

Nr 366.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av en statens organisationsnämnd, m. m.; given Stockholms slott den 8 oktober 1943.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 8 oktober 1943.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, ERIKSSON, QUENSEL, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ, ROSANDER, GJÖRES, EWERLÖF, RUBBESTAD.

Efter gemensam beredning med chefen för försvarsdepartementet anför chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, följande.

På förslag av Kungl. Maj:t i propositionen nr 305 till årets riksdag anvisades (r. d. skr. nr 420) till Organisationsundersökningar m. m. under sjunde huvudtiteln för budgetåret 1943/44 ett reservationsanslag av 100,000 kronor. I fråga om huvudinnehållet i omnämnda proposition må här anföras följande.

Besparingsberedningen lämnade i en bilaga till sitt slututlåtande (SOU 1943: 13) en redogörelse för av beredningen igångsatta organisationsundersökningar inom statsförvaltningen. Undersökningarna hade inletts efter förbild från det enskilda näringslivet och inneburit en systematisk genom-

gång av de undersökta myndigheternas kontorsorganisation och arbetsprocedurer. Undersökningsarbetet hade bedrivits med anlåtande av såväl stats-tjänstemän som experter från det enskilda näringslivet. För tjänstemännen hade, innan arbetet påbörjats inom vederbörande verk, anordnats utbildningskurser i kontorsorganisation. Fyra kurser hade hållits, envar omfattande cirka två veckor. I kurserna hade deltagit närmare sextio tjänstemän från fjorton civila verk ävensom viss personal från försvarsväsendet.

Undersökningarna hade bedrivits i nära samråd med vederbörande verksamheter. Vunna arbetsresultat hade sammanfattats i rapporter. I viss utsträckning hade framkomna förslag under hand bragts till omedelbart genomförande.

Undersökningar hade genomförts eller påbörjats i socialstyrelsen, riksför-säkringsanstalten, tullverket, telegrafverket, kommerskollegium, pensionsstyrelsen, medicinalstyrelsen, patentverket, skolöverstyrelsen, lantmäteristyrelsen, statens reproduktionsanstalt, lotsverket, statens järnvägar och domän-verket.

Bland de oftast förekommande rationaliseringsmöjligheterna i kontorsor-ganisationen inom statsförvaltningen hade vid undersökningarna observerats bland annat följande.

1. Personalen vore stundom överkvalificerad och ansvarsfördelningen mellan de olika instanserna i ett verk olämpligt avvägd.
2. Arbetsgrupperna vore ofta för små; lokalförhållandena och möbelutrustningen vore ofta mindre lämpliga; det mera rutinmässiga arbetet kunde med fördel mekaniseras mer än som skett.
3. Vissa arbetsuppgifter, som nu utfördes på olika avdelningar inom ett verk, borde ofta kunna centraliseras till särskilda servicegrupper.
4. Onödigt arbete och dubbelarbete förekomme i viss utsträckning ävensom alltför omständliga och tidskrävande metoder, särskilt ifråga om revisions-, gransknings- och kontrollarbeten.
5. Beträffande diarieföringen och registreringen av handlingar hade i nästan alla verk, där organisationsutredningar pågått, förenklingsförslag ansetts böra framföras.
6. Bokföring av olika slag hade i åtskilliga fall ansetts kunna förenklas.
7. Blankettrevision hade utförts i flertalet verk, där utredningar pågått, varigenom besparingar ernåtts icke blott i trycknings- och papperskostnader utan jämväl i tid och lönekostnader för den personal som skulle arbeta med blanketterna.
8. Formulärskrivelser kunde användas i vidgad omfattning, varigenom uppsättningen av koncept m. m. kunde förenklas och avsevärd tid sparas, oftast för mera kvalificerade tjänstemän.
9. Ökad användning av tids- och arbetsbesparande maskiner och andra konstorstekniska hjälpmedel hade föreslagits i sådana fall där bättre arbets-ekonomi därigenom kunde uppnås.
10. Budsändningsarbetet hade i en del fall befunnits icke vara rationellt ordnat.

Vilket resultat som kunde vinnas genom organisationsundersökningar vore, enligt vad besparingsberedningen vidare anförde, i hög grad beroende på samarbetet med driftsledningen och det stöd som lämnades från dennas sida. Det borde framhållas, att undersökningarna icke syftade till en kontroll och korrigerande av driftsledningen utan till att förse denna med hjälpmedel att åvägabringa effektivast möjliga planläggning av verksamheten och tillsyn å denna. Inom näringslivet hörde undersökningar av ifrågavarande slag till en efter tidsenliga principer arbetande driftsledning och detta borde vara förhållandet även beträffande den statliga förvaltningen.

De hittills utförda undersökningarna hade varit av den omfattningen, att det sammanlagda årliga besparingsresultatet av vid undersökningarna framlagda förslag kunde beräknas till över 2 miljoner kronor, oberäknat besparingar i form av minskade byggnadskostnader.

Besparingsberedningen uttalade, att det vore utomordentligt angeläget, att det sålunda påbörjade rationaliseringsarbetet fullföljdes med all kraft och i vidaste omfattning, varvid särskilt underströks vikten av att arbetet utsträcktes även till det militära området, där betydande resultat syntes kunna uppnås. Undersökningarna inom förvaltningen hade tills vidare i huvudsak begränsats till kontorsarbete. Erfarenheterna från enskild industriell drift talade för en utsträckning av undersökningarna även till statlig industriell verksamhet och till arbete av annat slag, som förekomme på olika håll inom förvaltningen.

För rationaliseringsarbetets fullföljande erfordrades enligt vad besparingsberedningen framhöll ett gemensamt organ, en organisationsnämnd, med uppdrag att i rationaliseringssyfte successivt genomarbeta samtliga civila och militära områden och att öva tillsyn över det rationaliseringsarbete som bedreves inom statens verksamhet. Nämnden borde arbeta i fria icke ämbetsmässiga former och hålla fortlöpande kontakt med rationaliseringen inom näringslivet. För att det fortlöpande rationaliseringsarbetet skulle erhålla önskvärd stadga borde nämnden, även sedan den slutfört sin engångsundersökning av ett verk fortfara att fungera som rådgivande i organisationsfrågor. När medel äskades till ökade personal- eller andra driftkostnader borde nämnden kunna anlitas för att undersöka anledningen till det stegrade medelsbehovet och bedöma om detta ej kunde begränsas genom organisationsåtgärder. Vid byggnadsplanering för statliga förvaltningsorgan kunde nämnden konsulteras i syfte att lokalerna utformades på ett ur driftkostnadssynpunkt lämpligt sätt. Vidare kunde nämnden tänkas anlitas som rådgivningsorgan åt kommuner, särskilt större städer och landsting.

I yttrande den 7 april 1943 över besparingsberedningens slututlåtande tillstyrkte statskontoret förslaget om att organisationsundersökningarna skulle fullföljas genom en organisationsnämnd. Statskontoret uttalade vidare, att undersökningarna på det militära området borde bedrivas i samarbete med krisrevisionen.

1941 års revisionsutredning berörde i sitt betänkande angående inrättande av statens sakrevision (SOU 1942:57) rationaliseringsfrågorna inom statsförvaltningen. Utredningen framhöll i detta hänseende, att det låge i sakens natur att inom den offentliga förvaltningen, där det privata intresset att reducera omkostnaderna i ett företag sagnades, lätt kunde utbilda sig en viss benägenhet att låta organisationen stelna i gamla former. En allmän sakrevision borde därför särskilt beakta behovet av rationalisering inom olika förvaltningsgrenar. Större speciella undersökningar och utredningar med förslag till mera vittgående organisatoriska förändringar beträffande ett visst ämbetsverk eller förvaltningsområde borde emellertid icke åläggas sakrevisionen utan liksom tidigare anförtros åt särskilda utredningsorgan. I samband med sakrevisionen borde dock kunna utrönas, varest och i vilket avseende en större specialutredning i syfte att rationalisera förvaltningsorganisationen borde igångsättas. Besparingsberedningens organisationsundersökningar borde fullföljas i den mån de ej hunne avslutas av beredningen. Det kunde visserligen ifrågasättas att utan vidare överflytta desamma på statens sakrevision, men om så skedde komme sakrevisionens arbete att vid starten förryckas till nackdel för andra viktiga uppgifter. Utredningen, som i denna fråga samrått med ordföranden i besparingsberedningens delegation för organisationsundersökningar, hade funnit lämpligast, att dessa undersökningar fullföljdes i

särskild ordning, eventuellt genom en särskild utredningsnämnd. Samarbeta borde emellertid härvidlag ske med sakrevisionen. Att verkställa detaljutredningar av ifrågavarande art syntes knappast tillhöra det allmänna sakrevisionsorganets uppgifter.

I skrivelse den 20 maj 1943 hemställde *överbefälhavaren* om bemyndigande att inkomma med förslag till åtgärder för organisationsundersökningar inom försvarsväsendet. Till stöd härför åberopades, att åtskilligt säkerligen kunde vinnas genom en rationell granskning av försvarsväsendets många organisationer och där rådande arbetsförhållanden. En särskild kommitté borde inrättas för ändamålet. Årskostnaden beräknades till 108,000 kronor.

Departementschefen framhöll bland annat, att erfarenheten från de av besparingsberedningen bedrivna organisationsundersökningarna syntes ha visat, att undersökningarna varit av icke ringa värde för rationaliseringsarbetet inom förvaltningen. Den för ändamålet uppbyggda organisationen borde bibehållas för fullföljande av de av beredningen igångsatta men ännu ej avslutade undersökningarna, inbegripet planerade men ännu ej påbörjade undersökningar inom postverket. Starka skäl talade för att undersökningarna utsträcktes även till andra verk, där kontorsarbete i någon mera betydande omfattning förekomme. Ett utvidgande av undersökningarna även till annan verksamhet än kontorsarbete syntes kunna leda till ökad effektivitet och på lång sikt till betydande besparingar. Inom sakrevisionens kompetensområde fölle otvivelaktigt även undersökningar av här berörda slag. Sakrevisionens organisation hade emellertid icke utformats med tanke på sådana undersökningar. I den mån revisionen funne anledning till dylika utredningar torde den för ändamålet få anlita särskild sakkunskap. Det syntes därför icke osannolikt, att den av besparingsberedningen för ändamålet uppbyggda expertorganisationen kunde bibehållas utan att någon dubbling uppkomme; den för rationaliseringsundersökningarna avsedda organisationen skulle i så fall bedriva särskilt utredningsarbete inom sitt arbetsområde med de speciella tekniska utgångspunkter som utmärkte sådana undersökningar men jämväl stå till sakrevisionens tjänst, i den mån revisionen funne anledning förorda rationaliseringsundersökningar på visst område. Den här berörda organisationsfrågan syntes emellertid kräva ytterligare övervägande, innan förslag i ämnet kunde föreläggas riksdagen och det förstärkningsanslag anvisas som kunde erfordras vid en utvidgning av undersökningarna utöver de verk inom vilka de redan upptagits. Den syntes få upptagas till prövning i ett senare sammanhang, sedan sakrevisionen kommit till stånd och en närmare avgränsning av dess arbetsuppgifter hunnit verkställas. Vid det fortsatta övervägandet av formerna för rationaliseringsarbetets bedrivande borde med anledning av *överbefälhavarens* skrivelse även prövas, i vad mån detta borde utsträckas till försvarsväsendet. Starka skäl syntes tala för att så borde ske. Om organisationsarbetet komme att omfatta icke endast den civila förvaltningen utan även försvarsväsendet, förstärktes skälen att för ändamålet bibehålla ett särskilt organ. Härvid lämnade dock departementschefen öppet huruvida det icke med hänsyn till försvarsväsendets speciella förhållanden kunde vara lämpligt att inom detta bedriva undersökningarna i viss mån fristående från undersökningarna i övrigt. Departementschefen ingick härefter på frågan om formerna för fullföljandet av de av besparingsberedningen igångsatta, ännu ej avslutade organisationsundersökningarna samt förordade för ändamålet anvisande av ett reservationsanslag av 100,000 kronor.

Vad departementschefen anfört lämnades av riksdagen utan erinran.

Med en till försvarsdepartementet ingiven den 28 juni 1943 dagtecknad skrivelse har *militära expeditionstjänstkommittén* avgivit rapport över kom-

mitténs verksamhet under tiden 1 januari—30 juni 1943. Av rapporten framgår bland annat, att kommittén verkställt utredning och igångsatt en del försök angående möjligheterna till förenkling av den militära expeditionstjänsten. Utredningen hade bland annat resulterat i en omläggning av sjukredovisningen inom armén. Vidare hade framlagts förslag till viss ändrad redovisning av uppborrdsmateriel och livsmedel. Organisationsundersökningar hade bedrivits vid olika truppförband. Kommittén har i rapporten framhållit önskvärdheten av att, sedan kommittén slutfört sitt arbete, en permanent organisationsövervakning ordnades inom försvaret för utnyttjande av de besparings- och rationaliseringsmöjligheter som förhållandena sedermera kunde erbjuda.

Såsom av det föregående framgår anförde jag vid anmälan av propositionen nr 305 till årets riksdag, att starka skäl talade för att de av besparingsberedningen bedrivna organisationsundersökningarna fullföljdes icke blott inom de verk, där sådana undersökningar redan påginge, utan även inom andra verk, där kontorsarbete i någon mera betydande omfattning förekomme. I likhet med besparingsberedningen ansåg jag även sannolikt, att ett utvidgande av undersökningarna till att omfatta jämväl annat arbete än kontorsarbete såväl inom den civila förvaltningen som inom försvarsväsendet skulle på lång sikt medföra betydande besparingar. Frågan om åt vilket organ sammanhållandet och ledningen av undersökningarna skulle anförtros, därest dessa komme att vidgas utöver sin nuvarande ram, ansåg jag böra bli föremål för ytterligare övervägande.

*Departements-
chefen.*

Hithörande frågor ha alltmer aktualiserats av önskemålet att snarast möjligt utvidga rationaliseringsarbetet till att omfatta även försvarsväsendet. Det är sålunda angeläget, att man vid det organisationsarbete som försiggår inom olika grenar av försvarsväsendet får tillgång till teknisk expertis som kan stå till tjänst med råd och upplysningar i syfte att främja en god driftsorganisation. Jämväl föreligger behov av att vid försvarets förvaltningsmyndigheter, förband, anstalter m. m. kunna anordna fristående organisationsundersökningar av den art som numera förekomma på olika områden inom näringslivet.

Den erfarenhet som vunnits vid besparingsberedningens hittillsvarande undersökningar i fråga om kontorsarbetet har visat, att det icke blott för utförandet av själva undersökningarna utan även för utnyttjandet av undersökningsresultaten är av vikt att ha tillgång till ett centralt sammanhållande organ med erforderlig kompetens och sakkunskap. Sedan organisationsundersökningarna inom ett verk slutförts, kan det vid sedermera inträdande förskjutningar i organisationen lätt inträffa, att nytillkommande arbetsuppgifter inpassas i vederbörande institutions verksamhet på ett sätt som väsentligt minskar resultaten av de gjorda undersökningarna. En kontinuerlig tillsyn och övervakning är med hänsyn härtill nödvändig för att organisationsundersökningarna skola erhålla full effekt. Inom det enskilda näringslivets driftsledningar har man numera i stor utsträckning uppmärksammat angelägenheten av att genom fortlöpande organisationsundersökningar arbetsme-

toder och tekniska hjälpmedel vid varje tidpunkt hållas på en nivå, som ger bästa möjliga arbetsresultat.

Det torde icke vara lämpligt att anförtro den omfattande verksamhet, varom här är fråga, åt något redan inrättat organ. Visserligen ingår det i sakrevisionens uppgifter att verka för en rationalisering inom statsverksamheten, men det torde vara olämpligt att tynga revisionen med det vidlyftiga och utpräglat tekniska detaljarbetet med utförande och fullföljande av organisationsundersökningar inom hela förvaltningen. Vad särskilt försvaret beträffar, är det tills vidare icke heller avsett, att detsamma skall falla inom sakrevisionens verksamhetsområde. En uppdelning av organisationsundersökningarna mellan sakrevisionen och krisrevisionen, så att krisrevisionen finge åtaga sig undersökningarna inom försvarsväsendet, synes icke heller tillräddig. Under sådana förhållanden anser jag mig böra förorda, att för organisationsundersökningarna inom såväl civilförvaltningen som försvarsväsendet inrättas ett särskilt organ, förslagsvis benämnt *statens organisationsnämnd*. Nämnden torde böra inrättas från och med den 1 januari 1944.

På nämnden bör ankomma att planera organisationsundersökningarna, anordna erforderliga utbildningskurser för organisatörer, följa de olika undersökningarna samt förmedla erfarenheter om lämpliga undersökningsmetoder, tekniska hjälpmedel m. m. från ett verk till ett annat. Vad särskilt undersökningarna inom försvarsväsendet angår torde dessa vara av den art och omfattning att det kan befinnas lämpligt att låta samarbetet mellan organisationsnämnden och försvarsmyndigheterna anknytas till en särskild organisationsavdelning, som får sig anförtrodd den närmaste ledningen av undersökningarna och till sitt förfogande får expertis från organisationsnämnden. Hur arbetsformerna härvid i detalj böra gestaltas torde få bli föremål för överväganden sedan organisationsnämnden kommit till stånd. Därvid bör även övervägas huru de av militära expeditionstjänstkommittén vunna erfarenheterna på lämpligt sätt skola kunna utnyttjas inom organisationsnämnden och dess organ samt i vilka former utredningsarbetet rörande den militära expeditionstjänsten skall bedrivas i fortsättningen.

Genom ett nära samråd mellan organisationsnämnden och sakrevisionen ävensom krisrevisionen kan ett utbyte av erfarenheter åstadkommas som bör bli av stort värde för erhållande av en allsidig belysning av rationaliseringsmöjligheterna inom förvaltningen.

För att bestående resultat skola kunna vinnas genom ett arbete av den art varom här är fråga måste undersökningarna bedrivas systematiskt så att materialet fullständigt genomarbetas. Det är givet, att ett dylikt arbete över hela statsförvaltningen kommer att taga lång tid i anspråk. En genomgång av samtliga förvaltningsgrenar, där sådant arbete förekommer att organisationsundersökningar böra företagas, torde sålunda komma att sträcka sig över åtskilliga år. Av skäl som i det föregående åberopats torde det även efter undersökningarnas avslutande vara nödvändigt att bibehålla ett organ som permanent övervakar, att statsförvaltningen hålles på en organisationstekniskt tidsenlig nivå.

Organisationsnämndens arbetsresultat bli i hög grad beroende av att nämnden får tillräcklig auktoritet och kompetens. För uppnående av detta syfte bör till ordförande i nämnden och ledare av undersökningarna utses en person med framstående sakkunskap och erfarenhet. Denne bör ägna sig åt nämndens arbetsuppgifter i samma utsträckning som brukar krävas av en verkschef inom statsförvaltningen. Med hänsyn till de krav som böra ställas på ordföranden synes denne böra tillsättas på förordnande för viss tid, högst sex år, med placering i hög löneställning, förslagsvis lönegraden C 15 civila avlöningsreglementet. I denna lönegrad är befattningen såsom generaldirektör och chef för telegrafverket placerad. Antalet ledamöter i nämnden, ordföranden inberäknad, synes böra utgöra högst sju. En ledamot bör vara en administrativt kunnig tjänsteman med uppdrag att såsom kanslichef helt ägna sig åt nämnden åvilande arbetsuppgifter mot ett arvode av högst 18,000 kronor för år. Till andra ledamöter än ordföranden och kanslichefen bör ersättning utgå med dagarvode enligt kommittékungörelsen, där ej särskilda uppgifter anförtros vederbörande och högre ersättning därför finnes böra ifrågakomma.

Besparingsberedningen har vid undersökningar i olika verk anlitat icke blott befattningshavare från det verk som varit föremål för granskning utan även tjänstemän, som deltagit i undersökningar i ett flertal verk, ävensom organisatörer från det enskilda näringslivet, de sistnämnda i regel ingenjörsutbildade. Det synes ur olika synpunkter lämpligt, att för undersökningarna i största möjliga utsträckning anlita vederbörande institutioners egna befattningshavare, bland annat med hänsyn till det ansvar för uppnående av bästa möjliga resultat av undersökningarna, som bör åvila även institutionsledningarna. Kostnader för skrivhjälp, expenser m. m. böra bestridas av vederbörande verk. För ledningen av undersökningarna inom olika förvaltningsgrenar torde det vara erforderligt att hos organisationsnämnden ha tillgång till ett antal sakkunniga organisatörer, som icke ha sin verksamhet helt anknuten till något bestämt verk. Antalet torde emellertid böra i möjligaste mån begränsas för undvikande av alltför stora kostnader och svåröverskådlighet i organisationen.

Hos nämnden anställd personal bör åtminstone tills vidare avlönas medelst arvode. Arvodena till personal med mera kvalificerat arbete än biträdesgörömål torde böra fastställas av Kungl. Maj:t. De avlöningsbestämmelser som enligt kungörelsen den 18 april 1941, nr 215, gälla för befattningshavare vid statens krisorgan böra i tillämpliga delar gälla även för hos nämnden anställd personal.

Vad angår de årliga kostnaderna äro dessa givetvis främst beroende av omfattningen av nämndens verksamhet. Preliminärt torde emellertid för ersättning åt nämndens ledamöter böra beräknas 50,000 kronor, för organisatörer och biträdeshjälp 100,000 kronor samt för omkostnader 30,000 kronor eller sammanlagt 180,000 kronor. Härvid har förutsatts, att eventuellt erforderliga särskilda arvoden till befattningshavare i de verk eller institutioner, som beröras av undersökningarna, skola bestridas från vederbörande verks

eller institutions avlöningsanslag. Därest nämnden inrättas från och med den 1 januari 1944, torde medelsanvisningen å tilläggsstat för budgetåret 1943/44 kunna begränsas till 50,000 kronor med hänsyn till att för nämndens verksamhet även bör kunna användas återstående del av det belopp av 100,000 kronor, som anvisats till organisationsundersökningar m. m. å riksstaten för budgetåret 1943/44. Medelsanvisningen å tilläggsstat torde böra ske under nyssnämnda anslagsrubrik, dock att kristillägg till nämndens ordförande torde få bestridas från sjunde huvudtitelns anslag till kristillägg.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

dels besluta, att för ledning av organisationsundersökningar inom statsförvaltningen skall upprättas ett särskilt organ, benämnt statens organisationsnämnd, med i huvudsak den organisation och de uppgifter som framgå av det anförda,

dels godkänna följande personalförteckning för statens organisationsnämnd, att gälla tills vidare från och med den 1 januari 1944:

Personalförteckning.

Befattning	Lönegrad
Tjänsteman å ordinarie stat:	
1 ordförande och chef	C 15

dels ock till *Organisationsundersökningar m. m.* å tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1943/44 anvisa ett *reservationsanslag* av kronor 50,000.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:

Lars Gabrielson.