

Nr 305.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående anslag för budgetåret 1943/44 till organisationsundersökningar m. m.; given Stockholms slott den 21 maj 1943.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars 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 21 maj 1943.

Närvarande:

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

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

Besparingsberedningen har i sitt den 27 februari 1943 avgivna slututlåtande (SOU 1943:13) uttalat sig angående rationalisering genom organisationsundersökningar samt därvid anfört bland annat följande.

För rationalisering med hjälp av arbetsstudiemetoder har inom besparingsberedningen tillsatts en särskild organisationsavdelning under ledning av professor Sällfors och närmast inriktad på den civila statsförvaltningens kontorsarbete. För det omfattande arbetet inom denna organisationsavdelning ha utvalts lämpliga tjänstemän inom ett flertal olika verk; dessa ha genom kurser bibringats utbildning och därefter i grupper fått utföra den grundläggande arbetsanalysen inom skilda verk. Som ledare för arbetet ha dessutom anställts personer med tidigare stor erfarenhet från motsvarande rationaliseringsarbete i enskild verksamhet.

Dylika organisationsundersökningar ha hittills genomförts eller påbörjats i socialstyrelsen, riksförsäkringsanstalten, tullverket, telegrafverket, kommerskollegium, pensionsstyrelsen, medicinalstyrelsen, patentverket, skolöverstyrelsen, lantmäteristyrelsen, statens reproduktionsanstalt, lotsverket, statens järnvägar och domänverket.

Vi finna det utomordentligt angeläget, att det nu påbörjade rationaliseringsarbetet med all kraft och i vidaste omfattning fullföljes, och bl. a. synes oss ytterligt angeläget att det även utsträcker till det militära området, där med sannolikhet betydande resultat på den vägen kunna uppnås.

Inom den civila statsförvaltningen finnes jämte de centrala verken en mångfald lokala organ av skilda slag — alla länsstyrelserna, de statliga sjuksjukhusen m. fl. — i vilka förekommer arbete, som lämpligen kan göras till föremål för samma slags undersökningar som de redan påbörjade. Inalles rör det sig om över hundratalet verk och institutioner och ett personalantal av mer än 20,000 med en avlöningssumma av över 100 milj. kr. De hittills igångsatta undersökningarna beröra endast tretton av dessa verk. Även inom de övriga böra undersökningar av detta slag komma till utförande. För att vinna syftet är det nämligen angeläget, att detaljundersökningarna inom verken fullföljas över hela linjen. Därigenom vinnes den allsidiga erfarenhet om undersökningsmetoderna och de olika verkens arbetsförhållanden, som är erforderlig för att rationaliseringsarbetet på längre sikt skall kunna anordnas på ändamålsenligaste sätt. Den med arbetets fortgång vidgade erfarenheten bör ge ökad möjlighet att genomföra enhetliga förfaringsätt med urval av de bästa arbetsmetoderna. Man har således anledning förvänta, att effektiviteten av organisationsundersökningarna efter hand skall ökas. Jämväl är det önskvärt att genom en allmän genomgång få en överblick över fördelningen av vissa grupper av arbetsuppgifter på de olika förvaltningsorganen.

Organisationsundersökningarna ha hittills varit i huvudsak begränsade till att avse kontorsarbete och icke närmare berört den industriella verksamhet eller det arbete av annat slag, som förekommer på olika håll inom förvaltningen, främst inom affärsverken. De erfarenheter, som vunnits vid organisationstekniska undersökningar inom enskild industriell drift, göra det motiverat, att rationaliseringsarbetet så snart som möjligt utvidgas att omfatta även nämnda områden. Enbart inom den civila statsförvaltningen, alltså oberäknat den militära förvaltningsapparaten och övriga militära funktioner, skulle då organisationsundersökningar i rationaliseringssyfte av dels kontorsteknisk, dels industriteknisk typ komma att beröra mer än 100,000 anställda.

Hur stora besparingar, som i det hela kunna tänkas uppnåeliga genom systematiska arbetsstudier, kan än så länge ej uppskattas. Säkerligen ligga dock, inbegripet lokalförvaltningen och affärsverken, besparingar om 10-tals milj. kr. inom det möjligas gränser. Det måste dock ta rätt avsevärd tid, innan man kommer så långt.

De inledande undersökningar, som sålunda för närvarande pågå, och som med nyss angivna utvidgning av arbetsprogrammet böra fullföljas inom statsförvaltningen i dess helhet, måste även efter besparingsberedningens upphörande stå under ledning av ett gemensamt organ, utgörande en på lämpligt sätt förstärkt motsvarighet till besparingsberedningens delegation för organisationsundersökningar. För sådant ändamål föreslå vi, att det inrättas en *organisationsnämnd*, som för ett antal år framåt kan fullfölja det hittills allenast påbörjade arbetet. Nämnden bör sålunda i rationaliseringssyfte successivt genomarbeta samtliga civila och militära områden och bör med rådgivning och planläggning ha tillsyn över den rationalisering, som bedrivs

inom statens verksamhet. Under organisationsnämndens överinseende bör arbetet ledas av en person i tillräckligt auktoritativ ställning. Angeläget är, att arbetet bedrivs i fria icke ämbetsmässiga former och håller fortlöpande kontakt med motsvarande strävanden inom näringslivet.

Det av besparingsberedningen inledda samarbetet med verksamhetsmyndigheterna har haft till ändamål icke blott att finna möjligheter till omedelbara besparingar utan även, och framför allt, att införa organisationsundersökningarnas metoder i statsförvaltningen och åstadkomma en anpassning av metoderna efter förhållandena inom de skilda förvaltningsgrenarna. Samarbetet med verksamhetsmyndigheterna har därför varit anordnat med tanke på att undersökningsmetoderna skola, efter slutförandet av beredningens arbete, tillgodogöras i en fortlöpande driftkontroll inom respektive verk, utövad med biträde av verkets egna tjänstemän, som gjorts förtrogna med undersökningarnas metodik.

För att det fortlöpande rationaliseringsarbetet skall erhålla önskvärd stadga erfordras, att organisationsnämnden, även sedan den slutfört sin engångsundersökning inom ett verk, fortfar att fungera som rådgivande i organisationsfrågor. Nämnden bör därför följa den allmänna utvecklingen på kontorsorganisationens och den tekniska organisationens område och med stöd av sina erfarenheter och sin kännedom om statsförvaltningens arbetsförhållanden främja en organisatorisk utveckling i kostnadsbesparande riktning. Organisationsnämnden bör även kunna anlitas för specialundersökningar i uppkommande organisationsfrågor av skilda slag. Bland annat bör den, när medel till ökade personal- eller andra driftkostnader äskas, kunna anlitas för att undersöka anledningen till det stegrade medelsbehovet och bedöma, om ej detta kan begränsas genom organisationsåtgärder.

När ny- eller ombyggnader planeras för statliga förvaltningsorgan, bör nämnden kunna konsulteras på ett tidigt stadium i planeringsarbetet. Erfarenheten har visat angelägenheten av att kontorsorganisatoriska synpunkter få göra sig gällande vid planeringen av förvaltningsbyggnader, så att dessa utformas på ett ur driftkostnadssynpunkt lämpligt sätt. Icke minst är det härvid av vikt, att möjlighet hålles öppen för ändringar i lokalplanen vid framtida behov.

En arbetsuppgift, som även bör med fördel kunna tilläggas organisationsnämnden, är förmedling av personalöverflyttning. När personal till följd av arbetsomläggningar eller eljest blir övertalig i ett verk, skall anmälan göras härom till nämnden. Detta skall ske även vid säsongvariationer i arbetet eller andra orsaker av övergående art. Anmälningsskyldighet bör vidare åligga verk, som har behov av ökad arbetskraft. Härigenom skulle förekommande växlingar i personalbehovet lättare kunna regleras och ett effektivare utnyttjande av personalen möjliggöras.

Organisationsnämnden kan även tänkas bli anlita som rådgivande organ åt kommuner, särskilt större städer och landsting, för rationalisering inom deras förvaltningsområden. På senaste tid har på dessa håll framkommit intresse för rationaliseringsundersökningar, motsvarande dem, som nu pågå inom statsförvaltningen. Hittills ha emellertid kompetenta rådgivare med god allmän kännedom om rationalisering nästan helt saknats, varför sådana utredningar ej kunnat komma till stånd i önskvärd omfattning. Det kan därför tänkas, att den föreslagna organisationsnämnden kunde anordna liknande kurser för lämpliga kommunaltjänstemän och i fortsättningen fungera som rådgivande och vägledande organ åt kommunerna i fråga om rationalisering av såväl kontors- och förvaltningsorganisation som teknisk organisation. Även härigenom skulle säkerligen betydande årliga besparingar för det allmänna kunna uppkomma.

En närmare redogörelse för beredningens organisationsundersökningar har lämnats i en bilaga till slututlåtandet. Ur denna redogörelse må följande anföras.

Organisationsundersökningarna ha inletts efter förebild från det enskilda näringslivet, där undersökningar av detta slag företagas i stegrad omfattning och enligt erfarenheten regelmässigt leda till avsevärda besparingar i driftkostnader. Beträffande de inom näringslivet tillämpade undersökningsmetoderna må nämnas följande.

Företagens *hela* kontorsorganisation underkastas en systematisk genomgång, varvid ett noggrant studium av de olika arbetsprocedurernas sammanhang och beroende av varandra äger rum. Endast genom sådana grundliga metodiska undersökningar anses det möjligt att bedöma de olika faktorer, som inverka på arbetet och sättet för dess utförande, och att vidtaga erforderliga åtgärder för åstadkommande av ändamålsenligare tillvägagångssätt, större arbetseffektivitet och bättre arbetsresultat.

Undersökningarna inledas med att varje kontorsanställd får avgiva skriftlig redogörelse för sitt arbete. Däri skola angivas samtliga slag av göromål, dagliga och periodiskt återkommande, som uppgiftslämnaren har att utföra, från vem arbetsmaterialet mottages och till vem det går vidare, på vad sätt transporten av arbetsmaterialet sker, arbetsmaterialets mängd, tiden för olika arbetsuppgifters utförande samt i arbetet använda hjälpmedel. Redogörelsen skall åtföljas av de blanketter, som förekomma i arbetet, ifyllda med exempel, utvisande blanketternas användning. I samband med avgivandet av arbetsredogörelsen beredes uppgiftslämnaren tillfälle att framföra förslag till förbättringar i arbetet.

De i arbetsredogörelserna lämnade uppgifterna kompletteras vid intervjuer med uppgiftslämnarna på arbetsplatsen. Vidare insamlas erforderliga uppgifter om rörelsens omfattning, om personal- och övriga driftkostnader. Arbetsmetoderna, använda arbetshjälpmedel, arbetsplatsens beskaffenhet samt överhuvud taget alla omständigheter, som kunna öva inflytande på arbetseffektiviteten och arbetsförhållandena i övrigt, underkastas ett omsorgsfullt studium. På detta sätt erhålles den grundval av fakta, som är nödvändig för att bedöma de rådande förhållandena och för att finna utgångspunkter för rationaliseringsåtgärderna. I vissa fall, där ensartat arbete av rutinmässig karaktär utföres i större utsträckning, företagas noggranna tidsstudier.

Besparingsberedningens avdelning för kontorsorganisation har arbetat under ledning av en delegation inom beredningen. Vid avdelningen har anställts ett antal experter från det enskilda näringslivet.

Undersökningsarbetet har organiserats på grundval av ett ingående samarbete med ledningen för de verk, som beröras av arbetet. Inom ettvarvt av dessa verk har verksamhetsstyrelsen utsett en eller flera tjänstemän att delta i organisationsundersökningarna. För de sålunda utsedda tjänstemännen ha anordnats utbildningskurser, omfattande föreläsningar i kontorsorganisation samt praktiska studier av tekniska hjälpmedel och arbetsmetoder. Fyra sådana utbildningskurser, envar omfattande en tid av omkring två veckor, ha hittills anordnats. I dessa ha deltagit närmare sextio tjänstemän från fjorton verk inom civilförvaltningen ävensom viss personal från försvarsväsendet.

Inom varje verk, där organisationsundersökning skolats företagas, har tillsatts en utredningsavdelning under ordförandeskap av en byråchef eller annan av verksamhetsledningen utsedd tjänsteman. I utredningsavdelningen ha ingått tjänstemän, som deltagit i utbildningskurs, i främsta rummet verkets egna tjänstemän men i en del fall även någon eller några tjänstemän från annat verk. I vissa utredningsavdelningar ha även de av besparingsberedningen an-

ställda experterna deltagit i utredningsarbetet i dess helhet. De ha därjämte stått till förfogande för specialutredningar inom de verk, där undersökningsarbetet i övrigt utförts av statstjänstemän, samt underkastat undersökningsresultaten därstädes en slutlig genomgång.

De resultat, till vilka utredningsavdelningarna kommit, ha sammanfattats i rapporter, vilka i första hand underkastats gemensam granskning av verksamledningen och besparingsberedningens delegation för organisationsundersökningar. I viss utsträckning ha framkomna förslag under hand bragts till omedelbart genomförande.

För statsförvaltningens del ha organisationsundersökningarna hittills i viss mån haft karaktären av försök, varvid det gällt att pröva sig fram beträffande såväl utsträckningen av undersökningarna som deras metodik. Det har visat sig, att en betydande del av arbetet inom statsförvaltningen i förevarande hänseende kan jämföras med det arbete inom enskilda företag, som göres till föremål för organisationsundersökningar. I den mån så varit fallet, har det också visat sig, att undersökningarna ge värdefulla besparingsresultat även inom statsförvaltningen.

Bland de ofta förekommande möjligheter till förbättringar och besparingar i kontorsorganisationen inom statsförvaltningen, som iakttagits vid nu utförda undersökningar och varom förslag framlagts av de olika utredningsavdelningarna, må nämnas följande.

1. *Överkvalificerad personal* ägnar hela eller avsevärd del av sin tid åt arbetsuppgifter, som ej fordra vederbörandes utbildning och erfarenhet utan som i stället äro av halvrutinmässig eller helrutinmässig karaktär och därför skulle kunna utföras av mindre kvalificerad och lägre avlönad personal. Detta är ett mycket vanligt förhållande inom olika verk.

I många fall kan detta bero på att *ansvarsfördelningen* mellan de olika instanserna i ett verk *ej är lämpligt avvägd*. En ej ovanlig företeelse är sålunda, att ansvaret även för ärenden av enkel beskaffenhet ligger alltför mycket på toppen av organisationen, varav följderna blir, att sådana ärenden taga tid i anspråk för en i förhållande till deras natur alltför kvalificerad och högt avlönad tjänsteman. Det förekommer exempelvis, att byråchefer eller till och med verkschefer själva handlägga ärenden, vilkas avgörande skulle kunna delegeras till betydligt mindre kvalificerade tjänstemän. I vissa fall kunna dylika förhållanden vara beroende av gällande instruktioner och författningar. Förslag till ändring av dessa ha då i många fall framlagts.

2. *Arbetsgrupperna* (avdelningar eller delar av dessa) äro ofta *för små* för att en god och ekonomisk arbetsfördelning skall kunna uppnås. Detta beror i många fall på att lokalerna äro olämpliga ur rumsindelningssynpunkt. Om exempelvis å en avdelning den normala arbetsmängden kräver $2\frac{1}{2}$ personer, bemannas avdelningen med 3 personer eller $\frac{1}{2}$ person för mycket. Genom att personalen i stället sammanföres till större enheter, kunna sådana delar av arbetskrafter, som finnas för mycket på olika håll, genom en lämplig arbetsfördelning sammanföras och personalbehovet minskas, varigenom årliga besparingar i lönekostnader uppkomma. Oaktat flera av verken äro inrymda i byggnader av äldre typ, icke sällan med många smårum, kunna ur arbetsfördelningssynpunkt *lämpligare lokalförhållanden* ofta åvägbringas genom en omplanering av lokaldispositionen samt genom borttagande av väggar och genomförande av andra ur kostnadssynpunkt relativt obetydliga förändringar i lokalförhållandena. Äro arbetsgrupperna för små, försvåras även en lämplig anpassning av arbetsfördelningen med hänsyn till arbetets natur och därför erforderliga kvalifikationer hos personalen. Även denna nackdel kan i allmänhet avhjälpas genom att personalen sammanföres i större arbetsgrupper. Om så sker, kan därjämte det mera rutinmässiga arbetet ofta med fördel me-

kaniseras genom införande av kontorsmaskiner av olika slag, varigenom ytterligare besparingar uppkomma. Sådana kontorsmaskiner äro ofta ej ekonomiska att använda i mindre arbetsgrupper.

3. Olika byråer och underavdelningar av dessa utföra ofta själva sådana *arbetsuppgifter*, som med fördel kunna *centraliseras till särskilda servicegrupper*, gemensamma för flera underavdelningar av en byrå eller för flera byråer eller ofta till och med ett helt verk. Sådana arbetsuppgifter äro exempelvis vissa slag av maskinskrivning, räknearbeten, statistikarbeten, bokföringsarbeten, kassagöromål etc. Sammanförandet av dylika arbetsuppgifter till särskilda servicegrupper medför ökad skicklighet hos personalen och följaktligen även bättre och större arbetsprestationer. Sådant centralisering underlättar även arbetets ytterligare ekonomisering genom användning av arbetsbesparande maskiner av olika slag. Som regel följer med centraliseringen även minskat lokalbehov samt bättre hushållning med personal, arbetshjälpmedel och material.

4. *Onödigt arbete* i form av rapporter, statistik o. dyl. har förekommit i en del fall. Ofta har detta sin förklaring i att arbetsuppgifterna blivit anbefallda vid något tillfälle, då ifrågasatt rapporter, statistik etc. varit erforderliga för särskilt ändamål. Senare ha förhållandena ändrats, men av förbi-seende ha instruktioner ej givits om arbetsuppgifternas slopande.

5. *Rörande diarieföringen och registreringen av handlingar* ha i nästan alla verk, där organisationsutredningar pågått, förenklingsförslag ansetts böra framföras. I första hand har ifrågasatts slopande av diarieföring av handlingar, som redovisas på annat sätt, exempelvis räkningar, eller som äro av intern natur, såsom personalrapporter, materialrekvisitioner o. dyl. Betydande arbetsbesparing kan därigenom vinnas. Vidare ha äldre former för diarieföring medelst bläckskrivning i bundna böcker föreslagits skola utbytas mot mera tidsenliga förfaringssätt. Sålunda ha förslag framförts om diarieföring å lösblad med genomskriftssystem, varigenom i en utskrift kunna erhållas förutom kronologiskt diarium såväl erforderliga register av olika slag som även kopior, vilka kunna tjäna såsom diaries för underavdelningar, som skola handlägga ärendena.

6. *Dubbelarbeten* förekomma ofta inom en avdelning eller inom olika avdelningar av ett verk. Sålunda omskrivas samma uppgifter på olika ställen med blyerts, bläck eller i skrivmaskin. Dylik dubbelskrivning kan i allmänhet elimineras genom införande av moderna duplicerings- eller genomskriftsmetoder, varmed uppgifterna endast behöva utskrivas en gång och kopior erhållas för övriga ändamål. Härigenom vinnes även, att de avskrivna uppgifterna endast behöva kontrolleras en gång i stället för flera vid de olika omskrivningarna, att många felaktigheter försvinna etc.

En vanlig form av dubbelarbete är även, att samma uppgifter, exempelvis namn, sifferuppgifter beträffande personer eller varor etc., statistikuppgifter o. dyl., kontrolläsas eller kontrollräknas ett flertal gånger på olika ställen i ett verk, beroende på att ledning och personal å den ena avdelningen icke har kännedom om vad som åtgöres i ärendet på en annan avdelning. Som regel behöver kontroll endast verkställas en gång.

Dubbelarbeten mellan olika verk förekomma även.

7. *Alltför omständliga och tidskrävande metoder* för behandlingen av ärenden äro mycket vanliga inom olika verk. I vissa fall passerar ett ärende för många instanser inom ett verk, innan det slutliga avgörandet träffas, varigenom onödigt många personers tid tages i anspråk för ärendets behandling, för genomläsning av handlingar, för kontroll av sifferuppgifter, för namnunderskrifter etc.

8. *Bokföring* av olika slag, såsom personalbokföring, avlöningsbokföring m. m. har i åtskilliga fall ansetts kunna förenklas eller mekaniseras.

9. *Revisions-, gransknings- och kontrollarbeten* utföras ej sällan — även om hänsyn tages till den förebyggande verkan, som ifrågavarande arbeten äro avsedda att ha — *alltför noggrant* och omständligt i förhållande till vikten och betydelsen av det, som kontrolleras. I vissa fall har sålunda den årliga kostnaden för kontrollen i form av löner m. m. uppgått till mångdubbelt högre belopp, än vad den årliga kostnaden i sämsta fall skulle kunna bli för de felaktigheter, som eventuellt upptäckas genom kontrollarbetet. I dylika fall har kontrollarbetet föreslagits skola minskas och förbilligas, exempelvis genom införande av stickprovskontroll eller genom indelning av de kontrollerade uppgifterna i ur kontrollsynpunkt mer eller mindre viktiga klasser.

10. *Blankettrevision* har utförts i flertalet verk, där utredningar pågått, varvid blanketterna föreslagits skola standardiseras till format och papperssorter samt givas lämpligare uppställning i arbetsförenklade syfte. I många fall ha blanketter ansetts kunna slopas eller sammanföras med andra. Härigenom ernås besparingar icke blott i trycknings- och papperskostnader utan jämväl i tid och lönekostnader för den personal, som skall arbeta med blanketterna.

11. *Formulärskrivelser* kunna ofta användas i större utsträckning än vad som är fallet, varigenom uppsättningen av koncept m. m. kan förenklas och avsevärd tid, oftast för mera kvalificerade tjänstemän, kan sparas.

12. Ökad användning av *tids- och arbetsbesparande maskiner och andra kontorstekniska hjälpmedel*, såsom skriv- och räknemaskiner, dikteringsmaskiner, bokförings- och statistikmaskiner, kortsystem med synliga rubriker, bättre registreringsanordningar, flera telefonapparater (central telefonväxel för vissa verk, där sådan saknas), mekaniska transportanordningar för befordran av handlingar, har föreslagits i sådana fall, där bättre arbetsekonomi därigenom ansetts möjlig.

13. *Möbelutrustningen* har i vissa fall icke befunnits lämplig för de arbetsuppgifter, vartill den användes. I vissa specialfall, där ett flertal personer äro sysselsatta med rutinarbeten av särskild natur, ha särskilda kontorsmöbler konstruerats, vilka underlättat arbetet och resulterat i avsevärda tidsbesparingar. För kontorsmöbler av allmän typ ha i samråd med byggnadsstyrelsen standardtyper utarbetats, vilka äro såväl lämpligare som billigare än de typer, som för närvarande användas.

14. *Budsändningsarbetet* inom och utom vissa verk har i en del fall funnits icke vara rationellt ordnat utan kräver avsevärt större personal, än som eljest skulle varit förhållandet.

Det resultat, som kan vinnas genom organisationsundersökning, är i hög grad beroende på samarbetet med driftsledningen och det stöd, som lämnas från dennas sida. Det bör framhållas, att undersökningar av förevarande slag icke syfta till en kontroll å eller korrigerings av driftsledningen utan till att förse denna med hjälpmedel att åvägabringa effektivaste möjliga planläggning av verksamheten och tillsyn å denna. Inom näringslivet höra metodiska undersökningar av arbetsdetaljer till en efter tidsenliga principer arbetande driftsledning, och detsamma bör vara förhållandet beträffande den statliga förvaltningen.

Beträffande resultaten av utförda organisationsundersökningar har i redogörelsen anförts följande.

Bland hittills framlagda förslag eller redan uppnådda besparingsresultat kan omnämnas socialstyrelsens utlänningsbyrå, där särskilda svårigheter

förelegat att behärska arbetet; genom en omläggning av arbetet, som snart är genomförd, beräknar man kunna vinna en årlig driftkostnadsbesparing av netto 85,000 kr. På övriga byråer i socialstyrelsen ha föreslagits besparingar på omkring 19,000 kr. årligen. Därjämte fanns i samband med rationaliseringsundersökningen anledning föreslå en avgiftsförhöjning, som beräknades inbringa omkring 200,000 kr. årligen. I riksförsäkringsanstalten äro besparingar om 135,000 kr. att anse som påräkneliga, av vilka en del redan realiserats. Ytterligare besparingar böra där vara möjliga. Inom tullverket ha enbart dessa organisationsundersökningar föranlett förslag till besparingar på 850,000 kr. om året, beräknat efter de för verket mera normala förhållandena och arbetsvolymen för år 1938. Inom telegrafverket har på de begränsade områden, där undersökningarna äro avslutade (rikstelefonbyrån i Stockholm och vissa delar av IV. distriktets förvaltning), föreslagits besparingar på omkring 240,000 kr. om året, av vilka en del redan genomförts. I fortsättningen anses ytterligare betydande resultat uppnåeliga. Inom kommerskollegium ha utredningarna avslutats inom större delen av verket, och besparingarna beräknas där uppgå till omkring 50,000 kr. årligen. Inom pensionsstyrelsen ha föreslagits besparingar på omkring 107,000 kr. om året, men ytterligare besparingar torde vara möjliga. Inom medicinalstyrelsen ha föreslagits 40,000 kr. i årlig besparing inom de delar av verket, där utredningarna äro avslutade. I patentverket har föreslagits närmare 23,000 kr. årlig besparing, varjämte utvägar anvisats för att genom ändrad lokaldisposition göra ett betydande utrymme disponibelt för kontors- och arkivändamål att möta verkets expansionsbehov, varigenom tillbyggnader härför för närvarande ej skulle bli erforderliga. Inom lantmäteristyrelsen, lotsverket, statens järnvägar, domänverket och statens reproduktionsanstalt har arbetet ännu ej forskridit så långt, att resultat kunna redovisas.

Sammanlagt representera de årliga besparingar, som enligt vad ovan nämnts föreslagits som resultat av organisationsundersökningarna, samt ytterligare föreliggande preliminära förslag *över 2 miljoner kronor*, varjämte investeringar i nybyggnader på *över 5 miljoner kronor* beräknas kunna inbesparas.

Efter remiss har *statskontoret* den 7 april 1943 avgivit yttrande över besparingsberedningens slututlåtande, särskilt i vad avser frågan om de åtgärder till fullföljande av besparingsarbetet vartill utlåtandet kunde föranleda. För riksdagens kännedom torde statskontorets yttrande få såsom *bilaga* fogas vid detta protokoll.

Statskontoret har i sitt yttrande tillstyrkt besparingsberedningens förslag att organisationsundersökningarna skola fullföljas genom en särskilt inrättad organisationsnämnd, varvid statskontoret framhållit angelägenheten av intim kontakt mellan detta organ och vederbörande verksledning. Statskontoret har vidare uttalat, att arbetet med organisationsundersökningarna på det militära området borde bedrivas i samarbete med krisrevisionen, vars erfarenheter rörande den militära förvaltningstjänstens organisation syntes kunna bli av värde för undersökningarnas planering.

1941 års revisionsutredning har i sitt den 17 december 1942 avgivna betänkande angående inrättande av statens sakrevision (SOU 1942: 57) berört rationaliseringsfrågorna inom statsförvaltningen. Utredningen har i detta hänseende anfört bland annat följande.

Det ligger i sakens natur att inom den offentliga förvaltningen, där det privata intresset att reducera omkostnaderna i ett företag saknas, lätt kan ut-

bilda sig en viss benägenhet att låta organisationen stelna i gamla former. En allmän sakrevision bör därför särskilt beakta behovet av rationalisering inom olika grenar av förvaltningsorganisationen. Sakrevisionen bör därvid bygga på ett studium av vederbörande myndigheters förvaltningsfunktioner samt av de anordningar, som vidtagits för att utöva dessa funktioner. Undersökningarna böra avse, bland annat, frågor, huruvida arbetsuppgifterna äro rationellt fördelade ej blott mellan olika förvaltningsmyndigheter utan även — och framför allt — mellan tjänstemännen inom en och samma myndighet. I samband därmed bör tillses att personalens kvalifikationer noga anpassas efter arbetets art. Här gäller det alltså i viss mån frågan om »rätt man på rätt plats», detta även vad den ledande personalen angår. Vidare böra studeras möjligheterna till förbättring av arbetsresultatet genom införande av rationella arbetsmetoder och effektiva hjälpmedel. En detalj, som i detta sammanhang bör observeras, är att användningen av kort- och blankettsystem väl avpassas efter föreliggande behov och ej gives onödigt stor omfattning. Beträffande nu angivna slag av sakrevision gäller det i särskilt hög grad att densamma bör bedrivas i nära samarbete med vederbörande ämbetsverk och myndigheter.

Enligt revisionsutredningens uppfattning bör emellertid icke ett blivande sakrevisionsorgan åläggas att utföra större speciella undersökningar och utredningar med förslag till mera vittgående organisatoriska förändringar beträffande ett visst ämbetsverk eller förvaltningsområde. Dylika utredningar synas liksom hittills allt fortfarande böra anförtros åt särskilda utredningsorgan. I samband med sakrevisionen bör dock kunna utrönas, varest inom förvaltningen och i vilket avseende en större specialutredning i syfte att rationalisera förvaltningsorganisationen bör igångsättas.

Beträffande besparingsberedningens organisationsundersökningar har revisionsutredningen uttalat att dessa, i den mån de ej hunne avslutas av beredningen, borde fullföljas. Utredningen anför härom följande.

Det skulle kunna ifrågasättas att utan vidare överflytta ifrågavarande undersökningar på statens sakrevision. Det vill emellertid synas revisionsutredningen, att undersökningar av den typ, som igångsatts av besparingsberedningen, icke böra omedelbart övertagas av statens sakrevision. Dennas arbete skulle nämligen eljest komma att vid starten förryckas till nackdel för andra viktiga uppgifter.

Revisionsutredningen, som i denna fråga samrått med ordföranden i besparingsberedningens delegation för organisationsundersökningar, har kommit till den uppfattningen, att det lämpligaste vore, att de redan igångsatta eller planerade undersökningarna rörande kontorsorganisationen finge fullföljas i särskild ordning, eventuellt genom en för ändamålet särskilt tillsatt utredningsnämnd. Samarbete bör emellertid härvidlag ske med statens sakrevision.

Statens sakrevisions befattning med organisationsfrågor synes böra i princip begränsas till att omfatta allmänna undersökningar med förslag angående de huvudlinjer, efter vilka eventuella reformer böra genomföras. Att beträffande varje särskilt förvaltningsområde verkställa detaljutredningar av den art, som inom besparingsberedningen utförts och som krävt biträde av ett stort antal experter och andra tjänstemän, torde knappast tillhöra det allmänna sakrevisionsorganets uppgifter.

I skrivelse den 20 maj 1943 har *överbefälhavaren* erinrat om de organisationsundersökningar, som under de senare åren bedrivits vid civila verk och inrättningar, samt i anslutning härtill framhållit i huvudsak följande.

Inom försvarsväsendet hade hittills icke företagits sådana undersökningar. Åtskilligt skulle emellertid säkerligen kunna vinnas genom en rationell granskning även av försvarsväsendets många organisationer och där rådande arbetsförhållanden, särskilt som försvarsväsendets betydande utveckling varit förenad med särskilda svårigheter att genomföra till följd av rådande beredskapsläge. En undersökning syntes därför böra komma till stånd även inom försvarsväsendet.

Undersökningen torde böra ställas under ledning av överbefälhavaren, varvid till dennes förfogande borde ställas ett särskilt organ, förslagsvis benämnt »Försvarets Centrala Organisationskommitté».

Kommitténs uppgift skulle vara att utföra systematiska organisationsundersökningar avseende såväl centrala myndigheter och deras organ som de lokala myndigheterna inom militärområdena (motsvarande) vid armén, marinen och flygvapnet samt truppförbanden. Undersökningarna borde till en början avse vissa militära enheter, såsom militärbefäls- och marindistriktsstaber, flygbasområdes- och flygeskaderstaber, försvarsrådesstaber och truppförband. Sedan beslut fattats rörande försvarets förvaltningsorganisation och den nya organisationen blivit igångsatt, torde ingående rationaliseringsundersökningar lämpligen kunna påbörjas även inom detta område.

Kommittén borde förslagsvis bestå av en av chefen för försvarsstaben förordnad ordförande, en officer ur envar av de tre försvarsgrenarna samt tre civila ledamöter. Officerarna syntes böra äga särskilt intresse för organisationsförbättringar. Beträffande de civila ledamöterna vore det av särskild vikt, att kommittén från början kunde förfoga över den erfarenhet, som vunnits vid undersökningarna vid de civila verken.

I fråga om arbetets bedrivande torde sannolikt liknande linjer böra följas som vid nyssnämnda undersökningar. Tjänstemän, som redan deltagit i organisationsundersökningar vid de civila verken, syntes böra ställas till förfogande, varjämte i vissa fall utomstående sakkunniga säkerligen måste anlitas.

Årskostnaden beräknades enligt bifogad kostnadsberäkning till omkring 108,000 kronor.

I anslutning till vad sålunda anförts har överbefälhavaren hemställt om bemyndigande att inkomma med förslag till erforderliga åtgärder för organisationsundersökningar inom försvarsväsendet.

*Departements-
chefen.*

De erfarenheter, som vunnits vid de av besparingsberedningen bedrivna organisationsundersökningarna, synas mig giva vid handen, att dessa undersökningar varit av icke ringa värde för rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen. Av besparingsberedningen igångsatta, ännu ej avslutade organisationsundersökningar böra därför fullföljas; detta synes böra bliva fallet även vad beträffar postverket, där undersökningarna visserligen ännu ej påbörjats men redan förberetts. Den för ändamålet uppbyggda organisationen torde alltså tills vidare böra bibehållas. Kostnaderna för denna organisation ha efter avslutandet av besparingsberedningens arbete bestritts av anslaget till beredningen samt av finansdepartementets kommittéanslag. Det torde vara lämpligt att för nästa budgetår särskilt anslag anvisas för fullföljande av undersökningarna i här angiven omfattning.

Starka skäl synas tala för att organisationsundersökningarna på sätt besparingsberedningen föreslagit fullföljas icke endast inom de verk, där de nu pågå, utan även inom andra verk, där kontorsarbete i någon mera betydande

de omfattning förekommer. I likhet med besparingsberedningen anser jag vidare ett utvidgande av organisationsundersökningarna till att avse jämväl annan verksamhet än kontorsarbete kunna leda till en höjning av effektiviteten inom olika förvaltningsgrenar samt på lång sikt medföra betydande besparingar. Att siffermässigt uppskatta de besparingar, som här kunna ernås, låter sig icke göra; man vågar antaga att de kunna bli betydande, även om tvekan måste råda om möjligheterna att uppnå ett besparingsresultat av den storleksordning — tiotals miljoner kronor — varmed besparingsberedningen räknat.

Årets riksdag har på framställning av Kungl. Maj:t anvisat anslag till en statens sakrevision. Inom detta nya statsorgans kompetensområde falla otvivelaktigt även undersökningar av här berörda slag. Sakrevisionens organisation har emellertid icke utformats med tanke på sådana undersökningar. I den mån revisionen finner anledning till rationaliseringsutredningar av den art, som besparingsberedningen bedrivit, torde den i likhet med besparingsberedningen för ändamålet få använda sig av särskild sakkunskap. Det synes därför icke osannolikt att man, om det anses lämpligt att fullfölja rationaliseringsarbetet över ett vidare fält än det hittills undersökta, kan vid sidan av sakrevisionen vidmakthålla den expertorganisation, som redan uppbyggt, utan att därigenom någon dubblering kommer till stånd; den för rationaliseringsundersökningarna avsedda organisationen skulle i så fall bedriva särskilt utredningsarbete inom sitt arbetsområde med de speciella tekniska utgångspunkter, som utmärka sådana undersökningar, men jämväl stå till sakrevisionens tjänst i den mån revisionen finner anledning att förorda att rationaliseringsundersökningar igångsättas på visst område. Den här berörda organisationsfrågan synes emellertid kräva ytterligare övervägande, innan förslag i ämnet kan föreläggas riksdagen och det förstärkningsanslag anvisas som må erfordras vid en utvidgning av undersökningarna utöver de verk inom vilka de redan upptagits. Den torde 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 bör med anledning av överbefälhavarens skrivelse även prövas, i vad mån detta bör utsträckas till försvarsväsendet. Starka skäl synas tala för att så bör ske. Om organisationsarbetet kommer att omfatta icke endast den civila förvaltningen utan även försvarsväsendet, förstärkas skälen att för ändamålet bibehålla ett särskilt organ. Härvid lämnar jag dock öppet huruvida det icke med hänsyn till försvarsväsendets speciella förhållanden kan vara lämpligt att inom detta bedriva undersökningarna i viss mån fristående från undersökningarna i övrigt.

Organisationsundersökningarna torde inom de verk, där de nu pågå, böra bedrivas genom i huvudsak samma personal som nu anlitas för ändamålet. Önskvärt är emellertid, att uppdrag meddelas vissa personer med större erfarenhet på området att inom en särskild nämnd leda och övervaka verksamheten. Då det här är fråga om rent tillfälliga uppdrag, torde anledning saknas att i detta sammanhang taga ställning till frågan om de ersättningar,

som skäligen böra utgå till ifrågavarande sakkunniga. För de vid utredningsarbetet anlidade organisatörerna med ingenjörsvetenskaplig utbildning eller från respektive verk torde få räknas med ersättning efter samma grunder som hittills. De av besparingsberedningens organisatörer, som äro statsanställda tjänstemän, ha i allmänhet under minst ett år i sin tjänstgöring hos besparingsberedningen åtnjutit ett månadsarvode av 100 kronor jämte ersättning för mistade avlöningsförmåner. Därefter har månadsarvodet ökat till 180 kronor. Till beredningens organisatörer från det enskilda näringslivet ha utgått arvoden med varierande belopp alltefter vederbörandes kvalifikationer.

För arvoden och övriga ersättningar vid rationaliseringsarbetet med den begränsade utsträckning för detta, som jag här förordat, torde böra beräknas ett belopp av 90,000 kronor. Omkostnaderna kunna uppskattas till cirka 10,000 kronor oberäknat hyreskostnaderna, vilka i vanlig ordning torde få bestridas från statens allmänna fastighetsfond. Enär kontorsutensilier torde kunna övertagas från besparingsberedningen, bör någon mera omfattande nyanskaffning icke vara erforderlig. De sammanlagda kostnaderna kunna med ledning av vad nu sagts för nästa budgetår uppskattas till 100,000 kronor.

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

till *Organisationsundersökningar m. m.* under sjunde huvudtiteln för budgetåret 1943/44 anvisa ett *reservationsanslag* av kronor 100,000.

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:

W. Dickson.

*Bilaga.***Av statskontoret avgivet yttrande angående besparingsberedningens slututlåtande.**

Till Herr Statsrådet och chefen för finansdepartementet.

Genom remiss den 4 mars 1943 har statskontoret anmodats att inkomma med yttrande över besparingsberedningens slututlåtande, särskilt i vad avsåge frågan om de åtgärder till fullföljande av besparingsarbetet, vartill utlåtandet kunde föranleda. Med anledning härav får statskontoret anföra följande.

Allmänna synpunkter.

Den i första hand av kriget föranledda, fortgående stegringen av statens utgifter har fört oss till en ekonomisk situation, som — oavsett hur den i övrigt bedömes — måste betecknas som i hög grad ansträngd. Enighet torde även råda om nödvändigheten av att genom olika besparingsåtgärder söka nedbringa och begränsa statsutgifterna.

Den systematiska genomgång av budgeten, som besparingsberedningen verkställt, har obestriddligen i många avseenden lett till beaktansvärda förslag, vilka, om de omsattes i handling, skulle under de närmaste åren kunna medföra en icke obetydlig förbättring av budgetläget.

Emellertid gå meningarna isär rörande sättet för besparingarnas genomförande. Besparingsberedningens majoritet har funnit läget så beträngt, att en kraftig saneringsaktion framstode såsom nödvändig, varvid jämväl förordats åtgärder, som skulle leda till en sänkt standard på skilda områden. Reservanterna, som se mindre mörkt på landets ekonomiska framtidsutsikter, rekommendera besparingar, där så kan ske utan varaktigt men för sådana statens samhällsvårdande uppgifter, som äro av vital betydelse, och motsätta sig för närvarande en radikal nedskärning av statens utgifter, som skulle innebära en social eller kulturell tillbakagång eller åsamka allvarlig skada på de samhällsinstitutioner, som härför uppbyggts.

Såvitt statskontoret kan finna ansluter sig den uppfattning, åt vilken reservanterna givit uttryck, nära till den ståndpunkt statsmakterna hittills intagit vid sina överväganden i hithörande frågor. Det ekonomiska läget bedömes sålunda som allvarligt, ehuru icke så omedelbart hotande, att en sänkning av vår kulturella och sociala standard ansetts försvarlig. Därvid torde dock icke hava förbisetts, att förhållandena snabbt kunna försämrats i en utsträckning, som kan framtvunga även mera vittgående besparingsåtgärder.

Den förebragta utredningen ådagalägger enligt statskontorets mening svårigheterna att utan standardsänkning uppnå några mera betydande besparingar. Om därför det statsfinansiella läget icke bedömes som så ansträngt, att besparingsmöjligheter av dylik innebörd för närvarande anses böra tillgripas, lär det framstå så mycket mera angeläget, att varje ytterligare belastning av statskassan undviks. Under sin verksamhet som remissinstans har

statskontoret i sina yttranden över alla de olika kostnadskrävande förslag, som i rask följd framlagts under senare år, för sin del sökt att konsekvent hävda denna ståndpunkt och sålunda enrått från utgiftsökningar av icke strängt nödvändig art. Erfarenheten har nämligen endast alltför ofta ådagalagt de praktiska svårigheterna att skära ned utgifter, som staten en gång iklätt sig. För att besparingssträvandena skola leda till åsyftad förbättring av budgetläget är det därför nödvändigt att tillse, att utgifterna för *nya ändamål* i möjligaste mån begränsas. Allmänna deklARATIONER om nyttan och betydelsen av offentlig och enskild sparsamhet kunna alls icke anses tillfyllest. Det måste med styrka krävas, att besparingsintresset kommer till ett positivt uttryck även i de konkreta fallen. I nuvarande situation lära vi vara nödsakade att avstå från eller uppskjuta realisandet av många eljest både nyttiga och önskvärda projekt. Likaledes är synnerlig återhållsamhet av nöden i fråga om ytterligare utvidgning av området för statens verksamhet. I detta syfte lär större varsamhet än hittills vara att anbefalla beträffande igångsättandet av nya kommittéutredningar, enär dessa nära nog undantagslöst resultera i förslag, som ställa ökade krav på statskassan. Belysande för utvecklingen på detta område under krisåren är, att kommittékostnaderna, som för budgetåret 1938/39 uppgingo till c:a 2,055,000 kronor, genom den besparingsaktion, som efter krigsutbrottet inleddes i syfte att nedbringa utgifterna för kommittéväsendet, för budgetåret 1940/41 hade sjunkit till 1,442,000 kronor. Därefter hava emellertid utgifterna åter kraftigt stegrats, och de för innevarande budgetår anvisade kommittéanslagen belöpa sig till sammanlagt 2,593,000 kronor, vilken siffra med mer än 1 miljon kronor överstiger kostnadssumman för 1940/41.

Åtgärder till fullföljande av besparingsarbetet.

Då det gäller att söka bedöma de besparingsmöjligheter, som må föreligga, är det uppenbarligen av mycket stort värde att äga tillgång till det omfattande material, som besparingsberedningen sammanbragt. Emellertid torde det icke förväntas av statskontoret — något som heller icke på den korta tid, som stått till buds, varit praktiskt möjligt — att ämbetsverket vid behandlingen av besparingsberedningens slututlåtande skulle närmare ingå på de olika förslag, som beredningen framlagt i särskilda, tidigare avgivna promemorior. Över vissa av dessa förslag har statskontoret för övrigt redan beretts tillfälle att yttra sig och därvid i regel kunnat giva desamma sin anslutning. Statskontoret har i stället trots sig böra i förevarande sammanhang begränsa sig till sådana i den sammanfattande redogörelsen berörda spörsmål, vilka framstå såsom särskilt aktuella och där ett omedelbart realiserande sålunda enligt ämbetsverkets mening kan övervägas. I anknytning till denna granskning har ämbetsverket funnit sig i vissa fall böra rikta uppmärksamheten även på andra områden, där ytterligare åtgärder kunna ifrågakomma. Ämbetsverket har icke ansett sig böra närmare ingå på sådana besparingsåtgärder, som förutsätta en radikal omläggning av de senaste årtiondenas socialpolitiska verksamhet eller eljest avse frågor, vilka ytterst bliva beroende av rent politiska överväganden. Ämbetsverket vill dock icke underlåta att framhålla, att vissa av de framförda besparingsuppslagen av nu åsyftad innebörd synas vara baserade på tämligen lösliga antaganden och beräkningar. Detta gäller särskilt i fråga om den tekniska omläggningen av livsmedelssubventionerna, som enligt beredningens förmenande skulle utan större social skada kunna minska statsutgifterna med ungefär 100,000,000 kronor.

Till en början må framhållas, att man icke kan förvänta något mera betydande resultat av besparingsarbetet, om detsamma får omfatta allenast den

civila förvaltningen. *Försvarsutgifterna* hava nu nått en storleksordning, som gör det nödvändigt att ägna dem särskild uppmärksamhet ur besparingssynpunkt. Krisrevisionens verksamhet torde även ha ådagalagt, att dessa utgifter rymma betydande besparingsmarginaler, som under den forcerade upprustningsperioden endast i begränsad utsträckning kunnat tillvaratas. Statskontoret vill som ett exempel erinra om krigsavlöningsbestämmelserna, vilka med nuvarande utformning åsamkat staten utgifter, som, enligt vad en nyligen verkställd utredning givit vid handen, med åtskilliga miljoner kronor torde ha överstigit vad som varit sakligt motiverat. En omläggning av avlöningsvillkoren på sätt 1942 års krigsavlönings-sakkunniga föreslagit skulle medföra icke oväsentliga besparingar utan att, såvitt statskontoret förmår bedöma, minska vår försvarsberedskaps effektivitet. Det torde förtjäna övervägas, huruvida icke den av krisrevisionen mera stickprovsmässigt bedrivna granskningen av försvarsväsendet borde genom särskilt uppdrag utvidgas till att omfatta en systematisk översyn av fjärde huvudtiteln av enahanda karaktär, som den besparingsberedningen verkställt av riksstaten i övrigt.

Besparingsberedningen har genom särskilda *organisationsundersökningar* inom skilda verk sökt ernå en rationalisering av kontorsarbetet. De hittills igångsatta undersökningarna beröra endast tretton verk, men beredningen betonar angelägenheten av att det påbörjade rationaliseringsarbetet med all kraft och i vidaste omfattning fullföljes, varvid särskilt framhålles vikten av att det även utsträcker till det militära området. För undersökningarnas fortsättande föreslår beredningen inrättandet av en särskild organisationsnämnd.

Statskontoret vill för sin del tillstyrka, att organisationsundersökningarna på föreslaget sätt fullföljas. På det militära området torde arbetet böra bedrivas i samarbete med krisrevisionen, vars erfarenheter rörande den militära förvaltningstjänstens organisation torde bli av värde för undersökningarnas planering. För att rationaliseringssträvandena skola leda till åsyftat resultat är det givetvis av vikt, att intim kontakt upprätthålles mellan utredningsorganet och vederbörande verksledning. Det torde dock vara välbetänkt att icke överskatta de rationaliseringsmöjligheter, som må förefinnas. Statskontoret kan sålunda knappast finna motiverat att i de större verken inrätta särskilda kontorschefsbefattningar för ombesörjande av löpande kontorsorganisationsfrågor. Frånsett kostnaderna för avlönande av ett antal permanenta rationaliseringsexperter torde arbetsuppgifterna, sedan den grundläggande organisationsundersökningen väl blivit slutförd, knappast bli mera betungande än att de kunna uppdragas åt den befattningshavare inom verket, som eljest omhänderhar ärenden rörande verkets personal och ekonomi.

I fråga om *affärsverken* föreslår besparingsberedningen, att en utredning snarast möjligt verkställas i syfte att införa skattskyldighet för dessa verk i närmast möjliga analogi till enskild affärsverksamhet. Statsverksamhetens nuvarande skattefrihet gjorde enligt beredningens mening, att den ansvariga ledningen och även statsmakterna erhöle en ofullständig uppfattning av verksamhetens ekonomi, vilket uppenbarligen ej kunde undgå att påverka handlandet exempelvis i fråga om kapitalinvesteringar, taxor, service till allmänheten o. s. v.

Infördes skattskyldighet skulle däremot vinnas, att statsverksamheten icke längre bleve i åtnjutande av förmånsställning framför annan ekonomisk verksamhet utan liksom denna bleve skyldig att förutom skäligen avkastning även genom skatter bära sin andel av de allmänna samhällskostnaderna. Statskontoret har icke kunnat undgå att finna hela detta betraktelsesätt alltför teoretiskt och såtillvida oriktigt, som det bygger på antagandet, att statlig och enskild affärsverksamhet äro eller böra vara helt jämförbara. Det torde emellertid vara tillräckligt att erinra om de helt olika anställningsvillkoren i

statlig och enskild tjänst, olikheter, vilka vid skilda tillfällen aktualiserat frågan om övergång till bolagsdrift för statlig verksamhet av kommersiell natur. Så länge nuvarande driftsformer bibehållas, är det svårt att inse den praktiska nyttan av en bokföringskonstruktion, enligt vilken en del av affärsverkens överskott skulle inlevereras i form av skatt till »det allmänna». Att en dylik anordning skulle kunna få något avgörande inflytande på affärsverkens skötsel anser statskontoret uteslutet. Däremot kommer den tekniska utformningen av skattskyldigheten att, på sätt besparingsberedningen själv framhåller, erbjuda åtskilliga svårigheter. Statskontoret kan därför för sin del icke finna den föreslagna utredningen i ämnet av förhållandena påkallad.

På vägväsendets område har beredningen bl. a. berört frågan om *gatstensbeställningar* och stensättning samt framhållit önskvärdheten av att arbetsmarknadskommissionen, till vars arbetsområde gatstensbeställningarna numera överflyttats, söker avsevärt reducera denna form av arbetslöshetshjälp och i stället söker utfinna andra och billigare utvägar för nödig hjälp. Detta uttalande anser sig statskontoret böra understryka.

Beträffande *statens byggen och fastighetsförvaltning* erinrar beredningen om det arbete som den civila och den militära byggnadsutredningen nedlagt på att begränsa statens byggnadskostnader. Beredningen hade även övervägt att tillskapa ett organ, som städse skulle fungera som »ekonomisk byggherre» men hade avstått från att framlägga förslag därom, då därav lätteligen skulle följa alltför stor centralisering och risk för uppkomsten av »nära nog arkitektmonopol under denna byggherres egid». Man finge i stället hoppas, att byggnadsutredningens granskningsarbete skulle inleda en sådan praxis hos arkitekter, byggherrar och överordnade myndigheter, att tillräcklig ekonomisk omsorg framdeles komme att iakttagas vid planläggningen. Statskontoret vill med anledning av detta uttalande framhålla, att byggnadsutredningens verksamhet klart ådagalagt behovet av en fortlöpande teknisk och allmänt ekonomisk granskning av nya byggnadsprojekt, en kontroll, som tidigare icke alltid ägnats tillbörlig uppmärksamhet. Då det icke synes erforderligt eller önskligt att inrätta ett nytt permanent statsorgan för ändamålet, vill statskontoret föreslå, att sedan civila byggnadsutredningen slutfört de arbetsuppgifter, som anförtratts densamma, instruktionsmässigt klart fastslås, att en kritisk granskning enligt de av utredningen uppdragna linjerna skall åligga byggnadsstyrelsen. På samma sätt lära den militära byggnadsutredningens uppgifter vid lämplig tidpunkt böra överflyttas på den blivande, för försvaret gemensamma fortifikations- och byggnadsförvaltningen. Statskontoret förutsätter såsom självfallet, att även vid den slutliga granskningen av byggnadsförslagen inom vederbörande statsdepartement besparingssynpunkterna alltjämt skänkas vederbörligt beaktande.

Enligt gällande avlöningsreglementen skall tjänsteman för begagnande av honom anvisad *tjänstebostad* erlagga ersättning, som bestämmes med hänsyn till hyrespriset å orten för likvärdig lägenhet. Besparingsberedningen har emellertid efter verkställd undersökning av hyressättningen konstaterat, att ersättningarna ofta ligga under hyresmarknadens priser och att de största underpriserna äro att finna hos de militära myndigheterna samt i fångvårdsstyrelsens nybyggnader. Statskontoret finner i likhet med besparingsberedningen angeläget, att en revision av tjänstebostadsersättningarna kommer till stånd i syfte att bringa dem i närmare anslutning till läget på den allmänna hyresmarknaden.

Beträffande *undervisningsväsendet* har beredningen framlagt ett antal besparingsuppslag, av vilka det ekonomiskt viktigaste innebär, att undervisningen under tredje resp. tredje och fjärde läsåren inom folkskola skulle övertagas av småskollärarinnor. Den ram, inom vilken den årliga kostnads-

besparingen skulle hålla sig, anges till 3,600,000 kronor resp. 12,000,000 kronor. Förslaget torde kunna tjäna som ett exempel på en besparingsåtgärd, inbärande just en sådan standardsänkning, som i det längsta bör undvikas och som statskontoret därför icke är berett att tillstyrka. Vad däremot angår förslaget att genomföra en måttlig höjning av lärarnas tjänstgöringstid, får statskontoret erinra, att ämbetsverket tidigare i olika sammanhang uttalat sig för en dylik åtgärd. I utlåtande den 18 januari 1940 angående besparingsåtgärder vid de allmänna läroverken m. fl. läroanstalter förordade statskontoret en ökning av undervisningsskyldigheten med en timme per vecka under framhållande bl. a., att läroverkslärarnas sammanlagda tjänstgöringstid per år syntes icke obetydligt understiga övriga statstjänstemäns. I ett senare utlåtande — den 11 november 1940 — tillstyrkte statskontoret en utsträckning av undervisningsskyldigheten även inom folkskoleväsendet, varvid ämbetsverket utgick från att antalet undervisningstimmar borde bestämmas till högst 32 per vecka. Statskontoret vill i detta sammanhang ånyo förorda, att spörsmålet om lärarnas tjänstgöringstid upptages till omprövning.

För att möjliggöra vidsträcktare rationaliseringsåtgärder på skolområdet föreslår besparingsberedningen vidare en reform av skoldistriktsindelningen samt tillsättande av en särskild ekonomidirektör inom skolöverstyrelsen. Den förstnämnda reformen torde äga nära samband med en ifrågasatt revision av den administrativa kommunindelningen och lärar fördenskull icke nu kunna upptagas till avgörande. Vad den föreslagne ekonomidirektören beträffar, är det svårt att med ledning av beredningens tämligen vaga uttalanden draga några bestämda slutsatser angående de uppgifter, som tänkts skola åvila denne befattningshavare. De förefalla emellertid alltför vittomfattande för en person, som för att kunna i erforderlig utsträckning göra sig gällande skulle behöva utrustas med helt andra maktbefogenheter, än som kunna ifrågakomma för en befattningshavare inom ett centralt ämbetsverk av skolöverstyrelsens karaktär. Statskontoret avstyrker därför besparingsberedningens förslag i denna del.

Sjukhus- och sjukvårdsväsendet torde, såsom beredningen framhåller, erbjuda ett rikt fält för rationaliserings- och besparingsåtgärder. Bland de på detta område framförda förslagen vill statskontoret understryka kravet på att den av personalen på sinnessjukhusen erlagda kostersättningen höjes så att den täcker självkostnaden. Ett viktigt spörsmål, som av beredningen mera i förbigående beröres gäller vidtagandet av lämpliga åtgärder för sjukhusklienteletts begränsning, vårdtidens förkortande och därmed en snabbare patientomsättning. Det råder intet tvivel, att betydande samhällsekonomiska besparingsmöjligheter här ligga inom räckhåll. Medicinalstatistiken anger, att under år 1940 medelvårdtiden vid odelade lasarett växlade mellan 13 och 28 dagar, vid medicinska avdelningar av delade lasarett mellan 16 och 29 dagar samt vid kirurgiska avdelningar mellan 13 och 24 dagar. Statskontoret har svårt att föreställa sig, att så avsevärda variationer kunna vara objektivt betingade. Otvivelaktigt bör en närmare undersökning genom medicinalstyrelsens försorg kunna klarlägga de förhållanden, som föranlett sagda olikheter. På grundval av en dylik undersökning torde normerande anvisningar böra övervägas i syfte att uppnå en strängare hushållning med tillgängliga vårdmöjligheter. Eihuru endast i mindre mån av direkt inverkan på statsbudgeten skulle åtgärder av angiven innebörd få betydande konsekvenser för samhällets ekonomi i det hela.

I fråga om *statens upphandlingar* har besparingsberedningen ansett, att ekonomisk fördel skulle kunna vinnas genom upprättande under finansdepartementet av en upphandlingsnämnd, som skulle ha till uppgift att lämna råd och anvisningar i upphandlingsfrågor och söka finna de områden, där

en mera samordnad upphandling borde komma till stånd. Statskontoret finner den föreslagna upphandlingsnämndens funktioner något oklara och är heller icke övertygat om vare sig behovet eller nyttan av ett dylikt organ. I stället synes man böra fortsätta på den väg, som redan tidigare beträffs, med centralisering av viss upphandling till för ändamålet särskilt lämpade verk eller myndigheter efter mönster av den genom postverket bedrivna centralupphandlingen av papper och kontorsmateriel. Anskaffningen av kontorsmöbler torde kunna framhållas såsom ett lämpligt objekt för ytterligare centralisering. Av särskild betydelse för åstadkommande av en ekonomiskt fullt tillfredsställande upphandling torde bliva den fortlöpande kontroll, som på upphandlingsväsendets område är avsedd att i fortsättningen utövas av statens sakrevision.

På det nya sakrevisionsorganet lärer vidare böra ankomma att med anlitande av erforderlig expertis systematiskt undersöka de besparingsmöjligheter, som kunna föreligga inom de olika förvaltningsområden, vilka ännu icke underkastats granskning i rationaliseringssyfte. Besparingsberedningen har på sid. 36 i betänkandet pekat på en rad betydande dylika områden, som av beredningen icke alls eller endast mera i förbigående behandlats. Emellertid är att märka, att vissa av de uppräknade områdena, exempelvis landsstaten, polisväsendet, taxeringsväsendet och krisförvaltningen, äro eller nyligen varit föremål för särskilda undersökningar i annat sammanhang, varför resultaten av dessa undersökningar givetvis böra avvaktas, innan nya utredningar på samma områden igångsättas.

Statskontoret vill i förevarande sammanhang fästa uppmärksamheten på en viktig gren av den offentliga förvaltningen, som icke närmare berörts av den pågående besparingsaktionen, nämligen *kyrkan* och dess ekonomiska regulator *kyrkofonden*. I sin redogörelse för vissa av besparingsberedningen företagna undersökningar, avseende de affärsdrivande verken, har beredningen vid behandlingen av domänverket tangerat även det särskilda problemet om de ecklesiastika skogarnas förvaltning och uttryckt farhågor för att här skulle uppväxa en onödigt dyrbar dubbelorganisation. Statskontoret vill i anslutning härtill allenast konstatera, att denna dubbelorganisation efter genomförandet av den år 1932 beslutade ecklesiastika boställsreformen tyvärr redan är ett faktum. Vad särskilt angår kyrkofonden torde få erinras, hurusom kammarkollegiet och statskontoret i gemensamt utlåtande den 11 september 1942 angående beräkning av den allmänna kyrkoavgiften för år 1943 framhållit, att kyrkofondens utgifter för nämnda år kunde beräknas komma att överstiga inkomsterna med 543,366 kronor. Huruvida, sedan nuvarande krisartade ekonomiska förhållanden upphört, kyrkofonden kunde utan kapitalkonsumtion och utan förhöjning av allmänna kyrkoavgiften bära samtliga de utgifter, som enligt fattade beslut skola därifrån gäldas, kunde icke med säkerhet bedömas. Det syntes dock vara att förutse, att utgifterna även framdeles skulle komma att överstiga tillgängliga inkomster. Att i nuvarande läge företaga en höjning av uttaxeringen för kyrkliga ändamål höllo ämbetsverken icke för tillrädligt. I stället ansågo de en närmare undersökning påkallad rörande möjligheten att begränsa kostnaderna för de ändamål, som skulle tillgodoses genom kyrkofonden, i syfte att dessa kostnader kunde täckas av medel, som för närvarande stå till buds. Med hänsyn till sakens brådskande karaktär funno ämbetsverken angeläget, att en sådan besparingsgranskning snarast igångsattes.

Statskontoret kan icke underlåta att i nu förevarande sammanhang bringa denna hemställan i erinran, under betonande av att kyrkofondens förhållanden böra bliva föremål för en undersökning med syfte att genom ändrade grunder för tillvaratagandet av de ecklesiastika boställenas avkastning för fon-

dens del samt en begränsning av utgifterna uppnå åtminstone en balanserad budget.

Under rubriken *ekonomiserande personalpolitik* har besparingsberedningen anfört vissa synpunkter på personalproblemet, vilka givit statskontoret anledning till följande uttalanden.

Att den ordinarie anställningsformen medför en stelhet i statsförvaltningen, som försvårar arbetsomläggningar och inskränkningar, är visserligen sant, men olägenheterna härav torde böra vägas mot fördelarna för samhället att äga en självständig tjänstemannakår, som i sitt handlande icke behöver påverkas av politiska eller ekonomiska konjunkturväxlingar. Ofta har — och med rätta — en dylik tjänstemannakår betecknats såsom förvaltningens ryggrad. Påståendet att den extra ordinarie personalen i praktiken mer och mer behandlas som lika oavsättlig som den ordinarie torde innebära en överdrift. Däremot ligger icke något anmärkningsvärt i det förhållandet, att myndigheterna vid arbetsinskränkning i första hand låta personalreduktionen gå ut över den lösligare anställda *extra* personalen, som i motsats till den extra ordinarie personalen icke antagits i syfte att tillgodose ett mera stadigvarande behov av arbetskraft. De anställningsformer, som för närvarande tillämpas inom statsförvaltningen, torde enligt statskontorets mening böra bibehållas i huvudsak oförändrade.

Vad angår frågan om upprättandet av en statlig förhandlingsbyrå för den kollektivavlönade personalen har statskontoret i utlåtande den 13 februari 1942 över en inom besparingsberedningen upprättad promemoria i detta ämne förklarat sig icke hava något att erinra mot en dylik åtgärd.

Besparingsberedningen har riktat åtskilliga erinringar mot de bestämmelser i gällande avlöningsreglementen, vilka reglera personalens löneförmåner under ledighet för sjukdom samt rätten till fri läkarvård och fri medicin. Den utredning rörande sjukledigheter och sjukvårdskostnader, som verkställdes av riksdagens år 1942 församlade revisorer, understryker även kravet på att möjligheterna till besparing i de hittills för varje år stegrade sjukvårdskostnaderna närmare undersökas. I motiveringen till nuvarande bestämmelser i ämnet framhöll 1936 års lönekommitté, hurusom en oundgänglig förutsättning för att sjukvårdsförmånen icke skulle kunna missbrukas och för vinnande av nödig kontroll över tjänstemännens sjukledighet syntes vara, att läkarvården ombesörjdes av särskilda för ändamålet utsedda verksamläkare.

Det lär på goda grunder kunna ifrågasättas, om kontrollen över sjukledigheterna genom verksläkarorganisationens införande förbättrats. Sålunda lär det ligga i sakens natur, att en verksläkare exempelvis i Stockholm, som har sitt patientklientel utspritt över hela staden och dess omgivningar, icke hinner ägna nämnvärd tillsyn över de lindrigare sjukdomsfallen, varjämte tvånget att, oavsett sjukdomens art, i första hand hänvända sig till en särskild verksläkare minskar personalens förtroende till den meddelade sjukvården. Enligt statskontorets mening måste därför det nuvarande sjukvårdssystemet betecknas såsom både dyrt och ineffektivt samt föga ägnat att tillgodose vare sig staten — arbetsgivarens eller personalens intressen. Ämbetsverket vill därför förorda ett förnyat övervägande av sjukvårdsförmånernas omfattning och de reglerande bestämmelserna på detta område.

Med hänsyn såväl till belastningen på statsekonomien som till befolkningsutvecklingen föreslår besparingsberedningen, att en höjning av pensionsåldrarna måtte tagas under övervägande. Statskontoret vill icke bestrida, att pensionsåldrarna för vissa grupper av befattningshavare kunna förefalla väl låga — särskilt gäller detta den stora gruppen manliga befattningshavare med en pensionsålder av 60 år — men det måste å andra sidan inge betänkligheter

att redan nu till omprövning upptaga vissa grundläggande pensionsfrågor, som i samband med den senast verkställda allmänna revisionen av pensionslagstiftningen nyligen varit föremål för statsmakternas ställningstagande. Här avsedda syfte synes för övrigt till väsentlig del kunna vinnas genom ett utnyttjande av de möjligheter, som pensionsreglementena öppna, till beviljande av anstånd med avskedet utöver pensionsåldern, detta i full överensstämmelse med härom utfärdade direktiv.

För handläggningen av personalärenden av skilda slag efterlyser besparingsberedningen ett sammanhållande organ med något av en driftsledningsfunktioner, vilket skulle kunna tillvarata statens ekonomiska intressen. Om ett kapabelt dylikt organ vore i funktion borde enligt beredningen stora besparingar kunna vinnas. Statskontoret har icke av den knapphändiga motiveringen kunnat bilda sig någon klar uppfattning, hur besparingsberedningen tänkt sig detta uppslag omsatt i praktiken. Såvitt statskontoret kan finna utövas i vår nuvarande förvaltningsorganisation den centrala »driftsledningen» av regeringen, och på finansdepartementet torde därvid närmast ankomma de uppgifter, som beredningen synes avse för den nya organisatoriska påbyggnaden.

Enligt statskontorets mening böra åtgärder för igångsättande av de i det föregående förordade utredningarna utan dröjsmål vidtagas. Beträffande vissa av här särskilt uppmärksammade uppslag, lär hinder icke möta för Kungl. Maj:t att i författningsväg åvägabringa ändrad ordning. I övrigt synas uppslagen böra tillgodogöras vid utarbetandet av statsverkspropositionen till 1944 års riksdag.

I detta ärendes handläggning hava, förutom undertecknade, deltagit statskommissarierna Björn, Örtengren och Johnsson samt t. f. statskommissarien Lindbergson. Statskommissarien Örtengren har dock icke deltagit i ärendets justering.

Stockholm den 7 april 1943.

WILHELM BJÖRCK.

E. NORBERG.

Richard Munthe.