

Nr 126

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående organisationen av den statliga centrala rationaliseringsverksamheten, m. m.; given Stockholms slott den 4 mars 1960.

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

GUSTAF ADOLF

G. E. Sträng

Propositionens huvudsakliga innehåll

I anslutning till 1956 års rationaliseringsutrednings och 1958 års besparingsutrednings betänkanden framlägges förslag om effektivisering av den statliga rationaliserings- och revisionsverksamheten.

I propositionen fastslås behovet av en central rationaliseringsverksamhet inom statsförvaltningen. I fråga om denna verksamhet uttalas bl. a., att organisationsundersökningarna inom förvaltningen i ökad omfattning bör innefatta realprövning i besparingssyfte av myndigheternas bestående verksamhet. Den överblick och erfarenhet av statsförvaltningen som en sådan verksamhet kräver förutsättes skola tillgodoses genom ett samspel mellan organisatorisk expertis och administrativ sakkunskap. I propositionen konstateras vidare behovet av en på rationaliserings- och besparingsfrågor inriktad central remissverksamhet. Härvid framhålls nödvändigheten av en helhetsyn på förvaltningen även inom denna verksamhet. Remissverksamheten föreslås därför skola tillförsäkras närmare sakkunskap beträffande myndigheternas organisation och deras sätt att arbeta.

Beträffande revisionsverksamheten föreslås, att den kamerala eftergranskningen av det statliga räkenskapsmaterialet utvecklas mot en ökad grad av sakrevision. Överhuvudtaget förordas en intensifiering av den sakrevisionella verksamheten. Denna verksamhet förutsättes som hittills komma att bedrivas under fria arbetsformer.

I organisatoriskt hänseende föreslås, att nuvarande statskontoret, riksräkenskapsverket, statens sakrevision och statens organisationsnämnd skall upphöra. I stället förordas, att ett nytt ämbetsverk inrättas för rationaliseringsverksamhet och allmän remissverksamhet. Detta verk, vilket föreslås skola överta benämningen statskontoret, skall enligt förslaget ledas av en generaldirektör och en särskild verksstyrelse. Ämbetsverket föreslås skola omfatta sex byråer samt under en övergångstid nuvarande statskontorets fond- och pensionsbyråer.

Den kamerala revisionen och den egentliga sakrevisionella verksamheten föreslås bli koncentrerade till ett nytt revisions- och statsbokföringsorgan benämnt riksrevisionsverket. Även detta verk skall enligt förslaget ledas av en generaldirektör och en särskild styrelse. Riksrevisionsverket föreslås skola arbeta på sex byråer, varav fyra revisionsbyråer samt en budgetbyrå och en finansstatistisk byrå. Specialrevisionerna hos arbetsmarknadsstyrelsen och lantbruksstyrelsen samt den särskilda revisionen av skogsvårdsstyrelserna föreslås skola upphöra.

Totalt sett medför förslaget i förhållande till nuvarande organisation för motsvarande uppgifter en viss personalminskning. Å andra sidan innebär den förordade personalorganisationen i de båda nya verken en inte oväsentlig ökning av antalet högre tjänster. Härigenom förutsättes effektiviteten i rationaliseringsarbetet kunna ökas.

Förslag framlägges också beträffande de enskilda statsmyndigheternas interna rationaliseringsarbete. Sålunda förordas vissa förändringar i fråga om organisationsföredragandena, som bl. a. föreslås erhålla visst arvode.

Samtliga organisatoriska förändringar förordas ske fr. o. m. den 1 juli 1961.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 4 mars 1960.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena UNDEN, statsråden NILSSON, STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, SKOGLUND, EDENMAN, NETZÉN, JOHANSSON, AF GELJERSTAM.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anför chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng.

I årets statsverksproposition har jag under sjunde huvudtiteln, punkten 5, erinrat om att 1956 års rationaliseringsutredning den 12 juni 1959 framlagt betänkande angående den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamhetens organisation (SOU 1959: 22). Jag förklarade mig därvid helt dela den av riksdagen vid ett flertal tillfällen redovisade uppfattningen, att de med den statliga rationaliseringsverksamheten sammanhängande problemen snarast borde lösas. Då beredningen av ärendet ännu inte var avslutad, kunde något ställningstagande i frågan emellertid inte redovisas i statsverkspropositionen.

Jag anhåller nu att få ta upp frågan om den statliga centrala rationaliseringsverksamheten, m. m., till behandling. Därvid torde få redovisas dels rationaliseringsutredningens betänkande, dels förslag av 1958 års besparingsutredning i dess betänkande Besparingar inom statsverksamheten (SOU 1959: 28) rörande den statliga rationaliseringsverksamheten m. m. jämte i ärendena avgivna remissyttranden.

I. Inledning

Jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 29 juni 1956 tillkallades sju utredningsmän¹ med uppdrag att överväga den statliga rationaliseringsverksamhetens organisation och fortsatta bedrivande.

¹ Utredningsmän har varit dåvarande generaldirektören, numera statsrådet M. I. C.-H. Nordlander, ordf., dåvarande ledamöterna av AK, numera drätselldirektören G. L. Andersson i Mölnadal (t. o. m. den 8 mars 1957) och fabrikören H. F. Carlsson i Tibro, ledamoten av AK, metallarbetaren H. L. Gustavsson i Stockholm (fr. o. m. den 9 mars 1957), expeditionschefen, t. f. generaldirektören I. Löfqvist, dåvarande kanslichefen, numera direktören E. Olsson (fr. o. m. den 26 oktober 1956 efter Kungl. Maj:ts bemyndigande samma dag), ledamöterna av AK, bankdirektören C. G. Regnéll och lantbrukaren A. L. Rubbestad (t. o. m. den 19 december 1958) samt förutvarande statssekreteraren, direktören T. G. Wärn. Såsom experter har biträtt kanslichefen hos riksdagens revisorer P. A. Dahlberg, krigsrådet E. I. Insulander, statskommisarien K. E. Jerdenius, dåvarande kanslichefen, numera överdirektören K. A. Lindbergson, byrådirektören, t. f. kanslichefen P. A. V. Tammelin och byråchefen N. C. E. Wildeman.

I utredningsdirektiven erinras inledningsvis om att den statliga rationaliseringsverksamheten behandlats i ett flertal utredningar, bl. a. 1949 års rationaliseringsutredning (SOU 1950:8), vars förslag av olika skäl inte kom att realiseras. Målsättning för den statliga rationaliseringsverksamheten borde enligt direktiven vara densamma som 1949 års rationaliseringsutredning angivit, nämligen planmässigt vidtagande av åtgärder som kan medverka till att den statliga verksamheten utövades enklare, snabbare och mera ekonomiskt än förut utan att säkerheten otillbörligt åsidosattes.

I fråga om de organisatoriska formerna för rationaliseringsverksamhetens bedrivande erinrades i direktiven om att 1949 års utredning förordat en sammanslagning av statskontoret, statens sakrevision och statens organisationsnämnd. Denna fråga borde ånyo bli föremål för övervägande. Även andra lösningar syntes möjliga exempelvis en sammanslagning av statskontoret och organisationsnämnden eller en komplettering av de befintliga organens nuvarande resurser eller en överflyttning dem emellan av vissa arbetsuppgifter. En eventuell sammanslagning av statskontoret med annan eller andra myndigheter förutsattes aktualisera ett överförande av sådana arbetsuppgifter hos ämbetsverket som är artskilda från rationaliseringsverksamheten till annat organ.

Slutligen borde utredningen överväga den lämpligaste ordningen för beredning av rationaliseringsärenden inom Kungl. Maj:ts kansli.

Över rationaliseringsutredningens betänkande har yttranden avgivits av överbefälhavaren, armétygförvaltningen, marinförvaltningen, flygförvaltningen, försvarets förvaltningsdirektion, försvarets civilförvaltning, försvarets fabriksstyrelse, arbetsmarknadsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, statskontoret, generaltullstyrelsen, riksräkenskapsverket, statens sakrevision, statens organisationsnämnd, riksrådet, lantbruksstyrelsen, domänstyrelsen, medicinalstyrelsen, centrala sjukvårdsberedningen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Jämtlands län, polisväsendets organisationsnämnd, statens lönenämnd, överrevisorerna vid statens järnvägar, överrevisorerna för väg- och vattenbyggnadsväsendet, överrevisorerna vid statens vattenfallsverk, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Tjänstemännens centralorganisation, Sveriges akademikers centralorganisation och Statstjänstemännens riksförbund.

Huvuduppgiften för 1958 års besparingsutredning har enligt direktiven varit att förutsättningslöst undersöka besparingsmöjligheterna över hela statsbudgeten. De synpunkter och förslag som utredningen framfört i sitt betänkande har i allmänhet upptagits till behandling under vederbörande punkter i årets statsverksproposition. Som ett led i sitt arbete har utredningen också gått in på frågan om den statliga förvaltningen och rationali-

seringsverksamheten. Med hänsyn till att 1956 års rationaliseringsutredning haft att överväga den statliga rationaliseringsverksamhetens organisation och fortsatta bedrivande, har besparingsutredningen begränsat sig till att anlägga vissa allmänna synpunkter på ämnet.

För en fullständig redovisning av de myndigheter och institutioner som avgivit yttranden över besparingsutredningens betänkande torde få hänvisas till 1960 års statsverksproposition, bilaga 2, punkt 7.

II. Gällande organisation

Innan jag närmare går in på att redovisa de båda utredningarnas överväganden beträffande rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen torde jag få lämna en översikt av verksamhetens nuvarande arbetsformer och organisation.

I. Rationaliseringsorgan

Statens organisationsnämnd är ett centralt rationaliseringsorgan, som huvudsakligen arbetar genom att utföra organisationsundersökningar inom statsförvaltningen. Nämnden arbetar under en generaldirektör och en styrelse med, förutom generaldirektören, sex av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter på en militär och en civil avdelning samt ett kansli. En sektion för kursverksamhet, rådgivning och information ingår i den civila avdelningen. Kansliet och den civila avdelningen förestås av en kanslichef och den militära avdelningen av en militär ledamot av nämndens styrelse. Både den civila och den militära avdelningen är uppdelad i ett antal arbetsgrupper. Chefen för den militära avdelningen har förutom arbetsgrupperna till sitt förfogande ett militärt sekretariat. Antalet arbetsgrupper inom de båda avdelningarna varierar med hänsyn till det aktuella arbetsläget och tillgången på gruppchefer. Antalet befattningshavare inom grupperna skiftar likaledes med hänsyn till de föreliggande arbetsuppgifterna.

Den för nämnden fastställda personalförteckningen upptar 27 löneplans-placerade tjänster. Övrig personal inom nämnden är arvodesanställd. Generaldirektören och kanslichefen är ordinarie tjänstemän i lönegrad Bp 8 respektive Bp 3. I övrigt är nämndens lönegradsplacerade personal i regel anställd som extra ordinarie. Härav märkes 3 byrådirektörer i högst lönegrad Ae 26 och lika många i högst lönegrad Ae 24. 5 förste byråsekreterare (förste byråingenjörer) i högst lönegrad Ae 23 och 6 i högst lönegrad Ae 21 samt 5 byråsekreterare (byråingenjörer) i högst lönegrad Ae 19.

Personalen förutsättes inom ramen för anvisade medel kunna uppgå till 65 befattningshavare. F. n. är emellertid personalantalet lägre på grund av att ett antal befattningar är vakanta.

Nämndens nuvarande organisation framgår av en organisationstablå, här intagen som *bilaga 1*.

Det åligger nämnden att planlägga och i samverkan med vederbörande verk utföra organisationsundersökningar inom statliga förvaltningsgrenar. Nämnden skall vidare anordna utbildning av deltagare i sådana organisationsundersökningar och i övrigt i möjligaste mån ge råd och sprida upplysning i frågor, som faller inom nämndens verksamhetsområde.

Planläggningen av nämndens verksamhet inom den civila statsförvaltningen har hittills skett på så sätt att förslag till flerårsplan uppgjorts, som diskuterats med representanter för finansdepartementet och reviderats tid efter annan. Uppdraget att verkställa organisationsundersökning hos en myndighet erhåller nämnden av Kungl. Maj:t. Den ordning i vilken organisationsundersökningarna inom försvarsväsendet ägt rum har beslutats i samråd mellan nämnden och försvarsgrenscheferna.

Nämndens organisationsundersökningar brukar med hänsyn till sin omfattning och natur indelas i olika typer. En fullständig organisationsundersökning innebär, att ett ämbetsverks hela organisation och samtliga arbetsuppgifter genomgås. I den mån effektivisering bedömes vara möjlig, utarbetas därefter detaljerade förslag beträffande verkets organisationsstruktur, arbetsmetoder och arbetshjälpmedel, personalbehov, lokaler m. m.

Organisationsundersökningar, som omfattar endast vissa bestämda arbetsuppgifter, brukar benämnas horisontella eller funktionella undersökningar. Dessa undersökningar kan antingen vara begränsade till en myndighet eller gå horisontellt genom flera myndigheter.

Övriga centrala rationaliseringsorgan är *centrala sjukvårdsberedningen*, *försvarets förvaltningsdirektion* och *polisväsendets organisationsnämnd*. Hos de affärsdrivande verken, vissa centrala militära förvaltningsmyndigheter, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och generaltullstyrelsen förekommer interna rationaliserings-, organisations- eller arbetsstudieavdelningar av stundom inte obetydlig storlek. Häribland må även nämnas statsdepartementens organisationsavdelning.

Hos statsorgan, som inte har egna avdelningar för kontorsorganisatorisk eller teknisk rationalisering, finns regelmässigt särskilt förordnade *organisationsföredragande*, vilka vid sidan av övriga arbetsuppgifter har att följa myndighetens verksamhet och föreslå de åtgärder som anses kunna leda till förenklingar eller besparingar. Organisationsföredragande skall även söka hos myndighetens befattningshavare väcka intresse för rationaliseringsåtgärder.

2. Revisionsorgan

Riksräkenskapsverket är central myndighet för kontrollen över den statliga medelförvaltningen och för därmed sammanhängande frågor. Dess styrelse utgöres av en generaldirektör såsom chef för verket samt fem byråchefer.

fer såsom ledamöter i styrelsen och chefer för var sin byrå. De särskilda byråerna inom ämbetsverket utgöres av tre revisionsbyråer, en budgetbyrå och en finansstatistisk byrå. I ämbetsverket ingår dessutom ett särskilt kansli med en byrådirektör såsom chef. Varje revisionsbyrå är indelad i två revisionskontor. Chef för revisionskontor är en byrådirektör. På budgetbyrån finns närmast under byråchefen en byrådirektör. På finansstatistiska byrån finns jämte byråchefen en förste aktuarie och biträdespersonal. Övrig personal på revisionsbyråerna och budgetbyrån utgöres av förste revisorer, revisorer, amanuenser och biträdespersonal.

Riksräkenskapsverkets personal förutsättes enligt gällande personalplan kunna uppgå till sammanlagt 188 befattningshavare. F. n. är dock ett antal tjänster vakanta.

Ämbetsverkets nuvarande organisation framgår närmare av en tablå, här intagen som *bilaga 2*.

Enligt den för riksräkenskapsverket gällande instruktionen är ämbetsverket, som nämnts, central myndighet för kontrollen över den statliga medelsförvaltningen. Ämbetsverket åligger särskilt att utöva kontrollen över statens inkomster och utgifter samt över förvaltningen av statsförmögenheten, varjämte ämbetsverket skall handhava den centrala riksbokföringen och utarbeta statistik över statens finanser. Ämbetsverket skall även tillse, att statens räkenskapsväsen fungerar ändamålsenligt och att erforderliga förbättringar vidtages inom detsamma. I detta syfte äger riksräkenskapsverket meddela föreskrifter om sättet för räkenskapernas bokföring och verifiering samt i sanråd med vederbörande myndighet fastställa formulär för dess räkenskaper och övriga redovisningshandlingar. Ämbetsverket äger vidare, i förekommande fall efter samråd med vederbörande myndighet, meddela de anvisningar rörande tillämpningen av gällande föreskrifter inom området för verkets kontrollerande verksamhet som verket finner påkallade. Det åligger även verket att i anledning av förfrågningar från statliga myndigheter eller redogörare hos dessa lämna upplysningar i dylika frågor. Riksräkenskapsverket har slutligen att till behandling och avgörande upptaga anmärkningar, framställda vid ämbetsverkets räkenskapsgranskning, samt anmärkningsfrågor, som överlämnats till ämbetsverket av vissa andra revisionsorgan.

Den egentliga revisionsverksamheten bedrivs på de tre revisionsbyråerna. På första och andra revisionsbyråerna sker företrädesvis granskning av statens utgifter. Granskningen är på dessa byråer uppdelad i tre arbetsmoment, nämligen granskning av underförvaltningarnas huvudböcker, förgranskning och eftergranskning. På tredje revisionsbyrån granskas skatte- och bötesräkenskaperna och den därmed sammanhängande medelsförvaltningen. Vidare utövas tillsyn över att uppbörden och indrivningen bedrivs effektivt. Arbetsuppgifterna omfattar även utarbetandet och tillhandahållandet av blanketter och redovisningsformulär för länsstyrelser m. fl.

Genom revisionsbyråernas tjänstemän utföres regelmässigt inventeringsförrättningar hos de medelsförvaltande ämbetsverken med tillhörande lokal-förvaltningar liksom inspektioner för bedömande av ämbetsverkens interna

kontroll ur medelsförvaltningssynpunkt eller för undersökningar hos länsstyrelser, lokala skattemyndigheter eller utmätningsmän i fråga om skatteuppbörd och skatteindrivning.

Revisionsbyråernas granskningsuppgifter är inte begränsade till en formell och kameral revision. På grund av den allmänna föreskriften i ämbetsverkets instruktion att vid räkenskapsgranskningen skall kontrolleras, att vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar nödig sparsamhet och statens bästa iakttagits, har ämbetsverket såväl rätt som skyldighet att utföra även en sakrevisionell granskning vid sidan av den kamerala. Revisionsverksamheten har därför kommit att i viss utsträckning inriktas även på systematiska undersökningar med stöd av eller utanför det egentliga räkenskapsmaterialet — i syfte att pröva ändamålsenligheten i myndigheternas ekonomiska dispositioner.

De åligganden som sammanhänger med den centrala riksbokföringen ankommer på budgetbyrån. Dessa avser dels den löpande riksbokföringen, dels riksbokslutet. Den löpande riksbokföringen sker på grundval av de kassarapporter som månatligen inkommer till riksräkenskapsverket från de myndigheter som har ställning som huvudförvaltningar.

Riksbokslutet upprättas på grundval av inkommande huvudböcker för huvudförvaltningarna. Därefter skall budgetbyrån genom ytterligare granskning kontrollera, att huvudböckerna upprättats i enlighet med gällande föreskrifter, att de redovisningshandlingar som skall biläggas huvudböckerna föreligger och är behörigen upprättade och att överåriga balansposter inte kvarstår i räkenskaperna, allt i den mån sådan kontroll inte skett vid den granskning som verkställts i samband med riksbokslutet. Budgetbyrån skall härjämte upprätta eller granska förslag till räkenskapsformulär för de olika myndigheterna samt i övrigt inom området för byråns verksamhet utöva tillsyn beträffande räkenskapsväsendet. Den årliga approximativa beräkningen rörande utfallet av statsregleringen utföres av budgetbyrån.

Finansstatistiska byrån upprättar förslag till beräkning av statsverkets inkomster vid nästkommande statsreglering. Ämbetsverkets årsbok utarbetas av finansstatistiska byrån. För statsdepartementens räkning sammanställer byrån vidare på grundval av myndigheternas räkenskaper specifikationer av beräknade och redovisade utgifter för statliga myndigheters avlönings- och omkostnadsanslag. Dessa sammanställningar utnyttjas även inom ämbetsverket för kontroll av att maximerade anslagsposter inte överskrides utan vederbörligt tillstånd. I övrigt utföres inom byrån de särskilda finansstatistiska undersökningar och upprättas den statistik som erfordras inom ämbetsverket i första hand för fullgörandet av inkomstberäkningsarbetet.

Statens sakrevision utgöres av en ordförande, som är chef för revisionen, en ställföreträdare för denne samt ytterligare sju ledamöter, representerande såväl allmänna intressen som statlig och enskild förvaltningsverksamhet. Vidare finnes inrättat ett kansli med en kanslichef som chef och ledare för det dagliga arbetet vid revisionen. Personalstyrkan uppgår till sammanlagt

25 befattningshavare enligt gällande personalplan. Personalförteckningen upptager, förutom kanslichefen, som är placerad i lönegrad Bp 4, 4 byrådirektörer i högst lönegrad Ae 26 och 1 i högst lönegrad Ae 24, 5 förste revisorer i högst lönegrad Ae 23 och 3 i högst lönegrad Ae 21 samt 4 revisorer i högst lönegrad Ae 19. Dessutom finns kvinnlig biträdespersonal och vaktpersonal samt viss extra personal. Sakrevisionen arbetar f. n. på tre avdelningar.

Sakrevisionens arbetsområde omfattar statlig och statsunderstödd verksamhet i den mån inte Kungl. Maj:t särskilt förordnar, att visst förvaltningsområde eller viss verksamhet skall undantagas från sakrevisionens granskning. Numera är endast de statliga bolagen undantagna.

Det åligger sakrevisionen att utöva tillsyn över att den verksamhet som faller under dess granskning anordnas på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt. Revisionen skall bl. a. tillse, att statens inkomster inflyter utan att onödiga kostnader förorsakas statsverket, att skäligt vederlag erhålles för av staten tillhandahållna prestationer, att, där myndighet bedriver upphandling, tillverkning, försäljning eller ekonomisk verksamhet i övrigt, affärsmässiga grunder tillämpas samt att granskade myndigheters organisation är den lämpligaste för arbetsuppgifternas utförande.

Specialrevisioner finns f. n. inom försvarets civilförvaltning, arbetsmarknadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, lantbruksstyrelsen, medicinalstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och domänstyrelsen. Väsentliga skiljaktigheter föreligger mellan de olika specialrevisionerna med avseende å såväl arbetsuppgifter som arbetssätt. Gemensamt för samtliga är emellertid, att de för rättelse av iakttagna felaktigheter äger befogenhet att framställa revisionsanmärkningar samt att vederbörande centrala förvaltningsmyndighet kan ålägga redogöraren ersättningskyldighet.

Slutligen må nämnas — bortsett från de speciella kontrollorgan som riksdagen äger — de *överrevisorer* som Kungl. Maj:t förordnar för särskilda förvaltningsområden. Särskilda överrevisorer förekommer sålunda för statens järnvägars, väg- och vattenbyggnadsverkets och statens vattenfallsverks ämbetsområden.

3. Statskontorets remissverksamhet

Av den lämnade redogörelsen torde ha framgått, att organisationsnämndens verksamhet huvudsakligen är inriktad på organisationstekniska undersökningar inom statsförvaltningen, under det att riksräkenskapsverket och statens sakrevision väsentligen ägnar uppmärksamhet åt den redovisningstekniska och den ekonomiskt betonade verksamheten inom statsförvaltningen. Statens sakrevision intar emellertid en mellanställning såtillvida att

den vid sin granskning även kommer in på organisatoriska spørsmål och rationaliseringsfrågor i övrigt.

En i viss mån olikartad uppgift på det organisatoriska och ekonomiska området har *statskontoret* att fylla i sin egenskap av ett allmänt utrednings- och remissorgan, främst i frågor rörande statshushållningen. Även statskontoret skall visserligen ägna sin uppmärksamhet åt att gällande författningar iakttas och att vid ärendenas behandling tillbörlig hänsyn tas till tidigare ställningstaganden och allmän förvaltningspraxis. Såsom remissorgan blir emellertid detta ämbetsverk även i tillfälle att redan på ett förberedande stadium pröva lämpligheten av föreslagna förvaltningsföreskrifter och ifrågasätta ändringar av förvaltningsorganens arbetsuppgifter.

Enligt sin instruktion har statskontoret utöver remissärendena anförtrots dels vissa finansförvaltande och finanskontrollerande uppgifter såsom lånerörelse, fondförvaltning, anordningsärenden och checkräkningskontroll, dels bestyret med prövning av frågor om pension, dels ock arbetsuppgifter som central instans på det tryckeritekniska området, upprättande av statsliggare m. m.

Statskontorets styrelse utgöres av en generaldirektör och chef samt såsom ledamöter fem statskommisariater. Statskommisariaterna förestår var sin byrå, nämligen första utgiftsbyrån, andra utgiftsbyrån, kassabyrån, fondbyrån och pensionsbyrån. I anslutning till fondbyrån finns en ombudsmannaexpedition, som förestås av en byrådirektör och ombudsman, samt en räntekammare. Statskontorets personal uppgår till sammanlagt 106 befattningshavare.

Statskontorets nuvarande organisation belyses av en organisationstablå, här intagen som *bilaga 3*.

På utgiftsbyråerna och kassabyrån ligger tyngdpunkten av arbetsuppgifterna i fråga om remissverksamheten. På första utgiftsbyrån handlägges remisser från sex departement och på andra utgiftsbyrån remisser från fem departement samt ärenden rörande oförutsedda utgifter. Till kassabyrån hänföres bl. a. huvuddelen av remisserna av kommittébetänkanden och departementspromemorior. På kassabyrån ankommer vidare att upprätta statsliggaren och handhava checkräkningskontrollen. Under kassabyrån lyder slutligen såsom en särskild avdelning tryckeriexpeditionen.

Fondbyrån svarar för statskontorets räkenskaper, meddelar och expedierar utanordningsbeslut samt handlägger ärenden rörande räkenskapsfrågor, fondförvaltning och lånerörelse av olika slag. Byrån svarar vidare för ämbetsverkets kassavalv och handlägger ärenden om skyldighet att utgiva stämpelavgift m. m.

Pensionsbyrån slutligen handlägger ärenden angående pension för civila och militära befattningshavare och pensioner för efterlevande till sådana befattningshavare.

III. Rationaliseringsutredningens allmänna överväganden jämte yttranden

1. Det centrala rationaliseringsorganet

Utredningen

Rationaliseringsutredningen anser det uppenbart, att det bör finnas ett statligt organ med uppgift att centralt leda och övervaka rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen. Detta innebär likväl inte, att detta organ självt direkt skall utföra alla rationaliseringsundersökningar eller att all sakkunskap inom rationaliseringsområdet bör samlas där. Speciella rationaliseringsenheter bör liksom f. n. finnas inom myndigheter, vars verksamhet är av huvudsaklig teknisk art eller eljest inrymmer omfattande och för verket speciella problem, som påkallar en fortlöpande översyn och nödvändiggör full arbetsinsats av ett flertal rationaliseringsexperter. För dessa myndigheters vidkommande, främst affärsverken och de centrala militära förvaltningarna, bör det centrala rationaliseringsorganets roll begränsas till huvudsakligen vissa samordnande funktioner.

I princip bör förvaltningsorganen själva bedriva den dagliga och fortlöpande rationaliseringen inom sina respektive arbetsområden. Med hänsyn härtill kan det vara motiverat att såsom en utbyggnad av organisationsföredragandeinstitutionen inrätta särskilda rationaliseringsenheter även hos verk av något mindre storlek. Frågan härom torde få bedömas i varje särskilt fall, men normalt bör dessa enheter inte dimensioneras efter vad som kan vara behövligt för att lösa större uppgifter av engångsnatur.

Det centrala rationaliseringsorganets arbetsområde bör enligt utredningen inte omfatta de statliga bolagen. Dessa har nämligen i sin ekonomiska resultatredovisning en sporre att ständigt hålla sin uppmärksamhet riktad på möjligheterna att effektivisera verksamheten. Beträffande icke-statliga institutioner, som uppbär statsbidrag, bör hinder i och för sig inte föreligga mot att organet biträder vid en rationaliseringsundersökning, om det i det särskilda fallet befinnes möjligt. Organet bör emellertid inte dimensioneras för en sådan verksamhet. De förhållanden som råder inom försvarsväsendet är enligt utredningen inte så särpräglade, att några fördelar skulle vara att vinna genom att inrätta ett speciellt centralt rationaliseringsorgan inom försvaret. Liksom hittills bör det centrala rationaliseringsorganets arbetsområde därför omfatta jämväl försvaret. Detta gäller även beträffande den övervakande verksamheten i fråga om kontorsrationaliseringen inom försvarets regionala och lokala enheter.

Vad angår rationaliseringsorganets arbetsuppgifter och arbetsmetoder anser rationaliseringsutredningen det inte lämpligt att fastlägga dessa genom bestämda direktiv. Utredningen betonar vikten av att resurserna sättes in på sådana uppgifter som relativt sett synes erbjuda de största möjligheterna till rationaliseringsvinster. Detta förutsätter, att arbetet bedrivs efter en omsorgsfullt uppgjord plan.

En viktig arbetsuppgift för det centrala rationaliseringsorganet bör enligt utredningen vara att undersöka möjligheterna att förenkla och förbilliga statsverksamheten genom en sammanslagning av olika organ eller genom en omfördelning av arbetsuppgifter som nu ankommer på olika organ. Vertikala totalundersökningar bör därvid sättas in på områden, där det på grundval av verkställda preliminära överväganden eller eljest finns anledning att genomföra en dylik. Som en annan väsentlig uppgift för rationaliseringsorganet nämner utredningen horisontella undersökningar för områden och rutiner som är gemensamma för statsförvaltningen. I centralorganets uppgifter bör vidare ingå skriftlig och muntlig upplysningsverksamhet i rationaliseringsfrågor.

Även om utredningen ansett sig böra framhålla den principiella skillnaden mellan rationaliseringsverksamhet i egentlig bemärkelse och den verksamhet som syftar till att framställa förslag till begränsning eller återhållsamhet i statshushållningen, måste också ett rationaliseringsorgan ha befogenhet att pröva, om nyttan av vissa arbetsuppgifter står i rimlig proportion till kostnaderna för desamma. Organet bör därför exempelvis vara befogat att ta initiativ till författningsändringar för att undanröja hinder för en rationellare förvaltningsprocedur. Sålunda kan stundom skäl föreligga för att undersöka möjligheterna att förenkla gällande regler för statens bidragsverksamhet. Inte minst med hänsyn till den snabba samhällsutvecklingen kan det finnas skäl för rationaliseringsorganet att även undersöka i vilken mån vissa nuvarande arbetsuppgifter hos myndigheterna kan avvecklas. Å andra sidan betonar utredningen, att effektiviseringen inte får drivas så långt, att den kommer i konflikt med det grundläggande rätts-säkerhetskravet. Likaså får beaktas, att kostnadsminskningar hos en myndighet inte motverkas av fördyringar och merarbete hos en annan eller hos allmänheten.

En betydelsefull uppgift för det centrala rationaliseringsorganet bör vara att tillse, att de tekniska hjälpmedel som nu finnes eller som successivt kommer fram utnyttjas även inom statsförvaltningen i hela den utsträckning som är motiverad ur ekonomiska och andra synpunkter. Sålunda torde exempelvis utvecklingen på elektronikens område inom en nära framtid komma att vidga möjligheterna till ytterligare rationalisering av kontorsarbetet. Det centrala rationaliseringsorganet torde i nu berörda hänseenden kunna biträda myndigheterna med systemuppläggnings- och databehandling, blankettyper och blankettsystem i övrigt, planering och inredning av kontors- och arkivlokaler m. m.

Genom det centrala rationaliseringsorganet bör slutligen bedrivas en viss utbildningsverksamhet. Utbildning i form av kursverksamhet bör få ett koncentrerat och konkret innehåll och omfatta såväl det centrala organets egen personal som personal inom de speciella rationaliseringsenheterna och myndigheternas organisationsföredragande. Någon egentlig utvidgning av den kursverksamhet som hitintills bedrivits inom organisationsnämnden bör dock enligt utredningens mening ej ske.

Den långa tid som åtgått för vissa av organisationsnämndens undersökningar påtalas av utredningen. I viss mån beror tidsutdräkten på den onormalt stora personalavgången hos nämnden. Löne- och anställningsvillkoren i rationaliseringsorganet bör därför förbättras. Förenkling och större snabbhet torde även kunna vinnas genom att anlita personal, som redan är förtrogen med undersökningsområdet, för det förberedande arbetet. Utredningen framhåller vidare, att man bör begränsa undersökningarna till de områden där väsentliga förbättringar och besparingar kan ernås och således avstå från att fullfölja arbetet på avsnitt, där vinsterna skulle stå i sämre proportion till arbetsinsatsen.

Den bästa garantin för att befogade rationaliseringsåtgärder verkligen genomföres, erhålles, menar utredningen, om undersökningarna utföres i så intim kontakt med de berörda organen, att man från deras sida är beredd att acceptera det resultat centralorganet kommer till. Därigenom förenklas både redovisningen av rationaliseringsförslagen och dessas fortsatta handläggning. Skulle trots allt delade meningar uppkomma mellan rationaliseringsorganet och vederbörande verk ankommer det enligt utredningens mening på rationaliseringsorganet att bedöma om frågan är av sådan betydelse att den bör underställas Kungl. Maj:t. I de fall undersökningsuppdraget givits av Kungl. Maj:t bör förslaget i sin helhet redovisas direkt hos Kungl. Maj:t. I fråga om formerna för beredningen av rationaliseringsfrågorna inom Kungl. Maj:ts kansli förordas inte någon ändring av nuvarande förhållanden.

Reservation och särskilda yttranden

Mot majoritetens förslag har en ledamot¹ av rationaliseringsutredningen reserverat sig. Vidare har fem av utredningens experter avgivit särskilda yttranden. I det följande torde få redovisas reservantens principiella överväganden beträffande såväl den egentliga rationaliseringsverksamheten som den allmänna remissverksamheten.

Reservanten delar i huvudsak utredningsmajoritetens uppfattning om behovet av ett centralt rationaliseringsorgan och dettas verksamhetsområde och arbetsuppgifter. Väsentligt är enligt reservantens mening, att organet har en god överblick över statsförvaltningen, så att rationaliseringsverksamheten i första hand kan koncentreras på betydelsefulla, principiella frågeställningar och uppgifter som erbjuder de största möjligheterna till rationaliseringsvinster. Utan en sådan överblick blir rationaliseringsarbetet lätt en planlös reaktion på från olika håll väckta förslag. Det är därför angeläget, att organet äger tillgång till förvaltningsmässigt utbildad personal.

Ur rationaliseringssynpunkt är det självfallet även av största vikt, att alla de organisations- och planläggningsfrågor som framlägges såsom förslag i betänkanden eller väckes av olika myndigheter på ett så tidigt stadium som möjligt och före förslagets genomförande underkastas en ingående granskning av ett sakkunnigt remissorgan, som skall ha att bedöma om och hur

¹ Löfqvist.

de nydaningar som föreslås skall kunna infogas i eller anknytas till den befintliga förvaltningsapparaten.

Enligt reservantens mening föreligger ett mycket stort behov av en på rationaliseringssträvandena i betydelsefulla frågor inriktad remissverksamhet. Reservanten anser vidare, att denna verksamhet är beroende av och i mycket griper in i det egentliga rationaliseringsarbetet, sådant som det enligt utredningens förslag i fortsättningen bör bedrivas. Den lämpligaste organisationen av rationaliseringsverksamheten synes därför vara, att det tillskapas ett organ, vars dominerande arbetsuppgift bör bli att jämte enbart på rationaliseringssträvandena inriktad remissverksamhet bedriva rationalisering i egentlig bemärkelse i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som utredningen uppdragit.

Den av reservanten sålunda förordade koncentrationen av den centrala remissverksamheten på ärenden med anknytning till rationaliserings- och övriga organisationsfrågor torde enligt hans åsikt kunna vinnas genom ett avskiljande från statskontoret av de s. k. expeditionschefsremisserna. Till skillnad mot utredningsmajoriteten bedömer reservanten värdet av dessa remisser såsom mera ringa. En del av expeditionschefsremisserna torde sålunda kunna helt avvaras, bl. a. genom den utveckling av Kungl. Maj:ts kansli som ägt rum under senare år, medan andra ärendegrupper med fördel skulle kunna överföras på andra bestående myndigheter såsom statens lönenämnd och riksräkenskapsverket.

Två av utredningens experter¹ ansluter sig i särskilda yttranden till reservantens förslag angående den centrala remissverksamhetens bedrivande. Ytterligare två av experterna² förordar, att arbetsuppgifterna för remissorganet i huvudsak skall bibehållas oförändrade.

Yttranden

Behovet av ett centralt rationaliseringsorgan vitsordas genomgående av remissinstanserna.

Även i fråga om arbetsområdet tillstyrkes förslaget i allmänhet. *Statens organisationsnämnd* finner det föreslagna området något större än nämndens nuvarande, eftersom det skulle omfatta även försvarets högre staber. Nämnden föreställer sig även, att det finns skäl att räkna med ett i förhållande till vad utredningen tänkt sig större engagemang på det kommunala och eljest statsbidragsberättigade området.

Gränsdragningen mellan det centrala organet och de interna rationaliseringsenheter som finns hos vissa verk har berörts i flera yttranden. Sålunda framhåller *flygförvaltningen*, att det inom ett så utpräglat militärt-tekniskt verk som detta i första hand bör få ankomma på verket självt att ombesörja rationaliseringsundersökningar. Liknande synpunkter anlägges av *försvarets förvaltningsdirektion*, som anser, att den icke-administrativa rationaliseringsverksamheten inom försvaret berör så skilda verksamhetsområden och olikartade problem, att det kan ifrågasättas, om det är möjligt att

¹ Dahlberg och Insulander.

² Jerdenius och Lindbergson.

sammanföra dem till ett organ. Flera affärsverksstyrelser, närmast *telestyrelsen* och *vattenfallsstyrelsen* betonar, att det centrala rationaliseringsorganets verksamhet inte får innebära något intrång i verkens eget rationaliseringsarbete. Åtskilliga myndigheter, däribland *riksräkenskapsverket*, framhåller också vikten av att organet har ett gott samarbete med myndigheterna.

Även i fråga om arbetsuppgifterna har flertalet myndigheter tillstyrkt utredningens förslag. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* betonar särskilt, att arbetsuppgifternas relation till de nedlagda kostnaderna bör ägnas nödig uppmärksamhet.

Försvarets civilförvaltning anser i likhet med reservanten, att, om ett centralt rationaliseringsorgan skall fungera så effektivt som möjligt, bör alla betydelsefulla problem av organisatorisk art handläggas där, således även remisser i organisatoriska frågor. Liknande synpunkter anföres mer eller mindre uttryckligt av *generalpoststyrelsen*, *riksräkenskapsverket*, *statens sakrevision*, *länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs, Älvsborgs och Jämtlands län*, och *Statstjänstemännens riksförbund* samt en *reservant inom statskontoret*.

Statskontoret framhåller, att kontorsrationaliseringen inte bör ha en alltför framträdande plats bland rationaliseringsorganets uppgifter. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, som ställer sig kritisk till organisationsnämndens hittillsvarande arbete, understryker, att rationaliseringsarbetet måste ha en materiell sida och inte endast innebära rutinomläggningar o. d.

Statens organisationsnämnd anser, att utredningen i viss mån överbetonat rationaliseringsvinsterna genom sammanslagning av myndigheter. En partiell sammanslagning kan ofta vara ett fördelaktigare alternativ. Liknande synpunkter anlägges av *Tjänstemännens centralorganisation*. *Lantbruksstyrelsen*, som i stort sett ställer sig kritisk mot organisationsnämndens hittillsvarande arbete, framhåller, att det centrala rationaliseringsorganet bör fungera som en depå, från vilken experter kunde detacheras till myndigheterna.

Kursverksamheten har berörts bl. a. av *marinförvaltningen*, som i motsats till utredningen anser, att rationaliseringsorganet i större utsträckning än organisationsnämnden hittills gjort bör engagera sig i fortlöpande utbildning av rationaliseringsmän på det administrativa området. Även *försvarets förvaltningsdirektion* betonar kursverksamhetens betydelse. Behovet av en välfungerande rådgivnings- och upplysningsverksamhet understrykes särskilt av *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen*, *generaltullstyrelsen*, *lantbruksstyrelsen* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län*.

Flertalet av remissinstanserna har tillstyrkt eller lämnat utan erinran vad utredningen förordat beträffande rationaliseringsorganets arbetsmetoder. *Statens organisationsnämnd* betonar därvid vikten av att organisationsundersökningarna göres snabbare, men påpekar, att förbisedda detaljer kan vara till mycket hinder. Nämnden framhåller också, att nulägesbeskrivningar är betydelsefulla vid övergång till maskinell databehandling.

Något kritisk ställer sig *Statstjänstemännens riksförbund*, som anser, att arbetsmetoderna för både den centrala och decentrala rationaliseringsverk-

samheten kommit i bakgrunden i utredningsförslaget. Förslagsverksamheten är sålunda inte berörd i betänkandet. Förbundet anser, att kontakt bör tagas på ett tidigt stadium med de anställda i ett verk, som skall bli föremål för organisationsundersökning. Som ett ytterligare uppslag till arbetsmetod för rationaliseringsorganet föreslås snabbundersökningar genom rörliga patruller. Även *Tjänstemännens centralorganisation* betonar personalkontaktens betydelse. Vikten av att samarbeta med verkens egna befattningshavare understryker även *länsstyrelsen i Stockholms län*, som finner, att de viktigaste rationaliseringsresultaten ernås genom insatser av allmän administrativ sakkunskap. Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* har ägnat metodfrågan särskild uppmärksamhet och frågar sig om inte nya vägar borde prövas.

2. Den centralt bedrivna revisionsverksamheten

Utredningen

Utredningen framhåller, att den hittillsvarande verksamheten inom de statliga revisionsorganen, främst gäller detta riksräkenskapsverket, i övervägande grad varit av kameral karaktär, även om en viss omställning på senare tid skett mot sakrevisionella uppgifter. Den kamerala inriktningen av revisionsverksamheten medför enligt utredningens uppfattning påtagliga olägenheter. Detta gäller inte bara det direkta utbytet av revisionsverksamheten utan även och framför allt den ogynnsama inverkan som en på dylikt sätt bedrivna revisionsverksamhet kan få på strävandena att höja effektiviteten inom statsförvaltningen. Det kan inte undvikas, menar utredningen, att en kontroll, som med bortseende från de sakliga motiven för vidtagna förvaltningsåtgärder framför allt går ut på att kontrollera om åtgärderna i formellt avseende är riktiga, kan få till effekt, att de medelsförvaltande myndigheterna blir benägna att i tveksamma fall handla på det sätt som medför den minsta risken för anmärkning från revisionsorganets sida. Att en sådan inställning inte kan verka befrämjande på effektiviteten inom statsförvaltningen ligger i öppen dag. Det är vidare naturligt, att man inom vederbörande förvaltningsorgan lätt kan komma att ägna oproportionellt mycket tid och krafter åt de områden av medelsförvaltningen som kan väntas bli särskilt uppmärksammade av den centrala kamerala revisionen. Den nuvarande anmärkningsprocessen fyller inte heller kravet på att revisionen bör verkställas och leda till resultat så snabbt som möjligt. Om felaktigheter upptages till anmärkning först några år efter det att de begåtts, kan möjligheten till beriktigande ofta bli mer eller mindre illusorisk. På en del områden, såsom i fråga om resekostnadsersättningar, avlöningsförmåner och skattedebiteringar, revideras enligt utredningens uppfattning även stundom med en noggrannhet, som inte står i rimligt förhållande till betydelsen av de felaktigheter som kan tänkas föreligga och de i regel obetydliga penningbelopp som verksamheten kan beräknas komma att återföra till stats-

kassan. Även i andra fall, som i och för sig kan anses vara mera bagatellartade och där sakläget på grund av komplicerade eller svårtolkade föreskrifter kan vara oklart, synes man stundom lägga ned mer arbete än som är rimligt med hänsyn till frågans sakliga betydelse.

Utredningen anser sig likväl inte böra förneka, att den kamerala revisionen ändamålsenligt bedriven har sin stora betydelse, bl. a. som korrektiv mot oegentligheter. Men revisionen, sedd som helhet, bör begränsas och i högre grad än vad nu är fallet inriktas på sakrevisionella uppgifter. Den kamerala kontrollen bör läggas om mot en ökad stickprovsmässig granskning och systematiska undersökningar över större och väsentliga områden av räkenskapsmaterialet.

Någon uttrycklig föreskrift om att riksräkenskapsverkets granskning må utföras stickprovsmässigt finns inte. Likväl sker granskningen redan f. n. i viss utsträckning i sådan form. Enligt av utredningen inhämtade uppgifter skulle förgranskningen vid ett av revisionskontoren uppgå till genomsnittligt 40 procent av full granskning. Svaret på frågan hur omfattande revisionsgranskningen verkligen behöver vara beror på många faktorer, ytterst på hur omfattande den interna kontrollen är hos myndigheten som skall revideras. Det system för kassaförvaltningen med utförliga föreskrifter och avstämning via månatliga rapporter, inventeringsförrättningar m. m. som förekommer inom den svenska statsförvaltningen torde ge vissa garantier för medelsdispositionerna. För sin del bedömer utredningen det möjligt att sätta granskningsprocenten vid förgranskningen vid 15—20 procent vid redovisningsenheter med god intern kontroll och vid 30 procent eller lägre vid övriga enheter. Omfattningen av eftergranskningen anser utredningen böra i stort sett kunna begränsas till 15—20 procent eller lägre.

Utredningen betonar, att en förutsättning för att en kameral revision av den förordade omfattningen skall bli effektiv är, att revisionen planlägges systematiskt. Det stickprovsmässiga urvalet måste genomföras med beaktande av flera omständigheter. Bl. a. spelar härvidlag omfattningen och uppläggningsenheten av den interna kontrollen hos den granskade myndigheten in.

Även i övrigt bör en omläggning ske av revisionsarbetets organisation. En större uppmärksamhet bör ägnas fel av principiell natur. Det centrala revisionsorganet bör ägna ökat intresse åt att utröna, om den interna kontrollen hos myndigheterna är effektivt upplagd och riktigt tillämpad. Detta blir av särskild vikt efter hand som ny teknik med bl. a. databehandlingsmaskiner vinner insteg inom den statliga medelsförvaltningen. I fråga om eftergranskningen torde den nuvarande metoden att dela upp räkenskapsmaterialet i arbetslotter, där varje revisor har att ensam ta initiativ till de undersökningar han kan finna påkallade, inte längre böra förekomma. Revisionsarbetet bör i stället organiseras så att det först under ledning av revisionsbyråcheferna verkställes en förberedande analys av räkenskapsmaterialet. På grundval av denna bör därefter upprättas specificerade granskningsplaner, i vilka anges de väsentliga granskningsområdena. Dessa planer, som lämpligen kan gälla en tid av 3—6 månader, bör utgöra ett led i en på

lång sikt upplagd plan, som skall syfta till en genomgång inom ett antal år av alla väsentligare och ekonomiskt betydelsefulla områden hos de medelsförvaltande myndigheterna.

Då huvuduppgiften för den kamerala revisionen liksom för den sakrevisionella verksamheten bör vara att för framtiden förebygga felaktigheter, torde det omständliga anmärkningsförfarandet komma att i praktiken väsentligt begränsas. I stället bör inventeringsförfarandena intensifieras och en ökad aktiv upplysningsverksamhet bedrivnas.

Som framgått av det föregående anser utredningen, att den sakrevisionella verksamheten blivit alltmer betydelsefull. Ur ekonomisk synpunkt torde även värdet av den sakrevisionella verksamheten betydligt överstiga värdet av den kamerala revisionen.

Utredningen förordar inte någon förändring av de relativt fria arbetsformer i vilka sakrevisionen f. n. bedrivs. I än högre grad än beträffande den kamerala revisionen gäller om den sakrevisionella verksamheten, att denna inte kan dimensioneras för en kontinuerlig granskning av samtliga vidtagna förvaltningsåtgärder. Även om sakrevisionen inte bör vara bunden till förvaltningsmyndigheternas räkenskapsmaterial, föreställer sig utredningen, att detta kan ge värdefulla uppslag för den sakrevisionella granskningen.

I fråga om arbetsuppgifter och arbetsmetoder för den centrala revisionsverksamheten delar *reservanten* i allt väsentligt utredningsmajoritetens förslag.

Yttranden

I fråga om revisionsverksamhetens lämpliga bedrivande går remissinstansernas åsikter starkt isär.

Utredningens synpunkter angående värdet av den kamerala revisionen och lämpligheten att begränsa densamma till förmån för den sakrevisionella verksamheten delas i allt väsentligt eller lämnas utan erinran av *armétygförvaltningen, försvarets fabriksstyrelse, arbetsmarknadsstyrelsen, generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, statskontoret, generaltullstyrelsen, statens organisationsnämnd, domänstyrelsen, medicinalstyrelsen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Östergötlands, Jönköpings, Älvsborgs och Jämtlands län, överrevisorerna vid statens järnvägar och för väg- och vattenbyggnadsväsendet, Svenska stadförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Tjänstemännens centralorganisation och Statstjänstemännens riksförbund.*

Vissa remissinstanser hävdar mer eller mindre starkt, att utredningen undervärderat betydelsen av den kamerala revisionen. Sålunda anser *flygförvaltningen*, att den kamerala revisionens betydelse som korrektiv mot oegentligheter och inte minst som kontroll av författningstillämpningen till

tillämparens stöd ej bör underskattas. Ämbetsverket tvekar därför inför en alltför stark nedskärning av den kamerala revisionen, innan frågorna om anmärkningsprocessen och redogöraransvaret blivit lösta. *Försvarets civilförvaltning* och *statens sakrevision* anser, att utredningen betänkligt underskattat betydelsen av kameral revision. *Överbefälhavaren* och *försvarets förvaltningsdirektion* konstaterar, att utredningen grundat sitt förslag till nedskärning av den kamerala revisionen på en generell kritik mot de nuvarande arbetsformerna. Det är svårt att bedöma utredningens ståndpunkt. I statsförvaltningen saknas vinstintresset såsom kontrollelement, varför kontrollen där måste ha en annan karaktär. Vid bedömningen av revisionens omfattning måste bl. a. beaktas, att de svenska ämbetsverken har mycket vidsträckta befogenheter. Sedan en lång tid har emellertid inte revisionspersonalen ökats i takt med den allmänna statliga utgiftsstegringen. En kontinuerlig nedpressning av kostnaderna för revisionen har alltså förekommit sedan länge. Det synes därför anmärkningsvärt, att utredningen på sina motiveringar ansett sig kunna förorda en ytterligare nedskärning av den kamerala revisionen. De båda remissinstanserna påpekar, att det blir lättare att bedöma frågorna om den framtida revisionsverksamheten, sedan spörsmålen om redogöraransvaret m. m. utretts.

Riksräkenskapsverket är starkt kritiskt mot utredningens bedömning av den kamerala revisionens värde. Ämbetsverket framhåller sålunda, att de premisser som utredningen grundat sin bedömning på är felaktiga.

Den statliga revisionen avser liksom all revision en fortlöpande granskning av redovisning och förvaltning på grundval av räkenskaper och andra handlingar. Vad gäller den statliga revisionsverksamheten måste denna innefatta kontroll av att räkenskaperna ur bokförings- och siffermässig synpunkt är riktiga, att inkomster vederbörligen uppbäres och redovisas samt att utgifterna verkställs i enlighet med statsmakternas beslut. Samtidigt måste självfallet tillses att nödig sparsamhet och statens bästa iakttages. De av statsmakterna givna föreskrifterna rörande medelsanvändningen bildar tillsammans ett mycket omfattande komplex av bestämmelser, och tillsynen av att dessa bestämmelser efterlevs måste enligt riksräkenskapsverket anses vara en av den statliga revisionens mest betydelsefulla uppgifter.

Riksräkenskapsverket vänder sig sålunda emot att man uppställer det direkta utbytet som värdemätare för revisionsverksamheten och anser detta vara en alltför ensidig synpunkt för att kunna godtas. Utan vidare kan fastslås, framhålles fortsättningsvis, att syftet med all revision ytterst är att utgöra en garanti mot felaktig medelsanvändning och direkta oegentligheter. Beträffande revisionen inom det privata näringslivet torde det i allmänhet inte förekomma, att ett direkt utbyte av revisionen redovisas, men ingen förnekar väl därför revisionens betydelse.

Ämbetsverket erinrar om att det sedan lång tid och i växande omfattning även är inriktat på att bistå myndigheter och redogörare med råd och anvisningar i tolknings- och redovisningsfrågor m. m. Riksräkenskapsverket

har ansett det vara sin uppgift att förebygga felaktigheter och har vid revisionen mer och mer övergått från att framställa egentliga revisionsanmärkningar till att göra påpekanden för framtida iakttagande. Vidare hävdar riksräkenskapsverket, att det saknas grund för utredningens påstående, att den nuvarande kontrollen sker med bortseende från de sakliga motiven för vidtagna förvaltningsåtgärder. Även *Sveriges akademikers centralorganisation* är kritiskt inställd till utredningens synpunkter på den kamerala revisionsverksamheten.

Att den kamerala granskningen bör ske stickprovsvis accepteras i och för sig genomgående av remissinstanserna. *Försvarets fabriksstyrelse* påpekar därvid, att stickprovskontrollen bör ske med tillämpning av moderna statistiska metoder. *Statens organisationsnämnd* förmenar, att så starkt tidsbunden planmässighet för den kamerala revisionens del som utredningen tänkt sig knappast kan förenas med stickprovsgranskning. *Sveriges akademikers centralorganisation* finner det stötande med återbetalningsskyldighet på grundval av en godtycklig stickprovskontroll.

Riksräkenskapsverket och *Sveriges akademikers centralorganisation* hävdar, att utredningens bedömning av den nuvarande granskningsprocenten är helt felaktig. Riksräkenskapsverket anför bl. a.

1956 års rationaliseringsutredning säger sig ha av riksräkenskapsverket inhämtat, att riksräkenskapsverkets stickprovsgranskning nu genomsnittligt omfattar 40 procent av full granskning. Till belysande av denna uppgift, som dock icke lämnats av riksräkenskapsverket, presenterar utredningen en plan avseende förgranskningen inom ett av riksräkenskapsverkets sex revisionskontor och omfattande ett års räkenskaper. Ett sådant material medger givetvis icke några generella slutsatser, i synnerhet som det icke bygger på den faktiska granskningens omfattning utan, såvitt riksräkenskapsverket kan förstå, torde baseras på den målsättning för granskningens omfattning som verket uppställt i anslutning till 1947 års sakkunnigas förslag i ämnet. Riksräkenskapsverket har verkställt utredning angående den faktiska omfattningen av stickprovsgranskningen under de senaste fyra budgetåren. Av denna utredning framgår att den stickprovsvis utövade förgranskningen under den angivna tidsperioden kan beräknas ha omfattat på första kontoret 15—20 procent, på andra kontoret ca 30 procent, på tredje kontoret 26—37 procent och på fjärde kontoret 8—12 procent av full granskning. Den å femte och sjätte revisionskontoren förekommande granskningen av uppbornds- och bötesräkenskaper m. m. bedrivs icke i form av en särskild förgranskning och en särskild eftergranskning. Räkenskaperna bli va i ett sammanhang stickprovsvis granskade ur olika synpunkter alltefter materialets växlande beskaffenhet. Beträffande variationerna mellan kontoren må framhållas, att räkenskapsmaterialet å första och fjärde kontoren domineras av stora myndigheters räkenskaper, medan andra och tredje kontoren omfatta ett stort antal små myndigheter. Beträffande eftergranskningen är det med hänsyn till förekomsten av systematisk granskning svårare att beräkna stickprovsgranskningens omfattning i procent av full granskning, men den har för ett kontor beräknats till 19, 16, 13 resp. 13 procent under de senast tilländalupna fyra budgetåren och för ett annat till 25, 25, 25 resp. 14 procent av full granskning. Förklaringen till den påfallande låga siffran för det senast förflutna budgetåret beträffande det senare kontoret är att tre revisorer fått anlitas under en stor del av budgetåret

för utredningsarbete i anledning av inträffade oegentligheter inom utrikesförvaltningen. Att räkenskapsgranskningen över huvud fått så starkt begränsas till sin omfattning sammanhänger med att räkenskapsmaterialet till följd av statsförvaltningens ansvällning vuxit i omfattning, att den rådgivande verksamheten till följd av myndigheternas stegrade intresse härför påtagligt ökat, samt att tillgången på kvalificerad arbetskraft för rekrytering varit otillräcklig under de senare budgetåren.

För sin del anser riksräkenskapsverket, att den nedskärning av granskningen som framtvings inom verket på grund av olika omständigheter fått ske i avsevärt större utsträckning än vad verket anser vara ur revisionssynpunkt tillrådligt.

Rationaliseringsutredningens uttalanden i fråga om revisionsverksamhetens uppgifter i förebyggande syfte liksom dess inriktning på aktiv upplysning och rådgivning har inte rönt någon gensaga.

Vad utredningen anfört beträffande värdet av den sakrevisionella verksamheten samt dess uppgifter och arbetsmetoder har i övervägande flertalet av remissyttrandena tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Vissa kritiska synpunkter anföres dock av *försvarets förvaltningsdirektion*. Direktionen, som finner, att sakrevisionens arbetsmetoder avviker avsevärt från den kamerala revisionens, anser, att möjligheterna att bedriva en positiv, kostnadsbesparande sakrevision, uppbyggd på statistiska, närmast maskinellt databehandlade undersökningar borde ha analyserats. Samordningen av den kamerala revisionens och sakrevisionens arbetsmetoder är inte klarlagd. Förvaltningsdirektionen finner i utredningen endast en vag antydning om att riksdagens revisorer sysslar med sakrevision. *Riksräkenskapsverket* framhåller, att sakrevisionens användning av räkenskapsmaterialet är obetydlig, t. o. m. mindre än man räknade med då statens sakrevision inrättades. Liknande synpunkter anföres av *statens sakrevision*, som uttalar, att det finns två former av sakrevision. Ämbetsverket anför bl. a.

Det förefaller emellertid som om utredningen i begreppet sakrevision skulle inlägga en helt annan innebörd än vad den verksamhet har, som statens sakrevision alltifrån sin tillkomst bedrivit och alltjämt bedriver. Här må erinras om att riksräkenskapsverket enligt sin instruktion har att granska ändamålsenligheten av vidtagna åtgärder. En dylik till räkenskapsmaterialet knuten saklig bedömning i samband med den kamerala revisionen bör enligt sakens natur utföras av kamerala granskningsorgan och den kommer icke i konflikt med statens sakrevisions verksamhet.

I detta sammanhang vill sakrevisionen erinra om utredningens uttalande (s. 97) att det räkenskapsmaterial, som blir föremål för kameral revision, torde kunna giva värdefulla uppslag för det sakrevisionella arbetet. Detta omdöme gäller givetvis för den form av sakrevision, som nyss berörts. Vad däremot angår den verksamhet, som bedrivs av statens sakrevision, har erfarenheten givit vid handen, att det kamerala räkenskapsmaterialet är av underordnad betydelse. En annan sak är att en partiell genomgång av räkenskaperna kan giva ett värdefullt utredningsmaterial i samband med pågående undersökningar inom vissa områden. Ett sådant område är t. ex.

reseplaneringen. För en fullständig utredning måste emellertid, såsom ett typfall av sakrevisionens verksamhet ådagalägges, även andra källor än räkenskaperna anlitas och undersökningen vidgas till att avse ändamålsenligheten av företagna tjänsteresor med hänsyn till angivna uppgifter. Det kan då visa sig att på grund av otillfredsställande registrering hos vederbörande myndighet sakligt sett omotiverade resor företagits. Vad angår upphandlingsgranskningen — vilken form av granskning enligt riksräkenskapsverkets berättelser till statsrevisorerna utövats av verket under senare år — vill det förefalla mest ändamålsenligt att — på sätt som sker inom sakrevisionen — större upphandlingar och avtal följas från början och att felaktigheter beivras omedelbart, sedan upphandlingen skett, varvid exempelvis uteblivna rabatter kunna erhållas i efterhand. Genom successiv registrering av avtalen uppnås dessutom den erfarenhetsmässigt betydelsefulla förmånen, att statsmyndigheterna hos revisionen ha tillgång till aktuella upplysningar i upphandlingsärenden.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser, att sakrevisionen bör vara helt självständig från den tekniska revisionen men att en sammanslagning av sakrevisionen med riksdagens revision eventuellt kunde ske. Riksdagens revisorer bör enligt länsstyrelsen inrikta sin revision på en fördjupad granskning av fundamentala spörsmål.

Statens sakrevision har även berört frågan om sakrevisionens befattning med organisatoriska frågor. Utredningen utgår ifrån att sakrevisionen inte bör ha någon närmare anknytning till sådana frågor och uttalar, att oavsett hur organisationsfrågorna i övrigt löses, bör rationaliseringsverksamheten i egentlig bemärkelse omhändervhas av ett enda organ. Häremot invänder ämbetsverket, att dess verksamhet i avsevärd utsträckning är att hänföra till rationaliseringsverksamhet, som omöjligt kan fylla sitt syfte om den förbigår rationaliseringsfrågor.

3. Statskontorets remissverksamhet

Utredningen

Statskontoret har enligt rationaliseringsutredningens uppfattning utfört ett värdefullt arbete som allmänt centralt remissorgan i frågor rörande statshushållningen. På grund av den omfattning som förvaltningen numera fått och den snabbhet med vilken förändringar inom densamma sker, har det, framhåller utredningen fortsättningsvis, efter hand blivit allt svårare att för ett enda organ med begränsad personaluppsättning ha önskvärd kännedom om alla de områden som den statliga förvaltningsapparaten omspannar. De förslag till förändringar eller utvidgningar av statsverksamheten som framkommer gäller vidare ofta projekt av sådan storleksordning och beskaffenhet att det för ett sakligt ställningstagande till desamma fordras såväl ingående kunskap på det speciella område förslaget gäller som överblick över det allmänna ekonomiska läget och de sannolika utvecklingstendenserna inom detta. Utredningen har därför gått in på frågan, vilken inrikt-

ning och omfattning remissverksamheten lämpligen bör ha i fortsättningen. Ställningstagandet till denna fråga är dessutom av betydelse för utformningen av den centrala ledningen av rationaliseringsverksamheten och därmed beslätad verksamhet.

Remisserna kan med hänsyn till sin beskaffenhet i stort sett uppdelas i tre olika grupper, nämligen dels expeditionscheferremisser, dels petitaremissor, dels ock remisser av förslag av organisatorisk eller allmänt ekonomisk karaktär, vilka framförts på annat sätt än i verkens anslagsäskanden, exempelvis genom kommittébetänkanden eller departementspromemorior.

I fråga om expeditionscheferremisserna anser utredningen, att statskontorets insatser som remissinstans varit och alltjämt är av stort värde. Beträffande de båda övriga grupperna av remisser är värdet däremot mera tveksamt. När det gäller petitaremisserna, som i huvudsak avser frågor om personalförstärkningar och övriga anslagsförstärkningar, torde, enligt utredningens mening, statskontoret med nuvarande organisation endast ha mycket begränsade förutsättningar att göra en sådan granskning av förslagen som kan leda till en ytterligare saklig belysning av desamma. Remisstiden för petitaframställningarna är vidare så kort, att några mera omfattande undersökningar hos myndigheterna inte hinnes med. Även beträffande större förslag av organisatorisk eller liknande art medger den begränsade personalen och den knappa tid som står till buds för granskningen, i regel inte någon mera ingående prövning från statskontorets sida. Utredningen framhåller vidare, att dessa förslag ofta är av sådan beskaffenhet, att det för ett bedömande fordras synnerligen ingående kännedom om de aktuella frågeställningarna eller ingående teknisk och organisatorisk sakkunskap av speciellt slag. Det kan givetvis inte förväntas, att sådan sakkunskap skall finnas representerad inom statskontoret i alla eller ens huvuddelen av de frågor som hänskjutes till ämbetsverket för yttrande. De yttranden som avges av statskontoret i dessa ärenden har därför ibland kommit att begränsas till ett uttalande om det inte med hänsyn till det statsfinansiella läget lämpligen bör få anstå med utgiften eller eljest till vissa allmänt hållna uttalanden, vilka inte är baserade på någon speciell förtrogenhet med de förhållanden som beröres av förslagen.

Enligt utredningens uppfattning har man i fråga om statskontorets uppgift som remissorgan att välja mellan två linjer. Enligt den ena bör statskontoret fullgöra rollen som allmänt centralt remissorgan. Enligt den andra bör statskontorets remissverksamhet i huvudsak begränsas till de områden där ämbetsverket på grund av sitt hittillsvarande arbete har speciella förutsättningar att göra en värdefull insats, nämligen i frågor som är av förvaltningsmässig eller budgetteknisk karaktär.

Väljer man den första vägen krävs uppenbarligen en väsentlig utvidgning av statskontorets personal. Bl. a. måste då till verket knytas ett betydande antal experter på det ekonomiska och organisatoriska området. En lösning enligt denna linje förefaller emellertid av flera skäl olämplig. Utredningen

ifrågasätter här, om det är lämpligt eller ens möjligt att på ett enda ämbetsverk lägga vad som i praktiken skulle bli uppgiften att under Kungl. Maj:t fungera som en förberedande och rådgivande instans beträffande alla sidor av den statliga förvaltningen.

Enligt utredningens uppfattning bör statskontorets remissverksamhet i stället fortsättningsvis avse en granskning av framlagda förslag ur förvaltningsmässiga eller budgettekniska synpunkter. Statskontorets remissverksamhet skulle således liksom hittills avse den stora grupp av ärenden som under beteckningen expeditionschefsremisser omfattar ärenden rörande tillämpningen av gällande avlöningsbestämmelser, ärenden rörande statsbidrag, ärenden av budgetteknisk karaktär, donations- och restitutionsärenden m. m. Petitaärenden och betänkanden i organisatoriska frågor o. dyl. skulle däremot remitteras till ämbetsverket i avsevärt mindre omfattning än vad nu sker och främst i sådana fall, då en granskning av förslagen ur förvaltningsmässiga eller budgettekniska synpunkter anses påkallad.

Den principiella ståndpunkt som *reservanten* intagit beträffande den allmänna remissverksamhetens omfattning och inriktning har redovisats i det föregående i anslutning till redogörelsen för det centrala rationaliseringsorganet. Härtill torde få hänvisas.

Yttranden

Utredningens uttalanden angående värdet av statskontorets remissverksamhet och förslag om en kraftig begränsning av petita- och utredningsremisserna tillstyrkes eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Sålunda finner *arbetsmarknadsstyrelsen* förslaget välgrundat. *Domänstyrelsen* fastslår, att det till statskontoret stundom hänvisas frågor, som ämbetsverket inte rimligen kan underkasta den allsidiga bedömning som läget kräver. *Överståthållarämbetet* anser, att begränsningen av remissverksamheten även bör gälla andra myndigheter än statskontoret.

Atskilliga remissinstanser ställer dock sig tveksamma eller negativa. *Överbefälhavaren* och *försvarets förvaltningsdirektion* gör inget särskilt uttalande, men finner reservantens synpunkter beaktansvärda. *Försvarets civilförvaltning* betonar, att statskontoret efter hand fått alltför ringa direktkontakt med myndigheterna och delar reservantens ståndpunkt. Detta gör också i stort sett *generalpoststyrelsen*, som anser det vara betänkligt med en alltför kraftigt nedskuren remissverksamhet. Denna bör dock grundas på fackkunskaper, vilka kan finnas hos rationaliseringsorganet. Även *riksräkenskapsverket* och *statens sakrevision* samt *en reservant inom statskontoret* delar reservantens uppfattning. *Statens organisationsnämnd* finner utredningens synpunkter beaktansvärda, men anser dock, att de innefattar en viss underskattning av värdet av ett centralt remissorgan för allmän återhållsamhet i statshushållningen. Det är också enligt nämnden betydelsefullt, att ekonomiska konsekvenser på lång sikt av nya förslag blir utredda. *Marinförvaltningen* finner ytterligare överväganden vara erforderliga. *Länsstyrel-*

sen i Stockholms län förordar ny utredning i den i reservationen föreslagna riktningen. Länsstyrelsen i Kronobergs län anser att, om inte det förslag som avgavs av 1949 års rationaliseringsutredning genomföres, en lösning bör sökas i enlighet med reservationen. Länsstyrelsen i Älvsborgs län finner remissverksamheten vara betydelsefull både i vad avser expeditionscheferremisser och övriga remisser. Organet bör emellertid ha kapacitet att avlåta remissvar av god kvalitet. Länsstyrelsen ger för sin del förord åt reservantens förslag. Statstjänstemännens riksförbund anser det vara viktigt, att remissverksamheten inte förlorar kontakten med den levande förvaltningen. Remissverksamheten kan begränsas men är dock värdefull. Förbundet stöder därför reservantens uppfattning.

En mycket avvisande hållning till utredningsförslaget intager statskontoret. Ämbetsverket anför bl. a. följande.

Såvitt statskontoret kunnat finna, ha de ärenden, som enligt utredningens mening icke längre skulle remitteras till ämbetsverket, ej ifrågasatts skola tillföras annat organ. Det bör härvid beaktas, att statskontoret i sin ämbetsbefattning av ålder ansett sig ha att fullgöra uppgifter icke blott som ett rationaliseringsverk i vidsträckt bemärkelse utan jämväl och ej minst som ett besparingsorgan. Med de funktioner ämbetsverket i fortsättningen ansetts böra ha, skulle icke något som helst utrymme finnas för en besparingsfrämjande verksamhet. I ett läge, då allvarliga ansträngningar påkallas för en begränsning av statsverkets utgifter, är det ägnat att förvåna, att förslag framföres om reduktion av just det organ inom statsförvaltningen, som främst torde ha att företräda besparingssynpunkter.

Enligt statskontorets mening vänta — bortsett från de av politiska överväganden beroende statsutgifterna och de av särskilt tillkallade besparingsutredningar redovisade möjligheterna till besparingar å statsbudgeten — viktiga uppgifter ett besparingsorgan. Med den omfattning, som statsverksamheten numera fått, och med den betydelse statsutgifterna ha för samhällsekonomin torde ett dylikt organ vara av utomordentligt värde. För att rätt kunna fylla sin uppgift erfordras, att besparingsorganet genom granskning av petitaframställningar och betänkanden m. m. gives tillfälle att förlöpande följa budgetarbetet. Då det är av vikt, att besparingsorganet erhåller en så vid överblick över statsförvaltningen som möjligt bör remissverksamheten ej ha för liten omfattning. Vid den nu berörda granskningen faller sig naturligt att tillgodose även rationaliseringssträvandena.

Vad angår petitaremisserna konstaterar utredningen, att statskontoret med nuvarande organisation har mycket begränsade möjligheter att vid sin remissbehandling underkasta förslagen sådan granskning, som kan leda till ytterligare saklig belysning av desamma. Statskontoret vill i anledning härav uttala, att de olika myndigheternas framställningar självfallet böra givas en sådan utformning innehållsmässigt, att någon ytterligare saklig belysning ej skall vara nödvändig. Dessvärre är så ofta icke fallet vilket nödvändiggör, att statskontoret tillför remitterade ärenden ytterligare utredningsmaterial. Statskontoret tror sig kunna utgå från att — om så ej skett — kompletteringarna regelmässigt måst införskaffas vid den departementala behandlingen. Statskontoret har dock i vart fall icke fattat som sin väsentliga uppgift att bidra till diskussionen med sådant material. Där emot torde ämbetsverket med sina från statsförvaltningen förvärvade erfarenheter, förenade med besparingssträvanden kunna föra fram andra synpunkter än dem som fackmyndigheter i regel anlagt och främst ha att an-

lägga. Att statskontoret på detta sätt angriper problemen från delvis andra utgångspunkter än fackmyndigheten, och därvid söker eftersträva en bedömning av likartade frågor efter enhetliga grunder torde vara av värde för de olika departementen och i synnerhet finansdepartementet. Överhuvud synes utredningen ha haft en överdriven uppfattning om nödvändigheten av speciella fackkunskaper vid granskningen av de administrativa ärenden, om vilka här är fråga. Statskontoret skulle i detta sammanhang vilja komplettera bilden genom att peka på utvecklingen inom de större centrala fackmyndigheterna. Där har man i senare tid funnit nödvändigt skapa administrativa avdelningar, som komplement till avdelningar med uteslutande eller huvudsakligen fackmässigt skolade tjänstemän. På samma sätt borde statskontoret finna sin plats i statsförvaltningen som ett dess administrativa organ.

Rationaliseringsutredningen framhåller vidare, att ett ställningstagande i sak till de anslagsäskanden, vilka ha en större ekonomisk räckvidd, i många fall egentligen förutsätter en sådan bedömning av förslagets konsekvenser ur allmänt ekonomiska och konjunkturpolitiska synpunkter, som statskontoret i sin nuvarande organisation icke är rustat att utföra. Även detta uttalande ger enligt statskontorets mening uttryck för en felsyn, då det gäller statskontorets uppgifter som centralt remissorgan. Om statskontoret rätt fattat sin uppgift, har avsikten med remitterandet av olika ärenden till ämbetsverket icke varit den att få till stånd en sådan bedömning. Denna bedömning har haft och måste alltid ha sitt centrum i finansdepartementet, där chefen för departementet i samband med budgetbehandlingen har att taga ställning till hithörande frågor. Statskontoret kan däremot i sina remissvar exempelvis påvisa de konsekvenser ett genomförande av ett visst förslag skulle kunna få för andra förvaltningsområden. Detta ställningstagande är något helt annat än en konjunkturpolitisk bedömning. Vidare bör ihågkommas, att myndigheternas anslagsäskanden i realiteten utgöres av ett antal yrkanden, vart och ett framfört under en särskild punkt, berörande endast en enda fråga, t. ex. förstärkning av en byrå med ytterligare en tjänsteman. Ingen torde rimligen kunna göra gällande, att det går att bedöma det enskilda yrkandet utifrån allmänt ekonomiska och konjunkturpolitiska synpunkter.

Statens lönenämnd kan inte dela utredningens uttalande att expeditionschefsremisser i lönefrågor bäst lämpar sig för statskontoret. Lönenämnden kan inte vara ett mindre lämpligt organ, då löneförfattningarna oftast är tillkomna som ett förhandlingsresultat. Liknande synpunkter anföres av *Tjänstemännens centralorganisation*.

IV. Besparingsutredningens synpunkter på den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten jämte yttranden

Utredningen

Besparingsutredningen framhåller, vilket även ¹rationaliseringsutredningen gjort, att det inte är realistiskt att räkna med att några mera betydande rationaliseringsvinster skulle kunna göras på kort sikt inom statsverksamheten. Sedan början av 1940-talet har dock ett systematiskt rationaliserings-

¹ SOU 1959: 22, kap. VI. Ej refererat i det föregående.

arbete pågått och detta har givit ett gott resultat. Även om den omedelbara besparingen av flera skäl måste bli av begränsad statsfinansiell betydelse, bör därför den fortlöpande rationaliseringsverksamheten ägnas all möjlig uppmärksamhet.

Besparingsutredningen anger företrädesvis två omständigheter beträffande statsförvaltningens arbetsförhållanden, som enligt utredningen är väsentliga att hålla i minne vid bedömningen av rationaliseringsinsatsen. Inom statsförvaltningen saknas det ekonomiska incitament som är en väsentlig faktor vid affärsmässig verksamhet och vidare är formerna för statsverksamheten och innehållet i densamma ytterst angivna av regering och riksdag. Sistnämnda förhållande medför ofta en långt driven detaljreglering av myndigheternas organisation och arbetsformer. Därtill kommer att avsteg från givna bestämmelser kan medföra ansvar för tjänstefel och — i vissa fall — även personligt betalningsansvar.

Besparingsutredningen upptager därefter frågan om statsmakterna och rationaliseringen till behandling och anför därvid vissa synpunkter på *utformningen av författningar m. m.*

De bestämmelser som myndigheterna skall tillämpa blir ofta komplicerade och förfarandet blir tungt. I vissa fall kan detta bero på att vikten främst lagts vid att nå en hög grad av rättssäkerhet för den enskilde. I andra fall har man velat eftersträva vissa besparingar t. ex. genom att fastställa en noggrant graderad skala för en form av ersättningar eller förse huvudregeln med en serie undantag i stället för att acceptera ett enhetligt belopp eller en mera generell regel även om detta skulle medföra någon merkostnad och en mera schabloniserad tillämpning. Självfallet skall de olika författningarna utformas främst med hänsyn till att de skall leda till den åsyftade effekten, varför kravet på enkelhet i handläggningen framstår som sekundärt. Utredningen framhåller emellertid, att varje komplicering av förfarandet fördyrar detta och att det därför är nödvändigt att alltid väga de med ett mera invecklat förfarande förenade fördelarna mot det därav åtföljande merarbetet och att — om det senare tenderar att bli av nämnvärd omfattning — pröva andra lösningar.

Utredningen behandlar härefter *delegeringsfrågan*s betydelse ur rationaliseringssynpunkt och framhåller härutinnan, att den för ett visst ärende erforderliga arbetsinsatsen i flertalet fall torde grovt taget vara lika stor i varje instans vare sig denna har att yttra sig eller fatta beslut i ärendet. Stundom torde t. o. m. arbetet öka när vederbörande endast har att yttra sig och nödgas mer eller mindre omständligt redovisa sin utredning och sin därpå grundade uppfattning till nästa instans. En delegering medför sålunda ofta en dubbel effekt i form av minskat arbete för båda de berörda instanserna. Därjämte blir i allmänhet ärendet avgjort snabbare.

Vid en prövning av delegeringsmöjligheterna för en ärendegrupp framkommer stundom, understryker utredningen, en av sakskäl inte motive-rad tveksamhet, som kan hänföras till sådana faktorer som underskattning

av lägre instansers omdöme och förmåga, överdrivna farhågor för oenhetlighet i praxis, traditionella hänsyn och slentrian. För att undgå att arbetsbördan utan tvingande skäl ökas måste särskild vikt läggas vid att delegeringsfrågan får en omsorgsfull och realistisk prövning varje gång den blir aktuell i författningssammanhang. Väsentliga framsteg har gjorts på senare år i fråga om delegering av ärenden, som tidigare avgjorts av Kungl. Maj:t eller central myndighet, men åtskilligt torde enligt utredningen återstå att göra. Ständig vaksamhet bör därför iakttagas i nu berört hänseende.

Utredningen framhåller också verksstadgans föreskrift om verkschefernas skyldighet att tillse, att ärenden inte handlägges av överkvalificerad personal. Frågan i vilken omfattning nämnda föreskrift blivit beaktad kan inte besvaras utan en mera ingående undersökning vid varje myndighet av i vilken omfattning möjligheterna till *intern delegation* utnyttjats. Utredningen utgår dock från att åtskilligt återstår. Det är nämligen förklarligt, om myndigheterna visar en viss återhållsamhet med tanke på det hårda ansvar som även vid en enbart formell felaktighet i handläggningen av ett ärende kan komma att åvila en tjänsteman. Särskilt påtagliga är de ekonomiska risker som ligger i det redogöraransvar som kan göras gällande om en utbetalning skett i strid mot en författning eller av misstag. Utredningen understryker angelägenheten av att nuvarande ordning för utkrävande av statstjänstemännens ansvar snarast blir föremål för omprövning.

Vad angår myndigheternas *interna rationaliseringsverksamhet* erinrar utredningen om att verkscheferna jämlikt allmänna verksstadgan har skyldighet att vaka över att den underställda verksamheten bedrivs på ett rationellt sätt. Härvid förutsättes de få medverkan från bl. a. samarbetsorganisationen vid myndigheten och organisationsföredragandena.

I anslutning härtill framhåller utredningen, att myndigheternas inställning till rationaliseringsproblemen och deras egna insatser är av väsentlig betydelse för möjligheterna att genomföra och vidmakthålla en tillfredsställande allmän grad av rationalitet och ekonomi inom statsförvaltningen. En förutsättning för att myndigheternas egen medverkan i rationaliseringsarbetet skall bli av önskvärd betydelse är emellertid, att myndigheterna får de nödvändiga resurserna.

Det torde vara en spridd uppfattning, anför utredningen vidare, att systemet med *organisationsföredragande* allmänt sett inte infriat förhoppningarna. Detta torde bero på flera omständigheter, bl. a. på att uppdraget som organisationsföredragande normalt skall skötas vid sidan av den egentliga tjänsten utan särskild ersättning. Man synes då knappast kunna påräkna att få de lämpligaste krafterna till förfogande och heller inte att de anlita-de alltid skall visa sig benägna att framföra förslag som kan väntas möta motstånd och kritik inom verket.

Utredningen förordar därför en omprövning av organisationsföredragandenas ställning och villkor i syfte att göra institutionen effektivare. Bl. a. bör övervägas att begränsa tiden för uppdraget till viss period. Organisa-

tionsföredragande bör vidare tillerkännas skäligt arvode. Utredningen föreslår också, att organisationsföredragandenas insatser i form av förslag till åtgärder och myndigheternas bedömning därav redovisas. Detta bör lämpligen göras i varje myndighets anslagsäskanden i form av en redogörelse för resultatet av rationaliseringsverksamheten under det gångna budgetåret.

Utredningen kommer här efter in på frågan om *möjligheterna att genomföra personalindragningar* och anför därvid i huvudsak följande.

Om fast personal beröres av en reduktion i samband med en rationaliseringsåtgärd, kan möjligheterna att genomföra densamma utan att avvakta vissa berörda befattningshavares befordran eller pensionering i realiteten bli bestämmande för om rationaliseringsprojektet överhuvudtaget framföres eller inte. Myndigheternas möjligheter att avveckla ett överskott av mera fast anställd personal bör förbättras. Ett sådant personalöverskott på en punkt inom statsförvaltningen bör i första hand avvecklas genom omplaceringar. Sådana bör underlättas genom bestämmelser, varigenom övertalig personal dels tillförsäkras företräde vid besättande av ledigblivna tjänster och dels bibehålles vid sina förmåner även vid placering på lägre befattning än förut.

För en rationell organisation hos myndigheterna erfordras även att uppgifter som kräver speciella kunskaper och särskild erfarenhet samlas till enheter av lämplig storlek. Genom en *koncentration av personaladministrativa och kamerala rutinärenden* borde också kunna ernås en begränsning av antalet fall, då ärenden av detta slag åberopas som skäl för höjd lönegradsplacering eller personalförstärkning. Man bör enligt utredningen eftersträva så stora enheter, att där kan tillfullo utnyttjas kvalificerad och rutinerad personal utrustad med moderna kontorshjälpmedel, även om enheterna då blir serviceorgan för flera myndigheter. Anslutning till en sådan serviceenhet kan inte anses inverka på myndigheternas självständighet i sakligt eller personalpolitiskt hänseende. Nu berörda frågor bör upptagas till prövning i lämpligt sammanhang.

Utredningen kommer även in på möjligheterna att befrämja enskildas insatser i rationaliseringsarbetet. Även om resultat av väsentlig ekonomisk betydelse inte torde vara att påräkna som en följd av enskilda befattningshavares förslag, måste det ändå anses vara ett viktigt led i rationaliseringsarbetet, att de anställda i möjligaste mån intresseras för att medverka. Därför bör *belöningsnormerna* höjas. Utredningen ifrågasätter om en av organisationsnämnden förordad maximering av en belöning till högst omkring 20 procent av första årets nettobesparing är tillfredsställande. En viktig sak är att belöningsförfarandet görs enklare och snabbare.

Vad slutligen gäller de särskilda rationaliseringsorganen har, som inledningsvis nämnts, besparingsutredningen inte ansett sig böra gå närmare in på dessa frågor. Utredningen har dock framhållit i huvudsak följande.

Den av organisationsnämnden och sakrevisionen bedrivna verksamheten har lett till beaktansvärda resultat. En väsentlig förstärkning av dessa organs kapacitet är dock enligt utredningen påkallad. I högre grad än hittills bör kapaciteten inriktas på ekonomiskt sett betydande avsnitt av förvaltningen. Utredningen understryker särskilt vikten av att rationaliseringsorganen uppmärksammar de författningar m. m. som berör de delar av statsverksamheten som blir föremål för rationaliseringsundersökning. Organen bör ta initiativ till omprövning, i den mån så anses påkallat med hänsyn till ändrade förhållanden eller för att få en förenkling eller besparing till stånd. I anslutning härtill framhåller utredningen, att förhandenvaron av de speciella rationaliseringsorganen hos bl. a. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och affärsverken inte bör hindra, att organisationsnämnden och sakrevisionen företar undersökningar på dessa områden.

När det gäller rekryteringen av personal till de två nu berörda rationaliseringsorganen, bedömer utredningen det som väsentligt, att avlöningsförmånerna för de kvalificerade tjänsterna avväges så att en förstklassig rekrytering säkerställs. För att det skall vara möjligt för dessa organ att förvärva dugliga krafter bör t. ex. en tjänsteman hos en myndighet kunna med bibehållande av sin tjänst och — i förekommande fall — befordringstur tills vidare eller för viss tid knytas till något av rationaliseringsorganen. En systematiskt genomförd personalcirkulation mellan rationaliseringsorganen och förvaltningen i övrigt anser utredningen vara en effektiv väg att förstärka den senares rationaliseringskapacitet och att hos myndigheterna främja ett aktivt intresse för rationaliseringsarbetet.

Yttranden

Besparingsutredningens synpunkter och förslag rörande rationaliseringsverksamheten har i allmänhet tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Beträffande de olika förslagen har bl. a. framkommit följande.

Utredningens principiella synpunkter på rationaliseringsverksamheten har i huvudsak lämnats utan erinran. Det ekonomiska incitamentets betydelse för effektiviteten inom statsförvaltningen ifrågasättes dock av *Statstjänstemännens riksförbund*. I detta sammanhang understryker även *Sveriges akademikers centralorganisation* svårigheterna att jämföra statlig verksamhet med annan verksamhet.

Vikten av att man vid utformningen av författningar även beaktar de administrativa synpunkterna understrykes bl. a. av *riksförsäkringsanstalten*, som framhåller, att dess erfarenheter bestyrker, att om s. k. millimetterrättvisa skall ernås, förfarandet i regel blir tungt och kostnadskrävande. Enligt anstalten är det angeläget, att kravet på enkelhet och effektivitet i förvaltningen i möjligaste mån beaktas redan innan en förmån införes och att expertis i fråga om förvaltningens organisation anlitas på så tidigt stadium som möjligt. Liknande synpunkter anföres av *socialförsäkringens administrationsnämnd*, som anser det betydelsefullt, att stats-

makterna alltid vid fattandet av beslut i materiella frågor till sitt förfogande har tillförlitlig utredning angående de administrativa konsekvenserna av beslutets utformning. Enligt nämndens mening är det också ur kostnadssynpunkt betydelsefullt att täta ändringar av de materiella bestämmelserna undvikas. Enligt *försvarets civilförvaltning* bör de höga krav på rättvisa i ekonomiskt avseende olika personalkategorier emellan som f. n. ges framträdande plats vid utformningen av författningar kunna i någon mån nedsättas till förmån för ett enkelt administrativt förfarande. Under inga omständigheter får dock rättssäkerheten för den enskilde äventyras.

För en ökad *d e l e g e r i n g* av beslutanderätten till de centrala myndigheterna uttalar sig bl. a. *telestyrelsen* och *järnvägsstyrelsen*, vilka båda erinrar om affärsverkens speciella ställning härvidlag. *Länsstyrelsen i Örebro län* förordar ytterligare decentralisering till lokala myndigheter. *Byggnadsstyrelsen* och *lantmäteristyrelsen* betonar vikten av en begränsning av remisser mellan olika statsmyndigheter. Sådana remisser bör i många fall enligt *lantmäteristyrelsen* kunna ersättas med telefonförfrågningar eller andra underhandskontakter.

Organisationsföredragandenas ställning och villkor beröres av flera remissorgan. *Statens organisationsnämnd* anser liksom utredningen, att dessa befattningshavare bör beredas ökad möjlighet att ägna sig åt rationaliseringsfrågor samt att de bör erhålla ett särskilt arvode. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* menar, att organisationsföredraganden bör befrias från sina ordinarie tjänstgöringsuppgifter under tid då han är sysselsatt med rationaliseringsfrågor. Även *domänstyrelsen* finner, att man torde kunna överväga en förstärkning av organisationsföredragandens ställning såsom en för verket gemensam instans, när det gäller den administrativa rationaliseringen. *Medicinalstyrelsen* finner det orealistiskt att räkna med en ökad insats av dessa föredragande så länge de skall sköta sina uppgifter vid sidan om sitt övriga arbete utan ersättning.

Andra remissinstanser ställer sig tveksamma till värdet av systemet med organisationsföredragande. *Överstyrelsen för yrkesutbildning* menar sålunda, att en organisationsföredragande sällan torde kunna få den ställning att han kan komma att göra insatser av den natur utredningen tänkt sig. Även *länsstyrelsen i Älvsborgs län* ifrågasätter värdet av särskilt förordnade organisationsföredragande, åtminstone i vad gäller länsstyrelserna. Organisationsföredragning bör i stället åligga varje arbetsledare å länsstyrelsens olika sektioner. Det bör enligt länsstyrelsen falla sig naturligare för den enskilde tjänstemannen att hänvända sig till sin närmaste förman med förslag till förbättringar av arbetsmetoder än till en organisationsföredragande. Tanken att organisationsföredraganden skulle tillerkännas särskilt arvode synes *byggnadsstyrelsen* diskutabelt ur principiell synpunkt, ehuru styrelsen inte framför någon erinran häremot. Ett arvode skulle nämligen enligt styrelsen kunna vara ägnat att framkalla den allmänna uppfattningen inom verket, att endast organisationsföredraganden — »som har betalt för saken» — behövde bekymra sig om rationaliseringen.

I fråga om möjligheterna att avveckla övertalig personal framhåller *statens organisationsnämnd*, att i de fall större och hastigt inträdande personalminskning kan bli följderna av rationaliseringsverksamhet särskilda åtgärder bör vidtagas i god tid, avpassade efter förhållandena i det enskilda fallet. Att införa generella regler gällande hela den civila statsförvaltningen torde enligt nämnden inte vara påkallat. Betydelsen av att myndigheterna ges ökade möjligheter att avveckla uppkommande personalöverskott vid rationaliseringsåtgärder på ett ur såväl ekonomiska som personalpolitiska synpunkter godtagbart sätt, understrykes av *telestyrelsen* mot bakgrunden av automatiseringen av telefondriften. *Järnvägsstyrelsen* erinrar i detta sammanhang om föreskrifterna i statens allmänna avlöningsreglemente rörande tjänstemans förflyttningsskyldighet. *Medicinalstyrelsen* påpekar, att i vissa fall en rationalisering mött hinder på grund av svårighet att omplacera akademiskt utbildad arbetskraft med relativt långvarig anställning i statens tjänst. *Domänstyrelsen* ställer sig tveksam till utredningens förslag att indragen personal automatiskt skulle erhålla förtur framför i övrigt lika lämpade sökande vid tjänstetillsättningar.

Utredningens synpunkter på möjligheterna att koncentrera personaladministrativa och kamerala rutinärenden understrykes bl. a. av *statens sakrevision*, som även framhåller, att dylika åtgärder i vissa fall redan vidtagits eller planlagts, samt *Kooperativa förbundet*. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller dock, att åtgärderna endast kan genomföras i begränsad utsträckning med nuvarande redogöraransvar. Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* bör det övervägas att överflytta arbetsuppgifter av kameral natur till länsstyrelserna från övriga statliga länsorgan. *Socialstyrelsen* ställer sig däremot tveksam till den föreslagna koncentrationen av vissa ärendegrupper, som enligt styrelsens mening skulle kunna på ett olyckligt sätt begränsa myndigheternas handlingsfrihet.

En höjning av belöningsnormerna vid förslagsverksamheten förordas bl. a. av *Statstjänstemännens riksförbund*, *Landsorganisationen i Sverige* och *Skogsvårdsstyrelsernas förbund*. *Statens organisationsnämnd* hänvisar i detta sammanhang till en av nämnden till Kungl. Maj:t gjord framställning i ämnet.

Betydelsen av en förstärkning av de centrala rationaliseringsorganen betonas bl. a. av *statens organisationsnämnd* och *länsstyrelsen i Malmöhus län*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller, att rationaliseringsorganen i större utsträckning än hittills bör ägna sig åt förvaltningsverksamhetens organisation i stort och undersöka olika verksamhetsgrenars behövlighet och inriktning i stället för att som nu huvudsakligen utgå från existerande förvaltningsuppgifter och söka förbättra rutinen och genomföra »kontorsrationalisering».

V. Departementschefen

Allmänna riktlinjer för rationaliserings- och revisionsverksamheten

Frågorna kring den statliga rationaliseringsverksamheten har uppmärksamrats i ett flertal olika sammanhang. Sålunda har riksdagen vid åtskilliga tillfällen under senare år haft att ta ställning till motionsvis väckta förslag på ifrågavarande område. Riksdagen har också framhållit önskvärdheten av att rationaliseringsfrågorna upptages till förnyad prövning. Utredningar på området har verkställts av bl. a. 1949 års rationaliseringsutredning och nu senast av 1956 års rationaliseringsutredning och 1958 års besparingsutredning.

De förslag 1949 års rationaliseringsutredning framställde innebar främst en sammanslagning av statskontoret, sakrevisionen och organisationsnämnden. Vid remissbehandlingen mötte utredningsförslaget motstånd. Kungl. Maj:t var inte för det dåvarande beredd att förorda ett genomförande av detsamma. Utvecklingen finge visa, om mera genomgripande organisatoriska åtgärder påkallades. Däremot förverkligades utredningens förslag om att inrätta organisationsföredragande vid de statliga myndigheterna.

Såväl 1949 års utredning som 1956 års rationaliseringsutredning har definierat rationaliseringsverksamheten inom statsförvaltningen såsom ett planmässigt vidtagande av åtgärder, som kan medverka till att den statliga verksamheten kan utövas enklare, snabbare och mera ekonomiskt än förut utan att säkerheten eftersättes. Ansvaret för rationaliseringsarbetet bör helt naturligt i första hand åvila varje särskild myndighet, varje särskild enhet inom statsförvaltningen. Allmänna verksstadgan ålägger också varje myndighet och verkschef detta. Rationaliseringsarbetet ingår alltså som ett normalt led i varje sektor av den löpande förvaltningsverksamheten och utgör något som det ankommer på varje befattningshavare att söka främja, såvitt det gäller hans eget arbetsområde.

Det löpande rationaliseringsarbetet inom varje förvaltningsenhet räcker emellertid inte till för att man skall uppnå en effektivt arbetande statsförvaltning. Därför erfordras vissa speciella organ med uppgift att centralt verka för rationaliseringar och därmed besparingar inom hela den statliga sektorn. Dessa organ är i första hand de som har att effektivisera statsförvaltningen genom en planmässig översyn av myndigheternas organisation, rationaliseringsorganen i inskränkt bemärkelse. Vid sidan härav finns organ som utövar kontroll över hur statliga myndigheter och inrättningar fullgör sina uppgifter på det ekonomiska området — revisionsorganen. Den granskning som dessa organ bedriver innefattar både en rent siffermässig kontroll av medelsförvaltningen och en prövning av ändamålsenligheten av vidtagna dispositioner. Slutligen må nämnas den konstitutionellt förutsatta remissverksamheten inom statsförvaltningen, som syftar till att varje

ärendet blir allsidigt prövat ur förvaltningsmässiga, organisatoriska och ekonomiska synpunkter och därigenom kan sägas vara rationaliseringsverksamhet i vid bemärkelse.

De organ inom statsförvaltningen som har till uppgift att centralt svara för rationaliserings-, revisions- och allmän remissverksamhet är i främsta rummet statens organisationsnämnd, riksräkenskapsverket och statens sakrevision samt statskontoret. Det är frågorna om arbetsmetoderna för dessa verksamheter och den lämpliga organisationen av de nämnda centrala organen som 1956 års rationaliseringsutredning huvudsakligen behandlat. Även besparingsutredningen har i sitt betänkande behandlat rationaliseringsfrågorna och därvid närmast anlagt vissa allmänna synpunkter i fråga om en rationaliseringsbefrämjande politik. Man kan därför säga, att rationaliseringsutredningen och besparingsutredningen kompletterat varandra.

Inom 1956 års rationaliseringsutredning har flera olika uppfattningar framkommit beträffande såväl rationaliserings-, revisions- och remissverksamhetens materiella innehåll som dess organisation. Även remissinstansernas reaktion är härvidlag splittrad. De åsiktsskillnader som framkommit bottnar främst i olika värderingar av dels den kamerala revisionsverksamheten, dels den centrala remissverksamheten. Vad sålunda förekommit ger enligt min mening belägg för nödvändigheten av ett fastläggande från statsmakternas sida av såväl rationaliseringsverksamhetens innehåll och omfattning som dess organisation.

Jag vill i detta sammanhang framhålla, att resultatet av en rationaliseringsverksamhet i allmänhet inte kan mätas i form av synliga besparingar. Det kommer sålunda snarare till uttryck i en bromsad kostnadsökning än i nominella anslagsminskningar. Detta förhållande får emellertid inte tagas till intäkt för en nedvärdering av verksamhetens betydelse. Tvärtom visar resultaten av den hittillsvarande centrala rationaliseringsverksamheten, att denna varit av stort värde, då det gällt att öka förvaltningsapparatusens effektivitet. Jag vill med det sagda understryka vikten av att de statliga rationaliseringsorganen ges möjligheter till att hålla sina arbetsinsatser på en hög och aktiv nivå. Det är mot denna bakgrund som jag i det följande kommer att utforma mina förslag.

Jag övergår härnäst till att närmare behandla utredningsförslagen och upptar först till prövning de synpunkter och förslag som besparingsutredningen haft på rationaliseringsverksamheten — synpunkter vilka i allt väsentligt delats av remissinstanserna.

Besparingsutredningen har till en början gått in på frågan om utformningen av författningar. Utredningen har härvid framhållit, att utformningen bör ske med sikte på att uppnå en enkel och smidig handläggning av de förvaltningsärenden författningarna avser att reglera. Jag delar helt utredningens mening, men förutsätter, att rättssäkerhetskraven tillmätas största betydelse. Utredningens förslag i här angivna delar torde i första hand böra

beaktas inom statsdepartementen. Jag vill i detta sammanhang särskilt understryka vikten av att rationaliseringsorganen får möjlighet att granska viktigare författningsförslag. Förslag till erforderliga författningar bör därför utarbetas i samband med varje reformförslag inom förvaltningen och rationaliseringsorganen bör självfallet, då de får en utredning innehållande författningsförslag på remiss, noggrant undersöka de administrativa konsekvenserna av förslagens genomförande och vid behov föreslå förenklingar.

Vidare har utredningen gått in på delegeringsspörsmålets betydelse ur rationaliseringssynpunkt. Utredningen, som erinrar om att åtskilliga ärenden handlägges i flera instanser, antager, att arbetsinsatsen grovt räknat är lika stor i varje instans vare sig denna har att yttra sig eller fatta beslut i ärendet. En delegering av beslutanderätten skulle ge ett minskat totalt arbete och en snabbare behandling. Lika med utredningen finner jag det vara angeläget, att delegeringsfrågan får en omsorgsfull och realistisk behandling varje gång den blir aktuell i författningssammanhang eller annorledes. Bl. a. med hänsyn till den intensifierade sakrevisionella verksamhet som jag i det följande ämnar förorda synes man framdeles kunna gå något längre mot delegering än som hittills ansetts möjligt. Jag kan även instämma i utredningens rekommendationer angående ökad intern delegation inom myndigheterna, varigenom man undviker att utnyttja överkvalificerad personal. Jag förutsätter, att såväl de enskilda myndigheterna som de centrala rationaliseringsorganen ägnar frågan all uppmärksamhet. I detta sammanhang vill jag erinra om att statsmakterna som ett led i denna politik beslutat genomföra kompetensutredningens förslag om att inrätta kanslisttjänster.

Jag kan även ansluta mig till besparingsutredningens uppfattning, att myndigheternas möjligheter att avveckla ett överskott av mera fast anställd personal bör ägnas all uppmärksamhet. I likhet med statens organisationsnämnd finner jag det dock vara opåkallat att införa några för statsförvaltningen generella regler angående sättet för personalavveckling vid rationaliseringsåtgärder. Förslag till personalindragningar skall enligt nuvarande ordning normalt anmälas för Kungl. Maj:t i samband med verkens årliga anslagsäskanden. Statsmakterna torde därvid få pröva frågorna i varje särskilt fall.

Samråd i personalavvecklingsfrågor bör ske mellan vederbörande myndighet och det centrala rationaliseringsorganet och arbetsmarknadsstyrelsen såsom ett led i rationaliseringsarbetet. Ett fullständigt rationaliseringsförslag bör därför innefatta anvisning på hur detsamma praktiskt skall genomföras och däribland redovisa hur en eventuell personalavvecklingsfråga skall lösas. Under inga förhållanden får redovisningen inför Kungl. Maj:t av ett besparingsförslag uppskjutas av den anledningen att det medför vissa personalproblem. Å andra sidan måste alla åtgärder vidtagas från statsmakternas sida för placering av friställd arbetskraft.

En väg till rationalisering inom förvaltningsapparaten som besparingsutredningen också anvisat är en koncentration av kamerala och personaladministrativa ärenden till serviceorgan gemensamma för flera myndigheter.

Jag är helt ense med utredningen på denna punkt. Jag anser att de framsteg som nu görs på det kontorstekniska området — det torde här räcka med att erinra om den elektroniska databehandlingen — skall utnyttjas för sådana sammanslagningar.

Vad besparingsutredningen anfört i fråga om organisationsföredragandenas ställning och belöningsnormerna inom statsförvaltningen kommer jag att uppta till behandling i samband med organisationsfrågorna.

Härefter övergår jag till att behandla de förslag som 1956 års rationaliseringsutredning framställt beträffande den centrala rationaliserings-, revisions- och remissverksamhetens uppgifter och arbetsmetoder.

Utredningen har funnit uppenbart, att det bör finnas ett centralt organ för egentlig rationaliseringsverksamhet. Detta organ bör ha ett arbetsområde som i stort sett motsvarar statens organisationsnämnds nuvarande. Jag delar denna uppfattning. Verksamhetsområdet bör således i princip omfatta hela den militära och civila statsverksamheten inklusive statens affärsdrivande verk. En annan sak är, att det inom många områden, t. ex. affärsverken, även i fortsättningen bör finnas speciella rationaliseringsenheter, varför det centrala organets uppgifter i praktiken kan inskränkas högst betydligt på dessa områden.

Jag instämmer vidare i utredningens mening, att man inte bör binda det centrala rationaliseringsorganet med bestämda direktiv angående valet av arbetsuppgifter och sättet att lösa dessa. Organet bör genom organisationsundersökningar och på annat sätt självt söka vägar till förenklingar och kostnadsbesparingar inom statsförvaltningen och genom aktiv upplysning och rådgivning, framläggande av nya organisationsförslag och på i det särskilda fallet lämpligt sätt verka för att rationaliseringen inom statsverket drives med kraft. Det ligger i sakens natur, att en sådan arbetsinriktning innebär, att resurserna i första hand skall sättas in på sådana områden som ur rationaliseringssynpunkt ger största utbyte.

Jag förutsätter, att de synpunkter som jag anfört i det föregående vid min behandling av besparingsutredningens förslag i rationaliseringsfrågan i tillämpliga delar skall vara ett ledmotiv för det centrala rationaliseringsorganet i dess arbete. Ytterligare några synpunkter må anföras. Rationaliseringsutredningen har bl. a. diskuterat var de olika formerna av organisationsundersökningar bör sättas in och har därvid förordat en begränsning av de totala, vertikala genomgångarna av enskilda verk och myndigheter till sådana områden där dylika undersökningar efter verkställda preliminära överväganden framstår som motiverade ur utbydessynpunkt. Denna tanke finner jag värd allt beaktande. Som utredningen framhållit och som också betonats i åtskilliga remissyttranden har organisationsnämndens undersökningar stundom tenderat att bli alltför ingående och härigenom kommit att taga alltför lång tid. Jag bortser inte från att sistnämnda omständighet också till viss del berott på en snabb omsättning av personalen, men jag vill un-

derstryka önskvärdheten av att undersökningarna framdeles kan utföras snabbare.

Då jag anser mig böra förorda en viss begränsning av de vertikala totalgenomgångarna, har jag även haft i åtanke behovet av horisontella undersökningar. Dessa undersökningar bör enligt min mening ges ett relativt sett ökat utrymme.

Rationaliseringsarbetet får inte bli en verksamhet som endast syftar till en teknisk rationalisering i den bemärkelsen, att det blott innebär rutinomläggningar inom en bestående verksamhetsram. Arbetet måste också ha en materiell sida. Rationaliseringsverksamhetens uppgift är att åstadkomma besparingar. Jag kan dela utredningens uppfattning, att det föreligger en skillnad mellan rationaliseringsverksamhet i egentlig bemärkelse och renodlad besparingsverksamhet, men den form av rationaliseringsverksamhet som statsförvaltningen enligt min mening är mest betjänt av utgör en kombination av båda. Jag vill vidare framhålla vikten av att rationaliseringsorganet i sina undersökningar prövar frågan om nyttan av vissa arbetsuppgifter hos myndigheterna står i rimlig proportion till kostnaderna för desamma. Även om större undersökningar av myndigheternas verksamhet också fortsättningsvis kommer att utföras av särskilda utredningar, i förekommande fall med biträde av rationaliseringsorganet, bör detta vid sina undersökningar förutsättningslöst överväga, om vissa uppgifter numera förlorat i betydelse och därför bör kunna avvecklas eller beskäras, om näraliggande verksamhetsgrenar genom lämpliga modifikationer kan sammanslås eller om genom ändrade regler administrativt krångel kan undvikas och det samlade förvaltningsförfarandet förenklas.

Vad rationaliseringsutredningen i övrigt anfört och förordat beträffande det centrala rationaliseringsorganets uppgifter och arbetsmetoder kan jag i huvudsak ansluta mig till. De väsentligaste förändringarna i förhållande till nuläget skulle, såsom jag tidigare framhållit, vara, att organet skall eftersträva snabbare undersökningar, koncentrera arbetet till områden som ur rationaliseringssynpunkt ger större utbyte, vilket även innebär, att undersökningar som visar sig mindre givande bör läggas ned, samt att rationaliseringsarbetet i ökad omfattning skulle innefatta realprövning i besparingssyfte av myndigheternas bestående verksamhet. En sådan arbetsinriktning fordrar en god överblick och erfarenhet av hela statsförvaltningen. En kraftfull, besparingsinriktad rationaliseringsverksamhet kan enligt min uppfattning bäst åstadkommas genom ett samspel mellan organisatorisk expertis och administrativ sakkunskap.

Rationaliseringsutredningen har indelat statskontorets remisser i tre grupper, remisser, som avser kommittébetänkanden och andra större utredningsförslag av organisatorisk eller allmänt ekonomisk karaktär, petitaremissor, som avser myndigheternas årliga anslagsäskanden, och expeditiionschefsremisser, med vilken term utredningen avser remisser i frågor angäen-

de anslagsöverskridanden samt om tillämpningen av gällande avlöningsbestämmelser eller statsbidragsbestämmelser, m. m. I fråga om denna sista ärendegrupp anser utredningen, att statskontorets insats som remissinstans är av stort värde. Däremot ställer sig utredningen tveksam till de båda förra remissgrupperna. Med verkets nuvarande organisation har statskontoret, enligt utredningens uppfattning, endast mycket begränsade möjligheter att vid sin remissbehandling göra någon sådan granskning som kan leda till en ytterligare saklig belysning av dessa frågor. I valet mellan att väsentligt förstärka statskontorets kapacitet för att göra verket bättre ägnat att befatta sig med i huvudsak nuvarande remissfrågor och att begränsa remissernas omfattning, föredrager utredningen det senare alternativet. Utredningen förordar sålunda, att utrednings- och petitaremisserna till statskontoret i huvudsak upphör.

Av remissmyndigheterna har åtskilliga tillstyrkt utredningsförslaget i förevarande avseende, medan andra ställt sig tveksamma eller avstyrkt detsamma. Statskontoret har mycket starkt kritiserat utredningens förslag.

Frågan om vad man vill ha ut av remissverksamheten är enligt min mening det väsentliga i problemställningen. Statsmakterna kan t. ex. inte vara nämnvärt betjänta av remissyttranden innebärande avstyrkanden grundade på allmänt statsfinansiella eller samhällsekonomiska motiveringar. Dessa bedömningar har och måste alltid ha sin plats i Kungl. Maj:ts kansli och i riksdagen. Inte heller har statsmakterna behov av rent deskriptiva redogörelser för nyligen fattade beslut i den aktuella frågan. Däremot bör en analys av de ekonomiska och andra konsekvenser som ett nytt förslag kan föra med sig vara av stort värde vid förslagens fortsatta bedömning. Jag vill i detta sammanhang erinra om att utredningskommittéerna inte alltid själva verkställer en hållbar undersökning av alla de verkningar deras förslag kan medföra. Kostnadsberäkningar kan behöva underkastas ytterligare granskning, alternativa vägar att tillgodose det föreslagna ändamålet kan behöva undersökas och kompletterande uppgifter kan behöva inhämtas. Överhuvudtaget måste en besparingsinriktad granskning av ett centralt remissorgan med god överblick av hela statshushållet vara av mycket stort värde för de myndigheter som skall fatta beslut.

Man kan i och för sig invända, att den ytterligare utredning av frågorna, som ett centralt remissorgan enligt min nyss angivna uppfattning bör verkställa, i stället helt skulle kunna äga rum inom statsdepartementen. Utredningen har också varit av den uppfattningen. Mot detta vill jag anföra, att en sådan behandling givetvis bör ske och sker vid ärendenas beredning inom Kungl. Maj:ts kansli. Men med samma rätt skulle man då ha anledning ifrågasätta remissförfarandet överhuvudtaget eller i vart fall en betydande del av detsamma. Denna form för ärendenas handläggning, som ju för övrigt är konstitutionellt föreskriven, är motiverad av behovet att erhålla en så allsidig och objektiv belysning av de olika frågorna som möjligt. Med hänsyn till det anförda och med beaktande inte minst av riksdagens intresse finner jag det vara mycket önskvärt, att statsmakterna har tillgång till ett självständigt arbetande, centralt remissorgan för allmänna statshushåll-

ningsfrågor. Dess ställningstaganden i de olika frågorna bidrar till en ytterligare belysning av desamma, vilken jag bedömer vara av utomordentligt stort värde. För övrigt kan tilläggas, att de nuvarande personella resurserna inom Kungl. Maj:ts kansli anpassats med hänsyn till gällande ordning beträffande remissförfarandet och en omläggning skulle alltså medföra behov av förstärkningar av departementens statssekreteraravdelningar. Detta skulle i sin tur kunna medföra byråkratisering av departementens arbetsformer och minska den smidighet de har såsom relativt små enheter.

Av det anförda framgår, att jag i motsats till utredningen anser, att utrednings- och petitaremisserna bör ligga kvar hos det centrala remissorganet. Om därtill de smärre, närmast löpande remissärendena skulle bibehållas i huvudsakligen samma utsträckning som f. n., skulle organets kapacitet, i enlighet med rationaliseringsutredningens bedömning, behöva förstärkas avsevärt i förhållande till statskontorets nuvarande. Enligt min mening kan emellertid, såsom reservanten inom utredningen påvisat, de smärre remisserna i betydande utsträckning helt avvecklas eller överflyttas på andra förvaltningsmyndigheter. Den närmare omfördelningen av det centrala remissorganets arbetsbörda torde dock få övervägas ytterligare innan detaljerade direktiv kan meddelas.

Det synes vara en allmän uppfattning, framförd av både utredningen och flera remissmyndigheter, att statskontoret efter hand kommit att i hög grad förlora den intima kontakten med den levande förvaltningen. Denna synpunkt berör enligt min mening en väsentlig sida av problemet. I det föregående har jag funnit, att ett centralt rationaliseringsorgan för sitt arbete har behov av en förvaltningsmässig överblick. Men även för ett centralt remissorgan, som bör besitta denna helhetssyn, måste det vara av mycket stort värde att ha tillgång till en närmare sakkunskap beträffande myndigheternas organisation och deras sätt att arbeta. Kontakten med en sådan sakkunskap — och då en kontakt som genom lämpliga organisatoriska åtgärder stimulerar till ett effektivt samspel — är en väsentlig förutsättning för att höja det centrala remissorganets effektivitet.

Vid sin behandling av den statliga revisionsverksamhetens uppgifter och arbetsmetoder har rationaliseringsutredningen i fråga om den kamerala granskningen anfört vissa kritiska synpunkter. Utredningen anser, att denna granskning stundom drives med en noggrannhet som inte står i rimlig proportion till de felaktigheter som kan tänkas föreligga. Överhuvudtaget finner utredningen det direkta utbytet av den kamerala kontrollen vara tämligen ringa. Å andra sidan vill utredningen inte förneka värdet av denna revisionsform såsom ett medel att förhindra och upptäcka oegentligheter. Av betydelse är också den kamerala revisionens i övrigt förebyggande och vägledande verksamhet.

Av större värde finner utredningen den sakrevisionella verksamheten vara. Slutsatsen blir då, att den kamerala revisionen bör begränsas och den sakrevisionella verksamheten ökas. Möjligheten till att begränsa kameralrevisionen ligger enligt utredningen i att undanta hela eller delar av räk-

skapsmaterialet från en fullständig genomgång. Redan nu sker riksräkenskapsverkets granskning på grundval av en sådan reduktion. Rationaliseringsutredningen bedömer det emellertid möjligt och lämpligt att sänka granskningsprocenten väsentligt. Utredningen anger också vissa procent-satser för en enligt dess mening erforderlig granskningsverksamhet.

Utredningens förslag beträffande revisionsarbetets bedrivande innebär också, att en systematisk planläggning av granskningsverksamheten skall äga rum. Den hittillsvarande metoden att fördela räkenskapsmaterialet på arbetslotter bör upphöra. I stället bör specificerade revisionsplaner upprättas av revisionsbyråcheferna med utgångspunkt från en förberedande analys av räkenskapsmaterialet. Dessa planer bör omfatta en tidsrymd av 3—6 månader och ingå som ett led i en långsiktig planering av det totala revisionsarbetet.

Utredningens synpunkter och förslag beträffande den kamerala revisionsverksamheten har bemötts med stark kritik från vissa remissinstansers sida. Riksräkenskapsverket har sålunda hävdad dels, att värdet av den kamerala revisionen väsentligt underskattats, dels att den nuvarande faktiska granskningsnivån är lägre än vad utredningen antagit och t. o. m. lägre än den nivå utredningen själv rekommenderat. En så låg granskningsprocent som den nuvarande finner ämbetsverket betänklig ur revisionsteknisk synpunkt. I fråga om betydelsen av en effektivt arbetande sakrevisionell verksamhet föreligger däremot inte några delade meningar hos remissmyndigheterna, ej heller i fråga om behovet av en systematisk planläggning av revisionens bedrivande.

För egen del tillmäter jag allmänt sett den kamerala revisionsverksamheten en större betydelse än vad utredningen gjort. Man kan inte värdera denna verksamhet efter det direkta utbyte den kan ge i form av återkrävda, felaktigt utbetalda belopp. Inte heller kan man göra gällande, att kameralrevisionen såsom sådan har en ogynnsam verkan på rationaliseringen inom statsförvaltningen. I den mån effektiviteten bromsas är detta beroende på de normerande bestämmelserna och inte på revisionen. Om statsförvaltningen i dess helhet skall kunna betecknas som effektiv måste statsmakterna inte blott kunna ge direktiv och meddela beslut utan även ha garantier för att deras intentioner följes av en korrekt verkställighet. Syftet med all revision är ytterst att skapa en dylik garanti mot felaktig medelsanvändning och direkta oegentligheter.

Även om bedömningen av den kamerala revisionsverksamheten sålunda bör nyanseras, kan jag i väsentliga stycken dela rationaliseringsutredningens uppfattningar. Det torde för det första finnas skäl att ge den direkta siffergranskningen en relativt begränsad omfattning. Men även den kamerala eftergranskningen bör med hänsyn till kravet på en god användning av resurserna inte göras alltför omfattande. Den bör framför allt systematiseras och utvecklas till en sakrevisionell vidarebearbetning av de frågor som kan visa sig erfordra en mera ingående behandling. Skiljelinjen mellan en kameral eftergranskning och en dylik form av sakrevision är flytande.

Enligt min mening finns det starka skäl att kombinera den kamerala granskningsverksamheten med en utökad sakrevision. Det bör vara revisionsverkets uppgift att fullfölja de uppslag som den kamerala granskningen kan ge med en sakrevisionell behandling.

Någon fastläsning av den kamerala granskningsverksamhetens omfattning till viss nivå kan jag inte förorda. Det bör i stället ankomma på verkets styrelse och byråchefer att planera verksamhetens intensitet och huvudsakliga inriktning på varje särskilt område och för varje tidsperiod. Mot vad utredningen anfört beträffande revisionsplanläggningen i övrigt har jag i huvudsak inte något att erinra. Detta gäller även fördelningen av personalen på olika revisionsuppgifter. Då huvudsyftet med revisionsverksamheten är att för framtiden förebygga felaktigheter, bör den aktiva upplysningsverksamheten, som redan bedrivs inom riksräkenskapsverket, ytterligare intensifieras.

Redan av vad jag anfört i det föregående torde ha framgått, att jag helt delar utredningens och remissmyndigheternas uppfattning av värdet av en effektiv sakrevision. Likaså kan jag i princip biträda utredningens uppfattning, att den sakrevisionellt inriktade granskningen bör bedrivas under relativt fria arbetsformer och att arbetsmetoderna måste lämpas efter uppgifternas art. I den mångskiftande verksamhet som statens sakrevision utövat har emellertid efter hand utkristalliserat sig vissa tämligen fasta uppgifter bland övrigt arbete av mera engångsartad karaktär. Jag tänker därvid på upphandlingskontrollen, kostnadsundersökningar rörande resor med egen bil och granskningen av taxor och avgifter. Att behålla och vidareutveckla dessa speciella uppgifter finner jag angeläget.

I det föregående har jag anfört, att gränsen mellan kameral eftergranskning och därpå grundad sakrevision är flytande. Någon skarp gräns torde inte heller kunna dragas mellan olika former av sakrevision. I åtskilliga fall kan man också påstå, att många arbetsuppgifter som utföres av något av de nuvarande fyra rationaliserings-, revisions- och remissorganen skulle utan nackdel kunna åvila något annat av dem. De organisatoriska undersökningar som bedrivs av statens sakrevision skulle sålunda i och för sig kunna överflyttas till organisationsnämnden och sakrevisionens upphandlingsgranskning skulle kunna överföras på riksräkenskapsverket eller statskontoret. Frågan om vilken myndighet som bör utföra de olika närbesläktade uppgifterna på ifrågavarande område blir en praktisk bedömningsfråga. Jag återkommer i det följande härtill. I detta sammanhang vill jag endast slå fast, att den organisatoriska enhet som skall svara för den kamerala revisionsverksamheten också — och i hög grad — bör ägna sig åt sakrevisionell verksamhet på grundval därav. Men denna myndighet bör även uppta sådana sakrevisionella uppgifter, som inte har anknytning till räkenskapsmaterialet. Detta medför enligt min mening, att tyngdpunkten av den egentliga sakrevisionella verksamheten bör åvila det organ som skall ombesörja den kamerala revisionen.

VI. Rationaliseringsutredningens organisationsförslag m. m. jämte yttranden

1. Allmänna synpunkter

Utredningen

Rationaliseringsutredningen framhåller inledningsvis vid sitt ställningstagande till den organisatoriska utformningen av rationaliserings- och revisionsorganen, att det otvivelaktigt föreligger ett visst samband mellan de verksamhetsgrenar varom här är fråga. Det sakrevisionella arbetet kan t. ex. ge impulser till organisationsundersökningar och rena rationaliseringsåtgärder överhuvudtaget. Likaså måste det vara av värde för en myndighet, som skall fullgöra uppgiften som centralt remissorgan, att inom sig ha tillgång till personal som verkställt organisationsundersökningar inom det verksamhetsområde remissärendet berör och därigenom vunnit en verklig inblick i arbetsförhållandena inom vederbörande område. Utredningen finner emellertid, att en sammanslagning av alla de centrala rationaliserings- och revisionsorganen skulle medföra en oformligt stor verksamhetsbildning. Man bör därför eftersträva mindre långtgående åtgärder.

Det första spørsmål som utredningen tar upp gäller, om en uppdelning av den centrala sakrevisionella verksamheten på skilda centralorgan kan eller bör komma i fråga. Enligt utredningens förslag skall, som framgått av den tidigare redogörelsen, den kameralt betonade revisionen, utan eftersättande av rimliga anspråk på säkerhet i kontrollen, avsevärt inskränkas och ersättas av en sakrevisionell granskningsverksamhet som nu bedrivs av statens sakrevision. Det är då enligt utredningen ofrånkomligt, att frågan ställs, om denna sakrevisionella verksamhet skall vara skild från eller förenad med den som nu bedrivs av nämnda myndighet. Enligt utredningens förslag skulle de resurser som skulle frigöras inom riksräkenskapsverket för en på sakrevision inriktad verksamhet bli åtminstone jämförliga med dem som nu står till förfogande för samma ändamål inom statens sakrevision. Utredningen anser det uteslutet, att man skulle ha två centrala organ, vilka båda skulle ha till primär uppgift att bedriva sakrevisionell verksamhet inom hela statsförvaltningen. Oavsett hur organisationen i övrigt bör utformas, utgår därför utredningen från att den centralt bedrivna sakrevisionella verksamheten bör vara samlad inom ett organ.

Utredningen upptar därefter till övervägande frågan om en eventuell sammanslagning av den sakrevisionella verksamheten och rationaliseringsverksamheten i egentlig mening. Utredningen finner en rätt väsentlig skillnad mellan de båda verksamhetsgrenarna. Den sakrevisionella verksamheten måste primärt vara inriktad på övervakning och kontroll av ändamålsenligheten och riktigheten överhuvudtaget av vidtagna ekonomiska dispositioner. Rationaliseringsarbetet i egentlig mening har åter framför allt till uppgift att få till stånd sådana organisatoriska ändringar i förvaltningsapparaten, som erfordras för att densamma skall fungera effektivt och till lägsta

möjliga kostnad. I det löpande arbetet måste beröringspunkterna mellan de båda verksamhetsgrenarna därför bli av tämligen begränsad omfattning och i vart fall ej så omfattande, att ett sammanförande av dessa båda verksamhetsgrenar till ett organ kan väntas medföra några påtagliga fördelar. Framför allt måste emellertid frågan om sakrevisionens organisatoriska för- ening med rationaliseringsverksamheten bli beroende av förhållandet mellan sakrevisionen och den kamerala revisionsverksamheten.

Vid ställningstagandet till denna fråga har utredningen till en början ansett det vara av intresse att se i vad mån de skäl som i samband med sakrevisionens inrättande anfördes mot att den sakrevisionella verksamheten skulle förläggas till riksräkenskapsverket alltjämt kan anses äga giltighet. Ett av dessa skäl var att till följd av statsförvaltningens under senare år allt mer ökade omfång räkenskapsmaterialet utvidgats i sådan grad, att riksräkenskapsverket knappast medhunnit den för verket väsentliga arbetsuppgiften, nämligen den kamerala granskningen. Som ett annat skäl anfördes, att möjligheterna att vinna rättelse beträffande av riksräkenskapsverkets revision uppmärksammade felaktigheter vore närmast beroende på det skriftliga anmärkningsförfarandet och den därmed sammanhängande prövningen av anmärkningarna inför de administrativa domstolarna, av vilka riksräkenskapsverket självt vore första instans. Detta sedan gammalt tillämpade förfarande med juridisk prövning inför administrativa domstolar av revisionsanmärkningar ansågs dock inte lämpa sig för sakrevision.

Mot att riksräkenskapsverket skulle anförtros uppgifter av sakrevisionell karaktär anfördes även personalsynpunkten. Det framhölls sålunda av 1941 års revisionsutredning, att den för revisionsarbetet inom verket tillgängliga personalen, hur skickad den än vore för en kameral granskning, dock inte kunde anses besitta de för en effektiv sakrevision erforderliga kvalifikationerna.

Rationaliseringsutredningen finner intet av de anförda skälen bärande. I hög grad har invändningarna redan vederlagts av den faktiska utvecklingen.

Utredningen framhåller, att organisationsfrågan emellertid i sista hand torde böra bedömas inte enbart med ledning av erfarenheterna från den hittillsvarande verksamheten inom riksräkenskapsverket och statens sakrevision utan framför allt med hänsyn till beskaffenheten och omfattningen av de blivande arbetsuppgifterna och den organisationsform som kan befinnas möjlig att genomföra.

Vad arbetsuppgifterna angår måste man enligt utredningens uppfattning fästa vikt vid den ändrade karaktär som den kamerala revisionen enligt utredningens förslag skall erhålla. Den mera siffermässiga kontrollverksamheten skall väsentligt minska i omfattning och den kamerala revisionen föreslås i övrigt få en inriktning, som närmar sig den egentliga sakrevisionella verksamheten. Under sådana omständigheter synes det utredningen mest ändamålsenligt att inom ett enda organ, i princip uppbyggt på samma sätt som den nuvarande sakrevisionen, förena såväl den sakrevisionella

verksamheten som den centrala kamerala revisionen. En sådan sammanslagning anses erbjuda de bästa garantierna för att revisionsverksamheten i dess helhet skall erhålla den inriktning som är mest lämpad att främja effektiviserings- och besparingssträvandena inom statsförvaltningen.

Den lösning av frågan beträffande organisationen av den centralt bedrivna revisionsverksamheten som utredningen förordar innebär alltså, att riksräkenskapsverkets centrala revision och statens sakrevision skall sammanföras till ett organ, vilket skall syssla såväl med kameralt revision som med sakrevision. Dess ledning bör vara uppbyggd i huvudsak på samma sätt som den nuvarande ledningen inom statens sakrevision. För detta nya organ föreslås benämningen rikskontrollverket. Till organet bör vidare såsom i det följande skall utvecklas närmare, förläggas även den revisionsverksamhet som nu bedrivs av vissa specialrevisioner.

Härefter har utredningen övergått till att behandla frågan om lämpligheten av att samordna den centralt bedrivna rationaliseringsverksamheten och den centrala remissverksamheten genom en sammanslagning av statens organisationsnämnd och statskontoret. Här erinras först om att statskontoret vid sidan av sin verksamhet som centralt remissorgan även omhänderhar ett flertal uppgifter, som inte har någon eller i vart fall endast mycket ringa anknytning till remissverksamheten. Detta gäller exempelvis huvuddelen av verksamheten å fond- och pensionsbyråerna, anordningsverksamheten och även en del av remissverksamheten. Utredningen har för sin del kommit till den uppfattningen, att nackdelarna av en sammanslagning skulle bli större än fördelarna och att man alltså inte bör sammanföra statskontoret och statens organisationsnämnd till ett organ. Utredningens ståndpunktstagande har därvid grundats på i huvudsak följande synpunkter.

Ur vissa synpunkter kan en sammanslagning te sig fördelaktig. För den remissverksamhet, som f. n. åvilar statskontoret och som i fortsättningen skulle kunna komma att åvila det genom sammanslagningen bildade organet, skulle det sålunda kunna synas vara till nytta att ha tillgång till den sakkunskap och erfarenhet som vunnits genom organisationsnämndens rationaliseringsundersökningar ävensom att i mån av behov kunna för eventuellt erforderliga ytterligare undersökningar utnyttja den väsentligt större arbetskraft som skulle kunna komma att finnas inom det nya organet. Likaså skulle planläggningen och utförandet av vissa organisationsundersökningar kunna underlättas genom att man i det nya organet skulle ha tillgång ej blott till sådan organisationsexpertis som nu finns inom organisationsnämnden utan även till den omfattande erfarenhet rörande den civila statsförvaltningens organisation och arbetsuppgifter som nu är samlad i statskontoret. Då emellertid utredningen enligt vad som tidigare redovisats kommit till den uppfattningen, att statskontorets remissverksamhet bör begränsas till att i huvudsak omfatta endast expeditionschefsremisserna, blir behovet och värdet av den samlade sakkunskap som skulle vinnas genom sammanslagning inte så stort.

Bedömningen av för- och nackdelar blir självfallet i viss mån en annan, om statskontorets remissverksamhet i stället skulle koncentreras på frågor, som enbart har samband med rationaliserings- och besparingssträvanden inom statsförvaltningen, under det att expeditionschefsremisserna tillfördes andra myndigheter. I så fall synes det nämligen troligt, att vissa reella fördelar av den art som nyss antytts skulle kunna vinnas genom en sammanslagning av statskontoret och organisationsnämnden. Mot dessa fördelar måste dock enligt utredningens förmenande ställas vissa tungt vägande nackdelar. Överhuvudtaget synes man enligt utredningen ha anledning att betvivla lämpligheten av att organisatoriskt sammanföra den egentliga rationaliseringsverksamheten, som har en teknisk eller eljest starkt specialiserad inriktning och arbetsmetodik, med statskontorets remissverksamhet, som bedrivs under arbetsformer, som på grund av lång tradition är starkt bundna.

Sedan utredningen angivit sin ståndpunkt till frågan om organisationen av rationaliseringsverksamheten i egentlig mening har den tagit upp frågan om förläggningen av riksräkenskapsverkets budgetbyrå och finansstatistiska byrå.

Dessa båda byråer skiljer sig från övriga byråer inom riksräkenskapsverket såtillvida, att de sysslar med uppgifter, som enligt utredningens mening inte har något oskiljaktigt sammanhang med revisionsverksamheten.

Budgetbyråns handhavande av riksbokföringen äger sålunda enligt utredningen rum utan något påtagligt samband med revisionsbyråernas räkenskapsmaterial. Byråns uppgift att upprätta eller granska förslag till räkenskapsformulär och att utöva tillsyn över att statens räkenskapsväsen fungerar ändamålsenligt bör utan olägenhet kunna överföras på den övriga delen av revisionsverket. Finansstatistiska byrån har inte heller några sådana åligganden som skulle medföra att påtagliga olägenheter skulle uppkomma, om byrån skildes från revisionsverket. Mot bakgrunden härav samt med hänsyn till önskvärldheten av att revisionsorganets ledning skall kunna odelat ägna sig åt den egentliga revisionen inom statsförvaltningen förordar utredningen, att riksbokföringen och riksbokslutet förläggas till annan myndighet än revisionsorganet. Till samma myndighet bör då även överflyttas den med riksbokslutet intimt sammanhängande uppgiften att approximativt beräkna utfallet av statsregleringen.

Vid sina överväganden beträffande frågan till vilket organ budget- och finansstatistiska byråernas arbetsuppgifter bör förläggas har utredningen funnit, att statskontoret är det organ som är bäst lämpat att övertaga uppgifterna i fråga. Genom en sådan organisatorisk åtgärd skulle man å ena sidan vinna den fördelen att riksr revisionsverkets verksamhet odelat skulle kunna inriktas på de egentliga revisionsuppgifterna. Statskontoret å andra sidan skulle genom de båda byråerna tillföras en speciell sakkunskap, som måste bli av värde vid ämbetsverkets remissbehandling av bl. a. anslagsfrågor och ärenden av budgetteknisk karaktär. Den överblick och ingående

kännedom om hela finansförvaltningen som nu finns hos budgetbyrån och finansstatistiska byrån skulle enligt utredningens uppfattning genom att byråerna inorganiseras i statskontoret komma att effektivare utnyttjas i detta ämbetsverks remissverksamhet än om de båda byråerna skulle förläggas till riksrevisionsverket, vars remissverksamhet överhuvudtaget bör vara så begränsad som möjligt för att revisionsarbetet skall kunna bedrivas effektivt.

Utredningen har slutligen gått in på frågan om bibehållande av specialrevisionerna och de särskilda överrevisorerna.

Vad till en början beträffar de överrevisorer, som finns vid järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, framhålls, att det vid inrättandet av statens sakrevision förutsattes, att de uppgifter som ankom på överrevisorerna skulle tillföras sakrevisionen. I avvaktan på att sakrevisionen hunnit organiseras och närmare planlägga sitt arbete ansågs det emellertid lämpligt, att överrevisorerna övergångsvis skulle fortsätta sin verksamhet. Vid ett genomförande av utredningens förslag till riksrevisionsverk framhåller utredningen, att det inte längre kommer att föreligga några ur revisionsmässiga synpunkter bärande skäl för att bibehålla systemet med överrevisorer. Med hänsyn till att hela frågan om de former under vilka flertalet av ifrågavarande verk bedriver sin verksamhet f. n. behandlas av 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna, synes det emellertid utredningen lämpligast att med det slutliga ställningstagandet i denna fråga får anstå i avvaktan på nämnda utrednings förslag.

Beträffande specialrevisionerna anser utredningen, att det kan vara lämpligt att det inom större myndigheter, som har en mera betydande lokalförvaltning, finns inrättade särskilda revisionsorgan med uppgift att revidera de underlydande förvaltningarnas räkenskaper. För sådana verk kan det vara av särskilt stort värde, att verken själva har omedelbar tillgång till interna revisionsenheter, vilkas uppgift främst är att kontinuerligt utöva kontroll över att respektive verks allmänna eller speciella föreskrifter av ekonomisk innebörd följs av de underlydande lokalförvaltningarna. Vad angår generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och domänstyrelsen torde samtliga dessa verk få anses vara i behov av dylika interna kontrollorgan. Dessa verks specialrevisioner bör därför enligt utredningens mening alltjämt bibehållas.

Vad angår generaltullstyrelsens specialrevision omfattar dennas arbetsområde ett betydande antal lokalförvaltningar och det räkenskapsmaterial som månad för månad inflyter från de lokala tullmyndigheterna är av stor omfattning. Utredningen framhåller vidare, att den inkomstgranskning av räkenskapsmaterialet som denna specialrevision har att utföra om möjligt bör bedrivas av personal, som utbildats till kammarskrivare inom tullväsendet och någon tid tjänstgjort i sådan befattning. Utredningen har med hänsyn härtill funnit det lämpligast, att även denna specialrevision bibehålles.

Revisionen av försvarsväsendets medelsförvaltning är i huvudsak koncentrerad till försvarets civilförvaltnings revisionsbyrå. Detta revisionsorgan har, till skillnad från övriga specialrevisioner, som i regel endast utgör avdelningar eller sektioner inom en byrå i det egna ämbetsverket, en helt fristående ställning gentemot de myndigheter som skall revideras. Ett av de skäl som brukar anföras mot lämpligheten av specialrevisioner, nämligen deras beroende ställning av respektive förvaltningsorgan, är sålunda inte här för handen. Utredningen har även funnit, att specialrevisionen inom civilförvaltningen och övriga byråer inom ämbetsverket har ett betydligt ömsesidigt utbyte av varandra. Därför har utredningen inte ansett sig böra föreslå överförande av denna specialrevision till riksrevisionsverket.

De skäl som utredningen sålunda funnit tala för att försvarets civilförvaltnings specialrevision samt specialrevisionerna hos affärsverken och generaltullstyrelsen alltjämt bibehållas, har utredningen däremot inte med samma styrka funnit kunna göras gällande beträffande de hos arbetsmarknadsstyrelsen, lantbruksstyrelsen och medicinalstyrelsen förefintliga specialrevisionerna.

Gemensamt för samtliga dessa jämförelsevis små revisionsenheter är, att de har att utöva granskning av ett tämligen litet antal lokalförvaltningar, vilkas förvaltningsåtgärder inte heller är av den storleksordning eller särpräglade beskaffenhet som kännetecknar affärsverken och försvarsväsendet. Dessa små revisionsenheter behöver inte heller såsom fallet är beträffande generaltullstyrelsens specialrevision för sin rekrytering av revisionspersonal ha tillgång till personal, som specialutbildats inom det egna verket. Samtliga dessa specialrevisioner synes därför i och för sig lämpligen kunna överföras till det centrala revisionsorganet. Då emellertid förslag föreligger om överförande av huvudmannaskapet för mentalsjukhusen till landstingen, har utredningen inte funnit skäl att rekommendera ett överförande av medicinalstyrelsens specialrevision till riksrevisionsverket.

De riktlinjer för revisionsarbetets bedrivande som utredningen föreslagit beträffande riksrevisionsverket anser den böra i tillämpliga delar även gälla specialrevisionernas arbete. Det bör i första hand ankomma på de myndigheter hos vilka specialrevisioner finns inrättade att tillse att revisionsverksamheten hos dem bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. I sista hand bör det emellertid åligga riksrevisionsverket att söka åvägabringa enhetlighet och effektivitet även i fråga om specialrevisionernas verksamhet. För att uppnå detta syfte bör samverkan ske mellan riksrevisionsverket och specialrevisionerna.

Reservation och särskilda yttranden

Såsom framgått av den tidigare redogörelsen har reservanten inom utredningen ansett, att mycket stort behov föreligger av en på rationaliseringssträvanden inriktad remissverksamhet och att en sådan verksamhet är beroende av och griper in i det egentliga rationaliseringsarbetet.

Statskontoret är det organ som f. n. fullgör uppgiften såsom central remissmyndighet i fråga om bl. a. ärenden av förvaltningsmässig och organisatorisk natur och statens organisationsnämnd har till uppgift att inom statsförvaltningen utföra organisationsundersökningar. Man bör därför enligt reservanten främst överväga en samordning av remiss- och den egentliga rationaliseringsverksamheten genom en sammanslagning av statskontoret och organisationsnämnden till en enda myndighet. Härigenom skulle den överblick och erfarenhet rörande den civila statsförvaltningens organisation och arbetsuppgifter som nu finns samlad i statskontoret effektivt kunna utnyttjas för planläggningen och vid utförandet av organisationsundersökningar. Den speciella insikt i allmänna förvaltnings- och organisationsproblem som statskontoret representerar skulle vidare göra det föreslagna organet väl skickat att vid det slutliga bedömandet av de olika organisationsförslagen beakta alla de ur statsförvaltningens synpunkter väsentliga faktorer som kan vara avgörande för frågans lösning. Den i remissverksamheten inhämtade kännedomen om olika rationaliseringsförslag synes i det sammanhanget även kunna praktiskt nyttiggöras. Vid besvarandet av remisser, som helt förutsättes bli begränsade till området för rationaliseringssträvandena, torde å andra sidan den omfattande praktiska insikt rörande statsverksamhetens skiftande områden, som organet förvärvat i rationaliseringsarbetet på fältet direkt komma till nytta i remissarbetet. Med hänsyn till den tidsnöd som i regel föreligger vid remissbehandlingen av myndigheternas petitaframställningar kan det likväl inte få förutsättas bli möjligt för organet att annat än i undantagsfall verkställa organisationsundersökningar, som skall kunna lämna underlag för ett ställningstagande till de aktuella anslagsäskandena.

I fråga om revisionsverksamhetens organisation kan reservanten inte ansluta sig till tanken på en sammanslagning av riksräkenskapsverket och statens sakrevision och en överflyttning av budgetbyrån och finansstatistiska byrån till statskontoret. I sin motivering anför reservanten i sammandrag följande.

Budgetbyråns kassakontroll och bearbetning av huvudförvaltningarnas kassa- och debiteringsrapporter samt huvudböcker till ett enhetligt riksbokslut innefattar i sig så många arbetsmoment, som är likartade med den kamerala revisionens granskningsuppgifter, att det kan ifrågasättas om en fullt rationell gränslinje kan uppdragas dem emellan. Uppenbart torde vidare vara, att långt flera och direkta beröringspunkter finns mellan göromålen på budgetbyrån och den egentliga revisionsverksamheten än mellan budgetbyrån och statskontorets remissverksamhet och finansförvaltande uppgifter, sådana dessa angivits i utredningens förslag. Den yttre sammankopplingen av budgetbyråns och statskontorets övriga byråers olikartade arbetsuppgifter är därför enligt reservantens mening inte sakligt och organisatoriskt motiverad. Budgetbyrån bör därför alltjämt ingå i det kamerala revisionsorganet. Därigenom vinnes den fördelen, att överblicken och kontrollen över alla de statliga räkenskaperna och vad till ett effektivt kontroll-

system och ett ordnat räkenskapsväsen i övrigt hör är sammanfört på ett enda ställe under gemensam ledning.

Finansstatistiska byrån skulle i och för sig kunna förläggas till något annat organ än riksräkenskapsverket. Då byrån inte har några beröringspunkter med statskontorets nuvarande verksamhet, finner reservanten det mindre lämpligt att inordna den i nämnda ämbetsverk. Då det torde ligga utanför utredningens uppdrag att undersöka till vilket annat statsorgan finansstatistiska byrån skulle kunna förläggas, bör den dock enligt reservanten, i vart fall tills vidare, organiseras i riksräkenskapsverket.

Starka skäl föreligger således att vid överväganden om inrättande av ett rikskontrollverk för den centralt bedrivna revisionen räkna med att både budgetbyrån och finansstatistiska byrån skall ingå i det nya organet. Då enligt utredningens förslag rikskontrollverket därjämte skall ha att ansvara för — förutom den kamerala granskningsverksamheten — även den sakrevisionella granskningen avseende hela statsförvaltningen, anser reservanten den totala omfattningen av göromålen bli så stor och skiftande, att svårigheter kommer att föreligga för verkets ledning att på önskvärt sätt kunna överblicka och hålla samman verksamheten. Stor risk finns då för att den sakrevisionella granskningen inte skall kunna ägnas tillräcklig uppmärksamhet. Härtill torde vidare bidra de arbetsmetoder som f. n. tillämpas inom rikskontrollverkets revisionsbyråer.

Ett genomförande av utredningens förslag till omläggning av arbetsmetoderna för den kamerala revisionsverksamheten torde bli både arbets- och tidskrävande. Reservanten menar, att risk föreligger även i detta hänseende för att det av utredningen föreslagna revisionsorganet inte skall kunna bli i stånd att tillräckligt effektivt tillvarata de särskilda sakrevisionella granskningsuppgifterna, sådana de nu bedrivs genom statens sakrevision och som är av den vikt att de inte ens övergångsvis bör få eftersättas.

Reservanten erinrar i detta sammanhang om att de led i översynen av det statliga revisionsväsendet som avser anmärkningsprocessen och redogöraransvaret och varom riksdagen i olika sammanhang uttalat sig ännu inte bringats till sin lösning. Även dessa betydelsefulla frågor anser reservanten böra lösas, innan en samordning av den kamerala och den sakrevisionella granskningsverksamheten upptages till slutligt bedömande.

Däremot delar reservanten utredningens förslag om en begränsning och centralisering av den kamerala revisionen.

Reservantens förslag om sammanslagning av statskontoret och statens organisationsnämnd delas av två av utredningens experter.¹ En av dessa² har med utgångspunkt från de tre funktionerna revision, rationaliseringsverksamhet och finansförvaltning framlagt förslag i övrigt till relativt långtgående organisatoriska åtgärder för att helt centralisera de nämnda funktionerna inom statsförvaltningen till tre särskilda organ.

I fråga om revisionsverksamhetens organisation stöder en av experterna³

¹ Dahlberg och Insulander. ² Dahlberg. ³ Lindbergson.

reservantens förslag, att riksräkenskapsverket och statens sakrevision i vart fall tills vidare skall behållas som skilda organ. Nämnde expert förordar överhuvudtaget, att endast partiella reformer genomföres f. n. En annan av experterna¹ anser i likhet med reservanten, att budget- och finansstatistiska byråerna inte skall skiljas från de reviderande enheterna.

Yttranden

Remissinstansernas åsikter i fråga om organisationen av rationaliserings- och revisionsorganen präglas givetvis i hög grad av deras tidigare redovisade uppfattningar om organens arbetsuppgifter m. m. Många olika meningar i nu berörda avseende har sålunda framkommit.

Bland de myndigheter som i huvudsak tillstyrkt eller lämnat utan erinran utredningens allmänna synpunkter om en koncentration av revisionsverksamheten till ett nybildat riksrävisionsverk samt en omorganisation av statskontoret och statens organisationsnämnd märkes *flygförvaltningen, arbetsmarknadsstyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, en reservant inom statens sakrevision, statens organisationsnämnd, medicinalstyrelsen, centrala sjukvårdsberedningen, överståthållarämbetet, länsstyrelserna i Östergötlands och Jönköpings län samt polisväsendets organisationsnämnd.*

Statens organisationsnämnd anför därvid bl. a. följande.

Övergång till stickprovsgranskning i ökad utsträckning inom riksräkenskapsverket och därigenom minskat personalbehov för kameral granskning, behöver uppenbarligen icke medföra, att sakrevisionell granskning upptages av detta verk utöver den ringa omfattning, i vilken sådan granskning redan bedrivs där. Lägre stickprovsprocent hos riksräkenskapsverket måste med andra ord icke nödvändigtvis medföra att man får två civila organ inom statsförvaltningen som sysslar med sakrevision såsom en huvuduppgift. Däremot kan ett riksräkenskapsverk med minskad omfattning av den kamerala granskningen och med budgetbyrån och finansstatistiska byrån överflyttade till annat håll, bliva en så liten organisatorisk enhet, att den utan olägenhet vad beträffar verkets storlek kan sammanslås med statens sakrevision till ett riksrävisionsverk. Det synes icke osannolikt, att vissa fördelar kan vinnas genom en sådan sammanslagning, särskilt därigenom att arbetskraft allt efter behov kan koncentreras på antingen kameral revision eller på sakrevisionella uppgifter, samt därigenom att sådana tjänstemän, som ha fallenhet för båda revisionsarterna, kan få tillfälle att alternera dem emellan. Organisationsnämnden förutsätter, att om ett riksrävisionsverk bildas på detta sätt, verkets styrelse ges en sammansättning i enlighet med utredningens förslag och att även i övrigt organisationen för sakrevisionsarbetet utformas så, att det kan utföras under samma fria och av byråkrati obundna former som tillämpas inom statens sakrevision. Av särskild betydelse är, att i ett riksrävisionsverk inrymmes sådana funktionella organisationsenheter — exempelvis för granskning av upphandlingar och för taxerevision — som nu finns inom sakrevisionen och vilkas verksamhetsområde omfattar hela statsförvaltningen och icke blott vissa huvudtitlar.

Organisationsnämnden finner de av utredningen anförda skälen mot sammanslagning av statskontoret och nämnden bärande. Därutöver vill organi-

¹ Wildeman.

sationsnämnden framhålla följande. Rationaliseringsverksamhet ger ofta som resultat, förutom ökad effektivitet, besparingar eller begränsning av eljest ofrånkomliga utgiftsökningar. De stora ekonomiska krav, som alltid ställs på statsverket, medför emellertid därutöver behov av renodlad besparingsverksamhet, d. v. s. en verksamhet som leder till besparingsförslag, vilka inte har något samband med exempelvis arbetsförenkling och mekanisering eller andra liknande rationaliseringsåtgärder utan är direkt återhållande eller nedskärande och icke sällan service- och effektivitetsförsämrande. Besparingsförslag av stor statsfinansiell betydelse lär i allmänhet endast kunna framläggas av organ med parlamentarisk anknytning, t. ex. besparingsutredningar liknande den som nyligen avslutat sitt arbete. Det torde emellertid ständigt föreligga möjlighet att vid sidan av det arbete i sådan riktning, som bedrivs i samband med budgetarbetet inom Kungl. Maj:ts kansli, få fram renodlade besparingsförslag — icke minst i samband med petita- och betänkanderemisser — av väsentlig om än icke i egentlig mening statsfinansiell innebörd och i stort sett saknande politisk anstrykning. En verksamhet med detta syfte är svår och skenbart otacksam. Statskontoret är utan tvivel väl ägnat att handha en sådan uppgift. Rationaliseringsverksamhet kan icke med utsikt till framgång bedrivas av ett organ som samtidigt skall vara besparingsorgan av här antytt slag. Detta talar också för att statskontoret och organisationsnämnden bör förbli fristående organ. De ovan nämnda budget- och finansstatistiska byråerna synes hellre böra ingå i ett statligt besparingsorgan än i ett riksrevisionsverk.

Vissa myndigheter ger stöd åt reservantens uppfattning. Häribland märkes *riksräkenskapsverket*, som bl. a. anser, att utredningens uttalande, att en viss omslällning under senare år skett av riksräkenskapsverkets verksamhet i riktning mot sakrevisionella uppgifter inte bör tillmätas för stor betydelse. Sedan lång tid har ämbetsverket strävat efter att utsträcka sin på räkenskapsmaterialet grundade verksamhet till en ändamålsenlighetsprövning, men detta är enligt verkets mening en helt annan sak än att verksamheten framför allt inriktas härpå. Ämbetsverket erinrar om det skäl som bl. a. framfördes mot att inordna statens sakrevisions verksamhet i riksräkenskapsverket, att hur riksräkenskapsverkets organisation än utformades, skulle dock kvarstå risken att sakrevisionen finge inta en undanskymd ställning. Utredningens lösning av detta problem ligger i en nedskärning av den kamerala verksamheten. Ämbetsverket har dock ansett nedvärderingen av den egentliga revisionsverksamheten helt ogrundad. Erfarenheterna har också, såvitt riksräkenskapsverket kunnat finna av sakrevisionens årsberättelser, bekräftat, att den speciella målsättning som gjordes vid dennas inrättande varit väl avvägd och att den verksamhet som bedrivits i den speciella organisationsformen givit gott utbyte. Krav på större resurser eller ändrad organisationsform har inte heller framförts till utredningen. *Statens sakrevision och länsstyrelsen i Stockholms län*, som dock båda är allmänt kritiska och förordar förnyad utredning av vissa frågor, delar likaså i huvudsak reservantens uppfattning.

Länsstyrelsen i Jämtlands län ställer sig tveksam till frågekomplexet, men ger till viss del stöd åt reservantens uppfattning. Liknande hållning intager *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, som dock inte anser sig kunna bidra med något omdöme till huvudfrågans lösning.

Några remissinstanser förordar en kombination av utredningsmajoritetens och reservantens förslag därigenom att de rekommenderar sammanslagning av dels riksräkenskapsverket och sakrevisionen, dels statskontoret och organisationsnämnden. Till dem hör *försvarets civilförvaltning*, *generalpoststyrelsen*, en *reservant inom statskontoret*, *länsstyrelsen i Älvsborgs län* och *Statstjänstemännens riksförbund*.

Tjänstemännens centralorganisation förordar en sammanslagning av alla de fyra berörda ämbetsverken.

Åtskilliga remissyttranden innehåller mot utredningsförslaget avvikande uppfattningar utan att för den skull ge stöd åt reservationen. Hit hör *överbefälhavaren*, *armétygförvaltningen*, *försvarets förvaltningsdirektion* och *försvarets fabriksstyrelse*, som i huvudsak delar utredningens förslag beträffande rationaliseringsorganet men avstyrker förslaget om sammanslagning av riksräkenskapsverket och statens sakrevision. *Armétygförvaltningen* förutsätter därvid, att förvaltningen bibehålles vid sina hittillsvarande möjligheter att genom den egna rationaliseringsenheten planlägga och genomföra organisationsundersökningar. *Marinförvaltningen* och *byggnadsstyrelsen* förordar partiella reformer. *Statskontoret* accepterar utredningsförslaget i fråga om revisionsverksamhetens organisation, men är starkt kritiskt i övrigt. *Lantbruksstyrelsen* och *Sveriges akademikers centralorganisation* framför allmänt kritiska synpunkter.

Länsstyrelsen i Kronobergs län förordar, i den mån 1949 års förslag om ett sammanförande av statskontoret, organisationsnämnden och sakrevisionen inte anses böra ske, en lösning i enlighet med reservantens förslag. En *reservant inom statens sakrevision* anser likaså, att 1949 års förslag bör genomföras.

Vad därefter särskilt beträffar utredningens förslag att inordna vissa specialrevisioner i det föreslagna riksrevisionsverket har detsamma bl. a. tillstyrkts av *statskontoret*, som dock ansett, att man bör gå längre än vad utredningen föreslagit och även inränga försvarets civilförvaltning och generaltullstyrelsens specialrevisioner i riksrevisionsverket.

Invändningar mot utredningsförslaget har gjorts av flera myndigheter som har egna specialrevisioner. Sålunda avstyrker *arbetsmarknadsstyrelsen*, att dess specialrevision avvecklas. Styrelsen anser, att dess revisionsavdelning är ett praktiskt instrument för snabb intern kontroll, utbildning av redogörare m. m. *Lantbruksstyrelsen* hävdar, att de skäl som åberopats av utredningen för bibehållande av vissa specialrevisioner också kan anföras beträffande styrelsens. Flera av remissinstanserna inom försvaret, däribland *försvarets förvaltningsdirektion*, har kraftigt understrukt betydelsen av specialrevisioner som organ för intern kontroll. *Medicinalstyrelsen* finner, att ett borttagande av specialrevisionerna skulle medföra antingen minskad effektivitet eller ökade kostnader.

Utredningens principiella uppfattning att överrevisorerna bör avvecklas har berörts av *statskontoret*, som anser, att desamma bör avskaf-

fas utan dröjsmål. *Järnvägsstyrelsen* framhåller däremot, att överrevisorerna vid statens järnvägar främst har sin uppmärksamhet riktad på SJ:s produktiva insats. Risk skulle föreligga att ett centralt revisionsorgan mest skulle uppmärksamma »den allmänna administrationen». *Vattenfallsstyrelsen* delar för sin del utredningens förslag, att överrevisorerna skall behållas i avvaktan på det resultat som 1953 års utredning rörande de statliga företagsformerna kan lägga fram. *Överrevisorerna vid statens järnvägar* delar utredningens uppfattning om betydelsen av en effektiv sakrevisionell granskning, men finner, att en sådan för järnvägsföretagets vidkommande bäst och till lägsta kostnad utövas genom särskilda överrevisorer. Överrevisorerna erinrar om den mångsidiga tekniska apparat som järnvägsdriften innebär. *Överrevisorerna för väg- och vattenbyggnadsväsendet* anser, att man bör utreda vilken nytta överrevisorerna gjort och därefter antingen avskaffa dem eller förbättra dem. *Överrevisorerna vid statens vattenfallsverk* finner förekomsten av en överrevisionsinstitution vid ett af-färsverk av vattenfallsstyrelsens karaktär vara lika naturligt som förefintligheten av revisorer hos aktiebolagsstyrelser.

Förslaget att skilja budget- och finansstatistiska byråerna från revisionsverket och sammanföra dem med statskontoret har påtalats i åtskilliga yttranden. Bl. a. har sambandet mellan dessa byråer och revisionsbyråerna bidragit till den uppfattningen hos åtskilliga myndigheter, vilken redovisats i det föregående, att riksräkenskapsverket och statens sakrevision inte skall sammanföras. Men också bland de myndigheter som i huvudsak tillstyrkt utredningsmajoritetens förslag beträffande riksrevisionsverket finns de som anser, att de båda byråerna bör vara knutna till riksr revisionsverket. Hit hör *generalpoststyrelsen* och *länsstyrelsen i Älvsborgs län*, som visserligen även förordar en samordning av statskontoret och organisationsnämnden, samt *statskontoret*. *Försvarets civilförvaltning* anser, att ett samband bör föreligga mellan budgetbyråns arbete och granskningen av räkenskapsmaterialet. Vid val av organisationsform bör man därför särskilt uppmärksamma detta.

Av de myndigheter som avstyrkt förslaget till sammanslagning av riksräkenskapsverket och statens sakrevision har åtskilliga hävdatt behovet av att inte skilja budgetbyrån från revisionsmaterialet. Sålunda påpekar *överbefälhavaren*, *armétygförvaltningen* och *försvarets förvaltningsdirektion*, att arbetet med riksbokslutet innefattar revision av anslagsbelastningarna.

Försvarets fabriksstyrelse anser sig inte kunna bedöma riktigheten av utredningens uttalande, att en sammankoppling mellan den månatliga riksbokföringen och årsräkenskaperna inte visat sig praktisk möjlig, men hävdar, att man inom statsförvaltningen liksom sker vid revision av privata företag borde eftersträva att granska verifikationsmaterialet och dess bokföring under löpande räkenskapsår, så att årsräkenskaperna vilar på ett kontrollerat underlag. Genom att överföra budgetbyrån till annan myndighet försvåras ett tillrättaliggande härutinnan.

Riksräkenskapsverket motiverar sitt avstyrkande av ett frånskiljande från revisionsverket av budgetbyrån bl. a. sålunda.

Riksräkenskapsverket måste konstatera, att den i betänkandet intagna redogörelsen för budgetbyråns verksamhet är ofullständig och att den uppfattning av sambandet mellan riksbokföring och räkenskapsgranskning, som utredningen närmare utvecklar, icke är hållbar. Det förhållandet att ett stort antal myndigheter avgiva årsräkenskap anses av utredningen hindra en samordning mellan revision och riksbokföring. Det är verkets åsikt att även det löpande korrigeringsarbete ifråga om huvudförvaltningarnas bokföring och anslagsbelastning samt den kontroll genom fortlöpande avstämning av likvidförandet mellan huvudförvaltningarna, som utföres å ämbetsverkets budgetbyrå, är att anse som revision i egentlig mening. Åtskilligt av den kontroll och det avstämningsarbete, som utföres i samband med bokslutet, är även liksom den efterföljande granskningen av huvudböckerna att anse som revision i egentlig bemärkelse, och man måste härvid ofta gå tillbaka till primärräkenskaper och verifikationsmaterial. I detta sammanhang bör också uppmärksammas, att budgetredovisningen upprättas icke såsom utredningen framhållit på grundval av huvudförvaltningarnas kassarapporter utan på grundval av dessa myndigheters huvudböcker. Det kan också förtjäna framhållas, att felaktigheter i bokföringen, som vid granskningen på revisionsbyråerna uppmärksammas innan arbetet med riksbokslutet slutförts, rapporteras till budgetbyrån, där i anledning härav erforderlig korrigerings sker av huvudböckerna, innan dessa läggas till grund för budgetredovisning och rikshuvudbok. Beträffande det förhållandet att många myndigheter avgiva räkenskap årsvis men vissa större huvudförvaltningar, framförallt länsstyrelserna, kvartalsvis, hade det funnits anledning för utredningen att undersöka, vad anledningen härtill kan vara. Det skulle då visat sig, att det bland annat såsom fallet är med länsstyrelserna gäller myndigheter, vilkas räkenskaper det finns behov av att falla tillbaka på under det löpande året. För att minska toppbelastningen under bokslutskampanjen har just ifråga om länsstyrelserna eftersträfvats att redan före budgetårets utgång utföra en del av det kontrollarbete som hör till själva bokslutet. Under året uppkommer vidare ofta anledning till att närmare undersöka belastningen på ett anslag och göra utredning härom. Vid sådana utredningar måste man också gå tillbaka till räkenskaperna. I den mån de då finnas tillgängliga, är detta en stor fördel. Telefonsamtal ge icke samma möjligheter, och det kunde övervägas om icke flera myndigheter än för närvarande borde ha att avgiva kvartalsräkenskap. Detta skulle, om man vill låta räkenskapsgranskningen följa så nära i tiden som möjligt, vilket är något att sträva efter, vara till fördel även ur denna synpunkt.

Även i fråga om arbetet med sammandragning av myndigheternas debiteringsrapporter föreligger enligt riksräkenskapsverkets förmenande ett markant samband med verkets revision. Ämbetsverket hävdar likaså, att finansstatistiska byrån för sitt arbete har anknytning till räkenskapsmaterialet inom verkets revisionsdel. *Statens sakrevision* understryker även budgetbyråns samband med revisionsbyråerna.

Fond- och pensionsbyråernas organisatoriska ställning har berörts av några myndigheter som i fråga om statskontorets uppgifter och organisation haft en från utredningsmajoriteten avvikande mening. *Försvarets civilförvaltning* finner det för tidigt att yttra sig om denna del av stats-

kontoret bör kvarbliva inom ett med vissa finansfrågor utökat statskontor eller om den bör överflyttas på andra verk, varav närmast kammarkollegiet kan komma ifråga. *Generalpoststyrelsen* anser i likhet med reservanten, att de båda byråerna lämpligen bör interimistiskt anknytas till det sammanlagda rationaliseringsorganet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* föreslår, att möjligheter att överföra de båda byråerna till kammarkollegiet undersökes, därest man skulle anse, att en verksbildning, som även inkluderade en sammanslagning av statskontoret och kammarkollegiet, skulle bli för administrativt tungrodd.

2. Det centrala rationaliseringsorganet och statskontoret

Utredningen

Med hänsyn till att reservanten inom utredningen föreslagit ett kombinerat rationaliserings- och remissorgan torde det vara praktiskt att här redovisa den egentliga rationaliseringsverksamheten och remissverksamheten i ett sammanhang.

Statens organisationsnämnd har såsom sin uppfattning om vad som vore en lämplig organisation av ämbetsverket angivit en ökning av personalen till 93 befattningshavare. Utredningen kan inte ansluta sig till tanken på en så betydande personalförstärkning som detta skulle medföra. Organisationen kan inte byggas ut efter vad som i och för sig skulle vara mest idealiskt. Personalen hos nämnden har ständigt varit föremål för en hastig omsättning och på grund av rekryteringssvårigheter förekommer åtskilliga vakanser. Utredningen anger styrkan till 58 mot i personalplanen upptagna 65 tjänstemän. Genom en förbättring av anställningsförhållandena för den kvalificerade personalen skulle enligt utredningen en avsevärd reell kapacitetsökning kunna uppnås även inom nuvarande ram. Utredningen förordar därför i princip inte någon ökning totalt sett av den personalstyrka som f. n. är avsedd för rationaliseringsverksamheten. Då det emellertid förutsättes, att organisationsundersökningar i fortsättningen inte skall bedrivas av sakrevisionen, bör rationaliseringsorganets personaluppsättning utvidgas något.

Organisationsnämndens verksamhet bör enligt utredningen liksom hittills ledas av en styrelse med en på vissa år förordnad generaldirektör i Bp 8 som ordförande och chef samt ett antal av Kungl. Maj:t för viss tid förordnade ledamöter. Antalet styrelseledamöter bör begränsas till högst sju, ordföranden inberäknad. Ledamöterna bör representera erfarenhet från offentlig förvaltning och enskild verksamhet. En av ledamöterna bör vara en högre officer med ingående kunskap om militär organisation och verksamhet. Den nuvarande organisationsformen inom nämnden med verksamheten uppdelad på en civil och en militär avdelning bör slopas och ersättas med en uppdelning av hela verksamheten på tre byråer, var och en företrädd av en byråchef i lönegrad Be 1. Därvid bör kanslichefstjänsten indragas och den militära ledamoten i styrelsen inte längre betungas med arbetsuppgifter av

rent administrativ karaktär. För organets interna administrativa uppgifter bör finnas en särskild kanslisektion, direkt underställd generaldirektören.

Varje byrå bör organiseras på tre sektioner. Var och en av dessa byråsektioner föreslås skola tillföras en byrådirektör i högst lönegrad Ae 26. För varje byrå och dess sektioner bör i enlighet med en av organisationsnämnden fastställd flerårsplan avdelas ett bestämt arbetsområde. Till en av byråerna bör knytas en särskild arbetsstudiegrupp, som förutsättes skola arbeta över organisationsnämndens hela verksamhetsområde. Rådgivning i spörsmål av kontorsteknisk eller annan allmän karaktär, blankettservice o. dyl. bör handläggas å en särskild sektion, direkt underställd generaldirektören. Till denna sektion bör även knytas organisationsnämndens kursverksamhet. Ledningen av sektionens arbete bör utövas av en byrådirektör i högst lönegrad Ae 26.

I fråga om anställningsformer och löneställning för övrig personal inom rationaliseringsorganet föreslår utredningen följande.

Till organets förfogande bör ställas 6 befattningar i högst lönegrad Ae 23, 7 befattningar i högst lönegrad Ae 21, 5 befattningar i högst lönegrad Ae 19, 1 teknisk assistent och 1 kansliskrivartjänst i lönegrad Ae 10, 1 expeditionsvaktstjänst och 1 kanslibiträdestjänst i lönegrad Ae 7 samt 1 kontorsbiträdestjänst i lönegrad Ae 5.

Personalen i övrigt bör vara arvodesanställd, varvid i tillämpliga delar bör gälla avlöningsbestämmelserna för befattningshavare vid statens krisorgan. Antalet befattningshavare i de i dessa avlöningsbestämmelser angivna lönegrupperna VI och VII bör inte överstiga 20. Arvodestjänsterna bör vara förenade med pensionsrätt.

Totalt innebär utredningens förslag en ökning av nämndens befattningshavare med 2 till 67. Kostnadsmässigt uppgår ökningen emellertid, främst på grund av den förbättring av lönesättningen som föreslagits, till ca 140 000 kronor i 1959 års lönenivå.

Beträffande grunderna för rekrytering av befattningshavare till organisationsnämnden framhåller utredningen, att en inte oväsentlig del av nämndens personal bör ha utbildning på det tekniska och kontorsadministrativa området. Utredningen betonar emellertid även, att utsikterna till ett framgångsrikt resultat av arbetet torde ökas väsentligt om i organisationsnämnden jämväl finns ett antal befattningshavare, som genom föregående arbete i statsförvaltningen är väl förtrogna med de mera förvaltningsmässiga problem som organisationsnämnden i fortsättningen kommer att ställas inför i sin rationaliseringsverksamhet. En förbättring av rekryteringen från andra statliga organ till organisationsnämnden är därför enligt utredningens uppfattning synnerligen önskvärd. Den rekrytering av personal från statsförvaltningen som sålunda bör eftersträvas bör dock i allmänhet inte ta sikte på att vederbörande permanent skall placeras i nämnden utan snarare på att befattningshavarna under lämplig tidsrymd skall tjänstgöra där för att sedan återgå till statsförvaltningen.

I och för sig påkallar utredningens förslag beträffande statskontorets arbetsuppgifter och arbetsmetoder inte några större ändringar av verkets organisation. En viss omfördelning av byråernas arbetsuppgifter synes dock lämplig. Med hänsyn till den minskning av remissverksamheten som utredningen förutsatt, förordar utredningen, att den nuvarande kassabyrån indrages. Byråns arbete med checkräkningskontrollen och statsliggaren bör överflyttas till budgetbyrån, som jämte finansstatistiska byrån, enligt vad som framgått av det föregående, bör överföras till ämbetsverket. Till fondbyrån vill utredningen förlägga handläggningen av utanordningsärenden m. m. Till denna byrå bör även knytas tryckeriexpeditionen, registratorsexpeditionen och personal tillhörande verkets vaktmästarexpedition och telefonväxel, vilka expeditioner f. n. sorterar under kassabyrån.

Utredningen finner, att en viss personalminskning av statskontorets nuvarande personal för remissarbete blir möjlig med hänsyn till den föreslagna begränsningen av denna verksamhet. En viss lönegradsförbättring bör däremot komma till stånd för denna personalkategori för att förbättra verkets rekryteringsläge.

I enlighet med vad nu angivits föreslås, att statskontoret — med en generaldirektör som chef — skall organiseras på sex byråer, nämligen två remissbyråer, budgetbyrån, finansstatistiska byrån, fondbyrån och pensionsbyrån. I fråga om beslutsformer och ärendenas handläggning i övrigt föreslår utredningen, att motsvarande bestämmelser i gällande instruktion för statskontoret göres tillämpliga i det omorganiserade verket.

På var och en av remissbyråerna bör förutom byråchefen finnas en byrådirektör i lönegrad Ao 24, en förste byråsekreterare i lönegrad Ao 21 samt två byråsekreterare i reglerad befordringgång. För byråernas registrerings- och maskinskrivningsarbete föreslås gemensamt två kanslibiträden, vilket motsvarar den biträdespersonal som nu finns för de båda utgiftsbyråerna. Personalstyrkan på de två remissbyråerna skulle i enlighet med vad sålunda föreslagits komma att uppgå till sammanlagt 12 befattningshavare.

Med hänsyn till att budgetbyrån skall handha checkräkningskontrollen och statsliggararbetet bör den — utöver nuvarande personalstyrka — tillföras en byråsekreterartjänst i lönegrad Ae 19, 2 kansliskrivartjänster i Ao 10 och 2 kontorsbiträden i Ao 5. Finansstatistiska byrån bör med oförändrad personaluppsättning ingå i statskontorets organisation. Fondbyråns personal skulle enligt utredningens förslag uppgå till 39 befattningshavare efter överföring av den expeditionspersonal från nuvarande kassabyrån som berörts i det föregående. Pensionsbyrån bör tills vidare kvarstå oförändrad i verkets organisation.

Totalt innebär utredningens förslag beträffande statskontoret en personalminskning med en statskommissarietjänst och fem förste byråsekreterartjänster, varav två i lönegrad 23 och tre i lönegrad 21. Anslagsminskningen uppgår till i runt tal 160 000 kronor i 1959 års lönenivå i jämförelse med motsvarande enheter inom nuvarande organisation.

Reservantens förslag till kombinerat rationaliserings- och remissorgan

I fråga om storleken av rationaliseringsorganet liksom dess ledning ansluter sig reservanten i princip till utredningens förslag.

Rationaliseringsorganet bör under generaldirektören organiseras på fem byråer jämte en sektion för kursverksamhet samt tryckeri- och blankettärenden. För verkets interna administrativa uppgifter bör finnas en särskild kanslisektion, direkt underställd generaldirektören.

Arbetsuppgifterna i sin helhet bör fördelas mellan byråerna på så sätt att varje byrå i princip får svara för en avgränsad del av statsförvaltningen i fråga om såväl remissärenden som egentliga organisationsundersökningar. Genom en sådan indelning kommer personalen inom varje enhet att bli särskilt förtrogen med vissa bestämda delar av förvaltningen, varigenom även en bättre arbetsplanering och ansvarsfördelning möjliggöres.

Arbetsområdet för respektive byråer bör kunna antingen bestämmas så att det motsvarar några riksstatstitlar eller så att det mer eller mindre skär över dessa titlars gränser genom att myndigheter med företrädesvis teknisk verksamhet hänföres till ett par av byråerna och de rent administrativa förvaltningsorganen till övriga byråer. Det slutliga ställningstagandet till denna fråga anser reservanten böra förbehållas organets ledning, som givetvis även bör beakta möjligheten att av byråernas personal bilda särskilda arbetsenheter för genomförande av specialundersökningar, som berör myndigheter under flera huvudtitlar.

Inom varje byrå bör det enligt reservanten åligga byråchefen att samordna och ta initiativ till organisationsundersökningar inom det förvaltningsområde som i enlighet med ledningens bestämmande avdelats för byrån. För att jämte byråcheferna bereda och föredraga remissärenden samt leda och utföra organisationsundersökningar bör två tjänster som byrådirektör i Ae 26 finnas på varje byrå. Även den för kursverksamheten m. m. avsedde sektionschefen bör ha byrådirektörs tjänsteställning, medan chefen för den särskilda kanslisektionen bör vara förste byråsekreterare i 23 lönegraden.

Därutöver bör för organisationsundersökningar finnas byråsekreterare, byråingenjörer och arvodesanställda experter samt biträdes- och vaktmästarepersonal i huvudsakligen den utsträckning som utredningsmajoriteten föreslagit.

Inom statskontorets två utgiftsbyråer och kassabyrån är f. n. för remissarbete avsedda 17 befattningshavare. Av dessa bör två byråsekreterare tillföras riksräkenskapsverket och statens lönenämnd i samband med överflyttning till nämnda myndigheter av bestyret med statsliggaren respektive av ärenden av löneteknisk natur. Återstående 15 befattningshavare bör överföras till det centrala rationaliseringsorganet för att i första hand bereda och föredraga remissärenden. Härigenom torde rationaliseringsorganets personalstyrka ha dimensionerats så att organets remissverksamhet inte kan komma att menligt påverka det egentliga organisationsarbetet. Nämnda personal kommer självfallet att i betydande omfattning även kunna aktivt del-

ta i det egentliga organisationsarbetet, varigenom den överblick och förvaltningskännedom som inhämtats i remissarbetet direkt kan utnyttjas i rationaliseringsarbetet.

Den nu på statskontoret ankommande uppgiften att vara central instans på det tryckeritekniska området bör enligt reservanten övertagas av rationaliseringsorganet. I anledning härav bör personalen på statskontorets tryckeriexpedition med tills vidare oförändrad löneställning överföras till detta organ.

Genom sammanslagning av statskontoret och organisationsnämnden till ett organ kommer den för organisationsundersökningar, remissverksamhet och handläggning av tryckeriärenden beräknade personalstyrkan jämte kanslipersonal enligt reservantens förslag att uppgå till 91 befattningshavare.

Statskontorets nuvarande bestyr med vissa utanordningsärenden, bl. a. från kommittéanslagen och anslagen till extra utgifter, föreslås överflyttade till statsdepartementens kassakontor. I samband härmed bör en tjänst som revisor och en tjänst som kanslibitråde överflyttas till statsdepartementens organisationsavdelning. Vissa andra kameralärenden, beträffande vilka statskontoret f. n. fungerar som huvudförvaltning, bör överflyttas till andra myndigheter.

De arbetsuppgifter som är förenade med sammanställandet av statsliggaren bör, som nämnts i det föregående, övertagas av riksräkenskapsverket. Detsamma gäller kontrollen över statsverkets checkräkning. De båda funktionerna bör på riksräkenskapsverket hänföras till kansliet respektive budgetbyrån. Till detta verk bör därför överflyttas, förutom en i det föregående nämnd byråsekreterare, en kansliskrivare och ett kontorsbiträde respektive en kansliskrivare och ett kanslibitråde.

Då reservanten föreslagit, att remisser i lönetekniska ärenden bör överflyttas från statskontoret till statens lönenämnd, blir en organisatorisk konsekvens härav, att lönenämnden tillföres en tjänst som byråsekreterare.

Fond- och pensionsbyråerna bör tills vidare tillföras det nya rationaliseringsorganet.

Totalt medför reservantens förslag till sammanslagning av statskontoret och organisationsnämnden samt i samband därmed viss överflyttning av arbetsuppgifter och personal på andra organ en personalreduktion med sju befattningshavare.

Yttranden

I fråga om rationaliseringsorganets organisation godtages förslaget att nuvarande uppdelning på civil och militär avdelning av rationaliseringsorganet skall upphöra av *överbefälhavaren* under förutsättning att organet erhåller militär sakkunskap utöver den militäre ledamoten. *Marinförvaltningen* är däremot negativt inställd och finner bl. a. att den militäre ledamotens ställning till de olika byråerna inte är klarlagd.

Den föreslagna byråorganisationen har inte mött någon invändning bland

de myndigheter som enligt det föregående i huvudsak tillstyrkt utredningsmajoritetens förslag.

Av de remissinstanser som förordat en sammanslagning av statskontoret och organisationsnämnden anser *försvarets civilförvaltning*, att rationaliseringsfrågorna bör handläggas på en särskild avdelning och remissfrågorna på en annan.

Byggnadsstyrelsen anser, att förslaget borde ha inneburit en starkare förstärkning av organisationsnämndens arbetskrafter, som ofta visat sig inte räcka till.

Förslaget om förbättrad personalrekrytering till organisationsnämnden tillstyrkes i allmänhet. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* finner det vara betydelsefullt, att väl förfaren förvaltningspersonal knytes till rationaliseringsorganet. *Statstjänstemännens riksförbund* anser dock, att den föreslagna lönesättningen vid organisationsnämnden inte är tillräcklig för att avhjälpa rekryteringssvårigheterna.

Förslaget om viss personalcirkulation hos nämnden, på så vis att vissa tjänstemän skulle rekryteras från förvaltningen för att tjänstgöra någon tid inom rationaliseringsorganet och därefter återgå till ursprungsmyndigheten, har berörts av flera remissmyndigheter. I allmänhet har förslaget tillstyrkts. Bland affärsverken har *telestyrelsen* ställt sig avvisande till tanken på rekrytering från dessa verk, då det skulle kunna medföra avbräck för verkens egen rationaliseringsverksamhet. *Generalpoststyrelsen* finner emellertid förslaget i princip riktigt och *försvarets fabriksstyrelse* uttalar, att personalcirkulationen även bör omfatta affärsverken. *Statens organisationsnämnd* finner förslaget värdefullt, men påpekar vissa praktiska svårigheter som kan uppkomma.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser, att kärnan i rationaliseringsorganet bör bestå av högt kvalificerade organisatörer utan avseende på speciella tekniska eller företagsekonomiska meriter. Länsstyrelsen finner, att statsdepartementens budgetsekreterare bör lämpa sig väl för cirkulations-tjänstgöring i rationaliseringsorganet.

Förutom *telestyrelsen* har *statskontoret* ställt sig avvisande till förslaget, som ämbetsverket anser vara verklighetsfrämmande.

Mot de av utredningen föreslagna tjänsterna vid rationaliseringsorganet har *statens lönenämnd* inte haft något att erinra i vad avser de lönegradsplacerade tjänsterna. Däremot anser nämnden, att arvodesbefattningarna inte skall vara knutna till krisreglementet utan till allmänna avlöningsreglementet. Samma uppfattning beträffande arvodisternas löneställning hävdar även *statskontoret*, som dessutom anser, att chefen för rationaliseringsorganet bör vara placerad i lönegrad B 6.

Statens organisationsnämnd förordar, bl. a., att antalet arvodesanställda experter skall minskas med 10 och att antalet tjänster i vardera 21 och 23 lönegraden skall ökas med 5. Nämnden anser också, att några tjänster skulle kunna ordinarie sättas.

Beträffande organisationen av statskontoret har i vissa yttranden föreslagits förändringar och anlagts synpunkter även av mera de-

taljerat slag än de huvudsakliga organisationsalternativ, för vilka redogjorts i det föregående.

Statskontoret, som enligt vad som redovisats i det föregående ansett, att även petita- och utredningsremisser skall handläggas av ämbetsverket, finner en förstärkning av den nuvarande verksamorganisationen vara erforderlig. Ämbetsverket erinrar om dess önskemål beträffande verkets organisation, som redovisats för rationaliseringsutredningen. Mot bakgrund av bl. a. det förhållande att verkets byråindelning i princip varit oförändrad sedan 1919, då remissverksamheten hade en betydligt mindre omfattning, anser statskontoret, att dess organisation bör utökas med en remissbyrå och en verksamchefen direkt underställd sektion för kansliärenden. Statskontoret anför fortsättningsvis följande.

I princip böra remissbyråerna svara för var sin avgränsade del av förvaltningen. Den närmare fördelningen av arbetsuppgifterna torde böra ankomma på statskontoret. De nu kassabyrån ävilande särskilda uppgifterna torde emellertid böra fördelas så att tryckeriexpeditionen hänföres till den byrå, till vilken remisserna rörande de affärsdrivande verken förläggas, ävensom att registrators- och vaktmästarexpeditionerna, checkräkningskontrollen, telefonväxeln, statsliggararbetet samt personal- och organisationsärendena — berör ca 15 befattningshavare — överflyttas till kanslisektionen. De anordningsärenden, som hittills handlagts å remissbyråerna, ha redan överförts till fondbyrån.

I personalhänseende föreslår statskontoret i överensstämmelse med vad ämbetsverket förordat i förenämnda skrivelse den 1 oktober 1957, att å en var av de fyra allmänna remissbyråerna under byråchefen skola finnas en byrådirektör i lönegrad Ao 26, en förste byråsekreterare i lönegrad Ao 23, en förste byråsekreterare i lönegrad Ao 21 och en amanuens i reglerad befordringsgång. Behov av ytterligare personalförstärkning, vilket icke synes osannolikt, bör i första hand täckas genom tjänster i lönegrad över den 19:e. Såsom chef för kanslisektionen föreslår statskontoret vidare en byrådirektör i Ao 26 med en förste byråsekreterare i Ao 21 såsom närmaste medhjälpare. Under tiden för statsliggarens färdigställande torde vidare — frånsett erforderlig biträdespersonal — behov föreligga av en amanuens — ca sex månader. Till sektionen bör vidare överflyttas viss till kassabyrån nu hänförd personal med i det föregående nämnda arbetsuppgifter. Statskontoret har vid framläggandet av denna personalplan utgått från att remisserna begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med i kungl. cirkulär nr 213/1931 angivna riktlinjer.

Merkostnaderna för den föreslagna förstärkningen av ämbetsverkets organisation uppskattas till 145 000 kronor. — Skulle emellertid remissverksamheten begränsas på det sätt som utredningen föreslagit, erfordras inte någon ytterligare byrå.

Riksräkenskapsverket, som anser, att man från statskontoret bör överflytta remisser rörande utformningen och tillämpningen av avlöningsförfattningar, förordar, att två tjänster i A 23 och en i A 21 samt en amanuens-tjänst i reglerad befordringsgång tillföres riksräkenskapsverkets organisation för ifrågavarande uppgifter.

Förslaget att överföra de med iordningställandet av statsliggaren och kontrollen över statsverkets checkräkning till budgetbyrån har berörts i

några yttranden och har därvid i princip inte mött någon gensaga. *Statskontoret* förutsätter därvid, att ansvaret för upprättandet av statsliggaren skall åvila byrådirektören å budgetbyrån. *Riksräkenskapsverket* har inte något att erinra mot att arbetet med statsliggaren i enlighet med reservantens förslag överflyttas till ämbetsverkets kansli och att checkräkningskontrollen lägges på budgetbyrån.

Beträffande lönesättningen av tjänsterna i statskontoret kan *statens löne-nämnd* inte finna skäl för den föreslagna uppflyttningen av två förste byråsekreterartjänster i Ao 23 på de nuvarande utgiftsbyråerna till byrådirektörstjänster i Ao 24. Utredningens ifrågavarande förslag godtages av *statskontoret*, som däremot anser lönesättningen för övriga tjänster vara helt otillfredsställande. Ämbetsverket finner, att förslaget härutinnan innebär en klar försämring i förhållande till den redan nu såsom låg ansedda löneställningen inom verket och skulle, om det genomfördes, försätta statskontoret i ett än mera prekärt läge än det nu rådande. Som mest anmärkningsvärt framhåller ämbetsverket, att hälften av befattningshavarna på varje byrå upptagits som amanuenser i reglerad befordringsgång. Efter någon motsvarighet härtill inom statsförvaltningen torde man enligt ämbetsverket numera få leta.

3. Den centralt bedrivna revisionsverksamheten

Utredningen

Riksrevisionsverkets verksamhet bör enligt utredningens förslag ledas av en styrelse, bestående av en generaldirektör som ordförande och chef samt högst sju av Kungl. Maj:t förordnade särskilda ledamöter. Ledamöterna bör representera olika områden av offentlig och enskild verksamhet samt besitta framstående sakkunskap i främst frågor av ekonomisk eller teknisk art. Ledamöterna bör utses för en period av förslagsvis fyra år. Styrelsen bör vara beslutsmässig, då minst fem ledamöter, ordföranden inräknad, eller därest samtliga är ense om beslutet, fyra ledamöter, ordföranden inräknad, är närvarande vid sammanträdet.

Riksrevisionsverket bör under generaldirektören vara organiserat på fyra byråer, var och en företrädd av en byråchef. Byråchef bör ingå som ledamot vid avgörande av ärende, som han föredrager i styrelsen. I verket bör även ingå ett särskilt kansli med en förste byråsekreterare i lönegrad Ao 23 såsom chef.

Behandling i plenum bör ske i fråga om ärenden av större vikt eller principiell betydelse. Övriga ärenden bör kunna avgöras av generaldirektören ensam efter föredragning av byråchef, förste byråsekreteraren på kansliet eller särskilt förordnad föredragande.

Riksrevisionsverkets arbetsuppgifter bör enligt styrelsens bestämmande fördelas så att varje byrå i princip kommer att svara för en viss del av verkets arbetsområde. Det bör stå verket fritt att fördela arbetsuppgifterna mellan byråerna på det sätt som verket finner lämpligast.

Då riksrevisionsverkets kontrollverksamhet bör sättas in dels stickprovvis och dels på områden där särskild granskning framstår såsom motiverad, synes fördelningen av arbetsuppgifterna inom varje byrå i princip böra vara flytande. Personal bör kunna omflyttas mellan byråerna i den mån så kan visa sig vara påkallat med hänsyn till arbetsbelastningen i allmänhet eller speciella arbetsuppgifter. Då så befinnes erforderligt bör det stå verket fritt att inom ramen för anvisade medel för utredning av förekommande ärende anlita experter och sakkunniga, som inte är anställda hos verket.

Utredningen föreslår, att var och en av byråerna tillföres två byrådirektörstjänster. Den ene av dessa byrådirektörer bör placeras i högst lönegrad Ae 26 och den andre i högst lönegrad Ae 24. Innehavarna av dessa tjänster avses jämte byråchefen skola leda arbetet.

Vad beträffar behovet av övrig personal för riksrevisionsverket har utredningen vid beräkningen därav särskilt beaktat önskvärdheten av att verket kommer att få förfoga över en tillräcklig och väl kvalificerad personalstyrka för det sakrevisionella granskningsarbetet. Vid bedömandet av personalbehovet har hänsyn vidare tagits till att den kameralt betonade revisionen föreslagits skola avsevärt inskränkas. Ävenledes har beaktats, att verket skall utöva tillsyn beträffande det statliga räkenskapsväsendet och i anslutning därtill upprätta eller granska förslag till räkenskapsformulär samt att arbetsmarknadsstyrelsens och lantbruksstyrelsens revisionsuppgifter föreslagits skola förläggas till riksrevisionsverket.

Utredningens förslag innebär, att riksrevisionsverkets samlade personal på revisionsbyråerna kommer att uppgå till 122 befattningshavare med följande fördelning på olika kategorier, förutom de i det föregående nämnda chefstjänstemännen, 20 förste revisorer, varav 8 i Ae 23 och 12 i Ae 21, 20 revisorer i Ao 19 och 20 amanuenser och revisorer i reglerad befordringsgång, 2 kontorsskrivare i Ae 13, 8 kansliskrivare i Ao 10, 4 kontorister i Ae 9, 16 kanslibiträden i Ao eller Ae 7 samt 20 biträden i reglerad befordringsgång. Detta innebär i förhållande till riksräkenskapsverkets, statens sakrevisions och de båda till indragning föreslagna specialrevisionernas nuvarande revisionspersonal, som utredningen med hänsynstagande till vissa förekommande vakanser uppskattar till sammanlagt 158 befattningshavare, att en personalminskning skulle ske med totalt 36 tjänster, fördelade i stort sett lika på revisors- och biträdespersonal. I fråga om den kvalificerade revisionspersonalen som skall insättas på sakrevisionell granskning, innebär förslaget till personalorganisation däremot en ökning i förhållande till den personalstyrka som f. n. totalt sett står till förfogande för sådan verksamhet.

På kansliet skulle, förutom den i det föregående nämnda förste byråsekreteraren, finnas 1 kassör i Ao 12, 1 kansliskrivare i Ao 10, 3 kanslibiträden i Ao eller Ae 7, 5 kontorsbiträden i reglerad befordringsgång, 1 materialförvaltare i Ao 9 samt 7 expeditionsvakter i Ao eller Ae 7.

Utredningen har vid personalplanens utformning avvägt lönesättningen för ett betydande antal tjänster så, att den skall kunna differentieras, och endast angivit den högsta lönegrad som skall kunna komma i fråga.

Vid tillsättandet av tjänster i riksrevisionsverket bör enligt utredningen särskilt beaktas, att personal med förutsättningar och intresse för sakrevisionellt arbete kommer i fråga för detta arbete, vilket skall vara det nya verkets huvuduppgift. Någon automatisk överföring av personal från de nuvarande revisionsverken bör enligt utredningen inte ske.

Kostnadsmässigt innebär utredningens förslag jämfört med motsvarande nuvarande personalstyrka inom berörda verksamheter en total årlig minskning av 475 000 kronor räknat i 1959 års löner.

Reservanten inom rationaliseringsutredningen har, som nämnts i det föregående, ansett sig kunna dela utredningsmajoritetens förslag om en begränsning och centralisering av den kamerala revisionen. Därigenom möjliggöres även i huvudsak samma personalminskning som utredningen beräknat. Organisationsförslaget innebär således, att riksräkenskapsverkets nuvarande byråorganisation bibehålles. Indelningen av revisionsbyråerna i kontor bör däremot avvecklas. Alltjämt bör emellertid på varje revisionsbyrå finnas två byrådirektörer i Ao 24. För granskningsverksamheten i övrigt bör finnas 3 förste revisorer i Ag 23, 15 förste revisorer i Ao eller Ag 21 och 29 revisorer och amanuenser samt 1 kontorsskrivare, 6 kansliskrivare, 3 kontorister, 18 kanslibiträden och 20 kontorsbiträden.

Statens sakrevision förutsättes helt behållas vid sin nuvarande organisation.

Yttranden

Revisionsverksamhetens organisation har i allmänhet inte berörts av remissmyndigheterna i vidare mån än vad deras i det föregående redovisade ställningstaganden till verksindelningen i stort innefattar.

Riksräkenskapsverket som avstyrkt förslaget till riksrevisionsverk, har i sitt yttrande utgått från förhållandet mellan sin nuvarande personaluppsättning och de föreliggande arbetsuppgifterna och anför bl. a. följande.

Såsom i det föregående påvisats, är räkenskapsgranskningen inom riksräkenskapsverket för närvarande hårdare beskuren än vad riksräkenskapsverket anser vara tillrädligt eller ens försvarligt. Detta sammanhänger med att räkenskapsmaterialet under en tioårsperiod tillväxt med omkring 50 procent medan revisionspersonalen minskat. Den på författningstolkning inriktade upplysande och rådgivande verksamheten till förvaltningsmyndigheternas tjänst har samtidigt tagit allt större del av den kvalificerade revisionspersonalen i anspråk. Denna verksamhet kan, hur önskvärd och värdefull den i och för sig är, givetvis icke utesluta att räkenskaperna måste granskas i en viss omfattning ur gängse revisionssynpunkter. Den måste tvärtom, om den skall fylla sin uppgift, löpa parallellt med en sådan granskning.

Att personaltillgången nedgått sammanhänger med senare års svårigheter att rekrytera fullgod personal. Dessa svårigheter få ses mot bakgrunden av att riksräkenskapsverket på grund av det statsfinansiella läget och de på senare år återkommande besparingsdirektiven icke ansett sig kunna föreslå några åtgärder i syfte att stimulera rekryteringen, såsom förbättring av löneställningen för vissa befattningar m. m. Verket har under senare år

haft vissa besparingar på icke-ordinarieposten sammanhängande med svårigheten att rekrytera fullgoda krafter. Riksräkenskapsverket har, särskilt med hänsyn till den på längre sikt betänkliga konsekvensen av att ge efter på kraven härvidlag, ansett sig böra hålla på en viss standard vid rekryteringen i tanke att rekryteringssvårigheterna kunna vara av övergående natur. Liknande rekryteringssvårigheter äro visserligen för närvarande icke ovanliga inom den centrala förvaltningen, men riksräkenskapsverket anser att denna utveckling fått så allvarliga konsekvenser för revisionsverksamheten att åtgärder måste vidtagas för att försöka avhjälpa de rådande rekryteringssvårigheterna. Dessa åtgärder behöva icke heller vara särskilt kostnadskrävande.

En viss omläggning och koncentration av upplysningsverksamheten är motiverad. För att möjliggöra detta erfordras en befattning som förste revisor i lönegrad 23. Med hänsyn till rekryteringen och till önskvärdheten att behålla dugande krafter anser riksräkenskapsverket det vidare nödvändigt, att ämbetsverket beredes möjlighet till en något bättre lönesättning i likhet med vad som redan skett beträffande organisationsnämnden och statens sakrevision. F. n. finnas tre befattningar som förste revisor i lönegrad Ag 23. Dessa bör placeras i lönegrad Ae 23 och ytterligare en befattning i sistnämnda lönegrad bör inrättas. Dessutom böra inrättas fem byrådirektörstjänster i lönegrad 26 i utbyte mot motsvarande antal i lönegrad 24. Av nämnda tjänster i lönegrad 26 äro två avsedda för budgetbyrån och kansliet. Riksräkenskapsverket vill vidare hänvisa till att ämbetsverket i sitt utlåtande över kompetensutredningens förslag framhållit önskvärdheten av att kunna inrätta ett antal mellangradstjänster i biträdeskarriären, i den mån detta är önskvärt för arbetets bedrivande och tillgång till dugliga krafter förefinnes. I konsekvens härmed föreslår riksräkenskapsverket inrättande av fyra förste kansliskrivartjänster i lönegrad 12 och sex kontoristtjänster i lönegrad 9 i utbyte mot tio kanslibiträdestjänster. Kostnaderna för ovannämnda åtgärder kunna beräknas till 50 000 kronor.

Statens sakrevision utgår ifrån, att omfattningen av den kamerala revisionen måste bedrivas i den omfattning som kan vara bestämd. Denna torde enligt sakrevisionens uppfattning bli större än vad utredningen räknat med. Den kamerala revisionen torde därför komma att inkräkta på den sakrevisionella verksamheten. Riskerna härför måste bedömas vara desto mera påtagliga, om man tar i betraktande, att förslaget totalt sett i fråga om befattningshavare i lönegraderna A 21—24 innebär en reduktion med inte mindre än 11 tjänster, nämligen 4 byrådirektörer och 7 förste revisorer, varav 2 i A 23 och 5 i A 21. Enligt sakrevisionens uppfattning kommer en så kraftig minskning av den kvalificerade personalen att gå ut även över den sakrevisionella verksamheten, oaktat utredningen räknat med en annan utveckling.

Statens lönenämnd anser, att utredningsbetänkandet inte lämnar en tillräcklig grund för ett säkert bedömande av lönesättningen inom riksrevisionsverket. Nämnden inskränker sig därför till att understryka angelägenheten av att utredningens intentioner i vad avser överflyttande av vissa granskningsuppgifter till därför lämpad biträdespersonal fullföljes, och att hänsyn härtill tages vid personalförteckningens fastställande. Tre *reser-*

¹ Ledamöterna Dahlbeck, Meurling och Brandelius.

vanter inom lönenämnden finner dock utredningsförslaget strida mot ve-dertagen princip, att antalet tjänstemän i rekryteringskadern inte skall vara större än som erfordras för en tillfredsställande rekrytering av de högre tjänsterna i karriären.

Tjänstemännens centralorganisation anser det förvånansvärt, att utredningen i sitt förslag till personalorganisation för ett riksrevisionsverk inte tagit hänsyn till biträdespersonalens löneställning i förhållande till den förordade omfördelningen av arbetsuppgifterna. Centralorganisationen anser det vara ytterst angeläget, att en reell omprövning av denna personal-kategori löneställning kommer till stånd, så mycket mer som en försöks-verksamhet med delegering av vissa revisionsgöromål redan bedrivits in-om riksräkenskapsverket ett antal år.

Sveriges akademikers centralorganisation, som inte funnit anledning att i detalj gå in på lönefrågorna, påpekar dock, att sammansättningen av an-talet befattningshavare vid riksrevisionsverket inte är tillfredsställande. Relationen mellan antalet rekryteringstjänster och befordringstjänster är så otillfredsställande att man sannolikt kommer att få svårt att rekrytera personal till myndigheten. Liknande synpunkter anföres av *Statstjänste-männens riksförbund*.

4. Förvaltningsmyndigheternas interna rationaliseringsarbete

Utredningen

Enligt utredningens mening bör systemet med särskilda organisations-föredragande hos myndigheterna bibehållas. Det är av vikt, att myndighe-terna ser till att organisationsföredragandena i erforderlig utsträckning fri-ställas från sina ordinarie uppgifter, så att de får möjlighet att med kraft syssla med rationaliseringsfrågorna.

I vissa fall kan det enligt utredningen vara lämpligt, att organisations-föredraganden ingår som ledare i en intern arbetsgrupp hos myndigheten för att verkställa en organisationsundersökning. Även i sådana fall kan det finnas skäl att friställa organisationsföredraganden och övriga deltagare i gruppen, så att de odelat kan ägna sig åt rationaliseringsarbetet.

Utredningen har övervägt, om det inte kunde vara ändamålsenligt, att i mera bindande form än som f. n. är fallet ange de uppgifter och åtgärder som skall ankomma på en organisationsföredragande. Med hänsyn till de olikartade verksamhetsformerna och arbetsuppgifterna hos myndigheterna har utredningen ansett det lämpligt att begränsa sig till några allmänna re-kommendationer i ämnet. En av huvuduppgifterna för organisationsföre-draganden bör sålunda vara att närmast under verkschefen bland persona-len verka för att få till stånd ett aktivt intresse för rationalisering. Organi-sationsföredraganden bör vidare vara kontaktman mellan myndigheten och det centrala rationaliseringsorganet samt deltaga vid detta organs undersök-ningar hos myndigheten och vid det praktiska genomförandet av organets

rationaliseringsförslag. Organisationsföredraganden bör vidare kontinuerligt söka få bort alla onödiga arbetsmoment inom myndighetens arbetsområde och ha uppmärksamheten riktad på att överkvalificerad arbetskraft inte kommer till användning. Han bör även påtala de fall där beslutanderätten synes ligga högre upp än vad som ur säkerhetens och enhetlighetens synpunkt kan vara nödvändigt. I övrigt bör han arbeta för att införa enklare arbetsmetoder och när det gäller personalens disponerande väcka de förslag hos myndighetens ledning som förhållandena påkallar. Organisationsföredraganden bör vidare verka för att lämpliga kontorstekniska hjälpmedel av olika slag anskaffas och att dessa arbetsbesparande hjälpmedel utnyttjas på ett effektivt sätt. Bland brister som lämpligen kan avhjälpas genom organisationsföredragandens försorg märkes avskaffandet av otidsenliga och opraktiska blanketter samt den på sina håll alltjämt förefintliga omständliga och oftast onödiga registreringen i diaries o. d.

Yttranden

Vad utredningen anfört och förordat beträffande förvaltningsmyndigheternas interna rationaliseringsarbete har av remissinstanserna i allmänhet tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

Lantbruksstyrelsen finner det ur statsverkets synpunkt välbetänt att satsa avsevärt mera på myndigheternas interna rationaliseringsverksamhet än som hittills skett. Det finns enligt styrelsens mening inte något som talar mot att det samlade värdet av, ofta med mycket små medel, inom ett verk under en 5—10-årsperiod genomförda förenklingar och förbättringar skulle kunna stå sig väl vid en jämförelse med vinsten av en mera storstilad eller fullständig organisationsundersökning.

Länsstyrelsen i Stockholms län betonar starkt, att det måste vara varje myndighets självklara plikt, att ständigt beakta nödvändigheten av att dess verksamhet bedrivs på mest effektiva och rationella sätt. En särskild anledning till att överväga rationaliserings- och övriga besparingsåtgärder uppkommer vid det årliga arbetet med verkens anslagsäskanden.

Organisationsföredragandenas ställning har särskilt berörts i ett flertal yttranden och därvid i huvudsak tillstyrkts eller lämnats utan erinran.

Statskontoret finner emellertid systemet med särskilda organisationsföredragande i verk med mindre än 100 befattningshavare diskutabelt.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län ifrågasätter värdet av särskilda organisationsföredragande vid länsstyrelserna. Länsstyrelsen har nämligen svårt att tro på någon förbättring av dessas ställning.

Åtskilliga myndigheter understryker utredningens uttalande, att organisationsföredragandena i erforderlig utsträckning bör kunna friställas från övriga arbetsuppgifter. *Arbetsmarknadsstyrelsen*, som även instämmer i vad utredningen förordat beträffande inrättande av särskilda arbetsgrupper för rationaliseringsfrågor, föreslår en tjänstledighet om minst en månad per år för organisationsföredragandena. *Byggnadsstyrelsen* finner det i hög grad otillfredsställande, att i en situation sådan som styrelsens, då behovet av en

kraftfull och systematisk rationaliseringsverksamhet framstår såsom särskilt angeläget, denna verksamhet måste stå tillbaka för löpande uppgifter som inte tål uppskov eller kan skjutas åt sidan.

Medicinalstyrelsen anser det vara orealistiskt att räkna med någon ökad insats av rationaliseringsföredragandena hos myndigheterna, så länge de skall sköta sina rationaliseringsuppgifter vid sidan av sitt övriga arbete. Styrelsen finner det tvärtom såsom en utbyggnad av organisationsföredragandeinstitutionen vara motiverat att inrätta särskilda rationaliseringsenheter även hos myndigheter av mindre storleksordning än affärsverken.

Överståthållarämbetet fäster uppmärksamheten på att den av utredningens föreslagna fördelningen av arbetsuppgifterna mellan det centrala rationaliseringsorganet och respektive förvaltningsmyndigheter synes grundat på den förutsättningen, att förvaltningsmyndigheterna framdeles verkligen får sådana personella resurser, att organisationsföredragandena tidvis helt kan frigöras från sina ordinarie arbetsuppgifter. En realistisk bedömning av denna fråga lär vara att man, även när det gäller rationalisering, får intet för intet.

Länsstyrelsen i Östergötlands län, som likaledes understryker behovet av att organisationsföredragandena skall kunna friställas från övrigt arbete, framställer det förslaget, att organisationsföredragande skall åläggas att årligen redovisa de åtgärder som vidtagits i rationaliseringssyfte. Åt en liknande uppfattning ger *länsstyrelsen i Jämtlands län* uttryck.

Länsstyrelsen i Kronobergs län anser bl. a., att det skulle vara synnerligen värdefullt, om sammanträffanden mellan det centrala organet och organisationsföredragandena kunde äga rum oftare än vad nu sker för behandling av rationaliseringsspörsmål.

Överståthållarämbetet och *länsstyrelsen i Östergötlands län* förordar, att organisationsföredragandena skall tillerkännas särskilt arvode.

VII. Departementschefen

Organisationsfrågor m. m.

Frågan om organisationen av den statliga centrala rationaliserings- och revisionsverksamheten blir i hög grad beroende av den tidigare gjorda bedömningen av verksamhetens uppläggning och huvudsakliga inriktning. Jag har i det föregående angivit, att jag finner ett samspel mellan den egentliga rationaliseringsverksamheten och en på väsentliga frågor inriktad remissverksamhet vara av ömsesidigt värde för de båda verksamheterna. Med hänsyn härtill bör man också organisatoriskt sammanföra dessa till ett ämbetsverk. Som en följd härav bör nuvarande statskontoret och statens organisationsnämnd upphöra.

Jag vill här redovisa ämbetsområdet för rationaliseringsorganet. Uppgifterna skall sålunda omfatta rationaliseringsverksamhet inom hela statsförvaltningen enligt de riktlinjer jag tidigare uppdragit samt härutöver en på

rationaliserings- och besparingsfrågor inriktad remissverksamhet. I detta sammanhang vill jag ånyo framhålla vikten av att remissverksamheten begränsas till att avse ärenden av nyss angivet slag. Eljest föreligger enligt min mening risk för att denna verksamhet kan komma att inkräkta på den egentliga rationaliseringsverksamheten. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda närmare föreskrifter om remissverksamhetens omfattning.

Som framgått av den tidigare redogörelsen har statskontoret vissa andra uppgifter utöver nuvarande remissverksamhet. Fondbyrån svarar sålunda för fondärenden, viss lånerörelse samt utanordningar, medan pensionsbyrån handlägger ärenden rörande statstjänstemännens pensioner. Dessa verksamhetsgrenar har ingen anknytning till de uppgifter som enligt mitt förslag skall ankomma på det nya rationaliseringsverket. De borde därför överflyttas till andra organ. Denna fråga kräver emellertid ytterligare överväganden. Jag föreslår därför, att de båda byråerna under en övergångstid provisoriskt anknytes till rationaliseringsverket. Vissa utanordningsärenden som nu handlägges på fondbyrån bör dock successivt överföras på andra myndigheter. Utanordningarna från anslagen till extra utgifter och till kommittéer och utredningar genom sakkunniga torde sålunda kunna överföras till statsdepartementens kassakontor fr. o. m. den 1 juli 1961.

I statskontorets nuvarande uppgifter ingår även tryckeriärenden, kontrollen över statsverkets checkräkning samt upprättandet av statsliggaren. Enligt min mening har tryckeriärendena klar anknytning till rationaliseringsverksamheten och bör därför förläggas till rationaliseringsorganet. Jag återkommer senare vid behandlingen av revisionsorganet till checkräkningskontrollen och statsliggararbetet.

Vad angår förläggningen av nuvarande budgetbyrån och finansstatistiska byrån i riksräkenskapsverket anser jag i likhet med många remissinstanser sambandet mellan dessa byråers uppgifter och revisionsverksamheten väl dokumenterat. Något sådant samband mellan det av mig föreslagna rationaliseringsorganet och dessa byråers verksamhet föreligger däremot inte. Dessa byråer bör enligt min mening alltså hänföras till revisionsorganet.

Innan jag övergår till att precisera rationaliseringsorganets organisation, vill jag närmare beröra namnfrågan för detsamma. Det nya ämbetsverket kommer såsom framgått av det anförda att i stort sett överta statens organisationsnämnds arbetsuppgifter samt de huvudsakliga delarna av statskontorets. En tänkbar benämning vore statens rationaliseringsverk. Med hänsyn till att benämningen statskontoret har gammal hävd inom svensk förvaltning förordar jag emellertid, att det nya verket övertar detta namn.

Det nya statskontoret bör ledas av en särskild styrelse av högst åtta ledamöter med en generaldirektör i lönegrad Bp 7 som ordförande och chef. I syfte att undvika dubbelarbete på angränsande verksamhetsområden och över huvud taget för att främja en god arbetskontakt med det centrala revisionsorganet bör dess chef normalt ingå som ledamot av statskontorets styrelse. Med hänsyn till det militära områdets ekonomiska vikt och betydelse bör den militära sakkunskapen vara företrädd i styrelsen. Det torde

i övrigt få ankomma på Kungl. Maj:t att närmare reglera formerna för verksamhetsstyrelsens arbete.

Med hänsyn till rationaliseringsorganets omfattande och betydelsefulla arbete förordar jag, att som generaldirektörens närmaste man och ställföreträdare skall finnas en överdirektör i lönegrad Bp 5. För denna befattning synes företrädesvis böra väljas en person med organisationsteknisk erfarenhet. I övrigt bör statskontoret organiseras på sex byråer inriktade på rationaliseringsarbetet, vartill interimistiskt kommer, som nämnts i det föregående, nuvarande statskontorets fond- och pensionsbyråer. En av de sex byråerna bör ha en huvudsakligen teknisk prägel. Till denna byrå torde tryckeriexpeditionen böra anknytas.

Det nya statskontoret bör även ha ett särskilt kansli med kassakontor, skrivcentral, vaktmästarexpedition m. fl. för verket gemensamma serviceenheter. Fristående från byråindelningen bör också finnas, liksom f. n. i organisationsnämnden, en sektion för kursverksamhet m. m. Den av mig förordade byråindelningen innebär bl. a., att jag lika med rationaliseringsutredningen anser, att någon uppdelning på en militär och en civil avdelning i likhet med den nuvarande organisationen av statens organisationsnämnd inte skall förekomma i det nya organet.

Var och en av de sex byråerna bör ledas av en byråchef. Då som regel en viss personalcirkulation bör förekomma på byråchefstjänsterna, liksom på övriga kvalificerade tjänster i det nya verket, och dessa alltså inte är att betrakta som sluttjänster, bör dessa tjänster placeras i lönegrad Be 1. På var och en av de sex byråerna bör vidare finnas två tjänster som byrådirektör i högst lönegrad A 26 och en i högst lönegrad A 24. Då jag vill förordas, att såväl rationaliseringsverksamhet som remissverksamhet m. m. i regel skall bedrivas på var och en av byråerna, torde det vara lämpligt, att en av byrådirektörerna avdelas för att företrädesvis svara för remissverksamheten. Även på den särskilda sektionen för kursverksamhet m. m. bör finnas en byrådirektörstjänst i högst lönegrad A 26.

I övrigt bör för rationaliserings- och remissverksamheten finnas 12 befattningar i högst lönegrad A 23, 12 i högst A 21, 8 i högst A 19 och 6 kanslibiträdestjänster i A 7. För de kvalificerade tjänsterna torde allt efter behovet få anlitas administrativt eller tekniskt utbildad personal. Medel bör vidare beräknas för ett antal experter med lön i form av arvode, vilket som regel bör anknytas till viss löneklass i statens allmänna avlöningsreglemente. Personalen kan normalt tänkas vara fördelad i stort sett lika på de olika byråerna, dock utan någon fastare anknytning till viss byrå. I valet av arbetsuppgifter och sättet för deras utförande bör verket, som jag tidigare framhållit, ha stor frihet. Därav följer att statsmakterna inte bör knyta vissa rationaliseringsuppgifter till viss byrå.

På den särskilda sektionen för kursverksamhet m. m. bör, förutom byrådirektören, finnas följande tjänstemän, nämligen en förste byråsekreterare i högst lönegrad A 21 och ett kanslibiträde i A 7.

Tryckeriexpeditionen bör i huvudsak erhålla samma personaluppsättning som f. n. För denna avdelning beräknar jag sålunda 1 tryckeriintendent i

högst A 24, 1 förste tryckeriassistent i A 19, 1 tryckeriassistent i A 17, 1 kalkylator i A 15, 1 tekniker i A 10, 1 kontorist i A 9, 1 kanslibitråde i A 7 och 1 biträde i reglerad befordringsgång.

Kansliet bör förestås av en byrådirektör i högst lönegrad A 24. I övrigt beräknar jag härför 1 kanslist i reglerad befordringsgång, 1 kassör i A 12, 1 kansliskrivare i A 10, 3 kontorister i A 9, 1 förste expeditionsvakt i A 8 och 2 expeditionsvakter i A 7, 3 kanslibitraden i A 7, 8 biträden i reglerad befordringsgång samt 1 arvodesanställt kontorsbud.

Den huvudsakliga organisationen av statskontoret som centralt rationaliseringsverk framgår också av en tablå, här intagen som *bilaga 4*.

Med hänsyn till verkets uppbyggnad bör, i enlighet med vad jag förut sagt, en personalcirkulation förekomma mellan de olika byråerna och sektionerna, men också mellan dessa och statsförvaltningen i övrigt. Beträffande valet av den personal som skall finnas på byråerna, förutsätter jag, att förvaltningssakkunnig, rationaliseringsinriktad personal med erfarenhet från olika områden samt allmänt administrativt erfaren personal kombineras med rationaliseringstekniskt kunnig personal. Jag vill här särskilt understryka betydelsen av att man i det nya ämbetsverket tillgodogör sig den erfarna rationaliseringspersonal som finns inom de nuvarande rationaliseringsorganen.

Vad beträffar fond- och pensionsbyråerna bör dessa med i princip oförändrad personaluppsättning anknytas till det nya verket. Statskommissarie-tjänsterna bör förändras till byråchefstjänster i samma löneställning. Som jag berört i det föregående bör emellertid de utanordningsgöromål som nu utföres av fondbyråns revisorssektion och räntekammare successivt överföras på andra organ. Härigenom torde dessa sektioner efter hand kunna minskas eller avvecklas såsom fristående enheter. Å andra sidan torde en viss förstärkning av statsdepartementens kassakontor bli erforderlig vid övertagandet av kommittéanslagen och anslagen till extra utgifter.

Jag övergår här efter till att behandla revisionsverksamhetens organisation. I det föregående har jag angivit, att den kamerala revisionen och tyngdpunkten av den egentliga sakrevisionella verksamheten bör sammanföras till ett organ. Denna ståndpunkt överensstämmer i huvudsak med majoritetsförslaget inom rationaliseringsutredningen. I enlighet härmed bör såväl nuvarande riksräkenskapsverket som statens sakrevision upphöra. I stället bör ett nytt revisionsverk inrättas, vars uppgift skall vara att svara för den kamerala revisionen, den därpå grundade sakrevisionella verksamheten, en från räkenskapsmaterialet obunden egentlig sakrevision och de speciella fasta uppgifter som statens sakrevision nu bedriver, nämligen upphandlingsgranskningen, granskningen av taxor och avgifter samt undersökningarna rörande kostnaderna för resor med egen bil.

Till det nya revisionsorganet bör även hänföras de uppgifter som nu ankommer på arbetsmarknadsstyrelsens och lantbruksstyrelsens specialrevisioner. Dessa revisionsenheter bör således i enlighet med vad utredningen föreslagit avvecklas. Då Kungl. Maj:t inom kort torde komma att framlägga

förslag om bl. a. en fastare anknytning till statsverket av skogsvårdsstyrelserna, vill jag nu förorda, att även den särskilda revisionen av skogsvårdsstyrelserna övertages av det centrala revisionsorganet. Vissa skäl kan enligt min mening tala för att man bör gå längre i fråga om avveckling av nu förefintliga specialrevisioner. Jag förutsätter emellertid, att det nya centrala revisionsorganet skall följa specialrevisionernas verksamhet och vid behov ta initiativ till de organisatoriska åtgärder som kan påkallas.

Vad beträffar frågan om särskilda överrevisorer för vissa förvaltningsområden biträder jag rationaliseringsutredningens uppfattning, att spörsmålet om deras bibehållande lämpligen bör upptagas i ett annat sammanhang.

Såsom tidigare nämnts bör även de funktioner som inom nuvarande riks-räkenskapsverket åvilar budgetbyrån och finansstatistiska byrån handhas av revisionsorganet. Från det nuvarande statskontoret torde överflyttas de med iordningställandet av statsbyggaren och med kontrollen av statsverkets checkräkning förenade arbetsuppgifterna.

Enligt sin instruktion har statens sakrevision också att verkställa organisationsundersökningar. Dessa uppgifter jämte vissa andra åligganden av rationaliseringskaraktär bör övertagas av det nya statskontoret. Jag förutsätter, att revisionsorganet, så snart den sakrevisionella verksamheten ger anledning att närmare undersöka en myndighets organisation, skall uppta kontakt med rationaliseringsorganet, som det bör åligga att vidarebehandla frågan.

Jag förordar, att den nya verksbildningen, som sålunda skulle bli ett kombinerat revisions- och statsbokföringsorgan, erhåller det av utredningen föreslagna namnet riksrevisionsverket.

Vid utformningen av riksrevisionsverkets organisation är det väsentligt, att erforderliga resurser ställes till förfogande för en intensifierad sakrevisionell verksamhet. Den radikala nedskärning av personaluppsättningen för den kamerala granskningen som utredningen föreslagit synes mig, på grundval av bl. a. vad riks-räkenskapsverket anfört beträffande den nuvarande faktiska granskningsnivån, inte vara möjlig att genomföra. En underbemanning av personaluppsättningen för den kamerala granskningen kan nämligen få till följd, att den sakrevisionella verksamheten blir lidande.

Riksrevisionsverkets sakrevisionella inriktning motiverar, att styrelsen konstitueras med hänsyn härtill. Jag förordar således, att verket skall ledas av en styrelse av högst åtta ledamöter med en generaldirektör i lönegrad Bp 7 som ordförande och chef. Chefen för rationaliseringsverket bör ingå såsom ledamot av riksrevisionsverkets styrelse. Därigenom skapas ytterligare förutsättningar för en god samordning av de båda organens arbete. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att reglera formerna för ärendenas handläggning.

Under verksledningen bör riksrevisionsverket organiseras på sex byråer och ett kansli. Såväl sakrevisionell verksamhet som kameral revision bör bedrivas på var och en av fyra revisionsbyråer närmast under ledning av en byråchef i lönegrad Bo 1. För ledningen av arbetet på revisionsbyråerna bör

vidare på varje byrå finnas en byrådirektör i högst lönegrad A 26 och en i högst A 24, vartill kommer att en byrå bör förstärkas med ytterligare två byrådirektörer, varav en i högst lönegrad A 26 och en i högst A 24, vilka närmast skall ha att svara för statens sakrevisions nuvarande fasta uppgifter beträffande upphandlingskontrollen m. m. Fördelningen av revisionsuppgifterna på de olika byråerna torde få ankomma på verksledningen.

De båda övriga byråerna i riksrevisionsverket, budgetbyrån och finansstatistiska byrån, bör liksom kansliet ingå i det nya verket med i huvudsak samma organisation som motsvarande enheter i nuvarande riksräkenskapsverket. För ledningen av arbetet bör på budgetbyrån och finansstatistiska byrån finnas en byråchef i Bo 1 och på kansliet en byrådirektör i högst lönegrad A 24. Dessutom bör på budgetbyrån liksom f. n. finnas en byrådirektör. Denne bör placeras i högst lönegrad A 26. Jag förordar, att arbetet med kontrollen av statsverkets checkräkning lägges på budgetbyrån och göromålen med upprättandet av statsliggaren på kansliet, vilket dessutom torde få en ökad remissbörda. Härför erfordras en viss personalförstärkning.

På de fyra revisionsbyråerna bör i övrigt sammanlagt följande tjänster finnas, nämligen 12 förste revisorer i högst lönegrad A 23 och 20 i högst A 21 samt 30 revisorer och amanuenser eller kanslister i reglerad befordringgång. Beträffande sistnämnda tjänster torde det få ankomma på Kungl. Maj:t att senare bestämma om fördelning av dessa på amanuens- respektive kanslistkarriären. Vidare bör finnas 4 kansliskrivare i A 10, 8 kontorister i A 9, 20 kanslibiträden i A 7 och 35 biträden i reglerad befordringgång.

På budgetbyrån bör förutom förenämnda chefstjänstemän finnas 2 förste revisorer i högst A 23, 1 revisor eller amanuens i reglerad befordringgång, 2 kanslister i reglerad befordringgång, 1 förste kansliskrivare i A 12, 1 kansliskrivare i A 10, 1 kontorist i A 9, 3 kanslibiträden i A 7 och 7 biträden i reglerad befordringgång.

Under byråchefen bör på finansstatistiska byrån finnas i stort sett samma personalstyrka som f. n. Härför beräknar jag sålunda 1 förste aktuarie i högst A 23, 1 aktuarie eller amanuens och 1 kanslist i reglerad befordringgång, 1 kansliskrivare i A 10, 1 kontorist i A 9, 3 kanslibiträden i A 7 och 2 biträden i reglerad befordringgång.

Kansliet slutligen bör förutom den förut nämnda byrådirektören ha följande personaluppsättning, nämligen 1 förste revisor i högst A 23, 1 kanslist i reglerad befordringgång, 1 kassör i A 12, 2 kansliskrivare i A 10, 1 materialförvaltare i A 9, 6 expeditionsvakter i A 7, 2 kanslibiträden i A 7, 5 biträden i reglerad befordringgång och 1 arvodesanställt kontorsbud. Här, liksom inom statskontoret, torde man efter ytterligare överväganden eventuellt kunna rekrytera flera kontorsbud i stället för expeditionsvakter.

Den huvudsakliga organisationen av riksrevisionsverket framgår också av en tablå, här intagen som *bilaga 5*.

Enligt den organisation som jag i det föregående förordat för det nya statskontoret skulle personalstyrkan för rationaliserings- och remissverk-

samheten inom statskontoret uppgå till 97 fasta tjänster. Härtill kommer viss expertis. Antalet tjänster på de fyra revisionsbyråerna inom riksrevisionsverket uppgår enligt mitt förslag till 143. En jämförelse med personalstyrkan enligt gällande stater för motsvarande uppgifter inom nuvarande organ visar på en reduktion med ett tjugotal befattningshavare. Jag vill erinra om att rationaliseringsutredningen räknat med betydligt större reduktion. Skillnaden beror främst på att utredningen förordat en större nedskärning främst av biträdespersonal inom revisionsverket än vad som visat sig möjligt att företaga med hänsyn till nuvarande granskningsnivå. Härtill kommer att jag i motsats till utredningen räknat med att rationaliseringsorganet även skall svara för remisser i rationaliserings- och besparingsfrågor. I likhet med utredningen har jag förordat en väsentlig förstärkning beträffande högre tjänster. Därigenom torde de båda nya organen kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal på ett helt annat sätt än vad som varit möjligt vid hittillsvarande organisation. Trots den kvantitativa personalminskningen bedömer jag det därför som möjligt för de båda nya verken att vid den nu föreslagna organisationen väsentligt öka effektiviteten och slagkraften i rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen. Vad angår avlöningskostnaderna för de båda verken kommer dessa kostnader att bli i stort sett desamma som för nuvarande organisation. Kostnadsminskningarna till följd av personalreduktionen uppväges sålunda av ökade utgifter på grund av lönegradsförbättringar.

Mot den föreslagna lönegradsplaceringen av tjänsterna i de båda nya verken har vederbörande personalorganisationer förklarat sig inte ha någon erinran.

Som framgår av det föregående har jag för såväl statskontoret som riksrevisionsverket förordat s. k. högstlönegradssystem för de flesta kvalificerade tjänsterna. Jag vill här inskjuta, att jag vid angivandet av tjänstebenämningar i det föregående för enkelhetens skull valt att använda endast den benämning som anknyter till den högsta lönegraden för respektive tjänster. Slutligen vill jag förorda, att alla kvalificerade tjänster i båda verken med undantag av verkschefstjänsterna, överdirektörstjänsten i statskontoret och byråchefstjänsterna i riksrevisionsverket inrättas såsom icke-ordinarie.

Vad därefter beträffar organisationen av de enskilda myndigheternas interna rationaliseringsverksamhet har både rationaliseringsutredningen och besparingsutredningen berört organisationsföredragandenas ställning. Det torde vara en tämligen allmän uppfattning, att organisationsföredragandinstitutionen inte blivit så effektiv som ursprungligen varit avsett. Det kan emellertid vitsordas, att organisationsföredragandenas verksamhet rätt bedriven fyller en viktig uppgift och ger gott resultat.

Anledningen till att organisationsföredragandena ofta inte kommit att få den åsyftade betydelsen för rationaliseringsarbetet säges av de båda utred-

ningarna och åtskilliga av de hörda remissmyndigheterna vara, att de förordnade tjänstemännen inte hunnit med att sköta organisationsföredragandesysslan vid sidan av sina övriga åligganden. Att bereda organisationsföredragandena möjlighet till befrielse från viss del av deras övriga sysslor vore därför i och för sig angeläget, men jag finner det inte praktiskt genomförbart att generellt anordna en sådan partiell tjänstebefrielse. Däremot finns det enligt min mening starka skäl för att följa besparingsutredningens förslag att stimulera organisationsföredragandena till ökade insatser genom att tillerkänna dem särskilt arvode. Jag förordar således, att särskilt arvode skall utgå till organisationsföredragande vid myndighet utan egen särskild rationaliseringsavdelning samt att arvodet bestämmas till 600 kronor till *en* föredragande vid myndighet med högst 100 tjänstemän och 1 200 kronor till högst *en* föredragande vid myndighet med mer än 100 tjänstemän. Finner myndigheten skäl att förordna mer än en föredragande torde arvodet delas.

I samband med att särskilt arvode skall utgå till organisationsföredragandena, bör dessa åläggas att årligen redovisa den inom myndigheten bedrivna rationaliseringsverksamheten. Detta torde lämpligen ske i den form, att föredraganden utarbetar en berättelse, som fogas såsom bilaga till myndighetens petitaskrivelse.

Det kan enligt min uppfattning också finnas skäl att stimulera den interna rationaliseringsverksamheten hos myndigheterna genom att höja belöningsnormerna för de enskilda befattningshavarnas förslagsverksamhet. Ställning till denna fråga torde dock inte behöva tagas nu.

Samtliga av mig nu framlagda organisatoriska förslag bör träda i kraft den 1 juli 1961. Några anslagsmässiga konsekvenser uppkommer således inte under budgetåret 1960/61. Som jag antydde i årets statsverksproposition (bilaga 9, s. 8) förutsätter nämligen en smidig övergång till den nya organisationen bl. a. åtskilligt planeringsarbete inom de berörda myndigheterna. Även med hänsyn till de anställdas berättigade intresse finner jag det motiverat, att reformen beslutas nu, men träder i kraft först om drygt ett år.

Ehuru det delvis ligger i sakens natur, att huvuddelen av personalen inom de nuvarande motsvarande verkshetererna kommer att kunna beredas anställning i de båda nya ämbetsverken, bör någon direkt överföring av tjänstemän inte ske till dessa verk. De föreslagna nya tjänsterna bör således tillsättas i sedvanlig ordning. Åtskilliga övergångsåtgärder torde behöva komma att vidtagas i samband med organisationsförändringarna. Jag förordar därför, att Kungl. Maj:t, i likhet med vad som tidigare skett vid större organisatoriska omläggningar, inhämtar riksdagens bemyndigande att vidta sådana åtgärder. Dessa torde bl. a. avse förande på övergångsstat fr. o. m. den 1 juli 1961 av ordinarie tjänster hos de nuvarande myndigheterna.

VIII. Hemställan

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

I. godkänna de av mig i det föregående förordade riktlinjerna för den statliga rationaliserings- och revisionsverksamheten;

II. besluta att statskontoret, riksräkenskapsverket, statens sakrevision och statens organisationsnämnd skall upphöra fr. o. m. den 1 juli 1961;

III. besluta att fr. o. m. den 1 juli 1961 inrätta ett statligt centralt rationaliseringsorgan, benämnt statskontoret, samt ett statligt centralt revisions- och statsbokföringsorgan, benämnt riksrevisionsverket;

IV. godkänna att statskontoret och riksrevisionsverket i huvudsaklig överensstämmelse med vad jag i det föregående anfört förses med tjänster till det antal och i de lönegrader som jag förordat;

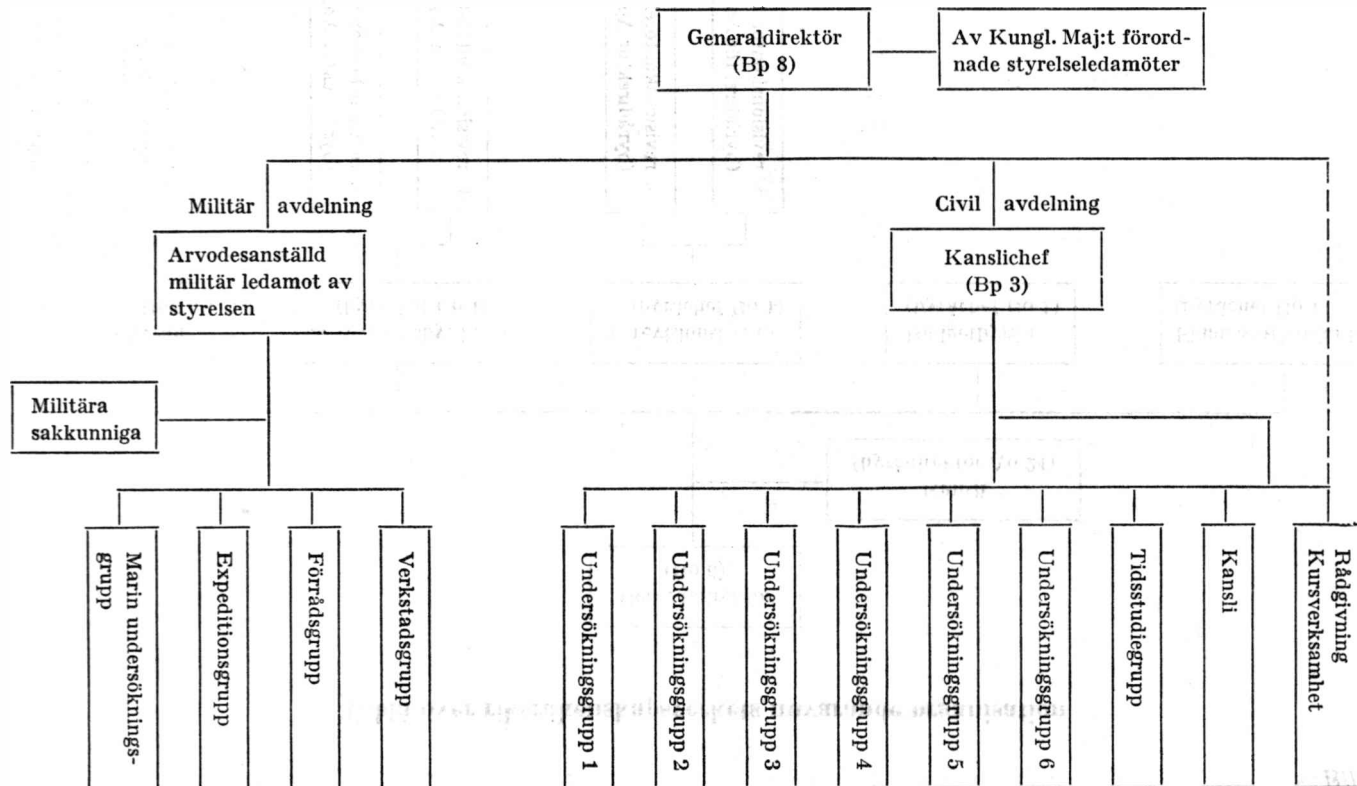
V. bemyndiga Kungl. Maj:t att vidtaga erforderliga åtgärder för förslagets genomförande.

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

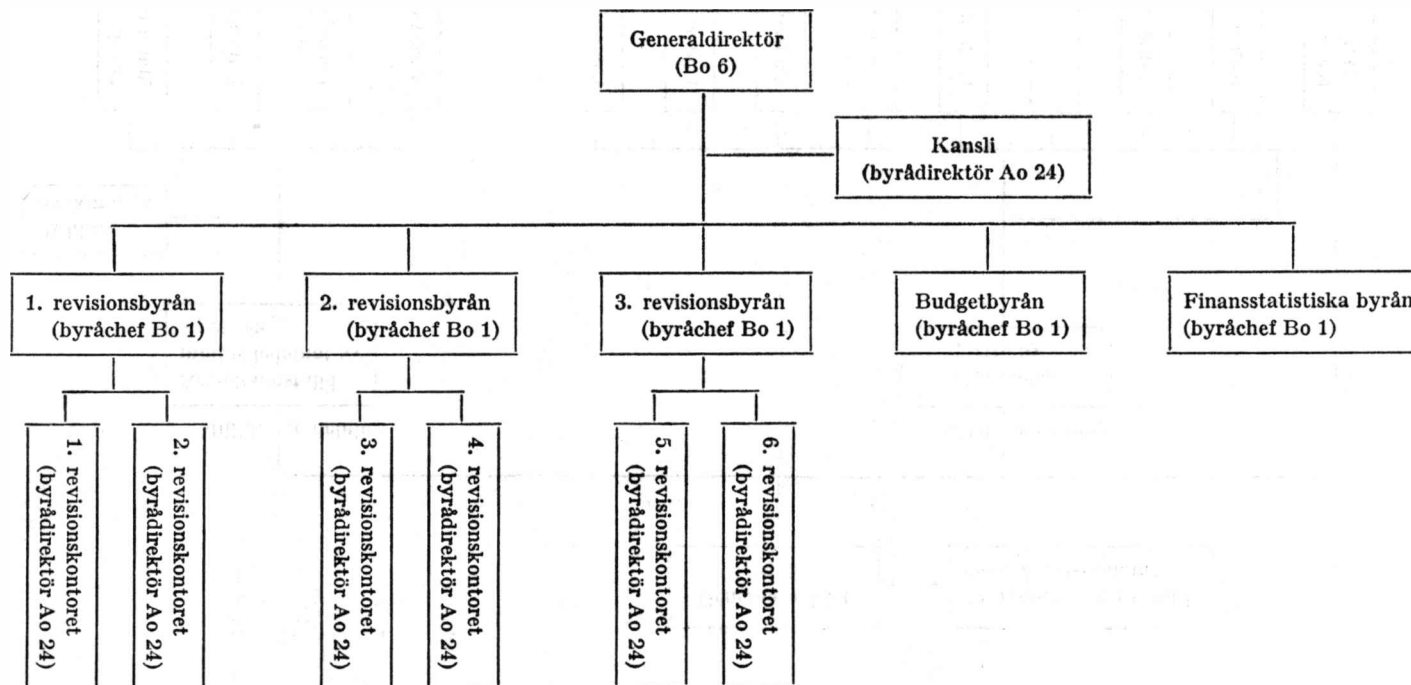
Ur protokollet:

Ingrid von Otter

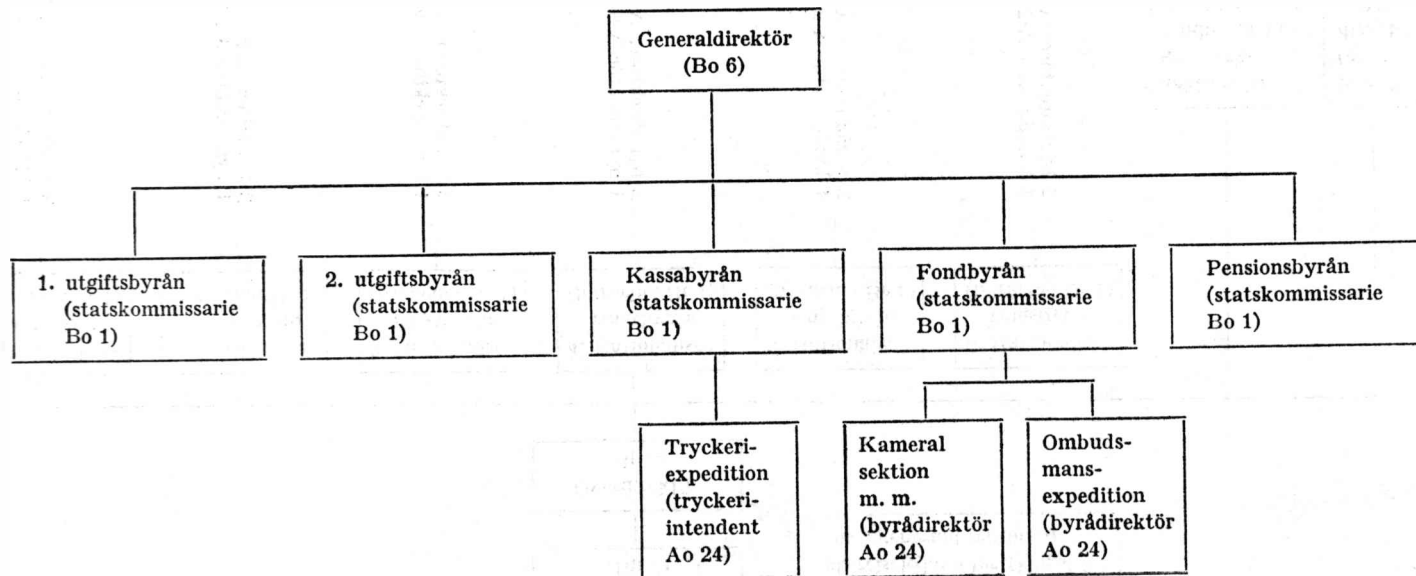
Tablå över statens organisationsnämnds nuvarande organisation



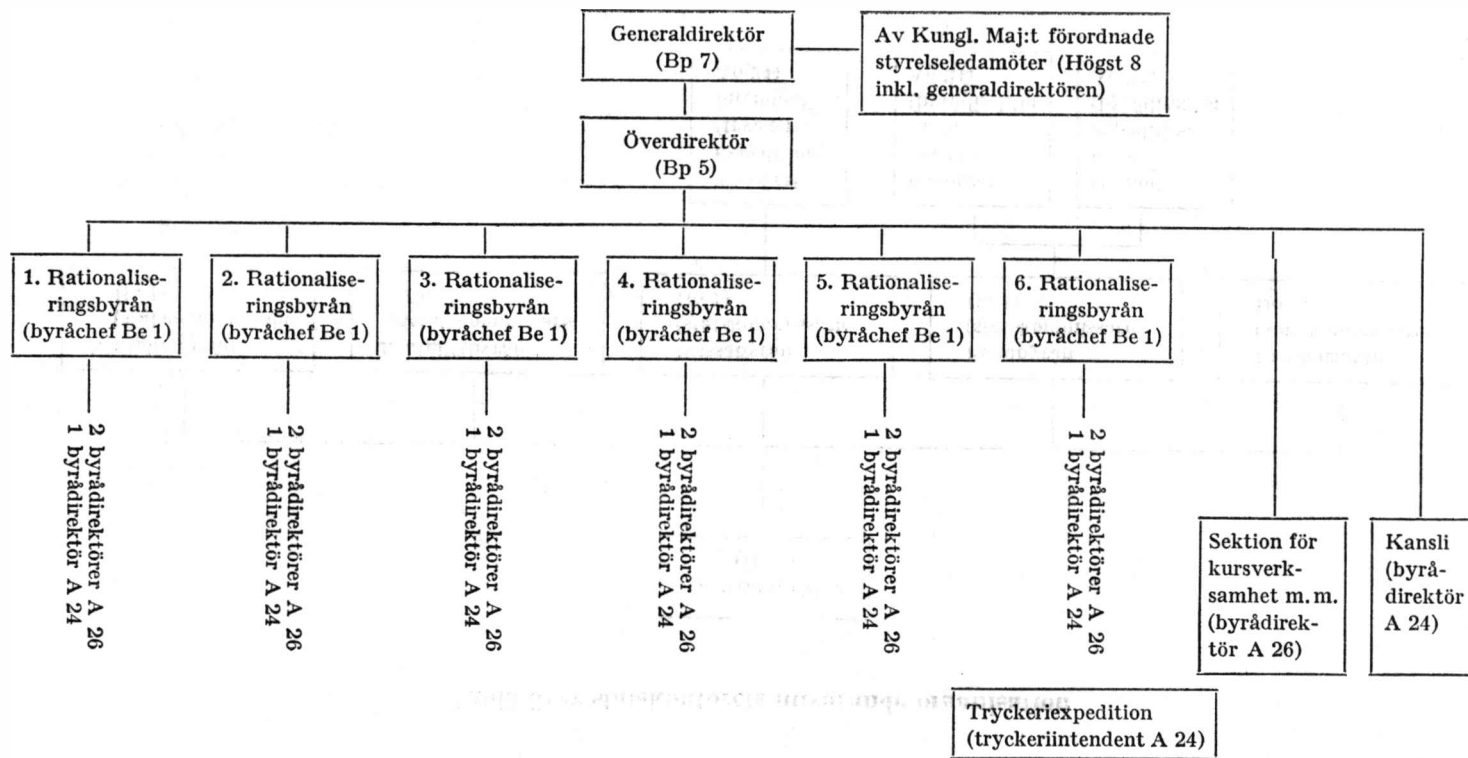
Tablå över riksräkenskapsverkets nuvarande organisation



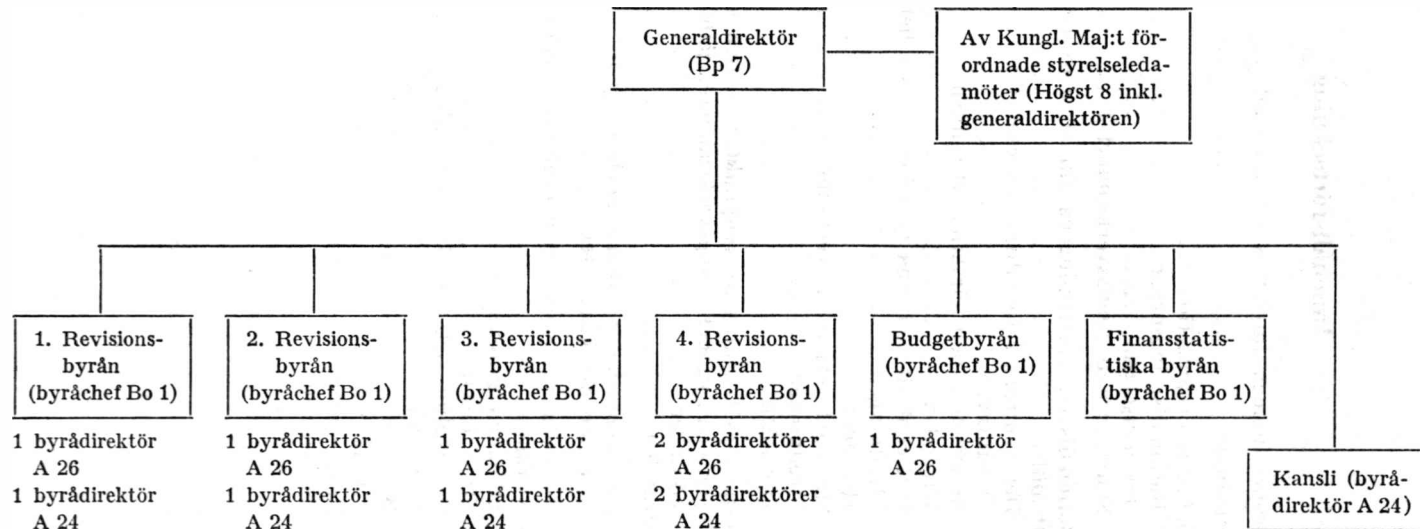
Tablå över statskontorets nuvarande organisation



Tablå över den föreslagna organisationen för det centrala rationaliseringsverket



Tablå över den föreslagna organisationen för det centrala revisions- och statsbokföringsverket



Innehållsförteckning

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
I. Inledning	3
II. Gällande organisation	5
1. Rationaliseringsorgan	5
2. Revisionsorgan	6
3. Statskontorets remissverksamhet	9
III. Rationaliseringsutredningens allmänna överväganden jämte yttranden	11
1. Det centrala rationaliseringsorganet	11
Utredningen	11
Reservation och särskilda yttranden	13
Yttranden	14
2. Den centralt bedrivna revisionsverksamheten	16
Utredningen	16
Yttranden	18
3. Statskontorets remissverksamhet	22
Utredningen	22
Yttranden	24
IV. Besparingsutredningens synpunkter på den statliga förvaltningen och rationaliseringsverksamheten jämte yttranden ..	26
Utredningen	26
Yttranden	30
V. Departementschefen (allmänna riktlinjer för rationaliserings- och revisionsverksamheten)	33
VI. Rationaliseringsutredningens organisationsförslag m. m. jämte yttranden	42
1. Allmänna synpunkter	42
Utredningen	42
Reservation och särskilda yttranden	47
Yttranden	50
2. Det centrala rationaliseringsorganet och statskontoret ..	55
Utredningen	55
Reservantens förslag till kombinerat rationaliserings- och remissorgan	58
Yttranden	59
3. Den centralt bedrivna revisionsverksamheten	62
Utredningen	62
Yttranden	64
4. Förvaltningsmyndigheternas interna rationaliseringsarbete	66
Utredningen	66
Yttranden	67
VII. Departementschefen (organisationsfrågor m. m.)	68
VIII. Hemställan	75

Bilaga 1. Tablå över statens organisationsnämnds nuvarande organisation	77
Bilaga 2. Tablå över riksräkenskapsverkets nuvarande organisation	78
Bilaga 3. Tablå över statskontorets nuvarande organisation	79
Bilaga 4. Tablå över den föreslagna organisationen för det centrala rationaliseringsverket	80
Bilaga 5. Tablå över den föreslagna organisationen för det centrala revisions- och statsbokföringsverket	81