbelopp per tillhandahållen utbildningsplats. Ekonomisk reglering med anledning av volymförändringar i forskningsorganisationen skall ske i enlighet med överenskommelser mellan berörda sjukvårdshuvudmän och högskoleenheter om de ersättningsbelopp som bör utgå vid inrättande och omprövning av kliniska professurer m.m.

Utredningens (U 1988:06) bedömning är att nuvarande starkt centraliserade och detaljstyrda system för investeringserättningarna inte är strukturellt ändamålsenligt. De ersättningsbelopp som utgår för dessa ändamål - i genomsnitt ca 70 milj. kr. per år - motiverar enligt utredningens uppfattning inte det merarbete och inte heller de administrativa merkostnader som systemet medför. Utredningen föreslår därför att investeringserättningarna fortsättningsvis schabloniseras och tillförs driftersättningarna till sjukvårdshuvudmännen. Den nya ordning för ersättningar till sjukvårdshuvud-

männen för läkarutbildningen och forskningen föreslås gälla från 1990. Utredningen föreslår också att en motsvarande ordning skall gälla för den odontologiska utbildningen och forskningen. På detta område föreslås dock de nya formerna inte börja tillämpas omedelbart.

Genomförs den av utredningen (U 1988:06) föreslagna ordningen i fråga om drift- och investeringssättningar till sjukvårdshuvudmännen får detta stor betydelse för SFN:s verksamhet. Uppdraget att förhandla om drift- och investeringssättningar m.m. för klinisk läkarutbildning och forskning har alltsedan slutet av 1960-talet varit det mest resurskrävande uppdraget för SFN. Av personalresurserna har i genomsnitt, med vissa variationer, under hela tiden ett par årsarbetskrafter tagits i anspråk för uppdraget. Det är också det förhandlingsuppdrag som haft störst ekonomisk betydelse. Genomförs utredningens förslag bortfaller därmed en väsentlig del av SFN:s mest kvalificerade arbetsuppgifter.

Beträffande NUU blir effekterna än mer genomgripande. NUU har nämligen till huvuduppgift att granska undervisningssjukhusens investeringsplaner. Om utredningens förslag genomförs bortfaller därför grunden för nämndens verksamhet.

I detta kapitel belyses SFN:s organisation och ekonomi. Karaktäristiska arbetsformer kännetecknar förhandlingsverksamhet. Därför beskrivs också de arbetsformer som avses tillämpas vid förhandlingar som SFN för. Vis-
sa uppgifter lämnas också om NUU:s och PFN:s organisa-
tion och ekonomi.

4.1 Statens förhandlingsnämnd

4.1.1 Organisation

Chef för SFN är en överdirektör. Tjänsten är vakant sedan den 1 juli 1989.

Nämndens styrelse består av ordförande, en vice ordförande och högst tre andra ledamöter. Överdirektören är ordförande. Övriga ledamöter är departementsråd från finansdepartementet (2), socialdepartementet och utbildningsdepartementet.

Styrelsen skall bl.a. besluta i förhandlingsfrågor av principiell natur eller större ekonomisk betydelse.

Vid nämnden finns ett kansli. I detta tjänstgör f.n. 7 handläggare och 2 assistenter, motsvarande 9 årsarbetskrafter.

Under senare år har resurser motsvarande två à tre årsarbetskrafter använts för medverkan i utredningsverksamhet inom ramen för kommittéväsendet m.m.

4.1.2 Ekonomi

För budgetåret 1989/90 disponerar SFN ett anslag om 4,6 milj. kr. Utgifterna fördelar sig på olika utgiftsslag enligt följande sammanställning.

Utgiftsslag	Milj. kr.
Löner	3,3
Hyror	0,8
Övrigt	<u>0,5</u>
Summa	4,6

Lönekostnaderna avser anställd personal och arvoden till ledamöter, ersättare och experter. Till följd av vakanthållning torde hela löneposten inte komma att utnyttjas.

Hyran avser nämndens lokaler omfattande ca 500 kvm i centrala Stockholm.

Övrigt avser utgifter för SLÖR, resor, post och telefon, lokalvård och kontorsmateriel m.m.

4.1.3 Arbetsformer

I syfte att ge en bild av hur SFN genomför sin verksamhet presenteras i det följande de moment som normalt bör ingå i förhandlingsprocessen. Det förekommer dock

att situationsanpassade avvikelser görs.

När ett förhandlingsuppdrag inkommer till nämnden påbörjar den handläggare som tilldelats ärendet beredningen och insamling av faktaunderlag.

Uppdraget anmäls sedan i styrelsen som beslutar om förhandlingsdelegation och förordnande av ev. experter. I en förhandlingsdelegation ingår normalt representanter för berört fackdepartement och finansdepartementet. Från nämnden ingår överdirektören eller förhandlingsdirektören som delegationsordförande samt en handläggande tjänsteman.

Förhandlingsdelegationen kallas till sammanträde där ärendet går i genom. Taktik och riktlinjer inför kommande förhandlingar diskuteras. Bl.a. behandlas vilka utredningsinsatser som krävs, om staten skall eftersträva en paketylösning, dvs. ta upp även andra frågor som kan vara aktuella med berörd motpart.

Efter dessa förberedelser tas en första kontakt med motparten för att klargöra förutsättningarna för förhandlingarna. Motparten redovisar därvid sina synpunkter och yrkanden. Denna första kontakt kan initiera ytterligare utredningsinsatser från nämndens sida.

Det är i detta skede som det egentliga förhandlingsarbetet påbörjas. Under förhandlingarnas gång kan de ursprungliga förutsättningarna förändras på grund av motpartens agerande eller genom ändrade eller kompletterande direktiv från uppdragsgivaren eller förhandlingsdelegationen. Nya utredningsinsatser kan bli aktuella. Vid behov lämnas information om förhandlingsläget på styrelsesammanträde.

Så småningom träffas och undertecknas avtal. Förslag till skrivelse till regeringen samt föredragningspromemoria upprättas och ärendet föredras i styrelsen som godkänner avtalet och beslutar om skrivelse till regeringen. Ärendet expedieras till regeringen och handlingarna i ärendet gallras och arkiveras.

Beslut om motpartens godkännande av avtalet inkommer. Beslutet översänds till vederbörande kammarrätt för erhållande om bevis att det kommunala beslutet vunnit laga kraft. Kammarrättens besked inkommer och nämnden anmäler detta till regeringen.

Regeringen godkänner avtalet för statens del. I en del fall krävs att regeringen anmäler frågan för riksdagen.

Samtliga avtal förtecknas och förvaras hos SFN. Många av dessa avtal registreras dessutom i ett särskilt register för bevakning av uppsägningstider och följdförhandlingar. Följdförhandlingar i anledning av ett träffat avtal blir aktuella när avtal har träffats med en central motpart och förutsätter att lokala avtal skall träffas med landstingskommun eller kommun. Följdförhandlingar kan också bli aktuella när tvist uppkommer om tolkning av avtal. Bevakning av uppsägningstider har betydelse när avtalet innehåller bestämmelser om att ersättningsbelopp skall omprövas efter viss tid, när avtal kan förlängas eller upphöra att gälla om inte särskilda åtgärder vidtas.

4.2 Nämnden för undervisningssjukhusens utbyggnad

NUU består av en ordförande och högst fem andra ledamöter. Vid nämnden finns ett kansli som leds av en

chef. Kansliet utgörs f.n. av 3 handläggare och 2 assistenter, motsvarande 5 årsarbetskrafter.

Kostnaderna för NUU finansieras främst över socialdepartementets anslag för Utredningar m.m. och kan för budgetåret 1989/90 bedömas uppgå till ca 2 milj. kr.

4.3 Försvarets fastighetsnämnd

FFN består av ordförande, en vice ordförande och högst åtta andra ledamöter. Vid FFN finns f.n. ingen personal anställd. Den förre kanslichefen utför vissa uppdrag för nämnden. En förordnad sekreterare arbetar vid fortifikationsförvaltningen. Hos FFN är f.n. inte något markärende aktuellt. Kostnaderna för FFN kan budgetåret 1989/90 bedömas uppgå till 0,2 milj. kr.

Som underlag för övervägandena presenteras inledningsvis i detta kapitel de olika sätt att forma statliga förhandlingsparter som vanligen används av regeringen. Därefter diskuteras för- och nackdelar med olika förhandlingsformer. Möjligheterna att skapa en starkt funktionell förhandlingsorganisation behandlas särskilt. Frågor sammanhängande med marköverlåtelse behandlas också. Avslutningsvis görs vissa bedömningar inför ställningstagandet till utformningen av den framtida organisationen för här aktuell förhandlingsverksamhet.

5.1 Olika sätt att forma statliga förhandlingsparter

Huvuddelen av den statliga verksamheten bygger på utövandet av offentligrättsligt reglerade funktioner. Det betyder att staten ensidigt fastställer de villkor enligt vilka statens inkomster och utgifter skall utgå. Det finns emellertid stora områden där de närmare villkoren för statens inkomster, men framför allt utgifter, bestäms vid förhandlingar på privaträttslig grund. Detta gäller särskilt när staten köper varor och tjänster. Exempel på detta är förhandlingar om löne- och anställningsvillkor för statsanställda, köp av fast och lös egendom, köp av transporttjänster och köp av utbild-

nings- och vårdtjänster. Det förekommer också att staten förhandlar med företag om villkor för bidrag och lån.

Mot denna bakgrund är det naturligt att förhandlingar med organisationer, kommuner, landstingskommuner och näringsidkare är ett vanligt och normalt förekommande inslag i många departements och myndigheters verksamhet.

Många exempel finns på myndigheter som i stor omfattning förhandlar med mottagare om bidrag, lån och ersättningar för varor och tjänster. Några sådana är SIDA, transportrådet, försvarets materielverk, arbetsmarknadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, styrelsen för teknisk utveckling, statskontoret, statens arbetsgivarverk, statens naturvårdsverk och statens energiverk. Även åtskilliga departement, t.ex. socialdepartementet, arbetsmarknadsdepartementet, industridepartementet och jordbruksdepartementet, förhandlar med icke-statliga parter om vilka bidrag och ersättningar som i visst fall skall utgå för olika motprestationer. Det förekommer också att departement förhandlar om villkor vid överlåtelse av statlig egendom.

Det finns endast en myndighet, nämligen SFN, som har som enda uppgift att föra förhandlingar. Det vanliga är att förhandlingar genomförs av det departement eller den myndighet som har sakansvaret för en verksamhet. Detta är också helt naturligt då ansvaret för och kunskap om sakverksamheten är nödvändig för att en överenskommen blir lämpligt utformad. Uppföljning av hur avtalet praktiskt fungerar blir då också en självklar del i sakansvaret.

Olika former finns när förhandlingar upptas på initiativ av regeringen utan att SFN anlitas. Inom ramen för

kommittéförordningen (1976:119) kan utses delegationer, förhandlingsgrupper och särskilda utredare/förhandlare. Det är också möjligt att utanför kommittéförordningens ram uppdra åt en enskild person som inte är tjänsteman i berört departement att föra förhandlingar. En annan möjlighet är att som ett led i den ordinarie arbetsledningen, uppdra åt en departementstjänsteman att förhandla eller att bilda en arbetsgrupp som ges en förhandlingsuppgift. Något departement har dessutom en särskild förhandlingschef. Det är inte ovanligt att viktiga förhandlingar med icke-statlig motpart som förs av departement slutförs under medverkan av statsråd eller statssekreterare.

Det kan konstateras att alla department utom social- och utbildningsdepartementen mer eller mindre rutinemässigt handhar sina förhandlingsfrågor på de sätt som nu beskrivits, dvs. utan medverkan av SFN. Till bilden hör också att även social- och utbildningsdepartementen i viss omfattning för förhandlingar i de departementsnära former som nu angetts.

När uppdrag lämnas inom ramen för kommittéförordningen eller till en enskild person som inte är anställd i berört departement ger regeringen direktiv med instruktioner för hur uppdraget skall genomföras och vad som skall beaktas. När uppdrag ges åt en departements-tjänsteman att som ett led i tjänsten förhandla ges sällan formella uppdrag. Ofta finns dock en promemoria som bildar utgångspunkten för uppgiften.

Det förekommer också att regeringen lämnar förhandlingsuppdrag till en myndighet som är verksam på sakområdet men i vars uppgifter det inte ingår att föra en förhandling av aktuellt slag. Transportrådet har sålunda i flera fall fått särskilda förhandlingsuppdrag av regeringen.

Den typ av förhandlingar som nu berörts förs på regeringens vägnar och avtalen träffas med förbehåll för regeringens godkännande.

I syfte att bl.a. stärka statens position i förhandlingar av det slag som nu berörts utformade statsrådsberedningen och finansdepartementet riktlinjer (cirkulär nr 6 1984/85) för staten som förhandlare. I detta behandlas bl.a. utformning av förhandlingsuppdrag, former för förhandlingar, samordning av förhandlingsarbete och regeringens behandling av förhandlingsresultat.

5.2 För- och nackdelar med olika förhandlingsformer

Det finns skäl att något diskutera de för- och nackdelar som kan vara förenade med att låta ett specialiserat organ som SFN föra vissa förhandlingar resp. att föra förhandlingar i andra former. För att bli meningsfull behöver en sådan diskussion utgå från bestämda förutsättningar. Den följande diskussionen om för- och nackdelar utgår därför från ett organ som, liksom SFN, är en fristående myndighet med uppgift att föra förhandlingar och från en alternativ situation där förhandlingar på främst regeringens uppdrag förs av en för varje förhandling formad statlig part.

Vad först gäller fördelar kan nämnas att det underlättar för uppdragsgivaren om det finns ett organ som är berett att ta emot och utföra förhandlingar. De organisatoriska förberedelserna tar kort tid och förhandlingarna kan komma i gång så snart de sakliga och taktiska förberedelserna gjorts.

I och med att motparterna tenderar att vara de samma i

förhandling efter förhandling kommer ett särskilt förhandlingsorgan att väl lära känna motparten, vilket kan underlätta de kontakter och samtal som förhandlingarna förutsätter.

I en del situationer kan det vara fördelaktigt att i paket föra samman frågor som avser samma motpart. Detta underlättas om ett särskilt förhandlingsorgan finns. En bred krets uppdragsgivare och en stor mängd uppdrag ökar självfallet möjligheterna att forma lämpliga paket.

Det är vidare en fördel att professionell förhandlingskompetens kan byggas upp i en särskild förhandlingsorganisation. Personalen lär sig värdet av goda förberedelser och lär sig att uthärda de påfrestningar och den dynamik som normalt ingår i förhandlingsprocessen. En standard utvecklas också för hur avtal formellt bör vara utformade för att inte onödiga problem skall uppkomma vid tillämpningen av avtalen.

Ett särskilt förhandlingsorgan kan också, genom att det inte har ett sakansvar, i förhandlingarna i första hand rikta in sig på att nå ett tillfredsställande ekonomiskt resultat.

För berört departement kan det vidare i en del fall vara en arbetsmässig fördel att särskilt mindre kritiska förhandlingar kan hanteras på visst avstånd från regeringskansliet.

En särskild förhandlingsorganisation av SFN:s slag vidläds också av nackdelar. I ogynnsamma fall kan, som framgår i det följande, fördelar vändas i sin motsats.

Ett särskilt förhandlingsorgan möter ofta samma motparter. En risk finns då att förhandlingsorganet succes-

sivt tillägnar sig motpartens värderingar och att motparten lär känna de statliga förhandlarnas egenskaper och taktik. Om denna risk inte uppmärksammas kan detta ogynnsamt påverka förhandlingsresultaten.

Om frågor utan starkt sakligt samband, baserade på olika förhandlingsuppdrag, behandlas samlat med en motpart är det risk att oklarhet uppkommer om förhandlingsresultatet. Vilken av de statliga intressenterna har fått betala för den andre? Vidare finns risk att avtal inom rimlig tid inte kan träffas i ett ärende av den anledningen att det av förhandlingsorganet förts in i ett paket med andra, kanske mer centrala ärenden.

Ett särskilt förhandlingsorgan har helt naturligt svag kompetens på sakområdet. Till någon del kan sakkunskap tillföras i en förhandlingsdelegation. Otillräcklig sakkunskap kan leda till olyckliga avtalskonstruktioner som måhända är taktiskt lätta att förhandla om, men som är opraktiska att tillämpa. Uppföljning av hur avtalen praktiskt fungerar kan från förhandlingsorganets del sällan ske på ett naturligt sätt. Benägenhet kan också finnas att söka eller vidmakthålla förhandlingsbaserade konstruktioner i stället för att ändra regelsystem mot schabloniserade lösningar eller att överlåta ansvar till sakansvarig myndighet. Nödvändigheten att nyligen låta en särskild utredare, utan bindning till befintligt avtalskomplex, se över formerna att betala ersättningar till sjukvårdshuvudmännen för läkarutbildningen och forskningen är ett gott exempel på detta.

Det ligger i sakens natur att tillströmningen av förhandlingsuppdrag är ojämn över tiden och att därmed kapacitetsutnyttjandet i en särskild förhandlingsorganisation kan bli ojämnt. Stora krav ställs på anpassning av personalstyrkan och dess kompetens. Det normala torde därför vara att ett särskilt förhandlingsorgan

periodvis antingen har för mycket eller för litet att göra. Detta främjar inte personalutvecklingen och de resultat som nås i arbetet.

För varje förhandling av betydelse formar SFN en förhandlingsdelegation där bl.a. sakansvar och ekonomiskt ansvar är representerat. Successiva bindningar görs i förhandlingsarbetet och varje steg måste förankras. Syftet härmed är att säkerhet skall vinnas för att avtalet accepteras när detta slutligt underställs regeringens prövning. I denna situation är det svårt för regeringen att vägra acceptera ett avtal, eftersom detta skulle innebära att förhandlingsorganet desavouerades. Förhandlingsorganet skulle då förlora den nödvändiga trovärdigheten i förhållande till motparterna och skulle inte kunna fortsätta att verka. Innebörden härav är att förekomsten av en särskild förhandlingsorganisation kan tvinga regeringen att acceptera även vad som i en slutlig prövning bedöms vara ett otillfredsställande förhandlingsresultat. Motsvarande förutsättningar gäller för de mer departementsnära förhandlingsformer som förekommer. Vad nu sagts kännetecknar således flertalet förhandlingsformer. Endast förhandlingar som förs av en mer fristående statlig förhandlingspart ger i praktiken möjlighet för regeringen att avstå från att acceptera framkommet resultat.

En förhandlingsorganisation som är så liten som SFN, dvs. med en personalstyrka motsvarande knappt tio årsarbetskrafter, är självfallet mycket sårbar vid personalfrånvaro eller kapacitetsnedsättningar av olika slag. I praktiken vilar en sådan organisations förhandlingsförmåga på att en person, eller kanske två, med full kraft samtidigt kan föra förhandlingar med flera kvalificerade motparter.

I en så liten organisation uppkommer också helt naturligt svårigheter med personalens kompetensutveckling. Detta hänger samman med att personalomsättningen är låg och därmed möjlighet till kompetensutveckling genom nyrekrytering i praktiken är mycket liten. Vidare är det inte självklart att den som en gång anställdes för förhandlingsarbete i längden visar sig kunna utvecklas i ett så främst psykiskt påfrestande arbete.

Om en förhandlingsorganisation skall vara effektiv behövs den rymma ekonomisk, juridisk och avtalsteknisk kunskap samt helst någon kunskap på aktuella sakområden. Det är vidare nödvändigt att det i organisationen finns ledande personer som i dialog kan forma förhandlingstaktiken. Får verksamheten för liten omfattning saknas underlag för kvalificerade tjänstemän. Då byts väsentliga fördelar med ett särskilt förhandlingsorgan till nackdelar.

Den diskussion som nu förts visar att en särskild förhandlingsorganisation av SFN:s slag helt naturligt har såväl fördelar som nackdelar. Värderingen av de olika egenskaperna kan skifta. I det följande görs bedömningar av ytterligare omständigheter som är betydelsefulla inför ett ställningstagande till hur den statliga förhandlingsorganisationen bör utformas.

5.3 Stärkt funktionell organisation

I föregående avsnitt konstaterades att en särskild förhandlingsorganisation av SFN:s slag har både fördelar och nackdelar. Vidare konstaterades att SFN är liten och att väsentliga fördelar riskerar att förbytas i nackdelar om förhandlingsorganisationen blir för liten. En viktig fråga är därför om den förhandlingsverksamhet

som SFN bedriver kan vidgas så att underlag skapas för en starkt funktionell organisation.

När den nu gällande förordningen med instruktion för SFN beslöts, upphörde den 1 januari 1989 den formella begränsning som tidigare fanns av verksamhetsområdet till sjukvård, utbildning och forskning. SFN har dock sedan länge haft enstaka förhandlingsuppdrag utanför huvudområdet och upphävandet av den formella begränsningen har inte medfört att tillströmningen av uppdrag ökat. Det kan också nämnas att SFN för några år sedan med en broschyr spred information om sin verksamhet i regeringskansliet.

För att förhandlingsorganet skulle kunna nå en sådan personalstyrka att stabilitet, kvalificerad kompetens och rimlig personalutveckling kan säkerställas behövs, enligt min bedömning, en personalstyrka på i vart fall 20 personer. En så förhållandevis liten personalstyrka förutsätter också att rekrytering, utveckling och avveckling av personal löpande kan genomföras framgångsrikt. För att skapa underlag för en organisation av denna omfattning behövs, med hänsyn till dagens låga kapacitetsutnyttjande för förhandlingsuppdrag vid SFN, minst en tredubbling av förhandlingsverksamhetens omfattning. I praktiken betyder det att flertalet departement skulle anförtro en väsentlig del av sina förhandlingar till SFN. En så kraftigt ökat verksamhetsvolym torde, mot bakgrund av SFN:s tidigare ansträngningar för att öka uppdragsvolymen, endast kunna åstadkommas genom att regeringen överger nuvarande ordning och i stället medvetet styr över en större mängd förhandlingsuppdrag till SFN.

I det föregående har beskrivits att förhandlingar mellan staten samt kommuner, landstingskommuner och nä-

ringsidkare är en vanligt förekommande verksamhet för många departement och myndigheter. Genom förhandlingar och avtal med olika parter söker departementen och myndigheterna nå målen för sin verksamhet. Förhandlingsverksamheten är normalt starkt integrerad med sakverksamheten. Starka skäl behövs därmed för att minska de ansvariga departementens möjligheter att själva - i de former de väljer - föra förhandlingar med utomstående.

SFN kom till för att lösa ett par konkreta förhandlingsuppgifter som antogs ha avsevärd varaktighet. När ett särskilt förhandlingsorgan, hörande till finansdepartementet, bildades på 1960-talet var detta ett uttryck för den tidens syn på ansvarsfördelningen mellan finansdepartementet och fackdepartementen. Finansdepartementet eftersträvade att nå inflytande genom att förhandlingarna utfördes av en myndighet som hörde till departementet.

Under senare år har den förvaltningspolitiska utvecklingen gått i en annan riktning. Med verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) ges myndigheterna ett större ansvar för resultatet av sin verksamhet och ökade befogenheter att avgöra hur målen skall nås. Även i regeringskansliet sker en förskjutning i arbetsinriktningen som innebär att fackdepartementen tar ett större ansvar för utvecklingen av verksamheten inom sina resp. områden. Finansdepartementets inflytande utövas i delvis nya former, t.ex. genom styrning med ekonomiska ramar gentemot fackdepartementen och genom direktiv som anger förutsättningar för planering, budgetering och genomförande.

Fackdepartementens sakansvar i samband med förhandlingar och den förvaltningspolitiska utvecklingen är

betydelsefulla omständigheter vid överväganden om att skapa underlag för SFN:s verksamhet genom att införa en i dag inte förekommande styrning av förhandlingsuppdrag till nämnden.

5.4 Stöd vid marköverlåtelse

I förordningen (1971:727, omtryckt 1981:1124, ändrad senast 1986:426) om försäljning av staten tillhörig fast egendom nämns SFN fyra gånger. I 34 § föreskrivs att civil markförvaltande myndighet får uppdra åt SFN (jfr instruktionen) att i sitt ställe förhandla med kommun och slutligt handlägga ärende om försäljning till kommun av mark för samhällsbyggnadsändamål. I 5 § anges en värdegräns under vilken SFN, när uppdrag erhållits från markförvaltande myndighet, får besluta om försäljning. Är värdet högre fattas beslut av regeringen eller riksdagen. I 23 § sägs att vid försäljning av mark till kommun skall priset bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den markförvaltande myndigheten eller - i förekommande fall - statens förhandlingsnämnd. I 33 § föreskrivs slutligen att vid försäljning till kommun av mark för samhällsbyggnadsändamål får civil markförvaltande myndighet jämka föreskriven handläggningsordning efter de anvisningar som SFN lämnar i syfte att samordna statliga markförsäljningsärenden.

Markförvaltande myndigheter har under senare år i mycket ringa omfattning lämnat uppdrag till SFN att förhandla om överlåtelse av mark till kommun för samhällsbyggnadsändamål. De uppgifter och befogenheter, som i förordningen (1971:727) om försäljning av staten tillhörig fast egendom resp. förordningen (1988:1585) med instruktion för SFN ges nämnden, bör därför kunna slopas. För den händelse någon markförvaltande myndig-

het någon gång skulle önska experthjälp kan en sådan möjlighet öppnas genom att byggnadsstyrelsen - och ev. fortifikationsförvaltningen - ges de författningsenliga uppgifter som SFN f.n. här på detta område.

Beträffande försvarets fastighetsnämnds (FFN) verksamhet i samband med överlåtelse av mark för samhällsbyggnadsändamål kan följande anföras. FFN fyller en särskild funktion då avvägningar mellan civila och militära markintressen skall avgöras opartiskt. Det är, enligt min mening, inte lämpligt att lägga en sådan uppgift på fortifikationsförvaltningen som helt naturligt uppfattas som en part i målet. FFN har vidare uppgifter i samband med marköverlåtelse som inte sker för samhällsbyggnadsändamål.

FFN kan ses som en institutionell ram för att vid behov hantera fastighetsfrågor av sådan art att de av principiella skäl inte bör hanteras av annan försvarsmyndighet. Alternativet är att vid behov i anslutning till försvarsdepartementet inrätta tillfälliga och lämpligt sammansatta förhandlingsdelegationer med kansliresurser från t.ex. försvarsdepartementet eller fortifikationsförvaltningen. Det är svårt att se att några fördelar f.n. står att vinna i att behålla en myndighetsorganisation för här aktuella uppgifter. Vid denna bedömning har beaktats de markrelaterade arbetsuppgifter som kan följa av de förslag (prop. 1989/90:9) till avveckling och ändrad lokalisering av arméförband som regeringen nyligen presenterat.

5.5 Bedömning

Med visst fog kan sägas att den institutionella formen för förhandlingsorganisationen är av mindre intresse. Det betydelsefulla är i stället vilka förhandlingsre-

sultat som nås. Dessvärre är det knappast möjligt att värdera förhandlingsorganisationens bidrag till förhandlingsresultaten. Endast en del av resultatet är nämligen direkt avhängigt det sätt på vilket den statliga förhandlingsparten är formad. Av särskild betydelse för resultatet är den handlingsfrihet som staten kan ha i den enskilda förhandlingen. Diskussionen om fördelar och nackdelar som förts i det föregående rymmer därför heller ingen underförstådd bedömning av resultatet av SFN:s förhandlingsarbete under olika skeden. Bedömningen av olika förhandlingsorganisationers lämplighet får i stället i väsentlig mån göras med hänsyn till de problem, möjligheter och förutsättningar de erbjuder i olika avseenden.

Antalet anställda vid SFN har nästan halverats på ett decennium. Detta har varit ett uttryck för en anpassning av kapaciteten till den minskande volym förhandlingsuppdrag som nämnden fått. Likväl kan konstateras att SFN även i dag har överkapacitet. Denna överkapacitet utnyttjas delvis i utredningsuppgifter inom kommittéväsendet m.m. Motsvarande ungefär två kvalificerade årsarbetskrafter används på detta sätt. Genomförs den omläggning av drift- och investeringsersättningarna till sjukvårdshuvudmännen för läkarutbildning och forskning m.m. som föreslagits (SOU 1989:29) uppkommer ytterligare överkapacitet. Arbetsinsatserna motsvarande inemot två årsarbetskrafter försvinner då. Om SFN:s personalresurser skulle anpassas till vad som behövs för den instruktionsenliga huvuduppgiften, nämligen att föra förhandlingar på uppdrag av regeringen, skulle den nuvarande personalstyrkan således kunna halveras. SFN skulle då också i praktiken reduceras till att bli en förhandlingsorganisation för ärenden inom i huvudsak socialdepartementets ansvarsområde.

SFN känner redan nu av bl.a. de smådriftsnackdelar som

berörts tidigare i detta kapitel. Reduceras kansliet till fyra à fem personer accentueras dessa problem ytterligare. Sårbarheten även vid normala, tillfälliga bortfall i arbetsinsatser ökar då ytterligare och blir oacceptabel. Stora svårigheter uppkommer också att fördela arbetsuppgifterna så att var och en får uppgifter som är avpassade för honom. Det blir heller inte möjligt att hålla den samlade kompetens som skänker ett särskilt förhandlingsorgan en fördel. Enligt min mening är därför en förhandlingsorganisation med så ringa omfattning inte livskraftig ens på kort sikt. Detta innebär att valet nu står mellan att antingen avveckla SFN eller att väsentligt expandera verksamheten.

En kraftig utökning av verksamheten kan, enligt min bedömning, endast åstadkommas genom att uppdrag från flertalet departement medvetet styrs till nämnden. Med hänsyn till fackdepartementens sakansvar för det förhandlingarna avser och strävan att stärka fackdepartementens ansvar för utvecklingen inom sina resp. områden anser jag att en sådan styrning är olämplig.

I det föregående har belysts olika organisatoriska former i vilka regeringen f.n. för förhandlingar. Det kan konstateras att elva av tretton departement har valt andra former än att använda SFN. Även social- och utbildningsdepartementen använder andra former. Det finns inte anledning att på förhand begränsa urvalet av former i vilka förhandlingar framdeles kan föras, tvärtom är det önskvärt att förhandlingsorganisationen så långt möjligt kan anpassas till de förutsättningar som gäller i det enskilda fallet. Goda förutsättningar finns då att nå tillfredsställande resultat.

Några lämpliga former för den förhandlingsverksamhet som f.n. bedrivs av SFN kan dock anges här. En utgångspunkt bör vara att förhandlingar regelmässigt skall

föras av det sakansvariga departementet eller den sakansvariga myndigheten. Stråvan bör också vara att så långt regeringen finner det lämpligt föra över ansvar för förhandlingsverksamheten från departement till sakansvariga myndigheter. Mot denna bakgrund kan bl.a. följande organisatoriska förhandlingsformer antydas.

Om förhandlingsuppdrag inte lämnas till en myndighet kan regeringen utse en förhandlingsdelegation eller särskild förhandlare inom ramen för kommittéförordningen. Etablerade former finns för att ge instruktioner, ordna insyn och tillföra resurser.

Det är också naturligt att, som led i den vanliga arbetsledningen i departementen, förhandlingsuppdrag i enkla former ges till en departementstjänsteman eller en arbetsgrupp med sådana. Instruktioner och insyn kan enkelt anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

Den flexibilitet som dessa förhandlingsformer ger kan kombineras med den fördel som viss förhandlingsmässig kontinuitet ger. Detta kan ske genom att för ett departementsområde, där förhandlingsverksamheten är mer omfattande, förhandlingsuppdragen i väsentlig mån riktas till en person som fungerar som förhandlingschef. Tjänstemannen i fråga kan administrativt vara anknuten till berört departement eller till en lämplig myndighet inom sektorn. Om förhandlingsverksamheten är av begränsad omfattning kan det vara en tillikauppgift. Om förhandlingschefen är anknuten till ett departement kan han föra förhandlingar på uppdrag av regeringen som särskild förhandlare eller ordförande/verkställande ledamot i en förhandlingsdelegation inom ramen för kommittéförordningen eller på grundval av ett arbetsledningsbeslut i departementet. Om han är administrativt

knuten till en myndighet kan han motta uppdrag inom ramen för kommittéförordningen samt också i tjänsten föra förhandlingar som sektormyndigheten fått i uppdrag av regeringen att föra. Det är även tänkbart att kontinuitet kan vidmakthållas genom att i ett förhandlingstungt departement ett par personer har till huvuduppgift att medverka i förhandlingar med icke-statliga motparter.

Om särskilda förhandlingsparter formas för varje förhandling kan förhandlingsledare väljas ur en bred krets erfarna personer. Förutsättningar finns därmed att utse en person med lämpliga förutsättningar och som disponerar erforderlig tid. Personal som kan ge sakligt och administrativt stöd kan i regel tillföras från något departement eller någon myndighet. Även om varje enskild förhandlingspart formad på detta sätt är liten, blir organisationen som helhet både stark och flexibel.

I det föregående har visats att det finns många olika former i vilka förhandlingar kan äga rum mellan staten och andra parter på uppdrag av regeringen. Inom ramen för dessa möjligheter kan för varje ändamål en lämplig statlig förhandlingspart skapas. Enligt min mening är därmed motiven inte tillräckligt starka att behålla en särskild funktionell myndighetsorganisation under finansdepartementet för att föra förhandlingar. Det framstår som naturligare att låta förhandlingsparter utgå ur sakkompetensen och vid behov tillföra förhandlingskompetens än att förfara på det omvända sättet.

Det är min bedömning att förhandlingar som staten för med särskilt formade förhandlingsparter bör kunna ge förhandlingsresultat som är minst lika tillfredsställande som de SFN har kunnat uppnå.

Om SFN avvecklas kan besparingar göras av administrativa kostnader. De direkta kostnaderna för SFN är ungefär

4,6 milj. kr. Hyran för nämndens lokaler är ca 1 600 kr. per kvm. En fullt marknadsmässig hyra kan i aktuellt läge antas vara högre. De samlade direkta kostnaderna för nämnden kan därmed antas uppgå till ca 5 milj. kr. Detta är fasta kostnader som uppstår oavsett om kapaciteten utnyttjas eller inte.

Det är ofrånkomligt att varje myndighet också medför organisationskostnader som inte syns i myndighetens budget. Exempel på detta är indirekta kostnader för t.ex. budgetarbete, regleringsbrev och vidmakthållande av instruktion hos finansdepartementet, revisionskostnader hos riksrevisionsverket, administration hos statens löne- och pensionsverk samt statens arbetsgivarverk.

Om exempelvis en resursmässigt stark lösning med två förhandlingschefer väljs, t.ex. en för socialdepartementets och en för utbildningsdepartementets verksamhetsområde, bör kostnaderna kunna sänkas väsentligt. De fasta kostnaderna för en förhandlingschef, en handläggare och vissa kringkostnader överstiger knappast 0,9 milj. kr. Även om ersättning betalas för viss experthjälp i en del förhandlingar kan de samlade administrativa kostnaderna knappast bli högre än 2,5 milj. kr. Detta är ungefär hälften av SFN:s nuvarande kostnader. De andra sätt att forma statliga förhandlingsparter som antytts är resurssvagare och kostar därmed ännu mindre.

Mitt uppdrag är att utreda den framtida organisationen för den förhandlingsverksamhet som bedrivs av främst statens förhandlingsnämnd (SFN). Nämnden utför förhandlingar med icke-statliga parter på uppdrag av regeringen eller en departementschef.

SFN, som är en myndighet som hör till finansdepartementet, utför förhandlingsuppdrag för främst social- och utbildningsdepartementen. Övriga elva departement inkl. finansdepartementet, vilka också i varierande utsträckning genomför förhandlingar med icke-statliga motparter som led i sin verksamhet, har valt att forma statliga förhandlingsparter på andra sätt.

Personalresurserna vid SFN har nästan halverats under ett decennium. Detta är uttryck för en anpassning till en successivt minskad tillströmning av förhandlingsuppdrag. Likväl finns i dag personalmässig överkapacitet vid SFN, trots att några tjänstemän utför arbetskrävande utredningsuppdrag inom ramen för kommittéväsendet m.m. Genomförs förslaget från utredningen (U 1988:06) rörande driftersättning till undervisningssjukhus bortfaller det största förhandlingsuppdraget och ytterligare överkapacitet måste då förutses uppkomma. Anpassas resurserna till vad som behövs för förutsebara förhandlingsuppgifter skulle organisationen kunna bestå av fyra à fem årsarbetskrafter. För de

svåra förhandlingsuppgifter det här är fråga om erbjudanden, enligt min mening, en så resurssvag myndighetsorganisation inte tillräckliga förutsättningar för stabilitet och kompetensutveckling. SFN skulle då också i praktiken reduceras till att bli en förhandlingsorganisation för ärenden inom i huvudsak socialdepartementets ansvarsområde.

Mot denna bakgrund har jag övervägt möjligheten att kraftigt expandera den förhandlingsverksamhet som SFN utför för att därmed kunna ge en bas för en långt resurstarkare organisation. Om en väsentligt ökad uppdragsvolym skall kunna nås förutsätter detta, enligt min bedömning, någon form av i dag inte använd medveten styrning av uppdrag till SFN. Med hänsyn till fackdepartementens sakansvar och den förvaltningspolitiska inriktningen anser jag att en sådan styrning är olämplig.

Flera olika sätt finns att forma en för varje ändamål lämpad part som på uppdrag av regeringen eller en departementschef kan föra förhandlingar med icke-statliga parter. En möjlighet är att inom ramen för kommittéförordningen utse en särskild förhandlare, en förhandlingsdelegation eller en förhandlingsgrupp. Förhandlingsuppdrag kan också lämnas till en enskild person utan att uppdraget omfattas av kommittéförordningen. Vedertagna former finns i dessa fall för att ge instruktioner, anlita personal och ge uppdragsgivaren lämplig insyn.

Det är också naturligt att, som led i den vanliga arbetsledningen i departementen, förhandlingsuppdrag i enkla former ges till en departementstjänsteman eller en arbetsgrupp med sådana. Instruktioner och insyn kan enkelt anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet.

Det är även tänkbart att på ett förhandlingstungt område låta en tjänsteman fungera som förhandlingschef. Om förhandlingsverksamheten är av begränsad omfattning kan detta vara en tillikauppgift. Beroende på tjänstemannens anställningsmyndighet kan uppdrag lämnas inom ramen för kommittéförordningen eller som ett arbetsledningsbeslut. Närmast till hands är att en tjänsteman som fungerar som förhandlingschef är anställd vid ett departement eller vid en lämplig sektormyndighet.

Om ett departement mer löpande bedriver ett omfattande förhandlingsarbete, är det även tänkbart att i ett sådant departement finns ett par personer som har till huvudsaklig uppgift att på olika sätt medverka i förhandlingar.

Inriktningen bör vidare vara att, så snart det finns en sakansvarig eller eljest en på området kunnig myndighet, förhandlingsuppdrag så långt regeringen finner lämpligt anförtros en sådan myndighet och således inte utförs inom ramen för kommittéförordningen eller departementsorganisationen.

Det kan övervägas om det är lämpligt att i regeringskansliet tillämpa någon enkel rapportering av förestående förhandlingar i syfte att, när så bedöms fördelaktigt i någon situation, ge möjlighet till samordning av förhandlingar avseende en viss motpart.

SFN har också vissa instruktionsenliga uppgifter i samband med överlåtelse av staten tillhörig mark till kommuner för samhällsbyggnadsändamål. Dessa uppgifter saknar numera praktiskt taget allt innehåll. För att vid behov även i framtiden kunna lämna expertstöd till markförvaltande myndighet kan dock byggnadsstyrelsen - och ev. fortifikationsförvaltningen - i förordningen

med instruktion för myndigheten samt i förordningen om försäljning av staten tillhörig fast egendom ges en motsvarande uppgift.

Administrationskostnaderna för SFN är budgetåret 1989/90 ungefär 5 milj. kr. Genom att utföra förhandlingsverksamheten i de andra former jag exemplifierat kan kostnaderna för denna verksamhet i vart fall halveras.

Det är självfallet så att de administrativa kostnaderna är av ringa betydelse i sammanhanget. De värden förhandlingarna avser är ofta stora och även marginella fördelar som staten når i förhandlingarna kan i och för sig motivera avsevärda administrativa kostnader. Det saknas emellertid, enligt min mening, anledning att förmoda att de förhandlingsresultat i fråga om avtalskonstruktioner och ekonomiska resultat som kan nås, när regeringen formar förhandlingsparter som är lämpade för varje särskild förhandling, skulle bli mindre tillfredsställande än när SFN anlitas. Utgångspunkten måste i stället vara den motsatta.

I direktiven anges att jag skall samråda med utredningen (K 1988:04) rörande översyn av transportrådets verksamhet. Bakgrunden till detta är att i direktiven (Dir. 1988:70) till sistnämnd utredning anges att den bör överväga om det förhandlingsarbete som bedrivs på ett stort antal områden inom transportsektorn kan samordnas med den verksamhet som bedrivs av SFN. Följande samrådsyttrande har inhämtats från utredningen rörande översyn av transportrådets verksamhet.

"Utredaren skall redovisa sina synpunkter och förslag före den 1 februari 1990. Därför är utredningens ställningstaganden ännu inte klara i alla delar. Om det förhandlingsarbete som transportrådet har ansvar för f.n. kan dock redan nu sägas att inga önskemål framförts till utredningen från myndigheter eller andra organ

inom transportsektorn att överföra ansvaret från transportrådet till annan myndighet. För egen del anser jag att - vilken lösning som än väljs med anledning av kommande förslag från utredningen om statens förhandlingsnämnd - fullgoda möjligheter kommer att finnas för staten att lösa förhandlingsuppgifterna i framtiden inom transportsektorn."

Mot denna bakgrund föreslår jag att statens förhandlingsnämnd avvecklas och att förhandlingsuppgifter framdeles anförtros statliga förhandlingsparter som formas på andra sätt.

SFN:s verksamhet bör avvecklas vid utgången av juni 1990. Oavslutade uppdrag bör föras över på en för varje ändamål formad eller vald statlig förhandlingspart. Förvaltningen av existerande avtal bör då också övertas av sakansvariga departement och myndigheter. Det är vidare naturligt att förhandlingsuppdrag som kan bli aktuella under våren 1990 inte läggs på SFN utan anförtros andra statliga förhandlingsparter.

När SFN:s verksamhet upphör blir personalen övertalig. Därmed aktualiseras det statliga trygghetssystemet. Detta utgör en komplettering till det grundläggande anställningsskydd som regleras i lagen om anställningsskydd (LAS). Arbetsgivaren har enligt trygghetsavtalet (TrA-S) att fatta beslut om att det föreligger risk för övertalighet. Det ställs krav på arbetsgivaren att precisera vilken del av verksamheten som skall förändras, hur många som berörs samt när förändringen skall vara genomförd. Tyngdpunkten i arbetsgivarens åtaganden ligger i omplaceringsåtgärder för arbetstagare som riskerar att bli övertaliga. Arbetsgivaren har en skyldighet att försöka omplacera övertaliga under minst nio månader före beslut om uppsägning. Med hänsyn till dessa regler bör beslut om att risk för övertalighet föreligger fattas av SFN i samband med att regeringen i förvarande fall beslutar om avveckling av verksamheten.

Trygghetssystemet ses f.n. över.

Jag förutsätter att arbetsgivaren - så snart regeringen beslutat om avveckling av SFN - vidtar alla tänkbara åtgärder för att avvecklingen av personalen skall kunna ske i former och med resultat som är tillfredsställande för de berörda. Arbetet med individinriktade åtgärder bör därför inledas utan dröjsmål.

Instruktionen för SFN bör upphävas fr.o.m. den 1 juli 1990. Någon form av avvecklingsorganisation för myndigheten SFN kan emellertid behöva finnas under sommaren och hösten 1990. Myndigheten skall nämligen avsluta sina transaktioner med system S och lösa arkivfrågorna i förhållande till riksarkivet. Lös egendom som SFN disponerar bör också överföras på annat statligt organ. Viss övertalig personal kan ev. komma att finnas under en del av hösten 1990. Denna behöver då vara anställd någonstans. Ett mindre anslag för löner m.m. kan därför behövas. Om nödvändiga beslut fattas av en avvecklingskommitté kan löneadministration m.m. skötas av kammarkollegiet. Avvecklingskommittén och för denna erforderliga resurser bör föras upp under sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

Även om SFN är en liten organisation kräver en väl genomförd avveckling av verksamheten och personalen betydande arbetsinsatser. I samband med att beslut fattas att avveckla SFN bör därför också beslut fattas att stärka myndighetens nuvarande ledningsfunktion.

Jag anser inte att det är nödvändigt att behålla myndighetsorganisationen för den verksamhet som försvarets fastighetsnämnd (FFN) avses bedriva. Jag föreslår därför att FFN avvecklas vid utgången av juni 1990. Ev. framkommande förhandlingsuppgifter kan anförtros en för

varje särskilt fall formad departementsnära förhandlingspart. Några påtagliga administrativa ekonomiska besparingar kan inte förutses följa av den nu föreslagna åtgärden.

I sammanhanget kan upplysas att stats-kommunala marknämndens uppgifter i samband med marköverlåtelse för samhällsbyggnadsändamål inte påverkas av nu förordade förändringar.

SÅRSKILT YTTRANDE

av experten Boberg

Utredaren har i sitt betänkande beskrivit SFN:s tillkomst och utveckling. Han har redogjort för de frågor som ursprungligen var aktuella när SFN bildades. Han har vidare beskrivit de uppgifter som f.n. ligger på SFN och vilka förändringar i arbetsuppgifterna som ev. kan förutses.

Vad som inte med tillräcklig tydlighet framgår av betänkandet är att SFN ursprungligen utformats för att ge regeringen ytterligare en av flera möjligheter att föra förhandlingar med annan icke-statlig huvudman. Att förhandlingsuppgifterna för SFN skulle växla över tiden ligger alltså i sakens natur.

Utredningsmannen konstaterar i sitt betänkande att regeringen som statlig förhandlingspart kan välja mellan politiskt tillsatta personer på departementen, departementstjänstemän, särskilt tillkallade personer eller grupper av personer inom kommittéförordningens ram, sektorsmyndigheter eller SFN.

Sammanfattningsvis menar jag således att utredningsmannen i sin rapport endast bevisat vad som är känt, nämligen att regeringen har olika möjligheter att för statens räkning uppträda som förhandlingspart.

Vad som däremot inte fullt ut redovisats är vad regeringen skulle vinna på att avhända sig ett av dessa redskap.

Enligt min mening är i stället risken stor att staten - genom att sprida förhandlingsuppdragen på olika parter - går sämre rustad ut i förhandlingarna genom att möjligheterna till s.k. paketlösningar minskas. Om SFN läggs ned försvinner också en organisation som svarar för allt det arbete som ligger före och efter en avslutad förhandling.

De fördelar med en fast förhandlingsorganisation - som utredningsmannen i sin rapport vänder till nackdelar - väger enligt min mening alltså tungt.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

1. Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. C.
2. Beskattning av fåmansföretag. Fi.
3. Integriteten vid statistikproduktion. C.
4. Fasta Öresundsförbindelser. K.
5. Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. C.
6. Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. C.
7. Vidgad etableringsfrihet för nya medier. U.
8. UD:s presstjänst. UD.
9. Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. Fi.
10. Två nya treåriga linjer. U.
11. Hushållssparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. Fi.
12. Den regionala problembilden. A.
13. Mångfald mot enfald. Del 1. A.
14. Mångfald mot enfald. Del 2. Lagstiftning och rättsfrågor. A.
15. Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. K.
16. Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. Fi.
17. Risker och skydd för befolkningen. Fö.
18. SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. C.
19. Regionalpolitikens förutsättningar. A.
20. Tullregisterlag m.m. Fi.
21. Sätt värde på miljön - Sjöavgifter på svavel och klor. ME.
22. Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. U.
23. Parkeringsköp. Bo.
24. Statligt finansiellt stöd? I.
25. Rapporter till finansieringsutredningen. I.
26. Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. Fi.
27. Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. U.
28. Utbildningar för framtidens tandvård. U.
29. Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. U.
30. Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänster. I.
31. Statens mät- och provstyrelse. I.
32. Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. ME.
33. Reformerad inkomstbeskattning
 - Skattereformens huvudlinjer. Del 1.
 - Inkomst av kapital. Del 2.
 - Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3.
 - Bilagor, expertrapporter. Del 4. Fi.
34. Reformerad företagsbeskattning
 - Motiv och lagförslag. Del 1.
 - Expertrapporter. Del 2. Fi.
35. Reformerad mervärdesskatt m.m.
 - Motiv. Del 1.
 - Lagtext och bilagor. Del 2. Fi.
36. Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. Fi.
37. Utländska förvärv av Svenska företag - en studie av utvecklingen. I.
38. Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkan. Fi.
39. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. S.
40. Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. Fi.
41. Samerätt och sameting. Ju.
42. Det civila försvaret. Del 1.
 - Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. Fö.
43. Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. K.
44. Översyn av vapenlagstiftningen. Ju.
45. Standardiseringens roll i EFTA/EG - samarbetet. I.
46. Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. Fö.
47. Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. S.
48. Energiforskning för framtiden. ME.
49. Energiforskning för framtiden. Bilagor. ME.
50. Stiftelser för samverkan. U.
51. Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. Ju.
52. Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. ME.
53. Arbetstid och välfärd.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel A.
 - Arbetstid och välfärd. Bilagedel B. A.
54. Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. S.
55. Fungerande regioner i samspel. A.
56. Fiskprisregleringen och fiskeriadministrationen. JO.
57. DO och Nämnden mot etnisk diskriminering - de tre första åren.
58. Undantagandepensionärernas ekonomi. S.
59. Nominering av redovisingskonsulter. C.
60. Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. S.
61. Hälsohem. S.
62. Alternativa terapier i Sverige. S.
63. Värdering av alternativmedicinska teknologier. S.
64. Kommunalbot. C.
65. Staten i geografien. A.

Statens offentliga utredningar 1989

Kronologisk förteckning

66. Begreppet krigsmateriel. UD.
67. Levnadsvillkor i storstadsregioner. SB.
68. Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. SB.
69. Storstadsregioner i förändring. SB.
70. Storstädernas arbetsmarknad. SB.
71. Ny bostadsfinansiering. Bo.
72. Värdepappersmarknaden i framtiden. Fi.
73. TV - politiken. U.
74. Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. U.
75. Etisk granskning av medicinsk forskning. De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. U.
76. Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. S.
77. Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. S.
78. Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. S.
79. Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. K.
80. Förenklad handläggning hos HSAN m.m. S.
81. Ny generalklausul mot skatteflykt. Fi.
82. Nedsättning av energiskatter. ME.
83. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. ME.
84. Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. ME.
85. Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. Fö.
86. Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. Fö.
87. Skörde-skadeskydd för trädgårdsnäringen. JO.
88. Skadeförsäkringslag. Ju.
89. Översyn av lagen om pliktexemplar. U.
90. Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. U.
91. Statligt förhandlingsarbete. Fi.

Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

- Levnadsvillkor i storstadsregioner. [67]
- Storstadens partier och valdeltagande 1948-1988. [68]
- Storstadsregioner i förändring. [69]
- Storstädernas arbetsmarknad. [70]

Justitiedepartementet

- Samerätt och sameting. [41]
- Översyn av vapenlagstiftningen. [44]
- Den gravida kvinnan och fostret - två individer. Om fosterdiagnostik. Om sena aborter. [51]
- Skadeförsäkringslag. [88]

Utrikesdepartementet

- UD:s presstjänst. [8]
- Begreppet krigsmateriel. [66]

Försvarsdepartementet

- Risker och skydd för befolkningen. [17]
- Det civila försvaret. Del 1. [42]
- Det civila försvaret. Del 2. Författningstext. [42]
- Arméns utveckling och försvarets planeringssystem. [46]
- Civil personal i försvaret. Uppgifter och kompetens i freds- och krigsorganisationen. [85]
- Samhällets åtgärder mot allvarliga olyckor. [86]

Socialdepartementet

- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - kartläggning och bedömning. [39]
- Hjälpmedelsverksamhetens utveckling - Bilagor. [47]
- Rätt till gymnasieutbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar. [54]
- Undantagandepensionärernas ekonomi. [58]
- Huvudbetänkande från alternativmedicinkommittén. [60]
- Hälsöhem. [61]
- Alternativa terapier i Sverige. [62]
- Värdering av alternativmedicinska teknologier. [63]
- Att förebygga ALLERGI / överkänslighet. [76]
- Expertbilaga. Beskrivningar av ALLERGI / överkänslighet. [77]
- Statistikbilaga. Omfattning av ALLERGI / överkänslighet. [78]
- Förenklad handläggning hos HSAN m.m. [80]

Kommunikationsdepartementet

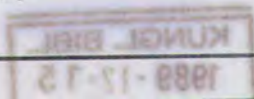
- Fasta Öresundsförbindelser. [4]
- Storstadstrafik 2 - Bakgrundsmaterial. [15]
- Storstadstrafik 3 - Bilavgifter. [43]
- Storstadstrafik 4 - Ytterligare bakgrundsmaterial. [79]

Finansdepartementet

- Beskattnings av fåmansföretag. [2]
- Särskild inkomstskatt för utländska artister m.fl. [9]
- Hushållsparandet - Huvudrapport från Spardelegationens sparundersökning. [11]
- Kostnadsutveckling och konkurrens i banksektorn. [16]
- Tullregisterlag m.m. [20]
- Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen. [26]
- Reformerad inkomstbeskattning
- Skattereformens huvudlinjer. Del 1. [33]
- Inkomst av kapital. Del 2. [33]
- Inkomst av tjänst, lagtext och kommentarer. Del 3. [33]
- Bilagor, expertrapporter. Del 4. [33]
- Reformerad företagsbeskattning
- Motiv och lagförslag. Del 1. [34]
- Expertrapporter. Del 2. [34]
- Reformerad mervärdesskatt m.m.
- Motiv. Del 1. [35]
- Lagtext och bilagor. Del 2. [35]
- Inflationskorrigerad inkomstbeskattning. [36]
- Det nya skatteförslaget - sammanfattning av skatteutredningarnas betänkanden. [38]
- Datorisering av tullrutinerna - slutrapport. [40]
- Värdepappersmarknaden i framtiden. [72]
- Ny generalklausul mot skatteflykt. [81]
- Statligt förhandlingsarbete. [91]

Utbildningsdepartementet

- Vidgad etableringsfrihet för nya medier. [7]
- Två nya treåriga linjer. [10]
- Censurlagen - en modernisering av biografförordningen. [22]
- Forskning vid de mindre och medelstora högskolorna. [27]
- Utbildningar för framtidens tandvård. [28]
- Samarbete kring klinisk utbildning och forskning inför 90-talet. [29]



Statens offentliga utredningar 1989

Systematisk förteckning

Professorstillsättning. En översyn av proceduren vid tillsättning av professorstjänst. [30]

Stiftelser för samverkan. [50]

TV - politiken. [73]

Forskningsetisk prövning. Organisation, information och utbildning. [74]

Etisk granskning av medicinsk forskning.

De forskningsetiska kommittéernas verksamhet. [75]

Översyn av lagen om pliktexemplar. [89]

Utvärdering av försöksverksamheten med treårig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. Första året. [90]

Jordbruksdepartementet

Fisk prisregleringen och fiskeriadministrationen. [56]

Skördeskadeskydd för trädgårdsnäringen. [87]

Arbetsmarknadsdepartementet

Den regionala problembilden. [12]

Mångfald mot enfald. Del 1. [13]

Mångfald mot enfald. Del 2.

Lagstiftning och rättsfrågor. [14]

Regionalpolitikens förutsättningar. [19]

Arbetsid och välfärd.

Arbetsid och välfärd. Bilagedel A.

Arbetsid och välfärd. Bilagedel B. [53]

Fungerande regioner i samspel. [55]

DO och Nämnden mot etnisk diskriminering

— de tre första åren. [57]

Staten i geografien. [65]

Industridepartementet

Statligt finansiellt stöd. [24]

Rapporter till finansieringsutredningen. [25]

Statens mät- och provstyrelse. [31]

Utländska förvärv av svenska företag - en studie av utvecklingen. [37]

Standardiserings roll i EFTA/EG - samarbetet. [45]

Civildepartementet

Rapport av den särskilde utredaren för granskning av hotbilden mot och säkerhetsskyddet kring statsminister Olof Palme. [1]

Integriteten vid statistikproduktion. [3]

Samordnad länsförvaltning. Del 1: Förslag. [5]

Samordnad länsförvaltning. Del 2: Bilagor. [6]

SÄPO - Säkerhetspolisens arbetsmetoder. [18]

Nominering av redovisningskonsulter. [59]

Kommunalbot. [64]

Bostadsdepartementet

Parkeringsköp. [23]

Ny bostadsfinansiering. [71]

Miljö- och energidepartementet

Sätt värde på miljön - miljöavgifter på svavel och klor. [21]

Miljöprojekt Göteborg - för ett renare Hisingen. [32]

Energiforskning för framtiden. [48]

Energiforskning för framtiden. Bilagor. [49]

Det statliga energiforskningsprogrammet - aktörer inom energisektorn. [52]

Nedsättning av energiskatter. [82]

Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. [83]

Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken. Energi och trafik. Bilagedel. [84]

KUNGL. BIBL.

1989-12-15

1988-12-12
KUNGL. BIBL.

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.