

SOU 1979:72

Ref

# Ratio- nalisering och ADB

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

# förvaltningen

Betänkande av utredningen om central  
rationalisering och ADB

**SOU** 1979:72

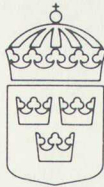
*Ref*

# Ratio- nalisering och ADB i stats- förvaltningen

Betänkande av utredningen om central  
rationalisering och ADB



19  
211



Statens offentliga utredningar  
1979:72  
Budgetdepartementet

# Rationalisering och ADB i statsförvaltningen

Betänkande av utredningen om central  
rationalisering och ADB

Stockholm 1979

I arbetet inom utredningens sekretariat  
har Marie Hallberg deltagit.

Omslag: Johan Hillbom  
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05115-X

ISSN 0375-250X

Gotab, Stockholm 1979

## Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Genom beslut den 25 januari 1979 bemyndigade regeringen chefen för budgetdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB i statsförvaltningen.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 1 februari 1979 generaldirektören Ingvar Widén som särskild utredare.

Till sekreterare förordnades den 1 februari 1979 byråchefen Åke Hjalmarsson. Till biträdande sekreterare förordnades den 15 februari 1979 numera avdelningsdirektören Peder Ribbing.

Utredningsarbetet har bedrivits under benämningen utredningen om central rationalisering och ADB.

Den särskilde utredaren får härmed överlämna betänkandet (SOU 1979:72) Rationalisering och ADB i statsförvaltningen. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 1979

*Ingvar Widén*

*Åke Hjalmarsson*

*Peder Ribbing*

# THE HISTORY OF THE CITY OF BOSTON

The city of Boston, situated on a neck of land between the harbor and the bay, has a history of more than three centuries. It was first settled by Englishmen in 1630, and has since that time been the seat of a government of the same name. The city has been the scene of many important events in the history of the United States, and has played a prominent part in the development of the nation. It is one of the oldest and most important cities in the world, and its history is a record of the growth and progress of the human race.

The city of Boston is one of the most beautiful and interesting cities in the world. It is situated on a neck of land between the harbor and the bay, and is surrounded by a beautiful view of the water and the hills. The city is one of the most important and interesting cities in the world, and its history is a record of the growth and progress of the human race.

# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> . . . . .	11
<b>I</b>	
Bakgrund m. m.	
<hr/>	
1 <i>Utredningsuppdraget</i> . . . . .	29
1.1 Direktiven . . . . .	29
1.2 Utredningsarbetets bedrivande . . . . .	32
2 <i>Rationaliseringsverksamhet i statsförvaltningen</i> . . . . .	35
2.1 Riksdagen, regeringen, myndigheter m. m. . . . .	35
2.2 Statskontoret m. m. . . . .	36
2.2.1 Institutionella förändringar . . . . .	36
2.2.2 Statskontorets uppgifter och verksamhetsformer . . . . .	38
2.3 Rationaliseringsförordningen m. m. . . . .	38
2.4 Sammanfattande synpunkter . . . . .	39
3 <i>Statskontoret</i> . . . . .	41
3.1 Statskontorets resurser . . . . .	41
3.2 Programmet Rationalisering . . . . .	44
3.2.1 Samordning . . . . .	44
3.2.2 Delprogrammet Utbildning, information och rådgivning . . . . .	46
3.2.3 Delprogrammet Rationaliseringsutredningar . . . . .	47
3.2.4 Delprogrammet Administration . . . . .	48
3.3 Programmet Förvaltning av statens datamaskinfond . . . . .	49
3.4 Rationaliseringsprojekten . . . . .	51
3.4.1 Antal projekt . . . . .	51
3.4.2 Uppdragsgivare . . . . .	51
3.4.3 Fördelning på storleksgrupper . . . . .	53
3.4.4 Projektid . . . . .	53
3.4.5 Typ av projekt . . . . .	54
3.4.6 Ansvar för projekten . . . . .	55
3.4.7 Form av engagemang . . . . .	57
3.5 Remissyttranden . . . . .	58
3.6 Personalfrågor m. m. . . . .	59
3.6.1 Personalomsättning . . . . .	59
3.6.2 Personalens uppgifter i rationaliseringsprojekten . . . . .	60
3.6.3 Konsulters uppgifter i rationaliseringsprojekten . . . . .	61

3.6.4	Kommittéarbete . . . . .	62
3.7	Organisation och arbetsformer . . . . .	63

## II Problemdiskussion

4	<i>Avvägningsproblem och rollkonflikter</i> . . . . .	65
4.1	Inledning . . . . .	65
4.2	Initiativ . . . . .	66
4.3	Samordning . . . . .	67
4.4	Rationaliseringsundersökningar . . . . .	71
4.4.1	Målet för rationaliseringsarbetet . . . . .	71
4.4.2	Statskontorets deltagande . . . . .	73
4.4.3	Form av engagemang . . . . .	73
4.4.4	Uppdragsgivare m. m. . . . .	75
4.4.5	Konflikter och avvägningar i projektarbetet . . . . .	76
4.4.6	Myndighets- resp. konsultroll . . . . .	78
4.5	Anskaffning av datamaskiner m. m. . . . .	78
4.5.1	Rationaliseringsutredande och anskaffning av data- maskiner . . . . .	79
4.5.2	Rationaliseringsutredande och samordning av utnyttjan- det av datamaskiner . . . . .	81
4.5.3	Anskaffning av datamaskiner och samordning av dessas utnyttjande . . . . .	83
4.6	Metodförbättring . . . . .	84
4.6.1	Bakgrund . . . . .	84
4.6.2	Olika former av metodarbete . . . . .	85
4.6.3	Rollkonflikter och avvägningsproblem i metodarbetet . . . . .	86
4.7	Granskning . . . . .	88
4.8	Sammanfattning . . . . .	90
5	<i>Medbestämmande och rationalisering</i> . . . . .	95
5.1	Inledning . . . . .	95
5.2	Medbestämmandelagen . . . . .	95
5.3	Medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet med tillhörande förhandlingsprotokoll . . . . .	100
5.3.1	Förhandlingsprotokollet . . . . .	100
5.3.2	MBA-S . . . . .	101
5.3.2.1	Om medbestämmandeformer . . . . .	101
5.3.2.2	Rationalisering och administrativ utveckling samt planering . . . . .	101
5.4	Information, förhandling och avtal i rationaliseringsverksamhet . . . . .	104
5.4.1	Inledning . . . . .	104
5.4.2	Rationalisering initierad inom myndighet . . . . .	105
5.4.3	Rationaliseringsundersökning som genomförs av offent- liga utredningar m. m. . . . .	107
5.5	Omfattning av förhandlingsverksamheten m. m. . . . .	109
5.6	Förutsättningarna inom myndigheter . . . . .	111
5.7	Statskontorets rationaliseringsverksamhet . . . . .	112

5.8	Arbetsgivarverket och statskontoret . . . . .	115
5.8.1	Betänkandet Staten som arbetsgivare . . . . .	115
5.8.2	Propositionen . . . . .	116
5.8.3	Nuvarande förhållanden . . . . .	117
5.9	Sammanfattning . . . . .	118
6	<i>ADB i statsförvaltningen</i> . . . . .	123
6.1	Handläggningsordning för beslut om ADB-investeringar . . . . .	123
6.1.1	Regeringens proposition . . . . .	123
6.1.2	Finansutskottets betänkande . . . . .	124
6.1.3	Centrala myndighetsuppgifter . . . . .	125
6.2	Systemutveckling – organisation, arbetsformer m. m. . . . .	128
6.3	Datordriftens organisation . . . . .	130
6.4	Anskaffning och finansiering av ADB-utrustning . . . . .	132
6.5	Metodstöd, informations- och erfarenhetsförmedling m. m. . . . .	132
6.6	Allmän information om ADB i statsförvaltningen . . . . .	134
6.7	Samverkan på ADB-området mellan stat, kommuner och landsting . . . . .	134
6.8	Organisationsfrågor m. m. . . . .	135
6.8.1	Regeringens proposition . . . . .	135
6.8.2	Finansutskottets betänkande . . . . .	135
6.9	Utredningens sammanfattning och slutsatser . . . . .	136
7	<i>Omprövning av statlig verksamhet</i> . . . . .	139
7.1	Bakgrund . . . . .	139
7.2	Systematiskt översynsarbete . . . . .	140
7.3	Riksrevisionsverket och statskontoret i omprövningsarbetet . . . . .	141
7.3.1	Riksrevisionsverket . . . . .	142
7.3.2	Statskontoret . . . . .	143
7.3.3	Framtida utveckling . . . . .	144
7.4	Utredningens bedömning . . . . .	144
8	<i>Vissa personalfrågor m. m.</i> . . . . .	147

### III Överväganden och förslag

9	<i>Centrala myndighetsuppgifter avseende rationalisering och ADB</i> . . . . .	151
9.1	Behovet av rationalisering i statsförvaltningen . . . . .	151
9.2	Myndigheternas resurser för rationalisering . . . . .	153
9.3	Uppgifter och roller m. m. . . . .	154
9.3.1	Mål för statskontorets verksamhet . . . . .	154
9.3.2	Rationaliseringsutredningar m. m. . . . .	155
9.3.3	Anskaffning m. m. av datamaskiner för statsförvaltningen . . . . .	160
9.3.4	Metodförbättring . . . . .	161
9.3.5	Granskning . . . . .	164
9.3.6	Övriga uppgifter . . . . .	165
9.3.6.1	Samordning . . . . .	165
9.3.6.2	Rådgivning . . . . .	166

10	<i>Organisation m. m. för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB</i> . . . . .	171
10.1	Precisering av uppgifterna . . . . .	172
10.2	Organ knutet till statskontoret . . . . .	172
10.3	Fristående granskningsorgan . . . . .	173
10.4	Granskningsorgan med ytterligare uppgifter . . . . .	174
10.5	Utbyggnad av uppgifter från statskontoret m. m. . . . .	175
10.6	Dataverk . . . . .	177
10.7	Överväganden om organisation . . . . .	178
	10.7.1 Alternativ 1 . . . . .	179
	10.7.2 Alternativ 2 . . . . .	180
	10.7.3 Alternativ 3 . . . . .	181
10.8	Förslag om organisation . . . . .	182
	10.8.1 Rådet för granskning av statliga ADB-investeringar . . . . .	183
	10.8.2 Statskontoret . . . . .	184

## IV Bilagor

Bilaga 1	<i>Kontorsteknisk rådgivning och service i statsförvaltningen</i> . . . . .	189
Bilaga 2	<i>Förslag till förordning om ändring i instruktionen för statskontoret</i> . . . . .	195

### Tabeller

Tabell 3.1	<i>Utgifter och inkomster vid statskontoret</i> . . . . .	42
Tabell 3.2	<i>Kostnader för statskontoret</i> . . . . .	43
Tabell 3.3	<i>Kostnadsslag</i> . . . . .	43
Tabell 3.4	<i>Personal vid statskontoret</i> . . . . .	43
Tabell 3.5	<i>Programmet Rationalisering uppdelat i delprogram</i> . . . . .	44
Tabell 3.6	<i>Kostnader m. m. för delprogrammet Samordning</i> . . . . .	45
Tabell 3.7	<i>Kostnader m. m. för delprogrammet Utbildning, information och rådgivning</i> . . . . .	47
Tabell 3.8	<i>Projekt under delprogrammet Rationaliseringsutredningar</i> . . . . .	48
Tabell 3.9	<i>Resurser för administration</i> . . . . .	49
Tabell 3.10	<i>Programmet Förvaltning av statens datamaskinfond uppdelat i delprogram</i> . . . . .	49
Tabell 3.11	<i>Vissa uppgifter om verksamheten inom programmet Förvaltning av statens datamaskinfond</i> . . . . .	50
Tabell 3.12	<i>Antal projekt i arbete</i> . . . . .	51
Tabell 3.13	<i>Uppdragsgivare, antal projekt</i> . . . . .	51
Tabell 3.14	<i>Uppdragsgivare, kostnader</i> . . . . .	52
Tabell 3.15	<i>Uppdragens fördelning på storleksgrupper</i> . . . . .	53
Tabell 3.16	<i>Antal avslutade projekt fördelade efter projektens kalendertid</i> . . . . .	54
Tabell 3.17	<i>Samlad projektkostnad fördelad efter projektens kalendertid</i> . . . . .	54
Tabell 3.18	<i>Antal vertikala och horisontella projekt</i> . . . . .	55

Tabell 3.19	<i>Kostnader för vertikala och horisontella projekt</i>	55
Tabell 3.20	<i>Ansvar för projekt, antal</i>	56
Tabell 3.21	<i>Ansvar för projekt, kostnader</i>	56
Tabell 3.22	<i>Form av engagemang i projekt, antal</i>	57
Tabell 3.23	<i>Form av engagemang i projekt, kostnader</i>	57
Tabell 3.24	<i>Antal remissyttranden</i>	58
Tabell 3.25	<i>Resurser för remissyttranden</i>	59
Tabell 3.26	<i>Remissyttranden fördelade efter resursinsats</i>	59
Tabell 3.27	<i>Personalomsättning i olika kategorier</i>	60
Tabell 3.28	<i>Personalens uppgifter i projekt</i>	61
Tabell 3.29	<i>Konsulters uppgifter i projekt</i>	62
Tabell 3.30	<i>Stöd till offentliga kommittéer</i>	62



## Sammanfattning

Utredningen om central rationalisering och ADB har haft till uppgift att se över statskontorets uppgifter och roll vad gäller rationalisering och ADB inom statsförvaltningen. Häri har ingått att lämna förslag till organisatoriska lösningar för de centrala myndighetsuppgifterna på rationaliserings- och ADB-områdena.

### Rationalisering i statsförvaltningen

I *kapitel 2* lämnas en redogörelse för rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen. Därvid belyses särskilt det ansvar som åvilar regeringen, kommittéer, effektivitetsmyndigheter och förvaltningsmyndigheter. Statskontorets nuvarande uppgifter, roll och institutionella framväxt beskrivs översiktligt. Utredningen konstaterar att den av statsmakterna beslutade inriktningen av statskontorets verksamhet, vad gäller t. ex. den typ av projekt verket bör arbeta med, har växlat under de senaste två decennierna. Under samma tid har ADB i administrativa tillämpningar införts i stor skala i statsförvaltningen. Betydande förändringar har också vidtagits i myndighetsorganisationen på rationaliseringsområdet.

### Statskontorets verksamhet

Utredningen beskriver i *kapitel 3* statskontorets verksamhet under de allra senaste budgetåren ur ett antal olika aspekter.

Statskontoret disponerar omkring 65 milj. kr och omkring 300 personår för verksamheten. Omkring 90 % av resurserna används inom programmet Rationalisering och 10 % inom programmet Förvaltning av statens data-maskinfond. Programmet Rationalisering är indelat i fyra delprogram, nämligen Samordning, Utbildning, information och rådgivning, Rationaliseringsutredningar och Administration. Det projektbundna rationaliseringsarbetet utförs inom delprogrammet Rationaliseringsutredningar. Omkring hälften av statskontorets ekonomiska resurser och drygt en tredjedel av verkets personalresurser används inom detta delprogram. En stor del av dessa resurser används f. n. för utveckling och införande av det för statsförvaltningen generella löneuträkningsystemet (SLÖR).

Rationaliseringsverksamheten utförs till väsentlig del i form av projekt. 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. Omkring 30 st. projekt avser en viss myndighet medan omkring 50 st. 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. Sammanslaget 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.

Anskaffning av ADB-utrustning inom statsförvaltningen är centraliserad till statskontoret. Verket köper, hyr och säljer ADB-utrustning. Utrustningen redovisas i statens datamaskinfond. Användarmyndigheterna betalar avgifter för utrustningen och ersätter statskontoret för dess administrationskostnader. Årligen anskaffas utrustning för 100–150 milj. kr. Statskontoret använder motsvarande 30 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. Omkring sex personår används för ändamålet. Ett vanligt remissyttrande kostar ca 6 000 kr. Omkring hälften av insatsen avser 10 à 20 större remisser från regeringen av kommittébetänkanden.

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

Statskontoret är f. n. organiserat i tre sektorinriktade utredningsavdelningar, en teknisk avdelning, en planerings- och utbildningsavdelning samt en administrativ byrå. Dessutom finns en särskild utredningsgrupp.

Två huvuduppgifter för statskontoret är att genomföra rationaliseringsutredningar och att anskaffa ADB-utrustning. Verkets styrelse tar nästan aldrig ställning i ett enskilt utredningsprojekt. Styrelsen medverkar heller aldrig i beslut om anskaffning av ADB-utrustning.

I direktiven till utredningen anförs flera motiv för översynen av statskontorets uppgifter, roll och organisation. Utredningen diskuterar frågor med anknytning till fem olika problemområden i kapitel 4-8.

## 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 statskontoret, 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 mel-

lan 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 beslutet 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 härtill. De nya förhållandena innebär att ett tidigare partsamarbete har utvecklats mot klara partsförhållanden. Den personal som förutsätts företräda arbetsgivarsidan 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 hålla 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 upp-

gifterna, den starkare betoningen av vissa uppgifter och de sätt på vilka uppgifterna kan komma att utföras påverkar den organisatoriska struktur 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 minskas, att rörligheten bland de högsta tjänstemännen bör ökas, 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.

## 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 be-

höver 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 statsmakernas 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 arbetsformerna.

*Uppdragens form* kan variera. Om regeringen eller kommitté lämnar stats-

kontoret 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 delegering 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 metodförbättringsarbete inrättas. Den bör anknytas till ett lämpligt centralt rationaliseringsorgan.

### Granskning

Statskontoret granskar rationaliseringsförslag som har utformats av andra. Detta sker i form av yttranden över remisser från regeringen och samrådsyttranden 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. Statskontoret 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 jävskaraktär. 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 propositionen 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 granskningsfunktionen 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-hjälpmedel. 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.

## 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 utökade 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.

# I Bakgrund m m

---

## 1 Utredningsuppdraget

### 1.1 Direktiven

I direktiven (Dir. 1979:8) för den särskilde utredaren (B 1979:01) med uppgift att se över organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB i statsförvaltningen, som beslöts vid regeringssammanträde den 25 januari 1979, anför chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo, följande.

Statskontoret är central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen. Enligt instruktion 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 vid rationaliseringsundersökningar
- anordna och medverka vid utbildning av personal för rationaliseringsverksamhet
- verka för förenkling och kostnadsbesparingar
- svara för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom statsförvaltningen
- förvalta statens datamaskinfond

Statskontoret fick sin nuvarande verksamhetsinriktning dels år 1961, då statens organisationsnämnd och dåvarande statskontoret sammanfördes till en myndighet, dels år 1965, då verket tilldelades vissa centrala uppgifter gällande användning av ADB i statsförvaltningen. Statskontorets verksamhetsområde avsåg från början i princip hela statsförvaltningen. I praktiken har dock statskontorets verksamhet inte omfattat affärsverken. Vidare undantogs försvarsdepartementets verksamhetsområde i och med att försvarets rationaliseringsinstitut bildades år 1968. Andra förändringar som bör nämnas i detta sammanhang är tillkomsten av Statskonsult AB år 1969 och datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) år 1970; vidare utfärdades år 1975 en förordning (1975:567, ändrad 1976:121 och 1977:601) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen.

Flera förhållanden gör att det nu finns skäl att överväga om nuvarande organisation för de centrala myndighetsuppgifterna på rationaliserings- och ADB-området är den mest lämpliga i alla avseenden. En särskild utredare bör enligt min mening därför tillkallas för att belysa dessa frågor.

Jag vill inledningsvis erinra om att de uppgifter som instruktionsenligt åligger statskontoret är synnerligen omfattande. Verksamhetsområdet ompänner 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 om-

rådet går utvecklingen snabbt. 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 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.

Jag vill också erinra om att överväganden f. n. görs inom regeringskansliet om hur ADB-verksamheten, dvs. utveckling, underhåll och drift av ADB-system, skall organiseras och bedrivs samt hur olika ADB-frågor skall handläggas i statsförvaltningen. En proposition med principiella riktlinjer för ADB-verksamheten avses presenteras för riksdagen inom kort. I samband med dessa överväganden har även frågan om lämplig organisation på central nivå för rationaliserings- och samordningsuppgifterna vad gäller ADB aktualiserats.

I sammanhanget bör vidare nämnas vissa förändringar på arbetsrättens område och därmed sammanhängande frågor, bl. a. medbestämmandelagen och medbestämmandeavtalet på det statliga området. Bland vidtagna åtgärder kan nämnas att arbetsgivarfunktionerna på det statliga området fr. o.m. den 1 januari 1979 har samlats hos ett nyinrättat verk, statens arbetsgivarverk, som ersätter bl. a. det nuvarande avtalsverket. I det hittills bedrivna utredningsarbetet på arbetsrättens område har rationaliseringsfrågorna blivit särskilt uppmärksammade och vissa hithörande frågor har reglerats i medbestämmandeavtal på det statliga området. Det kan mot den bakgrunden finnas skäl att överväga om statskontorets uppgifter och roll kan behöva ändras.

Inom förvaltningsutredningen (B 1977:01) pågår överväganden om hur underlaget inför politiska beslut skall kunna förbättras. Utredningen undersöker bl. a. hur administrativa och statsfinansiella konsekvenser av olika insatser skall kunna förutses och hur bättre information om alternativa lösningar skall kunna tillföras budgetarbetet. Om gällande ordning skall omprövas i större utsträckning än hittills, kan de centrala rationaliseringsorganens uppgifter komma att beröras.

Alla de förhållanden som jag nu har nämnt motiverar en översyn av statskontorets uppgifter och roll vad gäller rationalisering och ADB. I en sådan översyn bör även ingå att närmare undersöka vilka andra organisatoriska lösningar som kan finnas för de centrala uppgifterna på rationaliserings- och ADB-området och pröva om någon av dessa är att föredra framför nuvarande ordning vid en sammanvägd bedömning av för- och nackdelar.

Jag vill i detta sammanhang understryka, att nuvarande lösning för den civila statsförvaltningen med de centrala myndighetsuppgifterna för rationalisering och ADB samlade inom statskontoret har flera fördelar och i många avseenden fungerar väl. Bl. a. undviks en rad av de besvärliga gränsdragningsfrågor och kompetensproblem som kan uppstå om vissa uppgifter bryts ut och förläggs till befintliga eller nya organ.

I första hand bör därför undersökas vilka förbättringar som kan åstadkommas genom relativt begränsade förändringar. Ett minimum torde vara att statskontorets uppgifter preciseras och att förutsättningarna för verkets arbete i olika typer av frågor klarare anges. Man kan också tänka sig organisatoriska åtgärder för att förbättra statskontorets möjligheter att effektivt fullgöra sina uppgifter. Exempel på en sådan åtgärd skulle kunna vara att inrätta ett till statskontoret knutet organ med beslutande eller rådgivande funktioner – en nämnd, ett råd e. d. – när det gäller övergripande eller eljest viktigare frågor avseende ADB eller hela området rationalisering, administrativ utveckling och ADB. Statskontoret skulle härvid svara för ärendenas beredning.

Det är emellertid också angeläget att undersöka vilka andra organisatoriska lösningar som skulle kunna komma i fråga och vilka konsekvenser dessa skulle få. Jag vill ge några utgångspunkter för tänkbara förändringar. En åtgärd som främst tar sikte på ADB-frågorna, skulle kunna vara att vid sidan av statskontoret inrätta ett mindre organ – t. ex. i form av en myndighet, delegation e. d. med egna kansliresurser – för granskning av större eller av andra skäl viktiga ADB-projekt och eventuellt även myndigheternas anslagsframställningar m. m. i de delar dessa rör ADB. Ett sådant organ kan även ges till uppgift att svara för att riktlinjer och andra hjälpmedel för utveckling och drift av ADB-system utarbetas och hålls aktuella samt för andra styrnings- och samordningsuppgifter på detta område.

En nackdel med ett självständigt organ vid sidan av statskontoret för vissa ADB-frågor är att utveckling och införande av ADB-system ofta ingår som en del i större förändringar av organisationer, arbetsformer o. d. Det är därför många gånger svårt att urskilja och särbehandla det ADB-inriktade arbetet från arbetet i övrigt i rationaliserings- och utvecklingsprojekt. Detta gäller särskilt om ADB-inslaget utgör endast en mindre del i projekten. Ett starkt samband mellan utveckling och införande av ADB-system och övrigt rationaliserings- och utvecklingsarbete är vidare att de arbetsmetoder som används till stor del är desamma. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att också undersöka förutsättningarna för ett nytt organ vid sidan av statskontoret som inte bara sysslar med ADB-frågor utan även behandlar andra frågor rörande rationalisering och administrativ utveckling. Vid en sådan lösning begränsas statskontorets verksamhetsområde starkt i förhållande till nuläget.

En fråga som bör klagöras i sådana lösningar, som innebär att vissa av statskontorets uppgifter bryts ut och förläggs till något befintligt eller nytt organ, är om de kvarvarande uppgifterna utgör tillräckliga och lämpliga uppgifter för en myndighet som skall verka inom området rationalisering, administrativ utveckling och ADB eller om även andra förändringar bör göras samtidigt. I ett sådant sammanhang kan man överväga att låta statskontoret i ökad utsträckning bli utredningsorgan för organisations- och administrationsfrågor. Det är också möjligt att tillföra ett förändrat statskontor arbetsuppgifter av betydelse för statsmakternas budgetarbete. Andra tänkbara förändringar som det kan finnas skäl att pröva är att förlägga vissa av statskontorets nuvarande uppgifter, t. ex. frågor rörande organisation av och utrustning för kontorsfunktioner m. m., till annat organ.

Även andra förändringar än de ovan skisserade kan tänkas.

Jag vill understryka att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter och andra organ noggrant måste klarläggas i lösningar som innebär större förändringar eller att nya organ inrättas. Vidare bör samarbetsformerna gentemot berörda myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde övervägas.

Nuvarande organisation har inte burit ut tillhandahållna intressanta och stimulerande arbetsuppgifter. Därigenom har verket framgångsrikt

kunnat konkurrera om högkvalificerad arbetskraft. Det är angeläget att även en förändrad organisation kan erbjuda sådana arbetsuppgifter.

En viktig utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att kartlägga och utvärdera de erfarenheter som har gjorts inom statskontoret av hittillsvarande organisatoriska lösning, arbetsformer och arbetsuppgifter. Erfarenheter av motsvarande slag från utlandet bör också tas till vara.

Frågan om avgränsningen mellan rationalisering och förvaltningsrevision togs upp i prop. 1976/77:100 (bil. 11 s. 15), där uppgiftsfördelning och samverkan mellan statskontoret och riksrevisionsverket behandlades i anledning av en utredning om detta. Denna fråga bör därför inte ånyo tas upp i detta sammanhang. Marginella förskjutningar i gränsdragningen mellan berörda ämbetsverk bör dock kunna övervägas.

Utredaren bör samråda med förvaltningsutredningen.

Utredaren bör hålla nära kontakt med de statsanställdas huvudorganisationer. Utredningsarbetet bör bedrivas skyndsamt.

I prop. 1978/79:121 redogör regeringen för sin syn på användningen av automatisk databehandling (ADB) för administrativa ändamål i statsförvaltningen. De åtgärder som regeringen avser att vidta för att förbättra statsmakternas insyn och styrmöjligheter på detta område redovisas. Andra frågor som behandlas är bl. a. hur systemutvecklingsarbetet bör bedrivas och datordriften organiseras i statsförvaltningen. Även frågor som rör anskaffning av ADB-utrustning, information om användningen av ADB i statsförvaltningen samt möjligheterna till samverkan med kommuner och landsting tas upp. Avslutningsvis behandlas vissa organisationsfrågor. Propositionen har behandlats av riksdagen.

Regeringen förordnade den 31 maj 1979 att till den särskilde utredaren skulle överlämnas tryckta exemplar av nämnda proposition och utskotts-  
betänkande (FiU 1978/79:34) samt avskrift av riksdagskrivelsen (rskr 1978/79:339).

## 1.2 Utredningsarbetets bedrivande

Under utredningsarbetet har en mängd underlag behövt tas fram som belyser statskontorets verksamhet ur olika aspekter. Vidare har som underlagsmaterial ett antal olika frågeställningar avseende rationaliseringsverksamhet i statsförvaltningen behövt analyseras. Utredningen har lämnat i uppdrag till statskontoret att ta fram sådant underlag. För att svara för statskontorets kontakter med utredningen och för framtagandet av material har vid statskontoret utsetts en kontaktkommitté. Hälften av dess sex ledamöter har utsetts efter förslag av de lokala arbetstagarorganisationerna.

Utredningen har genom bl. a. utrikesdepartementet och statskontoret inhämtat material som belyser institutionella former och erfarenheter i fråga om ledningen av den statliga ADB-verksamheten i Danmark, Finland, Norge, Canada och Amerikas Förenta Stater samt den delstatliga ADB-verksamheten i Kalifornien och Oregon.

I direktiven anförts att utredaren bör hålla nära kontakt med de statsanställdas huvudorganisationer. Utredningen orienterade sålunda tidigt företrädare för de statsanställdas huvudorganisationer om arbetets uppläggning, arbetsformer, tidsplan m. m. Därefter har vid tre tillfällen diskussioner förts om föreliggande problem och tänkbara lösningar på dessa.

Utredaren har haft kontakter med myndigheter m. m. som har uppgifter inom rationaliserings-, revisions- och ADB-områdena som gränsar till statskontorets uppgifter. Dessutom har utredaren haft kontakt med några myndigheter som har berörts av statskontorets rationaliseringsarbete.

I enlighet med vad som anförs i direktiven har utredaren samrått med förvaltningsutredningen (B 1977:01). Utredaren har också informerat sig om det arbete som bedrivs av utredningen (Fö 1977:02) rörande datasystemens sårbarhet (SÅRK). Vidare har kontakt förevarit med sekretariaten för data- och elektronikkommittén (I 1978:03) resp. utredningen (A 1978:05) om datateknikens effekter på sysselsättning och arbetsmiljö. Den särskilde utredaren har även haft kontakt med utredningen (B 1979:09) rörande samordnad anskaffning av ADB-utrustning i statsförvaltningen.

På uppdrag av utredningen har Statskonsult Administrationsutveckling AB kartlagt förekomsten av kontorsteknisk rådgivning och service m. m. inom statsförvaltningen. Kartläggningen har av Statskonsult dokumenterats i en rapport 1979-06-11.

Utredningen har bl. a. undersökt vilka effekter förändringarna på arbetsrättens område kan bedömas ha på rationaliseringsarbetet i statsförvaltningen. Utredningens slutsatser i detta avseende redovisas i betänkandet. Som ett led i analysen utformades inom utredningens sekretariat en promemoria 1979-08-15 om Medbestämmande och rationalisering. I denna PM presenteras samlat de lag- och avtalsparagrafer m. m. som är aktuella samt lämnas vissa kommentarer.



## 2 Rationaliseringsverksamhet i statsförvaltningen

I detta kapitel lämnas som en bakgrund en orientering om rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen. Därvid belyses särskilt det ansvar som åvilar regeringen, kommittéer, effektivitetsmyndigheter och förvaltningsmyndigheter. Vidare beskrivs översiktligt statskontorets nuvarande uppgifter, roll och institutionella framväxt. Dessa förhållanden utvecklas ytterligare i följande kapitel.

### 2.1 Riksdagen, regeringen, myndigheter m. m.

I den svenska statsförvaltningen genomförs huvuddelen av verksamheten av ämbetsverk. Dessa är inom ramen för gällande lagar, förordningar, avtal m. m. ansvariga för den verksamhet som de har anförtrotts. Ansvaret 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 eftersättes. Det åligger myndighetens chef att verka för förenklingar och förbättringar i arbetets planläggning och utförande.

Rationaliseringsförordningen (1975:567, ändrad 1976:121 och 1977:601) ålägger varje myndighet inom den civila statsförvaltningen 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 den statliga verksamheten. Statsmakterna har också det yttersta ansvaret för att den statliga verksamheten bedrivs rationellt och effektivt. Riksdagen uppmärksammar dessa frågor bl. a. genom den allmänna politiska bevakningen av förvaltningen och genom riksdagsrevisorernas verksamhet.

Regeringen söker på olika sätt främja rationaliseringen och effektiviteten i statsförvaltningen. Ett betydelsefullt instrument härför är budgetprocessen. I denna 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 samt att den skall utföras på ett rationellt sätt. Grundmaterialet i budgetprocessen är myndigheternas anslagsframställningar. I budgetarbetet framkommer ofta uppslag till rationaliseringsarbete.

Regeringen fastställer anvisningar för hur myndigheternas anslagsframställningar skall vara utformade och vad som skall redovisas. Bl. a. föreskrivs att myndigheterna i en effektiviseringsplan skall redovisa uppnådda och förväntade besparingseffekter. I årliga kompletteringsanvisningar anger regeringen bl. a. de besparingsalternativ som skall redovisas. Genom särskilda anvisningar till viss myndighet kan regeringen begära att förslag innefattande mer genomgripande förändringar av verksamhetsgrenar vid myndigheten skall redovisas.

För att pröva 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, t. ex. riksrevisionsverket (RRV), statskontoret och försvarets rationaliseringsinstitut (FRI). Dessa medverkar på olika sätt i arbetet att höja effektiviteten i statsförvaltningen. Deras uppgifter är i korthet följande.

RRV bedriver förvaltningsrevision. Denna är oberoende i förhållande till de granskade myndigheterna. Förvaltningsrevisionen genomförs på RRV:s initiativ, normalt utan att särskild indikation föreligger på att effektiviteten vid myndigheten skulle vara låg. Förvaltningsrevisionen 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 FRI är rationaliseringsorgan med resurser specialiserade på rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen resp. inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Initiativ till statskontorets och FRI:s insatser kan tas av regeringen, av kommitté, av myndighet som anser sig behöva stöd eller av rationaliseringsorganen själva. Dessa medverkar i av myndigheterna bedrivna rationaliseringsutredningar eller genomför på eget ansvar sådana utredningar avseende statsverksamheten. Oavsett samverkansform har de ansvar för lämpligheten i föreslagna lösningar. Vid sidan av dessa uppgifter har statskontoret förvaltningsuppgifter avseende de statliga myndigheternas ADB-utrustning.

Statsmakterna har vidare bildat ett konsultföretag, Statskonsult AB, som mot ersättning utför bl. a. rationaliseringsuppdrag för främst statliga myndigheter.

## 2.2 Statskontoret m. m.

### 2.2.1 *Institutionella förändringar*

De organ inom statsförvaltningen som under 1950-talet hade till uppgift att centralt svara för rationaliseringsverksamhet 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 inklusive försvaret.

Statskontoret var ett allmänt utrednings- och remissorgan som från förvaltningsmässiga, organisatoriska och ekonomiska synpunkter granskade myndigheternas anslagsäskanden eller av kommittéer framlagda organisationsförslag. I remissutlåtande kunde statskontoret föreslå olika åtgärder för rationalisering och besparing.

I prop. 1960:126 lade regeringen fram förslag om ny organisation för den centrala rationaliseringsverksamheten. Den nya organisationen trädde efter riksdagens beslut i kraft den 1 juli 1961. 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 tryckeritekniciska ärendena.

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 statsmakterna 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. Skälet härtill var de växande kraven på samordningsinsatser från verkets sida 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 år 1970 av datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA). Vidare har vissa verksamheter förts över till andra myndigheter. Sålunda har fond- och kameralförvaltningen vid fondbyrån med redovisningscentral och revisionskontor förts över till kammarkollegiet år 1973 och frågor rörande samdistributionsrabatt till dagstidningar har överförts till presstödsnämnden år 1976.

Sedan år 1968 svarar statskontoret för kanslifunktionen åt statsförvalt-

ningens centrala förslagsnämnd (SCFN) och 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.

### 2.2.2 Statskontorets uppgifter och verksamhetsformer

När det nya statskontoret bildades betonade föredraganden i prop. 1960:126 att rationaliseringens uppgift var att åstadkomma besparingar. Samtidigt uttalades att rationalisering inte fick vara en verksamhet som endast syftar till teknisk rationalisering, innebärande rutinomläggningar inom en bestående verksamhetsgren. Vikten av att pröva huruvida nyttan av vissa arbetsuppgifter hos myndigheter står i rimlig proportion till kostnaderna framhölls. Rationaliseringsorganet skulle förutsättningslöst överväga om vissa arbetsuppgifter kunde avvecklas eller nedbringas, om vissa närliggande verksamhetsgrenar kunde slås samman och om förvaltningsförfarandet kunde förenklas.

Verksamhetsformerna avsågs även förändras i ett viktigt avseende. Organisationsnämndens undersökningar hade tenderat att bli alltför ingående och därför tagit alltför lång tid. Verksamheten avsågs i fortsättningen inriktas på en begränsning av genomgångarna av enskilda verk och myndigheter.

År 1964 föreslog statskontoret att målsättningen för rationaliseringsverksamheten skulle modifieras. Med anledning härav anförde föredraganden i prop. 1965:42 att statskontorets rationaliseringsverksamhet borde inriktas på större och mera vittomfattande undersökningar och att det metodologiska utvecklingsarbetet och serviceverksamheten på det kontorstekniska området borde intensifieras.

I samband med att Statskonsult AB inrättades berörde föredraganden i prop 1969:60 även inriktningen av statskontorets verksamhet. Denna borde koncentreras på utvecklings- och samordningsuppgifter inom rationaliseringsområdet, på initiering av rationaliseringsåtgärder och på mera brett upplagda rationaliseringsundersökningar.

I prop. 1976/77:100 bil. 11, behandlades ett kommittéförslag om uppgiftsfördelning och samverkan mellan statskontoret och RRV. Föredraganden uttalade därvid beträffande inriktningen av statskontorets verksamhet att en relativt sett större satsning av resurserna på vertikala, dvs. myndighetsinriktade projekt än vad som eftersträvades på 1960-talet var lämplig. Rationaliseringsförordningen och statskontorets nya interna organisation, med sektorvis uppdelning av statsförvaltningen, väntades förstärka denna tendens.

## 2.3 Rationaliseringsförordningen m. m.

Enligt föreskrift i allmänna verkstadgan (1965:600) skulle myndigheterna tidigare utse en eller flera tjänstemän att som organisationsföredraganden ägna särskild uppmärksamhet åt arbetets rationalisering. Enligt cirkulär (1951:81) om rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltning-

en (OF-cirkuläret) skulle organisationsföredragande hålla kontakt med bl. a. statskontoret. Om myndighet fann att mer omfattande utredningar borde verkställas rörande myndighetens organisation borde samråd ske med statskontoret. Organisationsföredragande skulle årligen till statskontoret lämna en redogörelse för de rationaliseringsåtgärder myndigheten hade vidtagit under året.

Organisationsföredragandeinstitutet och OF-cirkuläret upphävdes den 1 juli 1975 när förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen trädde i kraft. Samtidigt gjordes vissa följändringar (1975:568) i allmänna verkstadgan.

Rationaliseringsförordningen uppmärksammar myndigheterna på skyldigheten att bedriva verksamheten så rationellt som möjligt. Vidare åläggs myndigheterna att samråda med statskontoret i rationaliseringsfrågor som är av större omfattning eller av principiell betydelse.

Ett viktigt syfte med rationaliseringsförordningen är att ange till vilket organ statliga myndigheter bör vända sig för att få hjälp i rationaliserings- och ADB-frågor. I förordningen anges i vilka fall statskontoret bör biträda myndigheterna och i vilka fall uppdrag bör lämnas till DAFA resp. Statskonsult AB, eller annat lämpligt organ.

Föreskrift lämnas även om att myndighet skall samråda med statskontoret i fråga som avser anlita privat servicebyrå för drift av ADB-system.

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 skall upphävas. I delbetänkandet (Ds B 1979:1) Datakonkurrens föreslås bl. a. att DAFA:s särställning i fråga om uppdrag avseende utveckling och drift av ADB-system skall upphävas. Monopolutredningen lämnar även förslag till vissa ändringar i rationaliseringsförordningen som följer av dess övriga förslag.

## 2.4 Sammanfattande synpunkter

En beskrivning av den centrala rationaliseringsverksamhetens institutionella former, uppgifter och verksamhetsformer har här lämnats. Syftet med denna är att ge en bakgrund till dagens förhållanden och att visa på den rörlighet som under de senaste decennierna har präglat statsmakternas handlande på förevarande område.

Två händelser efter år 1961, då det nya statskontoret tillkom, har i särskilt hög grad präglat rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen. Den ena är införandet i stor skala i statsförvaltningen av ADB i administrativa tillämpningar. Den andra är bildandet av Statskonsult AB.

Den av statsmakterna förordade inriktningen av statskontorets rationaliseringsverksamhet har växlat under åren. I början av 1960-talet gällde en inriktning mot myndighetsvisa projekt.

År 1964 och 1969 uttalade statsmakterna att statskontoret borde ägna sig åt metodutveckling, samordning och brett upplagda rationaliseringsun-

dersökningar. År 1975 och 1977 bedömdes en ökad inriktning mot myndighetsvisa (vertikala) projekt som lämplig.

Statskontoret är vid varje tillfälle engagerat i ett stort antal projekt och verksamheter av olika karaktär. En förändring av verksamhetens inriktning måste därför ske successivt och med avsevärd eftersläpning i förhållande till den tidpunkt vid vilken statsmakterna gör uttalanden. Möjligheterna till ändrad verksamhetsinriktning påverkas också av den efterfrågan på rationaliseringsutredningar m. m. som regeringen och myndigheterna riktar mot statskontoret.

## 3 Statskontoret

I detta kapitel lämnas en beskrivning av statskontorets verksamhet under senare år. Strävan är därvid att beskriva verksamheten i kvantitativa termer. Mer kvalitativa aspekter på statskontorets verksamhet ingår i kapitel 4-8, där föreliggande problem analyseras. Omfattningen av de ekonomiska och personella resurser som statskontoret har disponerat beskrivs i avsnitt 3.1. I avsnitt 3.2 och 3.3 lämnas en detaljerad presentation av den verksamhet som bedrivs inom de två programmen Rationalisering resp. Förvaltning av statens datamaskinfond. Rationaliseringsverksamheten genomförs till stor del i projektform. I avsnitt 3.4 lämnas vissa uppgifter om projekten. I avsnitt 3.5 redovisas vissa uppgifter om de remissyttranden m. m. som statskontoret lämnar. I avsnitt 3.6 berörs vissa personalfrågor och avslutningsvis behandlas i avsnitt 3.7 statskontorets organisation och arbetsformer.

### 3.1 Statskontorets resurser

Statskontorets verksamhet är indelad i två program, nämligen Rationalisering och Förvaltning av statens datamaskinfond. Dessutom förekommer viss inte programbunden verksamhet. I tabell 3.1 redovisas utgifternas fördelning på program m. m. samt vissa intäkter.

Av tabell 3.1 framgår att de samlade utgifterna för av statskontoret driven verksamhet under senare år har uppgått till omkring 65 milj. kr. Omkring 90 % av utgifterna har avsett rationaliseringsverksamhet och ca 10 % har avsett förvaltningen av statens datamaskinfond.

Bland de inte programbundna verksamheterna dominerar särskilda kostnader i samband med införande av generellt löneuträkningssystem för statsförvaltningen (SLÖR). Statskontoret är interimistisk huvudman för SLÖR. Den 1 juli 1980 övergår ansvaret på statens personalpensionsverk. Statskontoret svarar för bl. a. tryckning av vissa sjukvårdsblanketter m. m. för statsförvaltningen. Statskontoret svarar även för kansligöromålen åt statsförvaltningens centrala förslagsnämnd (SCFN).

Statskontorets verksamhet finansieras inte endast med verkets myndighetsanslag. De administrativa kostnaderna för inköp och förvaltningen av statens datamaskiner bekostas av de myndigheter som disponerar över ADB-utrustning som har inköpts av staten. Avgiften härför motsvarar f. n. omkring en procent per år av det för utrustningen bokförda värdet.

Tabell 3.1 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 data- maskinfond	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 in- förande av SLÖR	( -)	( -)	( 1,8)
Administration av förslags- verksamhet	( 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	2,9	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

I en del fall finansieras rationaliseringsprojekt helt eller delvis med medel som tillförs från berörda myndigheter e. d. Exempel på detta under senare år är LIBRIS-projektet, ett datasystem för sökning och katalogisering av böcker vid de vetenskapliga biblioteken. För detta har statskontoret tillförts medel från anslag bl. a. inom utbildningsområdet. Via miljödatanämndens anslag finansieras vidare statskontorets kostnader för konsulter och data-behandling för utveckling av ADB-system för miljövården. Ytterligare några myndigheter m. m. ersätter statskontoret för dess medverkan i vissa smärre projekt. Det förekommer även att regeringen för vissa insatser ställer medel till förfogande från anslaget Viss rationaliserings- och utvecklingsverksamhet.

I tabell 3.1 ingår i den programbundna verksamheten en schablonmässig fördelning av kostnaderna för den centrala administrationen vid statskontoret. Häri ingår bl. a. en del av verksamheten, ekonomi- och personal-administration, bibliotek, service och lokaler. I tabell 3.2 redovisas separat kostnaderna för den centrala administrationen m. m.

**Tabell 3.2 Kostnader för statskontoret**

Program m. m.	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	Milj. kr	%	Milj. kr	%
Rationalisering	47,5	74,1	46,5	69,7
Förvaltning av statens datamaskinfond	4,0	6,2	4,0	6,0
Central administration m. m.	12,2	19,0	14,0	21,0
Övrigt	0,4	0,7	2,2	3,3
Summa	64,1	100,0	66,7	100,0

Kostnaderna kan även belysas med en fördelning på de kostnadsslag som statskontoret använder i verksamheten. En sådan fördelning redovisas i tabell 3.3.

**Tabell 3.3 Kostnadsslag**

Kostnadsslag	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	Milj. kr	%	Milj. kr	%
Löner	35,0	54,6	35,1	52,6
Konsultarvoden	11,3	17,6	11,4	17,1
Resor	1,5	2,3	1,4	2,1
Datortid, programmering m. m.	7,3	11,4	5,0	7,5
Lokalkostnader	3,9	6,1	4,7	7,1
Övrigt	5,1	8,0	9,1	13,6
Summa	64,1	100,0	66,7	100,0

Av tabell 3.3 framgår bl. a. att personalkostnader i olika former är de dominerande kostnadsslagen i statskontorets verksamhet. Kostnaderna för anställd personal utgör inemot 55 % av totalkostnaderna. Omkring 17 % utgörs av kostnader för konsulter. Programmeringen innehåller numera enbart köpta personaltjänster. Personalstyrkan vid statskontoret, uttryckt i personår, under senare år redovisas i tabell 3.4. Antalet anställda är något större på grund av förekommande deltidstjänstgöring.

**Tabell 3.4 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 tabell 3.4 framgår att personalstyrkan vid statskontoret, uttryckt i personår, har varit i huvudsak oförändrad under senare år. 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.

## 3.2 Programmet Rationalisering

Huvuddelen av statskontorets verksamhet bedrivs inom ramen för programmet Rationalisering. Detta program indelas i fyra delprogram, nämligen Samordning, Utbildning, information och rådgivning, Rationaliseringsutredningar och Administration. I tabell 3.5 redovisas hur kostnaderna fördelas på dessa delprogram.

**Tabell 3.5 Programmet Rationalisering uppdelat i delprogram**

Delprogram m. m.	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	Milj. kr	Personår	Milj. kr	Personår
Samordning	3,1	19	3,3	18
Utbildning, information och rådgivning	6,5	48	6,3	44
Rationaliseringsutredningar	34,2	107	33,3	103
Administration	3,7	30	3,6	27
Summa	47,5	204	46,5	192

Anm.: 1977/78 exkl. andel i central administration 10,5 milj. kr och 50 personår. 1978/79 12 milj. kr resp. 48 personår.

I det följande beskrivs närmare verksamheten i de fyra delprogrammen.

### 3.2.1 Samordning

Den samordning som ingår i delprogrammet Samordning är både intern och extern. Mer än en fjärdedel av de kostnader som redovisas under delprogrammet är schablonmässigt fördelade andelar av kostnader vid olika organisatoriska enheter inom statskontoret. Delprogrammet är således delvis en budgetteknisk konstruktion. I tabell 3.6 redovisas hur kostnaderna fördelas på olika poster.

Huvuddelen av de kostnader som redovisas under ADB-samordning utgörs på förhand fastställda kostnadsandelar avseende verksamheten, tekniska avdelningen och planerings- och utbildningsavdelningen. En mindre del av kostnaderna har direkt i anslutning till utfört arbete bokförts som ADB-samordning.

Några konkreta arbetsuppgifter som ingår i ADB-samordningen kan nämnas. Statskontorets samråd skall inhämtas vid upphandling utanför statens datamaskinfond av datorutrustning för universitet och högskolor. Ett 50-tal sådana ärenden avgörs varje år. Vidare skall statskontorets samråd inhämtas

Tabell 3.6 Kostnader m. m. för delprogrammet Samordning

Verksamhet m. m.	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	1 000-tal kr	Personår	1 000-tal kr	Personår
ADB-samordning	1 025	7	901	6
ADB-standardisering	281	1	267	1
Övrig samordning	989	5	1 145	6
Dokumentationscentral	696	5	790	5
Nordisk rationaliseringskonferens	131	1	—	—
Summa	2 991	19	3 103	18

Anm.: 1977/78 exkl. lönesaldo m. m. 72 000 kr. 1978/79 185 000 kr.

om en myndighet avser att anlita en privat servicebyrå för drift av ADB-system. Statskontoret avgör årligen några få sådana ärenden. Statskontoret publicerar årligen skriften Statliga datorer som innehåller en förteckning över den ADB-utrustning som används i statsförvaltningen.

Sedan år 1974 finns ett standardiseringsråd vid statskontoret. Detta verkar för teknisk standardisering av maskin- och programvaror för ADB inom den offentliga sektorn. Rådet följer det arbete som kommittéer inom Standardiseringskommissionen i Sverige (SIS) bedriver. Statskontoret medverkar i olika arbetsgrupper m. m. inom SIS. Konferenser och seminarier anordnas för att sprida information om standarder.

Ungefär hälften av kostnaderna för övrig samordning utgörs av andelar av kostnaderna för planerings- och utbildningsavdelningen. Kostnaderna avses motsvara denna enhets arbete med utformning av planeringsunderlag m. m. inför intern budget och anslagsframställning för statskontoret. Den andra hälften utgörs främst av kostnader för verksledning och verksledningssekreteriatet.

Verksamheten under övrig samordning är normala administrativa uppgifter m. m. som är nödvändiga för att leda ett ämbetsverk. Uppgifterna kan därför sägas närmast ha intern samordningskaraktär. En del insatser, t. ex. rationaliseringsenkäter som genomförs med några få års mellanrum, skulle dock kunna tjäna som underlag för samordning av myndigheternas rationalisering.

Vid dokumentationscentralen, som inrättades vid ingången av budgetåret 1977/78 registreras, sammanställs och analyseras uppgifter om statliga ADB-system. Centralen skall verka under en treårig försöksperiod och vara ett serviceinriktat redskap för olika slag av samordning. En avnämare av centralens tjänster är delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU).

En nordisk rationaliseringskonferens anordnas vartannat år. Vårskapet växlar mellan länderna. Våren 1978 var statskontoret värd för konferensen i Stockholm.

### 3.2.2 *Delprogrammet Utbildning, information och rådgivning*

Inom delprogrammet genomförs extern utbildning. Fr. o. m. den 1 juli 1978 t. o. m. den 30 juni 1979 har det administrativa ansvaret för den centrala kursverksamhet som statskontoret tidigare bedrev vilat på statens personalutbildningsnämnd (PUN). Fr. o. m. den 1 juli 1979 har statens institut för personaladministration och personalutbildning (SIPU) övertagit denna verksamhet från PUN. Statskontoret har ansvaret för det sakliga innehållet i rationaliseringsutbildning och biträder SIPU med planering, utveckling och genomförande av utbildningar. SIPU ersätter statskontoret för kostnaderna för att genomföra utbildningen.

Statskontoret bedriver också extern utbildning för utvalda myndigheter i form av projektanknuten utbildning. Detta är särskilt anpassad utbildning som genomförs vid myndigheter i samband med ett rationaliseringsprojekt. Utbildning är i dessa ett led i den förändring som rationaliseringsprojektet eftersträvar att uppnå.

Härutöver förekommer rådgivningsverksamhet i form av utbildning riktad till enstaka myndigheter. Sådana kurser kan avse till ett myndighetsområde speciellt anpassad utbildning i administrativ utveckling eller i ADB.

Inom delprogrammet genomförs också utåtriktad information. Verksamheten riktar sig främst till allmänheten via massmedia och till personal inom statsförvaltningen som är intresserad av rationaliseringsverksamhet. De två viktigaste regelbundet utkommande publikationerna är Administrations-TEMA och statskontorets årsskrift.

Statskontoret lämnar årligen inemot 140 remissyttranden till regeringen m. fl. Denna verksamhet hänförs också till delprogrammet. Den behandlas dock utförligare i avsnitt 3.5.

Rådgivning förekommer i många olika former. På två områden är rådgivningen författningsreglerad, dvs. myndigheter är skyldiga att inhämta samråd innan viss utrustning m. m. anskaffas.

Detta gäller kontorsoffset (1972:13) samt system och tekniska utrustningar för registrering av arbetstid när flexibel arbetstid tillämpas (1976:35). Årligen avgörs ett trettiotal ärenden om kontorsoffset. Antalet samråd när det gäller flexetid har under budgetåren 1976/77, 1977/78 och 1978/79 uppgått till 73, 270 resp. 120 st.

Statskontoret ger även råd inom området blankett- och dokumentteknik. Ett 50-tal myndigheter och flera av statskontorets projekt får årligen råd, anvisningar och biträde.

Vid statskontoret finns tolv s. k. kontaktpersoner vars uppgift det är att hålla sig informerade om den administrativa utvecklingen vid myndigheterna inom de olika departementsområdena. Myndigheterna kan vända sig till kontaktpersonen för att få råd och anvisningar eller för att allmänt diskutera administrativa problem. Denna verksamhet ingår i förevarande delprogram.

Inom delprogrammet redovisas även vissa mindre utredningsinsatser i form av s. k. 20-dagarsuppdrag. Årligen utförs ca 40 insatser på några få dagar i uppdrag som har initierats av berörd myndighet. De olika uppdragen är små och skall utföras med kort varsel. Det har därför inte bedömts lämpligt att underkasta dessa uppdrag regelrätt projektplanering. Uppdragen slutar

i regel med att statskontoret lämnar ett konkret råd till berörd myndighet. Ibland får dock dessa uppdrag karaktär av förstudie.

I tabell 3.7 sammanfattas resursåtgången för de olika aktiviteterna inom delprogrammet Utbildning, information och rådgivning.

Utbildning, information och rådgivning sker också inom enskilda projekt. Kostnaderna för detta ingår i regel i resp. projekt.

**Tabell 3.7 Kostnader m. m. för delprogrammet Utbildning, information och rådgivning**

Verksamhet	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	1 000-tal kr	Personår	1 000-tal kr	Personår
<i>Utbildning</i>				
Centrala kurser och biträde åt PUN m. m.	1 479	11	848	7
Projektanknuten utbildning	143	1	179	1
<i>Utåtriktad information</i>	741	4	796	4
<i>Remissbehandling</i>	832	6	954	7
<i>Kontakt och rådgivning</i>				
Kontaktfunktionen	840	6	853	6
20-dagarsuppdrag	319	2	300	2
Övrig rådgivning	373	2	180	1
<i>Teknisk service</i>				
Flexitidsservice	354	3	246	2
Reprografiservice	193	2	224	2
Arbetsstudier	184	2	416	3
Manuella registreringsmetoder	214	2	200	2
Blanketteknisk service	438	4	501	5
Kontorsmaskiner	322	3	252	2
Summa	6 432	48	5 949	44

Anm.: 1977/78 exkl. lönesaldo m. m. 154 000 kr. 1978/79 400 000 kr. Fördelningen 1978/79 av kostnader och personår inom området Kontakt och rådgivning är ungefärlig.

### 3.2.3 Delprogrammet Rationaliseringsutredningar

En stor del av statskontorets verksamhet avser rationaliseringsutredningar. I denna verksamhet används 55 % av de direkt fördelade personresurserna. Rationaliseringsutredningarna bedrivs f. n. i form av ett 80-tal projekt. Vid sidan av projekten förekommer viss inte projektbunden förplanering och uppföljning. Som framgick i föregående avsnitt förekommer härutöver myndighetsinriktad rationalisering i form av s. k. 20-dagarsuppdrag. I tabell 3.8 presenteras i viss gruppering de olika rationaliseringsutredningar som bedrevs budgetåren 1977/78 och 1978/79.

Tabell 3.8 Projekt under delprogrammet Rationaliseringsutredningar

	Budgetår					
	1977/78			1978/79		
	1 000-tal kr	Personår	Antal projekt	1 000-tal kr	Personår	Antal projekt
<i>Sektor 1</i>						
Rättsväsende och kriminalvård	582	5	3	547	4	3
Skatteväsende m. m.	2 391	9	2	2 372	6	1
Övriga	693	5	4	447	3	5
<i>Sektor 2</i>						
Socialförsäkring	338	1	4	911	6	1
Utbildning, forskning	5 220	9	12	7 822	5	6
Övriga	428	3	3	370	3	4
<i>Sektor 3</i>						
Miljövård, arbetsmiljö	3 512	8	6	3 807	8	9
Jord- och skogsbruk, fiske	1 326	5	4	360	2	1
Arbetsmarknad	559	4	1	556	4	1
Övriga	1 042	8	8	882	7	7
<i>Sektorövergripande projekt</i>						
Statlig personaladministration	12 267	23	3	10 072	31	5
därav SLÖR	(10 323)	( 18)	( 1)	( 8 505)	( 24)	( 1)
Metoder för ADB, organisation och kontors-rationalisering	3 691	19	22	2 956	15	23
Övriga	1 253	7	8	1 139	8	12
Förplanering och uppföljning	113	1	–	91	1	–
Summa	33 415	107	80	32 332	103	78

Anm.: 1977/78 exkl. lönesaldo m. m. 795 000 kr. 1978/79 925 000 kr.

I avsnitt 3.4 redovisas projektverksamheten närmare i ett antal olika avseenden. Det kan emellertid redan i detta sammanhang noteras att budgetåren 1977/78 och 1978/79 togs ungefär en tredjedel av statskontorets resurser för rationaliseringsutredningar i anspråk i projekt avseende statlig personaladministration, dvs. främst SLÖR-systemet.

### 3.2.4 Delprogrammet Administration

Till delprogrammet Administration förs sådana interna styr- och stödfunktioner som inte kan hänföras till annat delprogram. Härutöver förekommer vid statskontoret central administration. Omkring 85 % av den centrala administrationen beräknas avse programmet Rationalisering. Administration omfattar planering, ledning, samordning och kontroll av löpande års

verksamhet, personal- och ekonomiadministration, intern utbildning och information, personalens deltagande i egen utbildning samt budget- och petitaarbete, såvida dessa aktiviteter inte kan direkt hänföras till andra delprogram. Vidare ingår bibliotekstjänst, kontorsservice och uppgiften att tillhandahålla tjänstelokaler, inventarier och gemensamt förbrukningsmaterial samt måltidsservice i personalrestaurangen. Hit förs också förhandlingar och information enligt medbestämmandelagen och medbestämmandeavtalet samt fackligt arbete. I tabell 3.9 redovisas de resurser som används för administration.

**Tabell 3.9 Resurser för administration**

Administration	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	1 000-tal kr	Personår	1 000-tal kr	Personår
Lokal	3 577	30	3 352	27
Central	10 518	50	12 204	48
Summa	14 095	80	15 557	75

Anm.: 1977/78 exkl. lönesaldo 84 000 kr. 1978/79 237 000 kr.

### 3.3 Programmet Förvaltning av statens datamaskinfond

Något mer än en tiondel av statskontorets verksamhet drivs inom ramen för programmet Förvaltning av statens datamaskinfond. Detta program indelas i tre delprogram, nämligen Anskaffning och avyttring av ADB-utrustning, Fondförvaltning och Administration. Till skillnad från övrig verksamhet inom statskontoret har dessa delprogram förvaltningskaraktär. I tabell 3.10 redovisas hur kostnaderna fördelas på delprogram.

**Tabell 3.10 Programmet Förvaltning av statens datamaskinfond uppdelat i delprogram**

Delprogram	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	Milj. kr	Personår	Milj. kr	Personår
Anskaffning och avyttring av ADB-utrustning	2,8	21	2,9	22
Fondförvaltning	0,5	4	0,5	5
Administration	0,6	5	0,4	3
Summa	3,9	30	3,8	30

Anm.: 1977/78 exkl. lönesaldo 140 000 kr och exkl. andel i central administration 1,7 milj. kr och 8 personår. 1978/79 225 000 kr resp. 1,8 milj. kr och 7 personår.

Anskaffningen av generellt användbar ADB-utrustning inom statsförvaltningen är centraliserad till statskontoret. Verket köper, hyr och avyttrar

ADB-utrustning. Den myndighet som disponerar en anläggning betalar avgifter till statskontoret för köpt utrustning och till leverantören för hyrd utrustning. Avgifterna till statskontoret fastställs av statskontoret efter samråd med RRV och med FRI beträffande utrustning för försvaret. Avgifterna skall täcka normal avskrivning av utrustningen, ränta på investerat kapital och statskontorets kostnader för anskaffning och förvaltning av utrustningen. Programmet finansieras således helt med avgifter från de myndigheter som använder köpt ADB-utrustning.

I tabell 3.11 lämnas vissa uppgifter om omfattning och utveckling av den ADB-administrativa verksamheten inom programmet.

**Tabell 3.11 Vissa uppgifter om verksamheten inom programmet Förvaltning av statens datamaskinfond**

Antal ärenden

Typ av ärende	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Nyanskaffning	28	36	32
Komplettering och utbyggnad	166	171	162
Leveransgodkännande	246	268	247

All anskaffning av ADB-utrustning, antingen den sker i form av köp eller förhyrning, avräknas mot bemyndiganden som ställs till förfogande av regeringen. Den slutliga prövningen av enskilda anskaffningar med ett värde överstigande 300 000 kr sker i samband med att statskontoret hos regeringen begär bemyndigande att få anskaffa viss utrustning. Under budgetåren 1976/77, 1977/78 och 1978/79 har statskontoret utnyttjat bemyndiganden om 110, 154 resp. 122 milj. kr för anskaffning av ADB-utrustning.

I det följande beskrivs kort verksamheten i de tre delprogrammen.

Delprogrammet Anskaffning och avyttring av ADB-utrustning innefattar att sammanställa kravspecifikationer, att utvärdera infordrade offerter tekniskt och ekonomiskt, att förhandla med leverantörer och att prova levererad utrustning.

I delprogrammet ingår vidare uppföljning av att installerad utrustning utnyttjas effektivt och drivs rationellt. Genom avyttringsarbetet skall olönsam ADB-utrustning tas ur drift.

Delprogrammet Fondförvaltning innefattar att utarbeta driftstater för statens datamaskinfonds båda delfonder, att beräkna avgifter för återvinning av fondens utlägg m. m., att föra inventarium över och inventera utrustning som tillhör fonden, att granska leverantörsfakturor, att föra ekonomisk redovisning och att sörja för övrig kameral skötsel av fonden.

Delprogrammet Administration motsvarar delprogrammet Administration inom programmet Rationalisering, beskrivet i avsnitt 3.2.4. Hit förs vidare arbetet med anslagsframställning och långtidsbedömning för den civila delfonden.

### 3.4 Rationaliseringsprojekten

Rationaliseringsutredningarna vid statskontoret drivs i projektform. Det innebär att en angiven utredningsuppgift skall utföras till en viss tidpunkt och med en bestämd resursinsats. För varje projekt ansvarar en projektledare. Projektet upphör när produkten överlämnas till uppdragsgivaren. I syfte att ge en detaljerad bild av den dominerande rationaliseringsverksamheten vid statskontoret belyses i det följande projekten från olika aspekter. Den projektbundna verksamheten tar f. n. i anspråk 57 % av resurserna inom programmet Rationalisering.

#### 3.4.1 Antal projekt

I tabell 3.12 anges antal projekt som har varit i arbete vid statskontoret under senare år.

**Tabell 3.12 Antal projekt i arbete**

Projekt	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
I arbete vid början av budgetåret	58	51	49
Nyttillkomna under budgetåret	28	29	29
Avslutade under budgetåret	35	31	30
I arbete vid slutet av budgetåret	51	49	48

Av tabell 3.12 framgår att en avsevärd konstans råder i fråga om antalet projekt som tillkommer resp. avslutas. Därmed är även det totala projektantalet i hög grad stabilt. Omkring 50 projekt är ständigt under arbete. Omkring 30 projekt slutförs och ungefär lika många nya tillkommer årligen.

#### 3.4.2 Uppdragsgivare

De olika projekten tillkommer på initiativ av olika organ. I tabell 3.13 redovisas vilket organ som formellt har tagit initiativ till utredningarna.

**Tabell 3.13 Uppdragsgivare, antal projekt**

Uppdragsgivare	Budgetår					
	1976/77		1977/78		1978/79	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Regeringen	41	48	29	36	25	32
Kommittéer	5	6	10	13	12	16
Myndigheter	13	15	20	25	14	18
Statskontoret	27	31	21	26	27	34
Summa	86	100	80	100	78	100

I tabell 3.13 redovisas endast den formella uppdragsgivaren. Uppdrag från regeringen, kommittéer och myndigheter initieras ofta efter förslag från stats-

kontoret. De uppdrag som statskontoret självt beslutar att påbörja är metodprojekt m. m. som inte direkt är inriktade på en annan myndighet. Av tabellen framgår att inriktningen av statskontorets verksamhet i ca 70 % av projekten styrs av direktiv från utomstående. Ungefär hälften av uppdragen kommer från regeringen eller kommittéer. Det stigande antalet uppdrag från myndigheterna torde sammanhånga med den år 1975 införda rationaliseringsförordningen och den därefter intensifierade kontaktverksamheten. Det ökade antalet uppdrag från kommittéer torde sammanhånga med ett tillägg till rationaliseringsförordningen som gjordes år 1976 och som gör att även kommittéer skall samråda med statskontoret i rationaliseringsfrågor av större vikt.

De olika uppdragsgivarna lämnar uppdrag av skilda storleksordningar. I tabell 3.14 belyses kostnaderna för projekt initierade av olika uppdragsgivare.

Tabell 3.14 Uppdragsgivare, kostnader

Uppdragsgivare	Budgetår					
	1976/77		1977/78		1978/79	
	Milj. kr	%	Milj. kr	%	Milj. kr	%
Regeringen därav SLÖR	22,2 ( 6,0)	76 ( 20)	24,3 (10,3)	73 ( 31)	24,6 ( 8,5)	76 ( 26)
Kommittéer	0,9	3	2,6	8	1,9	6
Myndigheter	2,4	8	3,0	9	1,8	6
Statskontoret	3,8	13	3,4	10	3,9	12
Summa	29,3	100	33,3	100	32,2	100

Av tabell 3.14 framgår att ca 80 % av kostnaderna för projekten avser uppdrag som har lämnats av regeringen eller av kommittéer. Dessa uppdragsgivare svarade för ca 50 % av antalet uppdrag. Uppdragen från regeringen är således genomsnittligt väsentligt större än övriga uppdrag. I följande sammanställning redovisas den genomsnittliga upparbetade projektkostnaden budgetåret 1977/78.

Uppdragsgivare	1 000-tal kr
Regeringen	840
Kommittéer	258
Myndigheter	150
Statskontoret	163
Genomsnitt	416

Härtill kommer att regeringsuppdragen i regel sträcker sig över längre tid än övriga uppdrag. Det innebär att de enskilda regeringsuppdragen i genomsnitt är ännu mycket större än enskilda övriga uppdrag, än vad som framgår av sammanställningen. Projektens kostnader vid andra myndigheter redovisas inte.

### 3.4.3 Fördelning på storleksgrupper

De projekt som statskontoret arbetar med har en årskostnad som varierar mellan några 10 000-tal kr och mer än 10 milj. kr. I tabell 3.15 fördelas uppdragen på storleksklasser och med fördelning på uppdragsgivare budgetåret 1977/78.

**Tabell 3.15 Uppdragens fördelning på storleksgrupper**

Antal projekt

Storleksklass, årskostnad i 1 000-tal kr	Uppdragsgivare				
	Rege- ringen	Kom- mittéer	Myndig- heter	Stats- kontoret	Alla
0- 50	9	2	6	6	23
51- 200	9	5	8	11	33
201-1 000	4	2	6	3	15
1 001-3 000	6	1		1	8
3 001-	1				1
Summa	29	10	20	21	80

Av tabell 3.15 framgår att under budgetåret 1977/78 bedrevs arbete på nio projekt där kostnaden detta år för varje projekt översteg en milj. kr. Sju av dessa var regeringsuppdrag. De nio största svarade för omkring 70 % av kostnaderna i projektarbetet.

De sju regeringsprojekt som drog årskostnader högre än en milj. kr var följande:

- RS/AFB, ADB inom folkbokföring och beskattning
- LIBRIS, två delprojekt
- MI, två delprojekt inom miljövärdens informationssystem
- MP, matrikelföring och löneuträkningsystem
- SLÖR, löneuträkningsystem för statsförvaltningen.

Det projekt från kommittéer som drog årskostnader högre än en milj. kr avser en översyn av skogsvårdsstyrelsernas organisation och arbetsformer. Uppdraget lämnades år 1976 av skogsadministrativa utredningen.

Det interna statskontorsprojekt som drog årskostnader högre än en milj. kr avser ADB-säkerhet. Projektet bedrevs tidigare i samråd med datasamordningskommittéen (DASK).

### 3.4.4 Projektid

De olika projekt som avslutas har varit under arbete under olika lång tid. Ett visst samband finns mellan projektens storlek och den tid som löper från det att uppdraget lämnas till dess det är färdigt, dvs. projektens kalendertid. I tabell 3.16 presenteras under budgetåret 1977/78 avslutade projekt fördelade efter kalendertid.

Av tabell 3.16 framgår att nästan 90 % av projekten har varit under arbete kortare tid än tre år. Mediantiden är ungefär 18 månader. Den genomsnittliga

Tabell 3.16 Antal avslutade projekt fördelade efter projektens kalendertid

Kalendermånader	Antal projekt
0- 6	3
7-12	9
13-24	8
25-36	7
37-60	3
61-	1
Summa	31

projekttiden är ca fyra månader längre, dvs. inemot två år. Det stora flertalet projekt har således en ganska begränsad projektid. Några få, mycket stora projekt, har emellertid varit under arbete under lång tid. I tabell 3.17 redovisas den samlade projektkostnaden fördelad efter projektens kalendertid för projekt avslutade under budgetåret 1977/78.

Tabel 3.17 Samlad projektkostnad fördelad efter projektens kalendertid

Kalendermånader	1 000-tal kr
0- 6	154
7-12	1 200
13-24	1 602
25-36	6 131
37-60	16 203
61-	8 030
Summa	33 320

Flertalet av de projekt som statskontoret utför är av kort varaktighet. Omkring 90 % slutförs på mindre än tre år och 65 % slutförs på mindre än två år. Resursåtgången i dessa projekt torde med få undantag vara lägre än ett personår per år. De få stora projekt som utförs pågår under lång tid och har vart och ett en resursåtgång som är många gånger större än resursåtgången i de kortvarigare projekten. Konsekvensen härav är att de få stora projekten under lång tid binder en stor del av statskontorets resurser.

### 3.4.5 Typ av projekt

De rationaliseringsprojekt som statskontoret utför kan avse en viss myndighet, inkl. dess ev. regionala eller lokala organ, eller en del av en myndighet. Sådana projekt brukar betecknas som vertikala. Projekt som däremot avser flera sidordnade myndigheter, eller som är sektorövergripande eller som avser för myndigheterna gemensamma funktioner brukar betecknas som horisontella projekt. I ett horisontellt projekt ingår ibland myndighetsinriktade, vertikala delar. I tabell 3.18 redovisas antalet projekt av dessa två typer som varit under arbete under senare år.

**Tabell 3.18 Antal vertikala och horisontella projekt**

Antal projekt

Typ av projekt	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Vertikala	35	33	27
Horisontella	51	47	51
Summa	86	80	78

Av tabell 3.18 framgår att omkring 40 % av projekten är vertikala, dvs. de avser en myndighet eller en del av en myndighet. Omkring 60 % av projekten är horisontella, dvs. de avser flera myndigheter eller är gemensamma för ett förvaltningsområde eller t. o. m. för statsförvaltningen i dess helhet.

Den genomsnittliga projektstorleken är olika för de två typerna av projekt. I tabell 3.19 redovisas kostnadernas fördelning på de två typerna av projekt under senare år.

**Tabell 3.19 Kostnader för vertikala och horisontella projekt**

Milj. kr

Typ av projekt	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Vertikala	8,0	5,8	4,3
Horisontella	21,3	27,5	27,9
däruv SLÖR	(6,0)	(10,3)	(8,5)
Summa	29,3	33,3	32,2

Av tabell 3.19 framgår att omkring 80 % av utredningskostnaderna under senare år avser projekt med horisontell inriktning. Endast 20 % av kostnaderna avser myndighetsinriktade, vertikala projekt. De horisontella projekten drar i genomsnitt mer än dubbelt så stora årskostnader som de vertikala projekten. Härtill kommer att de i regel har längre varaktighet.

I de sammanhang då regeringen i propositioner har haft anledning att lämna synpunkter på inriktningen av statskontorets verksamhet har i regel en karaktärisering skett i termer bl. a. motsvarande de som har använts i detta avsnitt. Detta framgick i avsnitt 2.2.2. Det kan erinras om att huvuddelen av projektverksamheten styrs av regeringsuppdrag.

### 3.4.6 Ansvar för projekten

Statskontoret kan genomföra eller medverka i rationaliseringsprojekt under olika former av ansvar. I tabell 3.20 belyses ansvarsförhållandena i de projekt som har varit under arbete under senare år.

**Tabell 3.20 Ansvar för projekt, antal**

Huvudansvarig	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Statskontoret	50	41	44
Statskontoret och annan myndighet m. m.	5	6	4
Annan myndighet m. m.	31	33	30
Summa	86	80	78

Av tabell 3.20 framgår att statskontoret är huvudansvarigt för mer än hälften av de projekt som genomförs. Att statskontoret är huvudansvarigt innebär att verket skall överlämna rapporter med förslag till uppdragsgivaren, ev. efter samråd med berörd myndighet. Det ankommer självfallet på uppdragsgivaren att besluta om förslagets fortsatta behandling. Statskontoret är huvudansvarigt för de projekt som initierats av verket, dvs. metodprojekt m. m. Även i fråga om en stor del av de projekt där regeringen eller kommittéer är uppdragsgivare är statskontoret huvudansvarigt.

Situationen att huvudansvaret delas mellan statskontoret och en myndighet förekommer endast i några få projekt. Det är i regel fråga om stora uppdrag som har lämnats av regeringen varvid har föreskrivits att berörd myndighet och statskontoret i samråd skall utforma och lämna förslag.

I något mindre än hälften av projekten är en annan myndighet, i regel berörd myndighet, huvudansvarig. Bland dessa projekt ingår sådana där regeringen har gett statskontoret i uppgift att biträda en annan myndighet i ett rationaliserings- eller utvecklingsprojekt. Till denna grupp hör också flertalet av de projekt där uppdrag har lämnats av en myndighet. I de projekt statskontoret medverkar, men en annan myndighet är huvudansvarig, deltar verket som samrådspartner och under myndighetsansvar. Det innebär att om statskontoret under projektarbetet inte kan få gehör för sina synpunkter, förutsätts verket på lämpligt sätt hävda sin mening i frågan.

I tabell 3.21 belyses hur årskostnaderna för projekten fördelar sig på olika ansvarsförhållanden.

**Tabell 3.21 Ansvar för projekt, kostnader**

Milj. kr

Huvudansvarig	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Statskontoret	15,6	20,0	18,6
därav SLÖR	(6,0)	(10,3)	(8,5)
Statskontoret och annan myndighet m. m.	3,8	4,6	3,4
Annan myndighet m. m.	9,9	8,7	11,2
Summa	29,3	33,3	32,2

Av tabell 3.21 framgår att statskontoret är huvudansvarigt för ungefär 60 % av projektvolymen, att verket är samrådspartner i ca 30 % och att omkring 10 % av insatserna avser projekt där ansvaret delas mellan statskontoret och en annan myndighet.

### 3.4.7 Form av engagemang

Statskontoret kan delta i rationaliseringsprojekt och därvid svara för finansieringen av en större eller mindre del av de samlade projektkostnaderna. Statskontorets engagemang har karaktäriserats som intensivt om verket svarar för minst hälften av projektkostnaden och som extensivt i övriga fall. I tabell 3.22 belyses formen för statskontorets engagemang i projekt under senare år.

**Tabell 3.22 Form av engagemang i projekt, antal**

Form av engagemang	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Intensivt	62	50	46
Extensivt	24	30	32
Summa	86	80	78

Av tabell 3.22 framgår att, med de definitioner som här används, statskontoret deltar intensivt i två tredjedelar av rationaliseringsprojekten. I en tredjedel av projekten deltar man extensivt, dvs. verket svarar för mindre än hälften av projektkostnaden.

I tabell 3.23 belyses hur statskontorets projektkostnader fördelar sig på de två formerna för engagemang.

**Tabell 3.23 Form av engagemang i projekt, kostnader**

Milj. kr

Form av engagemang	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Intensivt	21,7	23,0	22,9
Extensivt	7,6	10,3	9,3
Summa	29,3	33,3	32,2

Av tabell 3.23 framgår att den kostnadsmässiga fördelningen på de två formerna av engagemang i projekten i huvudsak är densamma som den antalsmässiga.

En närmare granskning visar att statskontoret engagerar sig intensivt i de stora projekt för vilka verket har haft huvudansvar på grund av att någon för ändamålet lämplig sakansvarig myndighet inte har funnits. Exempel på sådana projekt är LIBRIS, SLÖR och MP. Dessutom engagerar sig statskontoret intensivt bl. a. i de projekt som verket har tagit initiativ till.

Extensivt deltagande från statskontoret förekommer i stora projekt där en sakansvarig eller berörd myndighet finns. Även om således statskontorets insats i absoluta tal är betydande är den ändå mindre än hälften av den samlade projektkostnaden. Den sakansvariga myndigheten gör en större resursmässig insats än statskontoret. Exempel på sådana projekt är RS/AFB, MI och översynen av skogsvårdsstyrelsens organisation. I övrigt engagerar sig statskontoret extensivt bl. a. i projekt där utredningsuppdraget har lämnats av en myndighet.

### 3.5 Remissyttranden

Statskontoret yttrar sig årligen över ett stort antal förslag som remitteras till verket från departement och myndigheter. Remissyttranden kan vara ett verkningsfullt medel med vilket statskontoret kan verka för samordning och rationalisering i fråga om bl. a. former och metoder för statsförvaltningen. Omfattningen av remissverksamheten belyses i tabell 3.24.

**Tabell 3.24 Antal remissyttranden**

Uppdragsgivare	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Departement	95	114	109
Myndigheter m. m.	45	23	31
Summa	140	137	140

Av tabell 3.24 framgår att antalet remisser till statskontoret årligen uppgår till omkring 140 st. Huvuddelen härav kommer från departementen och avser i regel förslag som har lämnats av offentliga utredningar. Återstoden utgörs av förslag som remitteras till statskontoret av myndigheter, kommittéer och organisationer. Förslag som myndigheter remitterar avser ofta ändrade metoder, tekniker och procedurer som skall användas inom myndigheten eller inom hela statsförvaltningen. Kommittéer remitterar ofta lägesrapporter till statskontoret. Standardiseringskommissionen i Sverige lämnar även förslag till SIS-standard på bl. a. det kontorstekniska området och på ADB-området.

När regeringen ger en myndighet i uppdrag att utreda ett problem och komma med förslag, förekommer det att regeringen föreskriver att myndigheten skall samråda med statskontoret. De samrådsyttranden som verket lämnar betraktas inte som remissyttranden.

För att statskontoret skall kunna yttra sig över remisserna behöver förslagen analyseras inom statskontoret. I tabell 3.25 redovisas resursåtgången härför.

Kostnaden för statskontoret att besvara en remiss uppgår till ca 6 000 kr i genomsnitt. Resursinsatsen för varje remiss uppgår till sex à nio persondagar i genomsnitt. Arbetsinsatsen i de olika remisserna varierar dock avsevärt. Remissyttrandena fördelade efter resursinsatsen för budgetåret 1977/78 redovisas i tabell 3.26.

**Tabell 3.25 Resurser för remissyttranden**

Resurser	Budgetår		
	1976/77	1977/78	1978/79
Persondagar	833	1 237	1 292
Kostnader (1 000-tal kr)	480	832	954

Av tabell 3.26 framgår att insatsen för att bereda remissyttrandena i flertalet fall är mindre än fem persondagar. Omkring hälften av resursinsatsen avser 10 à 20 större remisser. Dessa kommer i regel från regeringen och avser förslag från en kommitté.

**Tabell 3.26 Remissyttranden fördelade efter resursinsats**

Resursinsats, persondagar	Antal
0- 1	17
2- 5	62
6- 10	38
11- 50	16
51-200 (125)	1
Summa	134

Anm.: Uppgifter föreligger inte för tre remisser av begränsad omfattning.

### 3.6 Personalfrågor m. m.

I anslutning till beskrivningen av statskontorets verksamhet har i det föregående redovisats uppgifter om personalstyrkan vid verket inom olika program, delprogram och personal för vissa arbetsuppgifter. I detta avsnitt belyses personalfrågorna ytterligare utan anknytning till program m. m.

#### 3.6.1 Personalomsättning

Vid statskontoret finns omkring 300 anställda. Personalomsättningen har under senare år uppgått till 15 à 20 %.

I tabell 3.27 redovisas antalet anställda budgetåret 1978/79 fördelade på några olika grupper och personalomsättningen i dessa grupper. Av tabellen framgår att den genomsnittliga personalomsättningen budgetåret 1978/79 var 20 %. Stora variationer i omsättningen föreligger mellan de olika personalgrupperna. Omsättningen bland utredare tillhörande grupp 2 och 3, dvs. tjänstemän med begränsad erfarenhet, var budgetåret 1978/79 20 à 30 %. I fråga om dessa grupper anställs fler än som lämnar organisationen. Bland högre tjänstemän, organisationsdirektörer och utredare tillhörande grupp 1, var budgetåret 1978/79 andelen som slutade 20 %. Antalet som nyanställdes för sådana uppgifter var ca 10 %. Detta antyder att högre tjänstemän i stor utsträckning rekryteras inom organisationen.

Internrekryteringen och den interna rörligheten belyses i tabell 3.27. Av kolumnen Intern rörlighet framgår hur personal går från lägre till högre skikt i organisationen. Exempelvis blev under budgetåret 1978/79 sex as-

Tabell 3.27 Personalomsättning i olika kategorier

Antal

Personalgrupp	Antal i tjänst 1978-07-01	Slutat 1978/79	Börjat 1978/79	Intern rörlighet	Antal i tjänst 1979-06-30
Avdelningschefer	6	2	–	+ 2 (+ 2– 0)	6
Organisationsdirektörer	21	3	–	+ 3 (+ 5– 2)	21
Utredare 1	63	13	8	+22 (+27– 5)	80
Utredare 2	78	19	23	–16 (+11–27)	66
Utredare 3	48	7	16	– 5 (+ 6–11)	52
Biträden och assistenter	86	15	11	– 6 (+ 0– 6)	76
Summa	302	–59	+58	–	=301

Anm.: Tjänstlediga mer än 6 månader anses här ha slutat.

sistenter utredare 3, medan elva utredare 3 blev utredare 2, medan i sin tur 27 utredare 2 blev utredare 1 osv. Nettoökningen för redan anställd personal på högre nivåer är ett uttryck för att uppkommande vakanser till övervägande delen fylls genom interna befordringar. Nettominskningen på lägre nivåer för redan anställd personal är ett uttryck för att vakanser på dessa nivåer till övervägande delen fylls med nyrekrytering utifrån.

Med viss förenkling kan personalsituationen vid statskontoret karaktäriseras på följande sätt. Personalomsättningen bland yngre utredare är hög. Rekryteringen till denna kategori sker till övervägande delen utifrån. Om-sättningen bland erfarna utredare är lägre. Rekrytering till högre tjänster sker till övervägande delen internt.

### 3.6.2 Personalens uppgifter i rationaliseringsprojekten

Personalstyrkans fördelning på program och delprogram budgetåret 1978/79 har redovisats i det föregående men sammanfattas i följande sammanställning.

Program Delprogram	Personår
Rationalisering	192
Samordning	18
Utbildning, information och rådgivning	44
Rationaliseringsutredningar därav SLÖR	103 (24)
Lokal administration	27
Förvaltning av statens datamaskinfond	30
Anskaffning och avyttring av ADB-utrustning	22
Fondförvaltning	5
Lokal administration	3
Central administration	55
Summa	278

Innehållet i Rationaliseringsprogrammets olika delprogram preciserades i det föregående varvid även personalstyrkans fördelning på olika konkreta arbetsuppgifter angavs. Någon närmare precisering av de uppgifter som tjäns-temännen vid statskontoret utför i de olika projekten i delprogrammet Rationaliseringsutredningar lämnades dock därvid inte.

Rationaliseringsutredningar tar i anspråk 103 personår, dvs. drygt en tredjedel av statskontorets personalresurser, och är det största delprogrammet. I tabell 3.28 belyses personalens uppgifter i projektarbetet budgetåren 1977/78 och 1978/79.

**Tabell 3.28 Personalens uppgifter i projekt**  
Personår

Uppgift	1977/78	1978/79
1. Projektledning och projektadministration	17	15
2. Allmän utredningsverksamhet	53	42
3. Problemorienterat ADB-arbete	14	19
4. Utrustningsorienterat ADB-arbete	8	10
5. Programmering	0	0
6. Kontorsrationalisering	0	1
7. Utbildning	7	2
8. Införande	8	14
Summa	107	103

Av tabell 3.28 framgår att hälften av statskontorets insatser i rationaliseringsprojekten avser allmän utredningsverksamhet i bl. a. organisations- och ADB-projekt. Även verkets insatser för projektledning och systemutveckling är av betydande omfattning. Huvuddelen av insatserna för utbildning och införande avser SLÖR. Det kan särskilt observeras att statskontoret inom ramen för projektarbetet inte utför programmering och knappast heller kontorsrationalisering i tillämpningsprojektet.

### 3.6.3 Konsulters uppgifter i rationaliseringsprojekten

Statskontoret köpte budgetåret 1977/78 konsulttjänster för 11,5 milj. kr. Härav avsåg 10,8 milj. kr konsulters medverkan i projektarbete. Mindre än en milj. kr avsåg konsultmedverkan i andra uppgifter, i första hand i metodarbete. I tabell 3.29 belyses konsulternas uppgifter i projektarbetet budgetåren 1977/78 och 1978/79.

Av tabell 3.29 framgår att tre fjärdedelar av konsultinsatserna avser uppgifter på ADB-området, såsom systemutredning, systemutveckling och programmering. Omkring 80 % av konsultanvändningen, dvs. ca 36 personår, sker i fem stora projekt, nämligen RS/AFB, MI, LIBRIS, SLÖR och MP. Konsultinsatser i SLÖR motsvarar ca 18 personår. Statskontoret är huvudansvarigt för de tre sistnämnda projekten.

Vid en jämförelse mellan statskontorets och konsulters insats i rationaliseringsprojekten framgår att konsulter används som kompetens- och resursförstärkning främst på ADB-området. Av statskontorets samlade insatser i projekten görs 70 % med egen personal och 30 % med konsulter.

Tabell 3.29 Konsulters uppgifter i projekt

Uppgift	Budgetår			
	1977/78		1978/79	
	1 000-tal kr	Personår	1 000-tal kr	Personår
1. Projektledning och projekt- administration	300	1	221	1
2. Allmän utredningsverksamhet	1 500	6	426	2
3. Problemlorienterat ADB-arbete	2 550	10	1 764	7
4. Utrustningsorienterat ADB-arbete	2 100	9	3 520	14
5. Programmering	3 100	13	4 639	18
6. Kontorsrationalisering	0	0	12	0
7. Utbildning	350	2	79	0
8. Införande	850	4	418	2
Summa	10 750	45	11 079	44

Anm.: Vid omräkning av konsultkostnaderna till personår har antagits att ett konsultår kostar omkring 250 000 kr.

### 3.6.4 Kommittéarbete

Statskontoret stöder det offentliga utredningsväsendet på olika sätt. Tjänstemän vid statskontoret är tjänstlediga för arbete som sekreterare m. m. i kommittéer. Andra medverkar som ledamöter m. m. Kommittéer lämnar dessutom årligen ett antal utredningsuppdrag till statskontoret. I tabell 3.30 redovisas resursåtgången för stödet till de offentliga kommittéerna budgetåren 1977/78 och 1978/79.

Tabell 3.30 Stöd till offentliga kommittéer

Typ av stöd	1977/78	1978/79
Tjänstlediga för medverkan som sekreterare m. m.	10	16
Ledamöter m. m.	2	1
Uppdrag till statskontoret från kommittéer	15	13
Summa	27	30

När personal är tjänstledig för medverkan i kommittéarbete frigörs ekonomiska resurser vid statskontoret. Genom en viss överrekrytering eftersträvas att vidmakthålla avsedd personalstyrka. Statskontorets kvantitativa utredningskapacitet påverkas därför inte negativt av detta stöd till kommittéerna.

Medverkan som ledamöter m. m. är uppgifter som i första hand ankommer på ett antal högre tjänstemän. Endast i undantagsfall innebär detta större arbetsbelastning på någon enskild tjänsteman.

Under budgetåret 1977/78 arbetade statskontoret i projektform med tio uppdrag från offentliga kommittéer. Resursinsatsen uppgick till 15 personår totalt detta budgetår. I tre av projekten gjordes resursinsatser som översteg ett personår budgetåret 1977/78. Dessa uppdrag hade lämnats av bl. a. skogsadministrativa utredningen och decentraliseringsutredningen. I övriga sju projekt var resursinsatsen detta budgetår lägre än ett personår.

### 3.7 Organisation och arbetsformer

Statskontoret leds av en styrelse. Generaldirektören är styrelsens ordförande. Vice ordförande är chefen för riksrevisionsverket. Därutöver finns minst sju andra ledamöter som regeringen utser särskilt. Två av dessa är 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 genomförs således i sju arbetsenheter. De olika avdelningarnas m. m. ansvarsområden är följande. Statskontorets utredningsverksamhet handhas främst inom de tre utredningsavdelningarna. Var och en av dessa svarar för utredningar på några departements verksamhetsområden. Den tekniska avdelningen handhar främst anskaffning av datamaskinutrustning och förvaltar statens datamaskinfond. Vid avdelningen bedrivs vidare kontors- och bioketteknisk 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 ekonomiadministration, allmänna kansligöromål samt bibliotekstjänsten. Den särskilda utredningsgruppen handhar vissa sektorövergripande utredningar, t. ex. SLÖR och MP-projektet.

Två huvuddelar i statskontorets verksamhet är att genomföra rationaliseringsutredningar och att anskaffa ADB-utrustning. Rationaliseringsutredningar m. m. genomförs i projektform. Anskaffningen av ADB-utrustning handläggs inom en särskild arbetsenhet.

När ett projekt skall starta lämnar verksledningen beredningsdirektiv till en avdelning. Handläggande avdelning utarbetar förslag till projekthandlingar som visar hur projektet bör läggas upp. Handlingarna består av stamkort, uppdragsbeskrivning, uppdragskalkyl och personaldisposition. Förslag om projektledare lämnas. Verksledningen beslutar om projekthandlingarna och projektledare. Projektledaren svarar för att projektet drivs i enlighet med fastställd plan. Avvikelse från planen skall rapporteras till närmaste chef. Verksledningen är som regel slutligt beslutande i projekten och tar bl. a. ställning till utredningen innan denna överlämnas till uppdragsgivaren. Styrelsen tar nästan aldrig ställning i ett enskilt projekt. På försök tillämpas sedan några månader särskilda riktlinjer för beslutsgång och beslutsunderlag

i statskontorets ADB-systemutvecklingsprojekt.

Statskontorets anskaffning av ADB-utrustning är en vanlig förvaltningsuppgift och regleras på sätt som är sedvanligt inom statsförvaltningen. Således avgör anskaffningsvärdet beslutsnivån. Chefen för upphandlingsenheten beslutar då värdet understiger 150 000 kr. Chefen för tekniska avdelningen beslutar då värdet är mellan 150 000 kr och 300 000 kr. I ärenden som överstiger 300 000 kr. fattas beslut av generaldirektören. Sistnämnda ärenden underställs därefter regeringens prövning. Styrelsen medverkar som regel aldrig i beslut om anskaffning av ADB-utrustning.

Även i fråga om handläggningen av remissärenden finns särskilda regler. I sådana ärenden fattas beslut av styrelsen, generaldirektören, överdirektören, avdelningschef eller annan. På vilken nivå ärendet skall avgöras beslutas av generaldirektören.

## II Problemdiskussion

---

### 4 Avvägningsproblem och rollkonflikter

I direktiven till utredningen anføres i huvudsak fem motiv för en översyn av statskontorets uppgifter och roll vad gäller rationalisering och ADB. Ett motiv är att statskontoret har uppgifter som är svåra att förena. Frågor med anknytning härtill behandlas i detta kapitel. De andra motiven behandlas i kapitel 5, 6, 7 och 8.

#### 4.1 Inledning

När det gäller avvägningsproblem och rollkonflikter i statskontorets verksamhet kan följande sammanfattning göras av direktiven.

Statskontoret skall 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. Medverkan i konkreta projekt kan 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 naturligt medföra att sådan medverkan prioriteras på bekostnad av för statsförvaltningen gemensamma och övergripande frågor. Statskontoret kan därigenom avsätta en större del av sina resurser i projekt som avser enstaka myndigheter än vad som från andra synpunkter vore önskvärt.

Utredningen behandlar de avvägningsproblem och rollkonflikter som antyds i direktiven under sex rubriker, nämligen Initiativ, Samordning, Rationaliseringsutredningar, Anskaffning av datamaskiner m. m., Metodförbättring och Granskning.

Innan utredningen närmare belyser rollkonflikter och avvägningsproblem i statskontorets verksamhet berörs kort dessa frågor mera allmänt. Med roll avses i detta sammanhang myndighetens ställning eller det intresse den skall bevaka vid utförandet av en viss uppgift. Statsförvaltningen är i regel uppbyggd så att de centrala myndigheterna skall ha väldefinierade uppgifter och roller. En samhällsfråga kan dock ha olika aspekter som bevakas av myndigheter med olika uppgifter och roller. En fråga kan därigenom

komma att behandlas och bedömas på olika sätt av två eller flera myndigheter. Detta förhållande medverkar till en mångsidig belysning av problemen. Myndigheternas skilda uppgifter och roller kan i en del fall leda till konflikter dem emellan. I allmänhet torde sådana roll- och myndighetskonflikter vara positiva för samhället.

Om rollkonflikter byggs in i en central myndighet, t. ex. genom att en myndighet ges både inspekterande och verkställande uppgifter avseende samma verksamhet, kan detta få både positiva och negativa effekter. Det kan leda till att önskvärda rollkonflikter inte kommer till uttryck, t. ex. genom att en av rollerna systematiskt undertrycks. Verket kan då inte på ett korrekt sätt fylla sina uppgifter. En annan risk är att inte önskvärda spänningar uppkommer inom verket, vilket i sin tur kan verka förlamande. Sådana rollkonflikter kan behöva lösas genom att en av uppgifterna förs bort från myndigheten. I vissa fall kan dock organisatoriska åtgärder vidtas inom en myndighet för att åstadkomma förutsättningar för att olika intressen på ett effektivt sätt skall kunna bevakas inom en och samma myndighet.

Det förhållandet att en central myndighet skall bevaka olika aspekter kan, som nämnts, ha positiva effekter. Om en myndighet, som utfärdar föreskrifter eller granskar verksamhet, även svarar för verkställighet av sådan verksamhet kan föreskrifterna göras mer anpassade till myndigheternas behov och granskningen kan utgå från rimliga bedömningsgrunder.

Man måste skilja på rollkonflikter och avvägningsproblem. Rollkonflikter är ofta intressekonflikter medan avvägningsproblemen ofta avser fördelning av resurser mellan olika uppgifter. En myndighet har alltid mer än en uppgift att fullgöra. Prioritering måste därför alltid göras mellan olika uppgifter m. m. Det finns vidare skäl att betona att en del av det som kallas rollkonflikter i verkligheten är jävs- och integritetsproblem för enskilda tjänstemän. Om dessa avser de högsta tjänstemännen blir det i realiteten dock fråga om rollkonflikter för organisationen.

## 4.2 Initiativ

Statskontoret skall enligt instruktionen ta initiativ till rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen. Detta skulle kunna tolkas som att det är verkets skyldighet att undersöka om verksamheten vid enskilda myndigheter kan rationaliseras. Om detta bedöms vara möjligt skulle statskontoret genomföra en rationaliseringsundersökning vid aktuell myndighet eller se till att myndigheten genomför en undersökning. Med anledning av rationaliseringsutredningen skulle därefter vidtas rationaliseringsåtgärder vid myndigheten. I avsnitt 3.4.2 visades att statskontoret tar initiativ till 20 à 30 projekt varje år. Det framgick också att dessa projekt inte berör en viss myndighet, utan i regel är metodutvecklingsprojekt och liknande.

Formella skäl gör att statskontorets möjligheter att använda sin instruktionsenliga initiativskyldighet utanför verket är begränsade. Enligt 5 och 6 §§ allmänna verksstadgan (1965:600) åligger det vederbörande myndighet att se till att verksamheten bedrivs så enkelt, snabbt och ekonomiskt som möjligt. Rationaliseringsförordningen (1975:567) betonar ytterligare detta an-

svar. Statskontoret har inte någon direktivrätt gentemot myndigheterna i rationaliseringsfrågor.

För att rationaliseringsundersökningar avseende en myndighet skall kunna genomföras förutsätts att en mängd uppgifter om myndighetens verksamhet inhämtas. Myndigheternas medverkan i olika former är nödvändig härför. Även genomförande av de åtgärder som föreslås med anledning av en undersökning kräver myndighetens aktiva medverkan. Detta innebär att det inte heller i praktiken är möjligt för statskontoret att tränga sig på en myndighet och oombedd genomföra rationaliseringsundersökningar eller rationaliseringsåtgärder under åberopande av sin skyldighet att ta initiativ.

När statskontoret av någon anledning anser att en rationaliseringsundersökning på en myndighets område bör genomföras, försöker verket därför intressera myndigheten att hemställa hos statskontoret att detta i en eller annan form medverkar i en rationaliseringsundersökning. Detta leder till att uppdraget formellt kommer från myndigheten. I andra fall söker statskontoret intressera regeringen att ge verket ett uppdrag avseende en viss myndighet. Vilken betydelse detta indirekta initiativ har går knappast att kvantitativt belägga.

Förändringarna på arbetsrättens område är också av viss betydelse i sammanhanget. Dessa frågor behandlas i kapitel 5.

Statskontorets åliggande att ta initiativ till rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen kan således f. n. i praktiken delas upp i två beståndsdelar. Den ena innebär att statskontoret på eget initiativ i viss utsträckning bedriver metodförbättringsarbete och andra myndighetsövergripande projekt. Den andra kan sägas innebära att statskontoret verkar för att regeringen skall lämna direktiv till en rationaliseringsundersökning vid en viss myndighet. Myndigheten kan också föreslås begära biträde från statskontoret. Det kan konstateras att inte någon av dessa uppgifter direkt finns uttryckt i statskontorets instruktion.

I det föregående har beskrivits hur statskontoret söker leva upp till sitt åliggande att ta initiativ till rationaliseringsåtgärder inom statsförvaltningen. Rådande förutsättningar begränsar möjligheterna att fullgöra initiativskyldigheten. Enligt utredningens mening kan därför någon verklig rollkonflikt eller något verkligt avvägningsproblem inte föreligga mellan denna uppgift och statskontorets övriga uppgifter. Utredningen överväger närmare vilken rätt och skyldighet att ta initiativ som instruktionsenligt bör åligga statskontoret och på vilka sätt denna kan fullgöras.

### 4.3 Samordning

Med samordning av rationaliseringsverksamhet avser utredningen i detta sammanhang en självständig aktivitet som riktar sig mot verksamhet vid andra myndigheter. Samordningen är alltså extern till sin natur. Syftet med samordningen är att undvika suboptimeringar i en på något sätt avgränsad verksamhet. Det självklara förhållandet att statskontoret i sitt rationaliseringsarbete inom ett visst område beaktar samordning med annan verk-

samhet är en del av projektarbetet och inte en självständig samordningsuppgift. På samma sätt är det självklart att samordningsaspekter skall beaktas i anskaffningen av ADB-utrustning, metodförbättring och granskning. Med denna avgränsning blir den självständiga samordningsverksamheten snävt definierad.

Statskontoret är enligt instruktionen central förvaltningsmyndighet för rationaliseringsverksamhet inom statsförvaltningen. Denna uppgift innefattar visst samordningsansvar. I instruktionen specificeras detta till att statskontoret skall svara för erforderlig samordning av rationaliseringsverksamheten samt för samordning i fråga om anskaffning och utnyttjande av datamaskiner inom statsförvaltningen. Innebörden av statskontorets åliggande att svara för erforderlig samordning av rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen har inte närmare definierats av statsmakterna.

Beträffande de institutionella förutsättningarna för samordning av rationaliseringsverksamheten kan konstateras att denna avser den civila delen av statsförvaltningen. I praktiken är affärsverken undantagna. FRI svarar för samordningen av rationaliseringsverksamheten vid myndigheter som hör till försvarsdepartementet. Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) svarar för viss rationaliseringsverksamhet avseende landsstaten. Statskontoret är företrätt i FRI:s styrelse men inte i LON:s.

Frågan om samordningen av den effektivitetsfrämjande verksamheten vid statskontoret, DAFA och Statskonsult AB behandlades i prop. 1975:1 bil. 9 och sköts nu av de tre verksamheterna (motsv.) i ett produktionsråd. I betänkandet (Ds B 1979:1) Datakonkurrens har monopolutredningen (B 1977:08) föreslagit att produktionsrådet skall upphöra.

Frågan om formerna för samordning mellan förvaltningsrevision och rationaliseringsverksamhet behandlades i prop. 1976/77:100 bil. 11 och regleras nu med föreskrifter i RRV:s och statskontorets instruktioner och med interna tjänsteföreskrifter i de två verken.

En viss funktionsvis uppdelning av rationaliseringsverksamheten i vid bemärkelse föreligger. Statens personalnämnd och statens personalutbildningsnämnd har bedrivit utvecklings-, utbildnings- och konsultationsverksamhet på det personaladministrativa området. Verksamheten utförs numera av statens institut för personaladministration och personalutbildning.

I rationaliseringsförordningen sägs att myndigheter vid utveckling av ADB-system och vid rationaliseringsverksamhet så tidigt som möjligt bör samråda med statskontoret i frågor som är av större omfattning eller av principiell betydelse. Trots att omfattande information har spritts om rationaliseringsförordningen synes kunskaperna om och efterlevnaden bland myndigheterna av samrådsskyldigheten vara begränsad.

Rationaliseringsförordningen skall i första hand ses som ett medel att skapa klarhet för myndigheterna om till vilket av de tre organen statskontoret, DAFA och Statskonsult AB som de skall vända sig vid behov av hjälp. Den information som förordningen ger om rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen synes vara otillräckligt underlag för samordningsinsatser.

Det kan konstateras att statskontoret inte sammanställer någon rationaliseringsplan för den civila statsförvaltningen motsvarande vad FRI gör för myndigheterna som hör till försvarsdepartementet. Statskontorets genom-

förde dock hösten 1975 en rationaliseringsenkät avseende 140 statliga myndigheter. Syftet med enkäten var bl. a. att kartlägga rationaliseringsarbetets inriktning, organisation och resurser vid myndigheterna.

Rationaliseringsenkäten kan ses som ett försök till kvantitativ komplettering till de uppgifter som fångas in med hjälp av kontaktpersonerna. Rationaliseringsenkäten har haft begränsat värde och synes inte ha lett till några konkreta beslut inom statskontoret i fråga om inriktningen av verkets verksamhet, resurser eller konkreta myndighetsinsatser. Enkäten synes heller inte ha gett underlag för samordningsinsatser.

Med de avgränsningar som görs i detta avsnitt skulle avvägningsproblem och rollkonflikter kunna föreligga mellan statskontorets uppgifter avseende *samordning och granskning* om i verkets samordningsåtgärder ingick att lämna förslag om inriktningen av andra myndigheters rationaliseringsverksamhet. En viss bedömning av projekten skulle behöva ingå i en sådan samordning. Ställningstaganden i samband med samordningen skulle under sådana förhållanden kunna tänkas påverka bedömningen vid en eventuell senare granskning. Någon bedömning av angelägenhet, lämplighet m. m. i andra myndigheters urval av rationaliseringsprojekt ingår emellertid f. n. inte i statskontorets samordning. Avvägningsproblem och rollkonflikter föreligger därför inte heller i detta avseende.

Statskontorets uppgift att *samordna anskaffning av datamaskiner* är förhållandevis konkret. Anskaffningen av ADB-utrustning inom statsförvaltningen, exkl. affärsverken, är centraliserad till statskontoret. Behovsanalyser, anbudsunderlag och utvärdering görs i regel tillsammans med den myndighet som skall använda utrustningen. Eftersom anskaffning av ADB-utrustning inom statsförvaltningen är centraliserad till statskontoret behöver verksamheten inte samordnas annat än inom statskontoret. Detta är ett normalt krav på en administrativ verksamhet. Behov av samordning i egentlig mening, dvs. samordning som sträcker sig över flera myndigheter finns endast vid en decentraliserad anskaffning.

Motiven för samordning är att anskaffning av ADB-utrustning rymmer tekniskt och juridiskt komplicerade frågor. Driftmyndigheterna behöver också stöd för att precisera olika frågor innan upphandling kan ske. Dessutom är marknadsförhållandena på ADB-området särpräglade.

Det kan sägas att statsmakterna i fråga om anskaffning av ADB-utrustning för statsförvaltningen har valt en extrem samordningsform, nämligen centralisering. Anskaffningen av ADB-utrustning är således inte en samordningsuppgift utan en verkställighetsuppgift för statskontoret. De avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga mellan denna och övriga myndighetsuppgifter behandlas i avsnitt 4.5.

I fråga om *utnyttjandet av datamaskiner* är det en mer normal samordningssituation. Det gäller att så långt möjligt åstadkomma ett högt kapacitetsutnyttjande av befintlig utrustning som disponeras av andra myndigheter innan ny anskaffas eller hyrs in. För att skapa sig en bild av kapacitetsutnyttjandet bedriver statskontoret viss driftuppföljning vid statliga ADB-installationer. Samordningsaspekten beaktas när anskaffning av ytterligare utrustning aktualiseras. Vidare skall myndigheterna samråda med statskontoret om det är aktuellt att anlita en privat servicebyrå för drift av ADB-system. Statskontoret skall därvid undersöka om driften av

systemet med fördel kan förläggas till statlig datamaskincentral. Endast några enstaka ärenden av denna typ anhängiggörs av myndigheterna varje år. Samordningen av utnyttjandet av ADB-utrustning behandlas vidare i avsnitt 4.5.

Samordning av rationaliseringsverksamheten kan även åstadkommas genom att information om tillgängliga metoder och resultat av central metodförbättring sprids till myndigheterna. De internt initierade projekten vid statskontoret har i regel karaktär av metodutveckling på ADB-området och organisationsutredningsområdet. Resultaten kan spridas med bl. a. skrifter, handböcker, kurser, seminarier och rådgivning. Det främsta syftet med metodförbättring är emellertid att resultatet av enskilda rationaliseringsprojekt och löpande verksamhet skall bli bättre, t. ex. att kostnaderna sänks. De avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga mellan metodförbättring och övriga myndighetsuppgifter behandlas därför särskilt i avsnitt 4.6.

I direktiven till utredningen anförs att det kan medföra avvägningsproblem och rollkonflikter om statskontoret samtidigt är verkställande, samordnande och granskande organ. Statskontorets externa samordningsåtgärder har antyttis i det föregående. Med den snäva avgränsning som här har gjorts av innehållet i den externa samordningen, bedrivs denna verksamhet med mycket låg ambitionsnivå. Avvägningsproblem eller rollkonflikter med statskontorets övriga uppgifter kan därför inte rimligen uppkomma. Man kan då fråga sig om den låga ambitionsnivån är ett uttryck för att en högre ambitionsnivå oundvikligen skulle medföra att avvägningsproblem och rollkonflikter skulle uppstå.

Myndigheterna inom försvaret redovisar rationaliseringsplaner i anslagsframställningen. Rationaliseringsplaneringen är helt sammanvävd med den ordinarie programplaneringen och med budgetprocessen. Med ledning av myndigheternas programplaner och anslagsframställningar upprättar FRI försvarets rationaliseringsplan. FRI granskar och kommenterar också myndigheternas rationaliseringsplaner. Försvarets rationaliseringsplan skall ge en samlad bild av rationaliseringsverksamheten på försvarets område. Detta är uttryck för en avsevärt högre ambitionsnivå i samordningen av rationaliseringsverksamheten än den som statskontoret har valt. Värdet av att FRI utformar en rationaliseringsplan sätts dock i fråga av bl. a. överbefälhavaren som betonar myndigheternas ansvar för effektiviteten.

I sammanhanget bör erinras om att försvaret är en sektor som strävar mot ett gemensamt mål. Starka samband föreligger mellan resultaten av olika myndigheters verksamhet. Detta har nödvändiggjort och förenklats en samordning av rationaliseringsverksamheten. Den civila statsförvaltningen utgör inte på motsvarande sätt en enhet. Meningsfull samordning av rationaliseringsverksamheten, t. ex. prioritering av insatserna mellan olika verksamheter, torde endast kunna bedrivas på sektornivå, t. ex. motsvarande departementsindelningen. De civila myndigheterna skall enligt kompletteringsanvisningarna till budgethandboken redovisa en effektiviseringsplan i anslagsframställningen avseende budgetåret 1980/81. Sektoransvariga organ, t. ex. fackdepartementen, kan sammanställa och bearbeta detta material för att samordna verksamheten och måluppfyllelsen inom resp. sektor. Behovet av samlade grepp kan prövas. Det torde dock vara möjligt att ställa

sådana krav på dessa effektiviseringsplaner att de ger statskontoret bättre överblick över rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen än vad kontaktfunktionen, rationaliseringsförordningen och rationaliseringsenkäter f. n. ger.

Enligt utredningens mening bör samordningssträvanden på rationaliseringsområdet, med i detta avsnitt använd avgränsning, inte i första hand ses som en självständig arbetsuppgift. Samordning bör i stället ses som en aspekt som skall beaktas i statskontorets huvudsakliga arbetsuppgifter, nämligen att genomföra rationaliseringsutredningar, att anskaffa datamaskiner, att bedriva viss metodförbättring och att genomföra viss granskning av utredningar som har utförts av andra. Dessa uppgifter analyseras närmare i följande avsnitt. Med detta synsätt bör inte heller i framtiden uppkomma rollkonflikter mellan samordningssträvanden och övrig verksamhet vid statskontoret. Däremot kan det självfallet alltid uppkomma avvägningsfrågor avseende omfattningen av samordningsinsatserna i det enskilda fallet. Detta är emellertid ett vanligt administrativt problem.

#### 4.4 Rationaliseringsundersökningar

I instruktionen för statskontoret står att det åligger verket att ta initiativ till rationaliseringsåtgärder och att planlägga rationaliseringsundersökningar samt att i samverkan med berörda verk utföra eller medverka vid rationaliseringsundersökningar. Skyldigheten att ta initiativ till rationaliseringsåtgärder behandlades i avsnitt 4.2.

En av statskontorets huvudsakliga uppgifter är att genomföra rationaliseringsutredningar och administrativt utvecklingsarbete. Detta är en verkställighetsuppgift för statskontoret, även om verket normalt inte deltar i genomförandet av rationaliseringsåtgärder vid en enskild myndighet efter avslutat utredningsarbete.

Den analys som utredningen har genomfört visar att de avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga mellan rationaliseringsutredande och övriga verksamheter inte i väsentlig grad påverkar statskontorets arbete med rationaliseringsutredningar. De negativa effekter som kan uppstå p. g. a. avvägningsproblem och rollkonflikter påverkar i stället anskaffning av datamaskiner, metodförbättring och granskning och presenteras därför i avsnitten om dessa uppgifter. I detta avsnitt behandlas i stället avvägningsproblem och rollkonflikter som är verkställighetsinterna, dvs. sådana avvägningsproblem och rollkonflikter som föreligger i den rationaliseringsutredande verksamheten som sådan.

##### 4.4.1 Målet för rationaliseringsarbetet

I statskontorets uppgift att vara central förvaltningsmyndighet för rationalisering ingår att de förslag som verket lägger fram eller de projekt som verket medverkar i skall syfta till högsta möjliga effektivitet. Flera definitioner av begreppet effektivitet förekommer.

I instruktionen till statskontoret sägs att det särskilt åligger statskontoret

att utöver rationaliseringsverksamhet "även i övrigt, . . . , verka för förenklingar och kostnadsbesparingar". Detta kan tolkas som att den huvudsakliga inriktningen skall vara att åstadkomma kostnadsbesparingar. Enklast och billigast möjliga lösningar skulle med andra ord eftersträvas i rationaliseringsprojekten, om inte i uppdrag m. m. anförs att en annan inriktning skall gälla.

Statskontoret arbetar emellertid med ett vidare effektivitetsbegrepp. Med effektivitet avser statskontoret förhållandet mellan kostnader och måluppfyllelse. Även samhällsekonomiska kostnader och intäkter beaktas. Effektivitetsmålet nås genom att de olika projekten inriktas mot kostnads-sänkningar, intäktsökningar och prestationsförbättringar. Prestationsförbättringarna kan vara kvantitativa och kvalitativa. Serviceförbättringar räknas dit. Även förbättringar av arbetsmiljön kan räknas in.

En definition av effektivitet finns också i medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S). I protokollet till MBA-S anges således att med effektivitet avses att myndigheten når målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna, med beaktande av service-, offentlighets- och rättssäkerhetskraven och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjlighet till medbestämmande och personlig utveckling. En likartad definition av effektivitet ingick f. ö. i skriften *Effektiv statsförvaltning* som år 1975 utgavs av statskontoret, riksrevisionsverket, statens personalnämnd och statens personalutbildningsnämnd.

Syftet med att ange ett mål för statskontoret, t. ex. högsta möjliga effektivitet i statsförvaltningen, bör vara att detta skall tjäna som vägledning i verksamheten. Ett mål på denna abstrakta nivå fyller dock inte syftet. Det ger nämligen knappast någon ledning vid val av olika lösningar som skiljer sig åt beträffande kostnader, prestationer och andra egenskaper. De preciseringar av statskontorets definition av effektivitet som angavs i det föregående lämnar heller inte tillräcklig vägledning. Det går i allmänhet inte att kvantitativt väga samman olika slag av intäkts- resp. kostnadsförändringar. Dessutom torde det vara omöjligt att mäta värdet av prestationsförbättringar såsom serviceförändringar och förbättringar av arbetsmiljön. Det är alltså svårt att se att verket har någon hjälp av sin definition av effektivitet och därmed av målet för sin verksamhet. Det kan också ifrågasättas om den svarar mot instruktionens ord att det åligger statskontoret att verka för förenklingar och kostnadsbesparingar.

Den definition av effektivitet som anges i protokollet till MBA-S är på sitt sätt klarare. Där anges nämligen att myndigheterna skall nå målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna. Detta torde kunna ses som ett kostnadsbesparingsmål. Vid realiserandet av detta mål gäller dock att vissa angivna restriktioner skall beaktas. Dessa avser bl. a. rättssäkerhet, service och arbetsmiljö.

Både praktiska och teoretiska skäl talar för att effektivitet i statliga myndigheter bör definieras som att till så låga kostnader som möjligt nå målen för verksamheten med beaktande av restriktioner av olika slag. Statskontorets uppgift i rationaliseringsarbetet kan då bli att verka för effektivitet i denna mening. En definition av detta slag medför att innebörden av rationaliseringsförslag kan uttryckas med kostnader, antingen i absoluta tal

eller i förändringstal. Restriktionerna förutsätts vara uppfyllda. Nuvarande definition bygger på att resultaten – lönsamheten – hos olika alternativ i princip kan uttryckas som en kvot innefattande kostnader, intäkter och mer eller mindre svåråttbara prestationer.

I ett projektstyrt arbete av den typ statskontoret bedriver behöver målen inte anges samlat för alla projekt. Det är möjligt att i de olika projektuppgifterna ange målsättningen och mätmetoden. Det ankommer i så fall på uppdragsgivaren. Av praktiska skäl synes det dock lämpligast att den övergripande målsättningen för statskontorets verksamhet anges i instruktionen. De ev. avvikelser eller preciseringar i förhållande härtill som kan vara lämpliga i enskilda projekt bör anges i uppdragen. Vid statskontoret förekommer även vissa projekt, t. ex. avseende metodförbättring, där någon extern uppdragsgivare inte finns. Även sådan verksamhet bör styras av den allmänna målsättningen. Samma sak gäller den inte projektbundna verksamheten vid statskontoret, t. ex. utformning av remissyttranden.

Sammanfattningsvis anser således utredningen att nuvarande oklart angivna mål inte ger erforderlig vägledning för statskontorets verksamhet. Det kan ge upphov till skilda tolkningar av målets innebörd som kan leda till konflikter inom statskontoret och mellan statskontoret och de myndigheter med vilka statskontoret samverkar i olika projekt. Målet för rationaliseringsverksamheten, och därmed det övergripande målet för statskontorets verksamhet bör därför klarare preciseras i instruktionen för verket. Vid behov kan uppdragsgivare göra ytterligare preciseringar i uppdragen. Hur målet bör anges övervägs av utredningen. Detta hänger delvis samman med den roll och de uppgifter statskontoret bör ha.

#### 4.4.2 Statskontorets deltagande

Av avgörande betydelse är att bedöma om statskontoret deltar i ett projekt via en tjänsteman vid statskontoret eller om en enskild person deltar. Det torde få förutsättas att en tjänsteman som inte är tjänstledig från statskontoret och som deltar i en verksamhet som i större eller mindre grad tillhör statskontorets instruktionsenliga uppgifter m. m., företräder statskontoret. Detta gäller även vid enklare rådgivning m. m. Vid tjänstledighet upphör skyldigheten att företräda statskontorets synpunkter. I något enstaka fall kan möjligen en tjänsteman vid statskontoret uttryckligen ha en extern uppgift i kraft av egen kompetens. I så fall företräder han självfallet inte verket. Innebörden härav är att så fort en inte tjänstledig statskontorist har deltagit i ett rationaliseringsprojekt m. m., har också statskontoret medverkat i projektet och är medansvarigt för utformningen av förslag om tjänstemannen inte har anmält avvikande mening.

Det innebär också att varje enskild tjänsteman i projekten är skyldig att bevaka statskontorets intressen som central förvaltningsmyndighet för rationalisering inom statsförvaltningen.

#### 4.4.3 Form av engagemang

I kapitel 3 redovisades projektverksamheten ur ett antal olika aspekter. Var och en av dessa aspekter utgör ett avvägningsproblem för statskontoret.

Det val som statskontoret träffar i dessa avvägningsfrågor påverkar även statskontorets roll i statsförvaltningen. Ställningstaganden i de olika avvägningsfrågorna kan därför föranleda rollkonflikter för statskontoret och dess tjänstemän.

Statskontoret strävar efter att med mer eller mindre givna resurser åstadkomma största möjliga rationaliseringseffekt inom statsförvaltningen. En avvägningsfråga är om verket skall engagera sig i många projekt eller i några få projekt. Väljer statskontoret att delta i många projekt kan resursinsatsen endast bli begränsad i varje enskilt projekt. Möjligheten att påverka inriktning och resultat av ett projekt blir begränsad, även om deltagandet sker i projektledningen. Omfattningen av det samtidigt pågående rationaliseringsarbetet i statsförvaltningen kan dock bli stor om statskontoret gör begränsade insatser i de olika projekten och i stället berörda myndigheter gör större insatser.

En annan viktig avvägningsfråga är hur ett projekt skall avgränsas. Vid t. ex. organisationsutredningar kan verket välja att gå olika djupt. Genom att begränsa djupet kan underlag för regeringens beslut om principorganisation och huvudsaklig dimensionering erhållas. Det kan därefter uppdras åt myndigheten att, ev. med biträde av konsulter, utföra det mer detaljerade arbetet. Samtidigt är det klart att det krävs ett visst djup i undersökningen för att bl. a. dimensioneringsfrågor skall kunna lösas med rimlig säkerhet.

Väljer verket att delta i ett mindre antal projekt kan resursinsatsen göras större i det enskilda projektet. Möjligheten att påverka utredningsresultatet blir i detta fall bättre. Statskontoret får då goda möjligheter att leva upp till sin myndighetsroll som central förvaltningsmyndighet för rationalisering i statsförvaltningen. Samtidigt är det risk för att berörd myndighet inte tar tillräckligt ansvar för projektarbetet. Detta kan försvåra genomförandet av förslaget.

Statskontorets nuvarande projektstruktur antyder att verket har kommit att engagera sig med i absoluta tal stor resursinsats i ett fåtal projekt (ca 10 st.), och att det har kommit att delta i ett ganska stort antal projekt med i absoluta tal liten insats (ca 70 st.).

De stora projekten drivs i regel tillsammans med starka myndigheter som själva gör stora insatser i projekten. Det är därför inte givet att statskontoret även med en i absoluta tal stor insats i väsentlig mån kan påverka inriktning och utformning av rationaliseringsförslagen. I de stora myndighetsinriktade projekten bidrar statskontoret regelmässigt med mindre än 50 % av resurserna. En relativt sett större resursinsats görs i regel endast när sakansvarig myndighet saknas eller inte har utsetts.

Om statskontoret i projekt tillsammans med någon sakansvarig myndighet tvingas delta med liten resursinsats under lång tid finns risk att verket inte kan påverka projektarbetet i önskvärd grad. Berörd myndighet får goda möjligheter att under lång tid låta sina värderingar m. m. påverka den eller de tjänstemän från statskontoret som deltar i projektet. För att få rimliga arbetsförhållanden kan tjänstemännen från statskontoret komma att arbeta som konsulter. Detta kan medföra att statskontoret får svårigheter att hävda sin myndighetsroll.

Med givna resurser och givna uppdrag kan statskontoret också behöva göra en avvägning när det gäller den kalendertid under vilken arbete skall

pågå i de olika projekten. Vissa projekt kan ha mer eller mindre given tidsram, t. ex. till följd av att resultat från andra aktiviteter måste avvaktas. Uppdragsgivaren kan även ha angett när förslaget bör föreligga. En del projekt kan ha nytta av att inte drivas för snabbt av hänsyn till personalen och för att ge tid till grundlig genomgång av beskrivning, analys och förslag. Information och förhandling med anledning av MBL och MBA-S kan dessutom påverka tidsförhållandena. Trots dessa restriktioner finns det möjligheter för statskontoret att inom vissa gränser göra en avvägning mellan erforderlig arbetstid och kalendertid för projekten. Verket kan alltså påverka om projekten skall utföras under lång tid och med liten resursinsats eller under kort tid och med större insats. Resursinsatsen i persondagar är i huvudsak densamma vid de två utformningarna av projektarbetet. För att statskontoret skall ha denna handlingsfrihet krävs dock en omsorgsfull analys och planering av de enskilda projekten.

Huvuddelen av statskontorets resurser är engagerade i projekt som sträcker sig över många år. Det innebär att de resurser som är disponibla på kortare sikt än t. ex. ett år är mycket små. När verket ombeds att ta ett nytt utredningsuppdrag kan verket därför f. n., åtminstone initialt, tvingas välja en låg resursinsats och lång projekttid.

Sammanfattningsvis innebär vad som nu har sagts att ett långvarigt engagemang, även med stor egen resursinsats, kan innebära svårigheter för statskontorets tjänstemän att bevaka verkets myndighetsroll. En relativt sett liten resursinsats i projekt kan ge motsvarande svårigheter oavsett tidsförhållandena. Det betyder att den ställning som tas till formen för engagemang i givna projekt inte är neutral med avseende på statskontorets uppgift och roll i statsförvaltningen. Utredningen överväger närmare dessa frågor.

#### 4.4.4 Uppdragsgivare m. m.

De projekt som statskontoret deltar i kan karaktäriseras på olika sätt. Betydelsefullt i detta sammanhang är bl. a. vilka uppdragsgivare verket har.

I kapitel 3 belyses hur utredningsuppdragen fördelar sig på olika uppdragsgivare. Möjligheten för statskontoret att hävda myndighetsrollen varierar i princip efter vilken instans som är uppdragsgivare. När regeringen ger uppdrag eller när statskontoret tar initiativ till ett internt projekt bör möjligheterna vara goda för statskontoret att leva upp till sin roll. Om rollen är oklar eller om direktiven är oklara vad gäller syftet med statskontorets medverkan, uppkommer dock problem även i dessa fall. Ombeds statskontoret av en myndighet att utföra en rationaliseringsundersökning vid myndigheten är det helt naturligt att statskontoret i inledningsskedet, under projektarbetets gång och vid utformning av förslaget får ta viss hänsyn till uppdragsgivarens syn på frågorna. Uppdrag från kommittéer kan sägas inta en mellanställning. En kommitté kan vara obunden av rådande institutionella förhållanden m. m., men kan i stället av olika skäl vara inriktad på en viss organisatorisk lösning. I allmänhet torde dock uppdrag från kommittéer ge statskontoret goda möjligheter att hävda myndighetsrollen.

Om statskontoret med framgång på längre sikt skall kunna söka och utföra uppdrag från myndigheterna torde detta förutsätta att verket beaktar uppdragsgivarens intresse. Detta kan leda till att verkets ställning som myn-

dighet med särskilt ansvar urholkas. De tjänster som statskontoret kostnadsfritt tillhandahåller myndigheterna avviker i sådana fall i praktiken inte från vad t. ex. Statskonsult AB erbjuder mot ersättning. I viss mån torde statskontoret kunna motverka en sådan utveckling genom att endast anta sådana uppdrag från myndigheter som verket bedömer vara rimliga med hänsyn till statskontorets myndighetsansvar. Det förutsätter dock att efterfrågan på statskontorets medverkan är så stor att verket kan avböja deltagande och ändå ha fullt utnyttjade resurser. Accepterar statskontoret uppdrag från myndigheter ger detta också en viss prägel på uppdragen. Projekten blir med nödvändighet myndighetsinriktade, dvs. vertikala.

De beslut som statskontoret fattar i fråga om avvägningen mellan uppdrag från olika kategorier av uppdragsgivare kan i viss mån ses som ett uttryck för hur statskontoret tolkar sin uppgift. Uppdrag som utförs för regeringens och kommittéers räkning torde i allmänhet låta sig väl förenas med en myndighetsroll. En ökande andel uppdrag från myndigheter kan successivt ge statskontoret en mer eller mindre uttalad konsultroll. Förekommer dessa båda roller inom samma organisation kan detta leda till rollkonflikter för myndigheten och för dess tjänstemän. Utredningen överväger närmare dessa frågor.

#### 4.4.5 *Konflikter och avvägningar i projektarbetet*

När statskontoret och en myndighet arbetar tillsammans i ett projekt företräder de olika intressen. Myndigheten har ansvar för ett visst sakområde. Det är dess uppgift att på olika sätt främja denna verksamhet. Statskontoret skall bevaka rationaliseringsaspekten. Även med en mycket vid formulering av effektivitet och rationalitet är det naturligt att de två instanserna kan ha olika uppfattningar. Konflikter mellan statskontoret och sakansvariga myndigheter kan förekomma i alla skeden av utredningsarbetet men torde vara särskilt vanliga i inledningsskedet och i slutskedet av utredningar, dvs. när utredningsarbetets uppläggning, val av lösning och resursdimensioneringsfrågorna skall avgöras. De konflikter som uppkommer i dessa sammanhang är ett uttryck för att de två myndigheterna har olika roller i statsförvaltningen. Dessa rollkonflikter är ofrånkomliga och önskvärda.

Även om således dessa rollkonflikter är naturliga och riktiga myndigheterna emellan, kan de föranleda spänningar inom statskontoret och skapa otillfredsställande arbetsförhållanden för statskontorets tjänstemän.

Statskontoret kan medverka i projekt på olika sätt. Verket kan ha hela eller en del av ledningsansvaret för projektet. Detta utövas i regel av en projektledning, som ofta i sin tur är underställd en styr- eller ledningsgrupp. Verket kan också tillhandahålla personal för vissa specialistuppgifter i ett projekt. Verket kan också medverka till att utredningsresurserna i allmänhet blir tillräckliga för att projektet skall kunna genomföras. I de två sistnämnda fallen lämnar statskontoret kompetens- eller resursförstärkning till projekten och sakmyndigheten. I allmänhet deltar statskontoret med alla tre uppgifterna, dock olika klart markerade. Myndigheterna kan vara benägna att se statskontorets medverkan i projekt som ett sätt att kostnadsfritt kunna disponera kompetens och resurser. Har myndigheterna denna inställning och statskontorets tjänstemän i sitt arbete söker bevaka verkets myndig-

hetsansvar är det, som framgick tidigare, naturligt att konflikter kan uppstå.

Statskontoret och dess tjänstemän utsätts för ett tryck i den miljö där de arbetar. Effekten härav kan bli att statskontorets tjänstemän efter hand antar de värderingar som finns vid myndigheten i fråga om t. ex. synen på utredningsarbetets bedrivande, synen på de grundläggande problemen på sakområdet, lämpliga analysmetoder. Sker en sådan värdeassimilering begränsas konflikterna i samarbetet med myndigheten. I stället kan konflikter uppkomma med andra grupper inom statskontoret. Vidare kan statskontorets möjligheter att fullgöra sin myndighetsroll urholkas.

Om statskontorets tjänstemän söker slå vakt om de uppgifter och de intressen verket skall företräda och således stå emot trycket från sakansvarig myndighet kan svårigheter uppstå att genomföra projektet på avsedd tid. Konflikter kan lätt uppkomma mellan statskontorstjänstemän som utövar ledningsuppgifter och sådana som arbetar med sakfrågor i projekten. Den förra gruppen kan ha en benägenhet att fästa särskilt avseende vid projektarbetets planenliga framåtskridande. Andra tjänstemän kan fästa större avseende vid att sakfrågorna får en lösning som svarar mot statskontorets antagna intressen.

Projekt som avser en myndighet kan i större eller mindre grad beröra även andra statliga myndigheter. Därvid kan frågan uppkomma om statskontoret vid utformningen av förslaget skall låta sig vägledas av "myndighetsnyttan" eller av den något vidare "statsnyttan". Detta kan sägas vara en samordningsaspekt. I allmänhet torde varje vidgning av målet för projektet göra detta mer komplicerat. Tidsplanen och kostnaderna påverkas. Det kan därför ofta vara naturligt att vid myndighetsinriktade projekt söka göra en relativt snäv avgränsning av den verksamhet som skall beaktas i arbetet. Statsnyttespekten kan lättare och mer naturligt tillgodoses i horisontella projekt, dvs. projekt avseende funktioner som är gemensamma för flera myndigheter. I första hand torde det få ankomma på uppdragsgivaren att i direktiven ange vilken kalkylgräns som gäller.

Statskontorets strävan att utöva sitt myndighetsansvar måste givetvis ske med beaktande av möjligheterna till ett fungerande samarbete med myndigheterna. Detta kan leda till att statskontoret inte hävdar sin uppfattning så långt som verket i och för sig skulle ha skäl att göra. Dessa avvägningar kan leda till interna konflikter i statskontoret. Tveksamhet om verkets roll kan uppkomma.

Förändringsarbete består till inte oväsentlig del av att hantera konflikter mellan olika intressenter. Rollkonflikter mellan sakansvarig myndighet och statskontoret är naturliga, positiva och oundvikliga. Konflikter kan uppkomma inom statskontoret under projektarbete. Sådana konflikter försvagar verket. De kan bero på att innebörden av verkets roll tolkas olika. Interna konflikter bör kunna begränsas genom att statskontorets roll och uppgifter klarare definieras. Utredningen överväger detta närmare.

Det sätt på vilket statskontorets roll definieras kan påverka formerna för projektledning, nivån på den personal som sätts in, tidsplaneringen i projekten, projektorganisationen och resursinsatsens storlek. Även dessa frågor övervägs närmare.

#### 4.4.6 *Myndighets- resp. konsultroll*

I de föregående avsnitten har diskuterats olika avvägningsproblem och rollkonflikter som kan uppkomma i rationaliseringsarbetet. Dessa har i regel varit olika utslag av en och samma oklarhet i statskontorets uppgifter och roll, nämligen frågan om statskontoret kan verka inte bara med myndighetsansvar utan även verka i en konsultliknande relation till myndigheterna.

Konflikter mellan sakansvariga myndigheter och statskontoret när detta företräder sin egen myndighetsroll, dvs. att vara central förvaltningsmyndighet för rationalisering, är naturliga och önskvärda och kan inte undvikas. Konflikterna kan emellertid försvåra utredningsarbete och leda till att resultatet blir mindre tillfredsställande. Konflikten skulle i och för sig kunna elimineras och arbetsförutsättningarna förbättras om statskontoret mer intog en konsultroll och således underordnade sig den sakansvariga myndighetens vilja. Motivet för att ha ett sådant rationaliseringsorgan i form av anslagsfinansierad myndighet är dock svagt.

De konflikter som finns mellan myndigheter som företräder skilda intressen uppkommer även mellan tjänstemän från de två myndigheterna som tillsammans skall genomföra en rationaliseringsutredning.

Olika tolkningar av statskontorets roll inom verket, inom projektgrupper och mellan tjänstemän i verket kan som tidigare har sagts leda till interna konflikter. Sådant försvagar verket. Det är därför viktigt att statskontorets uppgifter allmänt och i varje projekt klart anges.

Frågan om statskontoret skall uppträda som bärare av en myndighetsroll eller fungera som konsult är gammal. F. n. synes någon helt entydig uppfattning inte föreligga i denna fråga. Detta skapar oklarhet hos myndigheterna och osäkerhet hos statskontorets tjänstemän. Ett ställningstagande till denna fråga har inte enbart formell betydelse utan påverkar på ett avgörande sätt val av uppdragsgivare, val av projekt, form för deltagande i projekt, projektledning, resursinsats m. m. Denna fråga övervägs därför närmare av utredningen.

## 4.5 *Anskaffning av datamaskiner m. m.*

I instruktionen till statskontoret anges att verket skall samordna anskaffning av datamaskiner inom statsförvaltningen. Affärsverken undantas i annan ordning från denna samordning. Sett ur regeringens perspektiv blir resultatet av statskontorets åtgärder på detta område en samordning av anskaffning av datamaskiner. För statskontorets del är det dock frågan om en verkställighetsuppgift, en förvaltningsuppgift, där besluten har centraliserats till statskontoret. En samordningsuppgift skulle föreligga om anskaffningen var decentraliserad till myndigheterna. Statskontorets uppgift att samordna utnyttjandet av datamaskiner inom statsförvaltningen är däremot en uppgift med samordningskaraktär för verket.

I detta avsnitt behandlas avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga mellan uppgiften att anskaffa datamaskiner och uppgiften att utföra rationaliseringsutredningar. Vidare behandlas avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga mellan uppgiften att samordna utnyttjandet

av datamaskiner och uppgiften att utföra rationaliseringsutredningar. Slutligen behandlas också avvägningsproblem och rollkonflikter mellan uppgiften att anskaffa datamaskiner och uppgiften att samordna utnyttjandet av utrustning m. m.

#### 4.5.1 Rationaliseringsutredande och anskaffning av datamaskiner

Något mindre än hälften av statskontorets rationaliseringsprojekt utgörs av ADB-utredningar, dvs. projekt där ADB i relativt stor omfattning används som metod för att åstadkomma avsedd rationalisering på ett visst område. Det betyder att dessa projekt kommer att ställa anspråk på ADB-kapacitet när de så småningom genomförs. Sådana rationaliseringsutredningar påverkar därmed förutsättningarna för statskontorets uppgift att bl. a. anskaffa datamaskiner.

Under utrednings- och utvecklingsarbetets gång preciseras i projekten bl. a. ADB-systemets uppgifter, ambitionsnivå, funktionssätt, systemstruktur, servicenivå, bearbetningsvolym, transaktionsfrekvenser och lagringsvolym. Preciseringarna kan avse introduktionskedet och en mer långsiktig utveckling. Alla dessa förutsättningar har en styrande effekt på dimensioneringen och valet av den maskinutrustning som skall anskaffas. De ställningstaganden som görs under utrednings- och utvecklingsskedena kan därför på ett avgörande sätt påverka valet av maskinutrustning.

I sammanhanget bör nämnas att ADB och ADB-utrustning nu har tagits i bruk på många håll inom statsförvaltningen. Successivt kommer en allt större del av anskaffningen av ADB-utrustning att avse ersättning eller utbyggnad av befintlig utrustning.

I anskaffningen av datamaskiner ingår ett antal olika aktiviteter. Dessa utgörs av behovs- och kravanalys, kravspecifikation, offertutformning, utvärdering, avtalsförhandlingar, beslut om upphandling och leveransprov. Själva upphandlingen är således en del av anskaffningen. Några av arbetsmomenten beskrivs i det följande.

Behovs- och kravanalys innebär att behoven och kraven på ADB-bearbetning som systemet ställer utreds. I syfte att specificera ADB-utrustningens egenskaper görs en bedömning av bl. a. register- och programvolym och av olika delsystems driftfrekvens. En grov kostnadskalkyl och beräkning av kapacitetskraven görs.

Kravspecifikationen utarbetas i samverkan med myndigheten. Kravspecifikationen är avsedd att styra leverantörernas offertutformning, så att man får ett jämförbart material att bearbeta. Strävan är att särskilt ange vissa baskrav.

Under värderingen jämförs de inkomna offerterna på grundval av kravspecifikationen. Om kraven har uppfattats olika av anbudsgivarna görs så långt möjligt en normering av de olika offerterna för att åstadkomma jämförbarhet. Offerter som inte uppfyller baskraven, eller som avviker kraftigt i pris, gallras ut.

Normalt sker avtalsförhandlingar med en eller flera leverantörer inom ramen för utvärderingen. Därvid utformas ett förslag till avtal som reglerar de affärsrättsliga villkoren mellan statskontoret och leverantören.

Utvärderingen dokumenteras som regel i en rapport som utmynnar i en

rekommendation av leverantör. Rapporten utgör underlag för statskontorets beslut om upphandling. Det är praxis att beslutet sker efter samråd med användarmyndigheten. Statskontoret underställer ärenden om anskaffning som överstiger 300 000 kr. regeringens prövning.

Av beskrivningen har framgått den stora betydelse kravspecifikationen har för de olika momenten i anskaffningen och för det slutliga beslutet om val av viss ADB-utrustning. Det betyder också att de kravpreciseringar som ofrånkomligen måste göras i ADB-utredningar där statskontoret i större eller mindre grad medverkar, verkar kraftigt styrande för upphandlingen. Enstaka krav kan påverka kostnaderna eller urvalet av tänkbara leverantörer. I många fall är emellertid kraven och behoven så oklart formulerade att den första åtgärden för anskaffningsansvariga blir att utreda dessa närmare och göra en kravspecifikation.

Statskontorets ställningstaganden i ADB-utredningar kan innebära krav på ADB-utrustning som i anskaffningsansvarigas tycke leder till onödigt kostsam utrustning. En rollkonflikt föreligger då mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att anskaffa datamaskiner.

Av betydelse för bedömningen av rollkonflikter är hur anskaffningens uppgifter definieras. Ingår i uppgiften att i samband med framtagning av anbudsunderlag pröva de ställningstaganden som tidigare har gjorts? Skall behovet av systemet eller delar därav prövas? Skall ambitionsnivån i fråga om datorstöd i stort granskas? Skall anspråken på bearbetnings- och lagringsvolymerna prövas? Skall systemets tillväxttakt bedömas på nytt?

Om man är benägen att svara ja på någon av dessa frågor är det uppenbart att konflikter kan uppstå mellan den systemutvecklande uppgiften och anskaffningen. Är man däremot av den mening att anskaffningen i första hand skall ske mot givna förutsättningar och endast syfta till tekniskt och ekonomiskt goda lösningar på maskinfrågorna på de villkor som de för utrednings- och utvecklingsarbetet ansvariga ger, bör konfliktriskerna vara små.

Den vidare definitionen av vad som ingår i uppgiften att anskaffa ADB-utrustning har hittills varit ett riktmärke för dem inom statskontoret som har svarat för denna uppgift. Denna vida tolkning har medfört att en samordning av den statliga ADB-verksamheten av även annat än rent upphandlingsmässigt slag har kommit till stånd under många år.

Under åtskilliga år torde anskaffningsverksamheten ha fått ägna avsevärda resurser åt att ur ett oklart behovsunderlag härleda konkreta krav på maskinutrustningen. Detta har särskilt gällt när myndigheter själva har anmält behov av datamaskinutrustning utan att statskontoret tidigare har deltagit i utformningen av systemen. I de fall då statskontoret har utfört ADB-utredningar eller har medverkat i sådana är kraven regelmässigt mera preciserade.

Under senare år har ambitionsnivån i anskaffningen höjts och inefattar nu uttryckligen en prövning av systemens krav på resurser. Regeringens uppdrag i april 1977 till statskontoret att söka begränsa och senarelägga anskaffningen har gett dem som svarar för anskaffningen skyldighet att ifrågasätta förutsättningarna. Konflikterna inom statskontoret kan därvid tendera att öka i de fall verket deltar även i utrednings- och utvecklingsarbetet.

Den konfliktrisk som kan föreligga mellan den systemutredande verksamheten och anskaffningen av ADB-utrustning kan lösas om det sägs ifrån att anskaffningen i allt väsentligt skall avse en tekniskt och ekonomiskt korrekt upphandling och inte innehålla prövning av angivna förutsättningar. Man går då emellertid miste om ett värdefullt moment i den nuvarande prövningen.

När upphandlingen avser ersättning och utbyggnad av befintliga system måste en viss prövning av behoven ingå. Denna skapar emellertid endast konflikter mellan statskontoret och andra myndigheter. Statskontoret förutsätts nämligen inte svara för driften av något färdigt system. Någon rollkonflikt för statskontoret uppkommer därmed inte.

Föreliggande konfliktrisker inom statskontoret skulle kunna förebyggas om kontakter förekom mellan de tjänstemän vid statskontoret som ägnar sig åt utredningsverksamhet och de som ägnar sig åt anskaffning av datamaskiner. År 1977 genomfördes inom statskontoret en översyn av upphandlingsverksamheten avseende datorutrustning. Därvid framkom att kontakterna mellan den utredande verksamheten och upphandlingen var begränsade. Vidare ansågs att det samarbete som förekom i anslutning till vissa ADB-utredningar var sporadiskt och personbundet. Det konstaterades dessutom att övergången av personal mellan upphandlingsverksamhet och utredningsverksamhet var relativt begränsad. Upphandlingen av datamaskiner var därför en från övrig verksamhet vid statskontoret relativt klart avgränsad verksamhet. Åtgärder som vidtogs med anledning av översynen kan bedömas i viss mån ha främjat kontakterna mellan upphandlingen och utredningsverksamheten.

Enligt utredningens mening föreligger en rollkonflikt mellan statskontorets ADB-utredande uppgift och verkets uppgift att anskaffa datamaskiner. Olika lösningar är tänkbara. De åtgärder som har redovisats i prop. 1978/79:121 om användning av ADB i statsförvaltningen, bl. a. den beslutsgång m. m. som följer med den handläggningsordning som skall tillämpas för större eller viktigare ADB-system, kan komma att påverka förutsättningarna för upphandlingsverksamheten. Utredningen överväger därför närmare hur föreliggande rollkonflikter kan lösas under delvis nya förutsättningar.

#### 4.5.2 Rationaliseringsutredande och samordning av utnyttjandet av datamaskiner

I instruktionen till statskontoret anges att verket skall samordna utnyttjandet av datamaskiner inom statsförvaltningen. I rationaliseringsförordningen föreskrivs att myndigheter skall samråda med statskontoret i fråga som avser anlåtande av privat servicebyrå för drift av ADB-system. Statskontoret skall därvid undersöka om driften med fördel kan förläggas till statlig datamaskincentral.

Syftet med statskontorets uppgifter på detta område är att man inom statsförvaltningen skall nå ett så högt och jämnt utnyttjande som möjligt av befintlig datamaskinutrustning. Om kapacitetsutnyttjandet vid befintlig utrustning kan höjas kan man i vart fall för en tid uppskjuta anskaffning av ytterligare utrustning och därmed förenade investeringar. De totala drift-

kostnaderna kan dessutom i många fall bli lägre om kapacitetsutnyttjandet kan höjas.

Behovet av ökad datamaskinkapacitet på ett håll i statsförvaltningen kan tillgodoses på i princip tre sätt. Dessa innebär att

- ytterligare utrustning köps eller hyrs
- bearbetningskapacitet hyrs vid en privat servicebyrå
- befintlig statlig utrustning på ett annat håll används i högre grad.

Det ingår i statskontorets uppgifter att göra erforderliga avvägningar mellan dessa moteder. I detta avsnitt diskuteras de rollkonflikter som kan föreligga mellan rationaliseringsutredande och uppgiften att samordna utnyttjandet av befintlig datamaskinkapacitet. I nästa avsnitt behandlas de rollkonflikter som kan föreligga vid valet mellan dessa tre former att tillgodose ett utökat behov av datamaskinkapacitet.

Tidigare beskrevs de rollkonflikter som kan uppkomma mellan rationaliseringsutredande och anskaffning av datamaskiner. Dessa betingades i allt väsentligt av att kraven på ADB-utrustningen fastställs successivt i utredningsarbetet. Därigenom inskränks handlingsfriheten vad gäller val av utrustning i samband med upphandlingen. Motsvarande gäller för statskontorets möjligheter att främja ett högt kapacitetsutnyttjande av befintlig utrustning m. m.

Under utredningsarbetets gång tas successivt ställning till bl. a. systemstruktur, servicenivå och bearbetningsfrekvenser. Systemens egenskaper i dessa avseenden har stor betydelse för möjligheterna att kunna förlägga driften av systemet till en befintlig installation. I praktiken torde det vara så att det redan ganska tidigt i systemutvecklingen avgörs om systemet skall drivas på en egen anläggning eller om befintlig utrustning skall användas. Dessutom torde man i sistnämnda fall under senare delen av systemutvecklingen bedriva utvecklingen med sikte på att en viss ADB-installation skall användas för driften. Ofta deltar personal från den avsedda driftenheten i systemutvecklingsarbetet för att anpassa systemet till maskin- och programvarans egenskaper samt för att lära sig systemet och därmed underlätta övergången till driftfasen. Dessa förhållanden belyses bl. a. i A-modellen, en av statskontoret, DAFA och Statskonsult AB utformad modell för beslutsgång och ansvarsfördelning vid utveckling och drift av ADB-system.

Detta innebär att det i allmänhet finns ganska små möjligheter att välja mellan olika sätt att tillgodose ett systems datamaskinkapacitet när detta väl är färdigutvecklat. Om statskontoret verkligen skall kunna samordna utnyttjandet av datamaskiner i statsförvaltningen måste härför ansvariga få tillfälle att lämna synpunkter på ett tidigt skede i systemutvecklingsprocessen.

Det kan tänkas att statskontoret har deltagit i en utveckling av ADB-system vars drift har förutsatts ske vid en ny dator av särskild typ. Om det i samband med förberedelserna för upphandling visar sig att det är ekonomiskt fördelaktigt att utnyttja en befintlig dator om vissa jämkningar görs i kraven så föreligger en rollkonflikt. Detta kan emellertid också ses som en avvägningsfråga mellan prestationer och kostnader för systemet.

En annan typ av rollkonflikt kan uppstå om ett utvecklat system skulle

ha en sådan systemstruktur m. m. att det förutsätter en decentraliserad driftlösning med många smådatorer, när det måhända vore driftekonomiskt fördelaktigt att ha en centraliserad lösning som kunde utnyttja befintlig kapacitet.

Föreliggande konfliktrisker skulle kunna förebyggas om omfattande kontakter förekom mellan de tjänstemän vid statskontoret som ägnar sig åt utredningsverksamhet och de som svarar för samordningen av utnyttjandet av statens datamaskiner.

Enligt utredningens mening föreligger en rollkonflikt mellan statskontorets ADB-utredande uppgift och verkets uppgift att samordna utnyttjandet av datamaskiner i statsförvaltningen. Olika lösningar är tänkbara.

I sammanhanget kan erinras om att regeringen i prop. 1978/79: 121 uttalar sig för att datordrift som är av större omfattning i första hand skall ske för varje verksamhet eller ADB-system för sig, dvs. myndighetsspecifik drift. Vidare bör centraliserade lösningar undvikas. I propositionen pekas också på att smådatorer inom en snar framtid torde vara de bästa alternativen när det gäller avgränsade och i stort sett oföränderliga uppgifter av mindre omfattning. Behovet av samordning bortfaller inte på grund av att gemensamt utnyttjande av utrustning och driftresurser torde bli mindre vanligt i framtiden. Samordningen kan i vissa avseenden däremot få en ändrad inriktning.

Härtill kommer att datorutrustningen har blivit relativt sett allt billigare medan personal har blivit allt dyrare. Detta kan motivera viss maskinell överkapacitet om därmed kostnadskrävande samordningsansträngningar kan undvikas.

Utredningen överväger närmare det framtida behovet av samordning av utnyttjandet av statens datamaskiner samt i vilka organisatoriska former erforderlig samordning bör genomföras.

#### 4.5.3 *Anskaffning av datamaskiner och samordning av dessas utnyttjande*

Statskontoret skall anskaffa och avyttra ADB-utrustning och samordna utnyttjandet av befintlig utrustning. En konflikt kan tänkas föreligga mellan att anskaffa ytterligare utrustning och att utnyttja befintlig utrustning. I sådana sammanhang görs ekonomiska kalkyler och överväganden. Görs kalkylerna något så när riktigt bör det inte vara en rollkonflikt. Om det finns kvalitativa inslag i kalkylerna kan det möjligen bli avvägningsproblem av en art som är vanlig inom offentlig verksamhet.

Man kan dock lätt föreställa sig att statskontoret råkar i konflikt med en ADB-användande myndighet i dessa frågor. Myndigheten kan eftersträva att nå en hög servicenivå m. m. genom att anskaffa en egen dator eller kraftigt utöka kapaciteten hos en befintlig egen anläggning. Statskontoret kan däremot hävda att den föreslagna servicenivån är omotiverat hög och att ett rimligt behov kan tillgodoses med befintlig utrustning eller med en blygsammare utbyggnad än vad myndigheten önskar. Detta är emellertid inte en rollkonflikt för statskontoret. Situationen är ett uttryck för att myndigheterna i detta sammanhang spelar två skilda roller.

Förutsättningarna för och behovet av att samordna utnyttjandet av statens datamaskiner påverkas av den typ av utrustning som anskaffas. Väljer man att anskaffa stora datamaskiner och att dit förlägga driften av något eller några stora system är risken stor att oekonomisk överkapacitet uppstår under vissa perioder. Detta förfaringssätt har av tekniska och ekonomiska skäl hittills varit vanligt. Det har ofta varit lämpligt att till en befintlig datoranläggning även förlägga bearbetningen av ett antal mindre system som kanske har en annan kapacitetsprofil än de större systemen. Belastningen har därmed kunnat utjämnas med ekonomiskt gynnsamma resultat. Vid detta förfarande kan driften av de mindre systemen flyttas bort när bearbetningen av huvudsystemen börjar närma sig kapacitetstaket. Så länge anskaffningen inriktas på större maskiner uppstår således ett markerat behov av att samordna utnyttjandet av ADB-utrustningen m. m.

Väljer man i stället att för de olika systemen anskaffa avpassade, mindre datorer blir förutsättningarna för och behovet av samordning av maskinutnyttjande mindre. Omfattningen av den överkapacitet som det kan vara ekonomiskt att utnyttja blir begränsad. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen har gjort det möjligt att i allt högre grad följa sistnämnda strategi.

Inriktningen vid val mellan stora eller mindre datamaskiner påverkar således möjligheterna till och angelägenheten av samordning i form av gemensamt utnyttjande av utrustning. Detta kan emellertid inte ses som en rollkonflikt utan det är i stället fråga om en avvägningsfråga där i första hand ekonomiska faktorer är avgörande. Problemen bör därför till stor del kunna lösas med goda kalkylmetoder. De allmänna riktlinjer för organisation av datordriften (driftstrukturer m. m.) som regeringen har uttalat sig för i propositionen 1978/79:121 innebär att utvecklingen torde gå mot ökad användning av mindre datorer. De avvägningsproblem av här berörd typ som f. n. kan finnas på detta område torde därför successivt bli allt mindre.

Sammanfattningsvis menar därför utredningen att det inte föreligger några egentliga rollkonflikter mellan statskontorets uppgifter att anskaffa datamaskiner resp. att samordna utnyttjandet av datamaskiner. Däremot kan det finnas avvägningsproblem. Dessa är emellertid sådana som bör kunna lösas genom förbättrade kalkylmetoder och allmänna datapolitiska ställningstaganden av regeringen.

## 4.6 Metodförbättring

### 4.6.1 *Bakgrund*

De resultat som uppnås i rationaliseringsutredningar och i upphandlingen av datamaskiner beror i viss mån på de metoder som statskontoret använder i sitt arbete. Förbättring av de metoder som används kan därför bidra till att rationaliseringsarbetet kan bedrivas effektivare. Statskontoret har inte en uttrycklig instruktionsenlig uppgift att ägna sig åt metodförbättringsarbete, men sådan verksamhet förekommer ändå vid verket.

Metodförbättring innebär bl. a. att metoder anpassas för användning i statsförvaltningen, vidareutveckling sker av tidigare insatser och att i enstaka fall särskilda metoder utformas. Nyutveckling av särskilda metoder före-

kommer knappast vid statskontoret. Metodförbättring kan ske i olika sammanhang. Dessa är av betydelse för styrningen av omfattningen och inriktningen av metodförbättringsarbetet samt för spridningen av resultaten av metodarbetet. Tre former av metodförbättringsarbete beskrivs i det följande.

#### 4.6.2 Olika former av metodarbete

I rationaliserings- och ADB-arbete kan problem sökas och lösas med olika metoder. Problemen är i regel inte av en enkel och väldefinierad natur och lösningarna kan inte vara av standardiserade slag. Individuella lösningar måste utformas på de problem som i regel alltid har några unika drag. Det är därför också naturligt och ofrånkomligt att det i de olika *rationaliseringsprojekten* ingår moment av metodförbättring. Detta metodarbete initieras inom projektet. Det innebär att denna typ av metodförbättring är i hög grad efterfrågestyrd till sin omfattning och inriktning och att resultaten direkt kommer till användning. Omfattningen av och kostnaderna för denna typ av metodarbete vid statskontoret kan av naturliga skäl inte urskiljas. Verksamheten är nämligen en integrerad del av de olika rationaliseringsprojekten. Även om metodförbättring sker i denna form kan resultaten självfallet vara värda att spridas inom statsförvaltningen.

Metodutveckling med ett något vidare syfte förekommer också. I rationaliseringsarbetet finns svårigheter och problem som i större eller mindre grad är gemensamma för många projekt. Som exempel kan nämnas problem avseende projektadministration, kalkylering och tillämpningar av olika tekniker i rationaliseringsarbetet. Behovet av sådan metodförbättring upptäcks i anslutning till projektarbete eller i den projektadministrativa verksamheten. Behovet kan även ha annat ursprung. Sådan metodförbättring avses i första hand komma till nytta inom den verksamhet som *den egna organisationen* bedriver. För denna typ av metodarbete finns det således också en efterfrågestyrning vad gäller omfattning och inriktning, även om den är svagare än för metodförbättring i direkt anslutning till projektarbete. Formerna för att fånga upp dessa problem och för att sprida erfarenheter av prövade metoder kan behöva utvecklas.

Omfattningen av och kostnaderna för denna typ av metodarbete som avses komma till användning i flera av statskontorets egna projekt kan f. n. inte särredovisas i förhållande till annat metodarbete. På motsvarande sätt motiverad metodförbättring bedrivs även vid FRI, DAFA och Statskonsult AB. Omfattningen motsvarar ungefär 3 %, 3 % resp. 2 % av omslutningen vid resp. institution.

En tredje form av metodarbete kan också förekomma. Den har inte till primärt syfte att lösa problem i ett bestämt projekt och inte heller att kunna underlätta arbetet enbart i statskontorets rationaliseringsverksamhet. Syftet är i stället att *stödja alla inom statsförvaltningen* som kommer i kontakt med problem av viss typ. Exempel på metodförbättring av detta slag är A-modellen, O-modellen, Databasnätmetodik, säkerhetsprojektet och SERVI-datas handledning för ADB-drift m. m. Uppslag till metodarbete av detta slag kan framkomma vid kontakter med myndigheter som begär råd från stats-

kontoret. Idéer för denna typ av metodförbättring kan även framkomma inom statskontoret. Efterfrågestyrningen är svag för sådant metodarbete. Det är också osäkert i vilken utsträckning som resultaten är användbara och verkligen kommer till användning. Formerna för att fånga upp behov av metodarbete av detta slag behöver utvecklas. Detta gäller även sätten att sprida resultaten.

I prop. 1978/79:121 berörs frågor om metodstöd m. m. på ADB-området i statsförvaltningen. Därvid uttalas bl. a. att det centralt bedrivna metodarbetet till stor del bör ske i anslutning till konkret verksamhet, dvs. probleminriktat utvecklingsarbete inom enskilda myndigheter och projekt resp. datordrift vid befintliga datacentraler. I propositionen anförs också att regeringen avser att uppdraga åt de centrala rationaliseringsorganen att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för den centrala metodutvecklingen. Ett sådant uppdrag lämnades den 28 juni 1979 till statskontoret och FRI.

Omfattningen och kostnaden vid statskontoret för den typ av metodförbättring som avses kunna komma till användning inom hela statsförvaltningen kan f. n. inte särredovisas i förhållande till annat metodarbete. Någon på motsvarande sätt motiverad metodutveckling förekommer inte vid FRI, DAFA eller Statskonsult AB.

Däremot kan ganska säkra bedömningar göras av de samlade resursinsatserna för dels metodarbete som i första hand avses komma till användning i den egna organisationens arbete i flera projekt, dels metodarbete som avses vara till nytta för alla som inom statsförvaltningen möter ett bestämt problem. Kostnaderna för detta arbete, inkl. de utvecklingsinsatser som görs inom ramen för driftuppföljning, kan beräknas ha uppgått till 5 milj. kr. under budgetåret 1977/78. Detta motsvarade 7,5 % av statskontorets omslutning. Insatsen med egen personal motsvarade 25 personår. Konsultinsatser köptes för omkring 1 milj. kr.

#### *4.6.3 Rollkonflikter och avvägningsproblem i metodarbetet*

Mot bakgrund av denna beskrivning av metodförbättringsverksamheten vid statskontoret diskuteras om rollkonflikter och avvägningsproblem i förhållande till annan verksamhet vid statskontoret kan förekomma.

De olika rationaliseringsprojekt som statskontoret medverkar i har initierats av regeringen, kommittéer eller myndigheter. Omkring 85 % av projektvolymen sker på uppdrag av dessa instanser. Metodförbättring, som också kan bedrivas i projektform, initieras internt inom statskontoret. Dessa projekt m. m. svarar för mindre än 10 % av projektvolymen. Detta förhållande kan tänkas inrymma avvägningsproblem.

När statskontoret utför eller medverkar i ett rationaliseringsprojekt som initierats av utomstående, måste statskontoret beakta de villkor som gäller i fråga om kvalitet och tidpunkt när projektet skall vara klart. Om oförutsedda svårigheter uppkommer i projekten och dessa kommer i tidsnöd, kan statskontoret bli benäget att prioritera tillgängliga resurser för medverkan i uppdrag lämnade av andra framför arbete i metodprojekt m. m. som har initierats internt. Innebörden härav är att omfattningen av metodarbetet kan bli mindre än vad som från andra synpunkter vore önskvärt. Hur givna resurser

fördelas mellan arbete i rationaliseringsprojekt resp. metodförbättringsprojekt m. m. kan sägas vara ett avvägningsproblem. Problemet är aktuellt såväl i planerings-, budgeterings- som i genomförandefasen. I planeringsfasen är det i första hand en fråga om att värdera avkastningen på insatser av de två slagen. I genomförandefasen är det snarare frågan om att prioritera färdigtidpunkten för olika projekt.

De avvägningsproblem som här har berörts påverkar de tre formerna av metodarbete i olika grad.

Metodarbete som sker som ett led i rationaliseringsprojekten torde knappast påverkas. Den metodförbättring som behövs för att ett projekt skall kunna ges en tillfredsställande lösning får förutsättas alltid komma till stånd. Däremot blir måhända dokumentationen ofullständig om projektet arbetar under resurs- och tidsnöd. Detta kan negativt påverka förutsättningarna att sprida erfarenheter.

Metodförbättring som drivs med syfte att lösa problem som är gemensamma för flera projekt inom statskontoret kan påverkas mera av här berört avvägningsproblem. När statskontoret planerar sin verksamhet inför ett budgetår är en avsevärd del av resurserna ännu inte disponerade för projekt. Det är möjligt att detta bidrar till att en relativt stor volym metodarbete planeras. I detta skede råder det ju knappast någon resurskonkurrens. När verksamheten genomförs tillkommer nya projekt utifrån och andra projekt kräver större resurser. Genomförandeskedet kännetecknas därför ofta av resursknapphet. Metodarbete av här avsedd typ torde därmed få mindre omfattning än vad som ursprungligen planerades. Om den får en omfattning som innebär en olämplig avvägning mellan tillämpat arbete och metodarbete är dock svårt att bedöma.

Det kan antas att metodförbättring som syftar till att stödja avnämare inom hela statsförvaltningen påverkas särskilt starkt av de avvägningsproblem som uppkommer i planerings- resp. genomförandeskedet. Effekterna är desamma som nämndes i föregående stycke. Detta gäller i vart fall om sådant metodarbete har initierats av statskontoret. Om metodprojektet bedrivs på uppdrag av utomstående torde sådan utvecklingsverksamhet inte påverkas kraftigare än andra projekt.

Enligt utredningens mening synes vissa avvägningsproblem kunna uppkomma när metodförbättring drivs i samma organisation som projektbundet rationaliseringsarbete. I planeringsskedet är det fråga om ett värderingsproblem, nämligen hur stor avkastning viss metodutveckling bedöms ge jämfört med olika rationaliseringsprojekt. I genomförandeskedet är det fråga om ett prioriteringsproblem, nämligen om projekt initierade av regeringen, kommittéer och myndigheter, för vilka ofta gäller fastställda tidsramar, skall ha företräde framför projekt som har initierats internt.

Av det föregående har framgått att metodarbete i många fall är en integrerad del av rationaliseringsprojekten. Flertalet projekt förutsätter större eller mindre inslag av metodarbete för att projekten skall kunna ges en tillfredsställande lösning. Det kan därför inte sägas råda en principiell rollkonflikt mellan metodförbättring och löpande rationaliseringsarbete. Förhållandet är snarare det motsatta. Av helt avgörande betydelse för metodarbetets värde är i vilken utsträckning som resultaten kommer till användning. Förutsättningarna för att resultaten skall komma till användning

gynnas av att metodarbetet bedrivs i anslutning till tillämpningsinriktat rationaliseringsarbete. Resultaten bör därmed få förankring i praktiska problem och dessutom kunna spridas åtminstone inom organisationen och på så sätt komma till användning.

Det avvägningsproblem som resurskonflikter i genomförandeskedet kan utgöra skulle i och för sig kunna lösas genom att metodförbättring som primärt avses komma till användning i mer än ett projekt m. m. förlades till en särskild organisation. Därmed skulle man dock förlora anknytning till det praktiska rationaliseringsarbetet, vilket skulle försvaga verklighetsförankringen och försvåra spridningen av resultaten. Andra lösningar får därför sökas på de avvägningsproblem som finns mellan metodarbete och tillämpningsinriktade rationaliseringsprojekt. Efterfrågestyrningen av metodförbättring som avses vara till nytta även utanför statskontoret bör förbättras. Den budget- och resursmässiga styrningen av hur arbetet med metoder planeras och genomförs bör förbättras. Den organisatoriska inplaceringen av metodarbetet m. m. bör prövas. Utredningen överväger närmare dessa frågor.

Metodarbete kan användas som instrument för samordning av rationaliserings- och ADB-verksamheten inom statsförvaltningen. Resultatet av metodförbättringen måste då ges en vid och systematisk spridning. I den mån metodlandvinningarna ges formen av råd eller anvisningar m. m. måste naturligtvis statskontoret följa dessa anvisningar när verket utför rationaliserings- eller ADB-projekt. Sker inte detta kan man inte vänta sig att andra projektansvariga m. fl. beaktar dem.

#### 4.7 Granskning

I statskontorets granskande uppgifter ingår att verket i olika former lämnar synpunkter på rationaliseringsförslag m. m. som har utformats av andra. Detta sker främst i form av yttranden över remisser från regeringen och samrådsyttranden till andra myndigheter. I avsnitt 3.5 lämnades en redovisning av remissverksamhetens omfattning. Verksamheten har så stor omfattning och betydelse för statskontoret att den inte är jämförbar med andra myndigheters remissverksamhet. Uppgiften anges inte särskilt i verkets instruktion.

Statskontoret lämnar årligen inemot 140 remissvar, varav omkring 100 till regeringen. Verket avslutar varje år omkring 30 rationaliseringsprojekt. Det förekommer att sådana projekts resultat ingår som mer eller mindre betydelsefulla delar i förslag som statskontoret anmodas yttra sig över. Det är uppenbart att en sådan situation kan innebära en rollkonflikt. Man torde få förutsätta att det är svårt för statskontoret att i ett yttrande avvika från ställningstaganden som verket har gjort under projektarbetet. Om statskontoret har medverkat i utformningen av en lösning kan man självfallet inte vänta sig att verket som granskande myndighet skall ha en annan, obunden synpunkt härpå.

Utredningar m. m. som statskontoret har haft huvudansvaret för remitteras självfallet inte till verket för yttrande.

Statskontorets medverkan i rationaliseringsutredningar m. m. som verket senare anmodas yttra sig över kan även vara av mindre omfattning. Statskontoret kan t. ex. ha biträtt en utredning eller en myndighet vid utformningen av förslaget, eller en del därav, men utredningen eller myndigheten har haft huvudansvaret. Statskontoret kan vidare ha lämnat råd vid utformningen av projektet.

En annan rollkonflikt kan förekomma mellan granskningsuppgifter som utförs vid olika tillfällen. Det är då fråga om granskningsinterna rollkonflikter eller jävssituationer.

Det förekommer att myndighet som på uppdrag av regeringen utför en rationaliseringsundersökning har ålagts att samråda med statskontoret. Myndigheter och kommittéer kan också på eget initiativ av olika skäl inhämta statskontorets synpunkter på ett förslag innan detta överlämnas till regeringen. När statskontoret i sådana fall bereder sitt ställningstagande genomförs en fullständig prövning av förslaget. Det är inte fråga om någon översiktlig eller preliminär granskning. Det innebär också att när myndigheters eller kommittéers förslag senare av regeringen remitteras till statskontoret för yttrande, har verket redan bundit sig för en viss inställning i frågan. Resultat vid granskningen av sakfrågan kan självfallet inte vara beroende av vilken instans som inhämtar synpunkterna.

Statskontoret och dess tjänstemän kan ha biträtt en kommitté eller en myndighet vid utformningen av ett system eller en organisation som ingår som en del i en reform. När verket senare yttrar sig över det samlade reformförslaget i samband med en remiss från regeringen, kan statskontoret göra en bedömning som avviker från kommitténs eller myndighetens förslag. Detta kan vara fallet om kommittén eller myndigheten inte har följt verkets förslag. Det är även möjligt att statskontorets bedömning ändras när helhetsbilden av ett reformförslag föreligger. Även i övrigt kan enligt statskontorets bedömning förutsättningarna för förslaget ha förändrats.

En del av de rollkonflikter och jävssituationer som ingår i granskningsuppgiften kan belysas siffermässigt. Under budgetåret 1977/78 besvarade statskontoret 103 st. remisser från regeringen av utredningsförslag m. m. I fråga om 86 st. av dessa hade statskontoret inte haft kontakt av nämnvärd omfattning med utredningsarbetet. I fråga om 17 st. av de remitterade utredningsförslagen m. m. hade statskontoret haft kontakter av olika slag med utredningsarbetet. Det kan röra sig om t. ex. allmän rådgivning, medverkan från statskontoret och medverkan från statskontoret med tjänstemän för olika uppgifter i projektarbetet. I sju av de 17 utredningarna som senare har remitterats till statskontoret, har verket medverkat i större omfattning. Det kan nämnas att statskontoret i ett fall avstått från att yttra sig.

En översiktlig studie antyder att det är dubbelt så vanligt att statskontoret helt eller huvudsakligen tillstyrker ett utredningsförslag som verket har haft mer än marginell kontakt med under utredningsfasen, än sådana som verket inte alls har haft kontakt med. Detta belyser i viss mån den rollkonflikt för individer och institutioner som föreligger mellan att utföra eller medverka i utredningsarbete och att därefter granska utredningsresultatet.

De rollkonflikter som nu har berörts kan sägas vara jävssituationer för statskontoret och dess tjänstemän. En möjlighet att lösa detta problem är att förslag vari statskontoret på ett eller annat sätt har medverkat inte

skulle granskas av verket. Detta skulle innebära att regeringen i vissa fall ginge miste om möjligheten att få förslag granskade av centralt rationaliseringsorgan om inte ett parallellt ämbetsverk till statskontoret inrättades. Detta torde vara omöjligt av kostnadsskäl. Det bör dock framhållas att RRV och FRI i viss mån har samma kompetens som statskontoret. Dessa två myndigheter skulle därför åtminstone i mer allmänna rationaliseringsfrågor kunna användas för remissyttranden när statskontoret befinner sig i en jävssituation.

En annan möjlighet är att statskontorets yttranden inte får beredas inom samma enhet eller av samma tjänstemän som tidigare deltagit i utredningsverksamheten. Detta innebär i stället att man inom verket bygger upp dubbla kompetenser. Inte heller detta är kostnadsmässigt möjligt. Det institutionella jävet skulle f. ö. kvarstå.

Statskontoret kan avstå från att lämna samråds- eller remissyttrande till en myndighet med hänvisning till att verket förutsätter att det av regeringen kommer att anmodas lämna remissyttrande. Det är också möjligt att verket verkligen lämnar samråds- eller remissyttrande till en myndighet eller kommitté och sedan avstår från att lämna remissyttrande till regeringen med hänvisning till sin tidigare befattning med ärendet.

Jävssituationer kan undvikas endast om statskontoret och dess tjänstemän i samma ärende inte har de två uppgifterna, nämligen att utreda och att yttra sig över samma förslag. Detta medför att uppgiften för statskontoret behöver definieras, antingen generellt eller projekt för projekt.

Faran med den typ av rollkonflikter som har behandlats i detta avsnitt är att berättigad kritik mot rationaliserings- och ADB-utredningar eller sådana delar av större reformer inte framkommer. Risk för dessa negativa effekter föreligger inte om statskontoret och en sakansvarig myndighet har olika meningar och redovisar dessa. Då belyses förslaget ur olika synvinklar.

Olika lösningar kan anvisas på de institutionella jävss Problemen. Dessa hänger nära samman med den roll regeringen anser att statskontoret bör ha i statsförvaltningen. Utredningen överväger därför närmare hur olika uppgifter och roller för statskontoret påverkar jävssituationen. Nu föreliggande oklarheter är skäl nog att förtydliga statskontorets uppgift med beaktande av regeringens behov av beslutsunderlag. Den prövning av större systemutvecklingsprojekt enligt den särskilda handläggningsordning som beskrivs i prop. 1978/79:121 medför dessutom ytterligare granskningsmoment för de centrala rationaliseringsorganen. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 6. Utredningen överväger särskilt hur denna granskning skall kunna genomföras utan att jävssituationer och rollkonflikter uppkommer.

## 4.8 Sammanfattning

I detta kapitel har utredningen analyserat avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga i statskontorets nuvarande verksamhet. Statskontorets uppgifter har diskuterats under sex rubriker, nämligen Initiativ, Samordning, Rationaliseringsutredningar, Anskaffning av datamaskiner m. m., Metodförbättring och Granskning. Analysen har syftat till att kartlägga prin-

cipliella och praktiska avvägningsproblem och rollkonflikter som negativt påverkar möjligheterna för statskontoret att fullgöra sina uppgifter. Resultatet av genomgången sammanfattas i det 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 regering 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. Samordningen är alltså extern till sin natur. Utredningen anser att statskontoret driver samordningen av rationaliseringsverksamheten i den civila statsförvaltningen med låg ambitionsnivå. Avvägningsproblem och rollkonflikter kan därför rimligen inte uppkomma i förhållande till verkets övriga uppgifter. Samordning bör 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*. Verksamheten utförs under olika former av deltagande från sakansvariga myndigheter. Utredningen har funnit att de avvägningsproblem och rollkonflikter som kan föreligga mellan rationaliseringsutredningar och statskontorets övriga uppgifter inte har negativa effekter på arbetet med rationaliseringsutredningar. Avvägningsproblemen och rollkonflikterna har däremot negativa effekter på övriga delar av statskontorets uppgifter och behandlas därför i avsnitten om Anskaffning av datamaskiner, Metodförbättring och Granskning. Det finns också ett antal avvägningsproblem och rollkonflikter som aktualiseras under arbetet med rationaliseringsutredningar.

Utredningen konstaterar att den oklara definition som statskontoret använder av begreppet effektivitet, målet för statskontorets verksamhet, inte lämnar mycket vägledning i rationaliseringsarbetet. Skilda måltolkningar kan leda till konflikter inom statskontoret och mellan statskontoret och sakansvariga myndigheter. Målet för statskontorets verksamhet bör förtydligas och anges i instruktionen för verket.

Utredningens utgångspunkt är att statskontoret deltar i rationaliseringsarbete m. m. om en tjänsteman vid verket deltar i ett arbete utan att vara tjänstledig från verket. Statskontoret är då medansvarigt för resultatet.

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

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 konstaterar att det i projektarbete kan uppstå konflikter mellan statskontoret och en sakansvarig myndighet. Detta är naturligt med hänsyn till att myndigheterna har olika roller och företräder olika intressen. Myndigheter kan vara benägna att se statskontorets medverkan i projekt i första hand som ett kompetens- eller resurstillskott. I projektarbetet kan trycket från en sakansvarig myndighet göra att arbetsförhållandena för statskontorets tjänstemän blir svåra. Det kan då ligga nära till hands att inta en konsultliknande roll. Konflikter kan därmed uppkomma för statskontorets tjänstemän.

Utredningen anser att ställning måste tas till om verket uteslutande skall uppträda i en myndighetsroll eller om verket även kan fungera som konsult. Det sätt på vilket statskontorets roll definieras blir av avgörande betydelse för de avvägningar som verket måste göra inför och i projektarbetet.

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

I något mindre än hälften av statskontorets rationaliseringsprojekt används ADB i relativt stor omfattning som metod för att åstadkomma avsedd rationalisering. Dessa projekt kommer att ställa anspråk på ADB-kapacitet när de så småningom genomförs. Sådana rationaliseringsutredningar påverkar därmed förutsättningarna för statskontorets uppgift att anskaffa datamaskiner. Under utredningsarbetets gång preciseras bl. a. ADB-systemets uppgifter, ambitionsnivå, funktionssätt, systemstruktur, servicenivå, bearbetningsformer, transaktionsfrekvenser och lagringsvolym. Alla dessa förutsättningar har en styrande effekt på anskaffningen av datamaskiner.

De ställningstaganden som görs 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. En rollkonflikt föreligger då mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att anskaffa datamaskiner. Utredningen överväger hur denna rollkonflikt kan lösas med beaktande av de delvis nya förutsättningar som de åtgärder medför som redovisas i prop. 1978/79:121, bl. a. handläggningsordningen för utveckling av större eller på annat sätt viktiga ADB-system.

Statskontoret har även till uppgift att samordna utnyttjandet av datamaskiner i statsförvaltningen. Syftet är att nå ett så högt och jämnt kapacitetsutnyttjande som möjligt. Investeringar kan därmed skjutas framåt i tiden och driftkostnaderna ofta bli lägre.

Ställningstaganden som görs under utredningsarbetets gång påverkar förutsättningarna för statskontoret att samordna utnyttjandet av befintliga datamaskiner m. m. I praktiken avgörs ganska tidigt i systemutvecklingen om systemet skall drivas på en egen anläggning eller om befintlig utrustning skall användas. Under senare delen av en systemutveckling drivs utveck-

lingen med sikte på att en viss ADB-installation skall användas för driften. Detta innebär att det i allmänhet finns ganska små möjligheter att välja mellan olika sätt att tillgodose ett systems behov av datamaskinkapacitet när systemet är färdigutvecklat.

En rollkonflikt kan därför föreligga mellan statskontorets rationaliseringsutredande uppgift och uppgiften att samordna utnyttjandet av statens datamaskiner. Utredningen överväger närmare vilket det framtida behovet av samordning av utnyttjandet av statens datamaskiner är bl. a. med beaktande av de åtgärder som förordas i prop. 1978/79:121, samt hur och i vilka organisatoriska former erforderlig samordning bör genomföras.

Utredningen diskuterar också om det föreligger avvägningsproblem eller rollkonflikter mellan statskontorets uppgift att anskaffa datamaskiner och uppgiften att samordna utnyttjandet av statens datamaskiner. Utredningen konstaterar att avvägningsproblem av ekonomisk karaktär kan föreligga men att dessa bör kunna lösas bl. a. med förbättrade kalkylmetoder.

Statskontoret bedriver viss *metodförbättring*. Verksamheten består av vidareutveckling och anpassning av metoder som utvecklats på annat håll. De resultat som uppnås i rationaliseringsarbetet och i upphandlingen av datamaskiner beror i viss mån på de metoder som används. Metodarbetet kan ha olika syften och bedrivs i olika former. Dessa är följande.

- Metodarbetet syftar till att lösa problem i ett visst projekt och sker integrerat i projektarbetet.
- Metodarbetet syftar till att lösa problem som förekommer inom flera projekt som den egna organisationen bedriver. Verksamheten bedrivs i särskild ordning.
- Metodarbetet syftar till att stödja alla inom statsförvaltningen som kommer i kontakt med problem av viss typ. Verksamheten bedrivs i särskild ordning.

Utredningen anser att det inte råder någon principiell rollkonflikt mellan metodförbättring och löpande rationaliseringsarbete. Förhållandet är snarare det motsatta. Av avgörande betydelse för metodarbetets värde är att resultaten sprids och kommer till användning. Metodförbättringen måste vara förankrad i praktiskt arbete. Däremot kan det föreligga avvägningsproblem. Både i planeringskedet 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. Utredningen överväger närmare hur efterfrågestyrningen av metodförbättring som inte sker i direkt anslutning till tillämpningsprojekten kan förbättras. Den organisatoriska inplaceringen av metodutveckling m. m. bör också prövas. Vidare behöver formerna för den budget- och resursmässiga styrningen av planering och genomförande 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 kan en rollkonflikt eller närmare bestämt en jävssituation uppkomma för verket och dess tjänstemän. En annan rollkonflikt kan föreligga mellan granskningsuppgifter som utförs

vid olika tillfällen. Kommittéer eller myndigheter kan på uppdrag eller på eget initiativ inhämta statskontorets synpunkter innan ett förslag överlämnas till regeringen. Samma förslag kan senare av regeringen remitteras till statskontoret för yttrande. Statskontorets bedömning av sakfrågan måste självfallet vara densamma vid de två tillfällena.

Med anledning av dessa rollkonflikter överväger utredningen hur olika uppgifter och roller för statskontoret påverkar de institutionella jävsproblemen.

## 5 Medbestämmande och rationalisering

### 5.1 Inledning

I utredningens direktiv anges att det kan finnas skäl att överväga om statskontorets uppgifter och roll kan behöva ändras som en följd av de förändringar som på senare år skett på arbetsrättens område. Bland dessa nämns tillkomsten av medbestämmandelagen (1976:580), MBL, medbestämmandeavtalet (1978-03-02) för det statliga arbetstagarområdet, MBA-S, och den ändrade organisationen av de statliga arbetsgivarfunktionerna. Dessutom bör nämnas lagen (1976:600) om offentlig anställning, LOA.

Rationaliseringsverksamheten och till den nära anknutna frågor har givits stort utrymme framför allt i MBA-S.

I detta kapitel görs inledningsvis en summering av MBL:s allmänna syfte och uppbyggnad. En genomgång görs av hur lagen kan påverka rationaliseringsarbetet i statsförvaltningen. Därvid behandlas även de särskilda regler som gäller för MBL:s tillämpning inom den offentliga sektorn.

I avsnitt 5.3 redogörs för sambanden mellan MBL och MBA-S varefter de delar av MBA-S som berör rationalisering diskuteras.

I avsnitt 5.4 delas rationaliseringsarbetet upp i ett antal faser. De olika faserna granskas med avseende på i vilken omfattning frågor kan uppkomma beträffande information, förhandling och avtal.

I avsnitt 5.5 lämnas vissa uppgifter om förhandlingsverksamheten m. m. Det görs som en inledning till avsnitt 5.6 och 5.7 som behandlar arbetsrättens påverkan på det rationaliseringsarbete som bedrivs vid myndighet och den rationaliseringsverksamhet som bedrivs av statskontoret.

Avslutningsvis behandlas vissa frågor om uppgiftsfördelningen mellan statens arbetsgivarverk (SAV) och statskontoret.

### 5.2 Medbestämmandelagen

MBL och LOA trädde båda i kraft den 1 januari 1977. Förarbetena och litteraturen om arbetsrättsreformen är omfattande. Här ges ingen bakgrunds-teckning eller sammanfattning av vad som skrivits tidigare. Framställningen koncentreras helt på avsnitt som gäller förutsättningarna för rationaliseringsarbete.

MBL äger tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbets-

tagare. Det allmänna syftet med MBL är att göra det möjligt för arbetstagararna att få inflytande över verksamheten på arbetsplatsen. Det betyder att de anställdas ställning i förhållande till arbetsgivaren skall stärkas. Inflytandet skall kunna vinnas genom förhandlingar och avtal. I 32 § MBL finns en regel som anger att kollektivavtal bör träffas om medbestämmanderätt för de anställda. Medbestämmandet utövas genom de anställdas fackliga organisationer.

Bland de föreskrifter som ingår i lagen och som är av särskild betydelse för att stärka möjligheterna till medbestämmande är, förutom rekommendationen om att teckna kollektivavtal i frågor rörande verksamheten på arbetsplatsen, framför allt införandet av en stärkt förhandlingsrätt och regler för en förbättrad information.

Förhandlingsrätten är framför allt reglerad i 10 § MBL. I 11 § regleras s. k. "primär förhandlingsskyldighet" för arbetsgivaren. Denna innebär att arbetsgivaren på eget initiativ måste förhandla med de fackliga organisationerna innan han fattar beslut om viktigare förändringar av verksamheten, t. ex. organisationsförändringar. Även vid viktigare förändringar för en enskild anställd, t. ex. omplacering, finns denna förhandlingsskyldighet. Arbetsgivaren har skyldighet att avvakta med beslut till dess förhandlingsskyldigheten fullgjorts om inte synnerliga skäl föranleder annat.

Enligt 12 § kan arbetstagarorganisation också påkalla förhandling innan arbetsgivaren fattar eller verkställer beslut som rör medlem av organisationen. I detta fall har arbetsgivaren skyldighet att skjuta upp sitt beslut till dess förhandlingsskyldigheten har fullgjorts om inte särskilda skäl föranleder annat.

Såväl arbetsgivare som arbetstagarorganisation har också enligt 10 § möjlighet att begära förhandling i fråga rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar utan att frågan står inför beslut eller för arbetsgivarens del inte faller inom skyldigheten att förhandla enligt 11 §.

Rätten att förhandla har i 19 § kompletterats med en skyldighet för arbetsgivaren att fortlöpande ge kollektivavtalsbunden arbetstagarorganisation översiktlig information bl. a. om hur verksamheten varit, hur den är och hur den bedöms bli.

MBL gäller hela arbetsmarknaden. När det gäller den offentliga sektorn har gällt förbud mot avtal i vissa i de tidigare stats- och kommunaltjänstemannalagarna angivna frågor. Dessa inskränkningar har med några undantag, t. ex. vissa frågor om anställning och anställnings upphörande som regleras i LOA, tagits bort. Viss försiktighet förutsätts dock när det gäller kollektivavtal om verksamheten inom den offentliga sektorn för att den politiska demokratin inte skall trädas för när. Statsministern erinrade också i propositionen (1975/76:105) med arbetsrättsformen att enighet rådde "mellan parterna på den offentliga arbetsmarknaden om att de anställdas särskilda intressen måste vika för det allmännas intresse att värna om den politiska demokratin sådan denna har bestämts främst genom regeringsformen och övriga grundlagar och genom kommunallagarna. Det står således oemotsagt att frågor om den offentliga verksamhetens mål, inriktning och omfattning skall avgöras genom beslut i offentligt rättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndighet."

Av detta skäl har det i propositionen (bil 2. sid. 150 ff.) angivits att möj-

ligheterna att sluta kollektivavtal bör begränsas i frågor som avser den offentliga verksamhetens mål, omfattning, inriktning och kvalitet samt den utåtriktade delen av myndighetsutövningens innehåll och förvaltningsförfarandet.

Innehållet i de undantagna områdena har inte helt kunnat klarläggas. Enligt det särskilda huvudavtalet (1976-11-29), SHA, har de centrala arbetsgivar- och arbetstagarparterna på den offentliga sektorn i fråga om sådana ämnen varom avtal får anses kunna kränka den politiska demokratin enats om att sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder. Part kan enligt SHA för prövning hänskjuta sådan fråga till en särskild nämnd. Det har angivits i propositionen att avtalsreglering i vissa fall kan ske änskönt frågan faller under kvalitetsbegreppet, nämligen om detta har ringa betydelse i jämförelse med arbetstagarorganisationernas intresse att kunna påverka de anställdas förhållanden.

Farhågor uttrycktes om en ökad byråkratisering av beslutsfattandet som en följd av arbetsrättsreformen. Med anledning därav erinrade statsministern om den insikt om medansvar som de fackliga organisationerna visat när det gäller att finna effektiva och smidiga demokratiska beslutsformer. Därvid förutsätts att beslutsfattandet i den nya ordningen skall ligga närmare dem som är berörda av besluten än som varit fallet tidigare.

MBL innehåller tvingande regler och sådana som är dispositiva. De sistnämnda kan ersättas av kollektivavtal mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisation.

I MBL 10 § anges den grundläggande rätten till förhandling. Denna regel är tvingande och går inte att förhandla bort. Rätt för en part att förhandla innebär skyldighet för den andra parten att inställa sig till förhandling. Detta skall ske inom två veckor (tre om central part är inblandad) eller annan tid som parterna kan enas om. Part kan inte återropa förhandlingsrätten för att få till stånd en förhandling som syftar till att träffa avtal som strider mot tvingande regler i lag eller författning grundad på lag. Det föreligger heller inget tvång att förhandling måste resultera i avtal.

I 11 § beskrivs arbetsgivarens primära förhandlingskyldighet. Det bör märkas att även om förhandling äger rum mellan parterna så är det ändå arbetsgivaren som slutligt fattar beslut. Syftet med förhandlingen är att bereda utrymme för synpunkter och förslag från berörda anställda.

Förhandling skall ske före beslut om "viktigare förändring". Innebörden av viktigare förändring har kommenterats i lagens förarbeten samt har behandlats i ett antal domar i arbetsdomstolen. Innebörden av begreppet torde trots detta ännu inte vara helt klarlagt. Det anges i prop. 1975/76:105 att snabbhet och effektivitet måste möjliggöras i beslutsfattandet. Förhandlingar skall vara en form av samarbete och ha till ett av sina syften att hindra störningar till följd av missförstånd eller oenighet på senare stadier av verksamheten.

I 11 § anges inte närmare när i förhållande till det tilltänkta beslutet arbetsgivaren skall anses vara skyldig att ta initiativ till förhandling. Tidsramarna får avgöras från fall till fall i huvudsak beroende på t. ex. beslutsläge, frågans vikt och parternas förhandlingsresurser. I princip skall förhandling tas upp i så god tid att förhandlingen blir ett naturligt och effektivt led i beslutsprocessen hos arbetsgivaren. Vad som anförs av arbetstagar sidan

skall ha reella möjligheter att på ett meningsfullt sätt ingå i beslutsunderlaget. Det ligger emellertid i sakens natur att arbetsgivaren kan behöva undersöka en viss fråga och ta ställning till vilka handlingsalternativ som finns, innan det ter sig meningsfullt att inleda förhandlingar. Inom ramen för förhandlingsskyldigheten enligt 11 § ligger också en skyldighet att ge den information inför förhandling som krävs för att arbetstagarorganisation skall kunna ta ställning i frågan. Särskilt när det rör sig om mer omfattande eller komplicerade frågor, innebär detta att förhandlingen redan på ett tidigt stadium ingår som ett led i arbetsgivarens eget arbete med att skaffa fram beslutsunderlag och att i övrigt förbereda beslutet. Förhandlingarna bör då tas upp tidigt under planeringsarbetet och får sedan bedrivas återkommande under det att frågan bearbetas och beslutet förbereds. Förhandlingsskyldighet kan också uppkomma i ett senare skede, t. ex. rörande verkställigheten av det fattade beslutet. I andra fall av mindre genomgripande och långsiktig betydelse kan också frågan om tidpunkt för förhandlingen te sig enklare. Allmänt gäller dock att 11 § inte får ges den tillämpningen att det räcker med att förhandlingen föregår beslutet, oavsett hur kort tid före beslutet den upptas. Som ett hinder mot en sådan tillämpning verkar för övrigt att förhandlingen normalt måste avslutas innan beslut fattas och att arbetstagarorganisationen även kan yrka på centrala förhandlingar enligt 14 § MBL som även dessa i så fall måste avslutas innan beslut fattas.

Det finns inga särskilda former föreskrivna för förhandling. I ett huvudavtal (1978-03-02), HA, ges möjlighet att teckna lokalt kollektivavtal om den närmare ordningen för förhandlingar. Syftet med 11 § är att parterna skall diskutera sakfrågan. Om parterna når enighet i sakfrågan i andra former än som stadgas eller avtalas så föreligger normalt ingen skyldighet att kalla till förhandling. Vid en eventuell tvist kommer emellertid stora krav att ställas på arbetsgivarens bevisning för att sådan enighet föreligger. Kan parterna inte nå enighet i förhandlingsfrågan står det i princip arbetsgivaren fritt att fatta det beslut han meddelat att han avsett fatta.

Reglerna i 11 § gäller, liksom reglerna i 12 och 13 §§ MBL, även för den offentliga myndighetssektorn (prop. 1975/76:105 bil. 2 sid. 165 ff.). Den omständigheten att den offentlige arbetsgivaren kan vara skyldig att låta sitt beslut dikteras av innehålllet i lag medför visserligen att avtal varken får eller kan träffas med giltig verkan i fråga som regleras av tvingande lag och att arbetsgivaren inte är skyldig att förhandla om sådant avtal. Men förhandlingsskyldigheten enligt 11-13 §§ gäller även i sådana lagreglerade frågor om tillämpningen ger utrymme för alternativa möjligheter och dessa ligger inom ramen för vad som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar (prop. 1975/76:105 bil. 2 sid. 168).

Av särskild betydelse för tillämpningen av 11-13 §§ inom den offentliga sektorn är vissa uttalanden i motiven om på vilka beslutsnivåer förhandlingsskyldigheten av hänsyn till den politiska demokratin bör anses ligga. Utgångspunkten är att förhandling skall föras av den myndighet som slutligt får besluta i den fråga förhandlingen avser. Sålunda skulle inte primär förhandlingsskyldighet föreligga i fråga där statlig myndighet lämnar förslag eller synpunkter eller ger viss mening till känna men inte meddelar ett för frågans avgörande slutgiltigt beslut. Sådan förhandling kan däremot föras enligt 10 § och enligt statens förhandlingsråds (FHR) tolkning även 12 §.

Av principiella skäl har det inte kunnat komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga, där dessa fattar det slutliga beslutet. Däremot bör förhandlingar kunna förekomma i ett tidigare skede, när ärenden inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i regeringskansliet. Sådana förhandlingar genomförs mellan de statsanställdas huvudorganisationer och FHR.

Enligt 12 § har arbetstagarorganisation med förhandlingsrätt enligt 11 § också rätt att på eget initiativ ta upp förhandling med arbetsgivaren i varje fråga som denne står i begrepp att fatta beslut i och som rör medlem i organisationen. Begär arbetstagarorganisation sådan förhandling i en viss fråga är arbetsgivaren liksom vid den primära förhandlingsskyldigheten enligt 11 § i princip skyldig att avvakta med sitt beslut eller sin åtgärd till dess förhandlingen hunnit genomföras. Meningen är att 12 § skall ge arbetstagarorganisationerna en rätt att när de finner det behövt ta upp frågor som i och för sig inte faller under arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet men som organisationen av något särskilt skäl finner betydelsefulla.

14 § lagfäster möjligheten även till s. k. central förhandling. Sådan kan påkallas om inte enighet nås vid lokal förhandling. Den förs mellan arbetsgivaren och vederbörande centrala arbetstagarorganisation och skall enligt HA påkallas inom fem arbetsdagar efter det att den lokala förhandlingen avslutats eller att endera parten skriftligen frånträtt denna. Eftersom strävan skall vara att finna former för ett inflytande som engagerar den lokala sakkunskapen förutsätts att möjligheten till centrala förhandlingar endast skall behöva utnyttjas i undantagsfall.

Arbetsgivarens informationsskyldighet behandlas i 19 §. Han skall fortlöpande hålla sin kollektivavtalsmotpart underrättad om hur verksamheten utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt samt om riktlinjerna för personalpolitiken, dvs. övergripande information. Häri ligger inte bara en skyldighet att lämna uppgifter som hänför sig till vad som har varit eller om det aktuella läget. Även uppgifter som är av betydelse för att bedöma utsikterna för framtiden omfattas av informationsplikten.

Av 19 § andra stycket framgår att arbetsgivaren inom rimliga gränser också är skyldig att biträda med utredningar, prognoser och bearbetningar av befintligt material som organisationen behöver för sin bedömning av arbetsgivarens verksamhet. Häri ligger vid behov också en skyldighet att presentera informationsmaterialet på ett lättillgängligt och förståeligt sätt.

Meningen är att rätten till information skall skapa förutsättningar för ett vettigt utövande av inflytande i verksamheten. Som tidigare nämnts finns en informationsskyldighet kopplad även till 11 §.

Av betydelse för rationaliseringsverksamheten är också 38 § som avser frågan om anlitan av arbetskraft som inte är anställd hos arbetsgivaren, t. ex. konsult. I denna anges att arbetsgivaren har primär förhandlingsskyldighet vid anlitan av sådan arbetskraft. Han är emellertid inte skyldig att själv ta initiativ till förhandling om den icke anställda arbetskraften skall anlitas för arbete som är av kortvarig och tillfällig natur eller som fordrar speciell sakkunskap, dvs. sådan expertis som inte förfogas över i organisationen. Beträffande den offentliga sektorn anges i prop. 1975/76:105 (bil. 2 sid. 177) att förhandlingar enligt 38 § normalt inte bör komma att

aktualiseras vare sig i de fall då arbetet avses bli utfört av annan myndighet eller då seriösa entreprenörer enligt en sedan länge rådande praxis anlitas för arbetet. Syftet med 38 § är att ge arbetstagarorganisationen den insyn som behövs för att organisationen skall kunna utöva sin vetorätt enligt 39 §.

### 5.3 Medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet med tillhörande förhandlingsprotokoll

MBL:s främsta syfte är att främja kollektivavtal om medbestämmanderätt för de anställda. Ett uttryck härför är 32 § MBL. I enlighet med en positiv syn på ökat inflytande för de anställda över frågor som berör dem, tecknade staten i egenskap av arbetsgivare och de centrala arbetstagarorganisationerna den 2 mars 1978 medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S). Samma dag slöt parterna huvudavtal (HA) och avtal om förhandlingsordning vid tillsättning av vissa tjänster i staten. SAV gav ut anvisningar till MBA-S den 24 maj 1978. Avtalet trädde i kraft den 1 juli samma år.

I MBA-S föreskrivs om förhandlingsskyldighet i vissa frågor. I dessa frågor ersätter avtalet den skyldighet som föreligger för arbetsgivaren enligt 11, 12, 14, 19, 20 och 38 §§ MBL.

Avtalet innehåller dels centrala regleringar, dels öppnas möjligheten för lokala parter att vidareutveckla de centrala regleringarna i lokala kollektivavtal. Ett lokalt kollektivavtal kan slutas i frågor som anges under rubriken avtalsbara frågor i MBA-S. Beträffande bl. a. avsnittet om rationalisering är dessa frågor förtecknade i ett antal strecksatser. Ett avtal kan innehålla dels en materiell reglering i sakfrågan, dels föreskriva om förhandlingsskyldighet för arbetsgivaren (medbestämmandeform A). Om de lokala parterna inte kan komma överens i fråga om tecknande av lokalt kollektivavtal kan förhandlingarna lyftas upp till central nivå. Detta har av parterna förklarats vara icke önskvärt.

Avtalet slår fast vissa principer och definitioner. MBA-S rör flera områden i myndigheternas verksamhet, t. ex. rationalisering, planering samt personalutveckling och personalinformation. Det största utrymmet ägnas åt rationaliseringsavsnittet. I det följande behandlas även avsnittet om planering eftersom rationaliseringsplanering ofta betraktas som en del av den ordinarie verksamhetsplaneringen. Att effektivitets- och rationaliseringsfrågor behandlas utförligt i MBA-S och förhandlingsprotokollet kan ses som ett uttryck för det intresse som knyts till förändringsverksamhet vid myndigheterna inom statsförvaltningen.

Avtalet synes i högre utsträckning än lagen ha inriktats på att finna former för den enskilde anställdes medverkan i och inflytande över myndigheternas arbete.

#### 5.3.1 Förhandlingsprotokollet

I 2 § punkt 3 slår parterna fast att tyngdpunkten i medbestämmandet skall ligga på lokal nivå. Smidiga former och praktiska lösningar skall eftersträvas. I avtalsarbetet bör särskilt beaktas hur enskilda anställda skall ha möjlighet att medverka i utformningen av arbetssituationen.

I protokollet 2 § punkt 4 definieras effektivitet. Därmed avses "att myndigheten skall nå målet för sin verksamhet under god hushållning med resurserna med beaktande av service-, offentlighets- och rättssäkerhetskraven och med beaktande av personalens behov av arbetstillfredsställelse, god arbetsmiljö, anställningstrygghet och möjligheter till medbestämmande och personlig utveckling".

### 5.3.2 MBA-S

I MBA-S avsnitt I anges bl. a. avtalets tillämpningsområde och formerna för förhandlingar om slutande av lokala kollektivavtal. Här finns också beskrivet medbestämmandeformen A och de förslag till medbestämmandeformerna B och C såsom de förelades regeringen. Dessa har sedan utfärdats i förordningen (1979:21) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m. m., MBF.

I 7 § sägs att avtal kan slutas om tillsättning av olika slags beredningsgrupper för att förbereda viss fråga som kollektivavtal får träffas om och för att ge olika arbetstagare möjlighet att delta i utredning av sådan fråga. Avtal kan också träffas om sådan grupp som skall bereda viss fråga i samband med utredningsarbete eller en fortlöpande förändringsprocess till följd av träffat avtal.

#### 5.3.2.1 Om medbestämmandeformer

Då lokalt kollektivavtal tecknas med stöd av strecksats i MBA-S kan avtalas om tillämpning av medbestämmandeform A. Därvid avtalas om att arbetsgivaren i sådan fråga som omfattas av avtalet skall förhandla med den lokala arbetstagarorganisationen innan han beslutar i ärendet. En sådan förhandlingsskyldighet kan ersätta den primära förhandlingsskyldigheten för arbetsgivaren enligt MBL 11 §. Att så sker måste dock regleras i det lokala kollektivavtalet. Den kan också avse sådana frågor där primär förhandlingsskyldighet enligt MBL inte finns.

Enligt MBF finns ytterligare två medbestämmandeformer, B och C, av vilka i vart fall den sistnämnda kan äga tillämpning på rationaliseringsfrågor.

Medbestämmandeform C innebär fackligt självbestämmande och kan enligt MBF efter förhandling utövas bl. a. i fråga om hur information till de anställda i samband med rationalisering och administrativ utveckling skall genomföras. En av förutsättningarna för detta självbestämmande är att kollektivavtal slutits med stöd av MBA-S 16 §, tredje strecksatsen. Ett sådant avtal bör därför innehålla bestämmelser bl. a. om vilka resurser som disponeras för informationen. Självbestämmandet får bara utövas om alla lokala arbetstagarorganisationer är ense. Organisation kan emellertid avstå från att delta i visst beslut eller viss grupp av beslut om organisationen i förväg anmäler detta skriftligen.

#### 5.3.2.2 Rationalisering och administrativ utveckling samt planering

14–21 §§ utgör de två första kapitlen i avsnitt II om medbestämmandeområden. Paragraferna gäller för myndigheternas arbete med rationalisering

(14–19 §§) och planering (20–21 §§).

Det bör observeras att 14–15 §§ och 17–20 §§ utom 17 § punkt 1 och 18 § punkterna 3 och 5 gäller oavsett om lokalt kollektivavtal finns eller inte. De frågor som är öppna för lokala kollektivavtal anges i 16 § och 18 § punkterna 3 och 5 beträffande rationalisering och i 21 § beträffande planering. Sådana avtal får slutas av parter som anges i arbetsgivar- och arbetstagar-nycklarna. På arbetsgivarsidan får sådan myndighet efter förhandling med lokal arbetstagarorganisation inom myndigheten avgöra i vad mån kollektivavtal inom ramen för MBA-S får träffas på arbetsgivarsidan av underlydande myndighet. Arbetsgivarnyckel finns fogad till MBA-S. Vem som företräder arbetstagarorganisation vid förhandling i viss fråga meddelas myndighet av arbetstagarorganisation.

I 14 § behandlas bl. a. vad som avses med rationalisering och administrativ utveckling. Dessutom sägs att rationaliseringsåtgärder av mindre omfattning och betydelse för arbetstagarna inte skall omfattas av avtalets krav på vissa former. Hur gränsen skall dras mellan rationaliseringsåtgärder av olika slag är inte klart. Tolkningen kan vara olika mellan olika myndigheter och mellan myndigheter och arbetstagarorganisationer. Inte heller i MBL:s förarbeten förs annat än allmänna resonemang. Avsikten anges vara att skyldigheten att förhandla enligt 11 § MBL skall "omfatta alla frågor i arbetsgivarens verksamhet som har den omfattningen och innebörden för arbetstagarna, att man typiskt sett bör räkna med att en facklig organisation vill få tillfälle till förhandling". Vidare heter det: "Utanför den primära förhandlingsskyldigheten faller beslut och åtgärder av arbetsgivare som återkommer från gång till annan i huvudsak i samma form och omfattning och som då behandlas i en inarbetad ordning."

En vägledande beskrivning av alla tänkbara fall kan inte ges. Detta beror på att tillämpningsområdena och typerna av verksamhet är så olika.

15 § innehåller de allmänna riktlinjer som skall bilda utgångspunkt för rationaliseringsarbetet inom myndighet. Behovet av lokala kollektivavtal får bedömas vara litet i de fall en myndighet i sitt arbete förmår leva upp till de allmänna riktlinjerna. Det ringa behovet synes också bekräftas av enkäter inom arbetstagarorganisationerna.

Lokala kollektivavtal kan slutas med stöd av strecksats i 16 §. Detta innebär att materiella regleringar kan göras i frågor som tas upp under de skilda punkterna i 15 §. Ett sådant avtal kan dock inte innebära inskränkningar av dessa. Det bör noteras att strecksatserna i viss utsträckning överlappar varandra.

Det föreligger inget tvång att teckna lokalt kollektivavtal. Avtal torde i allmänhet ingås när båda parter anser sig ha något att vinna därpå. Avtal kan slutas med stöd av var och en eller flera av strecksatserna i 16 §. Grundsatsen är att arbetet vid myndigheterna skall kunna ske smidigt och utan onödig byråkratisering.

Avtal kan slutas om vad som skall göras och hur det skall göras. Däremot kan aldrig avtalas om vem som skall utföra viss uppgift. Detta är ett myndighetsbeslut.

I ett avtal kan införas medbestämmandeform A. Förhandlingsskyldigheten för arbetsgivaren kan då regleras beträffande frågor och former. Dessa frågor kan således också vara sådana om vilka primär förhandlingsskyldighet

normalt inte föreligger. I avtalet bör därvid anges att arbetsgivaren inte har några skyldigheter enligt 11, 12, 14, 19, 20 och 38 §§ MBL i de frågor som avtalet anger.

Avtal bör enligt SAV:s anvisningar endast slutas för enskilt projekt. Med inriktning av rationaliseringsverksamhet avses i 16 § första strecksatsen vilken rutin eller vilket område som skall studeras. Inriktningen av myndighetens totala rationaliseringsverksamhet framgår av effektiviseringsplanen (för myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde rationaliseringsplan). Denna är ett resultat av myndighetens ordinarie verksamhetsplanering. Personalens medverkan i denna process behandlas i 20–21 §§.

Då avtal tecknas om plan för ett konkret projekt bör denna enligt SAV:s anvisningar inte göras så detaljerad att nya förhandlingar måste tas upp varje gång planen kan komma att behöva ändras. Det ligger i en plans natur att den måste vara flexibel. Erforderlig handlingsfrihet bör därför regleras i avtalet.

Med stöd av 16 § andra strecksatsen kan avtal tecknas om t. ex. arbetsplan i stort för rationaliseringsarbetet (t. ex. etappindelning), hur detta skall organiseras (t. ex. i projektform), om externa resurser skall anlitas (t. ex. konsulter), vilka arbetsmetoder som skall användas m. m. Ett avtal enligt denna strecksats innebär att 17 § punkt 1 MBA-S får tillämpning.

Ett avtal om information med stöd av tredje strecksatsen öppnar möjligheten till att fackligt självbestämmande, dvs. medbestämmandeform C, kan utövas inom ramen för de ekonomiska och andra ramar som lagts fast i avtalet.

Med stöd av 16 § sjätte strecksatsen kan avtal träffas såväl om utredning inom ramen för pågående projekt som nytt projekt. På detta sätt kan ett lokalt kollektivavtal utvidga de tvingande reglerna enligt 15 §. I 15 § punkt 6 anges att myndighet på begäran skall komplettera utredningsmaterial inom ramen för beslutad utredning.

17 § innehåller bestämmelser om arbetsgivarens skyldighet till uppskov med beslut i vissa fall. Punkt 1 avser frågor som kommer upp under ett utredningsarbets gång och gäller som nämnts bara om avtal finns enligt 16 §, andra strecksatsen. Det kan därvid röra beslut om arbetsmetod, arbetsform m. m. som inte har avtalats om inom strecksatsen.

Punkt 2 avser skyldighet till uppskov under skälig tid inför beslut om genomförande av åtgärd beträffande rationalisering. Den gäller även om lokalt kollektivavtal inte finns.

Vad som avses med "skälig tid" är inte klart. Tiden torde bl. a. vara beroende av rationaliseringsfrågans omfattning och komplexitet samt av i vilken utsträckning de anställda varit representerade i utredningsarbetet.

Medbestämmandet enligt MBA-S är till sin huvudsakliga del uppbyggt efter en ordning med förhandlingar och avtal mellan två parter. Den ordning för medbestämmande som före reformen rådde vid myndigheter med personalrepresentation i partssammansatta beslutsgrupper har förutsatts upphöra.

När det gäller förhandlingar och medbestämmande i samband med offentliga utredningar m. m. skulle en fullständig tillämpning av avtalets riktlinjer och full frihet till kollektivavtal kunna leda till att den politiska de-

mokratien riskerade att trädas för när. Den utformning som 18 § MBA-S har, är ett uttryck för att parterna är ense om att särskilda regler krävs för rationaliseringsarbete som initieras av regeringen eller dess organ med särskilda uppgifter på området. I de fall möjligheter till avtal har öppnats har det klargjorts att sådana inte får strida mot statsmakternas eller utredande myndighets intentioner.

Möjligheten att använda extern arbetstagarkonsult enligt 19 § är ett sätt att tillförsäkra arbetstagarorganisation vid myndighet möjlighet att företa egen kompetent undersökning i anslutning till en rationalisering.

I en myndighets planering fattas beslut som kan inrikta rationaliseringsverksamheten. Planering av rationaliseringsverksamhet är inom många myndigheter en del av övrig verksamhetsplanering. I 20 § framhålls också att arbetstagarnas kunskaper och erfarenheter tidigt bör tas tillvara. Därför skall deras medverkan i planeringen säkerställas. Enligt 21 § får också lokala kollektivavtal slutas om formerna för de anställdas och deras organisationers medverkan i utarbetande av myndighetens anslagsframställning och övriga planering. Planeringen måste givetvis även i sådant fall utgå från de begränsningar som framgår av de anvisningar och direktiv som utfärdas för detta arbete av regeringen.

## 5.4 Information, förhandling och avtal i rationaliseringsverksamhet

### 5.4.1 *Inledning*

I MBA-S 14 § anges att rationalisering och administrativ utveckling avser

- förändring och utveckling av organisation, arbetsmetoder och tekniska hjälpmedel vid arbetets utförande
- utformning av arbetsuppgifter och arbetsorganisation på arbetsplatsen och
- annan därmed sammanhängande fråga som syftar till att stärka myndighetens effektivitet och beredskap inför förändringar i verksamheten och är av betydelse för arbetstagaren.

Enligt 15 § har berörda arbetstagare rätt till information om rationaliseringsarbete även i frågor av mindre omfattning och betydelse.

Som framgår av det ovanstående kan praktiskt taget all verksamhet som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och som bedrivs inom en myndighet och som innebär eller skapar beredskap för förändring, falla under de formbundna regler som främst MBA-S innehåller eller kan ge upphov till.

En rationaliseringsåtgärd kan initieras på många sätt. En idé kan växa fram inom myndigheten, antingen från enskilda anställda eller som ett led i myndighetens ordinarie planeringsverksamhet efter t. ex. krav från regeringen på resursminskning. En rationaliseringsutredning kan också behöva föregås av en studie inom ordinarie verksamhet som underlag till bedömning av möjligheterna till besparing eller förenkling.

Även arbetsgången vid förändringsarbete kan förete väsentliga olikheter. Den kan bero på utredningens storlek, myndighetens storlek, vad som un-

dersöks etc. Kraven på och tidpunkterna för aktiviteter som betingas av arbetsrättsliga regler varierar därmed. De varierar också beroende på om lokalt kollektivavtal finns eller inte och inte minst på utformningen av ett eventuellt sådant avtal. Med hänsyn härtill kan inte annat än en allmän beskrivning göras över hur arbetsrätten kan tänkas påverka rationaliseringsarbete. Det kan också erinras om att det hittills föreligger mycket begränsade erfarenheter av rationaliseringsarbete under de delvis nya förutsättningar som arbetsrättsreformen medför.

Rationaliseringsarbete kan delas in i faser, som var och en kan påverkas av rättsregler och avtal. Det fortsatta resonemanget utgår från en indelning i följande moment eller delområden:

- Rationaliseringsplan
- Direktiv för rationaliseringsutredning
- Projektplan
- Arbetsformer, metoder, uppläggning och hjälpmedel
- Konsultmedverkan
- Olika etapper i utredningen
- Krav på ytterligare alternativ
- Beslut om åtgärd
- Genomförande

Tillämpningen av MBL och MBA-S påverkas härutöver av vilken instans som har tagit initiativ till utredningen och av hur många myndigheter som berörs.

Utredningen kan initieras inom myndigheten och gälla densamma eller den kan initieras av regeringen eller kommitté m. fl.

*Rationaliseringsplanen* bör som tidigare nämnts ses som den effektiviseringsplan som myndigheterna har skyldighet att lämna in i anslutning till den årliga anslagsframställningen. Medverkan från de anställda i framtående av planen kan ske t. ex. i en arbetsgrupp som tillkommit efter lokalt avtal enligt 21 § eller efter ett ensidigt myndighetsbeslut enligt de allmänna riktlinjerna i 20 §.

För enskilt rationaliseringsprojekt krävs särskild planering. Benämningen på eventuellt dokument som denna planering resulterar i kan variera. För att undvika sammanblandning med rationaliseringsplan används fortsättningsvis uttrycket "projektplan".

I den följande genomgången av de skilda faserna i rationaliseringsarbetet förutsätts att lokalt kollektivavtal inte finns. Någon meningsfull genomgång kan annars inte göras. Skälet till detta är de stora variationerna i utformningen av sådana avtal som får förutsättas med hänsyn till myndigheternas och avtalsobjektens olikheter. Dessutom finns ännu ytterst få lokala kollektivavtal som slutits med stöd av strecksats i 16 § MBA-S. Först behandlas rationalisering som beslutas och genomförs inom myndigheten, därefter en utredning för vilken reglerna i 18 § MBA-S gäller.

#### 5.4.2 Rationalisering initierad inom myndighet

Då ett rationaliseringsprojekt som finns upptaget i effektiviseringsplan skall sättas igång skall arbetsgivaren informera berörda arbetstagare för att skyl-

digheterna enligt MBA-S 15 § punkt 3 skall vara uppfyllda. Arbetsgivarens skyldighet att förhandla om *direktiv* till en rationaliseringsundersökning är beroende av i vilken grad direktiven kan påverka undersökningsarbetet och en eventuell framtida förändring. Andan i MBA-S förutsätter ett mer aktivt arbetsgivaragerande i samband med direktivgivning än som kan anses krävas enligt MBL.

Direktiv till ett rationaliseringsprojekt kan vara av olika detaljeringsgrad. I den mest genomarbetade formen kan de få karaktär av *projektplan*. Har de inte denna form behöver för mer omfattande projekt en sådan utformas och fastställas. Även i fråga om sådant planeringsarbete föreligger informationsskyldighet gentemot berörda arbetstagare. Om det inte framgår av direktiven, skall i planen anges på vilket sätt arbetet skall bedrivas. Det är därvid viktigt att planen utarbetas på ett sådant sätt att arbetstagarnas kunskaper och erfarenheter tas tillvara. I samband med detta arbete kan berörd lokal arbetstagarorganisation begära representation i de projektgrupper av olika slag som eventuellt inrättas.

Sådan begäran måste villfaras enligt MBA-S 15 § punkt 4. I projektplanen kan också behandlas frågor rörande t. ex. arbetsformer, tidsplaner, hur och när information till skilda intressenter skall ske, om konsulter skall användas för viss uppgift och vilka resurser som ställs till undersökningens förfogande. Information och förhandling kan aktualiseras för delar av en plan under framtagande.

Det bör noteras att en projektplan måste kunna vara flexibel och tillåta förändringar. Skilda delar av planen bör dock kunna avtalsregleras med stöd av strecksatser i 16 § MBA-S, varefter de kan ingå som element i projektplanen.

Projektplanen eller delar av densamma kan också utformas inom ramen för beredningsgrupp enligt 7 § MBA-S om syftet är att träffa avtal om planen. En sådan grupp kan också tillsättas för att förbereda mer avgränsade frågor som får slutas kollektivavtal om med stöd av strecksats i 16 § MBA-S, t. ex. *uppläggning* och *arbetsformer*. Därmed avses främst t. ex. projektororganisation och tidsmässig fasindelning. Vid behandling av undersökningsmetoder kan frågan om anlitande av t. ex. konsult och olika former av informationsinsamling behandlas.

I fråga om anlitande av icke anställd arbetskraft, t. ex. *konsult* för viss arbetsuppgift, torde personalorganisationernas främsta intresse vara att bevaka sysselsättningen för den egna personalen. I sådan fråga kan därför föreligga primär förhandlingsskyldighet enligt 11 § MBL. Inför val av konsult kan primär förhandlingsskyldighet enligt 38 § föreligga. Förhandlingar enligt 38 § och utövande av vetorätt enligt 39 § skall normalt inte behöva aktualiseras då ett arbete avses bli utfört av annan myndighet, t. ex. statskontoret, eller av Statskonsult AB eller annat seriöst konsultföretag.

Av skilda skäl kan en rationaliseringsutredning komma att behöva genomföras i *etapper*. Bl. a. kan detta vara aktuellt i samband med större och kostsammare organisationsutredningar och ADB-systemutredningsprojekt för att säkerställa tillfällena för prövning av fortsatt inriktning alternativt avbrytande av projektet. Redan idag finns därvid vissa riktlinjer för en etappindelning. Exempel härpå är "A-modellen" för beslutsgång och ansvarsfördelning vid utveckling och drift av ADB-system som utvecklats av stats-

kontoret, DAFA och Statskonsult AB. Den i propositionen (1978/79:121) om användning av ADB i statsförvaltningen aviserade handläggningsordningen för ADB-systemutveckling kommer närmare att reglera vissa beslutstillfällen.

Beroende på projektplanens utformning, t. ex. om ytterligare eller nya direktiv krävs för fortsättningen av ett projekt, kan information och/eller förhandling aktualiseras vid etappövergångar på samma sätt som inför ett nytt projekt. Däremot kan ett avbrytande av ett projekt knappast anses kräva åtgärder på initiativ av arbetsgivaren inom MBL:s ram. Ett avbrytande kan däremot troligen anses kräva information enligt MBA-S till berörda arbetstagare och arbetstagarorganisationer. Krav på förhandling kan däremot enligt MBL 12 § resas från arbetstagarorganisation inför varje beslutstillfälle. Dessutom kan förhandling krävas enligt MBL 10 § vid annat än beslutstillfälle.

I samband med generering av olika alternativ i en utredning kan arbetstagarorganisation resa krav på att *ytterligare alternativ* skall utformas eller begära komplettering av befintligt material. En sådan utredning måste utföras om samtliga lokala arbetstagarorganisationer begär den och om det kan ske utan att utredningen väsentligen fördröjs eller fördyras.

Då myndighet skall träffa *val av alternativ* gäller samma regler som vid beslut inför olika etapper. Om beslutet därvid är att utredningen inte föranleder någon åtgärd krävs ingen förhandling. Det finns heller inget krav på att ett alternativ som föreslås av en utredning skall behöva beslutas av arbetsgivaren, även om parterna på olika sätt medverkat i hela utredningsarbetet.

Vid förhandling före *genomförande* av åtgärd med anledning av rationaliseringsundersökning skall den uppskovsskyldighet iakttagas som regleras i MBA-S 17 § punkt 2. Åtgärder får normalt inte vidtas innan arbetstagarorganisation getts tillfälle till information och diskussion med medlemmarna. Inför genomförande bör också eventuella utbildningsbehov hos arbetstagarna beaktas. Detta framgår av MBA-S 15 § punkt 5.

Vilka ytterligare krav som kan ställas på arbetsgivare inför genomförandet av ett rationaliseringsförslag beror på hur det valda alternativet utformats. Om genomförandet måste föregås av ytterligare utredning, exempelvis av särskild organisationskommitté, kan ett upprepat förfarande med information och förhandling komma att krävas.

#### 5.4.3 Rationaliseringsundersökning som genomförs av offentliga utredningar m. m.

Vid rationaliseringsutredningar som utförs på regeringens uppdrag inom ramen för det offentliga utredningsväsendet eller av administrativ expertmyndighet på instruktionsenligt initiativ gäller MBA-S 18 §.

Tillfällena för förhandling är minst ett, men kan vara fyra, nämligen vid direktivgivning enligt 18 § punkt 1, vid arbete inom myndighet enligt 18 § punkt 2 eller hos myndighet enligt 18 § punkt 3 samt vid genomförande av beslutade förändringar enligt 18 § punkt 5. De två sistnämnda rör förhandlingar om tillämpning eller slutande av lokalt kollektivavtal. Därutöver

finns primär förhandlingsskyldighet enligt MBL 11 § inför statsmakternas beslut.

Vid förhandling om *direktiv* till regeringsuppdrag representeras arbetsgivar- sidan av statens förhandlingsråd. Förhandling om direktiv till utredning som utförs på initiativ av administrativ expertmyndighet utförs av denna myndighet. Motpart vid förhandling om direktiven är berörd central arbetsgivarorganisation. Vid förhandling om direktiv kan frågan tas upp om de i MBA-S 15 § angivna riktlinjerna bör tillämpas under utredningen.

Ytterligare förhandlingstillfällen kan emellertid aktualiseras. Särskilt utredningsarbete kan behöva bedrivas *inom myndighet* eller i samverkan med sådan i samband med utredning på regeringens uppdrag eller initiativ av expertmyndighet. Förhandlingar skall därvid föras om arbetsformer och undersökningsmetoder såvitt avser utredningsarbetet inom myndigheten. Förhandlingen förs mellan myndigheten (i vissa fall dennas underlydande organisation) och dennas berörda lokala arbetstagarorganisationer. Avser utredningen flera myndigheter skall förhandlingen i stället föras mellan myndigheten som utför utredningen och central arbetstagarorganisation.

I samband med genomförande *hos myndighet* av utredningsuppdrag som denna fått och som avser den egna myndigheten får avtal träffas mellan myndigheten (om inte arbetsgivarverket föreskriver annat) och berörd lokal arbetstagarorganisation om att lokalt kollektivavtal med stöd av MBA-S får tillämpas eller slutas. Ett sådant avtal får inte strida mot utredningsdirektiven.

Inför förhandlingar om utredningsarbete inom eller hos myndighet skall myndigheten ha samrått med utredningsorganet. Om utredningsorganet eller myndigheten begär det så skall utredningsorganet medverka i förhandlingen. Dettas intentioner skall därvid beaktas.

Enligt MBA-S 18 § punkt 5 får, sedan statsmakterna efter verkställd utredning fattat beslut om *genomförande*, lokalt kollektivavtal träffas om huruvida MBA-S 15–17 §§ får tillämpas vid genomförandet. Ett sådant avtal får dock inte strida mot beslutet om rationaliseringen. Om genomförandet avser endast en myndighet träffas avtalet mellan myndigheten, om arbetsgivarverket inte bestämmer annat, och berörd lokal arbetstagarorganisation. Avser genomförandet flera myndigheter träffas avtal av arbetsgivarverket eller annan myndighet som arbetsgivarverket bestämmer och berörd central arbetstagarorganisation.

De begränsningar i arbetstagarnas inflytande i förhållande till 15–17 §§ som är innebörden av 18 § är ett uttryck för den partsgemensamma uppfattningen att hänsynen till den politiska demokratin kan kräva viss särreglering. Den jämkning av inskränkningen som kan tillåtas genom tillämpning av 15 § och de förhandlingsskyldigheter och möjligheter till avtal som föreligger inom 18 § har sålunda inte ansetts utgöra inskränkningar i den politiska beslutsprocessen.

## 5.5 Omfattning av förhandlingsverksamheten m. m.

I detta avsnitt redovisas visst underlag om omfattningen m. m. av den förhandlingsverksamhet vid myndigheterna som har följt av MBL. Förekomsten av lokala kollektivavtal som följt av MBA-S anges också. Avsnittet skall ses om en inledning till diskussionerna i avsnitt 5.6 och 5.7.

På arbetsgivarsidan informerar och förhandlar FHR centralt. SAV genomför centrala kollektivavtals- och tvisteförhandlingar. FHR kan också genomföra lokal information och förhandling avseende departements- och regeringsbeslut. Någon uppföljning av genomförda centrala förhandlingar görs inte inom något av de organ som företräder arbetsgivaren. Någon total bild av omfattningen av vid myndigheterna genomförda lokala förhandlingar och lämnad information finns inte på arbetsgivarsidan. Det förekommer att enskilda myndigheter följer upp denna verksamhet inom den egna myndigheten. Så har t. ex. statistiska centralbyrån sedan MBL trädde i kraft följt upp antalet MBL-ärenden inom myndigheten fördelade på lagrum. Därav framgår att antalet MBL-förhandlingar under tiden 1977-01-01-1979-06-30 enligt 11 § var 401 st., 12 § 314 st. och 38 § 11 st. Det finns emellertid ingen möjlighet att läsa ut hur många förhandlingar som är att hänföra till rationaliseringsundersökningar eller -åtgärder. Det utan jämförelse största antalet har rört olika slag av personalfrågor. Information enligt 19 § gavs i 16 fall. Beträffande information har anmärkts att merparten av denna lämnas i samband med annan regelbunden informationsgivning. Vid SCB har under perioden slutits lokalt avtal om förhandlingsordning vid tillsättning av vissa tjänster. Förhandlingar enligt det avtalet har inneburit en minskning av antalet förhandlingar enligt MBL.

Inte heller de centrala arbetstagarorganisationerna synes göra någon systematisk, kvantitativ uppföljning av informations- eller förhandlingsverksamheten. TCO-S och SACO/SR har emellertid genomfört var sin omfattande enkät (TCO-S enkätundersökning om medbestämmande, rapport i mars 1979 och SACO/SR:s medbestämmandeenkät, maj 1979) för att inhämta de lokala föreningarnas uppfattningar om genomförda förhandlingar och erhållen information m. m.

TCO-enkäten avsåg erfarenheterna ett och ett halvt år efter lagens ikraftträdande och SACO/SR-enkäten erfarenheterna efter två år. Av enkäterna framgår att lokal TCO-S- och SACO/SR-förening i snitt har varit engagerade i förhandlingar vid ett 25-tal tillfällen omräknat till en ettårsperiod. Totalt innebär detta flera tiotusentals förhandlingstillfällen för hela den statliga förvaltningen under en sådan period. De flesta förhandlingarna var formella och nästan alltid upprättades protokoll. Normalt deltog två företrädare för resp. arbetstagarorganisation vid varje tillfälle. Hur många som deltagit på arbetsgivarsidan har inte framkommit genom enkäten, men SACO/SR-föreningarna uppger att myndigheten sällan eller aldrig låtit sig representeras av någon på för låg nivå. En helt övervägande del av TCO-S lokalorganisationer ansåg att förhandlingsresultaten var mycket eller ganska tillfredsställande. Över 70 % av dem ansåg att MBL medfört en viss eller påtaglig förbättring av möjligheterna att påverka arbetsgivarens beslut. SACO/SR-föreningarna var inte lika positiva till förhandlingsresultaten men ansåg att

MBL inneburit en viss förbättring när det gäller möjligheterna att påverka besluten. En stor andel av dessa föreningar anser också att det förekommit att arbetsgivaren inför förhandlingar medvetet anpassat sina beslutsförslag för att undvika oenighet. Centrala förhandlingar har förekommit mycket sällan i förhållande till det stora antalet lokala förhandlingar.

När det gäller MBA-S ansåg TCO-S-föreningarna att behovet av lokala kollektivavtal på rationaliseringsområdet var minst viktigt av de möjliga områdena. Avtal på planeringsområdet ansågs däremot mycket angeläget. Endast området personalutveckling bedömdes viktigare. För SACO/SR:s del var de tre angelägnaste områdena personalrörlighet, planering och rationalisering i nämnd ordning. Sex SACO/SR-föreningar uppgav att de hade lokalt avtal på rationaliseringsavsnittet.

MBA-S ger myndigheter med under sig lydande myndigheter rätt att efter förhandling med sina lokala arbetstagarorganisationer besluta om delegering av kollektivavtalsrätten inom medbestämmandeområdena i MBA-S eller delar av dessa. Genom en sådan delegering kan antalet lokala kollektivavtal bli stort.

I SAV:s anvisningar till MBA-S 2 kapitel punkt k) anges att myndighet som sluter lokalt kollektivavtal skall till SAV sända avskrift i två exemplar. Per den 15 augusti 1979 hade fyra avtal sänts in till SAV avseende avsnittet rationalisering och sex avseende avsnittet planering. Förfrågningar från utredningen tyder på att anvisningen är mindre känd. SAV:s möjligheter att följa den innehålls- och avtalsmässiga utvecklingen av de lokala kollektivavtalen begränsas därigenom.

Inom försvarsområdet har vid delegering av avtalsrätten införts en anvisning från arbetsgiversidan att de vid de lokala myndigheterna tecknade kollektivavtalen även skall sändas till överbefälhavaren.

Arbetsrättsreformen har på ett genomgripande sätt ändrat förutsättningarna för myndigheternas arbete. Möjligheterna att bedöma hur tillämpningen av MBL och framförallt MBA-S har påverkat myndigheterna är ännu små. Några samlade erfarenheter som ger underlag för att t. ex. avgöra i vilken utsträckning anspråken i fråga om förhandlingsresurser har ökat finns inte. Lagen och avtalet har varit i kraft under ganska kort tid, ca två och ett halvt, resp. ett år. En mjukstart har förutsatts med hänsyn till svårigheter att förutse verkningarna. Det sägs vidare i förhandlingsprotokollet till MBA-S punkt 2:

Det är därför angeläget att parterna sedan avtalet satts i kraft kan ingående följa tillämpningen av avtalet och mot bakgrund av vunna erfarenheter göra de ändringar som visar sig påkallade.

Smidiga och praktiska lösningar skall vara vägledande i avtal om medbestämmande. Det finns ett gemensamt ansvar för att reglerna tillämpas på ett sätt som möjliggör snabbhet och effektivitet i beslutsfattandet. De kostnader som föranleds av lokalt kollektivavtal skall bestridas inom ramen för vid myndigheten tillgängliga resurser. Statsmakterna synes också konsekvent avvisa framställningar från myndigheterna om resursförstärkning som görs med hänvisning till arbetsrättsreformen.

## 5.6 Förutsättningarna inom myndigheter

Olika myndigheter får antas ha olika förutsättningar för att på ett smidigt och effektivt sätt driva myndighetens verksamhet i den anda som förutsätts enligt den nya arbetsrätten. Skillnaderna kan ha sin grund i vid myndigheterna föreliggande traditioner på samarbets- och förändringsområdena. Såväl arbetsgivarpartens som arbetstagarpartens uppfattning om innehållet i lagar och avtal har stor betydelse. Behoven av lokala kollektivavtal varierar också som en följd av detta. Skillnaderna kan t. ex. bero på myndighetens historia, personalens sammansättning, åldersstruktur, personalomsättning, grad av externa kontakter, om uppdragsverksamhet bedrivs, om myndighetsutövning eller utredningsverksamhet bedrivs.

Som har angetts under avsnitt 5.5 saknas i stor utsträckning bearbetade erfarenheter av arbetsrättens effekter. Det råder och kommer än en tid att råda osäkerhet vid många myndigheter inför den fortfarande nya situationen. Som har framgått i det föregående gäller numera en mängd regler 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, kan frågan lyftas till central förhandling. Antalet centrala förhandlingar är 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.

Det förhållandet att det på den statliga myndighetssidan inte finns någon uttalad och spridd arbetsgivarpolicy, utöver vad som framgår av MBA-S och SAV:s anvisningar härtill, medverkar till osäkerhet. 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 arbetsgivarparten. Denna grupp är inte begränsad till den krets av tjänstemän som är undantagna från SAV:s handläggning i fråga om lönegradsplacering m. m. och sannolikt inte heller till den frikrets som undantas i samband med stridsåtgärder. Om arbetsgivarrollen skall kunna utövas med full kraft, t. ex. på rationaliseringsområdet, kan de tjänstemän som skall anses företräda arbetsgivarparten behöva stöd. Det torde vara ett allmänt intresse att denna roll kan fullgöras. Det är dessutom av stor betydelse för den enskilde tjänstemannens sociala arbetsmiljö.

Vid myndigheter där förändringsarbetet redan före reformen har grundats på en till synes gemensam uppfattning mellan arbetsgivare och arbetstagar

om vad som är effektivt för myndigheten, har reformen i sig knappast inneburit någon väsentlig förändring. Det kan emellertid inte uteslutas att ett till synes harmoniskt förhållande kan vara resultatet av stora eftergifter från endera partens sida i syfte att undvika en olustig stämning på den egna arbetsplatsen. En vag arbetsgivarpolicy kan bidra till en sådan situation.

Vid myndigheter där traditionellt en stark arbetsgivaruppfattning har hävdats och ett auktoritärt arbetsledningssätt har tillämpats kan den nya arbetsrätten innebära vissa anpassningsproblem. I de fall de lokala arbetstagarorganisationerna är väl medvetna om de nya förutsättningarna kan dessa om de anser sig ha skäl därtill med stöd av lag och centralt avtal avsevärt fördröja beslutsgången inom myndigheten. En sådan arbetsgivare kan dessutom utsättas för stora anspråk på resurser för handläggning. Även myndigheter där arbetsgivarsidan har bristande kunskap om de nya reglerna kan övergångsvis drabbas av svårigheter på de olika medbestämmandeområdena.

Slutligen finns myndigheter där samarbetet redan är grundat på kunskaper och förståelse för gällande regler och insikt om innebörden av partsförhållandet. MBL och möjligheterna till avtalsreglering av dessa nya frågor innebär att arbetstagarpartens ställning har förstärkts. Hur detta kommer att inverka på myndighetens arbete kan inte bedömas. Goda erfarenheter på förhandlings- och avtalsområdet gör emellertid att förutsättningar bör finnas för en avtalsreglering om smidiga samarbetsformer.

Det förhållandet att arbetsgivaren slutligen 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 att döma synes arbetstagarparten i flertalet förhandlingar nå tillfredsställande resultat.

## 5.7 Statskontorets rationaliseringsverksamhet

Arbetsrättsreformen inverkar på flera sätt på statskontorets verksamhet. Statskontorets egna interna verksamhet påverkas av reformen på samma sätt som verksamheten vid andra myndigheter. Detta får emellertid inte påverka statskontorets agerande gentemot övriga statsmyndigheter. Där emot påverkas de utredningar som beslutas inom andra myndigheter och som bedrivs av statskontoret vid dessa. Dessutom kan det utredningsarbete påverkas som bedrivs med uppdrag från regeringen, offentlig utredning eller motsvarande.

Statskontorets verksamhet har under en följd av år huvudsakligen styrts av regeringsuppdrag och myndighetsförfrågningar. Före arbetsrättsreformen kunde statskontoret självt i allt väsentligt bestämma hur arbetet skulle genomföras. Givetvis skedde det i samverkan med berörda myndigheter, men ansvaret vilade ytterst på verket. Ett antal faktorer av rent praktisk natur påverkade i hög grad metodval etc. Inte minst gällde det t. ex. tillgången på utredningsresurser vid aktuell tidpunkt. Utrymmet för individuell utformning av arbetsformer och arbetsmetoder var förhållandevis stort. Detta har exemplifierats i statskontorets rapport 1977:19, Utredningstraditioner inom statskontoret.

Statskontoret har uppmärksammat att arbetsrättsreformen kan innebära nya krav. I anslagsframställningen för budgetåret 1976/77 anförde statskontoret följande.

Utvecklingen av personalinflytande i rationaliseringsarbetet kan få betydelsefulla konsekvenser för formerna för statskontorets arbete liksom för rationaliseringsarbetet som helhet. Det torde vara en viktig uppgift för verket att bidra till att nya arbetsformer utvecklas. Det synes uppenbart att statskontoret bör äga betydande kompetens och kunskaper i avtalsfrågor och fackliga frågor så att verket kan möta kommande krav och samverka med de fackliga organisationerna efter avtal och föreskrifter. Samarbetet med statens personalnämnd blir därvid särskilt väsentligt.

Uttalandet upprepades i anslagsframställningen för budgetåret 1977/78. I anslutning till en hänvisning till prop. 1975/76:105 bil. 2 framhöll statskontoret därvid

att de myndigheter som centralt svarar för olika personaladministrativa frågor och rationaliseringsfrågor kommer att ha ett särskilt ansvar för att lösa olika problem i samband med medbestämmandelagens tillämpning. Enligt propositionen är det nödvändigt att regeringen bereds tillfälle att på lämpligt sätt kunna utnyttja den särskilda kunskap och erfarenhet som finns samlad inom dessa myndigheter. En rådgivande nämnd föreslås därför inrättas i vilken skall ingå bl. a. cheferna för statskontoret, statens avtalsverk och statens personalnämnd (SPN).

Riksdagen har nyligen antagit den nya arbetsrättsliga lagstiftningen. Denna ger ramarna för utvecklingen på området. De praktiska konsekvenserna för statskontoret kan överblickas först när kollektivavtal slutits mellan berörda parter på arbetsmarknaden. Det är emellertid rimligt att räkna med att det ökade personalinflytandet i rationaliseringsarbetet – till följd av såväl den arbetsrättsliga utvecklingen som den ökade insikten om nödvändigheten av att engagera berörd personal i förändringsarbetet – i sig kommer att leda till ökade anspråk på statskontorets resurser, bl. a. genom att utredningstiderna förlängs. Statskontorets erfarenheter från senare år tyder på att utredningstiderna genomsnittligt blivit längre till följd av en ökad samverkan med berörd personal och personalorganisationer. Detta möjliggör ofta bättre utredningsresultat och bättre förutsättningar för utredningsresultatens genomförande.

Även i statskontorets anslagsframställning för budgetåret 1978/79 gavs arbetsrättsreformen ett betydande utrymme. Efter hänvisning till vad som anförts i de två närmast föregående anslagsframställningarna, konstaterar verket att de allmänna utgångspunkterna för statskontorets verksamhet med avseende på arbetsrätten fortfarande gäller. Det meddelas också att "i avvakten på bl. a. ett centralt avtal om medbestämmande så har statskontoret tillsatt en arbetsgrupp som inom verkets område skall följa hur medbestämmandelagen påverkar rationaliseringens former, innehåll, omfattning m. m."

Arbetsgruppen har inte presenterat något resultat av denna uppföljning. Inte heller i övrigt har inom statskontoret utformats vägledning, råd, anvisningar eller föreskrifter om hur verkets tjänstemän skall beakta MBL och MBA-S i rationaliseringsarbetet. Tjänstemännen har emellertid genomgått den introduktionsutbildning om MBA-S som samtliga statstjänstemän som berörs av avtalet kommit i åtnjutande av.

Inom statskontoret bildades år 1978 ett projekt med uppgift att överväga behovet av riktlinjer för beslutsgång och beslutsunderlag i organisationsutredningar, "O-modellen". Motsvarande riktlinjer har tidigare givits ut för

ADB-systemutveckling, "A-modellen". Arbetsgruppen för "O-modellen" har i viss utsträckning berört medbestämmandefrågor i utkast till riktlinjer. Några råd eller anvisningar om hur dessa frågor bör hanteras ges emellertid inte.

Det är ännu svårt att dra några säkra slutsatser om vad de lag- eller avtalsbundna medbestämmandereglerna kommer att innebära för efterfrågan från myndigheterna på statskontorets tjänster. En eventuellt ökad rationaliseringsbenägenhet hos myndigheterna kan emellertid sannolikt inte hänföras till den nya arbetsrätten. Denna torde snarare kunna hänföras till det besparingsstryck som statsmakterna ålägger myndigheterna med anledning av det statsfinansiella läget. Antalet lokala kollektivavtal på rationaliseringsområdet kan förutsättas öka de närmaste åren.

Statskontorets möjligheter att medverka vid utredningar som bedrivs av myndigheter kan i princip begränsas av befintliga lokala kollektivavtal vid myndigheterna eller sådana som tecknas i anslutning till en sådan utredning. Ett sådant avtal skulle nämligen kunna innehålla en metodreglering som kan strida mot statskontorets uppfattning om lämplig arbetsmetod och arbetsform. Statskontoret kan därmed tvingas att avböja medverkan. Därmed skulle statskontorets möjligheter att verka som myndighet med ansvar för rationaliseringsfrågor ha minskat.

Lokala kollektivavtal kan även i mer begränsad utsträckning påverka statskontorets möjligheter att genomföra rationaliseringsundersökningar vid myndigheter. Denna påverkan behöver emellertid inte vara så markerad att statskontoret enbart av detta skäl anser sig böra avstå från att delta.

Möjligheterna för statskontoret att verka utan begränsning i fråga om metodval o dyl. är annorlunda vid utredningsarbete som utförs på uppdrag av regeringen eller kommittéer. Utredningsverksamhet som genomförs enligt 18 § MBA-S och i vilket 15 § inte givits tillämpning, begränsar arbetstagarorganisationernas möjligheter till inflytande. Dessutom får lokala kollektivavtal enligt 16 § MBA-S vid utredd myndighet inte tillämpas eller slutas om innehållet står i strid med innehållet i utredningsdirektiven. Det kan dock noteras att även för sådana utredningar finns vissa reglerade former för inflytande.

Det kan konstateras att det ännu är svårt att göra säkra uttalanden om hur statskontorets förutsättningar i fråga om rationaliseringsutredningar påverkas av de nya förutsättningar som arbetsrättsreformen medfört. 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 medbestämmandereglerna och avtal på rationaliseringsområdet är begränsade.
- Möjligheterna att verka inom myndighet 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.

Utredningen överväger närmare i vilken utsträckning de ändrade förutsättningarna för statskontoret att verka i vissa fall bör påverka statskontorets roll, uppgifter och inriktning.

## 5.8 Arbetsgivarverket och statskontoret

De nya förhållandena på arbetsrättens område innebär bl. a. att kollektivavtal kan träffas på områden som tidigare varit undantagna från sådana möjligheter. Bland dessa ingår rationaliseringsfrågorna. Statskontoret har som central förvaltningsmyndighet för rationalisering ett ansvar för dessa frågor inom statsförvaltningen, i den mån uppgiften inte ankommer på annan myndighet.

Den utvidgade förhandlings- och avtalsrätten har stärkt kravet på att en enhetlig och samordnad arbetsgivarpolitik utvecklas på det statliga myndighetsområdet. Ett resultat av detta är inrättandet av statens arbetsgivarverk fr. o. m. den 1 januari 1979. Verket har ansvaret för samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken i den mån detta inte ankommer på regeringen. I betänkandet Staten som arbetsgivare används förkortningen AGV för statens arbetsgivarverk. För statens avtalsverk används förkortningen SAV. Denna förkortning övertogs av arbetsgivarverket efter inrättandet.

### 5.8.1 *Betänkandet Staten som arbetsgivare*

I betänkandet (Ds B 1977:9) Staten som arbetsgivare anges att "arbetsgivarfunktionen i statsförvaltningen utövas av alla verk och myndigheter. Inom arbetsgivarfunktionen kan urskiljas en central del som i huvudsak är av stabskaraktär för hela statsförvaltningen". Verksamheten i den centrala funktionen anges vara av flera slag, bl. a. omfattar den policyfunktion (utveckling och beslut om den statliga arbetsgivarpolitiken), förhandlingsfunktion (såväl samverkansförhandling enligt MBL som förhandlingar om kollektivavtal), utvecklingsfunktion, kontaktfunktion och styrningsfunktion.

I betänkandet konstateras också att arbetsrättsreformen innebär en starkare markering av partsrelationer mellan staten som arbetsgivare och personalorganisationerna. Erfarenheterna inom statsförvaltningen av rollen som arbetsgivarpart är emellertid begränsade. För att myndigheterna skall kunna uppfylla de krav som ställs på dem som arbetsgivare kommer de att behöva ökat stöd i form av rådgivning och utbildning i rena partsfrågor. Den centrala arbetsgivarorganisationen inom statsförvaltningen måste vara sådan att det klart framgår vilka organ som representerar de statliga arbetsgivarintressena och att dessa är väl samlade och samordnade. Detta är ett intresse för såväl staten, de enskilda myndigheterna som personalorganisationerna.

De nya förhållandena på arbetsrättsområdet kompliceras i viss utsträckning av den hittillsvarande organisationsprincipen på central nivå med skilda

myndigheter för de olika sakområdena. Sålunda har statskontoret myndighetsansvaret för rationaliseringsfrågor. "Kravet på avtalsreglering av en rad frågor för vilka sakansvaret är förlagt till andra organ än SAV har emellertid aktualiserat frågan om ansvars- och arbetsfördelning mellan SAV och sakorgan vid förhandlingar i sådana frågor. Detta gäller exempelvis frågor som organisationsutveckling och rationalisering" heter det vidare.

Utredningen anför vidare att "det är självfallet nödvändigt att det organ som på central nivå företräder staten som arbetsgivare i kollektivavtalsförhandlingar har tillgång till viss sakkunskap inom nya avtalsbara områden". Sådan sakkunskap saknas inom SAV för flertalet av dessa områden. Det förutsätts "att viss sakkunskap inom olika administrativa områden permanent kan överföras till AGV från berörda administrativa fackmyndigheter. I huvudsak bör dock behovet av sådan sakkunskap tillgodoses genom att AGV vid behov lånar in personal från såväl dessa myndigheter som från anställningsmyndigheter".

I arbetsgivarverkets uppgifter innefattas att främja ett enhetligt arbetsgivaragerande hos myndigheterna i den utsträckning detta anses nödvändigt och lämpligt. I samordningsuppgiften bör också ligga att granska normer och föreskrifter som myndigheter enligt sin instruktion har rätt att utfärda och som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare utanför den egna myndigheten. Sådan myndighet bör därför åläggas samrådsskyldighet med arbetsgivarverket.

Arbetsgivarverket får överlämna genomförandet av avtalsförhandlingar till annan statlig myndighet där så är lämpligt. Utökningen av det avtalsbara området talar för en sådan delegering. Olika möjligheter för sådan bör kunna komma ifråga, alltifrån ett totalt överlämnande av ansvaret till att arbetsgivarverket deltar med förhandlingsteknisk expertis.

Det förhållandet att vissa av de centrala myndigheterna, t. ex. statskontoret, har uppgifter av speciell vikt vid genomförandet av åtgärder av särskild betydelse för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare gör att företrädare för dessa bör ingå i styrelsen. Andra samarbetsformer bör också finnas för att säkerställa samordning. Sålunda föreslås särskilda rågivande arbetsgivardelegationer som knyts till arbetsgivarverket för bestämda sakområden inom arbetsgivarpolitiken. Ett sådant anges vara rationaliseringsområdet.

### 5.8.2 Propositionen

I prop. 1977/78:157 om organisation av statsförvaltningens centrala arbetsgivarfunktion ansluter sig föredragande statsrådet till uppfattningen i utredningsförslaget att en viktig förutsättning för ett effektivt genomförande av medbestämmandereformen är en sammanhållen och väl fungerande partsfunktion på central nivå. Den utvidgade förhandlings- och avtalsrätten har också påtagligt förstärkt kravet på utveckling av en enhetlig arbetsgivarpolitik. Eftersom en huvudprincip är att medbestämmandet skall utövas på lokal nivå måste den centrala uppgiften vara att underlätta den lokala hanteringen av medbestämmandefrågor och lämna behövligt stöd. Behovet av stöd i rena partsfrågor hos myndigheterna framhölls av remissinstanserna. Föredraganden uttalar att det är "av största vikt att myndigheterna i princip

har en enda central instans att vända sig till i alla frågor som kan uppkomma till följd av deras utökade roll som arbetsgivarpart”.

Föredraganden ansluter sig också till uppfattningen att arbetsgivarverket i princip skall ha ansvaret för alla förhandlingar som syftar till kollektivavtal. Ansvaret för sådana bör emellertid kunna delegeras. I vissa fall bör hela ansvaret kunna lämnas över, i andra fall bör expertis från arbetsgivarverket kunna delta.

Samordning bör också ske av den normerande verksamhet som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare och som har giltighet även utanför den myndighet som utfärdat bestämmelserna. Därför bör en samlad överblick finnas inom arbetsgivarverket över hela detta regelsystem på det statliga området.

Verket bör tillämpa ett flertal olika kontaktformer med myndigheterna för att säkerställa dubbelriktade kontakter. Myndigheterna behöver information, stöd och råd och AGV behöver kunna följa utvecklingen hos myndigheterna i viktigare frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. AGV bör också svara för sådan utbildning som riktar sig till myndigheterna som arbetsgivare. Även särskilda periodiska arbetsgivar konferenser som forum för diskussioner om den övergripande arbetsgivarpolitiken bör prövas. Dessutom stöds tanken på styrelserepresentation och särskilda rådgivande arbetsgivardelegationer.

Beträffande resurser delar föredraganden uppfattningen att arbetsgivarverket bör ha tillgång till egen sakkunskap inom det avtalsbara området. Enligt uttalanden av remissinstanser bör denna sakkunskap endast i undantagsfall tillgodoses genom permanenta resurser eftersom sakkunskap som regel förutsätter kontinuerlig kontakt med verksamheten i fråga. Permanent överförande av resurser från fackmyndigheterna avstyrks därför. Föredraganden föreslår att sakkunskap övergångsvis bör kunna tillgodoses genom inlåning från berörda administrativa fackmyndigheter intill dess de närmare konsekvenserna av den delegerade förhandlingsrätten och det utökade avtalsbara området klarlagts.

### 5.8.3 *Nuvarande förhållanden*

Statens arbetsgivarverk inrättades den 1 januari 1979 och fick de övergripande uppgifter som föreslogs i propositionen. Verket är central förvaltningsmyndighet för förhandlingar i och samordning av frågor som berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare inom främst den statliga sektorn samt för arbetsgivarpolitiken inom statsförvaltningen. Bakom den närmare utformningen av uppgifterna och organisationen ligger förslag från en organisationskommitté. Denna anger huvudfunktionerna för verket. Dessa är en förhandlingsfunktion avseende materiella förmåner, en kontaktmanafunktion gentemot myndigheternas lokala avtalsverksamhet. Vidare anges verket behöva arbetsenheter för bl. a. utredning och statistik, rättsfrågor, skälighetsfrågor samt information och utbildning.

Kraven på myndighetskontakter anses komma att öka väsentligt och verksamheten även i övrigt komma att vara av den omfattningen att den motiverar en tjänst som överdirektör för att avlasta verkschefen. Organisations-

kommittén ansåg därutöver att erfarenheterna från arbetsgivarverkets verksamhet skulle visa i vad mån de nya och förändrade arbetsuppgifterna kan kräva ytterligare personalresurser.

Arbetsgivarverket har nu funnits nästan ett år. Verket befinner sig fortfarande i en period av uppbyggnad till det ökade arbetsfältets krav. Någon permanent expertis på rationaliseringsområdet, t. ex. från statskontoret, har inte knutits till verket. Expertis för granskning av normer på rationaliseringsområdet behövs heller inte eftersom statskontoret f. n. inte utfärdar några sådana normer. På medbestämmandeområdet har verksamheten hittills varit inriktad på centrala avtalsförhandlingar, löpande rådgivning och utbildning i avtals- och förhandlingsfrågor. Arbetsgivarverket åtar sig inte granskning av kollektivavtal enligt MBA-S före undertecknande men följer upp verksamheten då de lokala avtalen i enlighet med utfärdade anvisningar sänds till verket. Erfarenheterna av de lokala kollektivavtal som slutits har påkallat intensifierade utbildningsinsatser och fler arbetsgivar konferenser. Antalet lokala kollektivavtal enligt MBA-S är ännu litet. Rationaliseringsavsnittet omvittnas av såväl arbetsgivar- som arbetstagarparterna vara svårt. Det är f. ö. också ett avsnitt som det anses vara mindre angeläget att få avtal på enligt svaren till de tidigare nämnda TCO-S- och SACO/SR-enkäterna. För att klarlägga det närmare utbildningsbehovet har arbetsgivar konferenser också genomförts under första halvåret 1979 med deltagande av ett begränsat antal myndigheter. En större utbildningsinsats planeras från hösten 1979. Därvid avses innehållet i arbetsgivarpolitiken behandlas utförligare än vad som hittills varit fallet. Ett närmare klagörande av uppgifterna på detta område måste dessförinnan ha gjorts.

Kontakterna mellan arbetsgivarverket och statskontoret på handläggarplanet har hittills varit sparsamma. Chefen för statskontoret ingår i arbetsgivarverkets styrelse. Den rådgivande arbetsgivardelegationen för rationaliseringsområdet har ännu inte bildats. Däremot behandlas även rationaliseringsfrågor i mån av behov i den delegation som finns för övergripande personalpolitiska frågor. I denna delegation är statskontoret representerat genom en tjänsteman. I den rådgivande delegationen för chefsutbildning ingår statskontorets chef. Särskild sakkunskap har ställts till förfogande till den arbetsgrupp som är knuten till delegationen.

Utredningen konstaterar att statskontoret bör ha beredskap att vid behov tillhandagå arbetsgivarverket med expertis på rationaliseringsområdet.

## 5.9 Sammanfattning

I utredningens direktiv anges att det kan finnas skäl att överväga om statskontorets uppgifter och roll kan behöva ändras som en följd av de förändringar som på senare år har skett på arbetsrättens område. Bland dessa märks medbestämmandelagen (MBL), medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S) samt lagen om offentlig anställning (LOA).

MBL och LOA trädde i kraft den 1 januari 1977. MBL ger den rättsliga grunden för hur arbetsmarknadens anställda skall tillförsäkras medinflytande genom sina organisationer i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagar. I propositionen (1975/76:105 bil. 2) till LOA anges hur

detta medinflytande också skall kunna utövas av anställda inom den offentliga sektorn utan att den politiska demokratin träds för när.

I MBL regleras att medinflytandet skall grundas på ett system med information och förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer. Arbetsgivaren har sålunda skyldighet att förhandla innan han fattar beslut om viktigare förändringar i verksamheten eller viktigare förändringar rörande förhållanden för enskild anställd. Han har också skyldighet att löpande ge översiktlig information om hur verksamheten utvecklas. Även arbetstagarorganisation har rätt att påkalla förhandling innan arbetsgivare fattar beslut om förändring. Arbetsgivaren får inte annat än under speciella förutsättningar fatta och verkställa beslut innan förhandling har genomförts.

MBL bygger på ett medinflytande för de anställda som utövas genom deras organisationer. Det främsta syftet med lagen är emellertid att främja kollektivavtal om medbestämmanderätt för de anställda.

MBA-S är ett uttryck för statens som arbetsgivare positiva vilja att gå de offentligt anställda till mötes när det gäller medbestämmande på det statliga området. Det har tecknats mellan statens avtalsverk (numera statens arbetsgivarverk, SAV) och de statsanställdas huvudorganisationer. Avtalet gäller från den 1 juli 1978. Avtalet stadfäster en ny princip för medinflytande som bygger på en klar rollfördelning och inflytande genom förhandlingar och avtal i stället för sådant deltagande i partssammansatta beslutsgrupper som tidigare varit vanligt. Förutom formfrågor och definitioner anges i avtalet ett antal medbestämmandeområden som innehåller centralt avtalade riktlinjer och ett antal frågor inom vilket det centrala avtalet kan byggas vidare med lokala kollektivavtal vid de skilda myndigheterna. Bland områdena märks rationalisering och administrativ utveckling samt planering. Rationaliseringsområdet är det mest utvecklade området och ospänner 14–19 §§ i avtalet. Det omvittnas i allmänhet som svårt. 15 § innehåller allmänna riktlinjer för myndighetens egen rationalisering som gäller oavsett om lokalt avtal har tecknats eller inte. Möjligheten finns att därutöver reglera rationaliseringsprocessen i lokalt kollektivavtal. Det görs då med stöd av en eller flera av de strecksatser som bildar 16 § MBA-S.

En svårighet har varit frågan om medinflytande i samband med den politiska beslutsprocessen. Möjligheterna till sådant inflytande vid utredningar som genomförs på direktiv av regeringen, inom ramen för det offentliga utredningsväsendet eller på initiativ av administrativ fackmyndighet regleras i 18 §. I den har parterna enats om att möjliggöra mer begränsat medbestämmande än vad som stadgas i fråga om rationalisering som bedrivs av sakansvarig myndighet.

Enligt 19 § har arbetstagarorganisationerna möjlighet att på statens bekostnad anlita en egen konsult för att genomföra utredningar inom rationaliseringsområdet.

Medbestämmandeområdet planering omfattar hur arbetstagarorganisationernas och personalens medverkan i planeringsprocessen skall gå till och anger att avtal också kan träffas om formerna för denna medverkan. Avsnittet har nära samhörighet med det föregående då myndigheterna i samband med avlämning av anslagsframställningarna också skall redovisa en effektiviseringsplan (rationaliseringsplan inom försvaret).

Efter en genomgång av för rationaliseringsverksamheten väsentliga avsnitt

av MBL och MBA-S diskuterar utredningen hur olika delområden av en rationaliseringsprocess påverkas av dessa regler. De delområden som därvid beskrivs är direktiv, projektplan, arbetsformer etc., konsultmedverkan, olika etapper i en utredning, krav på ytterligare alternativ, beslut om val av alternativ och genomförande. Först beskrivs en process som initieras inom en enskild myndighet och därefter sådana som initieras av offentliga utredningar m. m.

Utredningen konstaterar att MBL och MBA-S på olika sätt kan påverka rationaliseringsarbetet. Detta bestäms dock i hög grad av hur eventuella lokala kollektivavtal på rationaliseringsområdet kommer att utformas. Genomgången av på vilka delområden information och förhandling kan aktualiseras görs dock med utgångspunkt i det centrala avtalet. Inom vissa områden finns föreskrifter om att de anställda skall beredas tillfälle till medverkan genom t. ex. representation i arbetsgrupper eller genom att få viss utbildning. Inom andra delområden skall information ske och ibland även förhandling. Vissa svårigheter finns när det gäller tillämpningen av lag och avtal. Detta gäller t. ex. i fråga om att avgöra om en fråga är av mindre omfattning och betydelse för arbetstagarna enligt 14 § MBA-S. Vilka frågor som skall omfattas av arbetsgivarens primära förhandlingsskyldighet kan komma att diskuteras. Arbetstagarparten har emellertid, om inte annat har reglerats i lokalt kollektivavtal, själv möjlighet att begära förhandling inför varje beslut arbetsgivaren skall fatta under processens gång. Dessutom kan såväl arbetsgivare som arbetstagare begära förhandling utan att fråga står inför beslut.

Utredningen belyser närmare hur förutsättningarna att genomföra rationaliseringsutredningar inom myndigheter kan ha ändrats genom arbetsrättsreformen. Utredningen konstaterar att de avtalslutande parterna har enats om att gå försiktigt fram på det nya avtalsområdet för att successivt vinna erfarenheter och så småningom vidta de åtgärder som kan visa sig påkallade. Uppföljning av olika insatser på området synes förekomma i begränsad omfattning på arbetsgivar sidan. De statliga myndigheternas arbetsgivarroll synes i vissa avseenden vara utvecklad. Det finns ingen dokumenterad och spridd arbetsgivarpolicy utöver MBA-S och SAV:s anvisningar till detta som kan tjäna till ledning för de många statliga myndigheternas agerande. Innebörden av arbetsgivarrollen har heller inte klarlagts. De anställdas huvudorganisationer synes ha en uttalad viljeinriktning om hur arbetstagar sidan skall agera.

Utredningen bedömer att skillnader föreligger mellan olika myndigheters möjligheter att hantera de nya frågorna. Skillnaden beror bl. a. på tidigare traditioner på förändrings-, samverkans- och förhandlingsområdena. De nya reglerna kan övergångsvis orsaka svårigheter vid myndigheter där de anställda av tradition inte givits något inflytande i förändringsarbetet. Vid myndigheter där arbetsgivarrollen är svagt utvecklad kan de nya förutsättningarna resultera i t. ex. lokala avtal som går längre än vad som ur ett väl avvägt arbetsgivarintresse kan anses vara lämpligt.

Utredningen bedömer att de nya reglerna och innebörden av dessa kan ge upphov till viss osäkerhet om förutsättningarna för rationaliseringsverksamheten. Ofullständig efterlevnad av formkrav i lag och avtal kan resultera i skadestånds- och andra resursanspråk eller stämning inför arbetsdomstolen.

Myndigheterna torde önska undvika sådana utvecklingar. Det formella förfarings sättet kan också innebära krav på större resursinsats i ett rationaliseringsprojekts inledningsskede än vad som varit nödvändigt tidigare. Ökade möjligheter till medverkan från de anställda innebär i gengäld ökade förutsättningar för att utredningsförslag och beslutade åtgärder accepteras av de berörda. Förändringsprocessens totala resursåtgång behöver därigenom inte bli större.

Utredningen diskuterar hur statskontorets roll kan påverkas av de nya förutsättningarna. Arbetsrättsreformen avses i och för sig inte ändra statskontorets myndighetsroll i samband med utredningsarbete vid andra myndigheter. Statskontoret har under flera år följt de nya reformerna. Lokala kollektivavtal vid undersökta myndigheter kan innehålla överenskommelser om t. ex. metoder i samband med rationaliseringar som gör att statskontoret inte anser sig böra medverka. I andra fall kan lokalt kollektivavtal i mer begränsad utsträckning påverka statskontorets handlingsutrymme. Utredningen bedömer att antalet lokala kollektivavtal på rationaliseringsområdet kommer att öka. Detta kan innebära att statskontorets möjligheter att verka som en myndighet med speciellt ansvar för rationaliseringsfrågor i statsförvaltningen påverkas i de fall medverkan sker i utredningar som beslutats inom myndigheter. Statskontorets möjligheter att verka påverkas inte på samma sätt när utredningsarbete utförs på uppdrag av regeringen eller en kommitté. Utredningen överväger närmare i vilken utsträckning de ändrade förutsättningarna för statskontoret att verka i vissa fall skall påverka statskontorets roll, uppgifter och inriktning.

Arbetsgivarverket inrättades den 1 januari 1979 och har tagit över avtalsverkets uppgifter samt de ytterligare uppgifter som tillkommit genom att förhandlingsområdet har vidgats. Statskontoret är representerat i arbetsgivarverkets styrelse och i särskilt inrättade delegationer för personalpolitik och chefsutbildning.

Behovet av en samordnad och spridd statlig arbetsgivarpolitik har blivit mer uttalat i den nya partsmiljön. Vid vissa myndigheter finns dessutom en svagt utvecklad arbetsgivarroll. Intresset för en sådan enhetlig politik finns hos såväl staten, de enskilda myndigheterna som de fackliga organisationerna. Arbetsgivarverket har förhandlingsansvar för ett antal områden inom vilka verket inte äger egen sakkunskap. Sådan avses lånas in från de fackansvariga myndigheterna, t. ex. statskontoret, då behov uppstår. Dessutom finns ett stort behov av utbildning av de statliga arbetsgivarföreträdarna rörande arbetsrättens regler och arbetsgivarpolitikens och arbetsgivarrollens innehåll. Utredningen konstaterar att en större insats på området planeras av arbetsgivarverket.

Utredningen konstaterar att statskontoret bör ha beredskap att tillhandagå arbetsgivarverket med ytterligare expertis på rationaliseringsområdet.



## 6 ADB i statsförvaltningen

I direktiven till utredningen anføres att frågan om lämplig organisation på central nivå för rationaliserings- och samordningsuppgifterna vad gäller ADB aktualiseras av de riktlinjer som regeringen har förelagt riksdagen i proposition 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen.

I propositionen redogör regeringen för sin syn på användningen av ADB för administrativa ändamål i statsförvaltningen. De åtgärder som regeringen avser att vidta för att förbättra statsmakternas insyn och styrmöjligheter på detta område redovisas. Andra frågor som behandlas är bl. a. hur systemutvecklingsarbetet bör bedrivas och hur datordriften bör organiseras i statsförvaltningen. Även frågor som rör anskaffning av ADB-utrustning, information om användningen av ADB i statsförvaltningen samt möjligheterna till samverkan med kommuner och landsting tas upp. Slutligen behandlas också vissa organisationsfrågor.

Finansutskottet har behandlat propositionen i betänkandet FiU 1978/79:34. Utskottet har anfört synpunkter på olika delar av propositionen. Riksdagen har bifallit utskottets hemställan (rskr 1978/79:339).

I detta kapitel redogörs för de frågor i propositionen och riksdagens beslut med anledning därav som kan bedömas mer påtagligt komma att påverka förutsättningarna för de centrala myndighetsuppgifterna avseende ADB.

### 6.1 Handläggningsordning för beslut om ADB-investeringar

#### 6.1.1 Regeringens proposition

Hittills har det inom statsförvaltningen funnits få särskilda bestämmelser för användning av ADB och handläggning av ADB-frågor. Inom några af-färsverk, inom försvaret och inom justitiedepartementets område finns dock sådana regler. Åtgärder avses nu vidtas för att förbättra planering, styrning och samordning av ADB-verksamheten. Åtgärderna syftar till att stärka statsmakternas faktiska möjlighet att påverka användningen av ADB. För att detta skall vara möjligt krävs ökad enhetlighet i den formella handläggningen av frågor om användning av ADB.

För att ge beslutsfattare och andra intressenter bättre möjligheter till styrning och kontroll avses 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.

De regler som avses gälla för beslutsgång och beslutsunderlag i samband med sådana systeminvesteringar avses samlas i ett särskilt dokument, en s. k. handläggningsordning. Däri skall framgå det ansvar som åvilar regeringen, de centrala rationaliseringsorganen och myndigheterna.

Beslutsprocessen avses baseras på en uppdelning av utvecklingsarbetet i ett antal etapper eller aktiviteter, nämligen initiering, förstudie, huvudstudie, systemkonstruktion, drift och förvaltning samt efterstudie. Ett ADB-system bör normalt genomlöpa dessa etapper eller aktiviteter. Övergång från en etapp till nästa skall föregås av beslut av en ansvarig instans. Ett tillfredsställande dokumenterat beslutsunderlag skall vid varje beslutspunkt tillhandahållas beslutsfattarna.

Regeringens och i viktigare fall riksdagens direkta medverkan i beslutsprocessen avses normalt kunna begränsas till större och viktigare systeminvesteringar och till några från styrningssynpunkt särskilt viktiga etappövergångar i dessa system.

Regeringen bör få tillfälle att vid större eller viktigare systemutveckling granska *förstudien*. Därvid fattas beslut om utredningsarbetets närmare inriktning. Regeringen bör också ges tillfälle att granska *huvudstudien*. När denna har genomförts finns ett heltäckande material, men mer kostnadskrävande aktiviteter har normalt inte påbörjats. Innan större och viktigare system *tas i drift* skall regeringen få tillfälle att kontrollera hur systemet uppfyller ställda krav och att det får rimliga effekter i övrigt.

Beträffande vid vilken tidpunkt sistnämnda granskning skall göras, framhålls att beslutspunkten bör läggas på ett så sent stadium att alla konsekvenser kan bedömas, alltså i princip när systemet är färdigt att tas i drift. Regeln bör dock tillämpas så att kostnadskrävande fördröjningar undviks. Om större investering i utrustning med lång leveranstid måste göras, kan det finnas skäl att samordna den sista beslutspunkten med upphandlingsbeslutet. Det bör därför avgöras för varje projekt, t. ex. vid ställningstagandet till huvudstudien, var denna beslutspunkt bör ligga. Inget bör heller hindra regeringen att avstå från denna kontrollpunkt. Detta skall då uttryckligen angivas.

Statsmakternas direkta medverkan i beslutsprocessen avses som nämnts begränsas till i första hand större eller på annat sätt viktiga projekt. Det kan vara svårt att utforma lämpliga kriterier för att i ett tidigt skede skilja ut de projekt som bör underställas statsmakternas prövning. Några slag av kriterier behövs dock. Det anses vara bättre att något för många projekt prövas än alltför få.

I handläggningsordningen skall anges vad beslutsunderlaget på olika stadier skall innehålla (beskrivning, planer, kalkyler o. s. v.) samt vilken kvalitet det skall ha.

### 6.1.2 Finansutskottets betänkande

Finansutskottet anser att det är angeläget att förbättra planeringen, styrningen och samordningen av ADB-användningen i statsförvaltningen. Utskottet framhåller särskilt 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 statsmak-

terna 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. Vidare krävs att myndigheterna i sin planering tar hänsyn till att statsmakterna kan komma att förändra förutsättningarna för ADB-projektet. En ökad reglering i detta syfte kan emellertid medföra risk för byråkratisering. Utskottet är medvetet om att vissa sådana effekter kan vara svåra att undgå om statsmakterna vill få ett fastare grepp över utvecklingen. Regeringen bör emellertid vara uppmärksam på dessa problem vid utformningen av beslutsprocessen.

Det är av stor vikt att den tilltänkta ordningen för beslut rörande ADB-projekt i statsförvaltningen utformas med hänsyn tagen till riksdagens särskilda behov. Riksdagen bör således 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. I normalfallet bör riksdagens ställningstagande följa när resultatet av en s. k. huvudstudie föreligger, men innan systemkonstruktion påbörjas. Givetvis bör ärendet på nytt underställas riksdagen för den händelse det fortsatta arbetet visar att huvudstudiens förutsättningar förändrats i viktiga hänseenden. Utskottet understryker det angelägna i att arbetet planeras så att beslutstidpunkterna i så stor utsträckning som möjligt anpassas till budgetprocessen och till beslutsordningen i riksdagen.

Medel för anskaffning av datautrustning bör även fortsättningsvis anvisas samlat till datamaskinfonden. Finansutskottet understryker vikten av att kostnaderna för datautrustning också redovisas i anslutning till redovisningen av budgetförslagen för respektive myndighet.

### 6.1.3 Centrala myndighetsuppgifter

Den ordning i fråga om beslutsprocessen vid utveckling av ADB-system som beskrivs i propositionen får konsekvenser för de centrala rationaliseringsorganens medverkan i denna process. Omfattningen av och formerna för denna medverkan avses bli preciserad i handläggningsordningen.

Arbete med att utforma en handläggningsordning och de ytterligare regler som behövs för styrningen av ADB-verksamheten i statsförvaltningen pågår f. n. inom budgetdepartementet. Förutom regler för beslutsprocessen behövs bl. a. anvisningar för hur ADB skall behandlas i myndigheternas anslagsframställningar. Sistnämnda regler utgör ett komplement till budgethandboken. Det nära sambandet mellan här berörda regler gör att de bör behandlas i ett sammanhang.

I avvaktan på att handläggningsordningen och anvisningarna för hur ADB skall behandlas i myndigheternas anslagsframställningar blir klara, har utredningen varit hänvisad till att arbeta med antaganden i fråga om innebörden, arten och mängden av de arbetsuppgifter för de centrala rationaliseringsorganen som följer av införandet av en särskild handläggningsordning och andra regler.

Utredningen utgår från att den handläggningsordning som så småningom fastställs, kommer att gälla ADB-investeringar inom den civila statsförvaltningen och, möjligen med vissa undantag, ADB-investeringar inom för-

svarsdepartementets verksamhetsområde. Affärsverkens ADB-investeringar förutsätts inte komma att omfattas av reglerna.

I föregående avsnitt presenterades en indelning av ADB-system i sex etapper eller aktiviteter. Vidare gjordes en indelning av systemen i större och viktigare system resp. övriga system. De större systemen förutsätts prövas av regeringen vid i vanliga fall tre beslutspunkter, nämligen efter förstudien, efter huvudstudien och omedelbart inför driftsättningen.

Det förutsätts att samråd eller yttrande från en granskningsfunktion skall inhämtas innan beslut fattas av regeringen. Det innebär att större eller viktigare systeminvesteringar i princip kommer att prövas tre gånger i en granskningsfunktion. Beträffande etapperna initiering resp. drift torde statsmakternas prövning normalt ske i budgetarbetet.

Riksdagen bör ges tillfälle att ta ställning till större och viktiga systeminvesteringar innan mer kostnadskrävande aktiviteter har inletts i ett ADB-projekt. I normalfallet bör detta ske när resultatet av huvudstudien föreligger, men innan systemkonstruktionen har påbörjats. Riksdagens prövning av ADB-investeringar kommer härigenom således att ske vid samma tillfälle som regeringens andra prövning.

De ADB-system som kommer att granskas inför regeringens och riksdagens prövning eller eljest, kan vara utvecklade av vederbörande myndighet, av myndighet tillsammans med statskontoret/FRI eller av statskontoret/FRI. I samtliga fall kan konsulter ha medverkat. Granskningen skall ske på ett likartat sätt och på samma villkor oavsett vilket eller vilka organ som är ansvariga för utvecklingen av systemet.

När det gäller mindre systeminvesteringar skall vederbörande myndighet ha ansvaret för att systemen blir lämpliga och att de ges en ur ekonomisk och teknisk synvinkel optimal utformning samt att projektarbetet bedrivs på ett riktigt sätt. Även dessa utvecklingsprojekt förutsätts följa handläggningsordningens regler för beslutsgång, etappindelning och dokumentation. Kraven i dessa avseenden påverkas således inte primärt av behov av insyn från granskningsfunktion, regering och riksdag. Däremot har givetvis verksamhetsledningar, arbetstagarorganisationer och andra intressenter behov av att under arbetets gång påverka dettas inriktning. Olika omständigheter kan f. ö. medföra att projektet i ett senare skede blir av sådan karaktär att granskningsfunktionens eller regeringens medverkan krävs.

En tillfredsställande dokumentation är också av stor betydelse för att efterstudier skall kunna göras även av mindre system.

Det kan således förutsättas att enskilda ADB-investeringar normalt inte skall granskas särskilt så länge dessa betraktas som "mindre", dvs. ej är större eller viktigare. Vad som skall betraktas som större eller viktigare ADB-investeringar har ännu inte preciserats. Utredningen förutsätter dock att för granskning ansvarigt organ medverkar vid urvalet av de ADB-investeringar som skall granskas. Höga utvecklings- eller driftkostnader liksom även andra omständigheter kan tjäna som urvalsgrund. De ADB-planer som enligt prop. 1978/79:121 skall ingå i myndigheternas anslagsframställningar synes vara en lämplig urvalsram. I budgetbehandlingen eller vid andra tillfällen kan fastställas vilka ADB-investeringar som skall anses vara så viktiga att de i handläggningsordningens former skall underställas regeringen i fortsättningen.

Som ADB-investeringar synes i första hand vara att betrakta

- utveckling av nya ADB-system
- större förändring av ADB-system
- uppbyggnad av ADB-anläggning eller datordriftorganisation
- större utrustningsmässig eller organisatorisk förändring av ADB-anläggning eller datordriftorganisation.

I större projekt där investeringar i ADB endast utgör en del kan hela eller på lämpligt sätt avgränsad del av projektet urskiljas och behandlas som ADB-investering.

I granskningsfunktionens uppgift ingår att förbereda regeringens prövning av ADB-investeringar. Här innefattas vissa kontrollerande uppgifter och att ge regeringen råd. Myndigheterna skall vidare lämnas stöd så att de utan onödigt merarbete kan uppfylla de krav i fråga om beslutsunderlag som ställs på dem.

I propositionen uttalas att även politiskt ansvariga personer bör medverka vid granskningen av beslutsunderlag för ADB-system.

I uppgiften att förbereda regeringens prövning av ADB-investeringar ingår att tillse att ett tillfredsställande dokumenterat beslutsunderlag tillhandahålls beslutsfattarna vid varje beslutspunkt. Detta innebär att det beslutsunderlag som ansvarig myndighet har utformat skall granskas. Följande grundläggande arbetsmoment är en exemplifiering av vad som därvid kan förekomma.

- Kontroll av att genomfört arbete överensstämmer med givna direktiv i fråga om syfte, ambitionsnivå, systemstruktur, driftstruktur, kostnadsram, alternativ, tidsplan o. s. v.
- Granskning av beslutsunderlagets fullständighet och kvalitet
- Granskning av kostnads- och lönsamhetskalkylers pålitlighet
- Granskning av förslag till direktiv m. m. för nästa etapp som har utformats av sakansvarig myndighet.

Härutöver bör ADB-investeringarna granskas med utgångspunkt i att ADB skall användas på ett lämpligt sätt inom statsförvaltningen. Detta innebär att t. ex. följande förhållanden uppmärksammas.

- Föreslagna lösningars överensstämmelse med riktlinjer för organisation av systemutveckling och datordrift, t. ex. myndighets- eller sektoravgränsning, decentralisering
- Säkerhetsaspekter, sårbarhet, integritet
- Pröva om datainsamling m. m. samordnas i lämplig utsträckning
- Lämplighet med hänsyn till användarmyndighetens administrativa nivå, organisation och framtida verksamhet m. m.
- Lämplighet med hänsyn till hur personalen vid myndigheten resp. allmänheten berörs
- Skäl för att göra avsteg från ekonomiskt mest gynnsamma lösning
- Behov av särskilda direktiv för nästa etapp

Granskningsfunktionens bedömningar i dessa avseenden ersätter självfallet inte den prövning som andra organ, t. ex. datainspektionen, delegationen

för företagens uppgiftslämnande och arbetarskyddsstyrelsen kan komma att göra från sina utgångspunkter. I sådana avseenden skall samma regler gälla för statliga, kommunala och privata ADB-system. Däremot är det sannolikt att dessa organs prövning m. m. underlättas av granskningsfunktionens verksamhet.

Den första gruppen av uppgifter avser kontroll av riktighet och rimlighet. Den andra gruppen av uppgifter avser lämplighetsfrågor och policy-frågor. I båda fallen gäller det att göra bedömningar. Viktigare ställningstaganden bör därför behandlas under medverkan av politiskt ansvariga personer. Den andra gruppen av uppgifter avser närmast rådgivning till regeringen.

Utredningen förutsätter att myndigheterna överlämnar beslutsunderlaget inför beslut om systemkonstruktion och inför beslut om driftstart till granskningsfunktionen. Vid granskningen gjorda iakttagelser och framkomna synpunkter intas i en granskningspromemoria som överlämnas till myndigheten. Denna kan sedan göra eventuella ändringar i beslutsunderlaget och insända detta samt granskningspromemorian till regeringen för prövning. Det får förutsättas att informella kontakter förekommer mellan myndigheten och granskningsfunktionen i syfte att stödja myndigheten vid utformning av beslutsunderlag m. m.

ADB-investeringar kan initieras på flera olika sätt, t. ex. i anslagsframställning eller i särskild skrivelse. Ett förslag kan vara olika väl förberett, t. ex. ha form av allmän idé eller en helt genomförd förstudie. Där är därför inte möjligt att föreskriva att myndighet skall samråda med granskningsfunktionen innan den lämnar sitt första förslag om en viss ADB-investering. Det är i och för sig lämpligt att myndigheterna gör så, men det får ankomma på regeringen att remittera preliminära systemförslag eller förstudier till granskningsfunktionen för yttrande, om denna inte har haft del av ärendet tidigare.

## 6.2 Systemutveckling – organisation, arbetsformer m. m.

Arbetet med att utveckla och förbereda genomförandet av ADB-system för administrativa ändamål i statsförvaltningen sker i olika organisatoriska former. Som huvudregel kan dock sägas gälla att myndigheterna själva svarar för systemutvecklingen i enlighet med principen om att en myndighet själv är ansvarig för sin verksamhet.

I några fall när flera myndigheter berörs har särskilda organ inrättats för utveckling och införande av ADB-system. Som exempel kan nämnas bilregisternämnden som ansvarade för utveckling och genomförande av de centrala bil- och körkortsregistren. Ett annat exempel är centralnämnden för fastighetsdata som ansvarar för utveckling och införande av ADB-system för fastighetsregistrering, inskrivning m. m.

Även andra organisatoriska former för utveckling av ADB-system förekommer. I några fall svarar statskontoret för utvecklingen av sådana system där naturlig huvudman saknas eller där det är fråga om viss försöksverksamhet. Exempel på detta är utvecklingen av ett informationssystem för de vetenskapliga biblioteken (LIBRIS) och av ett generellt löneuträk-

ningssystem för statsförvaltningen (SLÖR). Statskontoret medverkar dessutom i flera fall i den systemutveckling som sker vid andra myndigheter.

Vidare kan nämnas att upphandling av "nyckel-färdiga" ADB-system från maskinleverantörer, konsultföretag e. d. förekommer. Detta gäller dock enbart mindre system och innebär att systemen är helt färdiga att tas i bruk.

I propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen diskuteras utvecklingstendenser, behovet av ökad effektivitet i utvecklingsarbetet, datorstödet utformning samt användar- och personalinflytande. I det sammanhanget berörs även de centrala organens, särskilt statskontorets, uppgifter avseende systemutveckling.

Hur systemutveckling organiseras och bedrivs är en fråga om avvägning mellan flera skilda intressen. Var systemutvecklingen organisatoriskt skall förläggas får avgöras från fall till fall. Vissa riktlinjer kan dock anges. När det är fråga om stora ADB-system, som kräver åtskilligt fortlöpande underhåll och skall vidareutvecklas, är det i allmänhet naturligt att den förläggs till en enhet inom en myndighets centralförvaltning eller till den myndighet som centralt svarar för ledning och samordning inom verksamhetsområdet. Detta hindrar inte att personal från t. ex. centrala rationaliseringsorgan och annan utomstående personal medverkar i arbetet. I enstaka fall, t. ex. när det är fråga om samordnat datorstöd till flera myndigheter, kan det vara lämpligt med särskilda, och normalt tillfälliga, organ för att utveckla och införa ADB-system. Andra lösningar såsom att systemutveckling helt förläggs till centralt rationaliseringsorgan bör undvikas, särskilt när det är fråga om att utveckla stora ADB-system.

För mindre ADB-system inom myndigheter utan egen kvalificerad ADB-personal kan det många gånger vara fördelaktigt att myndigheterna anlitar konsultföretag, servicebyråer e. d. för hela eller stora delar av utvecklingsarbetet, eller att upphandla färdiga system. Även i dessa fall är användar-myndigheten ansvarig för systemutvecklingen. Den fastställer således mål, ambitionsnivå och förutsättningar i övrigt för datorstödet.

Myndigheterna bör vara återhållsamma med att anställa personal för tillfälliga behov och personal med specialistkunskaper på avgränsade ADB-tekniska områden. Det föreligger stora skillnader mellan olika myndigheter i fråga om relationen mellan egna och externa resurser för systemutvecklingsarbete. Det finns därför skäl för de centrala rationaliseringsorganen att studera denna fråga ytterligare i avsikt att utröna om det går att ge mer konkret vägledning.

En aspekt på frågan om att utnyttja externa resurser är i vilken utsträckning sådana bör tillhandahållas av de centrala rationaliseringsorganen eller i annan form såsom av Statskonsult AB och DAFA. Eftersom de sistnämnda är intäktsfinansierade styrs deras resursers storlek och sammansättning i huvudsak av efterfrågan.

Det är svårt att bedöma i hur stor utsträckning det är lämpligt att ha resurser – såväl ADB-specialister som annan systemutvecklingspersonal – inom de centrala rationaliseringsorganen för systemutveckling hos andra myndigheter. Frågan måste bedömas bl. a. i ljuset av att medverkan från de centrala rationaliseringsorganen kan vara motiverad av samordningsskäl och således inte bara för att förstärka användarmyndigheternas resurser och

kompetens. De centrala systemutvecklingsresursernas storlek inom den civila statsförvaltningen bör övervägas efter det att den centrala organisationen för rationalisering och ADB har setts över och uppgifterna för denna har preciserats.

Det kan erinras om att monopolutredningen (B 1977:08) i betänkandet (Ds B 1979:1) Datakonkurrens har lagt fram vissa förslag på detta område.

I propositionen görs också uttalanden om andra uppgifter för de centrala rationaliseringsorganen i fråga om systemutveckling.

Utbudet ökar av nästan färdiga ADB-system och av programvara som kräver jämförelsevis små insatser. Det är angeläget att myndigheterna prövar förutsättningarna att använda sådan system- och programvara. Myndigheterna bör i dessa frågor ta kontakt med statskontoret eller med annat centralt rationaliseringsorgan, eftersom liknande system kan ha utvecklats eller inköpts av andra myndigheter. Centrala rationaliseringsorgan bör därvid kunna lämna råd.

Nya typer av datorstöd kan bli vanliga i framtiden. Dessa förutsätter tillgång till avancerad men lätthanterlig programvara och antas helt eller till stor del kunna utvecklas och hanteras av varje enskild arbetsenhet eller handläggare. Om sådana system blir vanliga inom statsförvaltningen kan det påverka hur utvecklingsarbetet bör organiseras. Fördelarna med samordning inom statsförvaltningen är stora. Detta måste dock i varje särskilt fall vägas mot effektivitet och servicenivå i den enskilda verksamheten.

Det är nödvändigt att uppmärksamt följa utvecklingen och ha en viss handlingsberedskap inför de frågor som kan komma upp. Detta bör närmast vara en uppgift för de centrala rationaliseringsorganen. Även behovet av standardisering inom statsförvaltningen behöver bevakas i samband med att nya typer av ADB-system och ADB-utrustningar tas i bruk.

Riksdagen ansluter sig i huvudsak till vad som anförs i propositionen och uttalar att ansvaret för ADB-verksamhet normalt bör ligga hos den myndighet som ansvarar för verksamheten i övrigt.

### 6.3 Datordriftens organisation

I propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen behandlas frågor om datordriftens organisation. Två principer bör vara vägledande, nämligen "dedicering" och spridning.

Datordrift som är av större omfattning bör i första hand ske för varje verksamhet eller ADB-system för sig, dvs. i form av "dedicerad" eller myndighetsspecifik drift. Skälen härför är att samordnad datordrift, även om den kombineras med en regionalisering, i en rad avseenden kan medföra problem i fråga om säkerhet, integritet och sårbarhet.

Man bör vidare eftersträva driftlösningar som bygger på någon form av spridning av registrerad information och bearbetningar även vid "dedicerad" drift. En spridning av datordriften ställer på flera sätt högre krav på planering och uppföljning av datordriften än centrala driftlösningar. Möjligheter till detta måste skapas inom de ansvariga myndigheterna.

I propositionen behandlas i flera sammanhang de centrala rationaliseringsorganens uppgifter i frågor rörande datordrift.

De centrala rationaliseringsorganen bör bevaka, utvärdera och ge vägledning i frågor som rör utformning av driftlösningar, val av utrustning samt organisation och bemanning av driftenheter. Detta kan ses som en del av arbetet med metoder och tekniker. Detta är uppgifter som f. n. åvilar statskontoret och FRI.

Det bör vara en uppgift för de centrala rationaliseringsorganen att granska de utredningar och förslag som framkommer rörande spridning av datordrift. Bl. a. bör de ägna stor uppmärksamhet åt de tids- och kostnadsmässiga aspekterna på presenterade alternativ. Denna granskning bör normalt kunna ske inom ramen för den granskning av större systeminvesteringar som följer med handläggningsordningen.

Behovet av samordning bortfaller inte på grund av att gemensamt utnyttjande av utrustning och andra driftresurser torde bli mindre vanligt i framtiden. Däremot kan samordningen i vissa avseenden få en ändrad inriktning.

Även om samordningen inte bör inriktas på att regionalt samordna datordriften för flera stora ADB-användande myndigheter och verksamhetsområden, kan en mer begränsad samordning komma i fråga. Att bevaka och utreda möjligheterna till sådan samordning bör vara en uppgift för de centrala rationaliseringsorganen. I denna uppgift ingår också frågor om standardisering och s. k. kompatibilitet (utbytbarhet och kombinerbarhet) hos olika slag av ADB-utrustning samt om reservförfaranden ("back-up") vid driftstörningar.

Spridning av datordriften ställer också krav på delvis nya typer av teknisk kompetens. En utveckling i denna riktning ställer därigenom stora krav på en övergripande uppföljning och samordning. Åtgärder behövs därför för att tillhandahålla bättre metodstöd, utbildning samt informations- och erfarenhetsförmedling. Dessa uppgifter åligger f. n. statskontoret och FRI.

Möjligheterna att använda smådatorer ökar. I statsförvaltningen är det angeläget att ADB-hjälpmedel utvecklas och anskaffas gemensamt. Vissa ADB-hjälpmedel för allmänna kontorsfunktioner finns redan på marknaden och utbudet växer snabbt. Det är angeläget att denna utveckling följs av de centrala rationaliseringsorganen och att dessa kan ge råd och annan vägledning till myndigheterna i dessa frågor.

En annan viktig uppgift för de centrala rationaliseringsorganen är att på olika sätt verka för att myndigheternas planering av ADB-verksamheten förbättras. Därigenom förbättras också möjligheterna att sprida datordriften på bästa möjliga sätt.

Riksdagen uttalar att för datordriften bör eftersträvas att driften blir specifik för myndigheten (dedicering) och att en spridning av driftställena eftersträvas, inte minst i syfte att minska sårbarheten. Principen om dedicering av datasystemen kan i enskilda fall dock behöva vika för andra hänsyn.

## 6.4 Anskaffning och finansiering av ADB-utrustning

I propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen behandlas frågan om anskaffning och finansiering av ADB-utrustning. Formerna för anskaffning av ADB-utrustning har hittills ansetts ha stor betydelse för styrning och samordning inom ADB-området.

Den samordnade anskaffningen måste ses mot bakgrund av att det handlar om tekniskt och juridiskt komplicerade frågor. Driftmyndigheterna behöver hjälp och stöd. Marknadsförhållandena talar för att den nuvarande ordningen i princip bör behållas.

Den samordnade anskaffningen av ADB-utrustning är ett instrument för styrning av användningen av ADB i statsförvaltningen. Intresset och åtgärderna för styrning och kontroll när det gäller ADB bör i högre grad än hittills inriktas på de tidigare skedena av systemutvecklingsprocessen. T. v. är dock regeringens prövning av större eller på annat sätt viktiga anskaffningsärenden nödvändig för att ge statsmakterna de möjligheter att styra ADB-användningen som är önskvärda. En sådan prövning underlättas rent praktiskt av att anskaffning av ADB-utrustning sker samordnat. Det samordnade förfarandet motiveras dock primärt av andra omständigheter.

Handläggningsordningen för större systeminvesteringar och åtgärderna för att förbättra planeringen och redovisningen när det gäller ADB bör leda till att underlaget för anskaffning av ADB-utrustning förbättras. Det kan därför så småningom finnas skäl att pröva frågan om den samordnade anskaffningen kan begränsas till själva upphandlingen.

Utredningen behandlar senare i betänkandet även frågan om den samordnade anskaffningens organisatoriska inplacering.

En särskild utredare (B 1979:09) skall pröva vissa frågor inom ramen för en samordnad anskaffning. Bl. a. skall preciseras vilka typer av ADB-utrustning som skall anskaffas centralt. Vissa förändringar i arbets- och ansvarsfördelningen mellan statskontoret och de ADB-användande myndigheterna kan dessutom bli aktuella. Bl. a. skall förutsättningarna att i ökad utsträckning delegera beslutanderätten till användarmyndigheterna utredas. Beloppsgränsen 300 000 kr för regeringens prövning skall övervägas. Också frågor rörande avgiftssättning och avskrivningstider för den ADB-utrustning som köps skall granskas.

## 6.5 Metodstöd, informations- och erfarenhetsförmedling m. m.

Metodutvecklingsarbete av mer grundläggande karaktär bedrivs främst hos tillverkarna av maskin- och programvara, andra företag inom ADB-området (konsultföretag, servicebyråer m. m.) och inom universitet och högskolor. Staten stöder sådant arbete i olika former, bl. a. genom styrelsen för teknisk utveckling. Arbete på metodområdet bedrivs även på annat håll i statsförvaltningen, såväl inom enskilda myndigheter som inom de centrala rationaliseringsorganen.

I propositionen berörs också frågor om metodstöd, informations- och er-

farenhetsförmedling på ADB-området inom statsförvaltningen. Arbeta på metodområdet i denna del innebär att vidareutveckla och anpassa de metoder och den teknik som finns till förhållandena inom statsförvaltningen samt att utvärdera, bevaka och sprida information om tillgängliga metoder o. d. och deras användning.

Betydande ekonomiska och andra vinster bör kunna göras genom väl planerade och målinriktade insatser på central nivå för att underlätta val och tillämpning av metoder och teknik för utveckling och drift av ADB-system i statsförvaltningen. Centralt bedrivna insatser kan även medverka till en allmän kompetensuppbyggnad och till att underlätta erfarenhetsutbyte. Vidare kan man nå en ökad enhetlighet vid användning av ADB i statsförvaltningen.

Vissa svårigheter finns att centralt bedriva arbete med utveckling och vägledning avseende metoder och tekniker på ADB-området. Om metodutveckling och vägledning skall vara av värde måste den leda till bättre arbetsförfaranden och tekniska lösningar än vad de olika ADB-användarna kan åstadkomma på egen hand. Det krävs väl kvalificerad personal för detta arbete. Metoderna och vägledningen måste vidare anpassas till användarnas behov och förutsättningar. Detta sker bäst om det centralt bedrivna arbetet på metodområdet till stor del sker i anslutning till konkret verksamhet, dvs. probleminriktat utvecklingsarbete inom enskilda myndigheter och projekt resp. datordrift vid befintliga datacentraler.

Ansvar för de insatser som behöver göras på metod- och teknikområdet för att få fram ett effektivt metodstöd bör främst ankomma på de centrala rationaliseringsorganen samt i frågor som rör ekonomisk redovisning även RRV. Det är angeläget att de centrala organen samarbetar inbördes och med de ADB-användande myndigheterna. De centralt ansvariga organen bör i första hand initiera, samordna och sprida information om insatser på metodområdet. Däremot bör själva arbetet, särskilt när det är fråga om större insatser, ofta kunna ske vid och i samarbete med olika ADB-användande myndigheter, affärsverk, universitet och högskolor m. fl. Även samarbete med näringslivet bör kunna komma i fråga.

I propositionen anförs att uppdrag kommer att lämnas till de centrala rationaliseringsorganen att utarbeta ett förslag till handlingsprogram för de fortsatta insatserna på central nivå avseende val och tillämpning av metoder. I det sammanhanget bör också prövas hur stora resurser som bör sättas in på metodområdet. Regeringen lämnade den 28 juni 1979 ett sådant uppdrag till statskontoret och FRI.

Det är viktigt att staten, såväl via de centrala rationaliseringsorganen som via större myndigheter aktivt deltar i det arbete på metodområdet som bedrivs av intresseorganisationer på ADB-området och på andra håll utanför statsförvaltningen. Kostnaderna för metodinsatserna kan därmed bli lägre och viss enhetlighet som kan vara fördelaktig kan uppnås.

Vägledning i fråga om val och tillämpning av metoder och teknik bör i allmänhet ges i formen av rekommendationer, råd, tillämpningsexempel e. d. Bindande riktlinjer i metod- och teknikfrågor kan verka hämmande på effektiviteten i ADB-användningen i statsförvaltningen.

En rad olika former för kunskapsförmedling står till förfogande, t. ex. kurser, seminarier, handböcker, tidskrifter. Det behövs även olika former av rådgivning och tillfällen till erfarenhetsutbyte.

## 6.6 Allmän information om ADB i statsförvaltningen

Det är f. n. inte möjligt att snabbt och enkelt skaffa sig en överblick över hur ADB används i statsförvaltningen och att följa vad som händer. Det saknas periodiskt uppdaterad, systematiskt uppställd och lätt tillgänglig information om ADB-användningen i statsförvaltningen. För delar av denna verksamhet, t. ex. ADB-utrustning och personregister, tillhandahålls dock uppgifter i form av översikter av statskontoret resp. datainspektionen.

I propositionen anförs att översiktlig information om för vilka ändamål ADB används, hur ADB-användningen är organiserad, vad den kostar o. s. v. bör finnas och vara lätt tillgänglig.

I propositionen behandlas åtgärder som innebär att de centrala rationaliseringsorganen kommer att få i uppdrag att utarbeta förslag till innehåll i och form för en eller flera publikationer med periodiskt uppdaterad och systematiskt uppställd information om ADB-verksamheten i statsförvaltningen.

Ett sätt att tillhandahålla riksdagen översiktlig information i samlad form är att utarbeta ett speciellt avsnitt om ADB i den bilaga till budgetpropositionen som behandlar frågor som är gemensamma för flera huvudtitlar.

Riksdagen uttalar med anledning härav att det, i takt med att ADB införts i större eller mindre grad vid snart sagt varje myndighet, har blivit allt svårare för riksdagen att få en samlad bild av i vilken grad och i vilken takt ADB förändrar myndigheternas organisation och arbetssätt. Med hänsyn till de viktiga principfrågor som införande av ADB ofta aktualiserar och med hänsyn tagen också till de betydande effekter som införande av ADB ofta har för medborgarna i deras egenskap av konsumenter av statligt producerade tjänster anses det vara rimligt att riksdagen i vissa lägen lämnas en sammanhängande redovisning av ADB i statsförvaltningen. Riksdagen finner det ändamålsenligt att i fortsättningen en redovisning årligen lämnas i den bilaga till budgetpropositionen som avser för flera huvudtitlar gemensamma frågor.

## 6.7 Samverkan på ADB-området mellan stat, kommuner och landsting

Databehandlingen i statsförvaltningen har flera samband med databehandlingen hos kommunerna, landstingen och näringslivet. Som exempel kan nämnas att dessa till stor del lämnar uppgifter till skatteförvaltningen på magnetband. Likaså tillhandahåller statliga myndigheter ADB-registrerad information till avnämare i andra sektorer. Vidare är en stor del av de frågor och problem som uppkommer i samband med utveckling och drift av ADB-system av samma eller liknande natur. Det finns därför rent allmänt ett behov av fortlöpande kontakter och samarbete mellan statsförvaltningen och övriga samhällssektorer.

I propositionen behandlas frågan om det för statsförvaltningens del finns förutsättningar för ett i förhållande till nuläget längre gående samarbete med kommuner och landsting avseende utveckling och drift av ADB-system.

Föredraganden konstaterar dock att den omstrukturering av databehandlingen som har blivit en följd av samgåendet på detta område mellan kommun- och landstingsförbunden fortfarande pågår. En närmare samverkan även med staten skulle kunna komplicera och försena de nämnda förändringarna för kommunerna och landstingen.

Enligt föredraganden finns det för överskådlig tid varken på kommun- och landstingssidan eller inom statsförvaltningen behov av eller förutsättningar för att ta upp ett mer omfattande samarbete avseende datordriften i syfte att bygga upp stora, gemensamma datacentraler på regional grund.

Det bör dock finnas möjligheter till en mer begränsad samverkan i en rad frågor och på några verksamhetsområden av gemensamt intresse för stat, kommuner och landsting. I flera fall bör frågorna för statens del kunna överlåtas på de centrala rationaliseringsorganen.

Fastare former för fortlöpande kontakter mellan stat, kommuner och landsting i ADB-frågor av gemensamt intresse vore fördelaktigt. Frågan om formerna härför bör dock enligt propositionen anstå till dess att förevarande utredning är klar och ställning har tagits till dess förslag.

## 6.8 Organisationsfrågor m. m.

### 6.8.1 *Regeringens proposition*

I propositionen om användning av ADB i statsförvaltningen redogörs för bakgrunden till att regeringen har tillkallat en särskild utredare för att se över organisationen för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB. En kortfattad redovisning lämnas också om direktiven till utredningen. Där i ingår några alternativa organisatoriska lösningar, vilka utredningen diskuterar i kapitel 10.

I propositionen behandlas också frågan om att inrätta någon form av dataråd som lämpligt forum för att diskutera större frågor av allmänt intresse när det gäller ADB. Föredraganden ansåg dock inte att det var rätt tidpunkt att tillsätta ett organ av denna typ.

### 6.8.2 *Finansutskottets betänkande*

Finansutskottet har funnit starka skäl tala för att en datadelegation knuten till regeringskansliet inrättas. Inrättandet av en sådan delegation skulle möjliggöra för representanter för riksdagspartierna, för arbetsmarknadens parter, kommunförbunden m. fl. att på ett övergripande sätt kunna följa datafrågorna, inklusive ADB i statsförvaltningen.

Delegationens huvuduppgift bör vara att bevaka utvecklingen av datoriseringen, främja kunskapsutvecklingen på området och föreslå åtgärder för att garantera en positiv utveckling av datoranvändningen i samhället under demokratisk styrning och kontroll. Häri kan ingå att ta initiativ till utredningsarbete och andra åtgärder som bedöms erforderliga i syfte att bättre kunna följa ADB-utvecklingen inom statsförvaltningen och i samhället i stort. Delegationen bör även kunna få i uppgift att medverka i beredningen av viktigare beslut rörande statlig ADB-verksamhet. Datadele-

gationens bedömningar skulle kunna vara av värde som en del av riksdagens beslutsunderlag för olika konkreta projekt.

Finansutskottet noterar att i förevarande utrednings uppgifter även ingår att bedöma hur en särskild granskningsfunktion lämpligen bör organiseras. I direktiven till utredningen pekas särskilt på möjligheterna att inrätta ett mindre organ i form av en delegation e. d. för att bl. a. granska viktigare ADB-projekt. Även andra lösningar kan emellertid tänkas. Finansutskottet vill mot denna bakgrund inte nu binda sig för den närmare utformningen av granskningsfunktionen. Finansutskottet vill emellertid understryka vikten av att en effektiv granskning kommer till stånd. Givetvis bör man vid den organisatoriska lösningen av denna fråga även beakta önskvärdheten av att undvika onödig byråkratisering.

## 6.9 Utredningens sammanfattning och slutsatser

I det föregående har återgetts 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 kan sammanfattas på följande sätt.

En ny granskningsfunktion inrättas. Det innebär att centralt rationaliseringsorgan i särskild ordning skall granska större och viktigare ADB-investeringar vid två å tre tillfällen inför regeringens och riksdagens beslut i ärendet.

Den samordnade anskaffningen av ADB-utrustning skall även i fortsättningen vara en uppgift för centralt rationaliseringsorgan. Ett sådant organ 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 systemutvecklingsprojekt. 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 skall vidare delta i arbetet på metodområdet som bedrivs i 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 spridning av datordriften. Även möjligheterna till samordning av ADB-användningen i övrigt skall bevakas och utredas.

Dessutom bör de allmänt verka för att myndigheternas planering av ADB-verksamheten förbättras samt medverka i utformningen av översiktlig in-

formation om användningen av ADB i statsförvaltningen.

Mot bakgrund av statskontorets och FRI:s nuvarande uppgifter på ADB-området och de uttalanden som görs i prop. 1978/79:121 vill utredningen sammanfatta befintliga och ev. nya centrala rationaliseringsorgans 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. De delvis nya uppgifterna, den starkare betoningen av vissa uppgifter och de sätt på vilka uppgifterna kan komma att utföras gör att utredningen närmare överväger i vilken organisatorisk struktur som nämnda ADB-uppgifter och övriga centrala rationaliseringsuppgifter bäst kan lösas. Därvid får särskilt uppmärksammas riskerna för avvägningsproblem och rollkonflikter inom olika organisationer.

Riksdagen har beslutat att en datadelegation skall inrättas. Beträffande uppgifterna för delegationen utgår utredningen från att dessa i huvudsak skall avse övergripande ADB-frågor av betydelse för samhället i stort. Utredningen förutsätter således att datadelegationen inte kommer att ha till uppgift att systematiskt granska enskilda ADB-investeringar inom statsförvaltningen.



## 7 Omprövning av statlig verksamhet

I direktiven till utredningen erinras om att inom förvaltningsutredningen (B 1977:01) pågår överväganden om hur underlaget inför politiska beslut skall kunna förbättras. Förvaltningsutredningen (FU) undersöker bl. a. hur administrativa och statsfinansiella konsekvenser av olika insatser skall kunna förutses och hur bättre information om alternativa lösningar skall kunna tillföras budgetarbetet. Om gällande ordning skall omprövas i större utsträckning än hittills kan, enligt vad som anförs i direktiven, de centrala rationaliseringsorganens uppgifter komma att beröras.

Förvaltningsutredningen har presenterat sina förslag i betänkandet (SOU 1979:61) Förnyelse genom omprövning. I detta kapitel redogörs för de av FU:s överväganden och förslag som är av betydelse för organisationen av de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB.

### 7.1 Bakgrund

En utgångspunkt för FU har varit de samhällsekonomiska och statsfinansiella problem, som försvårar en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn. FU konstaterar att den utveckling som hittills skett inom det offentliga området nästan helt har kunnat finansieras genom att nya resurser ställts till förfogande. Enligt FU medför de statsfinansiella begränsningar som kan förutses för de närmaste budgetåren att den framtida förnyelsen av den offentliga verksamheten i större utsträckning måste ske genom omprioritering av befintliga resurser. Det politiska arbetet måste därför i vidgad omfattning inriktas på en kritisk granskning av gamla beslut i syfte att åstadkomma en förnyelse genom omprövning.

Mot denna bakgrund har FU övervägt hur betingelserna för omprövning skall kunna förbättras. FU menar att bristande beslutsunderlag kan vara ett väsentligt hinder för omprövning. Det material som statsmakterna har att utgå från såväl i budgetprövningen som vid överväganden om nya eller förändrade reformer är till övervägande delen expansivt till sin karaktär. Ett sakligt underlag för minskad resurstilldelning står sällan till förfogande.

FU:s samlande begrepp för arbetet att ta fram beslutsunderlag och för övriga aktiviteter som föregår omprövning är *översyn*. Omprövning betecknar däremot de ställningstaganden som kan följa på grundval av en översyn. En omprövning kan ge olika resultat, t. ex. att

- verksamheten bör förbättras eller utökas i olika avseenden
- verksamheten bör fortsätta i ungefär samma omfattning och med samma kvalitet och med i huvudsak oförändrade reala resurser
- verksamheten bör kunna bedrivas i stort sett i samma omfattning och med samma inriktning som nu men med mindre resurser
- verksamheten bör bedrivas med förändrad inriktning eller minskad ambitionsnivå. Detta kan medföra att delar av eller hela verksamheten avvecklas eller minskas.

FU har inriktat sina förslag till att främst avse åtgärder som kan öka möjligheterna att genom omprövning frigöra resurser för att tillgodose andra ändamål.

## 7.2 Systematiskt översynsarbete

FU föreslår att regeringen skall ta initiativ till ett systematiskt översynsarbete som innebär att man varje år inom regeringskansliet ingående granskar och ser över vissa delar av den statliga verksamheten, medan andra delar granskas mera översiktligt. Uppslag till översynsobjekt kan komma från många håll t. ex. genom det politiska arbetet eller verksamheten i intresseorganisationer. Myndigheternas anslagsframställningar kan också ge väsentlig information liksom de kontakter som sker mellan departementen och myndigheterna i budgetarbetet.

Beslut om att sätta igång en översyn och att ompröva en verksamhet på grundval av en sådan översyn fattas av regeringen efter beredning i regeringskansliet. Underlaget för en sådan omprövning måste dock huvudsakligen tas fram utanför regeringskansliet. En rad organ kan bistå statsmakterna i översynsarbetet. I första hand måste berörda myndigheter medverka i arbetet med att ta fram beslutsunderlag. Det kan också bli aktuellt att utnyttja offentliga utredningar, departementsutredningar, revisions- och rationaliseringsorganen samt forskningen.

FU menar att det oftast krävs preciserade direktiv för att det underlag som tas fram utanför regeringskansliet skall kunna användas för beslut om omprövning. När dessa direktiv bereds och även i andra skeden av översynsarbetet kommer det att bli nödvändigt med samråd och informationsutbyte mellan olika delar av regeringskansliet och mellan detta och myndigheterna. FU menar att detta kan ske i de beredningsgrupper för översynsarbetet som FU vill inrätta i fackdepartementen. Huvuduppgiften för dessa översynsgrupper skulle vara att bereda regeringens beslut i olika skeden av översynsarbetet.

Översynsgruppernas arbetsuppgifter kan sammanfattas till

- att sedan val av område beslutats, närmare precisera inriktningen av översynsarbetet och sammanställa tillgänglig information om förhållanden inom området
- att överväga vilket ytterligare beslutsunderlag som krävs och vilken ytterligare kompetens som gruppen behöver knyta till sig
- att vid behov initiera "förstudier" där problemen inom området kartläggs

- att utforma förslag till utredningsdirektiv till de organ som skall ta fram beslutsunderlag
- att följa detta utredningsarbete och ta initiativ till de kompletterande utredningar som kan visa sig behövas
- att sedan resultatet av beställda utredningar föreligger bereda regeringens beslut om omprövning.

FU betonar att det är en politisk uppgift att ompröva en verksamhet. Omfattningen och inriktningen av översynsarbetet måste därför styras av den politiska ledningen i respektive departement och ytterst av regeringen. FU anser därför att det kan vara lämpligt att regeringen gör en årlig samlad bedömning av översynsarbetets inriktning, t. ex. i form av årliga översynsprogram.

FU anser att översynsgrupperna i första hand bör bestå av medarbetare vid fack- och budgetdepartementen. Till grupperna kan också knytas personer från berörda myndigheter liksom även kompetens från annat håll, t. ex. riksrevisionsverket och statskontoret.

Översynsgrupperna kan i olika situationer behöva bistånd från berörda myndigheter, från rationaliserings- och revisionsorganen liksom från forskningen för att få fram underlag för beslut om omprövning.

FU betonar betydelsen av myndigheternas aktiva medverkan i översynsarbetet. Denna medverkan kan gälla dels att ta fram beslutsunderlag på direktiv av regeringen, dels att på eget initiativ föra fram förslag till verksamheter som bör ses över. FU understryker vikten av att myndigheterna systematiskt följer upp och utvärderar sin verksamhet. För att öka inslaget av utvärdering i myndigheternas verksamhet föreslår FU bl. a. att det ställs krav på utvärdering i samband med beslut om de reformer som myndigheterna har att verkställa.

FU menar att det ibland kan finnas anledning att ta fram underlag för översynsarbetet fristående från etablerade organ. I sådana fall anser FU att forskningen bör kunna utnyttjas för att ta fram beslutsunderlag vid omprövning.

### 7.3 Riksrevisionsverket och statskontoret i omprövningsarbetet

FU betonar, som tidigare nämnts, myndigheternas centrala roll i omprövningsarbetet. Huvuddelen av det underlag som gäller den aktuella verksamheten måste tas fram av myndigheterna själva. FU menar emellertid att det kan vara svårt för myndigheterna att göra bedömningar som innebär att deras verksamheter minskar i volym eller ambitionsnivå. Myndigheternas eget beslutsunderlag kan därför behöva kompletteras. Bedömningar som görs fristående från dem som bedriver verksamheten kan ha stor betydelse i detta sammanhang. Dessa bedömningar kan t. ex. grundas på en kritisk granskning av en verksamhet eller på en genomgång av de alternativ som finns till verksamhetens inriktning och omfattning i framtiden.

FU menar att RRV:s och statskontorets kompetens och deras överblick över stora delar av förvaltningen gör det väsentligt att utnyttja dessa organ

i översynsarbetet. För båda myndigheterna gäller att de kan

- identifiera problem och med utgångspunkt i denna kunskap medverka i översynsgruppernas arbete med att utforma direktiv för översynsarbetet
- på uppdrag av regeringen ta fram underlag för val av översynsobjekt och utformning av utredningsdirektiv.

RRV eller statskontoret kan t. ex. få i uppdrag att bedöma resultat och effekter av en verksamhet eller en insats från samhällets sida. De utvärderingar som myndigheterna själva gör kan t. ex. tjäna som utgångspunkt för dessa utredningar.

FU framhåller även att det utredningsarbete som bedrivs vid RRV och statskontoret kan förbättra myndigheternas möjlighet att ta fram underlag för omprövning. RRV och statskontoret bör därför intensifiera sitt arbete med att utveckla, pröva och sprida kunskap om olika utredningsmetoder och metoder för resultatanalys etc.

### 7.3.1 Riksrevisionsverket

RRV bedriver förvaltningsrevision huvudsakligen på eget initiativ. Verket väljer alltså fritt revisionsobjekt inom ramen för sin instruktion och den allmänna inriktning av verksamheten som årligen beslutas av regering och riksdag på grundval av RRV:s anslagsframställning. Enligt RRV kännetecknas förvaltningsrevision av

- att den är oberoende i förhållande till revisionsobjekt
- att den fritt kan välja projekt
- att den avstår från att binda sig för hur de praktiska lösningarna på konstaterade problem bör utformas.

FU anser att det är värdefullt att vidmakthålla förutsättningar för ett obundet revisionsarbete. Om RRV:s förvaltningsrevision också fick i uppdrag att utföra översynsuppgifter skulle det kunna uppstå oklarheter om revisionens syfte. FU föreslår att ett nytt program inrättas vid RRV – benämnt analysprogrammet.

Verksamheten inom analysprogrammet skulle i huvudsak styras av direktiv som utarbetas av översynsgrupperna. De uppdrag som kan komma att bli aktuella kan vara av flera olika slag – alltifrån uppdrag av övergripande och problemsökande karaktär till uppdrag som avser konkret problemlösning.

### 7.3.2 Statskontoret

FU konstaterar att det för statskontoret gäller delvis andra förutsättningar än för RRV när det gäller att delta i översynsarbetet. Statskontorets verksamhet är redan nu i en betydande utsträckning styrd av uppdrag från regeringen, även om statskontoret formellt har möjlighet att ta initiativ till rationaliseringsåtgärder och svara för erforderlig samordning av rationaliseringsverksamheten. Utan att förändra statskontorets inriktning är det möjligt att inom de områden där statskontoret genom rationaliseringsutredningar

eller löpande bevakningsarbete har förvärvat erfarenheter ta till vara dessa i översynsgruppernas arbete.

Det är två faktorer som gör att statskontoret bör kunna fylla en betydelsefull roll i översynsarbetet. Den ena är den kompetens och erfarenhet som verket löpande förvärvar genom sitt arbete. Den andra är att verket har en fristående ställning i förhållande till myndigheterna. Den kompetens och erfarenhet som förvärvats genom utredningsarbete inom ett samhällsområde kan således vara ett viktigt bidrag vid utarbetande av utredningsdirektiv. Om det är fråga om insatser av större omfattning än att under hand ge översynsgrupperna information om olika projekt kan den som engageras i arbete av det här slaget temporärt anställas vid departementet. I den mån direktiven behöver förberedas ytterligare kan det vara lämpligt att ge statskontoret i uppdrag att genomföra en "förstudie" för att identifiera problem.

Även i arbetet med att ta fram det egentliga beslutsunderlaget för omprövningen kan det vara lämpligt att engagera statskontoret, både för att verket har utredningskompetens och för att det kan ha fördelar att använda ett fristående organ. En sådan medverkan kan vara möjlig t. ex. om en sakansvarig myndighet behöver stöd för att uppfylla de krav som ställs i utredningsdirektiv. Detta stöd kan t. ex. avse en förstärkning av en myndighets egna utredningsresurser och kompetens. Det är därvid väsentligt att rollfördelningen mellan respektive myndighet och statskontoret preciseras i direktiv. Om myndigheten och statskontoret kommer fram till skilda uppfattningar om verksamhetens problem och om möjligheterna att angripa dessa bör givetvis statskontoret enligt FU ha möjlighet att i särskild ordning framföra sin uppfattning till översynsgruppen för att tillgodose att beslutsunderlaget blir så allsidigt som möjligt.

FU menar att en från berörda myndigheter helt fristående utredning ibland är nödvändig. Detta kan t. ex. vara motiverat när delar av flera myndigheter inom en samhällssektor samtidigt skall ses över. När detta inte ställer krav på att en offentlig utredning tillsätts kan uppdrag ges till statskontoret att kartlägga och analysera problemen samt föreslå åtgärder.

Även i många andra situationer anser FU att översynsarbetet kan kräva ett beslutsunderlag som gör det lämpligt att ge statskontoret uppdrag. Dessa uppdrag kan bestå i tämligen kortsiktiga, målinriktade insatser som bygger på att den kompetens som finns inom statskontoret direkt kan nyttiggöras i arbetet. Denna kunskap förvärvas till stor del i de större utredningsprojekt statskontoret genomför bl. a. på regeringens uppdrag. Det är därför enligt FU angeläget att omfattningen av den mer kortsiktiga uppdragsverksamheten avpassas så att verket också får möjlighet att engagera sig i mer djupgående studier inom olika samhällssektorer. Sådana studier kan givetvis också leda till att en verksamhet kritiskt ifrågasätts.

FU:s slutsats är att det inte finns några principiella hinder för att utnyttja det nuvarande statskontorets resurser och kompetens i omprövningsarbetet. Rationaliseringsinsatser ligger enligt FU nära översyns- och omprövningsinsatser men kan ha en annan tyngdpunkt än dessa. FU anser därför att det finns skäl att ändra statskontorets instruktion så att statskontorets uppgifter i översynsarbetet kommer till klart uttryck.

En del av statskontorets resurser bör enligt FU tas i anspråk för översynsanalyser. Vid ett successivt genomförande av FU:s förslag torde endast begränsade resursförstärkningar erfordras vid statskontoret. Om det under uppbyggnadsskedet ändock skulle visa sig att verkets resurser inte är tillräckliga kan givetvis regeringen ge särskilda resurser för större uppdrag. När erfarenheter har vunnits av hur statskontoret bäst kan utnyttjas i översynsarbetet och hur denna medverkan kan förenas med andra arbetsuppgifter, bör underlag finnas för en bedömning av det mer permanenta resursbehovet.

Samtidigt konstaterar FU att om dess förslag skulle genomföras i en sådan takt att ett större antal översyner inleds redan under de första åren, kan detta ställa krav på statskontoret som verket inte kan tillgodose med sina nuvarande resurser. I denna resursfråga hänvisar emellertid FU till utredningen om central rationalisering och ADB.

### 7.3.3 *Framtida utveckling*

Avslutningsvis framhåller FU att de uppdrag som kommer att ingå i översynsarbetet varken är av renodlad revisions- och eller rationaliseringskaraktär. Om dessa uppdrag blir ett dominerande inslag i RRV:s och statskontorets verksamhet kan detta på sikt komma att sudda ut den gränsdragning som gjorts mellan de båda myndigheterna. FU har dock bedömt att det är för tidigt att redan nu ta upp denna fråga. I stället anser FU att uppgiftsfördelningen mellan de båda myndigheterna bör tas upp till prövning när ett par års erfarenheter har vunnits av översynsarbetet.

## 7.4 *Utredningens bedömning*

I det föregående har utredningen sammanfattat de av FU:s överväganden och förslag som är av betydelse för organisationen av de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB. I det följande lämnar utredningen sin bedömning av vissa av dessa överväganden och förslag.

FU betonar att det är en politisk uppgift att ompröva en verksamhet. Verksamheten måste därför styras av regeringen. Utredningen ansluter sig till denna bedömning. Med hänsyn till den politiska karaktär som beslut om översyn resp. omprövning kan bedömas ha, torde antalet i varje ögonblick pågående projekt bli begränsat. En omfattning av något eller några få större projekt per departementsområde under de närmaste åren kan vara en bedömning. Resursåtgången för översynsutredningar torde därmed också bli begränsad.

De organ vid sidan av översynsgrupperna i departementen som kan användas för utredningsarbete syftande till omprövning är RRV, statskontoret, FRI, kommittéväsendet 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 t. v. 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 översynsarbetet 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. Här kan ingå att utföra förstudier.

Ibland kan det enligt FU vara lämpligt att ge statskontoret med dess fristående ställning uppdrag att kartlägga och analysera problem samt föreslå åtgärder, dvs. genomföra översyn 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 preciseras i direktiven. Statskontoret skulle även ha möjlighet att framföra ev. avvikande mening till uppdragsgivaren. Enligt utredningens mening kan det vid här aktuell 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. Dessa frågor belyses närmare i avsnitt 4.4. Utredningen överväger närmare vilka former för engagemang i omprövningsarbetet som är förenliga med de centrala rationaliseringsorganens roller.



## 8 Vissa personalfrågor m. m.

I statlig förvaltningsverksamhet är personalkostnaderna det dominerande kostnadsslaget. Personalen och dess intresse, lämplighet och kompetens är också av helt avgörande betydelse för att en myndighet skall kunna utföra avsedda uppgifter. Detta gäller i särskilt hög grad i verksamheter som förutsätter förändring och förnyelse i snabb takt, något som är kännetecknande för de centrala rationaliseringsorganen. Anledning finns därför för utredningen att särskilt uppmärksamma vissa personalfrågor m. m. vid statskontoret.

I direktiven erinras om att de uppgifter som 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. 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.

I kapitel 3 redovisade utredningen utförligt de personalresurser som statskontoret disponerar och hur dessa används. De villkor under vilka personalen vid statskontoret bedriver rationaliseringsarbetet m. m. berördes något i kapitel 4. I detta kapitel diskuteras närmare personalfrågor betraktade främst ur resursaspekten.

Omfattningen av och karaktären på statskontorets uppgifter gör kompetensen hos personalen särskilt betydelsefull. En uppgift för statskontoret är därför att rekrytera kompetent personal och att vidmakthålla och utveckla dennas kompetens. Som framgick av avsnitt 3.6 rekryterar statskontoret till övervägande delen utredare m. m. i lägre lönegrader. Omsättningen inom gruppen utredare med begränsad erfarenhet är mycket hög. Personal till högre tjänster inom statskontoret rekryteras till övervägande delen internt, dvs. från lägre tjänster inom verket. Omsättningen bland de högsta tjänstemännen är låg. Uppkommande vakanser på de högre och högsta tjänsterna, utom verksledningen, har i regel fyllts med personal som varit verksam inom statskontoret under avsevärd tid.

Den personal som rekryteras till lägre lönegrader vid statskontoret har i regel helt naturligt inte någon mer betydande erfarenhet eller kunskap om rationaliseringsverksamhet eller statsförvaltningen. Sådan kunskap bibringas utredarna i utredarutbildning och annan mindre omfattande utbild-

ning. En stor del av kunskaperna och erfarenheten förvärfvas dock genom arbete i rationaliseringsprojekt m. m.

Vid statskontoret bedrivs en ambitiös personalutbildning. För varje anställd budgeteras i genomsnitt åtta utbildningsdagar per budgetår, vilket motsvarar ca 4 % av verkets personalresurser. Kostnaderna för deltagande i och utformning av utbildning motsvarar ca 8,5 % av verkets lönekostnader. De växlande uppdragsområdena, de skiftande uppgifterna och den snabba tekniska utvecklingen m. m. gör emellertid att det inte är möjligt att förutsätta att statskontoret ens genom ambitiös personalutbildning skall kunna vidmakthålla och utveckla erforderlig kompetens hos varje enskild anställd under lång tid. Stora krav ställs på personalens eget intresse för verksamheten. Ansvar för den personliga, professionella utvecklingen måste därför i inte oväsentlig utsträckning ankomma på den enskilde tjänstemannen. Häri kan ingå bl. a. fortlöpande självstudier, deltagande i intern och extern utbildning, medvetet val av arbetsinriktning. Under viss tid torde den anställda av eget intresse och med stöd från statskontoret i allmänhet lyckas vidmakthålla och utveckla sin kompetens och flexibilitet samt hålla erforderlig kontakt med utvecklingen i fråga om tekniker och synsätt.

Vid många förvaltningsmyndigheter finns en utpräglad tendens till internrekrytering och till mycket lång tjänstgöring inom ett och samma verksamhetsområde. Detta är i många fall inte till nackdel för en sådan myndighet. Med hänsyn till de särskilda villkoren för förändringsarbete kan utpräglad internrekrytering och lång tjänstgöring i allmänhet dock inte bedömas vara lämplig vid en myndighet med uppgifter av den art som statskontoret har.

Den nuvarande omsättningen av mindre erfarna utredare vid statskontoret motsvarar att personalstyrkan i denna kategori byts på fyra à fem år. En personalomsättning på den höga nivån vållar självfallet administrativa problem och kan vålla svårigheter i de enskilda projekten. Å andra sidan medverkar den höga personalomsättningen till att hålla organisationen vital. Den medger också att behovet av personal med särskild inriktning och kunnande kan tillgodoses genom nyrekrytering. Resurskrävande utbildning av befintlig personal kan därmed till en del undvikas. Även om omsättningen av personal genomsnittligt är hög är detta ändå inte en garanti för att organisationen hålls vital och att lämpligt internt underlag finns för rekrytering till högre tjänster. Den höga personalomsättningen bland yngre utredare torde dock till övervägande delen ha positiva effekter för statskontoret.

En positiv verkan av den snabba personalomsättningen är att den personal, som efter några år lämnar statskontoret och övergår till rationaliserings- eller förvaltningsuppgifter i annan statlig verksamhet, för med sig erfarenheter, kunskaper och synsätt som är till nytta för utvecklingen av den offentliga förvaltningen. Statskontoret fungerar därmed som en utbildningsanstalt.

De mest erfarna utredarna och de högsta tjänstemännen, dvs. organisationsdirektörer och avdelningschefer, har i regel varit anställda länge vid statskontoret. Avdelningscheferna arbetar inte som projektledare. I stället medverkar de i ledningsgrupper eller styrgrupper för olika projekt. Detta medför att de inte så påtagligt får tillfälle att vidmakthålla och vidareutveckla sitt kunnande i anslutning till konkret arbete i rationaliseringsprojekt m. m.

Deras möjligheter att meningsfullt påverka projektarbetet och lösningarna kan bli begränsade vid ett extensivt deltagande. En sådan utveckling kan tendera att leda till att de högsta tjänstemännens kunskaper i dessa ämnen successivt urholkas. Den extensiva kontakten med rationaliseringsarbetet kan vidare efter hand minska förståelsen för de villkor under vilka projektarbete bedrivs. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om den nuvarande arbetsorganisationen vid statskontoret erbjuder lämpligt innehåll i avdelningschefstjänsterna. Ansvarsfördelningen mellan verksamhetsfunktionerna och avdelningscheferna är av viss betydelse i detta sammanhang.

Den långsamma omsättningen bland de högsta tjänstemännen och internrekryteringen till dessa tjänster kan självfallet ha vissa positiva effekter. Uppkomsten och spridningen av en enhetlig policy underlättas. Kontinuitet bland högre tjänstemän kan underlätta kontakterna med uppdragsgivare och myndigheter. Samordningsaspekten kan vidare tillgodoses.

Sammantaget torde dock de negativa effekterna av den långsamma omsättningen och interna rekryteringen i fråga om de högsta tjänsterna vid statskontoret överväga.

Det har inte varit vanligt att personal med betydande erfarenhet av förvaltningsgöromål inom statsverket, dvs. objektet för statskontorets rationaliseringsverksamhet, knyts till verket. Det skulle troligen vara positivt för arbetet vid statskontoret och för resultatet av verkets arbete om sambandet med den övriga statsförvaltningen kunde stärkas. I och med att de högre och de högsta tjänstemännen tjänstgör länge vid statskontoret går statsverket delvis miste om de positiva effekter som dessa tjänstemän skulle kunna tillföra framför allt större förvaltningsmyndigheter, om de bereddes tillfälle att tjänstgöra vid sådana.

Det bör framhållas att kraven på förnyelse och flexibilitet inte är lika stora på alla handläggare inom statskontoret. Vid verket finns ekonomi- och personaladministrativa uppgifter av i huvudsak samma natur som vid övriga statliga myndigheter. Den dataadministrativa verksamheten har liknande karaktär. Även inom utredningsavdelningarna finns uppgifter av främst administrativ natur. På dessa områden torde i allmänhet kontinuitet i tjänsteutövningen ha övervägande positiva effekter.

I kapitel 3 belystes vilka uppgifter statskontorets personal utför i rationaliseringsprojekten. Det är en vanlig uppfattning att statskontoret i huvudsak ägnar sig åt att utforma stora administrativa ADB-system. Ett sådant intryck förstärks av att huvuddelen av statskontorets utredningsresurser används för en handfull stora ADB-system. Av redovisningen i avsnitt 3.6, t. ex. tabell 3.28, framgår emellertid att det är en relativt ringa del av personalens vid statskontoret medverkan som består av problem- eller utrustningsinriktade uppgifter i samband med utveckling av ADB-system. Omkring hälften av personalens insatser utgörs av allmän utredningsverksamhet. Med hänsyn till projektprofilen och resursåtgången i projekten finns det anledning att ifrågasätta om statskontorets personella kapacitet och kompetens under senare år har varit helt tillräcklig. Konsulter som har engagerats i projekten har till övervägande delen haft uppgifter av ADB-karaktär. Otillräcklig kompetens på ett område leder till att mindre tillfredsställande arbetsresultat kan åstadkommas och att styrning och bedömning av konsulter

arbete försvåras. Det kan konstateras att i den rekrytering och det urval som under senare tid har skett till statskontoret, har kunskap och erfarenhet av ADB betonats kraftigare än vad som har varit fallet under tidigare år.

Möjligheterna att rekrytera personal med den erfarenhet och det kunnande som behövs i statskontorets verksamhet påverkas självfallet av de möjligheter verket har att erbjuda rimligt konkurrenskraftiga löner. Statskontoret kan erbjuda handläggare löner mellan drygt 5 000 kr (F 5) och drygt 10 000 kr (F 25) i månaden. Kontraktanställning med gynnsammare villkor kan också förekomma. Därmed finns i allmänhet goda möjligheter att rekrytera personal med lämpligt kunnande och lämplig bakgrund. Svårigheter föreligger dock att rekrytera och behålla utpräglade specialister på t. ex. ADB-området. Behovet av sådana specialister torde i stället till stor del få tillgodoses genom konsulter. Av vad som har sagts i det föregående framgår att statskontoret har inriktat den externa rekryteringen till lägre utredartjänster. De högre tjänsterna har fyllts med internt rekryterad personal. Om rekryteringen drivs på ett sådant sätt kan den handlingsfrihet som lönesystemet erbjuder inte utnyttjas för att säkerställa verkets kompetens. I en medveten strävan att stärka verkets kompetens på ADB-området har statskontoret dock under allra senaste tid nyrekryterat även högt avlönad personal.

När det gäller de högsta tjänstemännen synes några svårigheter att behålla personal inte föreligga. I några fall är sådana tjänstemän anställda med kontraktslön. Regeringens medverkan krävs för att dessa tjänstemän skall kunna övergå till annan statlig verksamhet. Möjligheterna att inom statsförvaltningen erbjuda jämförliga eller högre tjänster är dock begränsade.

Utredningen har i detta kapitel pekat på den inom statsförvaltningen speciella karaktär som statskontorets rationaliseringsutredande m. m. har. Verksamheten förutsätter att tjänstemännen följer med i den tekniska utvecklingen, att de beaktar förändringar i synsättet på statsförvaltningens uppgifter och funktionssätt och att de är beredda att ständigt ställas inför nya problem och problemområden. Rationaliserings- och förändringsarbete är dessutom i sig arbetsamt och psykiskt krävande. Både av hänsyn till personalen och till statsnyttan bör en löpande personalförnyelse ske.

Utredningen överväger närmare de olika möjligheter som kan medverka till att främja statskontorets förutsättningar att ha personalresurser som tillgodoser de anspråk som utifrån riktas mot verket. Därvid övervägs hur rörligheten på lägre nivåer kan behållas eller ev. något minskas, hur rörligheten bland de högsta tjänstemännen kan ökas, hur de högsta tjänstemännen skall kunna ta aktiv del i projektarbetet, hur erfarenhet och kompetens skall kunna förvärvas, hur kvalificerade projektledare skall kunna anskaffas och hur sambandet med den övriga statsförvaltningen skall kunna stärkas.

### III Överväganden och förslag

---

#### 9 Centrala myndighetsuppgifter avseende rationalisering och ADB

I kapitel 2 beskrev utredningen i grova drag utvecklingen av organisationen för rationalisering i statsförvaltningen under 1960- och 1970-talen. En detaljerad beskrivning av statskontorets verksamhet under senare budgetår lämnades i kapitel 3. Problem av skilda slag som kan anses finnas i statskontorets rationaliseringsverksamhet m. m. analyserades närmare i kapitel 4-8. Mot bakgrund av dessa beskrivningar och problemdiskussioner presenterar utredningen i detta kapitel överväganden och förslag om de centrala rationaliseringsmyndigheternas roller och uppgifter. Kapitlet inleds dock med att vissa förutsättningar för rationaliseringsverksamheten i statsförvaltningen anges. I avsnitt 9.1 diskuteras således behovet av rationalisering och i avsnitt 9.2 redovisas myndigheternas resurser för rationalisering.

På försvarets område har FRI successivt intagit en annan ställning än statskontoret har gjort på den civila statsförvaltningens område. De överväganden och förslag som utredningen lämnar i kapitel 9 och 10 avser, i enlighet med direktiven, statskontoret och ev. nya organ. I några sammanhang berör dock utredningen i förbigående även FRI:s verksamhet.

##### 9.1 Behovet av rationalisering i statsförvaltningen

I långtidsbudgeten (LB) för perioden 1979/80-1983/84 (prop. 1978/79:150 bil. 2.1) redovisas den budgetutveckling som blir följden om nya utgiftsåtaganden över huvud taget inte görs och om skatte- och avgiftsreglerna inte ändras. Mot denna bakgrund kan förslag om nya aktiviteter och omprövning av redan gällande program bedömas.

Av LB framgår att det nuvarande stora budgetunderskottet inte är av temporär karaktär. Gjorda åtaganden och gällande skatteregler m. m. beräknas medföra ett i huvudsak oförändrat budgetunderskott på ca 50 miljarder kr. per år under perioden 1979/80-1983/84. Vid beräkningen av myndighetsanslagen har en årlig rationalisering om 2 % förutsatts.

1978 års långtidsutredning (LU) förutsätter i huvudalternativet en ökning av den statliga konsumtionen för perioden 1977-1983 som i ett historiskt perspektiv ter sig relativt låg. Utvecklingen innebär emellertid en nödvändig anpassning av den offentliga sektorns expansion till de förutsättningar som ges av samhällsekonomin i övrigt.

I remissyttranden anser statskontoret att LU 78 underskattar den kraft

med vilken den offentliga sektorns expansion fortsätter. Den offentliga konsumtionen måste betraktas som en relativt svårpåverkbar faktor som kan påverkas endast med indirekta och trubbiga medel. Decentraliseringen av inflytandet över den offentliga sektorn kommer att förstärka trycket att höja ambitionen i serviceutbudet. Detta måste enligt statskontoret betyda att långt gående nedskärningar och dämpningar blir näst intill omöjliga i jämförelse med ett läge med hårdare central styrning. Statskontoret understryker också att en ökning av rationaliseringsansträngningarna bör ske.

I den reviderade finansplanen (prop. 1978/79:150 bil. 1) anför ekonomiministern bl. a. att de stora budgetunderskotten inte är acceptabla. Någon mer väsentlig förbättring i budgetbalansen kommer heller inte till stånd även när ekonomin uppnått fullt kapacitetsutnyttjande. Det kommer därför att ställas krav på en mycket stark återhållsamhet med framtida utgiftsbeslut.

I det reviderade budgetförslaget (prop. 1978/79:150 bil. 2) berör budgetministern rationaliserings- och omprövningsfrågor. De årliga statliga konsumtionsutgifterna utgör ca 45 miljarder kr. Härav utgör rena förvaltningskostnader endast en mindre andel. Besparingar genom rationaliseringsåtgärder inom statliga myndigheter är självfallet utomordentligt angelägna. Under senare år har också omfattande åtgärder vidtagits för att begränsa kostnadsutvecklingen för den statliga förvaltningen. Betydande rationaliseringseffekter har också uppnåtts. I det budgetförslag för budgetåret 1979/80 som regeringen lämnat till riksdagen har besparingsalternativ legat till grund för anslagsberäkningen för flertalet myndigheter. Ansträngningarna att begränsa kostnaderna och att genomföra direkta besparingsåtgärder har mött betydande förståelse från berörda myndigheters sida.

Budgetministern anför att det är nödvändigt att även fortsättningsvis genomföra så långtgående besparingar inom den statliga förvaltningen som ryms inom ramen för en fortsatt effektiv myndighetsutövning. Detta innebär bl. a. att produktivitetsvinster fullt ut måste tas till vara för att begränsa kostnadsutvecklingen. Kraven på myndigheternas planerings-, budgeterings- och styrningsrutiner skärps härigenom. Eftersom de rena förvaltningskostnaderna emellertid numera utgör en relativt begränsad andel av de totala utgifterna kan den besparingspotential som här finns inte ensam bidra till en avgörande minskning av budgetunderskottet.

Samhälleliga behov och prioriteringar förändras över tiden. Det är därför, enligt budgetministerns mening, nödvändigt att ha en öppen attityd till förändringar på budgetens utgiftssida. I det finanspolitiska perspektiv som avtecknar sig bör diskussionen gälla hur vi på effektivast möjliga sätt skall disponera de resurser som redan kanaliseras via statsbudgeten. Omprövning av löpande program och om disposition av tillgängliga resurser måste då ske i syfte att öka den samlade välfärden.

I anvisningar för myndigheternas anslagsframställningar avseende budgetåret 1980/81 har regeringen betonat att i den statsfinansiella situation som nu råder och kan förutses råda de närmaste åren är det nödvändigt att produktivitetsvinsterna tas till vara för att i motsvarande grad begränsa kostnaderna. Som huvudförslag skall myndigheterna beträffande myndighetsanslag o. dyl. utgå från en anslagsnivå som utgör pris- och löneomräknat anslag för budgetåret 1979/80 minskat med 2 %. Vidare skall en effektiviseringsplan redovisas.

Av vad som har anförts drar utredningen följande slutsatser avseende behovet och arten av rationalisering i statsförvaltningen. Det torde även framdeles vara nödvändigt att myndigheterna genom rationaliseringar åstadkommer årliga besparingar av driftutgifterna. Rationaliseringsverksamheten och den administrativa utvecklingen bör därför i högre grad än f. n. inriktas mot att åstadkomma realiserbara besparingar. Den effektivitetsfrämjande verksamheten kan vidare inte endast vara inriktad på frågor om enskilda myndigheters organisation, administration och metoder, utan måste även avse andra statsutgifter såsom transfereringar och finansiella transaktioner. Även vid en sådan inriktning behöver dock rationaliseringsverksamhet bedrivas i form av organisationsöversyner och ADB-systemutveckling.

## 9.2 Myndigheternas resurser för rationalisering

De för rationaliseringsverksamhet avdelade resurserna vid myndigheterna var tidigare av mycket begränsad omfattning. För att stärka rationaliseringsverksamheten i den civila statsförvaltningen inrättades år 1951 organisationsföredraganden hos centrala verk m. fl. Organisationsföredraganden skulle bl. a. biträda med utredning av rationaliseringsfrågor inom myndigheten och föreslå åtgärder som kunde leda till förenklingar eller besparingar. Organisationsföredraganden skulle hålla kontakt med statens organisationsnämnd och senare med statskontoret.

Under 1960-talet och början av 1970-talet skedde en omstrukturering av den statliga rationaliseringsverksamheten. Organisationsföredraganden kom att inta en långt mer tillbakaskjutet plats än som tidigare varit fallet. Antalet organisationsföredragande minskade. De ersattes i många fall av särskilda enheter för administrativ rationalisering. Sådana enheter inrättades även hos myndigheter där det tidigare inte fanns resurser avsatta för rationaliseringsverksamhet.

De centrala resurserna för rationalisering i vid mening stärktes väsentligt i slutet av 1960-talet. Då bildades bl. a. sektoriella eller ämnesspecialiserade rationaliseringsorgan såsom domstolsväsendets organisationsnämnd, FRI, DAFA, LON och Statskonsult AB. RRV:s inriktning mot förvaltningsrevision innebar också ökat centralt stöd. SPN:s och PUN:s verksamhet var också av betydelse i sammanhanget.

Mot bakgrund av den utveckling som har beskrivits upphävdes organisationsföredragandeinstitutet och det s. k. OF-cirkuläret den 1 juli 1975.

År 1975 genomfördes en enkät rörande bl. a. resurser för rationaliseringsarbete vid statliga myndigheter. Därav framgick att alla myndigheter med mer än 1 000 anställda har särskild rationaliseringspersonal. I genomsnitt fanns vid affärsverken resurser motsvarande minst en halvtidstjänsteman per 104 anställda. Vid ett affärsverk med 5 000 anställda skulle således finnas minst 24 tjänstemän med rationalisering som huvuduppgift. Vid stora förvaltningsmyndigheter med mer än 1 000 anställda fanns relativt sett endast hälften så många med främst rationaliseringsuppgifter.

Av små myndigheter med färre än 200 anställda hade endast var tredje rationaliseringspersonal. Av medelstora myndigheter med mellan 200 och

1 000 anställda hade ungefär hälften personal med huvudsakligen rationaliseringsuppgifter. Vid en genomsnittlig civil förvaltningsmyndighet med 500 anställda skulle det finnas personalresurser för rationaliseringsuppgifter motsvarande något mer än en tjänsteman.

Av enkäten framgår också att praktiskt taget alla stora myndigheter använde konsulter. Endast var fjärde liten myndighet gjorde emellertid detta.

Av vad som har anförts kan följande slutsatser dras avseende myndigheternas resurser för rationaliseringsarbete.

Affärsverken har god tillgång till egna personalresurser för rationalisering. Om de egna personalresurserna inte räcker, eller om någon specialitet saknas, anlitar de konsulter. Ekonomiska resurser härför finns vid affärsverken. Något ytterligare stöd för rationaliseringsverksamheten torde därför i allmänhet inte behövas.

Stora förvaltningsmyndigheter har särskilda tjänstemän avdelade för rationaliseringsuppgifter. Rationalisering kan bedrivas löpande. När större projekt genomförs krävs medverkan av personal från sakenheter, konsulter eller andra. Vid stora myndigheter möter det i regel inte svårigheter att få fram erforderliga ekonomiska resurser för att anlita konsulter. De stora myndigheterna kan alltså klara även större projekt rörande rationalisering och administrativ utveckling. För att genomföra riktigt stora rationaliserings- eller ADB-projekt torde dock denna grupp förvaltningsmyndigheter behöva kvalificerat stöd utifrån.

Små och medelstora myndigheter har obetydliga egna resurser som främst är avsedda för rationaliseringsverksamhet. I allmänhet kan endast enklare vardagsrationalisering genomföras utan stöd utifrån. Benägenheten att utnyttja konsulter är låg. Inom dessa myndigheter torde i allmänhet inte heller ekonomiska resurser finnas tillgängliga för att anlita konsulter. De små och medelstora myndigheterna torde behöva avsevärt stöd utifrån för att kunna klara mer omfattande rationaliseringsprojekt.

Enligt utredningens bedömning har såväl stora som små förvaltningsmyndigheter i allmänhet tillräckliga egna rationaliseringsresurser för att under de närmaste åren åstadkomma rationaliseringar m. m. som ger årliga kostnadsbesparingar på några procent.

### 9.3 Uppgifter och roller m. m.

#### 9.3.1 *Mål för statskontorets verksamhet*

I instruktionen för statskontoret ingår f. n. inte någon närmare precisering av målet för verkets rationaliseringsverksamhet. Statskontoret har därför formulerat ett effektivitetsmål som avser relationen mellan kostnader och målpuppfyllelse i de olika projekten. En mycket vidsträckt definition görs av kostnads- och intäktsförändringar. Ett mål definierat på detta sätt ger enligt utredningens mening inte erforderlig vägledning för statskontorets verksamhet. Målet för statskontorets rationaliseringsverksamhet bör därför klarare preciseras i instruktionen för verket. Därmed kan undvikas att missförstånd uppkommer bland myndigheterna om statskontorets roll. Dessutom kan ev. konflikter i dessa frågor inom statskontoret undvikas.

Utredningen har tidigare i kapitel 4 och 5 berört den definition av begreppet effektivitet som ingår i MBA-S. Innebörden av denna är att myndigheterna skall nå målen för sin verksamhet under god hushållning med resurserna samt att de därvid skall beakta bl. a. rättssäkerhet, arbetstillfredsställelse och arbetsmiljö. För statskontorets del bör detta innebära att verket i första hand strävar efter att nå god hushållning med resurserna.

Mot denna bakgrund och av vad som har anförts tidigare, bl. a. i avsnitt 9.1, framgår enligt utredningens mening att kostnadsbesparingar i vid bemärkelse måste eftersträvas i rationaliseringsarbetet. I instruktionen för statskontoret bör därför som allmänt mål anges att det särskilt åligger statskontoret att verka för att effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar kan åstadkommas. Självfallet skall verket i rimlig utsträckning också beakta övriga delar av innehållet i effektivitetsbegreppet. I uppdrag som regeringen lämnar till statskontoret bör vid behov ytterligare preciseringar kunna göras av effektivitetsmålet i ett aktuellt projekt. Eventuellt kan även avvikelser från för statskontoret gällande effektivitetsmål behöva anges, t. ex. att särskild hänsyn skall tas till visst angivet förhållande. Regeringen bör även särskilt ange om prestations- och serviceförbättringar bör få motivera kostnadsökningar eller oförändrade kostnader. Annan uppdragsgivare bör inte kunna ändra på statskontorets allmänna mål i ett enskilt projekt.

Vid statskontoret förekommer även vissa projekt, t. ex. avseende metodförbättring, där någon extern uppdragsgivare inte finns. Även sådan verksamhet bör styras av det allmänna målet. Samma sak gäller den inte projektbundna verksamheten vid statskontoret och i särskilt hög grad remissverksamheten.

### 9.3.2 Rationaliseringsutredningar m. m.

En huvuduppgift för statskontoret skall även i fortsättningen vara att utföra rationaliseringsutredningar av olika slag. Statskontoret bör därvid således verka för att effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar i vid bemärkelse kan åstadkommas. En sådan inriktning av verksamheten innebär att statskontoret i första hand skall bevaka statsmakternas intressen av en enkelt, snabbt och ekonomiskt arbetande statsförvaltning.

#### *Uppdragsgivare*

Statskontoret skall alltid utgå från den precisering av begreppet effektivitet som anges i instruktionen och de kompletteringar som ev. kan ingå i uppdragen. Det är således statsmakternas intresse som skall bevakas. Utrymme finns inte för en konsultroll i vilken sakmyndighets intressen kan sättas främst. Uppdrag från myndigheter bör därför inte utföras i fortsättningen. Sådana uppdrag har delvis tenderat att ge statskontoret en konsultroll. Utredningen anser att rationaliseringsverksamheten vid små och medelstora myndigheter bör främjas. Detta bör emellertid ske genom att regeringen intar en positiv inställning till framställningar där myndigheterna begär resurser för att utnyttja konsulter i rationaliseringsprojekt.

Det förordade klarare målet för statskontorets verksamhet och förslaget

att myndigheter inte skall kunna vara uppdragsgivare ger statskontoret klar inriktning.

Förändringarna på arbetsrättens område är också av viss betydelse i sammanhanget. Om statskontoret skulle utföra en rationaliseringsundersökning vid en myndighet på uppdrag av densamma kan verkets möjligheter att verka inom berörd myndighet i varierande utsträckning påverkas av föreliggande lokalt avtal rörande rationalisering eller av lokalt avtal för aktuell undersökning. Förutsättningarna för statskontoret att leva upp till sin myndighetsroll kan påverkas härav. Förändringarna på arbetsrättens område kan därför också tala för att statskontoret inte bör utföra undersökningar på uppdrag av myndighet.

Om statskontorets instruktionsenliga initiativrätt behölls skulle verket formellt kunna genomföra rationaliseringsundersökningar under samma former i medbestämmandehänseende som i fråga om uppdrag från regeringen. Som utredningen pekade på i avsnitt 4.2 kan statskontoret av praktiska skäl inte använda initiativrätten på rationaliseringsområdet.

De allmänna förutsättningarna för statskontoret att verka på uppdrag från regering och kommittéer är i materiellt hänseende i huvudsak oförändrade. Uppdrag till statskontoret att utföra rationaliseringsutredningar m. m. bör i första hand lämnas av regeringen.

Det är även lämpligt att kommittéer lämnar utredningsuppdrag till statskontoret. Kommittén bör dock först inhämta medgivande från regeringen eller från vederbörande statsråd. Tillfälle ges då att ta ställning till om statskontoret är lämpligt organ att utföra uppdraget, om det är lämpligt att statskontorets resurser används för ändamålet och om uppdraget är lämpligt utformat. Föreskrift härom bör tas in i 6 § kommittéförordningen (1976:119).

När statskontoret får ett väl definierat formellt utredningsuppdrag av en kommitté utför verket uppdraget och redovisar detta i en rapport till kommittén. Statskontorets uppfattning i ärendet är då väl dokumenterad, oavsett hur kommittén sedan behandlar förslaget.

Ett annat sätt för statskontoret att stödja kommittéerna är att tjänstlediga tjänstemän från statskontoret ingår i en kommittés sekretariat. Statskontoret har då inte något ansvar för det arbete och de förslag som tjänstemännen eller kommittén lägger fram. Även detta sätt att stödja de statliga kommittéerna innebär klara ansvarsförhållanden. Utredningen anser därför att det är lämpligt.

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 m. m.

### *Initiativ*

Statskontoret bör såsom förut nämnts inte utan uppdrag från regeringen utföra rationaliseringsutredningar som berör viss myndighet. Statskontoret bör dock 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.

En sådan projektreserv kan byggas upp genom att idéer och erfarenheter som statskontoret erhåller under rationaliseringsarbete och remissverksamhet tillvaratas. Vidare kan de effektiviseringsplaner som skall ingå i myndigheternas anslagsframställningar ge uppslag till rationaliseringsprojekt. Statskontoret bör särskilt uppmärksamma möjligheterna att utforma projektförslag med ledning av riksrevisionsverkets verksamhetsberättelse och revisionsrapporter.

En konsekvens av den förordade ändringen i fråga om uppdragsgivare är att ca 20 % av antalet uppdrag försvinner. Dessa uppdrag utgör ca tio procent av projektvolymen vid statskontoret. Detta motsvarar något mindre än fem procent av statskontorets samlade ekonomiska resurser. I och med att uppdragsgivarkretsen ändras, förändras också uppdragen. Det är således inte fråga om att samma uppdrag som hittills har lämnats, eller skulle ha lämnats av myndigheter, i stället skall lämnas av regeringen. Utgångspunkten är att myndighetsuppdrag faller bort och helt eller delvis ersätts av andra uppdrag från regeringen eller från kommittéer.

### *Uppdrags- och arbetsformer*

Statskontoret bör medverka i projekt på ett sådant sätt att verket kan leva upp till sin myndighetsroll och ta ett fullt ansvar för det sätt på vilket arbetet bedrivs och för de förslag som lämnas. Detta påverkar uppdragens närmare utformning och det sätt på vilket statskontoret bör arbeta i projekten. Regeringen och statskontoret måste bevaka att verket ges förutsättningar att i de olika rationaliseringsprojekten fullgöra sin självständiga myndighetsroll.

*Utredningsuppdrag* till statskontoret kan ges något olika form. Om regeringen, eller kommitté efter regeringens medgivande, 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.

Utredningen vill inte utesluta att det kan vara möjligt för statskontoret att leva upp till sin myndighetsroll, även om regeringen till en myndighet skulle lämna ett uppdrag som skall utföras i samråd med statskontoret. Två förutsättningar bör dock då vara uppfyllda. Den ena är att uppdraget från regeringen innehåller precisa mål i fråga om t. ex. kostnader, personalstyrka, decentralisering, tidsramar. Den andra är att statskontoret redan från projektarbetets början svarar för en relativt stor andel av resurserna i projektet. Om dessa förutsättningar uppfylls, men statskontoret likväl inte anser att myndighetens förslag svarar mot i direktiven angivna riktlinjer,

kan verket, i och med att det har medverkat intensivt i utredningsarbetet, presentera ett eget förslag.

Även andra uppdragsformer finns. Regeringen skulle kunna uppdra åt myndighet att utföra ett uppdrag efter samråd med eller under medverkan av statskontoret. I sådana fall är det svårt för statskontoret att ta ett fullt och entydigt ansvar för det sätt på vilket arbetet bedrivs och för förslagen. Dessa uppdragsformer bör därför inte användas. Regeringen skulle också kunna föreskriva att myndighet och statskontoret gemensamt skall lösa ett uppdrag. Enligt utredningens mening innebär detta oklara ansvarsförhållanden. Inte heller denna uppdragsform bör användas.

Om statskontoret skall kunna ta ett fullt ansvar för förslagen måste verket ha ett avgörande inflytande över projektledningen och tjänstemän från verket skall svara för en väsentlig del av utredningsarbetet m. m. i projektet. Statskontoret bör av detta skäl eftersträva att genomföra projekt med en så *koncentrerad resursinsats* som möjligt och på så kort tid som möjligt, utan att projekten för den skull forceras. Verket har då goda möjligheter att beakta statsnyttan i projekten. Dessutom medverkar detta till att resurserna binds för kortare tid. Beredskapen att ta nya uppdrag från regering och kommittéer ökar också.

Härav följer att statskontoret vid varje tillfälle troligen inte kan vara engagerat i så många projekt som f. n. I gengäld kan deltagandet i projekten få en kortare varaktighet, varför minskningen av antalet projekt i vilket verket deltar under en given tid inte behöver bli så stor. Till saken hör att SLÖR-projektet upphör den 1 juli 1980. I förhållande till läget under senare tid frigörs då resurser motsvarande ca 40 personår inom statskontoret för andra uppgifter.

I och med att statskontorets insats blir kortare men massivare i projekten bör det vara lättare för statskontoret och dess tjänstemän att leva upp till verkets myndighetsroll.

För statskontorets utredare innebär vad som här har sagts att dessa 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.

I avsnitt 10.8 berörs frågan om arbetsformer ytterligare något. Där föreslås att stora projekt i vissa fall kan utföras i särskilda av regeringen tillkallade kommittéer.

### *Projektens inriktning*

Statskontoret bör således utföra rationaliseringsutredningar m. m. på uppdrag av regeringen eller av kommittéer efter regeringens medgivande. Det betyder att regeringen i allt väsentligt blir ansvarig för den *projektprofil* som uppkommer. Det måste även ankomma på statskontoret att vaka över att uppdragen är lämpliga i olika avseenden. I sammanhanget kan dock erinras om att regeringen i prop. 1978/79:121 har framhållit att organisatoriska lösningar av systemutvecklingen som innebär att denna helt förläggs till centralt rationaliseringsorgan bör undvikas, särskilt när det är fråga om att utveckla stora ADB-system. Utöver vad som anförts i det föregående är det av mindre

betydelse om projekten är horisontella eller vertikala, stora eller små, ADB- eller organisationsinriktade. I princip bör dock statskontoret arbeta med rationaliseringsutredningar av sådan art som anges i 4 § rationaliseringsförordningen (1975:567). Det betyder att statskontoret bör användas för uppgifter där rationaliseringsorganets ställning som självständig myndighet är av särskild betydelse. Statskontorets största tillgång i dessa sammanhang, vid sidan av viss professionell kompetens, är den oberoende ställning som verket har i förhållande till de sakområden som skall granskas. Det är denna som det bör vara av särskilt intresse för regeringen att använda. Härutöver kan det också vara lämpligt att verket utför uppdrag av delvis annan karaktär för att utnyttja och utveckla organisationens kompetens. Det torde få ankomma på statskontoret att aktualisera ev. förslag härom.

Fattar statsmakterna beslut om en intensifierad *omprövning* av statlig verksamhet bör statskontoret på olika sätt kunna medverka häri. Statskontoret kan stöjda de av förvaltningsutredningen föreslagna översynsgrupperna i departementen med att söka identifiera problem och med att utforma direktiv till översynsutredningar. Statskontoret kan också på uppdrag av regeringen ta fram underlag för val av översynsobjekt och utformning av direktiv. Statskontoret kan också på uppdrag av regeringen självständigt genomföra översynsutredningar på ett visst sakområde. Däremot bör statskontoret, som utredningen har berört i det föregående, inte på ett oklart sätt dela ansvaret för sådant arbete med berörd myndighet. Om myndighet, som har fått i uppdrag att utföra en översynsutredning, behöver stödjas med kompetens och resurser som statskontoret har, bör personal vid statskontoret kunna beviljas tjänstledighet för att kunna biträda myndigheten. Personal från statskontoret kan vidare med olika uppgifter ingå i kommittéer med översynsuppgifter.

### *Ändring av rationaliseringsförordningen*

Utredningen har i det föregående föreslagit att statskontoret skall utföra rationaliseringsutredningar på uppdrag av regeringen och av statliga kommittéer. Som en konsekvens härav bör 3 och 4 §§ i rationaliseringsförordningen (1975:567) ändras. I 3 § sägs att myndighet bör samråda med statskontoret i rationaliseringsfrågor som är av större betydelse. Denna paragraf torde kunna upphävas under förutsättning att myndigheterna i anslagsframställningarna redovisar en effektiviseringsplan. Alternativt kan i 3 § föreskrivas att sådana planer skall utformas och redovisas i anslagsframställningen. I 4 § sägs att statskontoret biträder civila statsmyndigheter vid rationaliseringsutredningar. Vidare anges vid vilken typ av utredningar detta kan vara aktuellt. Första meningen i 4 § bör ges ett innehåll som markerar att regeringen och kommittéer är uppdragsgivare. Meningen kan ges t. ex. följande lydelse: Statskontoret utför rationaliseringsutredningar avseende civila statsmyndigheter på uppdrag av regeringen eller – efter regeringens medgivande – kommitté och särskild utredare enligt kommittéförordningen (1976:119).

### 9.3.3 *Anskaffning m. m. av datamaskiner för statsförvaltningen*

Centraliserad *anskaffning av ADB-utrustning m. m.* avses enligt prop. 1978/79:121 tillämpas även i fortsättningen. Detta är därför en uppgift för centralt rationaliseringsorgan. Vilken utrustning som skall innefattas häri och vilken grad av delegering till användarmyndigheter som kan vara lämplig utreds f. n. av en särskild utredare (B 1979:09). På längre sikt kan möjligen den centraliserade anskaffningen begränsas till själva upphandlingen och de tekniska, ekonomiska och juridiska aspekter som därvid behöver beaktas.

De till antalet och ekonomisk omfattning helt dominerande anskaffningarna av ADB-utrustning gäller numera utbyggnad, komplettering och ersättning av befintlig utrustning. I dessa fall är statskontoret i regel inte engagerat i utrednings- eller utvecklingsarbete avseende berörd myndighet eller system. Verket deltar endast i rollen av anskaffare av ADB-utrustning. Tillsammans med användarmyndigheten specificerar statskontoret kraven på den ADB-utrustning som pågående utvecklingsarbete, förväntad volymtillväxt m. m. ställer.

Särskilt i stora utvecklingsprojekt, men även i en del andra fall, medverkar statskontoret ofta i utrednings- och utvecklingsarbetet. I dessa fall uppstår en rollkonflikt mellan denna medverkan och uppgiften att anskaffa ADB-utrustning. Detta belystes i avsnitt 4.5.

Den kravspecifikation som ingår i systemutvecklingen är självfallet starkt styrande för anskaffningen. Om rollkonflikten skall lösas kan i princip två skilda lösningar väljas. Den ena innebär att utrednings- och anskaffningsverksamheten knyts nära till varandra för att säkerställa att erforderliga kontakter tas på tidigt stadium. De två verksamheterna vävs 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. För ADB-användande myndigheter torde det dock vara utan betydelse om den centraliserade anskaffningen av ADB-utrustning utförs av statskontoret eller av annan central instans.

Genom den handläggningsordning för beslut om investeringar i ADB-system och ADB-anläggningar, som regeringen avser utfärda, bör kunna säkerställas att alla myndigheter som utvecklar system tar erforderlig kontakt med anskaffningsansvarig instans i lämpliga skeden av utredningsarbetet. Detta minskar i så fall skälen för att hålla samman systemutveckling och utrustningsanskaffning i statskontoret.

Statskontoret har f. n. även till uppgift att *samordna utnyttjandet av datamaskiner* i statsförvaltningen. Behovet av ökad datamaskinkapacitet kan tillgodoses på i princip tre sätt. Dessa innebär att

- ytterligare utrustning köps eller hyrs
- bearbetningskapacitet hyrs vid en privat servicebyrå
- befintlig statlig utrustning används i högre grad.

Under systemutvecklingsarbetets gång måste ganska tidigt ställning tas till maskinbehovet och hur detta skall tillgodoses. Ev. samordning måste ske långt innan systemet är färdigutvecklat. Om statskontoret utför eller medverkar i systemutveckling och skall samordna utnyttjandet av ADB-utrustning kan en rollkonflikt föreligga. De två principiellt skilda lösningar som har angetts i fråga om anskaffning av ADB-utrustning är tillämpliga även i detta fall.

Den inriktning mot decentraliserad systemutveckling och dedicerad drift som har angetts i prop. 1978/79:121 minskar successivt behovet att samordna maskinutrustning och driftpersonal m. m. i gemensamma driftorganisationer. Däremot kan samordningsbehoven i fråga om datakommunikation, metodval m. m. komma att öka. Genom reglerna i ovan nämnd handläggningsordning bör frågor om sådan samordning kunna uppmärksammas på ett tidigt skede.

Samordningen av ADB-verksamheten i statsförvaltningen har hittills i stor utsträckning skett i anslutning till den anskaffning av ADB-utrustning som genomförs av statskontoret. Regeringen prövar de större ärendena. Genom reglerna i handläggningsordningen för ADB-investeringar kommer granskningen av större och viktiga system att ske i särskild ordning, bl. a. av regeringen och riksdagen. Behovet av mer omfattande granskning av sådana system i anslutning till anskaffning av ADB-utrustning bortfaller därmed.

I fråga om nya mindre system och i fråga om måttliga förändringar av befintliga system antas någon särskild granskning enligt handläggningsordningen för ADB-investeringar inte ske. I prövningen av större upphandlingsärenden finns dock en möjlighet till en viss granskning av sådana system. Datapolitiken förverkligas till stor del genom en lång följd av små beslut om system, utrustning och driftformer. För att system- och driftstruktur m. m. skall utvecklas på avsett sätt kan det vara lämpligt att under någon tid använda det kontrollinstrument som anskaffningen erbjuder.

Anskaffning m. m. av datamaskinutrustning för statsförvaltningen är en uppgift för centralt rationaliseringsorgan. Sett ur myndigheternas synvinkel måste det vara utan betydelse om centraliserad anskaffning handhas av statskontoret eller av annat organ. Av vad som har anförts framgår att det finns två motsatta lösningar på statskontorets rollkonflikt på detta område. Den ena innebär att anskaffningen länkas närmare systemutvecklingen vid statskontoret. Den andra innebär att anskaffningsverksamheten bryts ut ur statskontoret. Enligt utredningens mening bör främst praktiska skäl avgöra valet mellan dessa två alternativ. I kapitel 10 diskuterar utredningen för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar av denna fråga.

### 9.3.4 Metodförbättring

De förhållanden inom statsförvaltningen som föranleder behov av rationalisering förändras efter hand. Samtidigt förändras de metoder och tek-

niker som kan användas i rationaliseringsarbetet. Metoder och tekniker behövs för organisation och administration av utrednings-, utvecklings- och genomförandearbete liksom för utformning av tekniska funktioner. Det är därför nödvändigt att det i rationaliseringsarbete och systemutveckling ingår ett visst mått av metodförbättringsarbete. Några frågor kring metodförbättringen behöver särskilt uppmärksammas. Dessa avser främst metodförbättringsarbetets inriktning och omfattning samt spridningen och användningen av de resultat som uppnås i metodarbetet. För att belysa de olika problem som dessa frågor föranleder angav utredningen i avsnitt 4.6 tre olika syften eller motiv för metodarbete. Dessa är följande.

1. Metodförbättring som syftar till att lösa ett problem i ett visst projekt och som sker integrerat i projektarbetet.
2. Metodförbättring som syftar till att lösa problem som förekommer inom flera projekt som den egna organisationen bedriver. Verksamheten bedrivs i form av särskilt projekt.
3. Metodförbättring som syftar till att stödja alla inom statsförvaltningen som kommer i kontakt med problem av viss typ. Verksamheten bedrivs i form av särskilt projekt.

Vilket av dessa syften som ett projekt har måste alltid vara klart angivet innan projektet börjas. Det uttalade syftet skall motivera den ekonomiska satsningen. Om det senare visar sig att t. ex. metodförbättring av typ 1 och 2 kan komma till vidare användning än vad som ursprungligen var avsett, är detta naturligtvis positivt. Självfallet kan ett metodprojekt också misslyckas.

Utredningen konstaterade i avsnitt 4.6 att det inte råder någon principiell rollkonflikt mellan metodförbättring och löpande rationaliseringsarbete. Förhållandet bedömdes snarare vara det motsatta. Av avgörande betydelse för värdet av metodförbättringsarbetet är att dess resultat sprids och kommer till användning.

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 helt naturligt inom projektet. Denna typ av metodarbete utförs inom den tids- och kostnadsram som gäller för tillämpningsprojekt. Det betyder att några särskilda överväganden inte behöver göras angående styrning av sådan metodförbättringsverksamhet. Om möjligt bör metodarbete inom ramen för tillämpningsprojekt dokumenteras på ett enkelt sätt för att underlätta ev. spridning av resultaten.

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. Systematiska former bör utvecklas för att inom centrala rationaliseringsorgan fånga upp de olika förslag till metodprojekt av detta slag som finns. Detta bör ingå i den ordinarie planeringsprocessen. En plan för denna verksamhet bör redovisas till regeringen för ställningstagande i anslutning till att regleringsbrev för förestående budgetår skall fastställas. Rationaliseringsorganet och regeringen tar därmed ställning till inriktning av denna metodförbättringsverksamhet. I genomförandefasen kan

resurskonkurrens uppkomma mellan denna typ av metodarbete och tillämpningsprojekt. För att ge stadga åt planering och genomförande av denna metodförbättring bör för båda skedena gälla en bestämd resursram.

Enligt utredningens mening bör ramen för denna verksamhet i fråga om statskontoret t. v. sättas till storleksordningen 2 % av anslagsmedlen. Regeringen föreslås således pröva en plan för denna metodförbättring. Denna kan ses som att ett kollektivt utredningsuppdrag lämnas. Även detta bör medverka till att sådant metodarbete får en ställning som i prioriteringssammanhang blir likvärdig med tillämpningsprojekt. Det får förutsättas att denna form av metodarbete dokumenteras väl. Förteckningar över pågående och utfört arbete bör distribueras till tänkbara intressenter.

När det slutligen gäller metodförbättringar som syftar till att stödja alla inom statsförvaltningen som möter ett problem av viss typ så föreligger avsevärda svårigheter i fråga om verksamhetens inriktning och omfattning samt i fråga om spridning och användning av resultaten. Särskilda åtgärder behövs därför för styrning m. m. av denna verksamhet. En utgångspunkt för utredningen är uttalandet i prop. 1978/79:121 att metodförbättringsarbete vid centrala rationaliseringsorgan till stor del bör bedrivas i anslutning till konkret verksamhet, dvs. probleminriktat utvecklingsarbete inom enskilda myndigheter och projekt m. m. Regeringen uppdrog den 28 juni 1979 åt statskontoret och FRI att utreda vissa frågor rörande anvisningar för ADB och handlingsprogram för metodstöd.

I det följande lämnar utredningen några synpunkter av betydelse för denna verksamhets inriktning, omfattning och organisatoriska förankring.

Idéer, uppslag och förslag till projekt bör löpande samlas in från statsförvaltningen. Efter en samlad värdering bör en plan för metodförbättring av gemensamt intresse för flera myndigheter upprättas med jämna mellanrum. För planeringen bör t. v. gälla en kostnadsram av fem milj. kr. per budgetår. Projekt 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 detsamma. Statskontoret kan medverka häri. Intresset från en myndighets sida bör markeras genom att den bestrider en betydande del, helst ca 50 % av projektkostnaden. Flera intresserade användarmyndigheter bör kunna gå samman för att bestrida en del av projektkostnaden. Det kan även tänkas att det i några fall kan vara lämpligt att statskontoret genomför denna typ av metodarbete. I enlighet med vad som uttalas i prop. 1978/79:121 bör dock endast en mindre del av metodarbetet bedrivas vid statskontoret. Lämpligheten härav torde med nämnda riktmarke få prövas från fall till fall. Planmässigt metodarbete av gemensamt intresse avseende rationalisering, administrativ utveckling och ADB med en omfattning motsvarande inemot tio milj. kr. kan på detta sätt bedrivas i statsförvaltningen.

De resultat som framkommer skall vara väl dokumenterade och ges en vid spridning till sådana myndigheter m. m. som kan bedömas ha eller få intresse av dem. För att sprida information om de resultat och erfarenheter som vinnas i metodförbättringsarbete kan olika medel användas, t. ex kurser, seminarier, handböcker, tidskrifter, riktlinjer, anvisningar, rådgivning m. m. Planeringen och kostnaderna härför bör ses som en integrerad del av metodarbetet. Dessa frågor skall särskilt utredas av statskontoret och FRI enligt det tidigare nämnda uppdraget.

För att fånga upp tänkbara behov och projektförslag, för att värdera dessa, för att upprätta en plan inom given finansiell ram, för att lägga ut uppdrag och för att underlätta spridning av resultaten från metodarbetet bör en grupp med företrädare för intresserade myndigheter m. m. inrättas. Den bör anknytas till ett lämpligt centralt rationaliseringsorgan. I kapitel 10 diskuterar utredningen olika alternativ i fråga om den organisatoriska anknytningen.

### 9.3.5 *Granskning*

Statskontoret granskar f. n. rationaliseringsförslag m. m. som har utformats av andra. Detta sker i form av yttranden över remisser från regeringen och samrådsyttranden 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 har sin grund däri att statskontoret eller dess tjänstemän före granskningen, t. ex. i form av en remiss, kan ha haft mer eller mindre omfattande befattning med ärendet.

Statsmakterna har stor nytta av väl genomtänkta remissyttranden. Remissyttranden bör därför betraktas som ett viktigt sätt för centrala rationaliseringsorgan att påverka beslutsprocessen och statsförvaltningens vidare utveckling. Utredningen har förordat att statskontoret i fortsättningen inte skall utföra rationaliseringsutredningar m. m. på uppdrag från myndigheter. Därmed uppkommer ett ökat behov för regeringen att inhämta statskontorets yttrande över rationaliseringsförslag från myndigheter. Statskontoret får också ökade förutsättningar att lämna sådana yttranden utan att råka i jävssituationer.

I granskningsverksamhet av här aktuellt slag kommer statskontoret och dess tjänstemän även framdeles att kunna komma i situationer av jävskarakter. Det är lämpligt att verket avstår från att lämna yttrande om verket har deltagit i utformningen av ett utredningsförslag eller eljest haft mer påtaglig befattning med ärendet. Detta betyder också att verket i en del fall måste avstå från att lämna samrådsyttrande till myndighet eller kommitté, med hänvisning till att verket räknar med att det senare av regeringen kommer att beredas tillfälle att lämna remissyttrande. Utredningar m. m. som statskontoret har haft huvudansvar för skall självfallet inte remitteras till verket för yttrande. Det ankommer på statskontoret att vaka över att dess integritet inte kan sättas i fråga. Vad som nu har sagts hindrar inte rådgivningsverksamhet av det slag som föreslås i avsnitt 9.3.6.2.

Den förbättrade planering, styrning och samordning av ADB-användning som regering och riksdag har beslutat om (prop. 1978/79:121, FiU 1978/79:34, rskr 1978/79:339) innebär att en granskningsfunktion för bl. a. viktigare ADB-investeringar skall tillkomma. Detta är en delvis ny och utökad uppgift. I avsnitt 6.1.3 redogjorde utredningen för det vida innehållet i den nya granskningsuppgiften. Denna uppgift kan utföras av regeringskansliet, av ett särskilt organ eller av statskontoret och FRI. Utredningen har tolkat vad som sägs i prop. 1978/79:121 som att det inte är önskvärt att granskningsfunktionen organisatoriskt ingår som en del av regeringskansliet.

De ADB-system m. m., som kommer att behandlas av granskningsfunktionen inför regeringens och riksdagens ställningstagande, kan vara utvecklade av vederbörande myndighet, av myndighet tillsammans med statskontoret eller av statskontoret. I samtliga fall kan konsulter ha medverkat. Granskningen skall ske på ett likartat sätt och på samma villkor oavsett vilken instans som är ansvarig för utvecklingen 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. Detta gäller både beredning och beslut i granskningsärendena. I sammanhanget kan erinras om att t. ex. delegationen för företagens uppgiftslämnande (DEFU) inte har anslutits till stora uppgiftsinhämtare såsom riksskatteverket eller statistiska centralbyrån. Omsorgen om DEFU:s integritet torde ha medverkat till detta beslut.

Innebörden härav är att de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB vidgas med en granskningsfunktion avseende investeringar i ADB-system m. m. Denna bör enligt utredningens mening vara fristående i förhållande till bl. a. statskontoret och FRI.

### 9.3.6 Övriga uppgifter

I statskontorets uppgifter ingår f. n. vissa samordningsuppgifter och viss rådgivning m. m. Dessa verksamheter behandlas i detta avsnitt.

#### 9.3.6.1 Samordning

Med samordning avser utredningen en självständig aktivitet som riktar sig mot verksamhet vid andra myndigheter. Syftet med samordningen är i första hand att undvika suboptimeringar i en på något sätt avgränsad verksamhet. 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. Det bör särskilt observeras att insatser på metodområdet, t. ex. i form av föreskrifter, råd och andra typer av anvisningar, kan vara kraftfulla instrument med vilka samordningsresultat kan uppnås.

Väl genomförda huvudaktiviteter bör således begränsa behovet av en självständig samordning i rationaliseringsverksamheten. Likväl kommer det att finnas vissa självständiga sådana uppgifter som det bör ankomma på centrala rationaliseringsorgan att fortlöpande bevaka. I dessa sammanhang bör statskontoret ha statsförvaltningens intressen för ögonen. Större samordningsinsatser bör bedrivas i form av särskilda projekt. Som exempel på samordningsuppgifter som sträcker sig påtagligt längre än att samordningsaspekten beaktas vid fullgörande av huvuduppgifterna kan anföras följande: samordning av information för databearbetning, datakommunikation samt standardisering och normering av maskin- och programvaror. Samordningsuppgifter av detta slag bör åvila statskontoret.

Omfattningen och inriktningen av samordning vid sidan av statskontorets huvuduppgifter varierar över tiden och får successivt prövas.

### 9.3.6.2 Rådgivning

#### *Allmänt*

Statskontoret har ägnat sig åt rådgivning i rationaliserings- och ADB-frågor. Det gäller både i konkreta bedömningsfrågor och i frågor om metoder och tekniker. Rådgivningen sker i olika former.

Den enklaste formen är att statskontoret på förfrågan från en annan myndighet delar med sig av kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i det ordinarie arbetet. Detta sker genom att myndigheter vänder sig till kontaktperson eller annan vid statskontoret för att få råd eller för att allmänt diskutera administrativa problem.

En mer avancerad form är att statskontoret bygger upp kompetens särskilt för att råd skall kunna lämnas till andra. Denna form förenas ibland med skyldighet för andra att utnyttja kompetensen. Statskontorets rådgivning i fråga om flexitidsutrustning, reprotrrustning, kontorsmaskiner, blankettutformning och dokumentteknik är exempel härpå, dvs. särskild kompetens har byggts upp. Beträffande utrustning för flexitid och kontorsoffset föreligger dessutom skyldighet för myndigheterna att inhämta samråd från statskontoret.

Den mest kvalificerade rådgivningen vid statskontoret lämnas i form av mindre utredningsuppdrag, s. k. 20-dagarsuppdrag. Resursåtgången får därvid vara högst 20 persondagar eller 15 000 kr. Uppdragen innebär att statskontoret på anmodan av en myndighet m. m. med särskilda utredningsresurser analyserar problem vid aktuell myndighet och därefter lämnar råd. Detta är en starkt individuellt anpassad rådgivning som har likheter med konsultverksamhet.

Utredningens grundinställning i fråga om statskontorets roll och uppgifter är att verket skall utföra utredningar m. m. på uppdrag av regering och kommittéer. Statskontorets myndighetsansvar betonas. Någon konsultliknande verksamhet bör inte bedrivas. I fråga om rådgivningen innebär detta att den verksamhet som f. n. bedrivs i form av 20-dagarsuppdrag från myndigheter bör upphöra.

Den allmänna rådgivningen bör i fortsättningen i huvudsak begränsas till vad som kan sägas inrymmas i 4 § allmänna verksstadgan (1965:600), nämligen att myndigheten skall på begäran tillhandagå andra myndigheter med de upplysningar och det biträde som den kan lämna.

Detta bör i förevarande sammanhang antas innefatta råd som kan lämnas utan att särskild utredning behöver göras eller att särskild kompetens byggs upp för ändamålet. Sådan rådgivning är helt utan förbindelse för någondera parten. Statskontoret bör dock registrera denna rådgivnings omfattning och art.

På vissa områden bör rådgivningen gå längre än vad som nu har sagts. Sådana områden är f. n. enligt utredningens mening ADB-rådgivning och kontorsteknisk rådgivning. Dessa behandlas i det följande.

### *Rådgivning på ADB-området*

Regeringen har i prop. 1978/79:121 om användningen av ADB i statsförvaltningen uttalat sig för att centrala rationaliseringsorgan genom rådgivning skall öka stödet till myndigheterna på ADB-området. Förslaget har inte föranlett någon erinran från riksdagen. Rådgivningen skall enligt propositionen bl. a. avse köp av nästan färdiga ADB-system och program samt användningen av smådatorer och andra ADB-hjälpmedel. Vidare skall vägledning lämnas i frågor om utformning av driftlösningar, val av utrustning samt organisation och bemanning av driftenheter.

Här aktuell rådgivning förutsätter i förhållande till dagens situation att särskild kunskap byggs upp för att avsedd rådgivning skall kunna äga rum. Moment av metodförbättring kan ingå häri. Kunskapsuppbyggnaden och rådgivningen bör utföras inom ramen för ett särskilt uppdrag som lämnas av regeringen. Någon skyldighet för myndigheter att t. ex. inhämta samråd från statskontoret och att följa lämnade råd bör inte föreligga. Statskontoret bör informera om att råd kan erhållas. Om goda råd lämnas får det förutsättas att de följs.

I den mån råd avser sådan ADB-utrustning som skall underkastas samordnad anskaffning skall råden givetvis följas. Vilka typer av ADB-utrustning detta bör gälla och vilken delegering av beslutanderätten vid upphandling som bör gälla övervägs f. n. av en särskild utredare (B 1979:09).

### *Kontorsteknisk rådgivning*

En stor del av den statliga administrationen består av arbetsuppgifter som rymms inom begreppet kontorsdrift. Alla myndigheter har kontorsfunktioner och svarar härvid i stor utsträckning själva för val av metoder och utrustning m. m. Kontorsarbete av olika slag tenderar i ökad utsträckning att integreras med ADB för administrativa ändamål. Några myndigheter har instruktionsmässiga eller på andra sätt reglerade skyldigheter att ge service, råd och anvisningar på området. Efterfrågan på sådant stöd varierar.

Frågan om kontorsteknisk rådgivning och service i statsförvaltningen berörs på olika sätt i direktiven till utredningen. Bl. a. framhålls att utvecklingen på det kontorstekniska området går snabbt och att bland de tänkbara organisatoriska förändringar som det kan finnas skäl att pröva är att förlägga vissa av statskontorets uppgifter, t. ex. frågor rörande organisation av och utrustning för kontorsfunktioner m. m. till annat organ.

På uppdrag av utredningen har Statskonsult Administrationsutveckling AB genomfört en kartläggning av förekomsten av kontorsteknisk rådgivning och service m. m. inom statsförvaltningen. Kartläggningen omfattade myndigheter som ger råd och service till andra på det kontorstekniska området samt sex stora och sex små myndigheter som använder eller kan använda den erbjudna servicen. I bilaga 1 sammanfattas resultatet av kartläggningen. Bl. a. följande iakttagelser görs.

Kartläggningen redovisar en splittrad bild av den kontorstekniska rådgivningen och servicen inom statsförvaltningen. Kompetensen på det kontorstekniska området är spridd på ett antal servicegivande myndigheter och på stora förvaltningsmyndigheter. Ansvaret för olika delar av det kontorstekniska området har ålagts olika myndigheter. I några fall har myndigheter tagit på sig ett ansvar.

Vissa gränsdragningssvårigheter föreligger. Gränsen mellan kontorsoffset, som är statskontorets ansvarsområde, och annan reprotrustning är oklar. Utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH) har slutit avropsavtal om viss ADB-utrustning (magnetband och skivminnen), medan statskontoret ansvarar för övrig ADB-utrustning. Ansvaret för interna telekommunikationer vilar på UUH medan FRI och försvarets materielverk (FMV) också anser sig ha kompetens på området. Inom statskontoret finns önskemål att åter bygga upp sådan. Avropsavtal för hela den statliga sektorn, ibland avseende samma slag av förbrukningsmateriel och utrustning, träffas av flera myndigheter, bl. a. FMV, posten, UUH och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON).

Kompetensen i fråga om blanketteknik är spridd på många myndigheter. Bland de servicegivande myndigheterna har främst FMV och statskontoret sådan. Flera mindre förvaltningsmyndigheter och även LON anlitar statskontoret för en stor del av sin blankettkonstruktion. Denna service är kostnadsfri för myndigheterna. Andra myndigheter framställer blanketterna själva. Särskilt gäller detta de stora myndigheterna. Totalt ianspråkats betydande resurser på detta område.

Samarbetet och erfarenhetsutbytet på det kontorstekniska området synes vara begränsat. Statskontoret utbyter erfarenheter med främst FRI och UUH, men också med stora myndigheter. FRI, UUH och LON synes inte ha några inbördes kontakter. Vissa myndigheter hämtar värdefulla erfarenheter från motsvarande organ i utlandet.

Vid statskontoret och FRI används sammanlagt 10–15 personår för kontorsteknisk rådgivning och service, exkl. blankettkonstruktion och arbetsmätning. Omkring två tredjedelar av dessa resurser används för egen kompetensuppbyggnad och utformning av handböcker m. m. Endast en tredjedel av resurserna eller några få personår används för konkret myndighetsinriktad rådgivning inom statsförvaltningen.

Postverkets upphandlings- och förrådshållning av förbrukningsmateriel och viss utrustning samt FMV:s avropsavtal avseende möbler synes vara väl kända och utnyttjade.

Flera servicegivande myndigheter testar utrustning av samma slag. FRI, posten och statskontoret prövar t. ex. reprotrustningar. Utrustning av samma slag testas dessutom av flera, främst stora förvaltningsmyndigheter. Detta motiveras med att de servicegivande myndigheternas resultat presenteras för sent, när utrustningen redan har hunnit bli föråldrad. Ett område där detta nu är aktuellt är gränsområdet mellan ADB- och kontorsteknik. Någon allmänt känd utvärdering av t. ex. utrustning för ordbehandling finns ännu inte. Försök härmed pågår inom FRI, statskontoret, LON och förvaltningsmyndigheter.

Statskontoret synes trots kontaktfunktionen och myndighetsrådgivningen ha svårt att få kontakt med de behov av kontorsteknisk rådgivning och service som myndigheter inom statsförvaltningen kan ha. Problem föreligger också att föra ut den kunskap och de erfarenheter som byggs upp. För verksamheten tillgängliga resurser används i stor utsträckning för kunskapsuppbyggnad och för allmän rådgivning i form av handböcker och kurser. Mycket begränsade resurser används för direkt myndighetsinriktad rådgivning och service.

Enligt vad som framgick av tabell 3.28 medverkar personal med särskild kontorsteknisk kompetens m. m. nästan inte alls i statskontorets rationaliseringsutredningar. Detta är i och för sig inte överraskande då statskontorets projekt endast undantagsvis förs så djupt att det blir aktuellt att lämna detaljerade förslag om kontorstekniska rutiner och utrustning härför. Det är naturligare att det är sakansvariga myndigheter som vid olika tillfällen kan behöva stöd. Sambandet mellan utredningsverksamheten och den kontorstekniska verksamheten vid statskontoret kan därför bedömas som svagt.

Stora förvaltningsmyndigheter synes i huvudsak själva ha kompetens att lösa de problem de möter på det kontorstekniska området. Problemen löses i linjeorganisationen eller i projektgrupper. Små myndigheter synes möta små kontorstekniska problem. De kan i allmänhet lösa dessa själva.

FRI och LON synes ha lätt att identifiera behov av rådgivning och service på det kontorstekniska området. Båda dessa organ arbetar med objekt som är i hög grad homogena, t. ex. 24 st. länsstyrelser eller ca 100 st. små lokala militära förvaltningar. Behoven inom dessa två grupper av myndigheter är tämligen likartade. Rådgivningen kan i dessa fall vara tillräckligt konkret. Det synes även vara möjligt att på ett naturligt sätt foga viss rådgivning till upphandlingsverksamhet. Verksamheten vid postens inköpscentral är exempel på detta.

Mot bakgrund av dels de resultat som har framkommit av kartläggningen av kontorsteknisk rådgivning och service i statsförvaltningen, dels utredningens överväganden i övrigt drar utredningen följande slutsatser.

Den situation i fråga om kontorsteknisk rådgivning och service som har redovisats skulle i och för sig kunna föranleda överväganden om långt gående förändringar i fråga om olika myndigheters uppgifter och ansvar på dessa områden. Här kan innefattas uppgifter som f. n. utförs av FMV, FRI, postens inköpscentral, statskontoret, byggnadsstyrelsen, riksarkivet, UUH och LON, liksom uppgifter som utförs av stora förvaltningsmyndigheter. Kartläggningen har bestått av en begränsad urvalsundersökning och således inte täckt hela statsförvaltningen och den har heller inte varit särskilt inträngande. Utredningen avstår därför från sådana mer genomgripande överväganden och begränsar sig till att anföra synpunkter på statskontorets nuvarande verksamhet på området.

De statliga myndigheterna har mycket vidsträckta befogenheter att besluta om den verksamhet som skall bedrivas samt vilka medel och arbetsmetoder m. m. som skall användas. I många fall regleras verksamheten endast med föreskrifter såsom allmänna verkstadgan, instruktionen för resp. verk och regleringsbrev. Övriga beslut om verksamheten fattas av myndigheten själv. Ett stort ekonomiskt ansvar åvilar därmed myndigheten. Under sådana omständigheter framstår det som överraskande att särskilda regler om samråd skall tillämpas vid anskaffning av två typer av kontorsutrustning, som f. ö. inte är särskilt komplicerade eller dyrbara. I fråga om flexitidsutrustning skall myndigheter samråda med statskontoret innan anskaffning sker. Att samråda torde närmast motsvara att inhämta synpunkter. I fråga om kontorsoffsetutrustning skall anskaffning av sådan ske i samråd med statskontoret. Det innebär att myndigheten måste följa statskontorets råd eller hänskjuta ärendet till regeringen. Utredningen kan inte se att tillräckliga skäl föreligger att behålla dessa föreskrifter om samråd. K Cirk. (1972:13) om

mångfaldigande av handlingar och 6 § förordningen (1976:35) om flexibel arbetstid hos statsmyndigheterna bör därför upphävas.

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

Även statskontorets kompetens på kontorsoffsetområdet kan avvecklas. Eventuellt kan den överföras till postens inköpscentral som då kan ta ansvar för rådgivning på detta område.

I sammanhanget föreslår utredningen att statskontoret även befrias från de uppgifter beträffande blanketter för sjukledighet för statsförvaltningen som f. n. åvilar verket enligt K Cirk. (1966:736) med anvisningar om reglering av sjuklöne- och sjukvårdsförmåner m. m. som utgår till statstjänstemän m. fl. Det bör prövas att föra över uppgiften på t. ex. statens personalpensionsverk.

Statistiska centralbyrån (SCB) har ungefär lika stora resurser för blankettkonstruktion som statskontoret. Den serviceverksamhet i fråga om blankett- och dokumentteknik som bedrivs vid blankettekniska enheten vid statskontoret kan lämpligen överföras till SCB. Rådgivning och service kan ingå i SCB:s uppdragsverksamhet. Den samlade kompetensen och kapaciteten för blanketteknisk rådgivning och service ökar därmed. De som använder tjänsterna får vidare betala för dessa. Åtgärden medverkar också till att renodla statskontorets verksamhet. I SCB:s myndighetsuppgift bör även ingå att stödja SIPU vid utformning och genomförande av kurser i blankett- och dokumentteknik för myndigheter. Vid behov kan även handböcker med råd och normer utformas. SCB bör även överta ansvaret (1968:221) från statskontoret att meddela ytterligare råd och anvisningar i fråga om systematisk maskinskrivning och anpassning av blanketter till denna metod. Utbildning på detta område kan administreras av SIPU.

Innebörden av vad som har anförts är 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. System innehållande ADB-utrustning och program för olika kontorsfunktioner kan utformas. Detta berördes i det föregående. Ökad samverkan bör ske med FRI och stora förvaltningsmyndigheter i provning av sådan utrustning m. m. Samverkan bör därvid resultera i att dubbelarbete undviks och att resultaten lättare kan föras ut.

Statskontorets uppgifter på det kontorstekniska området bör således avse komplicerad och dyrbar utrustning som nära gränsar till ADB-utrustning. Provning, utvärdering och rådgivning i fråga om sådan utrustning bör bedrivas i projekt. Vidare kan statskontoret i projektform utforma eller pröva kompletta system och utrustningar för t. ex. diarieföring som kan tillhandahållas andra myndigheter.

Utredningen har begränsat sina förslag till vad som direkt berör statskontoret och till vad som kan beslutas utan ytterligare utredningsverksamhet. Det kan dock inte uteslutas att mer genomgripande förändringar bör aktualiseras på detta område. Detta torde dock i så fall förutsätta visst ytterligare utredningsarbete. Utredningen återkommer något härtill i kapitel 10.

## 10 Organisation m. m. för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB

I föregående kapitel har utredningen presenterat sina överväganden och förslag rörande de uppgifter avseende rationalisering och ADB som inom statsförvaltningen bör utföras av centrala myndigheter. I detta kapitel redovisas utredningens överväganden och förslag om de organisatoriska former i vilka dessa uppgifter kan fullgöras. Som nämndes i kapitel 9 avser utredningens överväganden och förslag statskontoret och ev. nya organ. FRI:s verksamhet berörs endast i förbigående.

I direktiven till utredningen behandlas några exempel på tänkbara förändringar. Dessa diskuteras i avsnitt 10.1–10.5. I avsnitt 10.6 diskuteras ett alternativ som har nämnts i den allmänna debatten. Utredningens överväganden presenteras i avsnitt 10.7, varvid tre olika alternativ diskuteras. Utredningens förslag till organisation för de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB presenteras i avsnitt 10.8. Vid sidan av den organisatoriska ramen för de centrala rationaliserings- och ADB-uppgifterna behandlas även arbetsformer m. m.

I direktiven anförs att i översynen bör ingå att närmare undersöka vilka andra organisatoriska lösningar än dagens som kan finnas för de centrala uppgifterna på rationaliserings- och ADB-området. Utredningen bör pröva om någon av dessa är att föredra framför nuvarande ordning vid en sammanvägd bedömning av för- och nackdelar.

I sammanhanget anförs i direktiven att nuvarande lösning för den civila statsförvaltningen med de centrala myndighetsuppgifterna för rationalisering och ADB samlade inom statskontoret har flera fördelar och i många avseenden fungerar väl. Bl. a. undviks en rad av de besvärliga gränsdragningsfrågor och kompetensproblem som kan uppstå om vissa uppgifter bryts ut och förläggs till befintliga eller nya organ.

Utredningen har i kapitel 4 presenterat en analys av de avvägningsproblem och rollkonflikter som föreligger i statskontorets nuvarande uppgifter. Det är naturligt att gränsdragningsfrågor och kompetensproblem – i formell mening – kan undvikas om alla uppgifter läggs på en myndighet. I stället uppkommer då ofrånkomligen interna avvägningsproblem och rollkonflikter. Vid överväganden om hur de centrala uppgifterna avseende rationalisering och ADB skall organiseras måste enligt utredningens mening en avvägning göras mellan de fördelar som ett brett verksamhetsområde kan ge och de avvägningsproblem och rollkonflikter som ett sådant för med sig.

## 10.1 Precisering av uppgifterna

I direktiven anføres att i första hand bör undersökas vilka förbättringar som kan åstadkommas genom relativt begränsade förändringar. Ett minimum säges vara att statskontorets uppgifter preciseras och att förutsättningarna för verkets arbete i olika typer av frågor klarare anges.

I kapitel 9 har utredningen angett de uppgifter som bör lösas av centrala rationaliseringsorgan och den inriktning dessa bör ha i sitt arbete. En precisering av t. ex. statskontorets uppgifter har därmed gjorts. Enligt utredningens mening krävs dock ytterligare åtgärder för att de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB skall kunna utföras på ett effektivt och i övrigt lämpligt sätt. Vissa organisatoriska förändringar behövs enligt utredningens bedömning för att nå detta mål.

## 10.2 Organ knutet till statskontoret

I direktiven anføres att organisatoriska åtgärder kan behövas för att förbättra statskontorets möjligheter att effektivt fullgöra sina uppgifter. Som exempel på en sådan åtgärd nämns att inrätta ett till statskontoret knutet organ med beslutande eller rådgivande funktioner – en nämnd, ett råd e. d. – när det gäller övergripande eller eljest viktigare frågor avseende ADB eller hela området rationalisering, administrativ utveckling och ADB. Statskontoret skulle härvid svara för ärendenas beredning.

Lämpligheten av det i direktiven anförda exemplet bör särskilt bedömas mot bakgrund av att riksdagen har understrukit vikten av att en effektiv granskning av viktigare ADB-projekt kommer till stånd. I sammanhanget kan erinras om att i prop. 1978/79:121 har uttalats att politiskt ansvariga personer bör medverka i granskningen.

I direktiven anføres i detta fall att en nämnd, ett råd eller dylikt knutet till statskontoret skulle fatta beslut eller ge råd i övergripande eller eljest viktiga frågor avseende ADB eller hela området rationalisering, administrativ utveckling och ADB. Enligt utredningens mening svarar denna uppgiftsbeskrivning i stort sett mot vad statskontorets styrelse bör förutsättas göra. Nämnden eller rådet förutsätts bli politiskt förankrat. Dessutom måste självfallet sakkunskap finnas företrädd i nämnden eller rådet. Organets kompetens skulle därmed inte stå styrelsens efter i något avseende. Det blir därmed av ringa betydelse om organet formellt har beslutande eller rådgivande ställning. Innebörden härav är närmast att det inom statskontoret skulle skapas ytterligare en styrelse. I praktiken skulle således två styrelser finnas inom verket. Såvitt utredningen kan förstå, skulle detta medföra att oklarheter i fråga om ansvarsfördelningen skulle komma att föreligga mellan rådet eller nämnden och styrelsen.

En väsentlig uppgift för nämnden eller rådet skulle i detta exempel vara att granska ADB-system under utveckling enligt handläggningsordningen för beslut om investeringar i ADB-system och ADB-anläggningar. Statskontoret kan vara mer eller mindre delaktigt i utvecklingen av de system som skall prövas. För varje system där statskontoret har medverkat vid

utvecklingen har verket ett fullt myndighetsansvar. Det betyder att verkets beslutande organ – styrelse, generaldirektör och tjänstemän – anser att förordad systemlösning är den bästa. Självfallet kan man inte låta en nämnd eller råd knutet till statskontoret överpröva verkets beslut. Till saken hör att i detta exempel statskontoret skulle svara för beredningen av de ärenden som nämnden eller rådet skulle behandla.

Det är viktigt att den granskning av större eller viktiga ADB-system som skall komma till stånd kan vinna respekt för opartiskhet och kompetens. Riksdagen har dessutom understrukt vikten av att en effektiv granskning kommer till stånd. Som utredningen har anfört i kapitel 9 bör denna funktion vara fristående i förhållande till bl. a. statskontoret och FRI. En sådan organisatorisk lösning som ingår i detta exempel är därför inte lämplig enligt utredningens mening.

### 10.3 Fristående granskningsorgan

I direktiven anförs att en åtgärd, som främst tar sikte på ADB-frågorna, skulle kunna vara att vid sidan av statskontoret inrätta ett mindre organ – t. ex. i form av en myndighet, delegation e. d. med egna kansliresurser – för granskning av större eller av andra skäl viktiga ADB-projekt. Ett sådant organ kan även ges till uppgift att svara för att riktlinjer och andra hjälpmedel för utveckling och drift av ADB-system utarbetas och hålls aktuella samt för andra styrnings- och samordningsuppgifter på detta område.

De erinringar som i föregående avsnitt riktades mot ett organ med bl. a. granskningsuppgifter knutet till statskontoret kan, enligt utredningens mening, inte anföras mot en organisatorisk lösning med ett fristående organ med egna beredningsresurser. Ett organ i form av en liten myndighet eller en delegation med egna kansliresurser skulle med full opartiskhet kunna utföra bl. a. granskning av större eller viktiga ADB-system under utveckling, oavsett vilka myndigheter som har medverkat i utformningen av desamma. Organet skulle kunna få mycket begränsad omfattning och kunna arbeta i enkla och obyråkratiska former i förhållande till myndigheterna och regeringskansliet.

En nackdel med ett självständigt organ vid sidan av statskontoret för vissa ADB-frågor är att utveckling och införande av ADB-system ofta ingår som en del i större förändringar av organisationer, arbetsformer o. d. Det kan ibland därför vara svårt att urskilja och särbehandla det ADB-inriktade arbetet från arbetet i övrigt i rationaliserings- och utvecklingsprojekt. Detta gäller särskilt om ADB-inslaget utgör endast en mindre del i projekten.

Det är en fördel för ett granskningsorgan att ha granskning som sin huvuduppgift. Förutsättningar finns då att organet ägnar denna primära uppgift erforderlig uppmärksamhet.

Starka skäl behövs för att inrätta ytterligare en statlig myndighet. Om granskningsfunktionen skall kunna utföras på ett sätt som vinner respekt och fylla avsett syfte, torde dock detta vara nödvändigt. Administrativa nackdelar som kan vidlåda en liten organisation torde kunna upphävas om organet knyts till en befintlig administration.

## 10.4 Granskningsorgan med ytterligare uppgifter

I direktiven anføres att ett starkt samband råder mellan utveckling och införande av ADB-system och övrigt rationaliserings- och utvecklingsarbete. De arbetsmetoder som används sägs till stor del vara desamma. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att också undersöka förutsättningarna för ett nytt organ vid sidan av statskontoret som inte bara sysslar med ADB-frågor utan även behandlar andra frågor rörande rationalisering och administrativ utveckling.

För att ge ett exempel på arbetsuppgifter för ett sådant utökat organ, tar utredningen som utgångspunkt att en gräns dras mellan uppgiften att utforma organisationsförslag, ADB-system och andra rationaliseringsutredningar resp. att granska, pröva och samordna rationaliseringsverksamhet m. m. i statsförvaltningen.

Ett nytt organ för granskning, prövning och samordning av rationalisering, administrativ utveckling och ADB kunde bildas. Det kunde t. ex. ha till uppgift att

- granska investeringar i ADB-system och ADB-anläggningar enligt handläggningsordningen
- granska organisationsförslag m. m. som har utformats av statskontoret, myndigheter och konsulter
- samordna metodutveckling på ADB-området inom statsförvaltningen
- följa utvecklingen av ADB-användningen inom statsförvaltningen och lämna förslag till regeringen
- pröva sekretess- och säkerhetsfrågor för ADB-system
- göra resursöversikter på ADB-området (utveckling, drift)
- samordna metodutveckling på organisationsförändringsområdet inom statsförvaltningen
- samordna metod- och teknikutveckling på kontorsområdet
- följa rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen och lämna därav föranledda förslag till regeringen
- samordna förvaltningsrevision och rationaliseringsverksamhet
- upphandla datamaskiner och ge råd vid en ev. decentralisering av upphandlingen
- förvalta statens datamaskiner m. m.
- biträda regering och myndigheter vid formulering av konsultuppdrag
- genomföra förstudier som grund för direktiv och konsultuppdrag
- genomföra konsultupphandling.

Exemplet bör ses som ett ytterlighetsalternativ. Till det tänkta nya organet har utredningen fört flertalet förekommande och möjliga uppgifter i rationaliseringsarbete som inte direkt hänger samman med arbetsuppgiften att utforma organisationsförslag och ADB-system m. m. Det nya organet skulle således främst ha styrande, granskande och samordnande uppgifter, dvs. de uppgifter som endast kan åläggas myndigheter. Om ett sådant organ skulle bildas, funnes knappast något behov av ett organ i myndighetsform som utförde organisations- och systemutvecklingsarbete. Uppgifterna skulle på grundval av direktiv kunna lösas av kommittéer, berörda myndigheter

med stöd av konsulter eller direkt av konsultföretag. Möjligen skulle regeringen ha behov av ett mindre organ som under myndighetsansvar kunde utföra känsligare utredningar och samtidigt utgöra en rekryteringsbas för kommittéernas behov av sekretariatspersonal m. m.

En fördel med ett organ av beskriven art är att en förhållandevis klar rollfördelning skulle kunna åstadkommas. Myndigheternas ansvar för effektiviteten hos den egna verksamheten skulle klarare markeras. Den oklara roll som en granskande, utredande och systembyggande myndighet av t. ex. statskontorets art innebär, skulle upphöra.

Ett organ med antydda uppgifter skulle antagligen behöva en personalstyrka på omkring 100 tjänstemän. Dessa skulle inte producera konkret rationaliseringsarbete utan ägna sig åt samordning, prövning, granskning m. m. Det måste starkt ifrågasättas om det är försvarligt att använda så mycket resurser för arbete av detta slag. För att de fulla vinsterna av en sådan organisation skall kunna vinnas, torde krävas en väsentligt mer omfattande statsförvaltning. Häremot kan invändas att vissa av dessa uppgifter redan idag löses av statskontoret, FRI, RRV och regeringskansliet i anslutning till det konkreta rationaliseringsarbetet m. m. Till saken hör att en lösning av detta slag skulle kunna aktualisera en genomgripande omprövning av även RRV:s uppgifter.

Svårigheter skulle förmodligen uppkomma för en myndighet med uppgifter av detta slag att vidmakthålla personalens kompetens på ADB- och rationaliseringsområdena. Mer eller mindre löpande kontakt med konkret rationaliseringsarbete torde vara en förutsättning härför. Med en organisation av antytt slag skulle tjänster i långt större grad köpas från konsultföretag.

Det bör erinras om att en huvuduppgift för ett ev. nytt organ är att granska större och viktiga investeringar i ADB-system eller ADB-anläggningar. Ett nytt fristående organ är nödvändigt för att eliminera rollkonflikter och jävssituationer på detta område. Bland de uppgifter för ett nytt organ som har räknats upp här ingår uppgifter som skulle kunna sätta opartiskheten i granskningen i fråga. Vidare ökar risken att granskningen eftersätts för andra uppgifter. I ett organ med en sådan mängd av arbetsuppgifter är det också ofrånkomligt att nya avväggningsproblem och rollkonflikter skulle uppkomma.

Enligt utredningens mening skulle ett nytt organ med så vidsträckt uppgifter på rationaliserings- och ADB-området som här har skisserats inte på ett lämpligt sätt kunna lösa den i sammanhanget grundläggande uppgiften, nämligen att granska investeringar i ADB-system och ADB-anläggningar.

## 10.5 Utbrytning av uppgifter från statskontoret m. m.

I direktiven anförs att det i lösningar, som innebär att vissa av statskontorets nuvarande uppgifter bryts ut och förläggs till något befintligt eller nytt organ, bör klarläggas om de kvarvarande uppgifterna utgör tillräckliga och lämpliga uppgifter för en myndighet som skall verka inom området rationalisering, administrativ utveckling och ADB eller om även andra förändringar bör

göras samtidigt. I direktiven sägs att det kan finnas skäl att pröva att förlägga vissa av statskontorets nuvarande uppgifter, t. ex. frågor rörande organisation av och utrustning för kontorsfunktioner m. m., till annat organ.

Den granskning av större och viktiga ADB-system, som enligt utredningens bedömning av bl. a. principiella skäl bör vara fristående från statskontoret, innebär delvis en förstärkning av den ADB-administrativa verksamheten på central nivå. Till en del innefattas däri också uppgifter som f. n. instruktionsenligt kan sägas åvila inte bara statskontoret utan också FRI. Om en fristående granskningsfunktion bildas innebär detta dock inte att de resurs- och kompetensmässiga förutsättningarna för de två rationaliseringsorganen i påtaglig grad förändras. Även om granskningsorganets ansvar vidgas något med uppgifter på ADB-området som lämpligen kan förenas med granskning av nya ADB-system, innebär detta likväl knappast någon väsentlig utbrytning av uppgifter från statskontoret och FRI. Dessa skulle således kunna fortsätta med i huvudsak oförändrade ansvarsområden. Trots detta kan det finnas skäl att diskutera att bryta ut vissa andra uppgifter från statskontoret. Utredningen avser då i första hand den kontorstekniska verksamheten vid statskontoret och anskaffning av utrustning för automatisk databehandling. Båda verksamheterna har utförligt diskuterats i det föregående.

I avsnitt 9.3.6.2 redogjorde utredningen för den kartläggning av förekomsten av kontorsteknisk rådgivning och service m. m. inom statsförvaltningen som utredningen har låtit genomföra. Utredningens överväganden med anledning av kartläggningens resultat och övriga förhållanden ledde till förslag om att några av statskontorets verksamheter på de kontors- och blankettekniska områdena bör läggas ned och i några fall föras över på andra myndigheter. Statskontorets verksamhet på området föreslogs framdeles bära avsevärt komplicerad och dyrbar utrustning som nära gränsar till ADB-utrustning.

De kvarvarande uppgifterna på det kontorstekniska området vid statskontoret blir med dessa förslag av begränsad omfattning.

Utredningen anser inte att det f. n. finns skäl eller grund för att förorda ytterligare utbrytning från statskontoret av rådgivning och service på det kontorstekniska området, i syfte att föra dessa uppgifter till en annan ny eller befintlig myndighet.

Beträffande den mer allmänna frågan om behovet av kontorsteknisk rådgivning och service till statsförvaltningens myndigheter vill utredningen anföra följande synpunkter.

Omfattningen av den kontorstekniska verksamheten inom statsförvaltningen, det i många stycken likartade behovet hos många myndigheter, det stora och splittrade utbudet från marknaden och kostnaderna för egen kompetens vid myndigheterna talar enligt utredningens mening för att viss kompetens bör finnas tillgänglig centralt inom statsförvaltningen. Detta innebär emellertid inte att den behöver hållas centralt inom *en* myndighet. Det synes vara naturligare att skilda delar av den kontorstekniska kompetensen samlas till myndighet där den genom myndighetens ordinarie verksamhet har möjlighet att hållas levande. Kunskaperna måste också med stöd av myndighetens ordinarie verksamhet kunna spridas eller på annat sätt effektivt kunna göras kända. Utredningen vill vidare som sin mening

anföra att i den kontorstekniska verksamheten måste perspektivet vara vidare än en snäv teknisk inriktning mot kontorsutrustning m. m. Det är snarare olika kontorstekniska funktioner som skall bevakas, t. ex. ordbehandling, diarieföring, mångfaldigande, arkivering. De organisatoriska aspekterna m. m. är lika viktiga som utrustningsfrågorna.

Vad som här har anförts om kontorsteknisk rådgivning och service anser utredningen kan utgöra en inriktning för ytterligare utredningsarbete på området.

I kapitel 4 konstaterade utredningen att statskontoret kan komma i rollkonflikter i anslutning till upphandling av ADB-utrustning. Huvuddelen av upphandlingen avser utrustning för ADB-system som har utvecklats av andra myndigheter m. m. utan medverkan av statskontoret. Dessa har inte någon fördel av att upphandlingen sköts just av statskontoret och inte av en annan specialiserad myndighet. Den fördel som systemutveckling som utförs av statskontoret borde ha av möjligheterna till nära och tidiga kontakter med upphandlingsverksamheten synes ha utnyttjats endast i begränsad omfattning. För att eliminera rollkonflikter inom statskontoret och för att begränsa bredden i verkets uppgifter samt för att avlasta verksamheten upphandlingsfrågorna kan anskaffning av ADB-utrustning brytas ut ur statskontoret. Vissa skäl talar härför. Utredningen beaktar dessa omständigheter i sina fortsatta överväganden.

Det kan vidare hävdas att det inte har några väsentliga fördelar att bedriva utredningsverksamhet och rationalisering i stor skala. Det är svårt att i ett stort verk hålla samman personal med olika bakgrund, uppgifter, kompetens, värderingar m. m. Det är också svårt att inom ett verk leda ett stort antal krävande projekt. Härtill kommer att i sådan utredningsverksamhet får chefer, fristående från konkret projektarbete, närmast till uppgift att vaka över organisationens inriktning, resurser m. m. Detta skulle kunna tala för att utredningsverksamheten delades på flera mindre, men specialiserade och mer homogena organ. Utredningen beaktar även dessa förhållanden vid överväganden och förslag rörande organisation och arbetsformer för statskontoret.

## 10.6 Dataverk

Ett annat sätt att lösa de organisatoriska problemen kunde vara att bilda en särskild myndighet för datafrågor, ett dataverk. Tanken härpå har vid några tillfällen förts fram i den allmänna debatten om statlig ADB-verksamhet. Någon närmare precisering av vilka arbetsuppgifter och vilken ställning ett sådant organ skulle ha, har dock inte skett.

Med ledning av debatten har utredningen utformat ett exempel på uppgifter som skulle kunna åvila ett sådant organ. Ett dataverk skulle t. ex. kunna

- utveckla eller medverka vid utveckling av de stora ADB-system som myndigheterna själva inte bedöms kunna utveckla
- anskaffa ADB-utrustning
- samordna statens databehandling

- bedriva metodförbättring och erfarenhetsförmedling
- granska frågor om systeminvesteringar före regeringens och riksdagens ställningstaganden.

I debatten synes vidare i regel ha förutsatts att politiskt ansvariga personer skulle ingå i dataverkets styrelse.

Om ett dataverk med här antydda uppgifter på ADB-området skulle inrättas, är det inte osannolikt att detta förr eller senare skulle aktualisera frågan om i vilka organisatoriska former datainspektionens uppgifter skall fullgöras.

Flertalet av nämnda uppgifter utförs f. n. av statskontoret och FRI. Uppgifterna för dessa myndigheter skulle därför väsentligt förändras. Uppgiften att granska system är dock ny.

Det kan konstateras att ett verk med antytt ansvarsområde skulle ha arbetsuppgifter mellan vilka det skulle uppkomma avvägningsproblem och rollkonflikter. Exempelvis skulle granskningen av ADB-system utföras i samma organisation som hade utvecklat dem eller medverkat vid utvecklingsarbetet. Även andra konflikter kan uppkomma.

Riksdagen har uttalat sig för att ADB är ett viktigt hjälpmedel i myndigheternas verksamhet och att ansvaret för användningen av ADB normalt bör knytas till den myndighet i vars verksamhet ADB används. Här återgiven syn på ADB låter sig knappast förenas med den grundsyn som ligger bakom ett dataverk. Ett dataverk förutsätter nämligen en långtgående särbehandling av ADB-verksamheten. Den tekniska och ekonomiska utvecklingen på ADB-området synes vidare gå i riktningar som talar emot ett dataverk.

ADB bör således betraktas som ett medel med vilket verksamheten vid myndigheter kan rationaliseras och förändras. Det förutsätter att det finns ett organ med bredare kompetens än ett dataverk, alltså ett centralt rationaliseringsorgan som har kompetens i fråga om både organisationsförändringar och utveckling av ADB-system. En allmän strävan torde också vara att så långt som möjligt decentralisera anskaffningen av ADB-utrustning till användarmyndigheterna.

Invändningarna mot ett dataverk med här antydda uppgifter är sammanfattningsvis att det bygger på en annan grundsyn på ADB än den som riksdagen har uttalat sig för. Dessutom måste kunskap om olika rationaliseringstekniker finnas i en statlig rationaliseringsmyndighet. Granskningen av ADB-system bör vidare ske utanför det verk som har utvecklat systemen eller deltagit i sådant arbete. En sådan organisatorisk lösning som ingår i detta exempel är därför inte lämplig enligt utredningens mening.

## 10.7 Överväganden om organisation

Av vad som har anförts tidigare framgår att det är utredningens mening 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. Exempel på sådana myndigheter är statskontoret, FRI och DAFA. I granskningen ingår i princip två delar, nämligen en beredande del och

en beslutande del. Enligt utredningens mening måste den beslutande delen ha full kontroll över beredningsresurserna. Även den beredande delen måste därför åtnjuta en fristående ställning i förhållande till systemutvecklande myndigheter.

Med denna utgångspunkt har utredningen särskilt diskuterat tre organisationsalternativ, vilka kan sägas utgöra variationer på det exempel som diskuterats i avsnitt 10.3. Gemensamt för dessa är att det bildas ett särskilt organ för granskning av statliga ADB-system. Detta organ tilldelas i två av alternativen vissa ytterligare uppgifter på ADB-området. Alternativen påverkar därmed i varierande grad statskontorets och FRI:s uppgifter. Alternativen presenteras i avsnitt 10.7.1–10.7.3. Utredningens förslag redovisas i avsnitt 10.8.

### 10.7.1 *Alternativ 1*

#### *Granskningsorganet*

Granskningsfunktionen utformas som en kommitté med förvaltningsuppgifter. I detta alternativ kan t. ex. följande uppgifter tänkas åvila granskningsorganet.

1. Granska investeringar i 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 anskaffningsfrågor.
5. Följa utvecklingen av ADB-användningen inom statsförvaltningen, bl. a. i fråga om dedicerings och regionalisering samt redovisa iakttagelser till regeringen.
6. Samordna arbetet med metodförbättring på ADB-området som är av intresse för flera myndigheter inom statsförvaltningen. En rådgivande grupp kan vara lämplig. Granskningsorganet förfogar över vissa medel för stöd till metodarbete.
7. Göra översikter på det statliga ADB-området. Ge lättillgänglig, men fullständig information.
8. Utfärda de riktlinjer m. m. för utveckling av ADB-system som visar sig önskvärda.

Uppgifterna 1–3 kan sägas vara de uppgifter som är nära förenade med granskningsfunktionen. Övriga uppgifter innebär att kompletterande uppgifter åläggs granskningsorganet. Uppgifterna 4, 5, 7 och 8 kan sägas innebära att granskningsorganet, utan anknytning till ett visst ADB-system, bevakar och medverkar i den fortsatta utvecklingen av ADB-verksamheten i statsförvaltningen. Uppgift 6 innebär att granskningsorganet ges ett samordnande ansvar för omfattningen och inriktningen av metodarbete på ADB-området som är av gemensamt intresse inom statsförvaltningen.

#### *Statskontoret*

I detta alternativ behåller statskontoret i huvudsak nuvarande uppgifter med undantag av dokumentationscentralen. Verkets huvuduppgifter blir således följande.

1. På uppdrag av regering eller kommitté utföra rationaliseringsundersökningar och annat utredningsarbete avseende organisation, ADB o. s. v.
2. Anskaffa ADB-utrustning för statsförvaltningen.
3. Bedriva metodförbättring i anslutning till tillämpningsprojekten. Bedriva metodförbättring av betydelse för flera projekt m. m. som den egna organisationen utför. Bedriva metodförbättring av intresse för flera myndigheter inom statsförvaltningen. I vad avser ADB-området sker detta på uppdrag från granskningsorganet.
4. På anmodan granska rationaliseringsförslag som har utformats av andra instanser. Samråds- och remissyttranden är lämpliga former härför.

### *Överväganden*

Bland fördelarna med en fördelning av arbetsuppgifter på granskningsorganet resp. statskontoret enligt detta alternativ kan nämnas att kraven som kan ställas på en fri, oberoende och effektiv granskning av statliga ADB-investeringar skulle tillgodoses. En form för samordning av metodförbättring på ADB-området som är av intresse för flera myndigheter erhålls också. Dessutom skulle regeringen från en myndighetsoberoende part kunna få visst stöd vid bevakningen och styrningen av den fortsatta utformningen av ADB-verksamheten i statsförvaltningen. Statskontoret skulle vidare få en klarare roll.

Bland nackdelarna kan nämnas att arbetsuppgifterna för granskningsorganet skulle bli ganska många. Detta skulle negativt kunna påverka arbetet med den viktiga och krävande uppgiften att granska statliga ADB-investeringar. I fråga om uppgifterna 5–8 kan vissa gransdragnings- och definitionsproblem också tänkas uppkomma i förhållande till verksamhet som bedrivs av statskontoret och FRI.

#### 10.7.2 *Alternativ 2*

##### *Granskningsorganet*

I syfte att undvika de nackdelar som kan hävdas vidlåda ett granskningsorgan med vidgade uppgifter, kan dess uppgifter begränsas till att avse vad som är nära förenat med granskningsfunktionen. Det skulle innebära att granskningsorganet skulle svara för uppgifterna 1–3 i avsnitt 10.7.1.

##### *Statskontoret*

I detta alternativ behåller statskontoret nuvarande uppgifter med undantag av dokumentationscentralen. Till statskontorets uppgifter skulle dessutom läggas granskningsorganets uppgifter 5–8 i avsnitt 10.7.1. Någon form av rådgivande grupp för metodförbättring av gemensamt intresse inom statsförvaltningen skulle troligen behöva bildas.

### *Överväganden*

Den viktigaste fördelen med en renodlad granskningsfunktion är den som åsyftas därmed, nämligen att undvika gransdragningsproblem i förhållande

till andra myndigheter. En annan fördel är att organets uppgifter skulle vara helt koncentrerade till den viktiga och krävande uppgiften att granska statliga ADB-investeringar.

Bland nackdelarna kan särskilt framhållas att någon fristående instans som kunde samordna metodförbättringen på ADB-området inom statsförvaltningen inte skulle finnas. Eftersom granskningsfunktionens uppgifter i detta alternativ är avgränsade till att lämna synpunkter på enskilda system, skulle samlade erfarenheter inte komma till uttryck. Det är sannolikt att granskningsverksamheten ger erfarenheter och insikter som är av intresse för en medveten politik i fråga om användningen av ADB i statsförvaltningen.

### 10.7.3 Alternativ 3

#### *Granskningsorganet*

Detta alternativ innebär att till granskningsorganets uppgifter 1-8 enligt avsnitt 10.7.1 även fogas uppgiften att svara för den samordnade anskaffningen av ADB-utrustning för statsförvaltningen. Motivet härtill är följande.

Den för statsförvaltningen centraliserade anskaffningen av ADB-utrustning är det f. n. starkaste instrumentet för samordning av ADB-verksamheten i statsförvaltningen. Samordningssträvandena bevakas av statskontoret och regeringen. När det granskningsförfarande som syftar till att ge statsmakterna bättre kontroll över den statliga ADB-verksamheten har trätt i kraft, kommer granskning att ske främst i samband med olika etapper av systemutveckling, i stället för i samband med den senare kommande anskaffningen av utrustning. Endast större och viktiga investeringar i ADB-system och ADB-anläggningar kommer att granskas. Ett antal nya systeminvesteringar och modifieringar av äldre system kommer inte att granskas. Antalet sådana beror på vilka urvalskriterier och urvalsförfaranden som väljs. Även dessa system ställer krav på ADB-utrustning. I anskaffningen av ADB-utrustning kommer det därför även alltfört att finnas utrymme för viss granskning av ADB-investeringar. Särskilt under en övergångsperiod kan det vara lämpligt att utnyttja även denna möjlighet till styrning för att förverkliga en avsedd politik i fråga om användningen av ADB i statsförvaltningen.

#### *Statskontoret*

I detta alternativ behåller statskontoret i huvudsak nuvarande uppgifter med undantag av dokumentationscentralen och anskaffningen av ADB-utrustning. Detta motsvarar uppgifterna 1, 3 och 4 för statskontoret i avsnitt 10.7.1.

#### *Överväganden*

En fördel med detta alternativ är att ett organ ges full kontroll över de olika styrinstrumenten i vad avser användningen av ADB i statsförvalt-

ningen. Enhetlighet i fråga om mål, värderingar och åtgärder kan därmed enklare uppnås. Det finns, såsom utredningen har anfört tidigare, även andra skäl som talar för att bryta ut anskaffningsverksamheten ur statskontoret.

Detta alternativ är dock förenat med väsentliga nackdelar.

Granskningsorganet skulle få många uppgifter. En av dessa, nämligen anskaffningen, skulle förutsätta ett noggrant förvaltningsmässigt förfarande i enlighet med upphandlingskungörelsen. De många uppgifterna och den särskilda karaktären på upphandlingen skulle kunna avlänka intresse från den viktiga och krävande uppgiften att granska statliga ADB-investeringar.

Verksamheten skulle bli så omfattande och få så betydande inslag av förvaltning att den knappast skulle kunna bedrivas i kommittéform. Erforderlig stadga torde blott myndighetsformen, t. ex. en nämnd, kunna erbjuda.

Anskaffningsverksamheten, såsom den f. n. bedrivs, sysselsätter omkring 30 tjänstemän vid statskontoret. De uppgifter som i avsnitt 10.7.1 har exemplifierats för ADB-delegationen kan antas kräva omkring 15 tjänstemän. Den personalmässiga obalans som skulle uppkomma i ett granskningsorgan med båda uppgiftsgrupperna kan sägas vara en nackdel i sig.

I avsnitt 10.7.1 anfördes att vissa gränsdragnings- och definitionsproblem kunde uppkomma mellan granskningsorganets uppgifter 5-8 och statskontorets uppgifter. Om det nya organets uppgifter jämväl skall innefatta anskaffning av ADB-utrustning skärps gränsdragningsproblemen, bl. a. när det gäller viss utrustnings- och driftsorienterad metodförbättring som med fördel synes kunna bedrivas i nära anslutning till anskaffningsverksamheten.

Om en långtgående delegering från regeringen eller statskontoret till myndigheterna av besluten rörande anskaffning av ADB-utrustning så småningom kan ske, kan det finnas skäl att ånyo överväga var t. ex. tekniskt, juridiskt och ekonomiskt stöd till myndigheterna i upphandlingsfrågor organisatoriskt bör inplaceras.

## 10.8 Förslag om organisation

Med ledning av övervägandena i kapitel 9 och övervägandena om de för- och nackdelar som vidlåder de tre alternativ som behandlats i föregående avsnitt, har utredningen utformat ett förslag till organisation av de centrala myndighetsuppgifterna avseende rationalisering och ADB. De huvudsakliga uppgifter som bör åvila olika instanser behandlas i avsnitt 10.8.1 och 10.8.2. Även vissa frågor rörande arbetsformer m. m. behandlas.

Förslaget har givits en utformning som skall medverka till att gränsdragningsproblem mellan granskningsorganets och statskontorets uppgifter inte skall behöva uppkomma. Granskningsorganets uppgifter begränsas därför till att i första hand avse granskning av statliga ADB-investeringar. Som nämndes i avsnitt 6.9 utgår utredningen från att den av riksdagen beslutade datadelegationen skall ges uppgifter som i huvudsak skall avse övergripande ADB-frågor av betydelse för samhället i stort. Utredningens förslag ansluter nära till alternativ 2 som beskrevs i avsnitt 10.7.2, vilket i sin tur har stora likheter med ett av de alternativ som ingår i direktiven, nämligen det som utredningen beskrev i avsnitt 10.3.

### 10.8.1 Rådet för granskning av statliga ADB-investeringar

Granskningsorganet bör ges formen av en kommitté med vissa förvaltningsuppgifter. Den kan t. ex. benämnas rådet för granskning av statliga ADB-investeringar eller 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.

I avsnitt 6.1.3 har utredningen redogjort för syftet och den närmare innebörden av uppgift 1, dvs. granskningen. Uppgifterna 1–3 för rådet är sådana som är nära förenade med granskningen av statliga ADB-investeringar. Uppgift 4 innebär att rådet får möjlighet att yttra sig även i ADB-frågor som inte utgör granskning av ADB-investeringar. Uppgift 5 innebär att rådet får tillfälle att lämna synpunkter till regeringen som inte endast avser ett visst system m. m. Erfarenheter och insikter kan därmed föras fram som är av betydelse för att förverkliga en medveten ADB-politik inom statsförvaltningen.

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.

Rådet bör kunna vara en liten organisation och bestå av högst åtta ledamöter och ett kansli omfattande högst 15 tjänstemän som bereder besluten. Härtill kommer biträdespersonal m. m. Personalstyrkans omfattning får närmare bestämmas av den omfattning som granskningsuppgiften visar sig få.

I rådet bör ingå företrädare för riksdagspartier och personer med särskild sakkunskap på ADB-området. Eventuellt kan ordföranden i rådet även leda kansliets arbete och då vara heltidsarbetande överdirektör. Behovet av kanslichef bortfaller därmed. Till kansliet bör rekryteras personal från t. ex. statskontoret, FRI, RRV, DAFA, riksförsäkringsverket, riksskatteverket, statistiska centralbyrån och affärsverken med erfarenhet av utveckling av ADB-system. Tjänstgöringen bör vara begränsad till två å tre år. Kommittéersättning bör utgå för att underlätta rekrytering.

Rådets verksamhet bör regleras genom att regeringen lämnar kommitteedirektiv till detsamma. Dessa bör innehålla en precisering av uppgifter, ange ytterligare förutsättningar för verksamheten samt ange arbetsformer för råd och kansli. Den handläggningsordning för beslut om investeringar i ADB-system m. m. som regeringen enligt prop. 1978/79:121 avser att utfärda bör utgöra en grund för rådets arbete. Kommittéförordningen (1976:119) ger vissa formella förutsättningar för arbetet. Vissa stående bemyndiganden för köp av konsulttjänster, resor m. m. kan vara lämpliga. Någon särskild instruktion därutöver behövs inte för rådet.

Utredningen förutsätter att administrationskostnaderna för statens ADB-

råd avräknas mot resurser vid befintliga institutioner.

Rådet bör höra till budgetdepartementet som tillsammans med departementens organisationsavdelning bör ge det administrativa stöd som vanligen brukar lämnas till kommittéer m. m.

### 10.8.2 *Statskontoret*

#### *Uppgifter*

Statskontoret behåller i huvudsak nuvarande uppgifter och får dessutom vissa utökade uppgifter på ADB-området. Dokumentationscentralen över statliga ADB-system överförs dock till ADB-rådet. I kapitel 9 föreslog utredningen vidare att viss rådgivning och service på det kontorstekniska området skall avvecklas 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 o. s. v.
2. Anskaffa ADB-utrustning för statsförvaltningen.
3. Bedriva metodförbättring i anslutning till tillämpningsprojekt. 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. Samråds- och remissyttranden är lämpliga former härför.

De olika uppgifterna skall fullgöras med erforderligt beaktande av samordningsaspekter. Med utgångspunkt i den kunskap och erfarenhet som finns och byggs upp inom verket skall statskontoret på förfrågan från myndigheter lämna råd i rationaliseringsfrågor. Verket skall vidare kunna ge råd i ADB-frågor, bl. a. användningen av smådatorer och andra hjälpmedel, om nästan färdiga ADB-system och program som kan köpas, om organisation m. m. av driftenheter. Kontorsteknisk rådgivning och service bör kunna lämnas i fråga om komplicerad och dyrbar utrustning som nära gränsar till ADB-utrustning.

#### *Organisation i stort*

Utredningen har inte anledning att beröra detaljer i statskontorets inre organisation. Utredningen har emellertid föreslagit att verket skall utföra vissa uppgifter och lämnat synpunkter på det sätt på vilket uppgifterna bör utföras. Detta har viss betydelse för utformningen av arbetsorganisationen vid verket. Med denna utgångspunkt lämnar utredningen följande synpunkter på organisation i stort och arbetsformer vid statskontoret. Den närmare organisationen m. m. för statskontoret bör senare övervägas av en organisationskommitté.

I fråga om förvaltningsmyndigheter som direkt betjänar allmänheten är indelningen i organisatoriska enheter av betydelse för vad som skall utföras, vilka kunder som skall tillgodoseas och kvalitén på den service som kan lämnas. Statskontoret är inte en sådan förvaltningsmyndighet, utan verket

vänder sig till andra statliga myndigheter. Statskontoret avses dessutom bedriva huvuddelen av verksamheten i projektform. Uppdragen lämnas av regeringen som därmed beslutar om den närmare inriktningen av verksamheten. Indelningen i enheter får därmed inte samma betydelse som i en förvaltningsmyndighet. Det är därför, enligt utredningens mening, inte lika angeläget att riksdagen beslutar om statskontorets indelning i enheter.

Statskontoret är så stort att en viss uppdelning i enheter med chefer som ansvarar för verksamhet och resurser behövs för att erforderlig administrativ stadga skall vinnas. Personalen synes också känna behov av att vid sidan av projekten tillhöra enheter av måttlig storlek. Ett visst mått av formell organisation underlättar vidare delegering av ansvar. Varje uppdelning av statskontoret i enheter minskar flexibiliteten. Så få fasta organisatoriska enheter som möjligt bör därför finnas. Ett minimum vore att bryta ut de centrala administrativa lednings- och stödfunktionerna och låta övriga resurser ingå i en resurspool. Ett mindre framgångsrikt försök i den riktningen gjordes vid statskontoret i början av 1970-talet.

Den nuvarande uppdelningen av statskontoret i tre sektorinriktade utredningsavdelningar och en teknisk avdelning har medfört en onödig låsning av resurser och att kontakter mellan avdelningarna får mindre omfattning än vad som är önskvärt. Svårigheter synes vidare föreligga att med oförändrade sektorindelningar hålla en jämn beläggning av resurserna vid de olika sektorerna. En sektorindelning saknar dessutom betydelse för att utveckla det speciella sektorkunnandet hos tjänstemännen. Sådant utvecklas nämligen i och med att arbete utförs i projekt. Sektorkunnandet är därmed inte knutet till en viss organisatorisk lösning för statskontoret.

Enligt utredningens mening är det angeläget att skapa gynnsamma förutsättningar för att statskontorets och dess tjänstemäns professionella kompetens skall kunna utvecklas. Detta resultat nås inte automatiskt genom arbete i tillämpningsprojekt, utan särskilda anordningar behövs för detta ändamål. En miljö där den professionella kunskapen vidareutvecklas kan bildas om personal som har likartade intressen, som arbetar med samma teknik och som möter likartade problem i viss utsträckning hålls samman. Stimulerande utbyte av kunskap och erfarenheter uppkommer. Information om teknikens aktuella status sprids enkelt bland tjänstemännen. Goda förutsättningar finns också att systematiskt utveckla tjänstemännens kunnande i fråga om olika rationaliseringstekniker samt att bedriva och sprida resultat av metodförbättringsarbete.

Utredningen anser att det är angeläget att kontakterna och samverkan mellan dem som ansvarar för anskaffning av ADB-utrustning resp. utveckling av ADB-system kan utvecklas. Organisatoriska förutsättningar härför bör skapas. Samverkan mellan de två verksamheterna är ett viktigt motiv för att behålla anskaffningen av ADB-utrustning inom statskontoret.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av organisationen bör vidare vara att metodförbättringsarbetet vid statskontoret bedrivs inom enheter som i övrigt huvudsakligen ägnar sig åt tillämpningsprojekt.

Enligt utredningens mening skulle anförda önskemål kunna tillgodoses genom att verksamheten vid statskontoret delas upp i två enheter vid sidan av en enhet för gemensamma administrativa funktioner. De två enheternas olika kompetensprofiler kan betonas olika starkt.

Ett alternativ är att det bildas en enhet för organisationsfrågor och en enhet för ADB-frågor. Cheferna för dessa enheter skulle, förutom ett linjeansvar för verksamheten inom enheterna, i första hand ansvara för att personalens och organisationens kompetens utvecklas på lämpligt sätt. Ett led häri skulle vara metodprojekt avseende olika tekniska specialiteter.

Ett annat alternativ är att något mindre starkt betona skillnaden mellan ADB- och organisationsfrågor i rationaliseringsarbetet. Det skulle kunna innebära att det bildades en enhet dit arbete avseende anskaffning av ADB-utrustning samt utrednings- och utvecklingsarbete rörande större ADB-system förlades. Viss kompetens och kapacitet i fråga om organisationsfrågor m. m. skulle även ingå i enheten. I den andra enheten skulle utföras organisationsutredningar och blandade ADB- och organisationsutredningar.

### *Vissa personalfrågor*

Enligt utredningens mening bör de högsta tjänstemännen vid statskontoret av regeringen systematiskt 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, 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.

### *Arbetsformer vid statskontoret*

I avsnitt 3.7 redogjorde utredningen för bl. a. gällande beslutsordning 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. Styrelsen bör även ta ställning i viktigare ärenden om anskaffning av ADB-utrustning.

Huvuddelen av verksamheten vid statskontoret skall avse arbete på uppdrag av regeringen, kommittéer eller arbete med metodförbättring. Denna verksamhet skall bedrivas i projektform. Projekten skall formellt förankras i en av de två utredningsenheterna beroende på vilken teknik m. m. som bedöms dominera i det enskilda projektet. För att få erforderlig kompetens torde det i regel vara nödvändigt att personal från båda enheterna knyts till projektet.

Projektledare för de största och viktigaste projekten skall 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 arbetande projektledare på avdelningschefs nivå. Dessutom bör organisationsdirektörerna arbeta som projektledare för något eller några få projekt.

### *Projekt i kommittéform*

En stor del av statskontorets utredningsresurser har under senare år använts i några få stora projekt som har pågått under lång tid. I projektarbetets natur ligger att beslut fattas successivt även om etappindelning används. Det är svårt för statskontorets ledning att ha full kontroll över sådana projekt.

Om det inte finns en självklar eller lämplig sakansvarig myndighet bör ansvaret för 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.

Även tjänstemän från statskontoret kan ingå i kommittén med olika funktioner, t. ex. ordförande eller ledamot. Tjänstemän från statskontoret kan vidare till större eller mindre antal ingå i sekretariatet och utföra utredningsarbete och systemuppbyggnad. Härefter bör självfallet även medverka personal från berörda ansvariga myndigheter. Tjänstemännen från statskontoret skall vara tjänstlediga från verket för dessa uppdrag.

Genom denna konstruktion avlastas statskontorets beslutsfunktioner. Verket undgår också den snedvridning av verksamheten och resursinsatsen som stora verkställighetsnära projekt kan ge. Verket blir dessutom obundet och kan lämna remissyttranden över förslag som sådan kommitté lägger fram.

Ett riktmärke kan vara att arbetet bör drivas i kommittéform om projektet beräknas sträcka sig över längre tid än 24 kalendermånader och om det beräknas under något år förbruka mer än 1,5 à 2 milj. kr.

### *Metodförbättring*

Metodförbättringsverksamheten skall bedrivas som projekt i utredningsenheterna. Ett metodsekretariat med uppgifter av administrativ natur bör bl. a. vaka över att metodprojekt planeras in och att de fullföljs.

I kapitel 4 beskrevs tre på olika sätt motiverade typer av metodförbättringsverksamhet och i kapitel 9 berördes denna verksamhet ytterligare. Omfattningen och inriktningen av metodarbete som bedrivs som ett led i tillämpningsprojekt styrs helt naturligt inom ramen för projektet. Metodförbättringsarbete som syftar till att lösa problem som är aktuella för flera projekt inom organisationen bör genomföras inom en given resursram enligt en plan som underställs regeringen. Omfattning och inriktning kan därmed styras.

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 bör en rådgivande

delegation för metodfrågor knyts till statskontoret. I denna bör ingå företrädare för myndigheter m. m. som är sannolika avnämare av metodförbättringar och som har resurser att själva bedriva metodarbete. Även en företrädare för det av utredningen förordade statens ADB-råd bör ingå. Ledamöterna bör utses av regeringen. Delegationen bör ta ställning till årliga metodarbetsplaner i frågor som är av gemensamt intresse för statsförvaltningen. Statskontoret bör disponera fem milj. kr för att med delfinansiering stödja metodarbete vid andra myndigheter. Dessa medel bör avräknas mot resurser vid befintliga institutioner. Statskontoret bör fatta beslut om disposition av nämnda medel efter förslag från delegationen.

Den rådgivande delegationens uppgifter, arbetsformer m. m. bör regleras i ett särskilt regeringsbeslut.

Vissa frågor om statskontorets uppgifter och organisation, ärendenas handläggning och tillsättandet av vissa tjänster m. m. bör regleras i instruktionen för verket. I bilaga 2 presenterar utredningen ett förslag till ändringar av instruktionen som betingas av förslag om ändrad inriktning, ändrade uppgifter och arbetsformer m. m.

### *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.

## IV Bilagor

---

### Bilaga 1 Kontorsteknisk rådgivning och service i statsförvaltningen

Frågan om kontorsteknisk rådgivning och service i statsförvaltningen berörs på olika sätt i direktiven till utredningen. Bl. a. framhålls att utvecklingen på det kontorstekniska området går snabbt och att bland de tänkbara organisatoriska förändringar som det kan finnas skäl att pröva är att förlägga vissa av statskontorets uppgifter, t. ex. frågor rörande organisation av och utrustning för kontorsfunktioner m. m. till annat organ.

Kontorsdriften har stor omfattning i den statliga administrationen. Alla myndigheter har funktioner härför och svarar i stor utsträckning själva för val av metoder och utrustning m. m. Kontorstekniken tenderar i ökad utsträckning att integreras med ADB för andra administrativa ändamål. Några myndigheter har instruktionsmässiga eller på andra sätt reglerade skyldigheter att ge service, råd och anvisningar på området. Efterfrågan på sådant stöd varierar.

På uppdrag av utredningen har Statskonsult Administrationsutveckling AB genomfört en kartläggning av förekomsten av kontorsteknisk rådgivning och service m. m. inom statsförvaltningen.

Kartläggningen omfattade myndigheter som ger råd och service till andra på det kontorstekniska området samt sex stora och sex små myndigheter som använder eller kan använda den erbjudna servicen.

I det följande sammanfattas resultatet av kartläggningen.

#### 1 Servicegivande myndigheter

De servicegivande myndigheterna är försvarets materielverk (FMV), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), postens inköpscentral, statskontoret; byggnadsstyrelsen (KBS), utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH) och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON).

De områden på vilka råd och service ges har delats upp i val av metoder, organisation, utrustning, förbrukningsmaterial, blankettkonstruktion, telekommunikationer, upphandling (inkl. avropsavtal) och lokaler.

*FMV* sluter avropsavtal för alla slag av möbler, belysningsarmatur och textilier för statsverkets räkning. Avtalen delges de statliga myndigheterna genom en möbelkatalog som distribueras i 2 000 exemplar. De statliga myndigheterna är skyldiga att utnyttja avropsavtalen avseende möbler, textilier och belysningsmateriel vid inredning av kontorslokaler såsom tjänsterum,

konferensrum, reception. Myndigheterna har i övriga fall rätt att utnyttja avtalen. Möbelkatalogen görs upp av FMV i samråd med KBS.

FMV upphandlar för försvarets räkning även all slags övrig materiel utom ADB-utrustning. För en stor del av materielen sluts avropsavtal. Även dessa får utnyttjas av övriga offentliga myndigheter. Totalt använder FMV 2-3 personår för den tekniska beredningen av Möbelkatalogen och avtalen för möblerna. Även viss rådgivning vid val av möbler förekommer. Totalt upphandlas möbler för ca 100 milj. kr per år med utnyttjande av avtalen.

FMV disponerar även sex personår för utformning och lagerhållning av blanketter för försvarets räkning. Försvarsmyndigheterna är skyldiga att låta FMV handlägga alla blankettfrågor utom i fråga om interna arbetsblanketter av mindre betydelse. Service eller råd ges knappast utanför försvarsmyndigheterna. En stor extern kundkrets köper emellertid färdiga blanketter från förrådet, t. ex. polis, riksdagens förvaltningskontor, länsstyrelse och Röda Korset.

FRI ger service och råd åt försvarsmyndigheterna. Kompetens finns på alla områden utom i fråga om blankettutformning och materiel. Dessa områden handhas av FMV. ADB-utrustning för försvarets räkning upphandlas av statskontoret i samråd med FRI. Totalt använder FRI 3,5 personår inom ett löpande kontorsprojekt. Härav används ett personår till externa myndighetsspecifika insatser. FRI har dessutom tillsammans med försvarets staber och FMV kompetens på telekommunikationsområdet samt ett särskilt ansvar inom lokalplanering inom försvaret. FRI anpassar sina resurser på kontorssidan till efterfrågan men säger sig uppleva resursbrist när det gäller utprovning av utrustning och egen kompetensutveckling.

Postens inköpscentral är en självständig resultatenhet inom postverket. Centralen upphandlar och förrådshåller kontorsmateriel och vissa vanligt förekommande kontorsmaskiner för hela förvaltningen. Även avropsavtal tecknas. Projektörer, möbler och inredning ingår inte i sortimentet. UUH och FMV ansvarar för sådana förnödenheter. Myndigheter i Stockholmsområdet skall anlita postens verkstad för reparation av kontorsmaskiner. Sortimentet uppgår till ca 20 000 artiklar för vilkas kvalitét posten svarar efter prov och tester. 3 à 4 personer är engagerade i rådgivning. Inköps- och förrådsverksamhet sysselsätter ca 40 personer (exkl. lagerpersonal) och bedöms vara till god nytta och lönsam även för de utnyttjande myndigheterna.

Statskontoret har ett övergripande ansvar och har kompetens på alla områden utom beträffande upphandling, telekommunikation och lokaler. I fråga om utrustning för flexitid och reprotrustning har statskontoret ett särskilt ansvar. Verket har vidare viss kompetens för arbetsmätning. En särskild blanketteknisk enhet ger service främst åt medelstora och små myndigheter. Vissa myndigheter får hjälp med alla blanketter. För service i fråga om blankettutformning använder statskontoret inemot 6 personår. Efterfrågan på och resurser för den blankettekniska enheten anses vara väl balanserade. På övriga områden disponerar statskontoret drygt 13 personår, varav omkring 2 används för extern rådgivning. Statskontoret deltar i SIS arbete. Verket anser att resurserna är otillräckliga.

KBS svarar för myndigheternas lokalförsörjning och ger ut riktlinjer för inredning av tjänsterum, dock inte med avseende på ergonomi och andra

miljökrav. Eftersom inredningsprojekt drivs med särskilt anvisade medel betraktas verksamheten snarare som myndighetsutövning än service och rådgivning. I mån av resurser ges emellertid även råd. Inredningsverksamheten sysselsätter 35 personer. FMV:s avtal utnyttjas vid upphandling av möbler, textilier m. m.

UUH handlägger i huvudsak frågor om vetenskaplig utrustning och undervisningsmateriel. Kontorsutrustning är därvid en liten del. UUH har ett övergripande ansvar för myndighetsinterna telekommunikationsfrågor och skall bl. a. hålla en handbok i sådana frågor aktuell. UUH sluter också centrala avropsavtal för hela den statliga sektorn avseende bl. a. AV- och repromateriel samt magnetmedia, bl. a. magnetband och skivminnen till ADB-utrustningar. UUH har utrustningsansvar för myndigheter som omlokaliseras från Stockholm. UUH:s resurser på det kontorstekniska området uppgår till några få personår. Insatserna rör huvudsakligen ren undervisningsmateriel.

LON använder 3 personår till kontorsfrågor m. m. Av dessa åtgår 0,5 till blankettadministration. Blanketterna ritas av statskontoret. En person arbetar heltid med lokalplaneringsfrågor. LON planerar tillsammans med riksskatteverket utformning av datorhallar vid länsstyrelserna. LON avser vidare att ta fram normer för hur mycket arbetsutrymme olika slag av tjänster behöver. I övrigt ger LON råd och service på flertalet kontorstekniska områden utom beträffande upphandling av förbrukningsmateriel. LON har varje år konferens om kontorstekniska frågor med länsstyrelsernas servicechefer. Vissa storkundsavtal har träffats i fråga om kopieringsutrustning, AV-utrustning och arkivskåp. LON anser sig ha resursbrist.

De servicegivande myndigheterna utvecklar och bibehåller sin *kompetens* på ett likartat sätt. I huvudsak sker det genom tidskrifts-, broschyr- och litteraturstudier, deltagande i konferenser, kurser och seminarier samt besök vid mässor och utställningar. Kontakter med leverantörer och erfarenhetsöverföring i det löpande arbetet tillmäts också stor betydelse.

Kontakter och *erfarenhetsutbyte* mellan de servicegivande myndigheterna förekommer i varierande utsträckning. Statskontoret har återkommande utbyte med FRI och UUH beträffande repro- och skrivfunktionsfrågor. Tester och utvärderingar görs dock av varje myndighet för sig. Statskontoret har även utbyte med de myndigheter som har egen kompetens på det kontorstekniska området. Verket samarbetar också på blankettområdet med de sakmyndigheter som har kompetens. Posten samarbetar med statskontoret i utvärderingar av utrustning. FMV samarbetar med KBS vid framtagningen av möbelkatalogen och avropsavtalen på möbler.

*Kontakterna* från servicemottagande myndigheter initieras och fullföljs normalt mycket informellt. Statskontoret erfar vissa behov genom kontaktfunktionen. I övrigt grundläggs en stor del av kontakterna vid kurser och seminarier. För statskontorets och FRI:s del är även pågående projektarbete en väsentlig informationskanal. Service och råd ges därutöver av samtliga genom skrifter av olika slag, t. ex. handböcker. FMV:s möbelkatalog sprids till hela statsförvaltningen.

## 2 Stora myndigheter

Ett gemensamt drag för de stora myndigheterna är att de har egen kompetens på det kontorstekniska området. De synes också vara väl medvetna om t. ex. skyldigheterna att anskaffa förbrukningsmateriel genom posten, möbler genom FMV:s avropsavtal och att samråda med statskontoret när det gäller kontorsoffset. Flera myndigheter uppfattar dock föreskrifterna mer som rekommendationer. Utöver författningsreglerade områden anses behovet av stöd utifrån vara litet. De stora myndigheterna anser sig ligga väl så långt framme på området som statskontoret. Det stöd som kan erhållas anses komma för sent och i fel form. Några myndigheter kan genom kontakter med motsvarande organ utomlands i vissa frågor få erfarenhetsutbyte och kunskapstillskott. Medverkan från t. ex. statskontoret efterfrågas bara då stora förändringar är aktuella. I övrigt löser man problemen inom linjeorganisationen, någon gång i projektform. Externt stöd och hjälp erhålls ofta genom informella personkontakter.

Kompetensen vid myndigheterna upprätthålls genom att följa med vad som händer på marknaden. Utvärdering och test av olika slag av utrustning görs ofta i egen regi.

De stora myndigheternas resurser varierar och det är svårt att få en rättvisande bild härav. Det är vanligt att personer till en del av tillgänglig tid ägnar sig åt kontorsfrågor. Genomgående synes dock omfattande resurser åtgå på blankettområdet. I övrigt redovisas resurser dessutom för bl. a. val och upphandling av utrustning.

## 3 Små myndigheter

Utmärkande för de små myndigheterna är att kontorsfunktionen är av liten omfattning. De saknar eller har mycket små specialresurser för att lösa frågor av kontorsteknisk karaktär. Det rör sig oftast om delar av personår.

Alla de undersökta myndigheterna hade omorganiserats under 1970-talet under medverkan av statskontoret. Även kontorsfunktionerna uppmärksammades därvid.

Också de små myndigheterna synes vara väl medvetna om de föreskrifter och skyldigheter som gäller i fråga om kontorsteknisk rådgivning och upphandling av utrustning och förbrukningsmateriel. Några anser dock att upphandling skall göras på förmånligaste sätt och uppfattar därmed inte centrala avropsavtal och föreskrifter som bindande.

De problem på det kontorstekniska området som uppstår handläggs mycket informellt. Den berörda personalen har stort inflytande såväl vid organisationsanspassningen som vid val av utrustning. Några myndigheter anlitar statskontorets blankettekniska enhet i stor utsträckning. Blanketter för internt bruk tillverkas av kontorspersonalen då behov uppstår.

Ingen av myndigheterna känner behov av service eller rådgivning utöver vad som utnyttjas eller kan fås idag.

## 4 Kontorsteknik och ADB

Kontorsutrustningen blir alltmer datoriserad. Bland de stora myndigheterna finns tankar kring hur ordbehandlings- och diarierutiner skall kunna kopplas till informationsåtervinnings- och informationsgivningssystem och det ADB-stöd som myndigheterna har i sin produktion.

Några motsvarande tankar finns inte bland de mindre myndigheterna.

De servicegivande myndigheterna med uppgifter på kontorsområdet säger sig ägna uppmärksamhet åt den pågående datoriseringen av kontorsfunktionerna och konsekvenserna av denna.

## 5 Iakttagelser

Kartläggningen redovisar en splittrad bild av den kontorstekniska rådgivningen och servicen inom statsförvaltningen. Kompetensen på det kontorstekniska området är spridd på ett antal servicegivande myndigheter och på stora förvaltningsmyndigheter. Ansvar för olika delar av det kontorstekniska området har ålagts olika myndigheter. Andra myndigheter har tagit på sig ett ansvar. Vissa gränsdragningsvårigheter föreligger. Gränsen mellan kontorsoffset, som är statskontorets ansvarsområde, och annan reproutrustning är oklar. UUH har slutit avropsavtal om magnetband och skivminnen medan statskontoret ansvarar för övrig ADB-utrustning.

Ansvar för interna telekommunikationer vilar på UUH medan FMV och FRI också anser sig ha kompetens. Inom statskontoret finns önskemål att åter bygga upp kompetens på området.

Avropsavtal för hela den statliga sektorn, ibland avseende samma slag av förbrukningsmateriel och utrustning, träffas av flera myndigheter, bl. a. FMV, posten, UUH och LON.

Kompetensen i fråga om blanketteknik är spridd på många myndigheter. Bland de servicegivande myndigheterna har främst FMV och statskontoret sådan. Flera mindre förvaltningsmyndigheter och även LON anlitar statskontoret för en stor del av sin blankettkonstruktion. Denna service är kostnadsfri för myndigheterna. Andra myndigheter framställer blanketterna själva. Särskilt gäller detta de stora myndigheterna. Totalt ianspråkats betydande resurser på detta område.

Samarbetet och erfarenhetsutbytet på det kontorstekniska området synes vara begränsat. Statskontoret utbyter erfarenheter med främst FRI och UUH, men också med stora myndigheter. FRI, UUH och LON synes inte ha några inbördes kontakter. Vissa myndigheter hämtar värdefulla erfarenheter från utlandet genom sin ordinarie verksamhet.

Vid statskontoret och FRI används sammanlagt 10–15 personår för kontorsteknisk rådgivning och service, exkl. blankettkonstruktion och arbetsmätning. Omkring två tredjedelar av dessa resurser används för egen kompetensuppbyggnad och utformning av handböcker m. m. Endast en tredjedel av resurserna eller några få personår används för konkret myndighetsinriktad rådgivning inom statsförvaltningen.

Postverkets upphandling och förrådshållning av förbrukningsmateriel och

viss utrustning samt FMV:s avropsavtal avseende möbler synes vara väl kända och utnyttjade.

Flera servicegivande myndigheter testar utrustning av samma slag. FRI, posten och statskontoret provar t. ex. reprotrustningar. Utrustning av samma slag testas dessutom av flera, främst stora, förvaltningsmyndigheter. Detta motiveras med att de servicegivande myndigheternas resultat presenteras för sent, när utrustningen redan hunnit bli föråldrad. Ett område där detta nu är aktuellt är gränsområdet mellan ADB och kontorsteknik. Någon allmänt känd utvärdering av t. ex. ordbehandlingsutrustningar finns ännu inte. Försök härmed pågår inom FRI, statskontoret, LON och förvaltningsmyndigheter.

Statskontoret synes trots kontaktfunktionen och myndighetsrådgivning ha svårt att få kontakt med de behov av kontorsteknisk rådgivning och service som myndigheter inom statsförvaltningen kan ha. Problem föreligger också att föra ut den kunskap och de erfarenheter som byggs upp. För verksamheten tillgängliga resurser används i stor utsträckning för kunskapsuppbyggnad och för allmän rådgivning i form av handböcker och kurser. Mycket begränsade resurser används för direkt myndighetsinriktad rådgivning och service.

Stora förvaltningsmyndigheter synes i huvudsak själva ha kompetens att lösa de problem de möter på det kontorstekniska området. Problemen löses i linjeorganisationen eller i projektgrupper. Små myndigheter synes möta små kontorstekniska problem. Dessa kan de i allmänhet lösa själva.

FRI och LON synes ha lätt att identifiera behov av rådgivning och service på det kontorstekniska området. Båda dessa organ arbetar med objekt som är i hög grad homogena, t. ex. 24 st. länsstyrelser resp. ca 100 st. små, lokala militära förvaltningar. Rådgivning kan i dessa fall vara tillräckligt konkret. Det synes även vara möjligt att på ett naturligt sätt foga viss rådgivning till upphandlingsverksamhet. Verksamheten vid postens inköpscentral är exempel på detta.

## Bilaga 2 Författningsförslag

### **Förslag till Förordning om ändring i instruktionen (1965:703) för statskontoret;**

utfärdad den 00 juni 1980.

Regeringen föreskriver att 2, 3, 8, 10, 15, 17, 20 och 21 §§ i instruktionen (1965:703) för statskontoret<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

**2 §** Statskontoret är central myndighet för rationalisering inom statsförvaltningen, i den mån denna uppgift ej ankommer på annan myndighet.

**3 §** Det åligger statskontoret särskilt att

1. verka för att effektivitetshöjningar i form av kostnadsbesparingar kan åstadkommas,
2. på uppdrag av regeringen och kommittéer utföra och medverka i rationaliseringsutredningar,
3. anskaffa utrustning för automatisk databehandling för statsförvaltningen,
4. bedriva för verksamheten erforderlig metodförbättring.

**8 §** Generaldirektören är chef för statskontoret.

Inom statskontoret finns två utredningsenheter och en administrativ enhet.

Varje enhet förestås av en direktör. En av dessa är generaldirektörens ställföreträdare.

Vid statskontoret finns en rådgivande delegation för metodfrågor med högst sju ledamöter, som regeringen utser särskilt.

**10 §** Av styrelsen avgörs

1. viktigare författningsfrågor,
2. viktigare frågor om statskontorets egen organisation och arbetsformer,
3. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse,
4. frågor om skiljande från tjänst eller uppdrag eller om disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning,
5. viktigare frågor om rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen,

<sup>1</sup> Författningen omtryckt 1975:569, senast ändrad 1977:428.

6. viktigare rationaliseringsärenden,
7. viktigare ärenden om anskaffning av utrustning för automatisk databehandling,
8. andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.

**15 §** När såväl generaldirektören som dennes ställföreträdare har förhinder, fullgörs generaldirektörens åligganden av den direktör som generaldirektören bestämmer.

**17 §** Ärendena avgörs efter föredragning som ankommer på chefen för den enhet dit ärendet hör eller på särskilt förordnad föredragande. I arbetsordning eller genom särskilda beslut får medges att ärenden som handläggs enligt 13 § avgörs utan föredragning.

Direktör har rätt att nävara när ett ärende som hör till hans enhet föredras av annan.

**20 §** Generaldirektören, direktör eller, efter beslut av generaldirektören, annan tjänsteman får infordra förklaring, upplysning eller yttrande i ärende hos statskontoret.

**21 §** Generaldirektören förordnas av regeringen för högst sex år.

Styrelsens övriga ledamöter och ledamöter i den rådgivande delegationen för metodfrågor förordnas för högst tre år.

Direktörer och utredningschefer förordnas av regeringen för högst sex år.

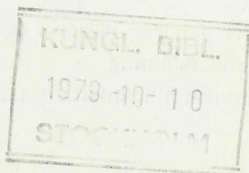
Tjänst som organisationsdirektör tillsätts av regeringen efter anmälan av generaldirektören.

Övriga tjänster tillsätts och annan personal antas av statskontoret.

Statskontoret får tillsätta tjänst utan att den kungjorts ledig till ansökan.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1980.



# Statens offentliga utredningar 1979

## Kronologisk förteckning

---

1. Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. S.
  2. Naturmedel för injektion. S.
  3. Regional laboratorieverksamhet. Jo.
  4. Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. Ju.
  5. Konsumentinflytande genom insyn? H.
  6. Polisen. Ju.
  7. Tandvården i början av 80-talet. S.
  8. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder – bakgrund och problemanalys. E.
  9. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden – en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. E.
  10. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. E.
  11. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. E.
  12. Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. Kn.
  13. Konkurs och rätten att idka näring. Ju.
  14. Naturvård och täktverksamhet. Jo.
  15. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. Jo.
  16. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. A.
  17. Kulturhistorisk bebyggelse – värd att vårda. U.
  18. Museijärnvägar. U.
  19. Jaktvårdsområden. Jo.
  20. Anhöriga. S.
  21. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. S.
  22. Barn och döden. S.
  23. Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. B.
  24. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. A.
  25. Nya namnregler. Ju.
  26. Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. S.
  27. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. A.
  28. Barnolycksfall. S.
  29. Lotterier och spel. H.
  30. Lotterier och spel. Bilagor. H.
  31. Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. Kn.
  32. Fastighetstaxering 81. B.
  33. Fastighetstaxering 81. Bilagor. B.
  34. Bilarna och luftföroreningarna. Jo.
  35. Rationellare girohantering. E.
  36. Konsumenttjänstlag. Ju.
  37. Aktivt boende. Bo.
  38. Lagerstöd. A.
  39. Vattenkraft och miljö 4. Bo.
  40. Malmer och metaller. I.
  41. Barnen i framtiden. S.
  42. Vår säkerhetspolitik. Fö.
  43. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Jo.
  44. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. Jo.
  45. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. Jo.
  46. Koncernbegreppet m. m. Ju.
  47. Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. U.
  48. Arbetstiderna inför 80-talet. A.
  49. Grundlagsskyddad yttrandefrihet. Ju.
  50. Huvudmannaskapet för specialskolan. U.
  51. Öst Ekonomiska Byrån. H.
  52. Viltskador. Jo.
  53. Nytt skördeskadeskydd. Jo.
  54. Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. Bo.
  55. Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. Bo.
  56. Steg på väg... A.
  57. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. S.
  58. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. S.
  59. I livets slutskede. S.
  60. Bidrag till folkrörelser. Kn.
  61. Förnyelse genom omprövning. B.
  62. Kooperationen i Sverige. I.
  63. Barnets rätt 2. Om föräldransvar m. m. Ju.
  64. Ny utlänningslag. A.
  65. Ny plan- och bygglag. Del I. Bo.
  66. Ny plan- och bygglag. Del II. Bo.
  67. Svensk sjöfartspolitik. K.
  68. De allmänna advokatbyråerna. Ju.
  69. Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löften. U.
  70. Tandvård i fred för värnpliktiga. Fö.
  71. Handläggningen av anmälningar mot polispersonal. Ju.
  72. Rationalisering och ADB i statsförvaltningen. B.
-

# Statens offentliga utredningar 1979

## Systematisk förteckning

### Justitiedepartementet

Avskildhet och gemenskap inom kriminalvården. [4]  
Polisen. [6]  
Konkurs och rätten att idka näring. [13]  
Nya namnregler. [25]  
Konsumentjänstlag. [36]  
Koncernbegreppet m. m. [46]  
Grundlagsskyddad yttrandefrihet. [49]  
Barnets rätt 2. Om föräldransvar m. m. [63]  
De allmänna advokatbyråerna. [68]  
Handläggningen av anmälningar mot polispersonal. [71]

### Försvarsdepartementet

Vår säkerhetspolitik. [42]  
Tandvård i fred för värnpliktiga. [70]

### Socialdepartementet

Utbyggt skydd mot höga vård- och läkemedelskostnader. [1]  
Naturmedel för injektion. [2]  
Tandvården i början av 80-talet. [7]  
Utredningen rörande vissa frågor beträffande sjukvård i livets slutskede. 1. Anhöriga. [20] 2. Plötslig och oväntad död – anhörigas sjuklighet och psykiska reaktioner. [21] 3. Barn och döden. [22] 4. I livets slutskede. [59]  
Sjukvårdens inre organisation – en idépromemoria. [26]  
Barnolycksfall. [28]  
Barnen i framtiden. [41]  
Planeringsgruppen för barnomsorg. 1. Barnomsorg – behov, efterfrågan, planeringsunderlag. [57] 2. Barnomsorg. Redovisning av särskilda undersökningar. [58]

### Kommunikationsdepartementet

Svensk sjöfartspolitik. [67]

### Ekonomidepartementet

Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 1. Löntagarfonder - bakgrund och problemanalys. [8] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 2. Den svenska förmögenhetsfördelningens utveckling. Löntagarfonder och aktiemarknaden - en introduktion. Internationella koncerner och löntagarfonder. [9] 3. Löntagarna och kapitaltillväxten 3. Löner, lönsamhet och soliditet i svenska industriföretag. Vinstbegreppet. Den lokala lönebildningen och företagets vinster – en preliminär analys. [10] 4. Löntagarna och kapitaltillväxten 4. Lantbrukskooperationen – ideologi och verklighet. [11]  
Rationellare girohantering. [35]

### Budgetdepartementet

Avgifter i staten – nuläge och utvecklingsmöjligheter. [23]  
1976 års fastighetstaxeringskommitté. 1. Fastighetstaxering 81. [32] 2. Fastighetstaxering 81. Bilagor. [33]  
Förnyelse genom omprövning. [61]  
Rationaliseringar och ADB i statsförvaltningen. [72]

### Utbildningsdepartementet

Kulturhistorisk bebyggelse – värd att värda. [17]  
Museijärnvägar. [18]  
Dokumentation och statistik om högskoleutbildning. [47]  
Huvudmannaskapet för specialskolan. [50]  
Nya vyer. Datorer och nya massmedier – hot eller löfte. [69]

### Jordbruksdepartementet

Regional laboratorieverksamhet. [3]  
Naturvårdskommittén. 1. Naturvård och täktverksamhet. [14] 2. Naturvård och täktverksamhet. Bilagor. [15]  
Jakt- och viltvårdsberedningen. 1. Jaktvårdsområden. [19] 2. Vilt-skador. [52]  
Bilarna och luftföreningarna. [34]  
Miljörisker vid sjötransporter. 1. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. [43] 2. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 1–8. [44] 3. Ren tur. Program för miljösäkra sjötransporter. Bilagor 9–13. [45]  
Nytt skördeskadeskydd. [53]

### Handelsdepartementet

Konsumentinflytande genom insyn? [5]  
Lotteriutredningen. 1. Lotterier och spel. [29] 2. Lotterier och spel. Bilagor. [30]  
Öst Ekonomiska Byrån. [51]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Ökad sysselsättning. Finansiella effekter i offentliga sektorn. [16] 2. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. [24] 3. Sysselsättningspolitik för arbete åt alla. Bilagedel. [27]  
Lagerstöd. [38]  
Arbetstiderna inför 80-talet. [48]  
Steg på väg... [56]  
Ny utlänningslag. [64]

### Bostadsdepartementet

Aktivt boende. [37]  
Vattenkraft och miljö 4. [39]  
Hushållning med mark och vatten 2. Del I. Överväganden. [54]  
Hushållning med mark och vatten 2. Del II. Bakgrundsbeskrivning. [55]  
PBL-utredningen. 1. Ny plan- och bygglag. Del I. [65] 2. Ny plan- och bygglag. Del II. [66]

### Industridepartementet

Malmer och metaller. [40]  
Kcooperationen i Sverige. [62]

### Kommundepartementet

Svenska kyrkans gudstjänst. Band 4. Evangelieboken. [12]  
Bättre kontakter mellan enskilda och myndigheter. [31]  
Bidrag till folkrörelser. [60]

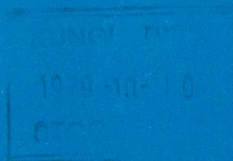








**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget



ISBN 91-38-05115-X  
ISSN 0375-250-X