

Regeringens proposition

1979/80:124

om den centrala organisationen för rationalisering och ADB i statsförvaltningen;

beslutad den 13 mars 1980.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

TORBJÖRN FÄLLDIN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas statskontorets verksamhet mot bakgrund av förslag från utredningen om central rationalisering och ADB (SOU 1979:72). Statskontorets huvuduppgifter bör vara att fungera som utredningsorgan åt regeringen och att ge vägledning och stöd till myndigheterna i frågor om rationalisering, administrativ utveckling och ADB. I propositionen anges vidare hur förslag om investeringar i ADB inom statsförvaltningen skall prövas innan de blir föremål för beslut. Omorganisation av statskontoret förutsätts hinna genomföras till den 1 januari 1981.

I propositionen begärs slutligen anslag till statskontoret för budgetåret 1980/81.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1980-03-13

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Mundebo, Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Krönmark, Burenstam-Linder, Johansson, Wirtén, Holm, Andersson, Boo, Winberg, Adelson, Danell och Petri.

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om den centrala organisationen för rationalisering och ADB i statsförvaltningen

1 Inledning

I den svenska statsförvaltningen utförs verksamheten enligt statsmakternas riktlinjer till största delen av myndigheter som är fristående från regeringen. Myndigheterna är inom ramen för gällande författningar, avtal m. m. ansvariga för den verksamhet som de har anförtrott. Ansvar avser inte bara att myndighetens sakverksamhet skall bedrivas på ett korrekt sätt. Myndigheterna ansvarar också för att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt. I allmänna verkstadgan (1965:600 med senare ändringar) som i tillämpliga delar gäller för alla statsmyndigheter föreskrivs att verksamheten skall bedrivas så enkelt, snabbt och ekonomiskt som är möjligt utan att säkerheten eftersätts. Det åligger myndighetens chef att verka för förenklingar och förbättringar i arbetets planläggning och utförande.

Genom förordningen (1975:567, ändrad 1976:121 och 1977:601) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen (rationaliseringsförordningen) åläggs varje myndighet att vidtaga de åtgärder som behövs för att verksamheten inom myndighetens ansvarsområde skall kunna bedrivas så rationellt som möjligt.

Regering och riksdag beslutar om omfattning, inriktning och resurser för myndigheternas verksamhet. Statsmakterna har också det yttersta ansvaret för att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt. Riksdagen följer dessa frågor bl. a. genom den allmänna politiska bevakningen av förvaltningen och genom riksdagsrevisorernas verksamhet.

Regeringen söker på olika sätt främja effektiviteten i statsförvaltningen, bl. a. genom att ta initiativ till rationaliseringar. Ett betydelsefullt instrument härför är budgetprocessen. Grundmaterialet i denna är myndigheternas anslagsframställningar. I budgetprocessen avgörs hur resurserna skall delas

mellan olika verksamheter. Syftet är därvid att så effektivt som möjligt tillgodose medborgarnas gemensamma behov. Med effektivitet avses både att statsverksamheten skall vara inriktad på angelägna arbetsuppgifter och att den skall utföras på ett rationellt sätt. I budgetprocessen framkommer och behandlas ofta uppslag till rationaliseringar och andra förändringar.

För att undersöka möjligheterna till mer vittgående rationaliserings- och effektiviseringsarbete använder regeringen ofta kommittéer och särskilda utredare. Inriktningen av kommittéernas arbete styrs med direktiv av regeringen.

Regering och riksdag har vidare inrättat ett antal centrala administrativa expertmyndigheter som på olika sätt medverkar i arbetet att höja effektiviteten i statsförvaltningen. Riksrevisionsverket (RRV) bedriver förvaltningsrevision. Denna syftar till att identifiera förekommande effektivitetsbrister och till att initiera åtgärder från myndigheternas sida för att lösa problemen. Förvaltningsrevisionen tar emellertid inte del i arbetet med att utforma lösningar eller att genomföra förändringar. Statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) är rationaliseringsorgan med resurser specialiserade på rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen resp. inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Vid sidan av dessa finns även vissa sektorinriktade organ vars uppgifter delvis faller inom området rationalisering och administrativ utveckling. Som exempel kan nämnas domstolsverket och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON).

I det följande behandlas sådana frågor om rationalisering och administrativ utveckling, inberäknat användning av automatisk databehandling (ADB), vilka bör ankomma på för statsförvaltningen gemensamma organ. Inom den civila statsförvaltningen ankommer dessa frågor f. n. till största delen på statskontoret. Motsvarande frågor rörande försvarsdepartementets verksamhetsområde har nyligen behandlats (prop. 1978/79:100 bil. 7, FöU 1978/79:23, rskr 1978/79:327 samt prop. 1979/80:100 bil. 7).

I prop. 1979/80:100 (bil. 11 s. 14) har regeringen föreslagit riksdagen att, i avvaktan på särskild proposition i ämnet, till statskontoret för budgetåret 1980/81 beräkna ett förslagsanslag av 57 600 000 kr. Jag anhåller att nu få ta upp även denna fråga.

2 Gällande organisation

2.1 Statskontorets tillkomst och viktigare institutionella förändringar

De organ som under 1950-talet hade till uppgift att centralt svara för rationaliseringsverksamhet inom statsförvaltningen var i första hand statens organisationsnämnd och statskontoret. Statens organisationsnämnd skulle genom systematiska organisationsundersökningar verka för effektivisering av den statliga förvaltningen. Nämndens verksamhetsområde omfattade hela statsförvaltningen inkl. försvaret. Statskontoret var ett allmänt utrednings-

och remissorgan som från förvaltningsmässiga, organisatoriska och ekonomiska synpunkter granskade myndigheternas anslagsframställningar eller av kommittéer framlagda organisationsförslag. I remissutlåtanden kunde statskontoret föreslå olika åtgärder i rationaliserings- och besparings syfte.

I prop. 1960:126 föreslogs en ny organisation för den centrala rationaliseringsverksamheten. I propositionen uttalades att ett samspel mellan den egentliga rationaliseringsverksamheten och en på väsentliga frågor inriktad remissverksamhet var av värde. Därmed framstod det som naturligt att till ett organ föra samman statskontoret och statens organisationsnämnd. Uppgiften för rationaliseringsorganet skulle omfatta rationaliseringsverksamhet inom hela statsförvaltningen samt dessutom en på rationaliserings- och besparingsfrågor inriktad remissverksamhet. Från det gamla statskontoret överfördes vidare de tryckeritekniska ärendena. Den nya organisationen trädde efter riksdagens beslut i kraft den 1 juli 1961.

Härefter har successivt vid olika tillfällen vidtagits förändringar i fråga om statskontorets uppgifter och inriktning.

Efter förslag i prop. 1963:85 tilldelades statskontoret vissa centrala uppgifter gällande användningen av ADB inom statsförvaltningen och anskaffning av datamaskiner. Häri ingick bl. a. samordning i fråga om anskaffning och användning av datamaskinutrustning. Efter förslag i prop. 1965:42 vidgades statskontorets samordningsuppgift i fråga om anskaffning av datamaskiner till att även omfatta den högre utbildningens och forskningens områden. Den dataadministrativa verksamheten vid statskontoret stärktes samtidigt.

För att underlätta samordningen när det gäller anskaffning och utnyttjande av ADB-utrustning beslutade riksdagen efter förslag i prop. 1968:48 att centralisera anskaffningen av sådan utrustning till statskontoret. Vidare inrättades den 1 juli 1969 statens datamaskinfond för finansiering av köp av ADB-utrustning.

Statskontorets rationaliseringsverksamhet avsåg i princip hela statsförvaltningen. Efter förslag i prop. 1968:35 bildades försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) genom att den militära enheten bröts ut ur statskontoret.

Efter förslag i prop. 1969:60 bildades år 1969 Statskonsult AB, ett statligt konsultföretag för rationalisering inom statsförvaltningen. Statskontoret hade i successivt minskande grad kunnat verka som konsult åt de statliga myndigheterna. Skälen härtill var de växande kraven på samordningsinsatser och att utrymme behövde skapas för större utredningar av funktionell och horisontell natur. Statskonsult AB övertog bl. a. delar av statskontorets konsultinriktade verksamhet.

Omfattningen och inriktningen av statskontorets verksamhet har även påverkats av tillkomsten av AB Allmänna Förlaget år 1969 och av datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) år 1970. Vidare har vissa verksamheter förts över till andra myndigheter. Sålunda fördes fond- och kameralförvaltningen vid fondbyrån med redovisningscent-

ral och revisionskontor över till kammarkollegiet år 1973 och frågor rörande samdistributionsrabatt till dagstidningar fördes över till presstödsnämnden år 1976.

Sedan år 1968 svarar statskontoret för kanslifunktionen åt statsförvaltningens centrala förslagsnämnd (SCFN). Sedan år 1974 finns ett standardiseringsråd för ADB-frågor vid statskontoret.

Det bör framhållas att de statliga affärsverken inte är inordnade i den centraliserade anskaffningen av ADB-utrustning. Statskontoret genomför normalt heller inte rationaliseringsundersökningar vid affärsverken.

2.2 Verksamhet och organisation

Statskontoret är central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen utom den del som hör till försvarsdepartementet. Enligt instruktionen (3 §) åligger det statskontoret att bl. a.

- ta initiativ till rationaliseringsåtgärder och svara för erforderlig samordning av rationaliseringsverksamheten
- planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra eller medverka till rationaliseringsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar
- anordna och medverka vid utbildning av personal för rationaliseringsverksamhet
- även i övrigt, såsom genom upplysning och rådgivning, verka för förenklingar och kostnadsbesparingar inom statsförvaltningen
- svara för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom statsförvaltningen
- förvalta statens datamaskinfond.

Statskontoret disponerar f. n. omkring 65 milj. kr. och knappt 300 personår för sin verksamhet. Denna är indelad i två program, nämligen Rationalisering och Förvaltning av statens datamaskinfond. Dessutom förekommer viss verksamhet som inte är programbunden. I tabell 1 redovisas utgifternas fördelning på program m. m. samt vissa inkomster.

Av tabellen framgår att omkring 90 % av utgifterna har avsett rationaliseringsverksamhet och ca 10 % förvaltningen av statens datamaskinfond. Bland de inte programbundna verksamheterna har de senaste åren särskilda kostnader i samband med införande av generellt löneuträkningsystem för statsförvaltningen (SLÖR) dominerat. Statskontoret har varit interimistisk huvudman för SLÖR. Detta ansvar överförs dock den 1 juli 1980 på statens personalpensionsverk, som samtidigt byter namn till statens löne- och pensionsverk.

Programmet Rationalisering är indelat i fyra delprogram, nämligen Samordning, Utbildning, information och rådgivning, Rationaliseringsutredningar samt Administration.

Rationaliseringsarbetet bedrivs i huvudsak i form av projekt. Det

Tabell I. Utgifter och inkomster vid statskontoret. Milj. kr.

Program m. m.	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
<i>Utgifter</i>			
Rationalisering	50,2	58,0	58,7
Förvaltning av statens datamaskinfond	4,6	5,7	5,8
Övrigt	0,3	0,4	2,2
Blanketter m. m.	(0,2)	(0,3)	(0,3)
Särskilda kostnader för införande av SLÖR ¹	(-)	(-)	(1,8)
Administration av förslagsverksamhet	(0,1)	(0,1)	(0,1)
Summa	55,1	64,1	66,7
<i>Inkomster</i>			
Ersättning för förvaltning av statens datamaskinfond	4,6	5,7	5,8
Tillskott från anslaget viss rationaliseringsverksamhet	1,5	2,9	0,1
Tillskott avseende LIBRIS ²	2,9	3,8	7,0
Tillskott från miljödatanämnden	1,9	2,5	2,1
Övrigt	2,6	0,5	1,0
Summa	13,5	15,4	16,0
Summa totalt	41,6	48,7	50,7

¹ Generellt löneuträkningssystem för statsförvaltningen.

² ADB-system för de vetenskapliga biblioteken.

projektbundna rationaliseringsarbetet ingår i delprogrammet Rationaliseringsutredningar. Omkring hälften av statskontorets ekonomiska resurser och drygt en tredjedel av verkets personalresurser används inom detta delprogram.

Omkring 50 projekt är ständigt under arbete. Omkring 30 projekt slutförs och ungefär lika många nya tillkommer årligen. Utredningsuppdrag lämnas av regeringen, kommittéer och myndigheter. Ungefär 80 % av arbetsvolymen utgörs av utredningar där uppdrag har lämnats av regeringen eller kommittéer. Uppdrag från myndigheter motsvarar mindre än 10 % av arbetsvolymen. Resterande projektarbete initieras av statskontoret och avser bl. a. metodarbete. De tio största projekten tar i anspråk ca 75 % av resurserna inom delprogrammet Rationaliseringsutredningar. Det stora flertalet projekt slutförs på relativt kort tid, men några få stora projekt är under arbete länge. Den genomsnittliga projekttiden är något kortare än två år. 35 à 40 % av antalet projekt avser en viss myndighet. Övriga, dvs. 60 à 65 %, avser flera myndigheter eller är gemensamma för statsförvaltningen. Sistnämnd typ av projekt tar i anspråk ca 80 % av resurserna. Statskontoret är huvudansvarigt för drygt hälften av projekten. För något mindre än

hälften av projekten är en annan myndighet huvudansvarig. I några få fall är ansvaret delat mellan statskontoret och annan myndighet.

Omkring hälften av statskontorets insatser med egen personal i projekten avser allmän utredningsverksamhet. I övrigt arbetar verkets personal med projektledning och projektadministration samt problemorienterat ADB-arbete. Sammantaget medverkar statskontoret med omkring 100 personår i projektarbete. Dessutom anlitar verket konsulter för sådant arbete till en kostnad av omkring 10 milj. kr. Detta motsvarar omkring 40 personår. Konsulter anlitas i första hand för ADB-anknutet arbete.

Statskontorets andra program, Förvaltning av statens datamaskinfond, sammanhänger med att anskaffningen av ADB-utrustning inom statsförvaltningen är centraliserad till statskontoret. Verket köper, hyr och säljer ADB-utrustning. Utrustningen redovisas på statens datamaskinfond. Användarmyndigheterna betalar avgifter för utrustningen och ersätter statskontoret för dess administrationskostnader. Årligen anskaffas utrustning för 100–150 milj. kr. Statskontoret avsätter ca 40 personår för anskaffning och förvaltning av statens ADB-utrustning.

Statskontoret yttrar sig årligen över omkring 100 remisser från regeringen och några tiotal remisser från myndigheter och organisationer. Sex à sju personår används för ändamålet. Omkring hälften av insatsen avser 10 à 20 större remisser från regeringen av kommittébetänkanden.

I organisatoriskt hänseende leds statskontoret av en styrelse. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Vice ordförande är chefen för riksrevisionsverket. Därutöver finns minst sju andra ledamöter som regeringen utser särskilt samt två personalföreträdare.

Generaldirektören är chef för statskontoret. Närmast under denne finns en överdirektör som är generaldirektörens ställföreträdare. Dessa två utgör gemensamt verksledningen.

Verket är organiserat i tre sektorinriktade utredningsavdelningar, en teknisk avdelning, en planerings- och utbildningsavdelning samt en administrativ byrå. Härutöver finns tills vidare vid sidan av avdelningsorganisationen en särskild utredningsgrupp. Verksamheten vid statskontoret utförs således i sju arbetsenheter. Den organisatoriska uppbyggnaden framgår av en tabell vilken som bilaga (bil. 1) bör fogas till protokollet i detta ärende.

Statskontorets utredningsverksamhet handhas främst inom de tre utredningsavdelningarna. Var och en av dessa svarar för utredningar på vissa departements verksamhetsområden. Utredningsorganisationen arbetar alltså sektorinriktat. Den tekniska avdelningen handhar främst anskaffning av datamaskinutrustning och förvaltar statens datamaskinfond. Vid avdelningen bedrivs vidare kontors- och blanketteknisk rådgivning. Planerings- och utbildningsavdelningen handhar bl. a. frågor av övergripande natur rörande planering av statskontorets verksamhet och samordning av denna med rationaliseringsverksamheten i övrigt inom statsförvaltningen. Administrativa byrån handhar statskontorets centrala personal- och ekonomiadmini-

stration, allmänna kansligöromål samt bibliotekstjänsten. Den särskilda utredningsgruppen handhar vissa sektorövergripande utredningar.

Statskontorets personalstyrka uttryckt i faktiskt uppnådda personår och dennas fördelning på program framgår av tabell 2. Antalet anställda är något större på grund av förekommande deltidstjänstgöring.

Tabell 2. Personal vid statskontoret. Personår

Program m. m.	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Rationalisering	248	254	240
Förvaltning av statens datamaskinfond	35	38	37
Övrigt	1	0	1
Summa	284	292	278

Av tabellen framgår att personalstyrkan vid statskontoret, uttryckt i personår, har varit i huvudsak oförändrad under senare år. De faktiska personalresurserna motsvarar f. n. ca 280 personår. Omkring 85 % av personalresurserna har direkt och indirekt använts inom programmet Rationalisering och ca 15 % avser Förvaltning av statens datamaskinfond. Av personalstyrkan utgörs omkring 200 av handläggare och 80 av övrig personal.

Personalomsättningen vid statskontoret uppgår till 15 à 20 % per år. Omsättningen är högre bland utredande personal med begränsad erfarenhet. Bland högre tjänstemän är omsättningen låg. Rekrytering till de lägre utredande tjänsterna sker till stor del utifrån, medan i allt väsentligt intern rekrytering sker till de högre tjänsterna.

2.3 Rationaliseringsförordningen m. m.

Den i det föregående (avsnitt 1) nämnda rationaliseringsförordningen (1975:567), som trädde i kraft den 1 juli 1975, reglerar bl. a. myndigheternas relationer till statskontoret, DAFA och Statskonsult AB. Myndigheterna åläggs att samråda med statskontoret i rationaliseringsfrågor som är av större omfattning eller av principiell betydelse. Föreskrift lämnas även om att myndighet skall samråda med statskontoret i fråga som avser anlitandet av privat servicebyrå för drift av ADB-system.

I sammanhanget bör nämnas att monopolutredningen (B 1977:08) har prövat frågan om särställning för vissa myndigheter och företag vid leveranser till staten. I delbetänkandet (SOU 1978:48) Konkurrens på lika villkor föreslogs att Statskonsult AB:s särställning i fråga om vissa rationaliseringsuppdrag för civila statsmyndigheter skulle upphävas. Riksdä-

gen (prop. 1978/79:134, FiU 1979/80:6, rskr 1979/80:45) har sedermera beslutat att särställningen skall upphöra den 1 juli 1980. Detta kommer att föranleda en ändring av rationaliseringsförordningen.

I delbetänkandet (Ds B 1979:1) Datakonkurrens föreslår monopolutredningen bl. a. att DAFA:s särställning i fråga om uppdrag avseende utveckling och drift av ADB-system skall upphävas. Utredningen lämnar även förslag till vissa ändringar i rationaliseringsförordningen som följer av dess övriga förslag. Betänkandet har remissbehandlats men har ännu inte föranlett något ställningstagande från regeringens sida.

3 Skäl för omprövning

Flera förhållanden gör att det finns skäl att överväga vilka uppgifter de centrala rationaliseringsorganen inom den civila delen av statsförvaltningen, främst statskontoret, bör ha i framtiden samt behovet av eventuella organisatoriska förändringar. Dessa förhållanden kan grovt delas upp i dels förändringar i de allmänna förutsättningarna för rationalisering och administrativ utveckling i statsförvaltningen, dels problem och svårigheter med nuvarande uppgifter och organisation.

3.1 Ändrade förutsättningar

Efterkrigstiden har fram till början av 1970-talet präglats av en snabb ekonomisk tillväxt. Statens och kommunernas åtaganden har under denna tid vidgats till allt fler områden samtidigt som ambitionsnivån höjts på nästan alla områden. Denna utveckling har inneburit en kraftig utbyggnad av statsförvaltningen och den offentliga verksamheten i övrigt.

Rationaliseringsorganens arbete har helt naturligt till största delen varit inriktat på att lösa problem som sammanhänger med en expanderande förvaltning. Detta har även påverkat valet och utformningen av organisatoriska lösningar och administrativa förfaranden liksom också sättet att bedriva rationalisering och administrativt utvecklingsarbete.

Vi står nu dock inför en delvis ny ekonomisk situation. Statsmakternas strävanden att bl. a. fullgöra gjorda åtaganden, hålla uppe sysselsättningen och underlätta en strukturell omvandling av vårt näringsliv har lett till stora underskott i statsbudgeten de senaste åren. Detta underskott måste successivt nedbringas. Av detta följer att den offentliga verksamheten inte kan tillåtas fortsätta att expandera i samma takt som tidigare.

Den nya situationen innebär givetvis att förutsättningarna för rationaliseringsarbetet delvis ändras. Resurser för nya åtaganden inom den statliga sektorn måste i ökad utsträckning skapas genom omprioritering av tidigare åtaganden och omfördelning av resurser inom och mellan olika verksamheter. Sådana rationaliseringsinsatser som innebär minskad resursförbrukning för en verksamhet är i detta läge givetvis synnerligen angelägna. Det innebär

att inriktningen på de uppdrag som ges framöver avseende rationalisering och administrativ utveckling kan komma att förändras i jämförelse med tidigare. Vidare torde också organisationslösningar, administrativa förfaranden och sättet att bedriva rationalisering och administrativ utveckling påverkas av att förändringar i statsförvaltningen inte är kopplade till en expansion av verksamheten och därmed sammanhängande personalökning. Här berörda frågor har nyligen behandlats av förvaltningsutredningen i betänkandet Förnyelse genom omprövning (SOU 1979:61). Betänkandet har remissbehandlats och överväganden i dessa frågor pågår f. n. inom regeringskansliet.

Ett annat förhållande som starkt påverkat och kommer att påverka de centrala rationaliseringsorganens arbete är den snabba utvecklingen av nya administrativa tekniker och hjälpmedel. Denna utveckling är i hög grad förknippad med användning av ADB och andra nya teknologier (mikrofilm, modern reprografiutrustning m. m.). Arbetet under 1960- och 1970-talen har präglats av datorisering av flertalet personalmässigt tunga förvaltningssektorer. I många fall har det skett inom ramen för mycket stora projekt som inneburit utveckling och införande av enhetliga, för hela landet gemensamma ADB-system.

Datoriseringen väntas fortsätta. Den torde dock i flera avseenden få ändrad karaktär. Nya former av datateknik (system- och programvara m. m.) och ADB-utrustning har möjliggjort nya lösningar, ofta baserade på användning av mindre och fysiskt spridda datorer. Inom redan datoriserade verksamheter väntas utvecklingen innebära dels successiva förändringar av utvecklings- och driftfunktionerna, dels datorisering av ytterligare funktioner. Bl. a. väntas de s. k. kontorsfunktionerna (utskrift, kontrolläsning, kopiering, diarieförening, arkivering m. m.) genomgå stora förändringar.

Förutsättningarna för rationalisering och administrativ utveckling har också förändrats som en följd av utvecklingen vad gäller de anställdas rätt och möjligheter till inflytande på verksamheten och den egna arbetssituationen. Genom lagstiftning (MBL m. m.) och avtal, främst medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S), har de anställdas rätt och möjligheter att delta i och påverka myndigheternas planering, rationalisering och administrativa utveckling reglerats. Ett mer renodlat partsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagarna har etablerats. För statsförvaltningens del har förändringarna bl. a. lett till omorganisation av de statliga myndigheterna för personalfrågor o. d. Inrättandet av ett statens arbetsgivarverk den 1 januari 1979 bör här särskilt nämnas.

Inträffade och väntade förändringar av nämnda slag gör det angeläget att pröva vilka uppgifter rationaliseringsorganisationen på central nivå bör ha och om organisationen är väl ägnad att bidra till att styra utvecklingen i önskvärda banor.

3.2 Problem med gällande organisation

Nuvarande organisatoriska lösning med många av de centrala myndighetsuppgifterna för rationalisering, administrativ utveckling och ADB samlade inom statskontoret har flera fördelar och fungerar i många avseenden väl. Bl. a. undviks en rad av de besvärliga gränsdragningsfrågor och kompetensproblem som kan uppstå om vissa uppgifter bryts ut och förläggs till andra befintliga eller nya organ. För myndigheterna torde nuvarande ordning vara enkel och praktisk.

Det finns dock en del problem och svagheter med nuvarande lösning. De uppgifter som instruktionsenligt åligger statskontoret är synnerligen omfattande. Verksamhetsområdet omspannar i princip hela den civila statsförvaltningen. Det är också komplicerat i den meningen att det präglas av fortlöpande förändringar vad gäller formerna för arbetets bedrivande, arbetsmetoder, tekniska hjälpmedel m. m. Inte minst på ADB-området och det kontorstekniska området går utvecklingen snabbt. Lösningarna på de frågor statskontoret arbetar med får i många fall dessutom, särskilt när det gäller organisationsutredningar, genomgripande konsekvenser för myndigheters organisation och arbetsformer och kan därigenom ibland bli kontroversiella.

Vissa av statskontorets uppgifter är svåra att förena. Som centralmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen skall statskontoret bl. a. ta initiativ till samt bevaka rationaliserings- och samordningsfrågor i samband med organisationsförändringar, utveckling av ADB-system och annat administrativt utvecklingsarbete. Statskontoret har också till uppgift att planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar. Denna medverkan i myndigheternas rationaliseringsarbete är värdefull på flera sätt både för de av arbetet direkt berörda myndigheterna och för statskontoret. Bl. a. tillförs statskontoret praktiska erfarenheter som är till nytta i verkets verksamhet på andra håll. Å andra sidan kan medverkan i konkreta projekt i vissa fall medföra att verket samtidigt är verkställande, samordnande och granskande organ, vilket kan medföra avvägningsproblem och rollkonflikter för verket.

Det förhållandet att statskontoret även aktivt medverkar i rationaliserings- och ADB-projekt hos olika myndigheter kan vidare helt naturligt medföra att sådan medverkan prioriteras på bekostnad av för statsförvaltningen gemensamma och övergripande frågor. Tendensen att prioritera medverkan i myndighetsinriktade eller på liknande sätt avgränsade projekt kan förstärkas bl. a. av att tidsramarna för sådana projekt är snäva. Därtill kommer att myndigheterna ofta själva har begränsad tillgång på personal med tillräcklig kunskap och erfarenhet i fråga om rationalisering och ADB. Statskontoret kan därigenom tvingas avsätta en större del av sina resurser i sådana projekt än vad som från andra synpunkter vore önskvärt.

Nämnda förhållanden motiverar en prövning av statskontorets uppgifter och roll och därmed av den centrala organisationen för rationalisering, administrativ utveckling och ADB i statsförvaltningen. Som underlag för prövningen har dessa frågor utretts i särskild ordning.

4 Utredningen om central rationalisering och ADB i statsförvaltningen

Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 januari 1979 tillkallade jag en särskild utredare¹ för att se över organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB i statsförvaltningen. Utredningsuppdraget, som bedrevs under benämningen utredningen om central rationalisering och ADB, har redovisats i betänkandet (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen. Betänkandet överlämnades i slutet av oktober 1979 till mig och har därefter remissbehandlats. I det följande (avsnitt 4.1–4.3 samt bilaga 2) redovisas huvudpunkterna i betänkandet.

4.1 Problemdiskussion

I direktiven till utredningen anförs i huvudsak fem motiv för en översyn av statskontorets uppgifter och roll vad gäller rationalisering och ADB. Utredningen diskuterar (kap. 4–8) frågor med anknytning till dessa fem problemområden. Jag redovisar här endast huvudpunkterna. Utredningens egen sammanfattning av problemdiskussionen bör som bilaga (bil. 2, avsnitt 1) fogas till protokollet i detta ärende.

Utredningen behandlar de *avvägningsproblem och rollkonflikter* som kan uppstå under sex rubriker, nämligen Initiativ, Samordning, Rationaliseringsutredningar, Anskaffning av datamaskiner m. m., Metodförbättring och Granskning. Det åligger statskontoret särskilt att ta *initiativ* till rationaliseringsåtgärder, vilket i praktiken innebär att statskontoret på eget initiativ bedriver metodförbättringsarbete samt verkar för att regeringen skall lämna direktiv till en rationaliseringsundersökning vid en viss myndighet. Formella och praktiska skäl begränsar statskontorets möjligheter att fullfölja initiativskyldigheten. Av det skälet anses någon verklig rollkonflikt eller något verkligt avvägningsproblem inte föreligga mellan initiativskyldigheten och statskontorets övriga uppgifter.

Med *samordning* avser utredningen en självständig aktivitet som riktar sig mot verksamhet vid andra myndigheter. Med denna snäva avgränsning och med den låga ambitionsnivå som statskontoret bedriver samordningen bör rollkonflikter inte uppkomma. Avvägningsproblem avseende omfattningen

¹ Generaldirektören Ingvar Widén. Sekreterare har varit byråchefen Åke Hjalmarsson.

av samordningsinsatserna kan dock självfallet alltid uppkomma.

En av statskontorets huvudsakliga uppgifter är att genomföra *rationaliseringsutredningar*. Skilda tolkningar av utredningarnas mål och inriktning kan medföra konflikter mellan statskontoret och sakansvariga myndigheter. För statskontoret uppkommer dessutom avvägningsproblem i rationaliseringsarbetet beroende på konflikter mellan rollen som statens rationaliseringsorgan och som konsult.

Statskontoret skall samordna *anskaffningen av datamaskiner*. Genom att ADB i stor utsträckning används som instrument för rationalisering leder rationaliseringsutredningar ofta till anskaffning av datamaskinutrustning. Enligt utredningens mening bör därför en rollkonflikt föreligga mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att anskaffa datamaskinutrustning.

Statskontoret bedriver viss *metodförbättring*. Utredningen anser inte att det råder någon principiell rollkonflikt mellan metodförbättring och löpande rationaliseringsarbete. Förhållandet anges snarare vara det motsatta. Däremot kan avvägningsproblem uppkomma när det gäller att avgöra hur stor del av resurserna som skall satsas på metodarbete. Både efterfrågestyrningen och den resursmässiga styrningen behöver förbättras.

Statskontoret *granskar* utredningar och rationaliseringsförslag. Då statskontoret kan ha medverkat i utformningen av dessa uppstår en jävsituation. Samma förslag kan dessutom granskas vid olika tillfällen på uppdrag av myndighet och senare av regeringen. Härigenom kan statskontoret komma i en rollkonflikt.

Utredningen diskuterar vidare hur lag och avtal om *medbestämmande* kan påverka olika faser i en rationaliseringsprocess. Det konstateras att bearbetade erfarenheter av de effekter som ändringarna på arbetsrättens område har medfört saknas. Behovet av en arbetsgivarpolicy i rationaliseringsfrågor är enligt utredningen stort. Utredningen bedömer dock att anspråken från myndigheterna på medverkan från statskontoret knappast blir större, att möjligheterna för statskontoret att verka inom myndigheterna kan begränsas eller försvåras och att kalendertiden för rationaliseringsundersökningar kan öka utan att den totala resursåtgången behöver öka.

Uttalanden i propositionen om *användningen av ADB* i statsförvaltningen bedöms påtagligt påverka innehållet i och förutsättningarna för ett centralt rationaliseringsorgans arbete på ADB-området. Det gäller främst uppgifter och riktlinjer för:

- Granskning av större och viktigare ADB-investeringar inför regeringens och riksdagens beslut
- Medverkan i projekt avseende utredning av ADB-system
- Råd och vägledning om användning av smådatorer och andra hjälpmedel
- Initiering, samordning och informationsspridning om insatser på metodområdet

- Samordning av ADB-användningen, bl. a. i samband med spridning (decentralisering) av datordrift.

De delvis nya ADB-uppgifterna tillsammans med övriga centrala rationaliseringsuppgifter bör enligt utredningen påverka den organisatoriska strukturen för hur dessa uppgifter bäst skall lösas.

Utredningen tar också upp förvaltningsutredningens förslag om *omprövning av statlig verksamhet*. Utredningen föreslår att statskontoret på olika sätt skall medverka i översyns- och omprövningsarbetet.

Utredningen behandlar även vissa *personalfrågor* vid statskontoret. För att de anspråk som riktas mot verket skall kunna tillgodoses bör kompetens och kvalifikationer förstärkas hos utredare och projektledare. Bl. a. bör högre tjänstemän ta aktivare del i projektarbetet samt rörligheten bland dessa tjänstemän ökas. Vidare måste erfarna och kompetenta utredare och projektledare anställas.

4.2 Centrala myndighetsuppgifter avseende rationalisering och ADB

Utredningens egen sammanfattning av sina överväganden och förslag i denna del bör som bilaga (bil. 2, avsnitt 2) fogas till protokollet i detta ärende. I korthet innebär de följande.

De statsfinansiella utsikterna medför att rationaliseringsverksamheten bör inriktas mot realiserbara besparingar. Stora förvaltningsmyndigheter kan själva eller med hjälp av konsulter klara även större projekt rörande rationalisering och administrativ utveckling. För att genomföra riktigt stora rationaliserings- eller ADB-projekt torde de emellertid behöva kvalificerat stöd utifrån. Små och medelstora myndigheter har i regel små egna resurser för rationalisering. Normalt kan endast enklare åtgärder genomföras. Dessa myndigheter behöver avsevärt stöd utifrån för att kunna klara mer omfattande rationaliseringsprojekt.

De centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB bör vara följande:

a) Rationaliseringsutredningar

En precisering av effektivitetsbegreppet bör ske och förslag härom lämnas. Statskontoret bör särskilt verka för effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar och i första hand bevaka statsmakternas intresse. Det innebär att verket har en särskild *myndighetsroll*. Uppdrag från myndigheter bör ej utföras. Statskontoret bör upprätthålla en förteckning över aktuella rationaliseringsuppdrag och föreslå regeringen att dessa utförs. Statskontoret bör vidare medverka vid intensifierad omprövning av statlig verksamhet i enlighet med förvaltningsutredningens förslag.

Statskontoret bör medverka i projekt på ett sådant sätt att verket kan ta fullt ansvar för arbetet. Arbetsformen bör vara sådan att projekten kan

genomföras med en så koncentrerad resursinsats som möjligt och på så kort tid som möjligt. Beredskapen att ta nya uppdrag och förutsättningarna att kunna medverka i flera projekt ökar därmed.

b) Anskaffning av datamaskiner

Anskaffningen av ADB-utrustning skall ske centralt, antingen vid statskontoret eller vid ett fristående organ. Rollkonflikter kan uppstå i båda fallen. Främst praktiska skäl bör avgöra valet av organisatorisk lösning.

c) Metodförbättring

Ett visst mått av arbete med att ta fram och förbättra metoder o. d. är nödvändigt i rationaliseringsarbete och systemutveckling. För metodförbättring som syftar till att lösa problem inom flera projekt i den egna organisationen bör en resursram på 2 % av verkets anslagsmedel avsättas. En plan för metodförbättring av detta slag bör årligen tillställas regeringen.

För metodförbättringsarbete avseende stöd till alla myndigheter i statsförvaltningen bör en rådgivande delegation inrättas. Sådan metodförbättring bör ske i samarbete med andra myndigheter och delfinansieras av samarbetspartnern. För planeringen av sådan metodförbättring bör för statskontorets del t. v. gälla en kostnadsram på 5 milj. kr. per budgetår.

d) Granskning

Statskontoret granskar rationaliseringsförslag genom remiss- och samrådsyttranden. En rollkonflikt eller jävsituation kan uppstå då statskontoret tidigare medverkat i ett rationaliseringsuppdrag och verket bör i sådana fall avstå från att avge yttrande.

En särskild granskningsfunktion bör finnas för granskning av viktigare ADB-investeringar m. m. i statsförvaltningen.

e) Övriga uppgifter

Behovet av *samordning* bör beaktas inom ramen för statskontorets huvudsakliga arbetsuppgifter (punkt a–d). Samordning som en självständig uppgift bör åvila statskontoret endast beträffande vissa frågor, t. ex. information för databearbetning, datakommunikation samt standardiseringsfrågor inom ADB-området.

Statskontoret bör vidare genom rådgivning inom ADB-området öka stödet till myndigheterna. Statskontoret bör starkt begränsa sin verksamhet inom det kontorstekniska området och avveckla kompetensen i fråga om utrustning för flexitid, kontorsoffset samt blankett- och dokumentteknik. Dessa uppgifter kan i vissa fall överföras till andra myndigheter med motsvarande kompetens. Verket bör dock bevaka utvecklingen av den mest

avancerade kontorstekniska utrustningen framför allt om ADB-inslaget i den är betydande.

4.3 Organisation m. m.

Utredningens egen sammanfattning av sina överväganden och förslag rörande organisations- och personalfrågor bör som bilaga (bil. 2, avsnitt 3) fogas till protokollet i detta ärende. Huvudpunkterna i den är följande.

Den planerade funktionen för granskning av ADB-investeringar förläggas till ett fristående organ, dvs. ett organ som inte deltar i systemutvecklingsarbete. Utredningen analyserar olika lösningar vad gäller ett sådant organs uppgifter och roll. Utredningen anser att uppgifterna bör begränsas till i första hand granskning av statliga ADB-investeringar och föreslår att ett granskningsorgan benämnt statens ADB-råd inrättas. ADB-rådet bör bestå av högst åtta ledamöter, därtill ett kansli med högst 15 tjänstemän. Rådet bör inrättas för en tid av fem år varefter en utvärdering bör ske.

Statskontoret bör enligt utredningen behålla i huvudsak nuvarande uppgifter och får dessutom vissa utökade uppgifter på ADB-området. Dokumentationscentralen över statliga ADB-system bör dock överföras till ADB-rådet.

Beträffande organisation och arbetsformer menar utredningen att styrelsen bör ta större ansvar för enskilda ärenden, bl. a. ta ställning i viktigare projekt och anskaffningsärenden. Antalet organisationsenheter bör vara litet för att öka flexibiliteten. Förutsättningar bör skapas för att tjänstemännens professionella kompetens skall kunna utvecklas. Utredningen skisserar två alternativ till organisatorisk uppbyggnad av statskontoret i stort. Den närmare utformningen m. m. bör dock övervägas av en organisationskommitté.

De högre tjänstemännen bör erbjudas möjlighet att efter sex år övergå till annan verksamhet inom statsförvaltningen. De högre och högsta tjänstemännen bör rekryteras externt och inläning av högt kvalificerad personal bör kunna ske. En ny tjänstetyp benämnd utredningschef bör införas för projektledare på avdelningschefs nivå.

Mycket stora organisations- eller ADB-projekt skall enligt utredningens mening förläggas till kommittéer där eventuellt politiskt förtroendevalda kan ingå.

Sammanfattningsvis föreslås statskontoret bli ett regeringens rationaliseringsorgan med uppgift att verka för effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar. Vikten av metodförbättringar betonas. Verket bör eftersträva att nå en genomsnittligt något högre erfarenhets- och kompetensmässig styrka än f. n.

5 Huvuddragen i remissyttrandena

En redovisning av remissinstanserna och deras yttranden över betänkandet (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen bör som bilaga (bil. 3) fogas till protokollet i detta ärende. I det följande redogör jag endast för huvuddragen i remissyttrandena.

Flertalet instanser lämnar inga synpunkter på utredningens omfattning och inriktning. Några efterlyser dock en mer samlad syn på hela rationaliseringsverksamheten och anser att utredningen alltför starkt begränsat sig till att enbart behandla statskontorets roll och verksamhet. Från näringslivets sida framhålls att man vid statliga rationaliseringsinsatser även bör beakta effekterna för företag och enskilda medborgare.

Flertalet remissinstanser framhåller att den definition av effektivitetsbegreppet som staten och arbetstagarorganisationer kommit överens om i samband med medbestämmandeavtalet (MBA-S) för det statliga arbetstagarområdet bör vara vägledande för statskontorets arbete. De anser att utredningen i alltför hög grad vill inrikta statskontorets verksamhet på främst kostnadsänkningsåtgärder. Om besparingsmålet eller något annat effektivitetsmål är huvudsyfte bör detta framgå i direktiven till varje enskilt uppdrag. Några remissinstanser anser att staten bör utveckla en central arbetsgivarpolicy, särskilt mot bakgrund av att det medbestämmandeavtal som ingåtts kan få vittgående konsekvenser för rationaliseringsarbetet.

I många yttranden betonas att myndigheterna själva primärt är ansvariga för verksamhetens effektivitet. De centrala rationaliseringsorganen bör ha en vägledande och stödjande funktion.

Det råder stor enighet bland remissinstanserna om att statskontorets myndighetsroll bör förstärkas. De anser i likhet med utredningen att rationaliseringsuppdrag i första hand skall lämnas av regeringen. Kortare utredningsuppdrag bör dock även fortsättningsvis kunna utföras av statskontoret på uppdrag av enskilda myndigheter.

I flera remissyttranden framhålls att regeringen bör ange mer preciserade direktiv för de enskilda uppdragen. Några remissinstanser avråder dock från en generell reglering av insatsernas form och storlek och från en detaljstyrning av de uppdrag som lämnas till statskontoret.

Remissinstanserna är tveksamma till myndigheternas förmåga att själva klara sin rationalisering. Stöd utifrån behövs för att kunna förverkliga de ökande kraven på effektivitetsförbättringar. I en rad remissyttranden efterlyses därför insatser för att tillhandahålla kunskaper om lämpliga metoder och tekniker inom det administrativa området. Som exempel på områden där insatser är särskilt angelägna nämns ADB och kontorsteknik. Flertalet instanser anser att det bör vara en uppgift för statskontoret att för myndigheternas räkning bevaka och samordna arbetet med att ta fram metoder och tekniker och att ge vägledning och stöd i hithörande frågor. Utredningens förslag om att till statskontoret knyta en delegation för

metodfrågor med rådgivande uppgifter tillstyrks av nästan alla instanser. Flera av dem anser det dessutom angeläget att statskontoret och statsförvaltningen samarbetar i metodfrågor med övriga delar av den offentliga sektorn och med näringslivet.

I några remissyttranden betonas vikten av att statskontoret skaffar sig överblick över utvecklingen inom det administrativa området och av de olika metoder och tekniska hjälpmedel som används där. På grundval härav bör statskontoret utarbeta en plan för systematiska insatser för att förbättra myndigheternas kompetens i rationaliserings- och ADB-frågor.

En rad remissinstanser anser att statskontoret bör förstärka sin rådgivningsverksamhet i olika rationaliserings- och ADB-frågor. Flera av dem är därför tveksamma till utredningens förslag att statskontoret skall begränsa sin rådgivningsverksamhet till enbart ADB och kvalificerade kontorstekniska frågor. Därigenom skulle resurserna splittras. I stället bör en samlad och kvalitativt höjd kompetens hos statskontoret eftersträvas för att ge förutsättningar för en effektivare rådgivning.

Med några få undantag ansluter sig remissinstanserna till utredningens uppfattning att statskontoret även i framtiden bör ha huvudansvaret för anskaffning av ADB-utrustning till statliga myndigheter.

I remissyttrandena framhålls betydelsen av en mer övergripande genomgång och bedömning av större ADB-investeringar. Remissinstanserna delar därför utredningens uppfattning att en särskild granskningsfunktion behövs. Flertalet av dem ställer sig dock kritiska till att inrätta ett nytt fristående rationaliseringsorgan för granskning. De anser att en granskningsfunktion kan inordnas i en redan existerande organisation och föreslår i regel statskontoret som den mest lämpliga.

Endast några få remissinstanser går in på frågan om statskontorets interna organisation. De som gör det avråder från utredningens organisationsförslag. Statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut föreslår i stället en projektorienterad organisation där huvudansvariga uppdragsgivare snarare än kompetensområden bör styra indelningen av huvudenheter.

Många remissinstanser är skeptiska till möjligheterna att lösa statskontorets personal- och kompetensproblem på de sätt som utredningen föreslår. bl. a. att i större utsträckning utnyttja konsulter och låna in personal från annan statlig verksamhet för viss tid, vissa uppgifter m. m. De framhåller att problemen i regel är generella till sin natur och måste lösas för statsförvaltningen i sin helhet.

6 Föredragandens överväganden

6.1 Allmänna synpunkter

Vad gäller de centrala myndighetsuppgifterna för rationalisering, administrativ utveckling och ADB föreligger nu ett omfattande och mångsidigt

beslutsunderlag i form av ett betänkande från utredningen om central rationalisering och ADB (SOU 1979:72) samt remissyttranden över detta. Jag avser nu att redovisa min syn på dessa frågor.

Den typ av insatser som rymms inom begreppen rationalisering och administrativ utveckling ingår som en del i arbetet att förändra statsförvaltningen i önskvärd riktning vad gäller tjänsteproduktion, service, sätt att arbeta, arbetsmiljö m. m. Den överordnade frågan om prioritering av samhällets åtaganden och den offentliga förvaltningens anpassning till nya förutsättningar har nyligen behandlats av förvaltningsutredningen (SOU 1979:61). Betänkandet har remissbehandlats och övervägs som tidigare nämnts f. n. inom regeringskansliet. I detta sammanhang behandlas därför inte förvaltningsutredningens förslag ytterligare.

Rationaliserings- och utvecklingsarbetets inriktning styrs av samhällsutvecklingen och de problem den medför. Den ändras därför i tiden. Vidare förnyas ständigt metoderna och hjälpmedlen för rationalisering och administrativ utveckling. Det är därför varken möjligt eller lämpligt att försöka avgränsa vilken typ av insatser och vilka metoder och hjälpmedel som kan komma i fråga vid rationalisering och administrativ utveckling. Vidare är det nödvändigt att organ och enheter för rationalisering och administrativ utveckling ges en flexibel organisation så att de successivt kan förändra sin verksamhetsprofil. Den allmänekonomiska och statsfinansiella situationen inför 1980-talet gör att resurserna för rationalisering och administrativ utveckling i ökad grad torde få användas för att utreda och genomföra omfördelning av resurser inom och mellan olika verksamhetsområden liksom också minskad resursförbrukning för ett antal verksamheter.

En aspekt som måste beaktas vid överväganden om rationalisering och administrativ utveckling, dvs. om utredande och genomförande av förändringar, är att detta är svåra och känsliga uppgifter. Detta medför i sin tur att det är svårt att hitta från alla synpunkter idealiska lösningar på hur dessa uppgifter skall organiseras inom enskilda myndigheter och verksamhetsområden och, som nu är aktuellt, på central myndighetsnivå. Hittillsvarande erfarenheter av de centrala rationaliseringsorganen talar för att även en i förhållande till nuläget ändrad verksamhetsinriktning och organisation så småningom kan komma att fungera, eller uppfattas fungera, på ett mindre tillfredsställande sätt. Interna eller externa översyner av verksamheten torde därför bli nödvändiga även i framtiden.

Jag har tidigare (prop. 1976/77:100 bil. 11 s. 15-51) diskuterat förhållandet mellan revision och rationalisering och i anslutning därtill behandlat uppgiftsfördelningen och samverkan mellan statskontoret och riksrevisionsverket. Jag framhöll då att de centrala resurserna för rationalisering och förvaltningsrevision är begränsade och att det är angeläget att de utnyttjas så effektivt som möjligt. Rationalisering är i regel betydligt mer tids- och resurskrävande än förvaltningsrevision. Det är därför inte möjligt att genomföra en rationaliseringsinsats där statskontoret medverkar efter varje

förvaltningsrevision. Effektivitetsvinster kan dock, som jag framhöll, uppnås genom förbättrad samordning och ökad samverkan i de centrala revisions- och rationaliseringsorganens planering av den egna verksamheten. Jag föreslog därför vissa åtgärder för att institutionalisera sådan samverkan i verkens planering. I det sammanhanget förordade jag också gemensamma genomgångar av viktigare revisionsrapporter i syfte att förbättra förutsättningarna för att revisionerna skall leda till önskat resultat. Behovet av samordning och samverkan mellan statskontoret och riksrevisionsverket kommer att kvarstå och det är därför av största vikt att de lämpliga formerna härför fortlöpande uppmärksammas.

Som nyss redovisats (avsnitt 3.2 och 4) medför statskontorets nuvarande uppgifter vissa rollkonflikter och avvägningsproblem för verket. Utredningen om central rationalisering och ADB har på ett förtjänstfullt sätt analyserat och skapat medvetenhet om dessa problem. Mina överväganden har i huvudsak resulterat i förslag till en bättre precisering av statskontorets uppgifter och verksamhetsmål, viss omprioritering av verksamhetsinriktningen, riktlinjer för ändring av verkets organisation m. m. Syftet med detta är att göra statskontoret bättre ägnat att verka som centralt rationaliseringsorgan och att fungera bättre internt. Vissa rollkonflikter och avvägningsproblem är dock av sådan art att de inte på ett bra sätt går att bemästra inom ramen för nuvarande organisation. Det gäller främst hur granskningen av beslutsunderlag för förslag till ADB-investeringar skall ske.

Stora krav kommer i framtiden att ställas på insatser inom området rationalisering och administrativ utveckling. Jag anser trots detta inte att det är befogat att öka statskontorets personal. Organisationer med uppgifter liknande statskontorets bör enligt min mening inte vara stora om de skall fungera bra. Statskontoret är redan nu en jämförelsevis stor organisation. En i princip oförändrad medelsram understryker det angelägna i att verket prioriterar sina insatser så att de ger största möjliga utdelning sett ur statsmakternas perspektiv.

6.2 Statskontorets uppgifter och verksamhet i stort

Vissa förändringar av statskontorets verksamhetsinriktning och sätt att arbeta bör enligt min mening göras. Till ledning för detta är det angeläget att bättre än hittills precisera verkets uppgifter och ställning. En sådan precisering behövs även för att skapa klarhet inom statskontoret i dessa avseenden samt för att bättre klargöra uppgifterna och ställningen för andra myndigheter och omgivningen i övrigt.

En svaghet med nuvarande instruktion (se avsnitt 2.2) är att det inte finns något närmare preciserat mål för verksamheten och att uppgiftsbeskrivningen ger mindre god vägledning beträffande statskontorets verksamhet. Vidare är begreppet samordning vagt och mångtydigt. Utredningen om central rationalisering och ADB föreslår en precisering av målet för statskontorets

verksamhet. Statskontoret bör i första hand sträva efter att nå god hushållning med resurserna. I instruktionen bör anges att det särskilt åligger statskontoret att verka för effektivitetshöjningar i form av kostnadssänkningar. En rad remissinstanser avråder dock från en så snäv definition av effektivitetsbegreppet som utredningen föreslår.

För egen del delar jag utredningens uppfattning att det behövs ett klarare angivet mål som vägledning för statskontorets verksamhet. Mot bakgrund av de allmänekonomiska och statsfinansiella utsikterna under 1980-talet är en sträng hushållning med resurser och direkta kostnadssänkningar synnerligen angelägna. Detta måste givetvis vara vägledande för statskontorets verksamhet.

Som utgångspunkt för formulering av målet för verksamheten bör tas den vidare definition av begreppet effektivitet som staten och arbetstagarorganisationerna kommit överens om i protokollet till medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S). Därin anges att med effektivitet avses att myndigheten skall nå målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna, med beaktande av offentlighets- och rättssäkerhetskrav och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjlighet till medbestämmande och personlig utveckling. Det övergripande målet för statskontoret måste i enlighet härmed vara att verka för rationalisering och administrativ utveckling av statsförvaltningen under god hushållning med tillgängliga resurser. Detta skall självfallet ske med beaktande av de övriga aspekter som nämns i medbestämmandeavtalets definition av effektivitetsbegreppet. Därutöver bör i utredningsverksamheten för varje enskilt uppdrag särskilt anges vilka mera konkreta mål som regeringen anser statskontoret skall tillgodose.

Jag vill i sammanhanget även ta upp vad konstitutionsutskottet (KU 1978/79:35) uttalat i sitt av riksdagen godkända betänkande, nämligen att decentralisering av statlig verksamhet skall föras in som ett av målen i statskontorets instruktion. Jag konstaterar att decentraliseringsmålet har tagits in i allmänna verkstadgan och att det därigenom gäller även statskontoret. Det är emellertid inte alltid som frågor om decentralisering är relevanta i samband med statskontorets verksamhet. Jag förordar därför att statsmakterna vid behov i uppdragen särskilt anger att utredningsarbetet skall inriktas mot att åstadkomma decentralisering. Decentraliseringsmålet kan på detta sätt också ges en mera konkret innebörd anpassat till varje särskilt fall. Denna ordning bör göra statskontorets medverkan i decentraliseringssträvandena mer effektiv än ett generellt åliggande.

De uppgifter och den ställning statskontoret bör ha kan enligt min mening bäst sammanfattas på så sätt att verket bör vara central förvaltningsmyndighet för rationalisering, administrativ utveckling och ADB i den civila delen av statsförvaltningen. Det innebär att verket dels skall fungera som regeringens särskilda organ i frågor om rationalisering, administrativ

utveckling och ADB, dels skall vara ett normgivande och stödjande organ gentemot myndigheterna i sådana frågor. Till detta kommer vissa speciella uppgifter som att svara för anskaffning av ADB-utrustning. Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde har försvarets rationaliseringsinstitut motsvarande uppgifter.

Statskontoret bör som en huvuduppgift ha att vara utredningsorgan åt regeringen i frågor med anknytning till rationalisering, administrativ utveckling och ADB, att lämna förslag till åtgärder för rationalisering och annan förbättring av enskilda myndigheter och verksamheter, att fortlöpande följa och lämna förslag till generella åtgärder för att främja effektiviteten i statsförvaltningen samt att på uppdrag av regeringen eller för statsmakternas räkning granska förslag till åtgärder för rationalisering eller annan förändring i statsförvaltningen.

Den andra huvuduppgiften bör vara att fungera som normgivande och stödjande organ för myndigheterna. Här i bör ingå att i den utsträckning det behövs utarbeta förslag till föreskrifter och andra anvisningar inom området rationalisering, administrativ utveckling och ADB samt att tillhandahålla praktisk vägledning om tillämpning av utfärdade föreskrifter och anvisningar och i övriga frågor av gemensamt intresse inom området. Vidare bör statskontoret ta initiativ till och medverka i utbildning och andra kunskaps-höjande insatser inom området. En stor del av arbetet i denna del handlar om att ge generellt och individuellt stöd i frågor om val och tillämpning av arbetsmetoder och administrativa hjälpmedel.

Uppgiftsbeskrivningen i statskontorets instruktion (§ 3) bör enligt min mening ändras så att den bättre svarar mot arbetets innehåll sådant jag nu har angivit det. Huvuduppgiften för statskontoret bör vara att verka för rationalisering och administrativ utveckling av statsförvaltningen under god hushållning med tillgängliga resurser.

Det bör särskilt åligga statskontoret att på uppdrag av regeringen utföra och medverka i rationaliseringsutredningar, att utarbeta förslag till föreskrifter och andra anvisningar samt i övrigt ge praktisk vägledning om arbetsmetoder, administrativa och tekniska hjälpmedel o. d. som stöd för myndigheterna inom området rationalisering, administrativ utveckling och ADB, att svara för innehållet och medverka i utbildningen inom nämnda område, att vara remissorgan samt att anskaffa ADB-utrustning och verka för samordning i frågor om ADB som rör flera myndigheter eller hela statsförvaltningen.

Jag vill betona att i statskontorets funktion som regeringens särskilda organ i effektivitetsfrågor ligger en självklar skyldighet för verket att såväl i samband med enskilda uppdrag som mera allmänt lämna förslag om eller på annat sätt göra regeringen uppmärksam på möjligheter till förenklingar, besparingar och andra förbättringar. Det gäller även förhållanden som rör statlig verksamhets mål, inriktning, omfattning och kvalitet, dvs. förhållanden som är förbehållna de politiska organen att besluta om och som därför

inte kan bli föremål för kollektivavtal.

Jag kommer i det följande att närmare beskriva och motivera statskontorets nya uppgifter och därvid särskilt ta upp tre av statskontorets huvuduppgifter, nämligen utredningsverksamheten (avsnitt 6.3), den normgivande och stödjande verksamheten (avsnitt 6.4) och anskaffningen av ADB-utrustning (avsnitt 6.5).

6.3 Utredningsverksamhet

En av statskontorets huvuduppgifter – och resursmässigt den största enskilda delen av verksamheten – har varit att vara utredningsorgan åt regeringen i frågor som kräver kunskap om rationalisering, administrativ utveckling och ADB eller mer allmänt om statsförvaltningen. Som utredningsorgan har statskontorets resurser använts för uppgifter av mycket skiftande art, t. ex. organisationsöversyner, nybildning och sammanslagning av myndigheter, allmän rationalisering av myndigheter och verksamhetsområden, undersökning av möjligheterna att använda ADB för olika uppgifter samt utveckling och införande av ADB-system. Som sammanfattande begrepp på uppdragen brukar användas termen rationaliseringsutredningar. Statskontoret har under senare år kanske särskilt kommit att förknippas med medverkan i utveckling och genomförande av stora ADB-system och därmed sammanhängande reformer.

Jag anser liksom utredningen att en av statskontorets huvuduppgifter även i framtiden bör vara att fungera som utredningsorgan åt regeringen i frågor med anknytning till rationalisering, administrativ utveckling och ADB.

Ett oavvisligt krav på statskontoret är att verket utför eller medverkar i rationaliseringsutredningar på ett sådant sätt att verket kan fullgöra sin myndighetsroll och ta ansvar för det sätt på vilket arbetet bedrivs och för de förslag som lämnas. Detta talar för att uppdrag som direkt berör enskilda myndigheter bör ges av regeringen. Jag finner dock inte tillräckliga skäl föreligga för att avskaffa statskontorets möjlighet att i mån av resurser och efter egen bedömning utföra rationaliseringsutredningar på begäran av myndigheter. Sådana uppdrag utgör emellertid redan nu en relativt liten del av utredningsverksamheten totalt sett och de bör med de förutsättningar som följer av vad jag nu anför minska ytterligare. För kommittéer gäller enligt 6 § kommittéförordningen (1976:119) redan nu att regeringens tillstånd krävs för att använda statskontoret eller annan myndighet för utredningsuppgifter.

I sammanhanget bör nämnas att statsmakterna har tagit ställning för att utveckling av större ADB-system bör förläggas till den för verksamheten ansvariga myndigheten (prop. 1978/79:121, FiU 1978/79:34, rskr 1978/79:339). Statskontoret bör även i sådana fall på olika sätt medverka i utrednings- och utvecklingsarbetet.

Om det inte finns en självklar eller lämplig sakansvarig myndighet bör, i

likhet med vad utredningen föreslår, ansvaret för stora organisations- och ADB-projekt enligt min mening läggas på särskilda kommittéer. Sådana projekt kan exempelvis bli aktuella vid genomgripande förändringar av regelsystem och därtill hörande administrativa förfaranden eller vid förändringar som rör flera myndigheter. I kommittéerna bör företrädare för de viktigaste intressenterna vara företrädna. Statskontoret bör på olika sätt medverka i arbetet, främst genom att på uppdrag utföra utredningsarbete av olika slag.

Det finns inte anledning att generellt föreskriva för vilken typ av utredningsuppdrag statskontorets resurser får användas. Denna fråga bör i stället avgöras av regeringen när den anger innehållet i uppdragen. Några förhållanden bör dock nämnas som kan få betydelse i statskontorets verksamhetsprofil. Om en systematiskt bedriven omprövning av statlig verksamhet enligt de riktlinjer som förvaltningsutredningen (SOU 1979:61) föreslagit förverkligas kan detta leda till att bl. a. statskontoret tas i anspråk härför. Det skulle innebära en ökning av uppdrag som syftar till att omfördela resurser inom och mellan myndigheter och verksamheter.

Statskontoret bör på eget initiativ kunna utföra rationaliseringsutredningar i frågor av gemensamt intresse för flera eller alla myndigheter. När det gäller stora insatser av denna typ bör statskontoret först inhämta regeringens godkännande. Vidare bör det ingå i statskontorets uppgift att lämna förslag till rationaliseringsutredningar avseende enskilda myndigheter och verksamheter.

En fråga av största betydelse för statskontorets möjligheter att fullgöra sin uppgift som självständig myndighet med särskild inriktning på rationalisering är formuleringen av uppdragens mål och syften. Som jag nyss framhållit (avsnitt 6.2) ingår i begreppet effektivitet god hushållning med tillgängliga resurser och beaktande av andra värden av betydelse för samhället och de anställda. Vad som bör inbegripas i god hushållning med resurser och vilka värden som i övrigt bör beaktas varierar dock från fall till fall. Målen för och syftena med varje enskilt uppdrag till statskontoret bör därför anges tydligt. Så har ofta inte varit fallet. Väl preciserade mål och syften är en förutsättning för att statskontorets utredningsarbete skall kunna bedrivas planmässigt och med gott resultat. Särskilt om uppdragen gäller större förändringar, som kan bedömas vara i ett eller annat avseende kontroversiella, torde det utan klart angivna mål och syften vara mycket svårt för statskontoret att ta fram det utredningsmaterial statsmakterna önskar.

Statsmakterna bör enligt min mening inte generellt närmare reglera i vilka former och med vilken resursinsats statskontoret skall bedriva utredningsverksamhet. Formerna och resursinsatserna bör i stället få bedömas med hänsyn till förutsättningarna i det enskilda fallet. Det är angeläget att statskontoret systematiskt bevakar resultaten och erfarenheterna i övrigt av olika arbetsformer, grad av medverkan med egen personal o. d.

6.4 Normgivande och stödjande verksamhet

Behovet av anvisningar för och stöd till myndigheterna i frågor om rationalisering, administrativ utveckling och ADB har starkt framhållits i en rad remissyttranden. Behoven anses dessutom komma att växa av flera skäl, bl. a. de krav på rationalisering och andra förändringar som väntas följa av de allmänekonomiska och statsfinansiella utsikterna under 1980-talet. Andra faktorer som påverkar behovet av normer och stöd är den snabba utveckling som pågår inom datatekniken och andra tekniker. Som en följd därav har förutsättningarna ändrats på bl. a. kontorsautomationsområdet. Växande behov av insatser för att effektivisera förvaltningen och den allmänna inriktning av statskontorets verksamhet jag tidigare förordat gör att verket normalt inte kan ställa egna resurser till förfogande till alla myndigheter och verksamheter. I det läget måste verkets insatser i stor utsträckning inriktas på generell verkande insatser i syfte att förbättra myndigheternas egen förmåga att utreda och genomföra rationaliseringar och andra förändringar samt att stödja dem i deras arbete.

En huvuduppgift för statskontoret bör därför vara att fungera som normgivande och stödjande expertmyndighet till de statliga myndigheterna i sådana frågor om rationalisering, administrativ utveckling och ADB som inte uttryckligen har lagts på annan central myndighet. I denna uppgift ingår att utarbeta förslag till föreskrifter och andra anvisningar, att tillhandahålla praktisk vägledning samt att ta initiativ till och medverka i utbildning och andra kunskaphöjande insatser. Uppgiften innebär i stor utsträckning att ta fram och sprida kunskaper om metoder och administrativa hjälpmedel samt att förmedla de erfarenheter som vunnits i dessa frågor.

Vad gäller inriktningen av statskontorets verksamhet vill jag särskilt erinra om att det åligger statens arbetsgivarverk att svara för de arbetsgivarpolitiska frågorna inom rationaliseringsområdet. Arbetsgivarverkets normgivande uppgifter är av två slag. Det åligger verket att enligt sin instruktion meddela föreskrifter och anvisningar i sådana rationaliseringsfrågor som berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagarna hos staten. Vidare svarar verket för kollektivavtalsförhandlingar inom rationaliseringsområdet. Till detta kommer ett övergripande samordningsansvar för arbetsgivarpolitiken. Mot bakgrund av de nu angivna uppgifterna för arbetsgivarverket har statsmakterna bestämt, att myndighet skall samråda med arbetsgivarverket innan myndigheten utfärdar föreskrift som rör förhållandet mellan staten och dess arbetstagare och som skall gälla utanför myndighetens verksamhetsområde (prop. 1977/78:157 s. 29 f.). En bestämmelse av denna innebörd finns intagen i 10 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal, m. m.

Det statliga medbestämmandeavtalet, MBA-S, behandlar bl. a. rationalisering och administrativ utveckling. För rationalisering som beslutas och genomförs av myndighet och som avser den myndigheten och dess

underlydande organ anges i avtalet ett antal centralt reglerade allmänna riktlinjer. Det finns vidare särskilda regler om information och förhandling i samband med offentliga utredningar. Avtalet ger också möjlighet till lokal kollektivavtalsreglering i en rad frågor av betydelse för myndigheternas rationaliseringsverksamhet. En myndighet och berörda lokala arbetstagarorganisationer får t. ex. sluta kollektivavtal om uppläggning och arbetsformer, undersökningsmetoder och hjälpmedel vid arbete med rationalisering. Det ankommer självfallet på arbetsgivarverket att lämna myndigheterna anvisningar och utbildning i de rationaliseringsfrågor som är reglerade i MBA-S. Verket kan också utfärda föreskrifter och anvisningar i andra avtalsbara frågor inom rationaliseringsområdet.

I statskontorets normgivande och stödjande verksamhet bör ingå vägledning om bl. a. arbetsformer för rationaliserings- och annat förändringsarbete, val och tillämpning av administrativa tekniker och tekniska hjälpmedel samt organisation och utformning av administrativa funktioner, ADB-system o. d. Till området hänförs således frågor om standardisering av och s. k. kompatibilitet (enhetlighet och kombinationsmöjligheter) hos ADB- och annan utrustning. Vidare hör dit hänföras frågor av gemensamt intresse för flera myndigheter eller hela statsförvaltningen. Som exempel kan nämnas administrativt arbete av den typ som brukar räknas in i kontorsfunktionen. Vidare kan nämnas definitioner och beteckningar på vanliga informationsobjekt (företag, fastighet o. d.). Arbetsområdet är följaktligen mycket stort och heterogent.

Möjligheterna och lämpligheten i att föreskriva vissa arbetsformer, administrativa tekniker, utrustningar o. d. varierar. Det sammanhänger med att det på många områden finns flera likvärdiga metoder, att metoderna ständigt förbättras och att nya metoder tillkommer. Vägledning måste därför många gånger ges formen av rekommendationer, råd, tillämpningsexempel e. d. En strävan bör dock vara att där det är möjligt ange vilka kvalitativa krav som myndigheterna skall eller bör uppfylla i samband med rationalisering och administrativ utveckling, inberäknat utveckling av ADB-system och organisation av dator drift. Föreskrifter kan endast utfärdas av regeringen eller efter regeringens bemyndigande. I sammanhanget vill jag också erinra om kungörelsen (1970:641, omtryckt 1977:629) om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd. Enligt denna får föreskrifter, anvisningar eller råd, som leder till direkta eller indirekta kostnadsökningar i den verksamhet som berörs, inte meddelas eller ändras utan regeringens medgivande.

Rent praktiskt ingår i den normgivande och stödjande funktionen arbetsuppgifter av skiftande art. En är att utarbeta förslag till föreskrifter och andra anvisningar samt att i övrigt tillhandahålla generellt inriktad praktisk vägledning i olika frågor. I denna del bör arbetet i stor utsträckning organiseras i projekt med syften, tids- och kostnadsramar m. m. klart angivna. Utfärdade anvisningar och vägledning i form av handböcker o. d.

måste givetvis också hållas aktuella. En annan arbetsuppgift är att föra ut anvisningar och annan vägledning genom utbildning och andra kunskapshöjande åtgärder. Härei ingår att utarbeta kurs- och annat utbildningsmaterial och tjänstgöra som lärare, att ordna konferenser, seminarier o. d. samt att i övrigt tillhandahålla information och förmedla erfarenheter. En tredje uppgift i den normgivande och stödjande funktionen är att svara för rådgivning till enskilda myndigheter och tjänstemän i situationer där de har problem att finna, välja eller tillämpa metoder, tekniska hjälpmedel o. d.

En fördel med att ha den normgivande och stödjande verksamheten förlagd till statskontoret är att verket praktiskt arbetar med rationaliseringsarbete. Verket får därmed självt en nära och handfast beröring med behoven av och problemen med att tillhandahålla normer och stöd. Det är angeläget att den normgivande och stödjande verksamheten bedrivs i nära kontakt med konkret rationaliserings- och utvecklingsarbete, t. ex. i projekt som statskontoret utför eller deltar i. En strävan bör vidare vara att bedriva verksamheten i nära samarbete med andra centrala myndigheter, särskilt statens arbetsgivarverk, försvarets rationaliseringsinstitut och riksrevisionsverket, samt affärsverken.

Behovet av normer och stöd inom området rationalisering, administrativ utveckling och ADB är i stor utsträckning detsamma inom övriga samhällssektorer som i statsförvaltningen. Statskontoret bör därför även samarbeta med kommuner, landstingskommuner och det enskilda näringslivet i dessa frågor. Sådant samarbete har också bedrivits, bl. a. inom ADB-området. Som exempel kan här nämnas det arbete som har utförts på datasäkerhetsområdet.

En viktig fråga för att den normgivande och stödjande funktionen skall ge önskat resultat är att statskontoret kan finna och utveckla metoder för att identifiera och prioritera behov av insatser av här berörd typ. Vad jag åsyftar är en hög grad av "efterfrågestyrning" med utgångspunkt från myndigheternas upplevda behov. Självfallet måste dock dessa vägas mot och ev. modifieras med hänsyn till statsmakternas behov.

I syfte att främja bl. a. efterfrågestyrningen föreslår utredningen – och stöds på denna punkt av en rad remissinstanser – att en rådgivande delegation för metodförbättringsarbete inrättas. Jag delar denna uppfattning och avser att vidta åtgärder för att ett *råd* för metodfrågor skall komma till stånd. Det bör kunna bli ett verksamt forum såväl för att fånga upp och värdera behov av insatser som när det gäller att planera och skapa former för den normgivande och stödjande verksamheten.

För att ge stadga åt metodförbättringsarbetet föreslår utredningen vidare att särskilda resursramar anges för denna verksamhet. Flera remissinstanser anser detta mindre lämpligt. En lämplig ordning bör enligt min mening vara att statskontoret i sin anslagsframställning mot bakgrund av en behovsanalys föreslår inriktning av och omfattning på den normgivande och stödjande verksamheten. Det bör gälla både inriktningen i stort och enskilda större

insatser i projektform för att ta fram anvisningar och annan vägledning i bestämda frågor. Statsmakterna får sedan på vanligt sätt pröva förslagen.

Jag vill i detta sammanhang även påminna om att frågor om metodstöd, informations- och erfarenhetsförmedling m. m. på ADB-området behandlades i prop. 1978/79:121 (kap. 6.5). I enlighet med vad som där angavs har regeringen den 28 juni 1979 på mitt förslag uppdragit åt statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut att utreda och lämna förslag till anvisningar för ADB samt handlingsprogram för metodstöd. Uppdraget skall i vissa delar avrapporteras under våren 1980. De riktlinjer för arbetet som lämnats i en till uppdraget fogad promemoria stämmer väl överens med vad som här anförs i dessa frågor. Fullgörandet av detta uppdrag bör, trots att det är begränsat till ADB-området, ge kunskaper och erfarenheter som är av värde för statskontorets framtida arbete med normgivande och stödjande uppgifter.

Ett annat område som särskilt bör nämnas är vidare det kontorstekniska. På detta område, som innefattar bl. a. utskrift av text, kopiering, diarieföring, arkivering samt sättning och tryckning av text, pågår en snabb utveckling av ADB-hjälpmedel och andra tekniska hjälpmedel. Kontorsarbetet väntas till följd härav genomgå stora förändringar i framtiden. Med hänsyn till att en mycket stor del av statsförvaltningens personal arbetar med uppgifter av denna karaktär måste dessa frågor ägnas stor uppmärksamhet. Perspektivet får inte begränsas till enbart utrustning och tekniska funktioner utan måste avse kontorsfunktionen i sin helhet. Jag kan konstatera att statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut under de senaste åren aktivt tagit sig an dessa frågor. Enligt min mening behövs dock en översyn och prövning av med vilka frågor och på vilket sätt statskontoret skall arbeta inom det kontorstekniska området. Jag avser att ta initiativ till att en sådan översyn kommer till stånd.

6.5 Anskaffning av ADB-utrustning

Anskaffning av generellt användbar ADB-utrustning i statsförvaltningen sker, med undantag för affärsverken, sedan slutet av 1960-talet centralt genom statskontoret som också i övrigt svarar för samordning i fråga om användningen av ADB i statsförvaltningen. Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde sker anskaffningen i samverkan med försvarets rationaliseringsinstitut. Utgifterna för den utrustning som köps, liksom vissa andra utgifter som är av sådan art att de bör periodiseras, finansieras med medel från en kapitalfond, statens datamaskinfond. De medelstillskott till fonden som kan behövas för de anskaffningar som är aktuella anvisas över ett särskilt investeringsanslag på kapitalbudgeten.

I stort tillgår anskaffning av ADB-utrustning på följande sätt. Myndigheter och andra organ som avser att anskaffa ADB-utrustning anmäler sina behov till statskontoret. Även sådana anskaffningar som beräknas ske i form av förhyrning skall anmälas. Efter prövning av myndigheternas redovisade

behov av ADB-utrustning utarbetar statskontoret en anslagsframställning till regeringen. Den slutliga prövningen av de enskilda anskaffningarna sker dock först i samband med själva upphandlingen. Anskaffningar av utrustning som har ett värde överstigande 300 000 kr. skall underställas regeringens prövning. I övrigt får statskontoret självt besluta om anskaffningarna.

Datamaskinfondens utlägg för anskaffad utrustning skall återvinnas under utrustningens beräknade ekonomiska livslängd. Kapitalåtervinningen sker genom årliga avgifter till fonden. Dessa debiteras de myndigheter och institutioner som utnyttjar utrustningen. I avgifterna ingår avskrivning, ränta på utestående fondkapital enligt statens normalränta samt ersättning till statskontoret för fondens administration. Konstruktionen med anskaffning av utrustning över datamaskinfonden och uttag av årliga avgifter för utrustningen från resp. driftmyndighet kan i princip beskrivas som ett hyresförhållande mellan myndigheten och statskontoret.

Frågan om den centrala anskaffningen av ADB-utrustning via statskontoret och nuvarande finansieringsform har nyligen behandlats av riksdagen (prop. 1978/79:121, FiU 1978/79:34, rskr 1978/79:339). Därvid beslöts att nuvarande ordning i stort skall behållas. Samtidigt konstaterades att vissa förändringar borde göras. En särskild utredare (B 1979:09) har därför tillkallats för att se över vissa frågor rörande anskaffningen av ADB-utrustning (Dir. 1979:71). En uppgift för utredaren är att precisera vilka typer av ADB-utrustning som skall anskaffas centralt av statskontoret. Vidare skall den lämpliga arbets- och ansvarsfördelningen mellan statskontoret och de ADB-användande myndigheterna utredas. Bl. a. skall möjligheterna att delegera anskaffningsbeslut till myndigheterna undersökas. Beloppsgränsen 300 000 kr. för regeringens prövning skall övervägas. Också frågor rörande avgiftssättning och avskrivningstider för den ADB-utrustning som köps skall utredas.

Pågående omläggning av det statliga budgetsystemet medför att den statliga förmögenhetsredovisningen på statsbudgeten förändras fr. o. m. budgetåret 1980/81 (prop. 1976/77:130, FiU 1977/78:1, rskr 1977/78:19). Bl. a. avskaffas systemet med produktiva kapitalfonder för redovisning av statens investeringar. Som en följd härav kommer statens datamaskinfond att upphöra den 1 juli 1980 och för den civila statsförvaltningens del ersättas på statsbudgeten av ett investeringsanslag. För försvarsdepartementets del gäller särskilda regler som angetts i prop. 1979/80:100 bil. 7.

Vad som nu sagts innebär att anskaffning av ADB-utrustning och frågor i samband därmed kommer att utgöra en väsentlig uppgift för statskontoret även i framtiden. Verkets uppgifter kan dock komma att förändras i en del avscenden som ett resultat av nyss nämnda utredning. F. n. budgeteras ca 40 personår för dessa frågor.

I uppgiften att anskaffa ADB-utrustning inbegriper jag uppgiften att omplacera eller sälja ADB-utrustning som bör ersättas eller inte längre behövs inom den myndighet där den för tillfället finns samt frågor om

upphandling av servicebyråtjänster. Övriga frågor av samordningskaraktär rörande ADB-utrustning har jag hänfört till den normgivande och stödjande verksamheten (avsnitt 6.4).

6.6 Vissa andra frågor

6.6.1 Statskontorets planering

Rationaliseringsverksamheten vid statskontoret är till sin natur föränderlig. I utredningsverksamheten tillkommer och avslutas ständigt projekt. Inriktningen av statskontorets rationaliseringsutredningar förändras dessutom från tid till annan. I den normgivande och stödjande verksamheten måste kontinuerligt stora insatser göras på olika områden för att ta fram föreskrifter, anvisningar, handböcker o. d. Dessa förhållanden ställer stora krav på statskontorets planering.

En god planering av de generella insatserna är en förutsättning för att verket skall kunna planera verksamheten i övrigt. Möjligheterna till och karaktären på denna planering påverkas givetvis av att uppdragen till största delen avses komma från regeringen. Planeringen av de generella insatserna är emellertid viktig även av andra skäl. Insatserna kan i en del fall böra ske i en viss ordning för att de skall ge god effekt. Vidare torde de generella insatserna många gånger böra ske i samverkan med andra myndigheter, t. ex. statens institut för personaladministration och personalutbildning, försvarets rationaliseringsinstitut och riksrevisionsverket.

Planeringsfrågor måste således ägnas stor uppmärksamhet i statskontorets verksamhet. Över huvud taget torde statskontorets förmåga att fungera effektivt till stor del sammanhånga med om verket kan finna lämpliga metoder och former för olika planeringsproblem (verksamhetsplanering, personalplanering, projektplanering m. m.). En särskild funktion behövs enligt min mening därför inom statskontoret för att stödja och samordna de olika organisationsenheternas planering.

6.6.2 Remissorgan

Statskontoret yttrar sig årligen över ett stort antal förslag o. d. som remitteras till verket från departement och myndigheter. Statskontoret förutsätts härvid särskilt granska administrativa och ekonomiska aspekter. Statskontorets resursinsats för att besvara remisser uppgick under budgetåret 1978/79 till knappt 1 milj. kr. motsvarande drygt sex personår.

Statsmakterna har stor nytta av väl genomarbetade remissyttranden. Remissyttranden kan också vara ett verkningsfullt medel med vilket statskontoret kan verka för rationalisering och administrativ utveckling av statsförvaltningen. En viktig uppgift för statskontoret bör därför även i framtiden vara att fungera som en kvalificerad remissinstans. Verket bör

särskilt granska remitterade förslag med avseende på deras administrativa och ekonomiska effekter. Häri ingår att bevaka möjligheterna till besparingar och risker för icke avsedda kostnadsökningar.

6.6.3 Översyn av rationaliseringsförordningen

Utredningen om central rationalisering och ADB föreslår, som en konsekvens av föreslagna förändringar i övrigt, att 3 och 4 §§ rationaliseringsförordningen (avsnitt 2.3) ändras. I 3 § sägs att myndighet bör samråda med statskontoret vid utveckling av ADB-system av större betydelse. Denna paragraf kan få mindre betydelse om systemutvecklingsarbetet i större utsträckning än f. n. inriktas på små och lätthanterliga system och om myndigheternas planering och kompetens på ADB-området förbättras.

I 4 § sägs att statskontoret inom ramen för tillgängliga resurser biträder civila myndigheter vid rationaliseringsutredningar. Eftersom statskontorets möjlighet att utföra rationaliseringsverksamhet åt myndigheter enligt min mening inte bör avskaffas (avsnitt 6.3), är det i och för sig inte nödvändigt att ändra denna paragraf. Statskontorets medverkan får härvid ske i mån av resurser. Förordningen kan mot denna bakgrund dock behöva förtydligas.

I rationaliseringsförordningen regleras även i vilka fall myndigheterna skall vända sig till datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA). Frågan om DAFA:s särställning har som nämnts i det föregående (avsnitt 2.3) nyligen utretts och övervägs f. n. i regeringskansliet. Resultatet härav kan komma att leda till förändringar i rationaliseringsförordningen.

Mot denna bakgrund avser jag senare att pröva behovet av en samlad översyn av förordningen. Oberoende av detta kommer dock förordningen att ändras inom kort i och med att bestämmelsen om viss särställning för Statskonsult AB upphävs (se avsnitt 2.3).

6.6.4 Övrigt

Utredningen om central rationalisering och ADB behandlar och lämnar förslag i ett antal konkreta frågor i vilka statskontoret bedriver verksamhet, i regel enligt särskilda uppdrag e. d. De tas även upp i en rad remissyttranden. Jag vill därför kort kommentera dem.

Utredningen anser att statskontoret starkt bör begränsa sin verksamhet på det kontorstekniska området. Bl. a. bör verkets uppgifter på kontorsoffsetområdet enligt cirkulär (1972:13) till statsmyndigheterna om mångfaldigande av handlingar avvecklas. Vidare föreslås att den serviceverksamhet i fråga om blankett- och dokumentteknik, som f. n. bedrivs vid en särskild enhet inom statskontoret, överförs till statistiska centralbyrån. Av remissyttrandena framgår att det finns stort behov av stöd i kontorstekniska frågor. En

splittring av resurserna på detta område bör undvikas. Mot bakgrund av den snabba utvecklingen av ny teknik och utrustning efterlyses i stället en upprustning och bättre samordning av insatserna. I samordningen ingår även standardisering och ökad enhetlighet i övrigt inom det kontorstekniska området. Som framgått av vad jag sagt i det föregående (avsnitt 6.4) bör statskontorets arbete på det kontorstekniska området ses över. I det sammanhanget bör även verkets uppgifter och kompetens i fråga om kontorsoffset och blankett- och dokumentteknik övervägas.

Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen i 6 § förordningen (1976:35) om flexibel arbetstid hos statsmyndigheterna angående skyldighet att samråda med statskontoret vid anskaffning av flexitidsutrustning upphävs. Det synes mig dock fortfarande föreligga visst behov av vägledning i denna fråga varför bestämmelsen t. v. bör finnas kvar.

Statskontoret har f. n. vissa uppgifter beträffande blanketter för sjukledighet för statsanställda m. m. (förordning 1976:1061 och 1979:919 samt cirkulär 1966:736 med senare ändringar). Uppgifterna har samband med rapporteringen till de löne- och personaladministrativa ADB-system som statens personalpensionsverk blir huvudman för den 1 juli 1980. Utredningen föreslår därför att uppgifterna överförs till personalpensionsverket. Jag delar denna uppfattning och avser att vidta åtgärder härför.

6.7 Granskning av ADB-investeringar

En fråga som fått stort utrymme i utredningen och remissyttrandena är uppgiften att granska beslutsunderlaget för statliga ADB-investeringar. Utredningen föreslår att ett särskilt fristående organ benämnt statens ADB-råd inrättas för granskningen. En rad remissinstanser ifrågasätter det lämpliga häri.

Särskild handläggnings- och beslutsordning

I prop. 1978/79:121 (avsnitt 6.5) om användningen av ADB i statsförvaltningen behandlades utförligt frågan om beslutsprocessens utformning i samband med investeringar i ADB. För att ge beslutsfattare bättre möjligheter till styrning och kontroll bör enligt propositionen formella regler utarbetas och fastställas för etappindelning, beslutspunkter och beslutsunderlag vid utveckling och införande av större eller på annat sätt viktiga ADB-system inom statsförvaltningen. Reglerna för arbets- och beslutsgången skulle baseras på en uppdelning av arbetet i ett antal etapper. Övergång från en etapp till nästa skulle föregås av beslut av ansvarig instans. Reglerna borde samlas i ett särskilt dokument, en s. k. handläggningsordning. Av denna bör framgå vilket ansvar i hithörande frågor som åvilar regeringen, de centrala rationaliseringsorganen och övriga berörda myndigheter. Initiativ till att utarbeta lämpligt utformade föreskrifter i enlighet med vad som nu

sagts skulle enligt propositionen tas snarast.

Frågan om beslutsprocessens utformning togs även upp i riksdagsbehandlingen (FiU 1978/79:34, rskr 1978/79:339) av propositionen. Finansutskottet instämde i sitt betänkande, som riksdagen ställde sig bakom, i att det är angeläget att förbättra planeringen, styrningen och samordningen av ADB-användningen i statsförvaltningen. Utskottet ville i sammanhanget särskilt framhålla nödvändigheten av att förbättra statsmakternas insyn i användningen av ADB och av att ge statsmakterna bättre möjligheter att påverka inriktningen av ADB-användningen. Detta kräver att statsmakterna kommer in redan i ett tidigt skede av beslutsprocessen för större och viktigare projekt och att ett lämpligt utformat beslutsunderlag tas fram vid flera olika tillfällen. Samtidigt framhölls att en ökad reglering i detta syfte kan medföra risk för byråkratisering. Vissa sådana effekter kan vara svåra att undgå om statsmakterna vill få ett fastare grepp över utvecklingen. Regeringen borde emellertid vara uppmärksam på dessa problem vid utformningen av beslutsprocessen.

Enligt utskottets mening var det av stor vikt att den tilltänkta ordningen för beslut rörande ADB-projekt i statsförvaltningen utformades med hänsyn tagen till riksdagens särskilda behov. Riksdagen borde ges tillfälle att ta ställning till större och viktigare systeminvesteringar innan mer kostnadskrävande aktiviteter, som skulle riskera att inskränka riksdagens handlingsfrihet vid dess ställningstagande, har inletts i ett ADB-projekt. Givetvis borde riksdagen underställas ärendet på nytt för den händelse det fortsatta arbetet visar att förutsättningarna förändrats i viktiga hänseenden. Utskottet ville också understryka det angelägna i att arbetet planeras så att beslutstidpunkterna i så stor utsträckning som möjligt anpassas till budgetprocessen och till beslutsordningen i riksdagen.

Med ledning av vad som uttalats i propositionen och utskottsbetänkandet har arbete med att ta fram en handläggnings- och beslutsordning för ADB-investeringar bedrivits inom budgetdepartementet. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen med förslag till handläggnings- och beslutsordning. Vidare har särskilda anvisningar för behandling av ADB i myndigheternas anslagsframställningar fastställts för budgetåren 1980/81 och 1981/82 (prop. 1978/79:121, avsnitt 6.7). Ett av syftena med dessa är att ge statsmakterna bättre överblick över pågående och planerad systemutveckling och dator drift. Själva beslutsprocessen för större ADB-investeringar kan av naturliga skäl dock inte helt knytas till budgetarbetet. Det skulle nämligen medföra orimliga väntetider i utrednings- och utvecklingsarbetet.

Beredningen av beslutsunderlag

Handläggnings- och beslutsordningen avser i första hand att reglera förhållandet mellan myndigheterna och regeringen när det gäller ADB-

investeringar. För vissa projekt som väljs ut av regeringen skall efter olika etapper i arbetet beslutsunderlag med föreskrivet innehåll presenteras för regeringen som, då så erfordras, underställer sitt ställningstagande riksdagens prövning. Den fråga som återstår att lösa är i vilken form beredningen av beslutsunderlaget skall ske. Olika lösningar på denna fråga har diskuterats.

Utredningen om central rationalisering anser att ett särskilt fristående organ, statens ADB-råd, bör inrättas för en period av 5 år med huvuduppgift att svara för granskning av beslutsunderlag innan detta tillställs regeringen. Granskningsorganet skulle även ge vägledning till myndigheterna i frågor om beslutsunderlagets innehåll och utformning samt medverka vid urvalet av de investeringar som bör underställas regeringen enligt reglerna i handläggnings- och beslutsordningen. Några remissinstanser (se bilaga 3, avsnitt 7) delar denna uppfattning. Flertalet remissinstanser avstyrker dock ett särskilt granskningsorgan främst med hänvisning till att det redan finns så många organ med uppgifter på ADB-området. Några anser att granskningen bör vara en uppgift för statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut. Andra lösningar som föreslås är att granskningen förläggs till den av riksdagen förordade datadelegationen eller till regeringskansliet.

För egen del har jag såväl i remissyttrandena som i arbetet med att ta fram en handläggnings- och beslutsordning för ADB-investeringar noterat en stor skepsis mot att inrätta ett särskilt granskningsorgan. Jag anser att farhågorna för "överorganisation", dvs. för många myndigheter och organ, och "byråkrati", dvs. onödig omständlighet och tidsutdräkt i beslutsfattandet, inte kan lämnas utan avseende. Jag är därför inte nu beredd att förorda att ett nytt fristående granskningsorgan inrättas.

Den av riksdagen förordade datadelegationen skall i första hand ägna sig åt att bevaka utvecklingen av datoriseringen, följa utredningsarbete som pågår och utarbeta förslag till principer och riktlinjer för datateknikens utveckling och användning i samhället. Den skall inte primärt behandla enskilda statliga ADB-ärenden. Med den sammansättning den skall ha – bl. a. skall representanter för riksdagspartierna, arbetsmarknadens parter och kommunförbunden ingå – är den inte lämpad att för regeringens räkning bereda beslutsunderlag för statliga ADB-investeringar. Jag vill dock understryka att regeringen vid behov bör kunna inhämta yttrande från delegationen vid beredning av beslut om statlig ADB-verksamhet.

En annan lösning är som nämnts att låta de centrala rationaliseringsorganen, alltså statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut, svara för en del av beredningen av beslutsunderlaget, främst den tekniska granskningen av dettas fullständighet och tillförlitlighet. Denna lösning har flera fördelar. Bl. a. förfogar de nämnda organen redan i dag över sådan expertis som behövs för dessa uppgifter. Myndigheterna är också vana att vända sig till statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut för att få vägledning i frågor om metoder och tekniker. Som utredningen om central rationalisering

och ADB anför medför denna lösning dock rollkonflikter och jävsproblem i de fall de centrala rationaliseringsorganen själva utför eller medverkar i utveckling av ADB-system och andra ADB-investeringar. Av detta skäl anser jag denna lösning olämplig.

Enligt min mening bör i stället beredningen av beslutsunderlaget t. v. ske inom regeringskansliet. Särskild personal med kunskaper om och erfarenheter av utveckling av ADB-system och rationalisering i övrigt bör anställas för detta. Frågan om resursernas storlek och inplacering ankommer på regeringen att avgöra. Jag avser att inom kort återkomma till regeringen i denna fråga. Vid behov kan genom remiss synpunkter på beslutsunderlaget inhämtas från dem som berörs av en investering och från utomstående expertis, bl. a. statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut. Likaså kan som nämnts datadelegationens synpunkter inhämtas.

Den personal som bereder beslutsunderlaget bör medverka även vid urvalet av de ADB-investeringar som skall redovisas för regeringen enligt reglerna i handläggnings- och beslutsordningen. Detta bör bl. a. ske genom genomgångar av myndigheternas anslagsframställningar och eventuella särskilda ADB- eller rationaliseringsplaner.

6.8 Organisations- och personalfrågor

Organisation m. m.

Utredningen om central rationalisering och ADB har i första hand riktat in sitt arbete dels på att definiera vilka uppgifter inom området rationalisering, administrativ utveckling och ADB som bör fullgöras på central myndighetsnivå i statsförvaltningen, dels på den övergripande institutionella organisationen. Utredningen ger emellertid synpunkter även på statskontorets organisatoriska utformning samt på vissa frågor om verkets interna arbetsformer. Utformningen mer i detalj av statskontorets organisation och arbetsformer penetreras däremot inte i utredningens betänkande. I detta sammanhang finns det inte anledning att gå in djupare i statskontorets organisation utan denna fråga bör lämpligen överlåtas på en organisationskommitté som jag avser att inhämta regeringens bemyndigande att tillkalla.

Jag har i det föregående (avsnitt 2.2) beskrivit statskontorets organisation. Verket är organiserat i tre sektorinriktade utredningsavdelningar, en teknisk avdelning, en planerings- och utbildningsavdelning och en administrativ byrå. Dessutom finns f. n. en särskild utredningsgrupp.

Utredningen anser att en viktig utgångspunkt för verkets uppbyggnad bör vara att skapa gynnsamma förutsättningar för att statskontorets och dess tjänstemäns yrkesmässiga kompetens skall kunna utvecklas. Antalet organisationsenheter bör begränsas. Personal, som har likartade intressen, arbetar med samma teknik och som i viss utsträckning möter likartade

problem, bör hållas samman. Utredningen skisserar två alternativ till ny organisation för statskontoret. Det ena innebär att verksamheten delas upp på en huvudenhet för organisationsfrågor och en huvudenhet för ADB-frågor samt en enhet för gemensamma administrativa funktioner. Det andra alternativet innebär, förutom en administrativ enhet, att till en huvudenhet förläggs utrednings- och utvecklingsarbete rörande större ADB-system och anskaffning av ADB-utrustning och att till en huvudenhet förläggs organisationsutredningar och blandade ADB- och organisationsutredningar.

Av remissinstanserna är det främst statskontoret självt och försvarets rationaliseringsinstitut samt TCO-S som behandlar frågan om statskontorets organisation och arbetsformer. De avråder från utredningens båda alternativ med hänvisning bl. a. till tidigare erfarenheter. De framför också sina emellan likartade synpunkter på hur organisationen i stort bör vara utformad. Med ledning av bl. a. utredningens och nämnda remissinstansers synpunkter vill jag något beröra organisationskommitténs arbete med att utreda och utforma förslag till en mer detaljerad organisation.

Statskontorets huvudsakliga verksamhet kan delas upp i två delar, nämligen utredningsverksamheten och den normgivande och stödjande verksamheten. Till detta kommer uppgiften att anskaffa ADB-utrustning samt de gemensamma administrativa stödfunktionerna, inkl. planeringsfunktionen.

En huvuduppgift för organisationskommittén bör vara att mot bakgrund av förändringarna i verksamhetsinriktningen utreda och lämna förslag till programindelning och organisation för statskontoret.

En strävan för organisationskommittén bör vara att bygga upp en organisation som är flexibel i den meningen att statskontoret kan bilda lämpligt sammansatta projektgrupper och tillhandahålla kompetenta personer för uppdrag av skilda slag. Vidare bör få beslutsnivåer eftersträvas. Beträffande arbetsformerna bör en riktlinje vara att arbetet i mycket stor utsträckning skall bedrivas i form av projekt med fastställda mål och tids- och resursramar. Likaså bör som riktlinje gälla att även tjänstemän i ledande ställning skall delta i projektarbete. Andra riktlinjer för kommittén bör vara att söka organisations- och arbetsformer som underlättar att personal inom utredningsverksamheten utnyttjas för uppgifter inom den normgivande och stödjande verksamheten och vice versa. I det sammanhanget måste klarläggas hur man på ett effektivt sätt skall kunna utnyttja den ofta knappa kvalificerade expertisen i många frågor, inte minst ADB-frågor. Behovet av att behålla någon form av sektorindelning av verksamheten bör också utredas av organisationskommittén.

I utredningen och remissyttrandena behandlas även vilka frågor statskontorets styrelse bör ägna sig åt och ta ansvar för. Bl. a. anføres att styrelsen i större utsträckning än f. n. bör ta ställning i viktigare utrednings- och anskaffningsärenden. Jag anser det värdefullt att denna fråga har övervägts av utredningen men anser att det inom ramen för verkets instruktion bör

ankomma på styrelsen att själv avgöra med vilka frågor den skall arbeta. Huvuduppgifterna för styrelsen måste enligt min mening dock avse planering och uppföljning av statskontorets verksamhet samt övriga allmänna riktlinjer för verksamheten.

Styrelsens sammansättning bör enligt min mening ändras och ges ett större parlamentariskt inslag. Det är motiverat av flera skäl, bl. a. den ökade inriktning på generella insatser som jag förordat i det föregående (avsnitt 6.1 och 6.4). Vidare bör detta vara en fördel om en omprövningsverksamhet enligt de riktlinjer förvaltningsutredningen föreslagit skulle bli en väsentlig uppgift för statskontoret i framtiden. Jag avser därför att vidta åtgärder för att förändra styrelsens sammansättning.

Vissa personalfrågor

Utredningen om central rationalisering och ADB anför att de högsta tjänstemännen vid statskontoret av regeringen systematiskt bör erbjudas möjlighet att efter förslagsvis högst sex år vid statskontoret övergå till annan verksamhet inom statsförvaltningen. Därmed kan erforderlig personell förnyelse på rationaliseringsområdet nås. De högre och högsta tjänstemännen bör i betydande utsträckning rekryteras externt, dock i första hand från statsförvaltningen. Anlitande av högt kvalificerad personal för endast ett visst projekt eller för viss tid bör kunna ske. Statskontoret bör enligt utredningens uppfattning även i övrigt sträva efter att nå en balanserad rekrytering från och avgång till statsförvaltningen i fråga om tjänstemän på alla erfarenhetsnivåer. Inom ramen för en given personalstyrka bör verket ha en stor andel handläggare med kvalificerad kompetens.

Enligt min mening tar utredningen här upp högst väsentliga frågor för statskontorets möjligheter att fungera på önskvärt sätt. Det är till stor del frågor av generell art som inte kan lösas separat för statskontorets del.

På grund av den natur som arbetet med rationalisering och administrativ utveckling har är det, som utredningen anför, angeläget att fortlöpande få till stånd personalmässig förnyelse genom rekrytering av ny personal och cirkulation mellan olika befattningar och arbetsuppgifter. Det bör även finnas möjligheter att få till stånd cirkulation mellan statskontoret och andra myndigheter. Det kan vidare finnas skäl att vid sidan av linjeorganisationen inrätta ett antal tjänster för kvalificerade projektledare och utredare. Detta bör ingå i förutsättningarna för organisationskommitténs arbete.

6.9 Genomförande

Jag avser – som redan har framgått – att inom kort inhämta regeringens bemyndigande att tillkalla en organisationskommitté för att lämna förslag till ny organisation m. m. för statskontoret.

Strävan bör vara att statskontorets nya organisation kan tillämpas fr. o. m.

den 1 januari 1981. Min beräkning av behovet av anslagsmedel för nästa budgetår görs med utgångspunkt häri. Jag återkommer till detta i det följande.

7 Anslag till statskontoret för budgetåret 1980/81

1978/79 Utgift	50 728 784
1979/80 Anslag	55 667 000
1980/81 Förslag	57 325 000

En redogörelse för statskontorets verksamhet har lämnats i det föregående (avsnitt 2.2). Med hänsyn till att de förändringar av statskontorets verksamhet, organisation m. m. som jag anser bör genomföras kommer att påverka verksamheten redan under budgetåret 1980/81, ger jag i det följande endast en kortfattad redovisning av statskontorets anslagsframställning för detta budgetår.

Statskontoret tillämpar programbudgetering och tilldelas anslag i programtermer. Följande programindelning gäller för statskontoret.

1. Rationalisering
2. Förvaltning av statens datamaskinfond

En ekonomisk redovisning av statskontorets verksamhet lämnas i tabell 3.

Tabell 3. Ekonomisk översikt

Program/verksamhet	1978/79 Utgift	1979/80 Budget	1980/81 Beräkningar	
			Stats- kontoret	Före- draganden
Rationalisering	58 690	59 658	58 765	57 590
Förvaltning av statens data- maskinfond ¹	5 834	6 350	6 900	6 900
Ej programbundna utgifter	376	370	410	85
Särskilda kostnader för infö- rande av SLÖR ²	1 756	2 140	–	–
Summa kostnader	66 656	68 518	66 075	64 575
Avgår:				
Uppbördsmedel under ansla- get	5 834	6 350	6 900	6 900
Bidrag från andra myndighe- ter	10 092	6 501	350	350
Nettoutgift	50 729	55 667	58 825	57 325

¹ Ersätts den 1 juli 1980 av programmet Anskaffning och förvaltning av ADB-utrustning.

² Generell statlig löneuträkningsrutin.

Statskontorets verksamhet under program 1 och 2 finansieras från ett förslagsanslag benämnt Statskontoret. Av de avgifter som inflyter till statens datamaskinfond skall anslaget tillgodoföras ett belopp som svarar mot kostnaderna för program 2. Beloppet skall redovisas som uppbördsmedel under anslaget.

Statskontoret

I sin anslagsframställning för budgetåret förordar verket en medelstilleddning enligt ett alternativ som innebär oförändrad real resurstilleddning jämfört med budgetåret 1979/80, bortsett från anslagsposten Särskilda kostnader för införande av SLÖR (generell statlig löneuträkningsrutin). Som motiv för detta anför statskontoret att verket avser att kraftigt öka sin metodförbättringsverksamhet inom främst ADB-området. Detta görs som direkt följd av den inriktning som anges i prop. 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen.

Verket har prövat möjligheterna att, i enlighet med regeringens anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar, genom omprioriteringar klara en sådan ambitionsnivåhöjning inom ramen för en med 2 % sänkt resurstilleddning. Sådana omprioriteringar leder emellertid till att verket får en alltför låg beredskap för nya uppdrag och insatser.

Statens datamaskinfond upphör som särskild redovisningspost på statsbudgeten vid utgången av innevarande budgetår (se även avsnitt 6.5). Statskontoret föreslår därför att programmet Förvaltning av statens datamaskinfond byter namn till Anskaffning och förvaltning av ADB-utrustning. Avgifter skall fortfarande tas ut från myndigheter och institutioner som utnyttjar ADB-utrustning som anskaffas centralt via statskontoret. Av avgifterna skall anslaget Statskontoret liksom tidigare tillgodoföras ett belopp (uppbördsmedel) som svarar mot kostnaderna för programmet.

Delprogrammet Rationaliseringsutredningar inom programmet Rationalisering har som mål att åstadkomma förbättrad organisation och förbättrade administrativa system och rutiner hos statsmyndigheterna. Delprogrammet omfattar både tillämpningsinriktade och metodinriktade utredningar. Tillämpningsutredningarna kan avse enskilda myndigheter eller gripa över flera myndigheters verksamhet, t. ex. ett system eller en rutin som är gemensam för flera myndigheter. Tyngdpunkten i delprogrammet ligger kvar på tillämpningsutredningarna men omfattningen av de metodinriktade utredningarna ökar kraftigt jämfört med tidigare år som en direkt följd av ambitionsnivåhöjningen för ADB-administrativa åtgärder i statsförvaltningen.

Under budgetåret 1978/79 bedrevs 78 utredningar. Hälften av dessa har tillkommit på uppdrag av regeringen och kommittéer. Dessa utredningar svarade för över 80 % av kostnaderna. Under budgetåret 1978/79 påbörjades 29 utredningar och avslutades lika många. De största utredningarna avsåg

skatteväsendet, den allmänna försäkringen, informationssystem för de vetenskapliga biblioteken (LIBRIS), arbetsförmedlingarna, en generell statlig löneuträkningsrutin (SI.ÖR) samt ett system för automatiserad matrikelföring och pensionsberäkning.

Kostnaderna för skilda verksamheter under delprogrammet Rationaliseringsutredningar framgår av tabell 4.

Tabell 4. Projekt under delprogrammet Rationaliseringsutredningar (1 000-tal kr.)

Område	1977/78	1978/79	1979/80	Statskontoret beräknar för 1980/81	
				Alt.A ¹	Alt.B ²
Rättsväsende och kriminalvård	582	547			
Skatteväsende m. m.	2 391	2 372	1 031		
Socialförsäkring	338	911	1 010		
Utbildning, forskning	5 220	7 822	4 750	125	125
Miljövård, arbetsmiljö	3 512	3 807	1 383	250	250
Jord- och skogsbruk, fiske	1 326	360			
Arbetsmarknad	559	556	740	750	750
Statlig personaladministration	12 267	10 188	11 952	6 600	6 600
Metoder för ADB, organisation och kontorsrationalisering	3 700	2 992	6 692	10 300	10 300
Övrigt	3 520	2 777	3 102	2 475	2 475
Summa	33 415	32 332	30 660 ³	20 500 ⁴	20 500 ⁴
Preliminärt planerade projekt samt oin-tecknad reserv			5 118	10 995	12 170
Summa	33 415	32 332	35 778	31 495	32 670
Avgår: Projekt finansierade från andra anslag	9 544	9 277	5 801	-	-
Summa projekt finansierade från anslaget Statskontoret	23 871	23 055	29 977	31 495	32 670

¹ Avser verksamhet vid en minskning av de reala resurserna med 2 %.

² Avser verksamhet vid oförändrade reala resurser.

³ Budgeterad verksamhet (sommaren 1979).

⁴ Planerad verksamhet (sommaren 1979).

Projekt rörande datordriften för den allmänna försäkringen, arbetsförmedlingarna och personaladministrativa ADB-system (SLÖR m. fl.) beräknas kräva en stor andel av resurserna för programmet Rationalisering även under budgetåret 1980/81. Vidare bör nämnas projekt avseende metodutveckling inom områdena ADB, organisation och kontorsrationalisering. Dessutom förutses ett antal nya utredningar på uppdrag av regeringen, kommittéer och myndigheter.

Förslaget under delprogrammet Rationaliseringsutredningar innefattar preliminärt planerade projekt samt en oin-tecknad reserv på sammanlagt 12.2 milj. kr. Många projektförslag är så långt framskridna att de i och för sig mycket väl skulle kunna budgeteras. Statskontoret försöker emellertid i det längsta behålla så stor handlingsfrihet som möjligt och föredrar därför att beteckna prioriterade projektförslag som anspråk snarare än som bestämda budgeterade projekt. Verksamheten budgeteras först när regeringens direktiv eller formell hemställan från myndighet föreligger eller beslut fattas på annat sätt. Den oin-tecknade reserven skall också till en del utgöra reserv för oförutsedda arbetsuppgifter.

Statskontorets förslag till verksamhet för budgetåret 1980/81 innebär inte någon förändring i antalet anställda uttryckt i helårsarbetskrafter.

Tabell 5. Statskontorets personal. (Omräknat i helårsarbetskrafter.)¹

	1978/79	1979/80	1980/81	
			Beräknar	
			Statskontoret	Föredraganden
<i>Personal</i>				
Handläggande personal	216	216	216	216
Övrig personal	84	84	84	84
	300	300	300	300

¹ Tabell 5 avser budgeterade årsarbetskrafter. I tabell 2 (avsnitt 2.2) anges det faktiskt uppnådda antalet årsarbetskrafter.

Föredraganden

Enligt de anvisningar som regeringen har utfärdat för myndigheternas anslagsframställningar avseende budgetåret 1980/81 skall beträffande myndighetsanslag och motsvarande anslag huvudförslaget utgå från ett pris- och löneomräknat anslag minskat med 2 %. Det skulle för statskontorets del innebära en medelstillelning av 57 650 000 kr. Verket förordar emellertid en medelstillelning av 58 825 000 kr., vilket skulle innebära att en pris- och löneomräkning av anslaget för budgetåret 1979/80 utan minskning med 2 %.

De riktlinjer för statskontorets verksamhet, som jag anser bör gälla och som jag redogjort för i det föregående, innebär att stora krav ställs på statskontoret. Jag anser trots detta inte att statskontoret bör göras större än det f. n. är. Jag förordar att verket ges resurser för nästa budgetår med den minskning med 2 % som normalt har tillämpats i årets budgetförslag vid beräkningen av myndigheternas anslag för nästa budgetår. Vidare bör hänsyn tas till att statskontorets uppgifter beträffande blanketter för sjukledighet m. m. för statsanställda förs över till statens personalpensions-

verk fr. o. m. budgetåret 1980/81. Det innebär att statskontoret för budgetåret 1980/81 bör tilldelas ett anslag som uppgår till 57 325 000 kr.

8 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

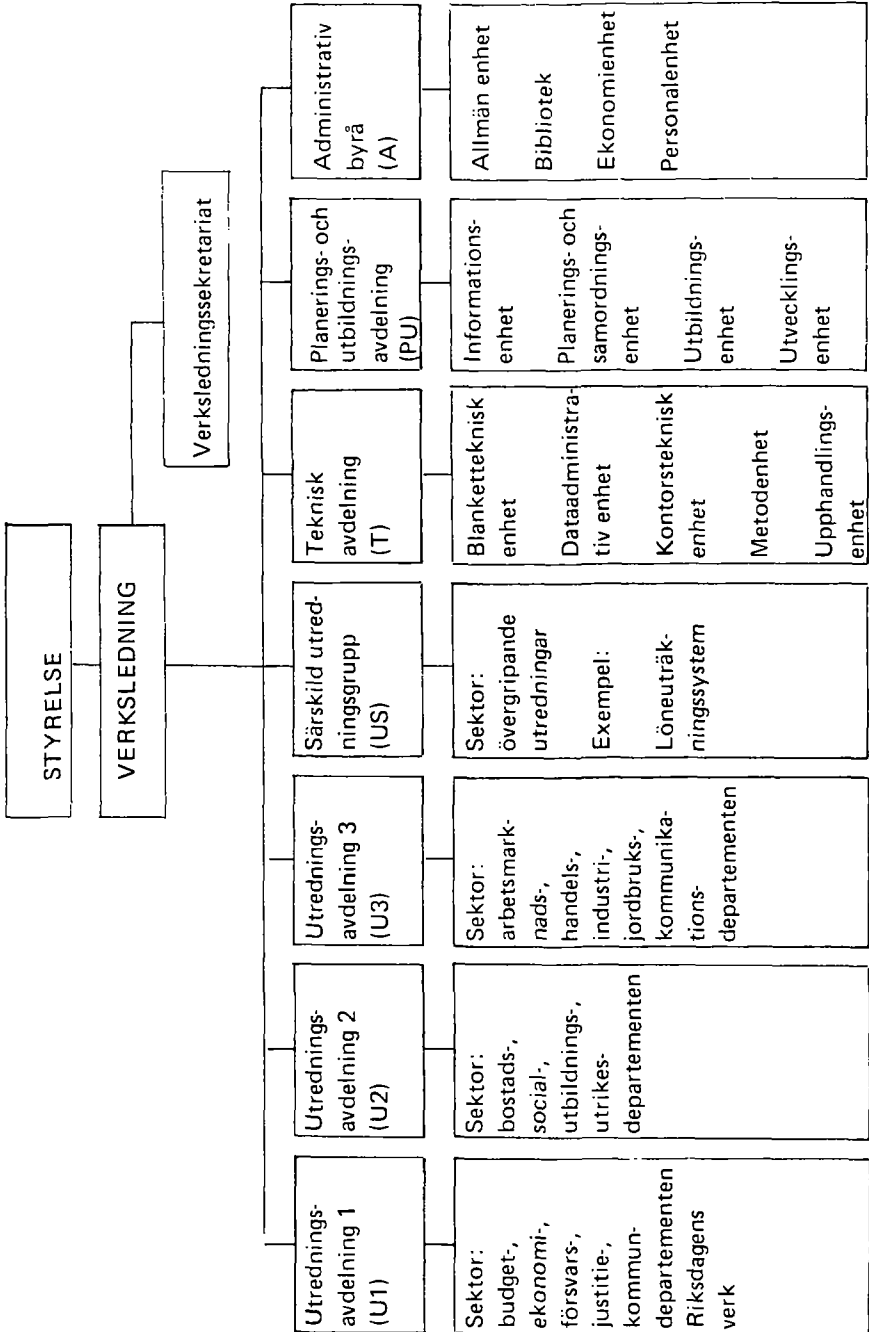
1. godkänna de riktlinjer för statskontorets verksamhet som jag har förordat,
2. godkänna huvuddragen av den omorganisation av statskontoret som jag har förordat,
3. bemyndiga regeringen att vidta de övergångsåtgärder och åtgärder i övrigt som behövs för att en omorganisation skall kunna genomföras,
4. till *Statskontoret* för budgetåret 1980/81 under åttonde huvudtiteln anvisa ett förslagsanslag av 57 325 000 kr.

9 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Statskontorets nuvarande organisation

STATSKONTORETS NUVARANDE ORGANISATION



Ur sammanfattningen till betänkandet (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen.

1 Problemdiskussion

Avvägningsproblem och rollkonflikter

I *kapitel 4* kartlägger och analyserar utredningen principiella och praktiska avvägningsproblem och rollkonflikter som negativt påverkar möjligheterna för statskontoret att fullgöra sina uppgifter. Dessa frågor behandlas under sex rubriker, nämligen Initiativ, Samordning, Rationaliseringsutredningar, Anskaffning av datamaskiner m. m., Metodförbättring och Granskning. Därvid framkommer följande.

Det åligger statskontoret särskilt att ta *initiativ* till rationaliseringsåtgärder. Statskontoret tar av formella och praktiska skäl inte initiativ till rationaliseringsåtgärder som direkt berör någon enskild myndighet. På eget initiativ bedriver statskontoret metodförbättringsarbete. Verket föreslår vidare regeringen eller myndighet att lämna uppdrag till rationaliseringsutredningar. Det sätt på vilket initiativskyldigheten förverkligas innebär, enligt utredningens bedömning, att någon rollkonflikt eller något avvägningsproblem inte föreligger mellan denna uppgift och annan verksamhet vid statskontoret.

Med *samordning* avser utredningen en självständig aktivitet som riktar sig mot verksamhet vid andra myndigheter. Utredningen anser att statskontoret driver samordningen av rationaliseringsverksamheten i den civila statsförvaltningen med så låg ambitionsnivå att avvägningsproblem och rollkonflikter inte kan uppkomma i förhållande till verkets övriga uppgifter. Samordning bör enligt utredningens mening ses som en aspekt som skall beaktas i statskontorets rationaliseringsutredningar, anskaffningen av datamaskiner, metodförbättring och granskning. Med detta synsätt anser utredningen att det inte heller i framtiden bör uppkomma avvägningsproblem eller rollkonflikter mellan samordningssträvanden och verkets övriga uppgifter.

En av statskontorets huvudsakliga uppgifter är att genomföra *rationaliseringsutredningar*.

Utredningen har funnit att de avvägningsproblem och rollkonflikter som föreligger mellan statskontorets uppgift att utföra rationaliseringsutredningar och verkets övriga uppgifter inte i väsentlig mån negativt påverkar arbetet med rationaliseringsutredningar. Utredningen konstaterar däremot att den oklara definition som statskontoret ger begreppet effektivitet kan leda till skilda måltolkningar. Detta kan ge upphov till konflikter inom statskontoret och mellan statskontoret och sakansvariga myndigheter.

Statskontoret möter en mängd avvägningsproblem i det rationaliseringsarbete som genomförs tillsammans med andra myndigheter. Dessa avvägningsproblem visar sig ha en nära anknytning till en rollkonflikt för stats-

kontoret, nämligen om verket skall uppträda endast som företrädare för statens rationaliseringsintresse eller om verket i vissa projekt eller i vissa situationer kan ha en konsultliknande ställning.

Utredningen konstaterar att det i projektarbete kan uppstå konflikter mellan statskontoret och en sakansvarig myndighet. Detta är enligt utredningens mening naturligt med hänsyn till att de båda myndigheterna har olika roller och företräder olika intressen.

Statskontoret kan i viss mån välja form för engagemang i de olika projekten. Avvägningarna kan avse typ av arbetsinsats, resursmängd, projekttid, antal projekt och uppdragsgivare. Det val som statskontoret träffar i dessa frågor är av stor betydelse för verkets möjligheter att leva upp till sin myndighetsroll.

Utredningen anser att ställning måste tas till frågan om verket uteslutande skall uppträda i en myndighetsroll eller om verket även kan fungera som konsult.

Statskontoret skall samordna *anskaffningen av datamaskiner* inom statsförvaltningen. För statskontorets del är detta en förvaltningsuppgift där besluten har centraliserats till verket.

Successivt kommer en allt större del av anskaffningen av ADB-utrustning att avse ersättning eller utbyggnad av befintlig utrustning. Statskontoret medverkar i dessa sammanhang i regel endast i anskaffningen.

Något mindre än hälften av statskontorets rationaliseringsprojekt innebär att ADB i relativt stor omfattning används som metod för att åstadkomma avsedd rationalisering. Anspråk på ADB-kapacitet ställs när de så småningom genomförs. Sådana rationaliseringsutredningar påverkar därmed förutsättningarna för statskontorets uppgift att anskaffa datamaskiner. Under utredningsarbetets gång preciseras bl. a. ADB-systemens uppgifter, ambitionsnivå och funktionssätt. Förutsättningarna har en styrande effekt på anskaffningen av datamaskiner.

Ställningstaganden under utredningsskedet kan därför på ett avgörande sätt påverka valet av maskinutrustning. Detta kan innebära låsningar som i upphandlingsansvarigas tycke leder till onödigt kostsam anskaffning av datamaskiner. Enligt utredningens mening föreligger därmed en rollkonflikt mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att anskaffa datamaskiner. Sistnämnd uppgift påverkas negativt. Rollkonflikten bör lösas med beaktande av de delvis nya förutsättningar som de åtgärder medför som redovisas i propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen.

Statskontoret har även till uppgift att samordna utnyttjandet av datamaskiner i statsförvaltningen. Syftet är att nå ett så högt och jämnt kapacitetsutnyttjande som möjligt. Enligt utredningens mening kan en rollkonflikt föreligga även mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att samordna utnyttjandet av statens datamaskiner.

Statskontoret bedriver viss *metodförbättring*. Utveckling av nya metoder förekommer knappast vid statskontoret. Verksamheten består i stället av vidareutveckling och anpassning av metoder som har utvecklats på annat håll. De resultat som uppnås i rationaliseringsarbetet och i upphandlingen av datamaskiner beror i viss mån på de metoder som används.

Utredningen anser att det inte råder någon principiell rollkonflikt mellan metodförbättring och löpande rationaliseringsarbete. Förhållandet är snarare det motsatta. Däremot kan det föreligga avvägningsproblem. Både i planeringsskedet och i genomförandeskedet måste ställning tas till hur stor del av de samlade resurserna som skall satsas på metodarbete med vidare syfte än att resultaten skall användas i ett bestämt projekt. Efterfrågestyrningen av metodförbättring som inte sker i direkt anslutning till tillämpningsprojekten behöver förbättras. Vidare behöver formerna för den budget- och resursmässiga styrningen av planering och genomförande av metodarbete förbättras.

Statskontoret *granskar* årligen ett stort antal utredningar och rationaliseringsförslag för vilka andra är ansvariga. Förslagen överlämnas till verket för yttrande från regeringen, kommittéer och myndigheter.

Statskontoret kan ha medverkat på ett eller annat sätt vid utformningen av det förslag som remitteras. I så fall uppkommer enligt utredningens mening en rollkonflikt eller närmare bestämt en jävssituation för verket och dess tjänstemän. En annan rollkonflikt kan föreligga mellan granskningsuppgifter som utförs vid olika tillfällen. Kommittéer eller myndigheter kan på uppdrag av regeringen eller på eget initiativ inhämta statskontorets synpunkter innan ett förslag överlämnas till regeringen. Samma förslag kan senare av regeringen remitteras till statskontoret för yttrande. Utredningen beaktar hur olika uppgifter och roller för statskontoret påverkar de institutionella jävsproblemen.

Medbestämmande och rationalisering

I *kapitel 5* diskuterar utredningen om det kan finnas skäl att ändra statskontorets uppgifter och roll som en följd av de förändringar som på senare år har genomförts på arbetsrättens område.

Utredningen går igenom hur bl. a. medbestämmandelagen (MBL) och medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S) kan påverka förutsättningarna för rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen. Utredningen diskuterar närmare hur olika faser i en rationaliseringsprocess påverkas av reglerna i MBL och MBA-S. De faser som beskrivs är direktiv, projektplan, arbetsformer, konsultmedverkan, olika etapper i en utredning, krav på ytterligare alternativ och genomförande.

I stor utsträckning saknas bearbetade erfarenheter av de effekter som ändringarna på arbetsrättens område har medfört. Det råder och kommer ännu en tid att råda osäkerhet vid många myndigheter om den fortfarande nya situationen. En mängd regler gäller numera för rationaliseringsverksamheten. Oklarhet kan också gälla om vilka regler som faktiskt skall tillämpas i det enskilda fallet. Riktlinjerna är formulerade på ett sätt som ger betydande utrymme för tolkning, t. ex. av vilka typer av undersökningar som kräver en mer strikt tillämpning av reglerna. En arbetsgivare kan finna det svårt att samtidigt tillgodose både formkraven och kraven på enkelhet och snabbhet.

Risk för skadestånd föreligger om en arbetsgivarrepresentant förbiser någon av de många regler som kan gälla. En arbetsgivare kan vidare fällas

i arbetsdomstolen för att ha begått formella fel. Risken att utsättas för dessa former av obehag kan medverka till att även sakligt motiverade initiativ till förändringar och beslut inte så gärna tas.

Om enighet i en rationaliseringsfråga inte kan nås lokalt så kan frågan lyftas till central förhandling. Antalet centrala förhandlingar är dock ytterst begränsat. Detta antyder att uppgörelser träffas på lokal nivå. En strävan synes finnas att undvika centrala förhandlingar. Om uppgörelse skall kunna träffas lokalt, måste någon part göra eftergifter. Av enkäter som arbetstagarorganisationerna har gjort bland de lokala föreningarna, framgår att flertalet anser att MBL har förbättrat möjligheterna att påverka arbetsgivarens beslut.

Det förhållandet att arbetsgivaren slutligt bestämmer utgör inte grund att hävda att förutsättningarna för rationaliseringar är oförändrade. Syftet med arbetsrättsreformen är att stärka de anställdas möjligheter till medbestämmande. Av de nämnda enkäterna framgår att arbetstagarparten i flertalet förhandlingar anser sig nå tillfredsställande resultat.

På den statliga myndighetssidan finns inte någon uttalad och spridd arbetsgivarpolicy utöver vad som framgår av MBA-S och statens arbetsgivarverks anvisningar härtil. De nya förhållandena innebär att ett tidigare partssamarbete har utvecklats mot klara partsförhållanden. Den personal som förutsätts företräda arbetsgivarparten kan delvis känna sig främmande inför denna roll. Behovet av en arbetsgivarpolicy är stort. En markering bör också göras av vilken personal vid myndigheterna som skall anses företräda arbetsgivaren. Om arbetsgivarrollen skall kunna utövas med full kraft, t. ex. på rationaliseringsområdet, kan denna personal behöva stöd. Det torde vara ett allmänt intresse att denna roll kan fullgöras. Samtidigt är det av stor betydelse för den enskilde tjänstemannens sociala arbetsmiljö.

Arbetsrättsreformen inverkar på flera sätt på statskontorets verksamhet. De utredningar som beslutas inom andra myndigheter och som bedrivs under medverkan av statskontoret kan påverkas. Dessutom kan det utredningsarbete påverkas som bedrivs på uppdrag från regeringen, offentlig utredning eller motsvarande.

Utredningen konstaterar att det ännu är svårt att göra säkra uttalanden om statskontorets möjligheter att verka under de nya förutsättningar som arbetsrättsreformen medför. Utredningens sammanfattande bedömning är emellertid följande.

- Anspråken från myndigheterna på medverkan från statskontoret blir knappast större som en följd av arbetsrättsreformen.
- Statskontorets möjligheter att kunna tillhandagå myndigheter med råd avseende medbestämmanderegler och avtal på rationaliseringsområdet är begränsade.
- Möjligheterna att verka inom myndigheterna kan i några fall begränsas av lokala kollektivavtal så att statskontoret inte anser sig böra medverka i utredningar vid myndighet. I andra fall kan förutsättningarna påverkas mera måttligt men likväl försvåra för statskontoret att leva upp till sin myndighetsroll.
- Kalendertiden för rationaliseringsutredningar kan komma att öka men

detta behöver inte innebära en ökning av de totala resurserna för rationaliseringsutredningar och genomförande av rationaliseringsåtgärder.

- Förutsättningarna för statskontoret att verka på uppdrag från regeringen och kommittéer är i huvudsak oförändrade.
- Statskontoret bör ha beredskap att tillhandagå arbetsgivarverket med den expertis på rationaliseringsområdet som arbetsgivarverket kan ha behov av i förhandlingsverksamheten.

Förändringarna på arbetsrättens område påverkar således statskontorets uppgifter och roll.

ADB i statsförvaltningen

I *kapitel 6* återger utredningen de uttalanden i propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen och riksdagens beslut i anledning härav som kan bedömas mer påtagligt komma att påverka innehållet i och förutsättningarna för de centrala rationaliseringsorganens framtida arbete vad gäller ADB. Dessa sammanfattas på följande sätt av utredningen.

En ny granskningsfunktion för ADB-investeringar införs. Det innebär att större och viktigare ADB-investeringar skall granskas vid två å tre tillfällen inför regeringens och riksdagens beslut i ärendet.

Den samordnade anskaffningen av datamaskiner skall även i fortsättningen vara en uppgift för centralt rationaliseringsorgan. Detta skall också kunna ge råd och annan vägledning om användning av smådatorer och andra hjälpmedel.

Utveckling av enskilda ADB-system bör inte förläggas till centralt rationaliseringsorgan, särskilt inte när det är frågan om att utveckla stora ADB-system. Sådana organ eller tjänstemän från sådana organ kan dock på olika sätt medverka i stora utvecklingsprojekt. I fråga om mindre system bedöms det många gånger vara fördelaktigt att låta myndigheterna anlita konsulter m. m. Centrala rationaliseringsorgan skall också kunna lämna råd till myndigheter om nästan färdiga ADB-system och program som kan köpas.

Centrala rationaliseringsorgan skall initiera, samordna och sprida information om insatser på metodområdet. De bör vidare delta i arbetet på metodområdet som bedrivs av ADB-områdets intresseorganisationer och på andra håll utanför statsförvaltningen.

Härtill kommer att centrala rationaliseringsorgan på ett övergripande sätt skall följa och svara för att samordningsaspekter beaktas vid spridning av datordriften. Detta kan bl. a. ske genom att granska utredningar och förslag om sådan spridning. Även möjligheterna till samordning av ADB-användningen i övrigt skall bevakas.

Dessutom bör de allmänt verka för att myndigheternas planering av ADB-verksamheten förbättras samt medverka i utformningen av översiktlig information om användningen av ADB i statsförvaltningen.

Mot bakgrund av statskontorets nuvarande uppgifter på ADB-området och de uttalanden som görs i propositionen om användningen av ADB i statsförvaltningen sammanfattar utredningen befintliga och ev. nya centrala rationaliseringsorganens uppgifter på ADB-området. Dessa bör bl. a. utföra

granskning av ADB-investeringar, svara för samordnad anskaffning av ADB-utrustning, medverka vid utveckling av vissa ADB-system, lämna råd om system, program och utrustning, initiera och medverka i metodutveckling samt bevaka utvecklingen på ADB-området. De delvis nya uppgifterna, den starkare betoningen av vissa uppgifter och de sätt på vilka uppgifterna kan komma att utföras påverkar den organisatoriska strukturen i vilken dessa ADB-uppgifter och övriga centrala rationaliseringsuppgifter bäst kan lösas. Riskerna för avvägningsproblem och rollkonflikter inom olika organisationer måste särskilt uppmärksammas. I sina överväganden utgår utredningen från att uppgifterna för den av riksdagen beslutade datadelegationen i huvudsak skall avse övergripande ADB-frågor av betydelse för samhället i stort.

Omprövning av statlig verksamhet

Förvaltningsutredningen (FU) har lämnat förslag som bl. a. syftar till att statsmakterna skall få bättre underlag för beslut att ompröva befintlig statlig verksamhet. I *kapitel 7* redogör utredningen för de av FU:s överväganden och förslag som är av betydelse för organisationen av de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB.

FU föreslår att översynsgrupper skall inrättas i fackdepartementen. Huvuduppgiften för dessa grupper skulle vara att bereda regeringens beslut i olika skeden av översyns- och omprövningsarbetet.

De organ vid sidan av översynsgrupperna i departementen som kan användas för utredningsarbete syftande till omprövning är riksrevisionsverket, statskontoret, försvarets rationaliseringsinstitut och berörda myndigheter. FU föreslår inte några omedelbara resursförstärkningar vid statskontoret vid ett successivt genomförande av dess förslag. Utredningen ansluter sig till FU:s bedömning att förslaget tills vidare inte behöver påverka omfattningen av statskontorets resurser. Resursfrågorna torde i stället lämpligen bevakas i det årliga budgetarbetet.

FU anser att det utan att förändra statskontorets inriktning är möjligt för verket att medverka i översynsarbete på de områden där verket har förvärvat erfarenheter. FU konstaterar också att statskontoret redan nu i betydande utsträckning styrs av uppdrag från regeringen. Utredningen ansluter sig till dessa bedömningar. Liksom FU anser utredningen att rationaliseringsinsatser ligger nära översyns- och omprövningsinsatser. Enligt utredningens mening behöver därför statskontorets medverkan i översynsarbete varken av formella, metodmässiga eller innehållsmässiga skäl påverka statskontorets organisatoriska utformning.

FU har pekat på några olika sätt på vilka statskontoret kan medverka i översynsarbetet. Verket kan identifiera problem och medverka i översynsgruppernas arbete att utforma direktiv. Statskontoret kan också på uppdrag av regeringen ta fram underlag för val av översynsobjekt och utformning av direktiv. Ibland kan det enligt FU även vara lämpligt att ge statskontoret uppdrag att genomföra översyner på ett sakområde. Enligt utredningens mening låter dessa sätt för statskontoret att medverka i översynsarbetet

sig väl förenas med en myndighetsställning för statskontoret.

FU anser också att det kan vara möjligt att engagera statskontoret för att ge en sakansvarig myndighet resurs- och kompetensmässigt stöd vid en översynsutredning. Rollfördelningen mellan sakansvarig myndighet och statskontoret skulle då preciseras i direktiven. Statskontoret skulle även ha möjlighet att framföra ev. avvikande mening till uppdragsgivaren. Enligt utredningens mening kan det vid sådan medverkan från statskontoret i praktiken vara svårt för verket att helt leva upp till en myndighetsroll.

Utredningen anser att ett samband föreligger mellan det sätt på vilket statskontoret medverkar i utredningsarbete och den roll som verket har. Även formerna för engagemang i omprövningsarbetet måste vara förenliga med de roller som utredningen väljer att definiera för de centrala rationaliseringsorganen.

Vissa personalfrågor m. m.

I *kapitel 8* behandlar utredningen vissa personalfrågor vid statskontoret. Utredningen betonar vikten av att statskontoret har en personalstyrka som gör det möjligt för verket att tillgodose de anspråk som utifrån riktas mot verket. För att kunna uppnå detta anser utredningen att personalomsättningen på lägre nivåer bör behållas eller ev. något minska, att rörligheten bland de högsta tjänstemännen bör öka, att de högsta tjänstemännen måste ta aktiv del i projektarbetet, att erfarna och kompetenta utredare måste anställas, att kvalificerade projektledare måste kunna engageras och att sambandet med den övriga statsförvaltningen bör stärkas.

Mot bakgrund av iakttagelser som har gjorts i samband med analysen och diskussionen i *kapitel 4–8* presenterar utredningen i *kapitel 9* och *10* sina överväganden och förslag beträffande de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB samt den organisatoriska form i vilken dessa uppgifter bör utföras.

2 Centrala myndighetsuppgifter avseende rationalisering och ADB

Vissa ytterligare förutsättningar för rationaliseringsverksamheten anges i *kapitel 9*. Mot bakgrund av tillgängliga bedömningar av de statsfinansiella utsikterna drar utredningen slutsatsen att rationaliseringsverksamheten och den administrativa utvecklingen i statsförvaltningen i högre grad än f. n. bör inriktas mot att åstadkomma realiserbara besparingar.

Rationaliseringsarbetet i statsförvaltningen påverkas även av de förutsättningar som myndigheterna har för sådant arbete. Utredningen konstaterar att affärsverken har god tillgång till egna personalresurser för rationalisering och att något ytterligare stöd för rationaliseringsverksamheten i allmänhet inte torde behövas. Stora förvaltningsmyndigheter kan själva eller med hjälp av konsulter klara även större projekt rörande rationalisering och administrativ utveckling. För att genomföra riktigt stora rationaliserings- eller ADB-projekt torde de emellertid behöva kvalificerat stöd utifrån. Små

och medelstora myndigheter har i regel små egna resurser för rationalisering. Normalt kan endast enklare åtgärder genomföras. Dessa myndigheter behöver avsevärt stöd utifrån för att kunna klara mer omfattande rationaliseringsprojekt. Dessa omständigheter behöver beaktas när uppgifter och organisation för centrala rationaliseringsorgan utformas.

Utredningens överväganden om vilka de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB skall vara spänner över ett vitt fält. Följande förslag lämnas.

Rationaliseringsutredningar

I instruktionen för statskontoret ingår f. n. inte någon närmare precisering av *målet* för verkets rationaliseringsverksamhet. Statskontoret använder en mycket vidsträckt definition av begreppet effektivitet. Utredningen föreslår en precisering på denna punkt. Det bör särskilt åligga statskontoret att verka för att effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar kan åstadkommas. Självfallet skall verket i rimlig utsträckning också beakta de krav som t. ex. rättssäkerhet, arbetstillfredsställelse och arbetsmiljö kan resa. När utredningsuppdrag lämnas till statskontoret bör särskilt anges om prestations- och serviceförbättringar får motivera kostnadsökningar eller oförändrade kostnader. Med denna inriktning av verksamheten skall statskontoret i första hand bevaka statsmakternas intressen av en enkelt, snabbt och ekonomiskt arbetande statsförvaltning. Det innebär att statskontoret har en särskild *myndighetsroll*. Utrymme finns inte för en konsultroll i vilken saksmyndighets intressen kan sättas främst.

Den roll som därmed har föreslagits för statskontoret påverkar även kretsen av möjliga *uppdragsgivare*. Uppdrag från myndigheter bör inte utföras i fortsättningen. Sådana uppdrag kan tendera att ge statskontoret en konsultroll. Förändringarna på arbetsrättens område kan också tala för att statskontoret inte bör utföra undersökningar på uppdrag av myndigheter.

Uppdrag till statskontoret bör i första hand lämnas av regeringen. Det bör även vara möjligt för statliga kommittéer att lämna utredningsuppdrag till statskontoret. Kommitté bör dock först inhämta medgivande från regeringen eller vederbörande statsråd.

Självfallet bör det även i fortsättningen vara möjligt för riksdagen att efter medgivande från regeringen lämna uppdrag till statskontoret som avser riksdagen och dess verk.

Statskontoret bör på *eget initiativ* bedriva metodförbättringsarbete som är av intresse för verket och för flera av dess tillämpningsprojekt. Samma förhållande bör kunna gälla vissa övergripande horisontella projekt, t. ex. avseende för hela statsförvaltningen gemensamma funktioner. Statskontoret bör utforma och för regeringen presentera förslag till konkreta rationaliseringsuppdrag. För detta ändamål bör verket ha en aktuell förteckning över lämpliga rationaliseringsprojekt. Regelbundet eller vid behov kan statskontoret föreslå regeringen att dessa utförs. Underlag till direktiv för sådana projekt bör finnas.

Statskontoret bör medverka i projekt på ett sådant sätt att verket kan leva upp till sin myndighetsroll. Detta påverkar uppdragens form och ar-

betsformerna.

Uppdragens form kan variera. Om regeringen eller kommitté lämnar statskontoret ensamt ett visst uppdrag är verkets ansvar klart. Finns en eller flera sakansvariga myndigheter bör dessa medverka på lämpligt sätt. Önskar uppdragsgivaren markera detta kan anges att statskontoret skall utföra uppdraget i eller efter samråd med berörd myndighet. Även i dessa fall har statskontoret ett fullt ansvar för projektet. Om inte sakansvarig myndighet ansluter sig till statskontorets förslag får myndigheten markera detta i gängse förvaltningsmässiga former. Under vissa förutsättningar bör regeringen även kunna lämna uppdrag till myndighet med föreskriften att uppdraget skall utföras i samråd med statskontoret.

Fattar statsmakterna beslut om en intensifierad *omprövning* av statlig verksamhet bör statskontoret på olika sätt kunna medverka häri. Beträffande uppdragsformerna för sådant arbete bör samma förhållanden gälla som för medverkan i annat rationaliseringsarbete.

Även statskontorets *arbetsformer* i projekten är av betydelse. Verket måste ha ett reellt inflytande över projektledningen och tjänstemän från verket skall svara för en väsentlig del av utredningsarbetet m. m. i projektet. Sakansvarig myndighet skall självfallet aktivt medverka om sådan finns. Statskontoret bör vidare eftersträva att genomföra projekt med en så koncentrerad resursinsats som möjligt och på så kort tid som möjligt. Verket har då goda möjligheter att i projekten leva upp till sin myndighetsroll. Dessutom medverkar detta till att resurserna binds för kortare tid. Beredskapen att ta nya uppdrag från regering och kommittéer ökar därmed.

Dessa arbetsformer m. m. innebär att statskontorets utredare ges förutsättning att få medverka i flera stora projekt under given tidsrymd. Risken för ämnes- eller metodmässig stagnation minskar därmed för utredarna. Detta arbetssätt bör öka benägenheten för yngre tjänstemän att stanna något längre vid statskontoret.

Anskaffning m. m. av datamaskiner för statsförvaltningen

Anskaffning av ADB-utrustning avses enligt propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen ske centralt även i fortsättningen. Detta är därför en uppgift för centralt rationaliseringsorgan. Vilken utrustning som skall omfattas av den centrala anskaffningen och vilken grad av delgering till användarmyndigheter som kan vara lämplig utreds f. n.

Den rollkonflikt som utredningen har konstaterat kan föreligga mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att anskaffa datamaskiner kan i princip lösas på två skilda sätt. Den ena innebär att utrednings- och anskaffningsverksamheterna knyts nära till varandra för att säkerställa att erforderliga kontakter tas på ett tidigt stadium. De två verksamheterna kan då vävas så hårt samman att rollkonflikten i praktiken upphör. Denna lösning ökar dessutom förutsättningarna för att skapa och vidmakthålla en bred och hög kompetens på ADB-området inom statskontoret. En nackdel med en sådan ordning är att system utvecklade av eller under medverkan av statskontoret kommer att stå i en annan relation

till anskaffningsverksamheten än system utvecklade av andra.

Den andra lösningen innebär att anskaffningsverksamheten bryts ut ur statskontoret. Rollkonflikten markeras därmed, men den är inte längre intern inom statskontoret. En nackdel med en sådan ordning är att ytterligare svårigheter uppstår att åstadkomma kontakter mellan systemutveckling och anskaffning i de fall statskontoret utför systemutveckling m. m.

Utredningen har också konstaterat att en rollkonflikt kan föreligga om statskontoret utför eller medverkar i systemutveckling och därefter skall samordna utnyttjandet av ADB-utrustning. De två principiellt skilda lösningar som har angetts i fråga om anskaffning av ADB-utrustning är tillämpliga även i detta fall.

Enligt utredningens mening bör främst praktiska skäl avgöra valet mellan de två organisatoriska lösningarna på dessa rollkonflikter.

Metodförbättring

De förhållanden inom statsförvaltningen som föranleder behov av rationaliseringar förändras efter hand. Samtidigt förändras de metoder och tekniker som kan användas i rationaliseringsarbetet. Det är därför nödvändigt att det i rationaliseringsarbete och systemutveckling ingår ett visst mått av metodförbättringsarbete.

Utredningen har konstaterat att det inte råder någon principiell rollkonflikt mellan metodförbättring och löpande rationaliseringsarbete. Förhållandet är snarare det motsatta. Däremot föreligger vissa resursavvägningsproblem.

När det gäller metodförbättring som syftar till att lösa problem i ett visst projekt föreligger inte några påtagliga svårigheter i fråga om inriktning, omfattning och användning av resultatet. Dessa frågor löses nämligen helt naturligt inom projektet. Det betyder att några särskilda överväganden inte behöver göras angående styrning av sådan metodförbättringsverksamhet.

När det gäller metodförbättringar som syftar till att lösa problem som förekommer inom flera projekt som den egna organisationen bedriver, föreligger vissa problem i fråga om verksamhetens inriktning och omfattning och spridning av resultatet. Konkurrens om resurserna kan föreligga i planerings- och genomförandefaserna. En bestämd resursram bör gälla för att ge stadga åt denna metodförbättring och en plan för verksamheten bör redovisas till regeringen för ställningstagande. Enligt utredningens mening bör ramen tills vidare sättas till storleksordningen 2 % av statskontorets anslagsmedel.

Även när det gäller metodförbättring som syftar till att stödja alla myndigheter i statsförvaltningen som möter ett problem av viss typ så föreligger avsevärda svårigheter i fråga om val av verksamhetens inriktning och omfattning samt i fråga om spridning och användning av resultaten. Utredningen anser att idéer, uppslag och förslag till projekt löpande bör samlas in från statsförvaltningen. Efter en värdering bör en plan för metodförbättring av gemensamt intresse för flera myndigheter upprättas. För planeringen bör tills vidare gälla en kostnadsram av 5 milj. kr per budgetår. Metodprojekt bör i första hand utföras vid en myndighet som har användning av resultatet,

som är särskilt intresserad av projektet och som är lämplig att utföra det-samma.

För att fånga upp tänkbara behov och projektförslag, för att värdera dessa, för att upprätta en plan inom given finansiell ram och för att underlätta spridning av resultaten bör en rådgivande delegation för metodförbättrings-arbete inrättas. Den bör anknytas till ett lämpligt centralt rationaliserings-organ.

Granskning

Statskontoret granskar rationaliseringsförslag som har utformats av andra. Detta sker i form av yttranden över remisser från regeringen och sam-rådsyttranden till myndigheter och kommittéer. En viss granskning utövas även i samband med anskaffning av ADB-utrustning.

Utredningen har konstaterat att statskontoret och dess tjänstemän kan råka i rollkonflikter eller jävssituationer i granskningsverksamheten. Dessa beror på att statskontoret eller dess tjänstemän före granskningen kan ha haft mer eller mindre omfattande befattning med ärendet.

Statsmakterna har nytta av väl genomtänkta remissyttranden. Statskon-toret bör därför även i fortsättningen ägna sig åt granskningsverksamhet av här aktuellt slag. Verket och dess tjänstemän kommer därmed även framdeles att kunna komma i situationer av jävskarakter. Det är lämpligt att statskontoret avstår från att lämna yttrande om verket har deltagit i utformningen av ett utredningsförslag eller eljest haft mer påtaglig befattning med ärendet. Det ankommer på statskontoret att vaka över att dess integritet inte kan sättas i fråga.

Den förbättrade planering, styrning och samordning av ADB-användning som regering och riksdag har beslutat om med anledning av förslag i pro-portionen om användning av ADB i statsförvaltningen innebär bl. a. att en granskningsfunktion för viktigare ADB-investeringar skall tillkomma. Denna delvis nya och utökade uppgift kan utföras av regeringskansliet, av ett särskilt organ eller av statskontoret. Utredningen har bedömt att det inte är önskvärt att denna granskningsfunktion organisatoriskt ingår som en del av regeringskansliet.

De ADB-system m. m., som kommer att behandlas av granskningsfunk-tionen inför regeringens och riksdagens ställningstagande, kan vara utvecklade av vederbörande myndighet, av myndighet tillsammans med statskontoret eller av statskontoret ensamt. I samtliga fall kan konsulter ha medverkat. Granskningen skall ske på ett likartat sätt och på samma villkor oavsett vilket organ som är ansvarigt för utveckling av systemet. Om man önskar undvika reella rollkonflikter, eller föreställningar om sådana, bör granskningen göras i ett organ som står fritt i förhållande till instanser som kan medverka i systemutveckling.

Övriga uppgifter

Med *samordning* avser utredningen en självständig aktivitet som riktar sig mot verksamhet vid andra myndigheter. Det självklara förhållandet att statskontoret i rationaliseringsarbete inom ett förvaltningsområde beaktar samordning med annan verksamhet är en del av projektarbetet och inte en självständig samordningsuppgift. Samordning bör ses som en aspekt som skall beaktas i statskontorets huvudsakliga arbetsuppgifter, nämligen att genomföra rationaliseringsutredningar, att anskaffa datamaskiner, att bedriva metodförbättring och att genomföra granskning. Viss självständig samordning i rationaliseringsverksamheten kommer dock att behövas. Som exempel på sådana samordningsuppgifter kan nämnas innehålls- och utseendemässig samordning av information för databearbetning, datakommunikation samt standardisering och normering av maskin- och programvaror. Samordningsuppgifter av detta slag bör åvila bl. a. statskontoret.

Regeringen har i propositionen om användningen av ADB i statsförvaltningen uttalat sig för att centrala rationaliseringsorgan genom *rådgivning på ADB-området* skall öka stödet till myndigheterna. Rådgivningen skall enligt propositionen bl. a. avse köp av nästan färdiga ADB-system och program samt användningen av smådatorer och andra ADB-hjälpmiddel. Vidare skall lämnas vägledning i frågor om utformning av driftlösningar, val av utrustning samt organisation och bemanning av driftenheter. Sådan rådgivning förutsätter enligt utredningens bedömning att särskild kunskap byggs upp. Moment av metodförbättring kan ingå häri. Sådan rådgivning bör åvila bl. a. statskontoret.

En stor del av den statliga administrationen består av arbetsuppgifter som ryms inom begreppet kontorsdrift. Alla myndigheter har kontorsfunktioner och svarar i stor utsträckning själva för val av metoder och utrustning m. m. Några myndigheter, bl. a. statskontoret, har instruktionsmässiga eller på andra sätt reglerade skyldigheter att ge service, råd och anvisningar på området. Utredningen har låtit genomföra en kartläggning av förekomsten av *kontorsteknisk rådgivning och service m. m.* inom statsförvaltningen. Mot bakgrund av dels de resultat som därvid har framkommit, dels utredningens överväganden i övrigt drar utredningen följande slutsatser.

Statskontorets kompetens i fråga om utrustning för flexitid bör avvecklas. Eventuellt kan den överföras till det nybildade statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU).

Även statskontorets kompetens på kontorsoffsetområdet bör avvecklas. Eventuellt kan den överföras till postens inköpscentral.

Statskontoret bör även befrias från de uppgifter beträffande blanketter för sjukledighet för statsförvaltningen som för närvarande åvilar verket. Uppgiften bör föras över på t. ex. statens personalpensionsverk.

Den serviceverksamhet i fråga om blankett- och dokumentteknik som bedrivs vid blankettekniska enheten vid statskontoret bör överföras till statistiska centralbyrån (SCB). Utbildningsverksamhet på området bör administreras av SIPU.

Det innebär att statskontoret starkt kan begränsa sin nuvarande verksamhet på det kontorstekniska området. I fortsättningen bör verket behålla

kompetensen och kapaciteten för arbetsmätning. Vidare bör verket ägna sig åt den vid olika tidpunkter mest kvalificerade kontorstekniska utrustningen m. m. där bl. a. inslaget av ADB är mer betydande. Det kan också vara lämpligt att system innehållande ADB-utrustning och program för olika inom statsförvaltningen gemensamma kontorsfunktioner utformas.

3 Organisation m. m.

I *kapitel 10* presenterar utredningen förslag om den centrala myndighetsorganisationen för rationalisering och ADB i statsförvaltningen.

Inledningsvis diskuterar utredningen några exempel på organisatoriska åtgärder som har omnämnts i direktiven. Utredningen behandlar sålunda möjligheten att stanna vid att bättre precisera statskontorets uppgifter, att till statskontoret knyta ett organ med rådgivande eller beslutande funktioner avseende t. ex. viktigare ADB-frågor, att inrätta ett fristående mindre organ för granskning av viktiga ADB-projekt och att inrätta ett granskningsorgan med ytterligare uppgifter. Utredningen diskuterar också möjligheten att inrätta ett dataverk. Utredningen ger sin syn på lämpligheten av dessa olika lösningar.

När utredningen formulerar egna lösningar, anger den som sin grundläggande inställning att en effektiv granskning av statliga ADB-investeringar, som kan ha förutsättningar att vinna respekt för opartiskhet, måste ske i ett organ som är fristående i förhållande till myndigheter som deltar i utveckling av ADB-system. I granskningen ingår i princip två delar, nämligen en beredande del och en beslutande del. Utredningen anser att den beslutande delen måste ha full kontroll över beredningsresurserna. Även den beredande delen måste därför stå fri i förhållande till systemutvecklande myndigheter.

Med denna utgångspunkt har utredningen särskilt övervägt tre organisationsalternativ som innebär att det vid sidan av statskontoret bildas ett särskilt organ för granskning av statliga ADB-system. Detta organ tilldelas i två av alternativen vissa ytterligare uppgifter på ADB-området.

Grundalternativet innebär att granskningsorganet, utöver att svara för granskning, även medverkar vid urvalet av ADB-investeringar som skall granskas och driver dokumentationscentralen över statliga ADB-system. Till dessa uppgifter läggs i ett alternativ bl. a. uppgifterna att samordna metodarbetet på ADB-området och att utfärda riktlinjer m. m. för utveckling av ADB-system. Till dessa uppgifter för ett nytt organ fogas i ett annat alternativ även uppgiften att svara för den samordnade anskaffningen av ADB-utrustning för statsförvaltningen. De olika alternativen påverkar i varierande grad statskontorets uppgifter.

Utredningen analyserar de tre alternativen och konstaterar att alla tre har fördelar och nackdelar. Om granskningsorganets uppgifter vidgas uppkommer definitions- och gränsdragningsproblem gentemot statskontoret. Ansvar för många uppgifter kan, särskilt i ett inledningsskede, dessutom negativt påverka arbetet med den viktiga och krävande huvuduppgiften att granska statliga ADB-investeringar. En fördel med att låta granskningsorganet även svara för anskaffningen av ADB-utrustning är dock att samma

organ därmed ges full kontroll över de olika styrinstrumenten för användningen av ADB i statsförvaltningen. Utredningen anser vidare att möjligheten till värdefull återföring av erfarenheter skulle gå förlorad om granskningsorganets uppgifter begränsades till att lämna synpunkter på enskilda ADB-investeringar.

Med ledning av övervägandena om för- och nackdelar som vidlåder de tre alternativen lämnar utredningen ett förslag till organisation av de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB. Förslaget har givits en utformning som skall medverka till att gränsdragningsproblem mellan granskningsorganets och bl. a. statskontorets uppgifter inte skall behöva uppkomma. Det innebär att granskningsorganets uppgifter begränsas till att i första hand avse granskning av statliga ADB-investeringar.

Statens ADB-råd

Utredningen föreslår att granskningsorganet ges formen av en kommitté med vissa förvaltningsuppgifter. Den kan t. ex. benämnas statens ADB-råd. Följande uppgifter bör åvila rådet.

1. Granska investeringar i statliga ADB-system och ADB-anläggningar och vid behov lämna råd till myndigheter om utformning av beslutsunderlag m. m.
2. Medverka vid urval av ADB-investeringar som bör granskas.
3. Driva dokumentationscentral över statliga ADB-system.
4. Besvara remisser från regeringen i viktigare ADB-ärenden, t. ex. större anskaffningar och frågor om riktlinjer för ADB-verksamhet.
5. Lämna en årlig översiktlig redogörelse för sin verksamhet. Därvid kan även lämnas synpunkter på hur användningen av ADB i statsförvaltningen utvecklas i olika viktiga avseenden.

Rådet bör inrättas för en period av fem år räknat från den 1 juli 1980. Verksamhetens innehåll, former, resultat och organisation bör utvärderas i god tid före år 1985.

Själva rådet bör vara litet och bestå av högst åtta ledamöter. I rådet bör ingå företrädare för riksdagspartier och personer med särskild sakkunskap på ADB-området. Ett kansli omfattande högst 15 tjänstemän bör inrättas för att bereda rådets beslut. Rådet bör höra till budgetdepartementet.

Statskontoret

Statskontoret behåller enligt utredningens förslag i huvudsak nuvarande uppgifter och får dessutom vissa ökade uppgifter på ADB-området. Dokumentationscentralen över statliga ADB-system överförs dock till ADB-rådet. Viss rådgivning och service på det kontorstekniska området bör utvecklas eller föras över till annan myndighet. Följande huvuduppgifter bör åvila statskontoret.

1. På uppdrag av regering eller kommitté utföra rationaliseringsundersökningar och annat utredningsarbete avseende organisation, ADB osv.

2. Anskaffa ADB-utrustning för statsförvaltningen.
3. Bedriva metodförbättring i anslutning till projekten. Bedriva metodförbättring av betydelse för flera projekt m. m. som den egna organisationen utför. Samordna metodförbättring av intresse för flera myndigheter inom statsförvaltningen.
4. På anmodan av regeringen eller myndighet granska rationaliseringsförslag som har utformats av andra instanser än statskontoret.

Utredningen lämnar vissa synpunkter på *organisation och arbetsformer* vid statskontoret.

Enligt utredningens mening är det angeläget att styrelsen för statskontoret tar ett större ansvar för enskilda ärenden vid verket än f. n. Styrelsen bör ta ställning i viktigare rationaliserings- och systemutvecklingsprojekt som rapporteras till uppdragsgivare. Styrelsen bör även ta ställning i viktigare ärenden om anskaffning av ADB-utrustning.

Utredningen pekar på fyra förhållanden som bör beaktas vid utformningen av den närmare organisationen för statskontoret. Enligt utredningens mening är det angeläget att förutsättningar skapas för att statskontorets och dess tjänstemäns professionella kompetens kan utvecklas. Antalet organisationsenheter bör vara litet i syfte att öka flexibiliteten hos verket och dess resurser. Anskaffning av ADB-utrustning och arbete med systemutveckling bör i viss utsträckning hållas samman organisatoriskt. Metodförbättringsarbete bör bedrivas i enheter som i övrigt huvudsakligen arbetar med tillämpningsprojekt. Utredningen skisserar två alternativ i stort för statskontorets inre organisation. Den närmare organisatoriska utformningen m. m. bör övervägas av en organisationskommitté.

Utredningen anser att regeringen systematiskt bör erbjuda de högsta tjänstemännen vid statskontoret möjlighet att efter förslagsvis högst sex år vid verket övergå till annan verksamhet inom statsförvaltningen. De högre och högsta tjänstemännen bör i betydande utsträckning rekryteras externt, i första hand från statsförvaltningen. Inlåning av högt kvalificerad personal för visst projekt eller för viss tid bör kunna ske. Statskontoret bör även i övrigt sträva efter att nå en balanserad rekrytering från och avgång till statsförvaltningen i fråga om tjänstemän på alla erfarenhetsnivåer. Inom ramen för en given personalstyrka bör verket ha en stor andel handläggare med kvalificerad kompetens. Konsulter bör dessutom användas i något större utsträckning i projektarbetet.

Projektledare för de största och viktigaste projekten som bedrivs inom statskontoret skall enligt utredningens mening ansvara direkt inför generaldirektören i vad avser projektarbetet. Projektledare för övriga projekt ansvarar inför chefen för en av utredningsenheterna. De mest kvalificerade utredarna vid statskontoret skall arbeta som projektledare för ett eller några få projekt. En ny tjänstetyp benämnd utredningschef bör införas. Dessa tjänster bör vara avsedda för projektledare på avdelningschefs nivå.

Om det inte finns en självklar eller lämplig sakansvarig myndighet bör ansvaret för mycket stora organisations- eller ADB-projekt läggas på särskilda av regeringen tillkallade kommittéer. I en sådan kommitté bör projektets intressenter ingå. Om man så önskar kan politiskt ansvariga ingå i kommittén

och därmed på nära håll följa rationaliseringsarbetet m. m. Statskontoret kan stödja dessa kommittéers arbete på olika sätt.

Metodförbättringsverksamheten skall enligt utredningens mening bedrivas som projekt i utredningsenheterna. När det gäller metodarbete som avses vara till nytta för flera myndigheter m. m. inom statsförvaltningen är det särskilt angeläget att behoven av metodförbättringsarbete kan fångas upp, att metodarbete kan bedrivas i anslutning till praktiskt arbete och att resultaten av metodarbetet kommer till användning. I syfte att skapa förutsättningar härför föreslår utredningen att en rådgivande delegation för metodfrågor knyts till statskontoret.

Statskontoret enligt förslaget

Innebörden för statskontoret av utredningens förslag i fråga om inriktning och omfattning av verksamheten kan sammanfattas på följande sätt. Statskontoret blir ett regeringens organ med uppgift att inom statsförvaltningen verka för effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar. Verkets uppgifter koncentreras till för framtiden betydelsefullt rationaliseringsarbete. Vikten av metodförbättringsarbete betonas. För att kunna möta de anspråk som bedöms komma att riktas mot statskontoret bör verket eftersträva att nå en genomsnittligt något högre erfarenhets- och kompetensmässig styrka.

Behovet av rationalisering är stort inom statsförvaltningen. Utredningen utgår därför från att de centralt sammanhållna resurserna för rationaliserings- och ADB-arbete förblir i stort sett oförändrade.

Redovisning av remissinstanserna och deras yttranden över betänkandet (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen

Remissyttranden har avgivits av domstolsverket, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, datainspektionen, överbefälhavaren, försvarets materielverk, försvarets rationaliseringsinstitut, socialstyrelsen, postverket, televerket, statistiska centralbyrån (SCB), statskontoret, byggnadsstyrelsen, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens arbetsgivarverk, statens personalpensionsverk, statens arbetsmarknadsnämnd, statens förhandlingsråd, riksarkivet, universitets- och högskoleämbetet, utrustningsnämnden för universitet och högskolor, statens naturvårdsverk, miljödatanämnden, patent- och registreringsverket, arbetsmarknadsstyrelsen, statens lantmäteriverk, styrelsen för teknisk utveckling, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem (Ju 1968:59), utredningen (Fö 1977:02) rörande datasystemens sårbarhet, delegationen för företagens uppgiftslämnande (B 1977:09), ADB-anskaffningsutredningen (B 1979:09), Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige, TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S) och ST-statskontoret avd. 426, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund och Standardiseringskommissionen i Sverige.

Redovisningen har delats upp enligt följande:

1. Allmänna synpunkter
2. Statskontorets uppgifter och roll
3. Effektivitetsbegreppet
4. Metodverksamheten och samordningsfunktionen
5. Rådgivning och stöd till myndigheterna
6. Anskaffning av ADB-utrustning
7. Granskningsfunktionen
8. Statskontorets organisation m. m.
9. Personalfrågor

1 Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser kommenterar inte utredningens avgränsning av sitt uppdrag. Några remissyttranden innehåller dock allmänna synpunkter på utredningens omfattning och inriktning.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd anser att utredningen föreslår en lämplig avgränsning av uppgifterna och ger en god precisering av statskontorets verksamhet.

En motsatt uppfattning har *datainspektionen* som konstaterar att betän-

kandet i allt väsentligt koncentrerats till statskontoret trots att utredningen haft till uppgift att se över organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna. Övriga centralmyndigheter såsom riksrevisionsverket, försvarets rationaliseringsinstitut och DAFA har endast perifert behandlats. Datainspektionen anser att direktiven inte heller har medgett att utredningen behandlat frågan om hur ADB-verksamheten inom statsförvaltningen påverkar villkoren för näringslivet, företag och enskilda medborgare. Liknande synpunkter anförs av *Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund* (gemensamt yttrande), som anser att i de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB hör ingå ytterligare uppgifter utöver de som utredningen behandlat. Enligt deras erfarenhet är det ofta i samband med ny lagstiftning, dvs. när lagstiftaren överväger olika normativa system, som krånglet är påverkligt. Vid detta tillfälle måste uppmärksammas hur normsystem skall kunna tillämpas. Statskontoret bör få i uppgift att ansvara för att förslag till ny lagstiftning och ändringar i normsystem, som förutsätter administrativa förfaranden eller anpassningar, avvägs med hänsyn till praktiska tillämpningskrav.

SACO/SR beklagar att det i utredningen inte funnits representanter för vare sig de fackliga organisationerna eller övriga myndigheter. Utredningen hade då bättre kunnat diskutera en effektiv organisation av statskontoret samt det statliga rationaliseringsarbetet.

Riksrevisionsverket anför att utredningen har förbigått den väsentliga frågan om en samlad inriktning av de centrala effektivitetsansträngningarna genom att välja sina utgångspunkter i statskontorets interna problem.

Statskontoret konstaterar rent allmänt att rationaliseringsfrågorna har fått en större politisk tyngd än tidigare. Det är därför viktigt att statsmakterna bättre än hittills preciserar vilka krav som från politisk synpunkt är väsentliga.

2 Statskontorets uppgifter och roll

Utredningen anser att statskontorets myndighetsroll bör förstärkas. Statskontoret bör spela en aktivare roll och vara regeringens instrument i det omfattande förändrings- och översynsarbete som förestår inom statsförvaltningen. Remissinstanserna instämmer i detta med några få undantag.

Försvarets rationaliseringsinstitut, domstolsverket, SCB, riksrevisionsverket, riksskatteverket, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, kriminalvårdsstyrelsen, statskontoret, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, delegationen för företagens uppgiftslämnande och *Svenska kommunförbundet* ansluter sig till utredningens uppfattning att rationaliseringsuppdrag i första hand skall lämnas av regeringen. Däremot betonas av samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan att det är väsentligt att kortare utredningsinsatser, bl. a. de nuvarande s. k. 20-dagars uppdragen, även fortsättningsvis skall kunna utföras på begäran av

myndigheterna. Utredningen anses på denna punkt ha överbetonat rollkonflikten i att vara rådgivare på flera nivåer.

Försvarets rationaliseringsinstitut anför att det finns ett stort behov av förändring och förnyelse i statsförvaltningen och av att hushålla med resurserna. Institutet ser omprövning av statlig verksamhet, dvs. de frågor som förvaltningsutredningen har behandlat, och rationalisering som olika uttryck för effektivisering. Institutet saknar ett helhetsresonemang i dessa frågor i statskontorsutredningen. Institutet betonar vidare myndigheternas ansvar för verksamhetens effektivitet. Detta är en del av det traditionella "linjeansvaret". De särskilda effektiviseringsorganen bör medverka som granskare och rådgivare.

Domstolsverket, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV) och statens arbetsgivarverk betonar vikten av att statskontoret medverkar vid utformning av förslag och direktiv till rationaliseringsuppdrag inom ramen för arbetet med att se över statsförvaltningen. *RRV* betonar vikten av att statskontoret följer utvecklingen inom det administrativa området – bl. a. erfarenheterna från *RRV:s* förvaltningsrevision – och lämnar förslag till regeringen om allmänna riktlinjer för rationaliseringsarbetet. Statskontoret bör fungera dels som beredningsorgan till regeringen, dels som kravställare på myndigheterna i fråga om deras rationaliseringsverksamhet. *Statens arbetsgivarverk* konstaterar att utredningen om rationalisering och ADB i statsförvaltningen står i god samklang med förvaltningsutredningens idéer. Verket framhåller vidare vikten av myndigheternas aktiva medverkan både när initiativ tas till översyner och när nedskärnings- och omprioriteringsåtgärder genomförs. *Dafa* hänvisar i sammanhanget till förvaltningsutredningen som gör den bedömningen att det inte finns något principiellt hinder för att utnyttja statskontorets resurser och kompetens i översynsarbetet. Detta kan dock på sikt leda till att tyngdpunkten i verksamheten förskjuts och att karaktärsskillnaden kan komma att minska mellan riksrevisionsverket och statskontoret.

3 Effektivitetsbegreppet

Utredningen föreslår att effektivitetsbegreppet preciseras, så att besparingseffekterna får en större tyngd. *Dafa* delar utredningens uppfattning att en oklar definition av effektivitetsbegreppet kan leda till skilda måltolkningar, men anser inte att utredningen gjort något väsentligt förtydligande på denna punkt. Av liknande uppfattning är *delegationen för företagens uppgiftslämnande* som finner det väl motiverat att besparingsmålet läggs fast som statskontorets huvuduppgift.

Försvarets rationaliseringsinstitut påpekar att effektivitetsbegreppet senast har preciserats i medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S). Det centrala i denna precisering är enligt institutets uppfattning måluppfyllelse under god hushållning med resurserna. Övriga bestämmingar

– som gäller rättssäkerheten och personalens välfärd – måste uppfattas som bivillkor, som skall tillgodoses.

En rad remissinstanser däribland *datainspektionen, postverket, statskontoret, universitets- och högskoleämbetet, SACO/SR, SCB, riksrevisionsverket, riksskatteverket, statens arbetsgivarverk, statens förhandlingsråd, försvarets materielverk* och *TCO-S* anser att utredningens avgränsning av begreppet effektivitet till främst kostnadsänkningar är alltför snäv. Statskontoret bör liksom den övriga statsförvaltningen tillämpa det i *MBA-S* definierade effektivitetsbegreppet. Om målet för ett visst projekt skall begränsas till någon eller några av de i definitionen angivna faktorerna bör detta föreskrivas av regeringen i varje särskilt fall.

Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, överbefälhavaren, riksskatteverket m. fl. saknar en central arbetsgivarpolicy för rationalisering särskilt mot bakgrund av att ett medbestämmandeavtal har ingåtts och att olika tolkningar av avtalet kan få vittgående konsekvenser.

4 Metodverksamheten och samordningsfunktionen

Domstolsverket, datainspektionen, försvarets rationaliseringsinstitut, postverket, statskontoret, riksrevisionsverket, SCB, TCO-S, SACO/SR, statens personalpensionsverk m. fl. anser i likhet med utredningen det vara en angelägen uppgift för statskontoret att särskilt uppmärksamma metodfrågor och speciellt sådana som är gemensamma för flera myndigheter. Insatserna bör förstärkas under 1980-talet. *Riksrevisionsverket* anser att statskontoret bör ha som en väsentlig uppgift att inom det administrativa området lämna regeringen underlag för att formulera en gemensam utvecklings- och investeringssyn anpassad till den allmänna ADB-utvecklingen. En sådan gemensam syn bör utgöra grund för samordningssträvandena och bli den plattform från vilken statskontoret agerar.

Statskontoret, som behandlar metodfrågorna utförligt, anser att utredningen inte tagit ett samlat grepp om metodfrågorna och kan inte finna att den bild som ges av problem och svårigheter är korrekt. Problem och konflikter som uppstår är inte i första hand, som utredningen gör gällande, en fråga om de ekonomiska förutsättningarna utan bemannings- och rekryteringsproblem. Dessa tar sig uttryck i konkurrens om personal mellan metodarbete och tillämpningsprojekt, varvid de sistnämnda tenderar att prioriteras. Verket anför vidare att planeringen av statskontorets metodverksamhet integreras med den övriga planeringen och baseras på en årlig metodutvecklingsplan. Fr. o. m. innevarande budgetår har ett metodsekretariat inrättats för att ytterligare förbättra planeringen och styrningen inom området.

Utredningen föreslår vissa belopp och andra ekonomiska ramar för metodverksamheten. Enligt *statskontoret* innebär dessa förslag att regeringen hårdare än idag skall planera och styra statskontorets metodverksamhet. Statskontoret kan inte finna att regeringen bör belastas med dessa uppgifter

utan anser att i den mån regeringen önskar påverka inriktningen skall detta göras genom att uppdrag lämnas på sedvanligt sätt. Omfattningen av metodverksamheten bör styras genom den ordinarie budgetprocessen och ej genom fastställda belopp eller procentramar. Av liknande uppfattning är *riksrevisionsverket*, som konstaterar att utgångspunkten för prövning av metodutvecklingsarbetets omfattning måste vara det behov som bedöms föreligga och inte en fast procentsats av statskontorets anslag eller en beloppsgräns. Omfattningen bör prövas i den årliga verksamhetsplaneringen. Statsmakternas prövning bör göras i budgetprocessen och i samband med att uppdrag lämnas till statskontoret att bedriva viktigare metodprojekt.

Datainspektionen ifrågasätter om det är möjligt att på de i betänkandet redovisade grunderna fastställa kostnadsramar och procentuella andelar av statskontorets budget för metodarbete av olika slag. Eftersom behov föreligger av översyn av befintliga databehandlingssystem kan erforderliga insatser visa sig vara större än de som nämns i betänkandet. *Statskontoret* hävdar att utredningens schablonmässiga förslag angående resursramarna för metodverksamheten skulle innebära en avsevärd nedrustning av denna verksamhet i förhållande till nuläget. *Statens personalpensionsverk* anser att den föreslagna ramen om 2 % av statskontorets anslag för metodutveckling förefaller alltför blygsam med hänsyn till det stora behov av metodutvecklingsinsatser som föreligger.

Enligt *försvarets rationaliseringsinstitut*s uppfattning är kvaliteten i metodstudiearbetet väsentlig. Budgetramar är ointressanta jämfört med en attityd hos statsmakten och verksamheten på statskontoret som uppmuntrar till metodinsatser och tillåter intresserade och kompetenta personer att syssla med metodfrågor.

Remissinstanserna tillstyrker starkt utredningens förslag om att inrätta en metoddelegation med rådgivande uppgifter. Metoddelegationen bör vara ändamålsenlig som instrument för att fånga upp tänkbara behov av insatser och projektförslag liksom för att forcera och prioritera metodutveckling som hittills fått stå tillbaka för tillämpningsinriktat systemutvecklingsarbete samt för att underlätta spridning av resultaten. Endast *postverket* och *patent- och registreringsverket* ställer sig tvivksamma till behovet av ett särskilt kontaktorgan i detta sammanhang. I stället bör statskontoret aktivera de direkta kontakterna med myndigheterna.

Landsorganisationen (LO) anser att även arbetstagarnas organisationer bör vara representerade i metoddelegationen.

Utredningen anser att arbetet med metodförbättring bör bedrivas i samarbete med andra myndigheter och finansieras gemensamt. Särskilda medel föreslås därför anvisas statskontoret för att med delfinansiering stödja metodarbetet vid andra myndigheter. Metoddelegationen skall föreslå hur dessa medel skall disponeras. *Statskontoret* och flera andra remissinstanser ställer sig avvisande till konstruktionen med samfinansiering eftersom utvecklingsarbetet då torde förbehållas de större myndigheterna med egna

resurser. De mindre myndigheterna med det största metodstödet skulle däremot få mindre möjligheter än idag att medverka i metodarbetet.

Flera remissinstanser betonar samordningsfrågor som en väsentlig uppgift för statskontoret. Den snabba utvecklingen och myndigheternas ökande benägenhet att söka tekniska hjälpmedel medför ökade behov av centralt stöd och samordningsinsatser.

Datainspektionen hävdar att någon samordning av ADB inom statsförvaltningen i mer kvalificerad mening hittills knappast har förekommit. Erfarenheter och kunskaper som samlats inom skilda områden har inte utnyttjats inom andra områden med stundom dåligt resursutnyttjande som följd. Det är av vikt att underlag och stöd nu skapas för en medveten strategi i fråga om administrativ utveckling och ADB.

En mer aktiv samordningsroll förordas även av *SCB*. Metodutvecklings- och samordningsuppgifter avseende t. ex. databearbetningar, datakommunikation samt standardisering och normering av maskin- och programvaror är mycket angelägna. Kombinerat med ett rådgivande organ för metodförbättringar borde statskontorets verksamhet här kunna leda till ett mer utvecklat samarbete mellan myndigheter. *TCO-S* och *standardiseringskommissionen* är av liknande uppfattning. *SCB* framhåller att statskontorets samordningsinsatser inom metod- och informationsområdet även kan underlätta *SCB*:s roll som statistiskt samordningsorgan.

5 Rådgivning och stöd till myndigheterna

Utredningen anser att myndigheterna själva i stor utsträckning kan bedriva sin rationaliseringsverksamhet. Små myndigheter kan vid behov utnyttja konsulter för att främja denna verksamhet. Statskontorets rådgivning bör därför kunna begränsas till ADB-teknik och kvalificerade kontorstekniska frågor. Det medför att § 3 i rationaliseringsförordningen bör utgå.

Statskontoret delar inte utredningens uppfattning om myndigheternas egen förmåga att bedriva sin rationaliseringsverksamhet. Framför allt de mindre myndigheterna har svårt att fullgöra ställda krav och behöver stöd utifrån. Att enbart möta detta behov med konsulter som har kommersiellt inriktade intressen är inte lämpligt. Statskontoret delar inte heller utredningens uppfattning att verket skulle ha svårt att fullgöra sin myndighetsroll i direktkontakter med myndigheterna utan hävdar att verkets rådgivning inte är av "konsultkaraktär". Det är fråga om tjänstemannauppgifter inom ramen för verkets åligganden som central myndighet med angivna mål. Statskontoret förutsätter att verket även fortsättningsvis skall kunna föra ut kunskaper och ge myndigheterna råd i en rad olika frågor. Rådgivning är bl. a. en nödvändig förutsättning för att ge vägledning i metodfrågor. Rationaliseringsförordningen 3 § bör därför bibehållas.

Försvarets rationaliseringsinstitut ställer sig också tveksamt till utredning-

ens diskussion om de rollkonflikter som kan uppstå om ett rationaliseringsorgan skall vara rådgivare på flera olika organisationsnivåer. Rollkonflikten kan i allmänhet elimineras genom en rollprecisering vid uppdragets inledning.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län menar att statskontoret alltfört bör bedriva en rådgivningsverksamhet till de statliga myndigheterna för att dela med sig av den kompetens verket besitter och som fortlöpande vidgas genom övergripande utredningar av olika slag. *Byggnadsstyrelsen* anför att det under alla förhållanden är angeläget för sakmyndigheter att kunna få råd och hjälp av statskontoret som sakkunnig i generella frågor gällande rationalisering m. m. inom statsförvaltningen.

Några remissinstanser anser att rådgivningsverksamheten bör förstärkas inom kontorsteknik- och ADB-området. *Domstolsverket*, *riksrevisionsverket* och *TCO-S* betonar att utvecklingen inom dessa två områden noggrant bör följas och att de enskilda myndigheterna kostnadsfritt skall kunna få råd och vägledning i hithörande frågor.

TCO-S anser att verksamheten vid statskontorets nuvarande kontorstekniska enhet skall utvecklas till vad som kan kallas "kontorsutvecklingsverksamhet". Den uppgiften skulle innefatta att utveckla metoder för olika funktioner i förvaltningen, följa teknikutvecklingen, ge myndigheter råd och genomföra kortare utvecklingsinsatser. Verksamheten skulle bedrivas under myndighetsansvar, dvs. inte vara konsultverksamhet.

Socialstyrelsen, *byggnadsstyrelsen*, *länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län*, *TCO-S* m. fl. är kritiska mot en alltför långtgående begränsning av rådgivningsverksamheten till enbart ADB och kvalificerad kontorsteknik med inslag av ADB. Även *riksarkivet* konstaterar, inte utan oro, att utredningens motivering för begränsningen inte överensstämmer med de erfarenheter riksarkivet har gjort. Enligt riksarkivet finns en rådvillhet och ett växande behov av bistånd hos såväl större som mindre myndigheter. Den tekniska utvecklingen och därmed övergången till nya informationsbärande media gör att behovet av väl fungerande registreringsfunktioner kommer att bli ännu större.

Beträffande utredningens förslag rörande vissa speciella funktioner inom det kontorstekniska området anser *statskontoret*, *riksrevisionsverket* och *byggnadsstyrelsen* att de ytterligare skulle splittra kompetensen inom det kontorstekniska området och hävdar att samordningen behöver förbättras. Därigenom bör de resurser som disponeras kunna utnyttjas effektivare och möjligheterna att behålla och utnyttja expertpersonal inom olika områden ökar. Dessutom torde den tekniska utvecklingen öka kraven på enhetlighet.

Statskontoret har inget principiellt att erinra mot att, som utredningen föreslår, samrådskravet vid myndigheternas val av system och teknisk utrustning för flextid tas bort. Verket anser dock att en rådgivande funktion beträffande val av flexuidsutrustning behövs. Det är enligt verket olämpligt

att föra över denna fråga till statens institut för personaladministration och personalutbildning.

Flera remissinstanser, däribland *statskontoret*, tar upp utredningens förslag att avveckla statskontorets uppgifter på reprografiområdet. De anser att i avvaktan på en översyn av reprografiområdet bör inga förändringar vidtas i nu gällande samrådsbestämmelser om kontorsoffsetutrustning m. m. *Utrustningsnämnden för universitet och högskolor* (UUH) tillstyrker däremot utredningens förslag på denna punkt. Rådgivning i hithörande frågor kan för högskolesektorn ombesörjas av UUH, som har personal med kompetens inom reprografiområdet.

Postverket anser att nuvarande obligatoriska krav om samråd med statskontoret i fråga om kontorsoffset- och flexitidsutrustning bör ersättas med en allmän rekommendation om samråd.

Statskontorets uppgifter rörande vissa blanketter för sjukledighet anser *statens personalpensionsverk* (SPV) bör föras över på SPV. *Statens förhandlingsråd* anser däremot att de snarare bör föras över till statens arbetsgivarverk.

Många remissinstanser ställer sig tveksamma till förslaget att föra över serviceverksamheten i fråga om blankett- och dokumentteknik till SCB för att där ingå i verkets uppdragsverksamhet. En central kompetens och service bör finnas. En överflyttning av servicefunktionen till SCB bedöms dock mindre lämplig eftersom det måste anses vara verksamhetsfrämmande för SCB att ge råd i frågor om administrativ rationalisering och kontorsrationalisering. *Statskontoret* förordar att blankett- och dokumentteknisk service även fortsättningsvis bedrivs inom statskontoret. *SCB* ställer sig positiv till att ta över den blankettekniska verksamheten, om man väljer att fördela ansvaret för kontorsserviceområdet på flera myndigheter.

6 Anskaffning av ADB-utrustning

Utredningen konstaterar att anskaffning av ADB-utrustning även i framtiden skall ombesörjas centralt (prop. 1978/79:121, FiU 1978/79:34, rskr 1978/79:339). Utredningen anser att denna uppgift bör ankomma på statskontoret. Remissinstanserna, med några få undantag, delar uppfattningen att statskontoret även i framtiden bör ha huvudansvaret för anskaffning av ADB-utrustning. Vissa frågor rörande denna anskaffning utreds f. n. och några ändringar bör därför inte göras nu.

Beträffande anskaffning/upphandling av ADB-utrustning inom försvarsmakten ställs enligt *överbefälhavaren* (ÖB) och *försvarets materielverk* särskilda krav på samordning för att säkerställa drift, uthållighet och underhåll. ÖB har tidigare föreslagit regeringen att anskaffning av ADB-utrustning till försvarsmakten skall åläggas försvarets materielverk men att viss upphandling kan ske via statskontoret.

Utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH) och *lantmäteri-*

verket anser att gränsen för regeringens prövning av datorinköp bör höjas för att därigenom undvika onödiga förseningar. UUH föreslår en höjning från 300 000 kr. till 500 000 kr. Eventuellt kan andra kriterier för prövning tänkas.

DAFA anför att myndigheterna själva bör få ansvara för upphandlingar och att statskontoret bör ges en rådgivande roll i fråga om teknik, ekonomi och juridik.

7 Granskningsfunktionen

Många remissinstanser framhåller betydelsen av en mera övergripande effektbedömning av systemförslag och accepterar tanken på en formaliserad beslutsprocess och en särskild granskningsfunktion för statliga ADB-investeringar.

Utredningens förslag att inrätta ett särskilt organ, statens ADB-råd, för granskningen m. m. ges stort utrymme i remissyttrandena. Flertalet remissinstanser är kritiska. Till denna grupp hör *domstolsverket*, *arbetsmarknadsstyrelsen*, *försvarets materielverk*, *byggnadsstyrelsen*, *statens naturvårdsverk*, *SACO/SR*, *statens personalpensionsverk*, *samarbetsorganet för rättsväsendets informationssystem*, *universitets- och högskoleämbetet*, *patent- och registreringsverket*, *Svenska arbetsgivareföreningen*, *Sveriges industriförbund*, *miljödatanämnden*, *statens lanmäteriverk*, *Landstingsförbundet*, *kriminalvårdsstyrelsen*. De anser att en granskningsfunktion kan inordnas i en redan existerande organisation. De flesta föreslår statskontoret som den mest lämpliga.

Statskontoret kan av flera skäl inte ansluta sig till utredningens förslag att ett nytt rationaliseringsorgan – statens ADB-råd – inrättas. Det finns redan i dag en omfattande organisation för kontroll och granskning. Till de etablerade organen hör riksrevisionsverket, statskontoret, försvarets rationaliseringsinstitut, JK, JO m. fl. Vidare erinras om att förvaltningsutredningen har föreslagit att översynsgruppen inrättas i varje fackdepartement. Statskontoret ställer sig frågande till utredningens sätt att pröva eller avfärda möjligheterna att använda andra organ för granskningen, t. ex. den av riksdagen beslutade datadelegationen, de centrala rationaliseringsorganen, andra myndigheter eller konsultföretag. Det saknas enligt statskontoret tillräckliga motiv för inrättandet av ett ADB-råd. Skall en ny granskningsfunktion inrättas måste den åtminstone ges uppgifter som tillför ärendebehandlingen något nytt i sak. Däremot kan det finnas motiv för att förbättra analysen av de samhällsekonomiska konsekvenserna av ADB-teknikens utnyttjande. Statskontoret skulle dock välkomna att regering och riksdag förstärker sin egen ADB-kompetens.

Försvarets rationaliseringsinstitut anser att förutsättningarna för granskningsverksamheten är ganska osäkra, t. ex. mängden av granskningsuppgifter, arbetsmetoderna, behovet av och tillgången på kompetens m. m. Det är

enligt institutet inte heller uteslutet att instansen inrättas alldeles för sent, då den tekniska utvecklingen numera synes göra det lättare att undvika stora överblickbara systemkonstruktioner. Regeringen bör för övrigt kunna inrikta rationaliseringsverksamheten så att man undviker att skapa stora systemkomplex. Detta vore att föredraga framför att öka byråkratin kring ADB. Institutet anser att granskningsfunktionen lämpligen kan föras över till statskontoret. Beslutsfattandet kan anförtros antingen åt verkets styrelse eller åt en särskild till statskontoret knuten delegation e. d.

Riksrevisionsverket avvisar tanken på ett granskningsorgan enligt utredningens förslag. Verket föreslår i stället att en delegation med en ställning motsvarande den, som bl. a. näringspolitiska rådet har, tillsätts. Delegationen bör knytas till regeringskansliet.

Rikspolisstyrelsen, datainspektionen, styrelsen för teknisk utveckling och DAFA ansluter sig däremot till förslaget om att inrätta ett särskilt organ för granskning m. m., som är fristående från myndigheter och andra organ. *Delegationen för företagens uppgiftslämnande* anser det välbetänt att inrätta ett granskningsorgan för en tidsbegränsad period, men innan slutlig ställning tas bör sambanden med finansutskottets föreslagna datadelegation klaras ut. *TCO-S* anser att det trots risk för ökad byråkrati kan vara lämpligt att på försök pröva utredningens förslag om ett fristående granskningsorgan. *Landsorganisationen (LO)* anför att ett ADB-råd skulle kunna ha ett värde om huvuduppgiften är att granska ADB-investeringar och bedöma effektiviteten enligt definitionen i *MBA-S*. Representanter för arbetsorganens organisationer bör då också ingå i detta ADB-råd. Enligt *LO* behövs dock en datadelegation med mer övergripande uppgifter.

Statens förhandlingsråd anser att rådet bör inrättas som en myndighet med försöksverksamhet och ej som en kommitté såsom utredningen föreslagit.

8 Statskontorets organisation m. m.

Endast några få remissyttranden innehåller synpunkter på statskontorets interna organisation och kompetensprofil. Några remissinstanser anser liksom utredningen att organisationsfrågorna bör övervägas av en organisationskommitté.

Datainspektionen finner inga skäl att behandla statskontorets organisation men vill kommentera det övergripande organisationsmönstret för de uppgifter som inspektionen anser vara av särskild vikt. Insatser behövs på det nationella planet för stimulans och stöd till den administrativa utvecklingen. Dessa frågor handläggs i dag delvis inom styrelsen för teknisk utveckling (STU). Trots att det "administrativa området" sysselsätter fler personer i Sverige i dag än "det tekniska området" så finns inget samlat grepp och någon policy för stöd och stimulans till administrativ utveckling i likhet med STU:s insatser för den tekniska utvecklingen. En myndighet bör nybildas härför och bör då kunna överta uppgifter från i första hand statskontoret,

försvarets rationaliseringsinstitut och STU.

På basis av tillgängligt material tar *riksrevisionsverket* (RRV) inte någon ställning till organisationsförslaget i dess helhet. RRV vill dock betona att statskontorets organisation bör få en sådan utformning att verket löpande kan bevaka rationaliseringsbehovet i hela den civila statsförvaltningen. Liksom utredningen anser *försvarets rationaliseringsinstitut* att verksamheten i allmänhet bör bedrivas i projekt som organiseras med hänsyn till aktuella arbetsuppgifter. Den närmaste inriktningen och ledningen av projekten bör – i den mån beslut inte fattas av regeringen – ankomma på verksledningen.

Beträffande utredningens förslag om två huvudenheter efter kompetensområden och en administrativ enhet har endast tre remissinstanser lämnat synpunkter: *rikskattverket*, *försvarets rationaliseringsinstitut* och *statskontoret*. *Försvarets rationaliseringsinstitut* stöder utredningens uppfattning om en indelning av två huvudenheter men anser att huvuduppdragsgivare snarare än kompetensområden bör styra indelningen. Eventuella rollkonflikter vid rådgivning åt både myndigheter och regering överbetonas i utredningen enligt institutets uppfattning. De kan elimineras eller väsentligt minskas om uppdragsgivare snarare än kompetensområden får styra indelningen av dessa huvudenheter. Institutets förslag innebär att utredningsverksamheten samlas i en huvudenhet och uppgifterna avseende allmän rådgivning o. d. till myndigheterna i en annan huvudenhet.

Statskontoret anser att organisationsförslaget tillkommit utan någon utvärdering av den nuvarande organisationen och utan egentlig analys av arbetsfördelning, arbetsmetoder, framtida krav osv. Statskontoret bedömer på erfarenhetsmässig grund att verkets basorganisation på utredningssidan bör vara sektorindelad och ej uppdelad efter typ av utredningsinsatser.

Statskontoret delar inte utredningens uppfattning att varje uppdelning i enheter minskar flexibiliteten och att det därför bör finnas så få organisationsenheter som möjligt. All erfarenhet talar enligt statskontoret för att personalansvaret måste omfatta mindre grupper av personal och utövas av personer som i det dagliga arbetet står personalen nära. Det behövs därför en nivå i organisationen mellan projektledare och verksledning som för grupper av hanterlig storlek har ansvar för både verksamhet och personal.

Statskontoret avstyrker att det nu görs en omorganisation av verket. En närmare utvärdering av statskontorets nuvarande organisation bör göras av statskontoret tillsammans med utomstående expertis. En ny organisation kan gälla fr. o. m. den 1 januari 1981 eller om ytterligare riksdagsbeslut skulle krävas från den 1 juli 1981. I det senare fallet kan om så erfordras en organisationskommitté tillkallas våren 1981. Skulle statsmakterna vilja förändra organisationen redan från den 1 juli 1980 bör enligt statskontoret enheterna bildas mot bakgrund av vad som nyss sagts beträffande sektorkunnande, utredningsverksamhet och ansvar för personal eller bör man utgå från nuvarande organisatoriska ordning.

Riksskatteverket anser att statskontorets nuvarande organisation med bl. a. tre sektorinriktade utredningsavdelningar har medfört att inom resp. avdelning har kunnat byggas upp värdefull sakkunskap inom till varje avdelning hörande departements verksamhetsområde. På samma sätt har inom den tekniska avdelningen byggts upp en stor kompetens vad gäller bl. a. upphandling av ADB-utrustning. De av utredningen redovisade två organisationsalternativen skulle sannolikt göra det svårt att upprätthålla denna typ av kompetens.

TCO-S ger principiella synpunkter på statskontorets organisation. *TCO-S* hävdar bl. a. att det bör vara så få organisationsnivåer som möjligt, att inga renodlade ADB- eller organisationsenheter bör finnas samt att personalansvarig chef inte bör ha mer än 30 anställda inom en enhet.

9 Personalfrågor

Beträffande utredningens diskussion av kompetensfrågorna delar *statskontoret* uppfattningen att personalens kompetens är av fundamental betydelse för statskontorets möjlighet att utföra de uppdrag som statsmakterna lägger på verket. Enligt statskontoret gör dock utredningen en för snäv avgränsning av kompetensen. Tidigare logiskt avgränsade funktioner vävs nu samman varför en bred samlad kompetens i alternativa tekniker erfordras. Enligt statskontoret måste det ankomma på verket självt att avgöra vilken kompetens som krävs för att verket skall kunna utföra ålagda arbetsuppgifter. Även om verket vid rekrytering alltmer besväras av en konkurrens från icke statlig verksamhet är kompetensproblemen inte enbart en rekryteringsfråga. Att vidmakthålla och utveckla de anställdas kompetens är minst lika viktigt. Statskontorets insatser härför måste vara betydande.

Utredningens samlade förslag är enligt statskontorets mening ägnade att försvaga kompetensen genom att verket får ensidigare och i detalj reglerade arbetsuppgifter. Farhågorna om framtiden har medfört större problem på senare tid att behålla kvalificerad personal. Möjligheter att låna in personal eller att utnyttja konsulter i större utsträckning löser enligt statskontoret inga problem. Även dessa möjligheter är starkt beroende av den egna personalens kompetens och erfarenhet.

Utredningens förslag att utnyttja konsulter i större utsträckning har mötts med skepsis från flera remissinsatser, däribland *domstolsverket*, *försvarets rationaliseringsinstitut*, *statskontoret*, *statens personalpensionsverk*. *TCO-S m. fl.*

Försvarets rationaliseringsinstitut anser det vara viktigt med cirkulation mellan föreslagna huvudenheter. För att åstadkomma personalförlighet krävs en aktiv personalpolitik. Vidare efterlyser institutet ett aktivt engagemang av regeringen i olika personalrekryteringsfrågor.

För att skapa förutsättningar att uppehålla utredningspersonalens erfarenhets- och kompetensmässiga styrka bör enligt *domstolsverket* de högsta och

mest erfarna tjänstemännen i viss omfattning aktivt delta i projektarbetet. Härigenom bereds dessa tillfällen att i löpande utredningsarbete både dela med sig av sina erfarenheter och få tillfälle att vidareutveckla sitt kunnande.

Riksskatteverket vill understryka vikten av att statskontorets organisation, rekryteringsprinciper och lönesättning utformas på ett sätt som ger gynnsamma förutsättningar för verket att ha en stor andel handläggare med hög kompetens.

Enligt *DAFA:s* uppfattning kommer personal- och kompetensfrågorna, som i dag är svårhanterliga, att bli än mer besvärande på sikt. Konkurrensen hårdnar om den kvalificerade personalen. Det är därför nödvändigt att man inom statsförvaltningen skapar mer generella lösningar på detta problem. Bland områden som bör ses över ingår löne- och anställningsvillkor för denna typ av personal.

Det råder delade meningar om utredningens förslag att begränsa anställningstiden till sex år för högre tjänstemän. *Statskontoret* och *domstolsverket* tillstyrker förslaget medan *riksrevisionsverket*, *statens förhandlingsråd* och *TCO-S* ställer sig mycket tveksamma till en sådan personalpolitik. *TCO-S* ställer sig däremot positivt till en större rörlighet bland de högre tjänstemännen mellan organisationer som försvarets rationaliseringsinstitut, försvarets forskningsanstalt, riksrevisionsverket, styrelsen för teknisk utveckling, centrum för arbetslivsforskning och statskontoret.

Innehållsförteckning	Sid.
1 Inledning	2
2 Gällande organisation	3
2.1 Statskontorets tillkomst och viktigare institutionella förändringar	3
2.2 Verksamhet och organisation	5
2.3 Rationaliseringsförordningen m. m.	8
3 Skäl för omprövning	9
3.1 Ändrade förutsättningar	9
3.2 Problem med gällande organisation	11
4 Utredningen om central rationalisering och ADB i statsförvaltningen	12
4.1 Problemdiskussion	12
4.2 Centrala myndighetsuppgifter avseende rationalisering och ADB	14
4.3 Organisation m. m.	16
5 Huvuddragen i remissyttrandena	17
6 Föredragandens överväganden	18
6.1 Allmänna synpunkter	18
6.2 Statskontorets uppgifter och verksamhet i stort	20
6.3 Utredningsverksamhet	23
6.4 Normgivande och stödjande verksamhet	25
6.5 Anskaffning av ADB-utrustning	28
6.6 Vissa andra frågor	30
6.6.1 Statskontorets planering	30
6.6.2 Remissorgan	30
6.6.3 Översyn av rationaliseringsförordningen	31
6.6.4 Övrigt	31
6.7 Granskning av ADB-investeringar	32
6.8 Organisations- och personalfrågor	35
6.9 Genomförande	37
7 Anslag till statskontoret för budgetåret 1980/81	38
8 Hemställan	42
9 Beslut	42
Bilagor	
Bilaga 1 Statskontorets nuvarande organisation	43
Bilaga 2 Ur sammanfattningen till betänkandet (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen	45
Bilaga 3 Redovisning av remissinstanserna och deras yttranden över betänkandet* (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen	61