

Nr 49

Utlåtande i anledning av framställning från riksdagens revisorer angående omorganisation av revisorerens kansli.

Riksdagens revisorer har i skrivelse till bankoutsiktet den 24 september 1969 hemställt att utskottet skall föreslå riksdagen besluta en sådan ändring av personalorganisationen vid revisorerens kansli, att denna senast fr. o. m. den 1 januari 1970 kommer att omfatta följande tjänster, nämligen en tjänst som kanslichef, två tjänster som byråchef, en tjänst som avdelningsdirektör, tre tjänster som byrådirektör/förste byråsekreterare, en tjänst som kanslist, en tjänst som kanslibitråde/kontorist och en tjänst som vaktmästare.

Revisorerens framställning bygger på en av en särskild expert utförd organisationsteknisk översyn av revisorerens kansliorganisation. Framställningen jämte översynsrapporten har fogats till detta utlåtande (s. 5 ff. resp. s. 11 ff.).

Den nu gällande personalorganisationen vid riksdagens revisorerens kansli fastställdes av riksdagen hösten 1967 med giltighet fr. o. m. den 1 januari 1968 (BaU 1967: 63). Vid den organisationstekniska översynen har hänsyn kunnat tagas till erfarenheter av nuvarande organisation och verksamhetsformer under år 1968 och en stor del av 1969.

Förslagets grundlinjer framgår av revisorerens skrivelse. Dess innehåll kan i korthet sägas vara att en av de nuvarande avdelningsdirektörstjänsterna slopas och att de därigenom inbesparade medlen används till förstärkning av personalorganisationen i övrigt, vilket bl. a. innebär att en av de övriga avdelningsdirektörstjänsterna utbyts mot en byråchefstjänst och de nuvarande byråassistenttjänsterna mot tjänster som byrådirektör, alternativt förste byråsekreterare. Utskottet har vid sin prövning av förslaget funnit detta välmotiverat och lämpligt att genomföra. Sedan utskottet meddelat riksdagens förvaltningskontor sitt positiva ställningstagande till revisorerens framställning har förvaltningskontoret — på grundval av de organisatoriska förutsättningar som sålunda förelegat — den 5 november 1969 förhandlat och träffat avtal med vederbörande arbetstagarorganisationer om lönegradsplacering m. m. för tjänster vid revisorerens kansli. Detta avtal har den 13 november 1969 godkänts av riksdagens löne delega-
1 — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 8 saml. Nr 49*

tion, dock under förbehåll att riksdagen godkänner de organisatoriska förutsättningar som legat till grund för detsamma.

Avtalet upptar följande tjänster:

antal	tjänstebenenämning	lönegrad
2	byråchef	högst C 2
1	avdelningsdirektör	högst B 7
3	byrådirektör/förste byråsekreterare	högst A 30
1	assistent	högst A 17
1	expeditionsförman	A 11
1	kontorsbiträde	högst A 9

Tjänsten som kanslichef har inte berörts av förhandlingarna. Den förut-sattes bibehålla nuvarande placering i lönegrad Cp 4. Den i avtalet upptagna förteckningen över tjänster skiljer sig i övrigt från den av revisorerna skisserade så till vida att för tjänsten i högst lönegrad A 17 angivits endast tjänstebeteckningen assistent, icke kanslist/assistent, och att tjänsten som vaktmästare utbytt mot en tjänst som expeditonsförman. Endast sistnämnda ändring har haft lönegradsmässiga konsekvenser som medfört avvikelser från den kostnadsberäkning som utredningsmannen och revisorerna gjort på grundval av en hypotetisk lönegradsplacering av samtliga tjänster. Enligt denna beräkning skulle lönekostnaderna för den föreslagna organisationen, lönekostnadspålägg ej inräknade, med tillämpning av 1970 års lönenivå komma att med drygt 1 000 kronor understiga motsvarande kostnader för nuvarande organisation. Avtalet medför att sistnämnda kostnader kalkylmässigt i stället överskrids med drygt 3 000 kronor. Det verkliga utfallet betingas givetvis av befattningshavarnas inplacering i lönegrad och löneklass. Om någon väsentlig avvikelse från nuvarande kostnadsram blir det icke fråga.

Utskottet förordar sålunda genomförande av revisorernas förslag med de modifikationer som avtalet föranleder. Vad gäller tjänsternas karaktär — en fråga som ligger utanför avtalet — finner utskottet det lämpligt att hittills tillämpade principer bibehållas. Detta innebär att byråchefstjänsterna får beteckningen Cr (ordinarie tjänst tillsatt med förordnande tills vidare) och övriga i avtalet angivna tjänster beteckningen Be resp. Ae (extra ordinarie tjänst). Den nya organisationen bör bli tillämplig fr. o. m. den 1 december 1969.

Utskottet hemställer

att riksdagen beslutar om ändrad personalorganisation
vid riksdagens revisorers kansli i enlighet med vad utskottet
här anförst.

Stockholm den 18 november 1969

På bankoutsrottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Åke Larsson (s), Palm (s), Stefanson
(fp)*, Åkerlund (m), Nils Theodor Larsson (cp), Lundin (s), Larfors (s)*
och Vilhelm Erik Carlsson (m)*;

från andra kammaren: herrar Regnéll (m), Bengtsson i Landskrona
(s), Larsson i Umeå (fp), Rask (s), Fridolfsson i Rödeby (s), Brännström
(s)* och Stridsman (cp)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Till riksdagens bankoutskott

Vid sammanträde den 20 februari 1969 beslöt riksdagens revisorer att anlita en särskild expert för en organisationsteknisk översyn av revisorerernas kansliorganisation. Uppdraget att verkställa en sådan översyn lämnades sedermera åt organisationsdirektören Birger Jensen i statskontoret. Anledningen till revisorerernas beslut var att kansliorganisationen visat sig vara inte i alla avseenden ändamålsenlig.

Genom en den 1 september 1969 dagtecknad rapport, vilken här bifogas, har utredningsmannen redovisat resultatet av sitt arbete. Utgångspunkten därför har varit att klarlägga möjligheter och ange lämpliga åtgärder för åstadkommande av en organisation och verksamhetsformer för riksdagens revisorers kansli, som på ett mera rationellt och effektivt sätt kan tillgodose de krav som ställs på kansliets verksamhet.

Med denna inriktning har följt vissa begränsningar av översynens omfattning. Frågor som gäller riksdagens revisorers konstitutionella ställning, sammansättning och organisation har således i stort sett förbigåtts. Inte heller har revisionsverksamhetens syfte i ett större sammanhang, inbegripet förhållandet mellan riksdagens revisorer och Kungl. Maj:t underställda revisions- och rationaliseringsorgan, tagits upp till behandling. Utredningsmannen framhåller samtidigt att dessa spörsmål dock har betydelse för en fullständig bedömning av kansliets utformning och verksamhet. Enligt hans mening erfordras därför, utöver de i rapporten föreslagna förändringarna, en mera allsidig utredning i ämnet.

De förslag som framförs i rapporten grundar sig på en inträngande analys av kansliets nuvarande organisation och verksamhetsformer. Av sin granskning drar utredningsmannen den slutsatsen att vissa brister och olägenheter föreligger, av vilka en del kvarstår sedan tidigare, medan andra kan härledas till den omorganisation som beslöts vid 1967 års riksdag. Beträffande den närmare innebörden av de iakttagelser som sålunda gjorts torde få hänvisas till s. [17—24] i rapporten. Revisorerna kan för egen del i allt väsentligt vitsorda riktigheten av den bild av hithörande förhållanden som därmed tecknas. Särskilt bör understrykas de svårigheter som vållas av att en genomarbetad systematik för bevakning av statsverksamhetens utveckling och för urval av granskningsobjekt saknas.

För att de därav föranledda bristerna skall avhjälpas krävs enligt utredningsmannen att ökad uppmärksamhet och ökade arbetsinsatser ägnas frågor om systematisering av verksamheten, avseende såväl framtagning av granskningsobjekt som planering av granskningsarbetet. Detta anses i hög

grad kunna underlättas om strävandena normaliseras i granskningsplaner. Utredningsmannen föreslår därför att verksamheten vid kansliet grundas på en av revisorerna fastställd plan, vilken upptar beräknad tidsåtgång och beräknat resursbehov såväl för pågående och förutsedda projekt som för förvaltningsbevakande verksamhet, administration och liknande. För att göra det möjligt att ta upp plötsligt aktualiserade frågor som bedöms vara särskilt angelägna skall redovisas även odisponerad kapacitet. Planen bör enligt utredningsmannen i första hand avse ett verksamhetsår. Med hänsyn till den nu gällande ordningen med fortlöpande behandling och redovisning av granskningsärenden bör dock planen i översiktlig form ge perspektiv på verksamheten på något längre sikt — förslagsvis två eller tre år efter det närmast aktuella verksamhetsåret.

Vad utredningsmannen sålunda föreslagit finner revisorerna väl värt att ta fasta på. En planering av angivet slag kommer utan tvivel att ge revisorerna en bättre överblick över verksamheten och möjlighet till en samlad bedömning och prioritering av frågor som bör tas upp till granskning. Även för kansliet bör det vara till avsevärd fördel att kunna basera sitt utredningsarbete på en för en viss tidsperiod bestämd plan. Härigenom bör, såsom utredningsmannen framhåller, större säkerhet och effektivitet kunna uppnås i granskningsverksamheten, samtidigt som ett fast underlag skapas för bedömning av kansliets behov av personal och resurser i övrigt. Revisorerna har också för avsikt att i anslutning till stundande årsskifte steg för steg övergå till det slag av planerad verksamhet som utredningsmannen förutsätter. En sådan övergång är möjlig utan att instruktionen behöver ändras och utan att eljest något särskilt beslut från riksdagens sida är erforderligt.

Enligt utredningsmannen saknas för närvarande underlag för en objektiv bedömning av lämplig storlek på kansliets samlade resurser, beroende bl. a. på att frågan om statsrevisionens ställning, uppgifter och syfte alltjämt inte är fullt klarlagd. Utredningsmannen tillägger samtidigt att en mera utvecklad planering av granskningsverksamheten, på sätt berörts i det föregående, i förening med de principiella och praktiska ställningstaganden som en sådan planering både förutsätter och föranleder torde successivt leda fram till ett säkrare underlag för en bedömning av resursbehovet. Han anser det i rådande läge vara lämpligt att vid utformningen av kansliets organisation i första hand räkna med resurser inom en i stort sett oförändrad kostnadsram. I den mån ökade resurser anses böra sättas in i revisionsverksamheten bör de med den sålunda tillämpade metoden kunna tillföras organisationen utan principiella förändringar av denna.

Den principiella bakgrunden för sitt förslag till personalorganisation har utredningsmannen angett i följande fem punkter.

Med angivna förutsättningar eftersträvas att genom förändringar i kansliets organisation och verksamhetsformer underlätta ett rationellt utnyttjande av de tillgängliga resurserna.

Förändringarna bör främst avse en ökad samordning av insatser och resurser i en mera sammanhållen organisation. Den nuvarande avdelningsriktade organisationen inom kansliet bör härvid ersättas med en organisation som medger sammansättning av mer eller mindre tillfälliga projektgrupper, vars antal och storlek fortlöpande anpassas efter behoven i de enskilda granskningsärendena.

Därutöver bör eftersträvas en omfördelning av resurserna med ökad andel för personal för självständig och kvalificerad utredningsverksamhet och minskad andel för biträdande utredningspersonal.

Revisorernas uppdelning på avdelningar förutsätts komma att bibehållas. Möjligheter att inom ramen för gällande instruktion förenkla delar av handläggningen i både avdelningar och plenum bör dock undersökas.

Granskningsverksamheten bör slutligen styras mera systematiskt genom tillämpning av en mera samordnad och fast planering.

Mera konkret innebär förslaget att kansliet oförändrat leds av en kanslichef, under vilken sorterar ett antal utredningsmän utan särskild anknytning till de olika avdelningar som revisorerna är fördelade på. I nuläget anses antalet utredningsmän böra bestämmas till sex, vilket möjliggör att organisationen ryms inom nuvarande kostnadsram.

I fråga om kansliets sammansättning och verksamhetsformer görs i övrigt följande uttalande.

Kanslichefen fördelar förekommande granskningsärenden och andra uppgifter på utredningsmännen. För varje granskningsärende eller projekt utses en ansvarig projektledare. Beroende av ärendenas svårighet och omfattning anförtros de en enstaka utredningsman eller en särskilt sammansatt utredningsgrupp eller projektgrupp. I det senare fallet fungerar den ansvariga projektledaren även som ledare för gruppen. En utredningsman bör parallellt kunna medverka i flera utredningar eller projekt — kanske i ett fall som ansvarig projektledare och i ett annat som medarbetare i en projektgrupp.

För ärendenas behandling på avdelningar förutsätts i stort sett nuvarande fördelningsprinciper kunna tillämpas.

Det förutsätts att i princip samtliga utredningsmän skall kunna bedriva självständig utredningsverksamhet. Av rekryteringsskäl kan dock enstaka undantag härifrån behöva förekomma. Denna förutsättning medför krav på en sådan lönesättning för utredningsmännen, att personal med erforderliga kvalifikationer kan rekryteras och behållas. Detta torde innebära lönegradsplaceringar i de övre delarna av löneplanerna A och B och även i nedre delen av löneplan C.

Vid lönegradsplaceringen av tjänsterna bör en övergång ske till det inom vissa myndigheter för liknande tjänster tillämpade högstlönesystemet. Härigenom ges större möjligheter till anpassning av rekryteringen efter aktuella behov och förutsättningar. Vidare kan lämpliga befordringsstegar skapas för tjänstemännen.

De högsta placeringarna avses för tjänstemän vilka såsom projektledare svarar för de största och mest kvalificerade utredningarna. Flertalet av de utredningar som föranleder sammansättandet av projektgrupper torde bli av detta slag.

Vid rekryteringen av utredningspersonalen bör möjligheterna beaktas att vid sidan av »allmänna utredare» med allsidig kannedom och erfarenhet av statsförvaltningen även knyta specialister på olika funktioner och tekniker såsom t. ex. redovisningsfunktionen, ADB-tekniken, samhällsekonomiska analystekniker till kansliet.

Vid sidan av den vid kansliet anställda utredningspersonalen bör dock liksom hittills finnas möjlighet att utnyttja konsulterande experter.

För biträdande uppgifter i utredningsverksamheten, avseende t. ex. sammanställning av räkenskapsmaterial och statistik, vissa beräkningar m. m., bör kansliet vidare enligt utredningsmannen ha tillgång till en tjänsteman på kanslist- eller assistentnivå. Denna tjänsteman bör även kunna handha uppgiften som registrator och sekreterare åt kanslichefen. Därutöver anses böra beräknas en tjänst för biträde för skrivgöromål o. dyl. och en tjänst för vaktmästare.

Den föreslagna organisationen har sammanfattats i följande personalförteckning.

- 1 kanslichef;
- 2 byråchefer;
- 1 avdelningsdirektör;
- 3 byrådirektörer/förste byråsekreterare;
- 1 kanslist/assistent;
- 1 kontorsbiträde;
- 1 vaktmästare.

Lönekostnaderna för den föreslagna organisationen, lönekostnadspålägg ej inräknade, har med tillämpning av 1970 års lönenivå uppskattats till 576 648 kronor, vilket med drygt 1 000 kronor understiger motsvarande kostnader för nuvarande organisation.

Såsom framgår av den nu lämnade redogörelsen innebär utredningsmannens förslag i ekonomiskt avseende närmast en omfördelning av redan tillgängliga anslagsmedel. Revisorerna finner denna omfördelning väl avvägd. Det är också revisorernas bestämda uppfattning att den föreslagna nya organisationen skall göra det möjligt för kansliet att på ett mera effektivt och ändamålsenligt sätt fullgöra sina uppgifter. Visserligen blir basen tämligen smal — att märka är att den egentliga utredningspersonalen minskar i antal med en tjänsteman. I långt högre grad måste emellertid hänsyn tas till den kvalitativa personalförstärkning som åsyftas. Revisorerna anser sig därför utan förbehåll kunna tillstyrka utredningsmannens förslag till kansliorganisation. Erfarenheten, inte minst av den beramade övergången till en bättre planerad och sammanhållen utredningsverksamhet, får sedermera utvisa i vad mån jämkningar i organisationen är erforderliga för att de av 1967 års riksdag fastställda riktlinjerna för revisorernas förvaltningskontroll skall kunna följas.

Beträffande tidpunkten för förslagets genomförande får revisorerna anföra följande.

Tjänsten som byråchef hos revisorerna är sedan den 1 juli i år vakant, sedan den hittillsvarande innehavaren på egen begäran lämnat befattningen i fråga. Detsamma kommer fr. o. m. den 1 oktober i år att gälla om de tre tjänsterna som byråassistent. Att de nämnda tjänsterna inte ansetts böra återbesättas beror på att revisorerna under pågående översyn inte velat försvåra övergången till en mera rationell personalorganisation. Det är å andra sidan uppenbart att förlusten av fyra tjänstemän, d. v. s. mer än hälften av den direkt utredande personalen, måste menligt inverka på kansliets arbete, vilket i dag inte kan bedrivas på det sätt som förutsattes vid 1967 års riksdagsbeslut. Detta tillstånd av organisatorisk svaghet kan självfallet inte fortvara någon längre tid utan mycket allvarliga följder. Revisorerna vill därför kraftigt understryka angelägenheten av att beslut i frågan fattas snarast möjligt, så att den nya organisationen kan genomföras senast vid in-
stundande årsskifte.

Under åberopande av det nu anförda får revisorerna hemställa att bankoutskottet måste föreslå riksdagen besluta en sådan ändring av personalorganisationen vid riksdagens revisorers kansli, att denna senast fr. o. m. den 1 januari 1970 kommer att omfatta följande tjänster, nämligen en tjänst som kanslichef, två tjänster som byråchef, en tjänst som avdelningsdirektör, tre tjänster som byrådirektör/förste byråsekreterare, en tjänst som kanslist, en tjänst som kanslibitråde/kontorist och en tjänst som vaktmästare. Stockholm den 24 september 1969.

På riksdagens revisorers vägnar:

BERTIL VON FRIESEN

/Per Dahlberg

Organisationsdirektör
Birger Jensen

RAPPORT
01.09.1969

Översyn av organisationen för riksdagens revisorers kansli

Innehåll:

	sid
1. Översynens inriktning och omfattning	[13]
2. Allmän bakgrund	[14]
2.1 Utvecklingen av riksdagens revisorers organisation och verksamhet.....	[14]
2.2 Översikt över nuvarande organisation och verksamhet.....	[16]
3. Synpunkter på nuvarande organisation och verksamhetsformer	[16]
3.1 Minskad ändamålsenlighet i tillämpad indelning av granskningsverksamheten.....	[17]
3.2 Dubblering av arbetsuppgifter i avdelningar och plenum.....	[18]
3.3 Ökad arbetsbelastning genom »tvåstegsförfarandet» i behandlingen av granskningsärenden.....	[19]
3.4 Otillräckliga personalresurser.....	[19]
3.5 Olämplig sammansättning av personalresurserna.....	[20]
3.6 Organisatoriska hinder för optimalt utnyttjande av personalresurserna ...	[21]
3.7 Organisatoriska begränsningar för valet av granskningsobjekt.....	[22]
3.8 Ökade behov av insatser för framtagna av granskningsobjekt.....	[22]
3.9 Bristande systematik vid valet av granskningsobjekt.....	[23]
4. Förslag till organisation och verksamhetsformer	[24]
4.1 Principiella utgångspunkter.....	[24]
4.2 Organisationsförslag	[25]
Bilaga 1: Nuvarande organisation för riksdagens revisorers kansli	
Bilaga 2: Översikt över arbetsuppgifter inom kansliet och uppskattning av arbetstidens fördelning på dessa under ett år	
Bilaga 3: Beräkningar av lönekostnader för nuvarande och föreslagen organisation av kansliet	
Bilaga 4: Föreslagen organisation för riksdagens revisorer med kansli.	

1. Översynens inriktning och omfattning

Översynens syfte har varit att klarlägga möjligheter och ange lämpliga åtgärder för åstadkommande av en organisation och verksamhetsformer inom riksdagens revisorers kansli, som på ett mera rationellt och effektivt sätt kan tillgodose de krav som ställs på kansliets verksamhet.

Med denna inriktning har följt vissa begränsningar av översynens omfattning. Frågor som gäller riksdagens revisorers konstitutionella ställning, sammansättning och organisation har i stort sett förbigåtts. Rådande förhållanden har förutsatts vara oförändrade. Inte heller har revisionsverksamhetens syfte i ett större sammanhang och därmed sammanhängande frågor om verksamhetens inriktning avseende val av granskningsobjekt, granskningsmetodik m. m. tagits upp till bedömning. Den nuvarande inriktningen med den utveckling som denna undergår har således även förutsatts oförändrad. Som en följd härav har även frågor om förhållandet mellan riksdagens revisorers verksamhet och den revisions- och rationaliseringsverksamhet som bedrivs av Kungl. Maj:t underställda myndigheter och organ förbigåtts.

Det kan emellertid inte bortses från, att de frågor som genom angivna begränsningar inte har tagits upp till behandling har betydelse för en fullständig bedömning av kansliets utformning och verksamhet. I synnerhet gäller detta det samlade behovet av resurser för kansliet. Till en del har dessa frågor under senare år behandlats inom olika organ hos riksdagen och även getts vissa lösningar genom modifieringar i instruktionen för revisorerna och på annat sätt uttalade riktlinjer för verksamheten. En allsidig bedömning av vidtagna förändringars ändamålsenlighet kompletterad med ytterligare konkretiseringar och preciseringar av främst statsrevisionens syften och uppgifter synes dock böra komma till stånd. Behovet härav bör ses inte minst mot bakgrund av den inom statsförvaltningen pågående utbyggnaden av revisions- och rationaliseringsverksamheten, omläggningen av redovisningsverksamheten och införandet av programbudgetering. Till en del bör dessa behov kunna tillgodoses i samband med en utbyggd planering av granskningsverksamheten som föreslås i det följande. Därutöver torde dock fordras en mera allsidig utredning.

Den här redovisade översynen har således väsentligen syftat till åstadkommande av anpassningar av kansliets organisation och verksamhet inom ramen för rådande förhållanden i övrigt.

2. Allmän bakgrund

2.1 Utvecklingen av riksdagens revisorers organisation och verksamhet

Riksdagens revisorer, statsrevisionen, såsom ett organ med uppgift att granska såväl riksbankens och riksgäldskontorets förvaltning som statsförvaltningen i övrigt tillskapades genom 1810 års riksdagsordning. Revisorernas verksamhet innebar härvid en till två månader tidsbestämd revisionsförrättning avseende det senast avslutade räkenskapsåret. År 1925 utsträcktes tiden för revisionsförrättningen till tre månader. År 1937 fick revisorerna möjlighet att utse sekreterare och planlägga arbetet vid ett konstituerande sammanträde redan innan själva revisionsförrättningen påbörjades.

Genom jämförelsevis omfattande reformer år 1949 fick statsrevisionen i huvudsak sin nuvarande form. Reformerna innebar i korthet följande.

Riksdagens revisorer omvandlades till ett permanent organ med fast kansli och är därefter att betrakta som ett riksdagens verk.

Val av revisorer skulle ske samtidigt med utskottsvalen. Kansliet kunde därigenom påbörja förberedelserna för revisionen omedelbart i riksdagens början. Begränsningen av varje revision till att avse ett räkenskapsår slopades. Möjlighet öppnades för revisorerna att vid sidan av sin årliga berättelse över granskningen inkomma med framställningar till riksdagen om och när särskild anledning påkallade det.

År 1968 genomfördes ytterligare förändringar i fråga om redovisningen av resultatet av revisorernas granskning. Dessa innebar att den årliga redovisningen i form av tre samlade berättelser till riksdagen — en för vardera riksbanken och riksgäldskontoret och en för statsförvaltningen i övrigt — ersattes av en fortlöpande slutbehandling och redovisning av granskningsärendena med därav betingade framställningar till riksdagen eller Kungl. Maj:t om åtgärder. Revisorerna fick också befogenhet att själva genom remiss till berörda myndigheter inhämta yttranden över vid granskningen gjorda iakttagelser. En årlig verksamhetsberättelse med en översiktlig redogörelse för granskningsarbetet skulle ersätta den tidigare revisionsberättelsen med dess detaljredovisning. Revisorernas särskilda granskning för varje avslutat räkenskapsår av riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning skulle dock även fortsättningsvis redovisas i särskilda berättelser.

Fr. o. m. år 1968 föreskrevs vidare att revisorerna för ärendenas beredning skulle sammanträda på tre avdelningar. Tidigare hade revisorerna haft samma möjlighet, vilken regelmässigt hade utnyttjats. Vidare gavs suppleanterna ökade möjligheter att aktivt medverka i det löpande arbetet.

Personalförteckningen för det fasta kansli som inrättades år 1949 upptog tjänster för en kanslichef och tre byrådirektörer (sekreterare). De senare var organisatoriskt knutna till de tre avdelningarna. Viss vakt- och skrivperso-

nal erhöles därutöver från den gemensamma riksdagsförvaltningen. Frånsett förändring av tjänsterna för byrådirektörer till sådana för avdelningsdirektörer bibehölls personalförteckningen oförändrad till år 1968. Då ökades den med en tjänst för byråchef och tre tjänster för byråassistenter. Byråchefstjänsten avsågs för kvalificerad utredningsverksamhet och byråassistenttjänsterna för biträde åt var och en av avdelningsdirektörerna. Därutöver tillfördes kansliet en tjänst för kansliskrivare och en tjänst för vaktmästare.

Vidtagna förändringar under senare år utgår från synpunkter och förslag som väsentligen har framförts och behandlats i

- motion II:178 år 1965
- riksdagens revisorers yttrande 14.5.1965 över motionen
- konstitutionsutskottets utlåtande nr 1 år 1966 över motionen
- betänkanden I och II med förslag till effektivisering av riksdagens revisorers verksamhet avgivna av en särskild utredning 2.9.1966 resp. 8.3.1967
- konstitutionsutskottets utlåtande nr 60 år 1967 över betänkningarna
- bankoutskottets utlåtande nr 63 år 1967 över betänkningarna
- bankoutskottets memorial nr 70 år 1968 med förslag till bestämmelser om revision av riksdagsförvaltningen.

Den antydda utvecklingen innebär en viss anpassning till förändrade betingelser för revisorernas och kansliets verksamhet. För en mera ingående belysning av de frågor som härvid har varit aktuella hänvisas till angivna handlingar. I korthet kan dock anföras följande.

Utgångspunkterna för de genomförda förändringarna är främst att söka i den snabbt ökande omfattningen och komplexiteten av den statliga verksamheten. Härigenom ändras förutsättningar och krav i fråga om revisionsarbetets bedrivande och behovet av insatser härför.

För granskningsverksamhetens inriktning har utvecklingen inneburit en förskjutning från redovisningsrevision med räkenskapsgranskning till sakrevision eller förvaltningsrevision grundad på en mera kvalificerad utredningsverksamhet. Beträffande val av granskningsobjekt pågår en utveckling och strävan i riktning från granskning av enskilda förvaltningsärenden och liknande till granskning och behandling av frågor av mera principiell och generell betydelse. Samtidigt föreligger en strävan, att granskningens syfte inte i första hand skall vara att finna fel och anledningar till särskilda påpekanden, utan att syftet även bör vara att allmänt främja en sådan inriktning av statsverksamheten, att en god hushållning med statens medel åstadkoms, samt att bidra till ökad allmän information för riksdagen om tillståndet inom olika förvaltningsområden, utfallet av genomförda reformer m. m.

När det gäller revisorernas medverkan i revisionsarbetet har utvecklingen inneburit en förskjutning från direkta granskningsinsatser, avseende såväl

initiativ till som genomförande av olika granskningsärenden, till bedömning av förslag och färdigt utredningsmaterial som har framtagits och presenteras av kansliet.

2.2 Översikt över nuvarande organisation och verksamhet

Riksdagens revisorers ställningstagande till olika granskningsärenden sker vid sammanträden i plenum.

För beredning av ärendena sammanträder revisorerna vidare på tre avdelningar med viss specialisering på olika områden av statsförvaltningen.

Revisorernas kansli förestås av en kanslichef som leder arbetet inom detta.

Som ställföreträdare för kanslichefen tjänstgör en byråchef. Dennes främsta uppgift är dock att verkställa mera omfattande utredningar i frågor av företrädesvis principiell och generell natur. Frågorna kan ha anknytning till vilken som helst av de tre avdelningarna.

Vid var och en av de tre avdelningarna tjänstgör en avdelningsdirektör som sekreterare. Avdelningsdirektören skall i första hand verkställa utredningar i frågor som faller inom avdelningens område. Vid varje avdelning tjänstgör vidare en byråassistent som biträder avdelningsdirektören och i förekommande fall kanslichefen och byråchefen i deras utredningsarbete.

För vissa gemensamma arbetsuppgifter finns vidare en kansliskrivare och en vaktmästare. För budgetåret 1969/70 har därutöver anvisats medel för deltidsanställning av ett kontorsbiträde.

Kansliets resurser tas huvudsakligen i anspråk för en sakrevisionellt eller förvaltningsrevisionellt inriktad granskning av den totala statsverksamheten. För den särskilda externrevision av riksdagsförvaltningen som ankommer på riksdagens revisorer anlitas fr. o. m. år 1968 en auktoriserad revisor, som väsentligen svarar för det egentliga granskningsarbetet och föredrar resultatet härav för revisorerna.

Organisationen åskådliggörs vidare genom en organisationsplan i bilaga 1.

En översikt över olika förekommande arbetsuppgifter och en grov uppskattning av hur arbetstiden fördelas på dessa lämnas i bilaga 2.

3. Synpunkter på nuvarande organisation och verksamhetsformer

Vissa brister och olägenheter i fråga om kansliets organisation och verksamhetsformer föreligger även efter de under senare år vidtagna förändringarna. En del av dem kvarstår sedan tidigare medan andra kan härledas till de genomförda förändringarna.

I det följande lämnas en översikt och vissa kommentarer och synpunkter på sådana frågor som har aktualiserats under översynen.

3.1 Minskad ändamålsenlighet i tillämpad indelning av granskningsverksamheten

Den tillämpade relativt grova indelningen av den statliga verksamheten i tre områden med anknytning till de tre avdelningarna för att underlätta revisorernas möjligheter till överblick och specialisering på i någon mån begränsade avsnitt torde ha minskat i betydelse genom utvecklingen av revisorernas insatser från direkt granskningsarbete till bedömning av genom kansliet framtaget utredningsmaterial. Utvecklingen mot ökad inriktning av granskningsverksamheten på principiella och generella frågor torde vidare inte främjas av en indelning som följer sakområden och statsdepartementens ansvarsområden. På senare år allt oftare företagna förskjutningar mellan departementen och förändringar i övrigt av deras uppgifter bryter kontinuiteten i ev. specialiseringssträvanden eller medför avvikelser från den principiella fördelningen av granskningsärenden på avdelningarna, vilka på kortare eller längre sikt kan bidra till att göra granskningsverksamheten mindre överskådlig och systematisk.

Med hänsyn till tidigare angivna begränsningar av översynen behandlas emellertid inte organisationen av revisorernas verksamhet på avdelningar närmare i denna rapport.

Avdelningsindelningen och de kring denna uppbyggda verksamhetsformerna har dock satt sin prägel även på kansliets organisation och verksamhet. Till varje avdelning är knuten en avdelningsdirektör, som i första hand svarar för behandlingen av avdelningens ärenden. Den personalförstärkning som tillfördes kansliet år 1968 fördelades till väsentlig del — de tre byråassistenter — i första hand på avdelningarna. Byråchefen som avsågs för större, principiella och generella utredningar placerades däremot vid sidan av avdelningarna. Revisorernas behandling av med dessa utredningar sammanhängande ärenden skulle dock ske inom ramen för avdelningsindelningen.

En indelning av den statliga verksamheten i olika avsnitt, som fördelas på olika tjänstemän inom kansliet, kan innebära vissa fördelar ur arbetsorganisatorisk synpunkt. Detta gäller i första hand genom inriktningen av tjänstemännens insatser på olika intressesfärer vid den allmänna bevakningen av statsverksamheten och valet av granskningsobjekt. Vidare medges en viss »teknisk» specialisering hos tjänstemännen på särskilda sakområden.

Den pågående utvecklingen i fråga om val av granskningsobjekt med ökad inriktning på principiella, generella och tväradministrativa frågor gör som tidigare berörts den tillämpade indelningen mindre ändamålsenlig, då de aktuella frågorna ofta kan skära över gränserna mellan avdelningarnas områden.

Utvecklingen mot mera kvalificerade former av utredningsverksamhet

kan även innebära, att en specialisering hos tjänstemännen på t. ex. förvaltningsfunktioner, analysteknik och utredningsmetoder är av större betydelse än en specialisering på sakområden.

Anknytningen av avdelningsindelningen till statsdepartementens ansvarsområden medför, som också tidigare har berörts, svårigheter eller olägenheter att vid ändringar härav fortlöpande anpassa avdelningsindelningen till förändringarna. Till stor del har detta lösts genom avvikelser och undantag från departementsindelningen. Vid mera omfattande sådana avvikelser och undantag kan den vid granskningsverksamheten tillämpade indelningen komma att bli mindre systematiserad och mera anpassad efter revisorernas och kanske främst tjänstemännens individuella anspråk.

Mot denna bakgrund kan det därför böra övervägas om en specialisering och uppgiftsfördelning inom kansliet mera bör fortlöpande anpassas efter aktuella behov och förutsättningar. Behoven av överskådlighet och systematik i granskningsverksamheten bör härvid mera tillgodoses genom en utbyggd planeringsverksamhet. En sådan behandlas närmare i det följande.

3.2 Dubblering av arbetsuppgifter i avdelningar och plenum

Behandlingen av ett granskningsärende i dess olika faser vid sammanträden i avdelning och plenum innebär för kanslitjänstemännen ofta en upprepning av i stort sett identiska föredragningar. Såvitt har kunnat bedömas är det mera sällan som behandlingen på vederbörande avdelning tillför ett ärende något nytt. Den bidrar därför endast i undantagsfall till att berika granskningen eller att göra denna mera verkningfull. Erforderliga arbetsinsatser kan därför i många fall te sig onödiga. Olägenheterna har blivit märkbara efter införandet år 1968 av ett »tvåstegsförfarande» med remittering av preliminära granskningsresultat till berörda myndigheter. Detta förfarande innebär, att handläggningen av ett ärende har byggts ut med flera faser. Ett visst granskningsärende måste sålunda föredras inte mindre än fem gånger inför revisorerna enligt följande schema.

(1) Ärendet anmäls för vederbörande avdelning som bestämmer om den förberedande undersökning som gjorts får fullföljas eller ej.

(2) Om hinder inte visat sig föreligga för fortsatt utredning lämnas sedermera på avdelningen en redogörelse för innehållet i den promemoria i vilken granskningsresultatet redovisas.

(3) Efter bordläggning lämnas samma redogörelse i plenum, som beslutar om eventuell remiss till berörda myndigheter.

(4) Sedan remissyttrandena inkommit och studerats, läggs ärendet ånyo fram på vederbörande avdelning, som nu får ta ställning till ett utarbetat förslag till revisorernas definitiva beslut.

(5) Efter bordläggning upprepas samma tillvägagångssätt i plenum, varefter ärendet kan betraktas som slutbehandlat.

Inte endast den tjänsteman som direkt har svarat för utredningen utan också kanslichefen måste följa ärendet i alla faserna. Även skriv- och distributionspersonal är inkopplad.

Förutom en i viss mån onödig arbetsbelastning för kanslitjänstemännen bidrar den dubblerade behandlingen av granskningsärendena till förlängda handläggningstider och över huvud taget tunga verksamhetsformer.

Det bör kunna övervägas, om det inte är möjligt att även med bibehållen fördelning av revisorernas verksamhet på avdelningar inom ramen för gällande instruktion förenkla förfarandet. Förenklingarna bör t. ex. kunna avse minskade krav på föredragning i vissa faser av ett ärende i endera avdelning eller plenum eller uteslutande av föredragning i vissa faser.

3.3 Ökad arbetsbelastning genom »tvåstegsförfarande» i behandlingen av granskningsärenden

Genom »tvåstegsförfarandet» med remittering av en granskningspromemoria till berörda myndigheter före revisorernas slutliga ställningstagande i ett granskningsärende har vissa arbetsuppgifter, som enligt tidigare system ankom på riksdagsutskotten och statsdepartementen, flyttats över till riksdagens revisorer och deras kansli. Vid en samlad syn på behandlingen av granskningsärendena torde den numera tillämpade ordningen få anses innebära en arbetsbesparing och rationalisering. För revisorernas kansli har den dock inneburit en ökad arbetsbelastning. Eventuellt kan dock ökningen i någon mån ha motverkats genom minskade arbetsinsatser i samband med redovisningen av de preliminära undersökningsresultaten i en granskningspromemoria. De tillkommande arbetsuppgifterna i samband med bedömningen av remissyttrandena är väsentligen av kvalificerat slag.

»Tvåstegsförfarandet» bidrar klart till en ökad och mera allsidig belysning av de frågor som tas upp till granskning och därmed till en effektivisering av revisorernas verksamhet. Erfarenheterna av den nya ordningen synes ha varit goda. Någon anledning att överge den torde således inte föreligga. De särskilda krav den har aktualiserat när det gäller kansliets verksamhet bör däremot beaktas vid utformningen av kansliets organisation.

3.4 Otillräckliga personalresurser

Kansliets personalresurser har anförts vara allmänt otillräckliga och en utökning med tjänster för i första hand kvalificerade utredare skulle erfordras.

För närvarande är det inte möjligt att erhålla ett underlag för en objektiv bedömning av det samlade personalbehovet. Verksamhetens inriktning och omfattning och därmed resursbehovet styrs helt internt av revisorerna och därvid av kansliets insatser. Utifrån kommande uppdrag av det slag som

påverkar verksamheten hos t. ex. riksdagens ombudsmän och även hos riksdagens utskott saknas i princip helt. Konstitutionsutskottet har visserligen i utlåtande nr 60 år 1967 genom hänvisning till praxis och i samband med synpunkter på ökad inriktning av verksamheten mot granskningsärenden av mera principiell karaktär gett vissa antydningar om antalet ärenden som bör slutredovisas varje år. I utlåtandet anfördes sålunda bl. a.: »Ingen invändning synes sålunda kunna resas mot att revisorerna något nedbringa det antal ärenden som för närvarande brukar slutredovisas varje år — mellan 30 och 40 — för att därigenom bereda tid och arbetsresurser för att varje år ta upp någon större principfråga av allmänt intresse.» En sådan allmän mål- och prestationsangivning ändrar dock inte på den dominerande betydelsen av revisorernas egen interna styrning av verksamheten och resursbehovet.

Denna styrning sker väsentligen genom ställningstaganden till inriktning och omfattning av granskningsverksamheten — eller m. a. o. valet av granskningsärenden. För närvarande sker detta i huvudsak successivt under året och utan särskild systematik. Väsentligen styr tillgången på personalresurser och ledig kapacitet verksamhetens omfattning och inriktning och inte tvärtom. Frågor om ökad systematik och planmässighet i valet av granskningsobjekt behandlas närmare i det följande.

3.5 Olämplig sammansättning av personalresurserna

Den förstärkning av personalresurserna som erhöles genom de tre tjänsterna för byråassistenter anses inte ha kunnat tillgodose de mest aktuella behoven. Förstärkningen har inte kunnat utnyttjas optimalt.

Utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet föreslog i sitt betänkande II år 1967, att varje avdelning skulle tillföras en tjänst för biträdande revisionstjänsteman i mellanlönegrad. Innehavarna av tjänsterna skulle medverka vid utredningar och även självständigt handlägga vissa ärenden samt, då så erfordras, vikariera på högre tjänster. Inrättandet av de föreslagna tjänsterna skulle vidare innebära att en viss karriärstege skapades inom kansliet, vilket skulle bidra till kontinuitet i verksamheten och rekryteringen.

Ett besättande av byråassistenttjänsterna med sökande ur kanslistkarriären eller motsvarande har inte ansetts lämpligt. De uppgifter avseende räkenskapsgranskning, sammanställning av statistik och annat utredningsunderlag m. m., som i första hand har ansetts lämpade för tjänstemän av nämnda slag, anses inte förekomma eller böra förekomma i sådan omfattning, att de kräver tre tjänstemäns insatser. Revisorerna har i stället till de tre tjänsterna rekryterat tjänstemän med akademiska examina. På grund av tjänsternas lönegradsplacering har det härvid inte varit möjligt att er-hålla andra innehavare av tjänsterna än sådana som nyligen har avlagt exa-

men. Då dessa av naturliga skäl saknar närmare kännedom om och erfarenhet av verksamheten inom statsförvaltningen, kan de inte förrän efter kanske flerårig handledning och rådgivning anförtros mera självständiga och kvalificerade arbetsuppgifter. En sådan utbildningsverksamhet utgör en belastning för avdelningsdirektörerna, vilken till stor del uppväger den avlastning som avsågs uppnås med de nya tjänsterna.

Svårigheter att behålla innehavarna av byråassistenttjänsterna har även konstaterats. Detta beror främst på att lönegradsplacering och utvecklingsmöjligheter är ofördelaktiga jämfört med amanuens tjänster för motsvarande personal i den övriga statsförvaltningen.

Tjänsterna har vidare inte medfört någon önskvärd karriärstege inom kansliet eller möjligheter till snabbt insättande av vikarier för avdelningsdirektörerna. Det senare innebär att verksamheten vid en avdelning i regel måste ligga nere vid avdelningsdirektörens ev. frånvaro på grund av sjukdom, tjänstledighet m. m., vilket kan medföra väsentliga olägenheter.

Lösningar på svårigheterna kan mer eller mindre uppnås genom anpassning antingen av rekryteringen till den gällande lönegradsplaceringen eller av lönegradsplaceringen till de krav som kan uppställas för den typ av personal som nu rekryteras eller ännu hellre eftersträvas. En kombination av dessa anpassningsåtgärder är givetvis också möjlig. Med den inriktning av kansliets verksamhet som gäller och eftersträvas torde med nuvarande ungefärliga omfattning av verksamheten behovet av kanslistpersonal eller liknande inte uppgå till tre tjänster. Med den begränsade storlek på kansliet som under alla förhållanden kan förutsättas vara realistisk inom överskådlig tid är det inte lämpligt att i verksamheten inrymma någon mera omfattande handlednings- och utbildningsverksamhet.

3.6 Organisatoriska hinder för optimalt utnyttjande av personalresurserna

Uppdelningen av kansliet på små enheter med anknytning till avdelningarna hindrar ett optimalt utnyttjande av tillgängliga personalresurser.

En mer eller mindre strikt uppdelning av en begränsad personalstyrka på mindre, relativt fristående enheter kan allmänt konstateras hindra ett rationellt och optimalt utnyttjande av resurserna. Utjämnningen av skillnader i arbetsbelastning mellan enheterna försvåras. Detsamma gäller anpassning till skiftande behov av insatser genom koncentration av resurserna till mera väsentliga uppgifter, insats av ersättare vid tillfällig frånvaro för någon tjänsteman m. m. Specialisering i tekniska, metodologiska och funktionella avseenden motverkas liksom gemensamt utnyttjande av specialkunskaper.

En sammanhållning av personalresurserna under gemensam ledning och integrering av arbetsuppgifter kan bidra till ökade arbetsinsatser genom bättre arbetsfördelning och snabbare anpassning till förändrade behov och därmed till ökad effektivitet i verksamheten.

3.7 Organisatoriska begränsningar för valet av granskningsobjekt

Uppdelningen av kansliet på små avdelningsanknutna enheter och fördelning av utredningsuppdrag på avdelningsdirektörerna och byråchefen innebär att granskningsverksamheten i huvudsak begränsas till sådana projekt, som inom rimlig tid kan behandlas av en kvalificerad utredare med visst biträde.

Varje resursförstärkning till kansliet, som på motsvarande sätt delas upp på t. ex. de tre avdelningsanknutna enheterna, innebär en kapacitetshöjning i fråga om enskilda granskningsprojekt, som endast utgör en tredjedel av vad som skulle bli fallet om förstärkningen samlades inom en enhet.

Den pågående utvecklingen och strävan mot en inriktning av granskningsverksamheten på större och principiella frågor underlättas inte genom berörda begränsningar i valet av granskningsobjekt.

3.8 Ökade behov av insatser för framtagande av granskningsobjekt

Den statliga verksamhetens ökande omfattning och komplexitet medför att uppgiften att bevaka utvecklingen på olika förekommande områden kräver ökade arbetsinsatser om en viss bredd och allsidighet på granskningsverksamheten skall kunna upprätthållas. Även urskiljandet och valet av granskningsobjekt kräver större arbetsinsatser, genom att de i ökande omfattning kräver klarläggande och förberedande undersökningar för att t. ex. inhämta fakta om olika sakområden, klarlägga olika samband och avgränsa lämpliga objekt. Inriktningen av granskningsverksamheten mot större, generella och principiella frågor bidrar till denna utveckling.

Uppgifterna för framtagande av granskningsobjekt, som är av kvalificerat slag, ankommer i den nuvarande kansliorganisationen på såväl kanslichefen som byråchefen och avdelningsdirektörerna. Kanslichefens möjligheter till ökade insatser härför begränsas dock av hans uppgifter för ledning av kansliets verksamhet och vissa administrativa uppgifter. Ökade insatser från byråchefen och avdelningsdirektörerna måste ske på bekostnad av deras insatser i den direkt utredande verksamheten.

Ur viss arbetsteknisk synpunkt skulle en specialisering av bevakningsuppgifter etc. till en eller ett par tjänstemän kunna övervägas. Den fortlöpande kontakt med och kännedom om förvaltningen som erhålls i utredningsverksamheten är dock en värdefull tillgång vid en allmän bevakning av förvaltningens utveckling och urskiljandet av lämpliga granskningsobjekt. Omvänt är de erfarenheter och kunskaper som erhålls vid de förberedande undersökningar som ofta erfordras för urskiljande och val av ett granskningsobjekt ägnade att underlätta den efterföljande egentliga utredningen härav.

En strikt gränsdragning mellan uppgifter avseende framtagande av

granskningsobjekt å ena sidan och utredningsuppgifter å den andra bör därför undvikas och en integrering av uppgifterna bibehållas.

3.9 Bristande systematik vid valet av granskningsobjekt

En genomarbetad systematik för bevakning av statsverksamhetens utveckling och urval av granskningsobjekt saknas.

Med hänsyn till de relativt begränsade resurserna är det uppenbart, att riksdagens revisorers granskning av den statliga verksamheten inte kan vara fullständig utan måste ske genom stickprovvis insatta undersökningar. Vid det slag av sakrevision eller förvaltningsrevision, som det är fråga om, är det inte möjligt att tillämpa statistiska eller liknande metoder för urval av lämpliga stickprov. Andra former av ursvalsprinciper och verksamhetsplanering måste användas.

Den nuvarande indelningen av den statliga verksamheten i tre sektorer med anknytning till de tre avdelningarna är en form av systematisering av bevakning och urval av granskningsobjekt. Denna är dock långt ifrån tillräcklig bl. a. med hänsyn till de olika sektorernas stora omfattning och varje avdelnings mycket begränsade personalresurser. Inriktningen av granskningen mot generella och principiella frågor gynnas inte heller av den tillämpade sektorsindelningen som grund för en systematisering.

En princip för urval av granskningsobjekt som tillämpas i viss utsträckning avser genomgång och bedömning av resultaten av genomförda förvaltningsreformer. Den täcker dock endast delar av statsförvaltningen och då framför allt sådana delar som nyligen varit föremål för genomgång, rationalisering m. m.

Inom kansliet görs vidare vissa försök att sätta in verksamheten i ett mera långsiktigt perspektiv. Den i vissa avseenden splittrade organisationen torde dock medföra svårigheter för en samordning av sådana strävanden. En koncentration av arbetsinsatserna på den löpande utredningsverksamheten synes även bidra till, att en systematiserad och samordnad planläggning av granskningsverksamheten saknas. Ett förhållande som också bidrar härtill är att revisorerna när som helst under året kan väcka nya frågor, som kräver arbetsinsatser för särskild undersökning, vilket kan förrycka förekommande inriktning och planläggning av verksamheten.

Valet av granskningsobjekt är således till stor del slumpmässigt och beroende av tillfälliga omständigheter. Detta gagnar inte effektiviteten i verksamheten och ett rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser inom kansliet.

För att de angivna bristerna skall avhjälpas krävs, att ökad uppmärksamhet och ökade arbetsinsatser ägnas frågor om systematisering av verksamheten avseende framtagning av granskningsobjekt och planering av verksamheten. Detta bör i hög grad underlättas, om strävandena formaliseras i

granskningsplaner. I första hand bör en relativt detaljerad granskningsplan utformas för varje verksamhetsår. För att öka överskådligheten och sätta in de i de årliga granskningsplanerna upptagna granskningsärendena i ett större sammanhang bör även mera långsiktiga planer skisseras för t. ex. de tre till fem år som följer efter det detaljplanerade verksamhetsåret. Införandet av mera preciserade planer för granskningsverksamheten bör givetvis inte utesluta, att frågor som bedöms vara särskilt angelägna tas upp även efter planens fastställande. Utrymme härför bör kunna ges i varje plan i form av viss inplanerad odisponerad kapacitet.

En planering av skisserat slag skulle ge revisorerna bättre överblick över verksamheten och möjlighet till en samlad bedömning och prioritering av frågor som bör tas upp till granskning. Härigenom bör större säkerhet och effektivitet kunna uppnås i granskningsverksamheten. En årlig verksamhetsplan skulle vidare ge bättre möjligheter till ett rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser inom kansliet. En sådan plan ger också ett underlag för bedömning av kansliets behov av personal och resurser i övrigt.

4. Förslag till organisation och verksamhetsformer

4.1 *Principiella utgångspunkter*

För närvarande saknas underlag för en objektiv bedömning av lämplig storlek på kansliets samlade resurser. Ett sådant underlag förutsätter klarare preciseringar av eftersträvad inriktning och omfattning av granskningsverksamheten och i sista hand konkretiserade planer, projekt och liknande och därtill knutna bedömningar av resursbehov. Utan detta kan det endast bli fråga om på allmänna uppfattningar grundade uppskattningar av i vilken mån uppnådda resultat är ändamålsenliga och vilka resurser som bör sättas in i verksamheten.

En fullständig behandling av berörda frågor kan inte undgå att komma in på sådana frågor om statsrevisionens ställning, uppgifter och syften, dess förhållande till den under Kungl. Maj:t bedrivna revisions- och rationaliseringsverksamheten m. m., som ligger utanför översynen. En mera utvecklade planering av granskningsverksamheten i enlighet med vad som har berörts tidigare och de principiella och praktiska ställningstaganden som denna såväl förutsätter som föranleder torde dock successivt leda fram till ett säkrare underlag för bedömning av resursbehovet.

I avsaknad av erforderligt underlag synes det nu vara lämpligt att vid utformning av kansliets organisation i första hand förutsätta resurser inom en i stort sett oförändrad kostnadsram. I den mån t. ex. ökade resurser anses böra sättas in i revisionsverksamheten bör de kunna tillföras organisationen utan principiella förändringar av den.

Med angivna förutsättningar eftersträvas att genom förändringar i kansliets organisation och verksamhetsformer underlätta ett rationellt utnyttjande av de tillgängliga resurserna.

Förändringarna bör främst avse en ökad samordning av insatser och resurser i en mera sammanhållen organisation. Den nuvarande avdelningsinriktade organisationen inom kansliet bör härvid ersättas med en organisation som medger sammansättning av mer eller mindre tillfälliga projektgrupper, vars antal och storlek fortlöpande anpassas efter behoven i de enskilda granskningsärendena.

Därutöver bör eftersträvas en omfördelning av resurserna med ökad andel för personal för självständig och kvalificerad utredningsverksamhet och minskad andel för biträdande utredningspersonal.

Revisorernas uppdelning på avdelningar förutsätts komma att bibehållas. Möjligheter att inom ramen för gällande instruktion förenkla delar av handläggningen i både avdelningar och plenum bör dock undersökas.

Granskningsverksamheten bör slutligen styras mera systematiskt genom tillämpning av en mera samordnad och fast planering.

4.2 Organisationsförslag

Mot bakgrund av det anförda föreslås följande organisation för kansliet.

Kansliet leds oförändrat av en kanslichef.

Direkt under kanslichefen sorterar ett antal utredningsmän utan särskild anknytning till de olika avdelningar som revisorerna arbetar på. Med hänsyn till den tidigare berörda osäkerheten beträffande resursbehovet och den i samband därmed uppställda förutsättningen om en organisation som rymms inom nuvarande kostnadsram anges antalet utredningsmän till sex. I den mån ökade resurser anses böra ställas till revisorernas förfogande kan antalet ökas.

Kanslichefen fördelar förekommande granskningsärenden och andra uppgifter på utredningsmännen. För varje granskningsärende eller projekt utses en ansvarig projektledare. Beroende av ärendenas svårighet och omfattning anförtros de en enstaka utredningsman eller en särskilt sammansatt utredningsgrupp eller projektgrupp. I det senare fallet fungerar den ansvariga projektledaren även som ledare för gruppen. En utredningsman bör parallellt kunna medverka i flera utredningar eller projekt — kanske i ett fall som ansvarig projektledare och i ett annat som medarbetare i en projektgrupp.

För ärendenas behandling på avdelningar förutsätts i stort sett nuvarande fördelningsprinciper kunna tillämpas.

Det förutsätts att i princip samtliga utredningsmän skall kunna bedriva självständig utredningsverksamhet. Av rekryteringskäl kan dock enstaka undantag härifrån behöva förekomma. Denna förutsättning medför krav på

en sådan lönesättning för utredningsmännen, att personal med erforderliga kvalifikationer kan rekryteras och behållas. Detta torde innebära lönegrads-placeringar i de övre delarna av löneplanerna A och B och även i nedre delen av löneplan C.

Vid lönegradsplaceringen av tjänsterna bör en övergång ske till det inom vissa myndigheter för liknande tjänster tillämpade högstlönesystemet. Härigenom ges större möjligheter till anpassning av rekryteringen efter aktuella behov och förutsättningar. Vidare kan lämpliga befodringsstegar skapas för tjänstemännen.

De högsta placeringarna avses för tjänstemän vilka såsom projektledare svarar för de största och mest kvalificerade utredningarna. Flertalet av de utredningar som föranleder sammansättandet av projektgrupper torde bli av detta slag.

Vid rekryteringen av utredningspersonalen bör möjligheterna beaktas att vid sidan av »allmänna utredare» med allsidig kännedom och erfarenhet av statsförvaltningen även knyta specialister på olika funktioner och tekniker såsom t. ex. redovisningsfunktionen, ADB-tekniken, samhällsekonomiska analystekniker till kansliet.

Vid sidan av den vid kansliet anställda utredningspersonalen bör dock liksom hittills finnas möjlighet att utnyttja konsulterande experter.

För biträdande uppgifter i utredningsverksamheten avseende t. ex. sammanställning av räkenskapsmaterial och statistik, vissa beräkningar m. m. bör kansliet vidare ha tillgång till en tjänsteman på kanslist- eller assistent-nivå. Denna tjänsteman bör även kunna handha uppgifter som registrator och sekreterare åt kanslichefen. Därutöver bör beräknas en tjänst för biträde för skrivgöromål o. d. och en tjänst för vaktmästare.

Bevakningen av statsförvaltningens utveckling, urskiljande och val av lämpliga granskningsobjekt samt initiativ till olika projekt bör framför allt ankomma på kanslichefen. Samtliga utredningsmän bör dock ha möjligheter och skyldighet att medverka häri. Detta bör kunna ske såväl genom egna initiativ som genom uppdrag från kanslichefen. Vissa arbetsinsatser för allmän bevakning m. m. bör således kunna inplaneras för utredningsmännen. I den mån hithörande uppgifter kan konkretiseras i vissa förundersökningar eller liknande bör de kunna tas upp som särskilda projekt i en plan för kansliets verksamhet och ansvarig projektledare utses.

Med hänsyn till den stora betydelsen och omfattningen av den verksamhet avseende framtagande av granskningsobjekt, som ankommer på kanslichefen, bör det vara naturligt att denne härvid direkt biträds av utredningsmännen. Det gäller t. ex. sådana särskilt tids- och arbetskrävande uppgifter som avser studier för erhållande av kännedom och överblick beträffande visst förvaltningsområde, förundersökningar för bedömning av tänkbara granskningsobjekts lämplighet m. m. Efter kanslichefens bedömande kan sådana uppgifter från fall till fall mer eller mindre jämnt fördelas mellan

utredningsmännen. Kanslichefen bör även kunna söka koncentrera de biträdande uppgifterna till några eller eventuellt en av utredningsmännen. I det senare fallet kan vederbörande tänkas bli mer eller mindre helt ianspråk-lagen för att direkt biträda kanslichefen.

Till grund för verksamheten vid kansliet bör ligga en granskningsplan, som upptar tidsplaner, resursbehov m. m. för pågående och förutsedda projekt, bevakande etc. verksamhet, administration m. m. I planen redovisas även odisponerad kapacitet. Planen bör i första hand avse ett verksamhetsår. Med hänsyn till den nu gällande ordningen med fortlöpande behandling och redovisning av granskningsärenden bör dock planen i översiktlig form ge perspektiv på verksamheten på något längre sikt — förslagsvis två eller tre år efter det närmast aktuella verksamhetsåret.

Av konstitutionella skäl bör det verksamhetsår som detaljplaneras sammanfalla med kalenderår och riksdagens arbetsår. Planen bör dock även utgöra ett väsentligt underlag för beräkning av anslag för revisionens verksamhet, budgetering och uppföljning. Även detta talar för en förlängning av planeringsperspektivet och någon form av anknytning till budgetår.

Planeringen skall fastställas av revisorerna.

Allmänna administrativa uppgifter för kansliets verksamhet bör i första hand ankomma på kanslichefen med biträde av tjänstemannen på kanslist- eller assistentnivå. För biträde med vissa administrativa uppgifter av kvalificerat slag bör kanslichefen därutöver ha möjlighet att utnyttja någon eller några av utredningsmännen. Sådana uppgifter kan t. ex. vara vissa fortlöpande sekreteraruppgifter för avdelningar och plenum. Vid ett slopande av avdelningssekreterarna kan vissa sekreteraruppgifter för avdelningarna behöva sammanföras centralt. Andra uppgifter kan avse sammanställning av granskningsplan, utformning och uppföljning av budget m. m. Utformningen av det sakliga innehållet i planer m. m. förutsätter dock medverkan av samtliga utredningsmän. I förekommande fall och om så anses lämpligt i övrigt kan de administrativa biträdande uppgifterna hänföras till den tjänsteman som särskilt har avdelats för att biträda kanslichefen med uppgifter för framtagning av granskningsobjekt.

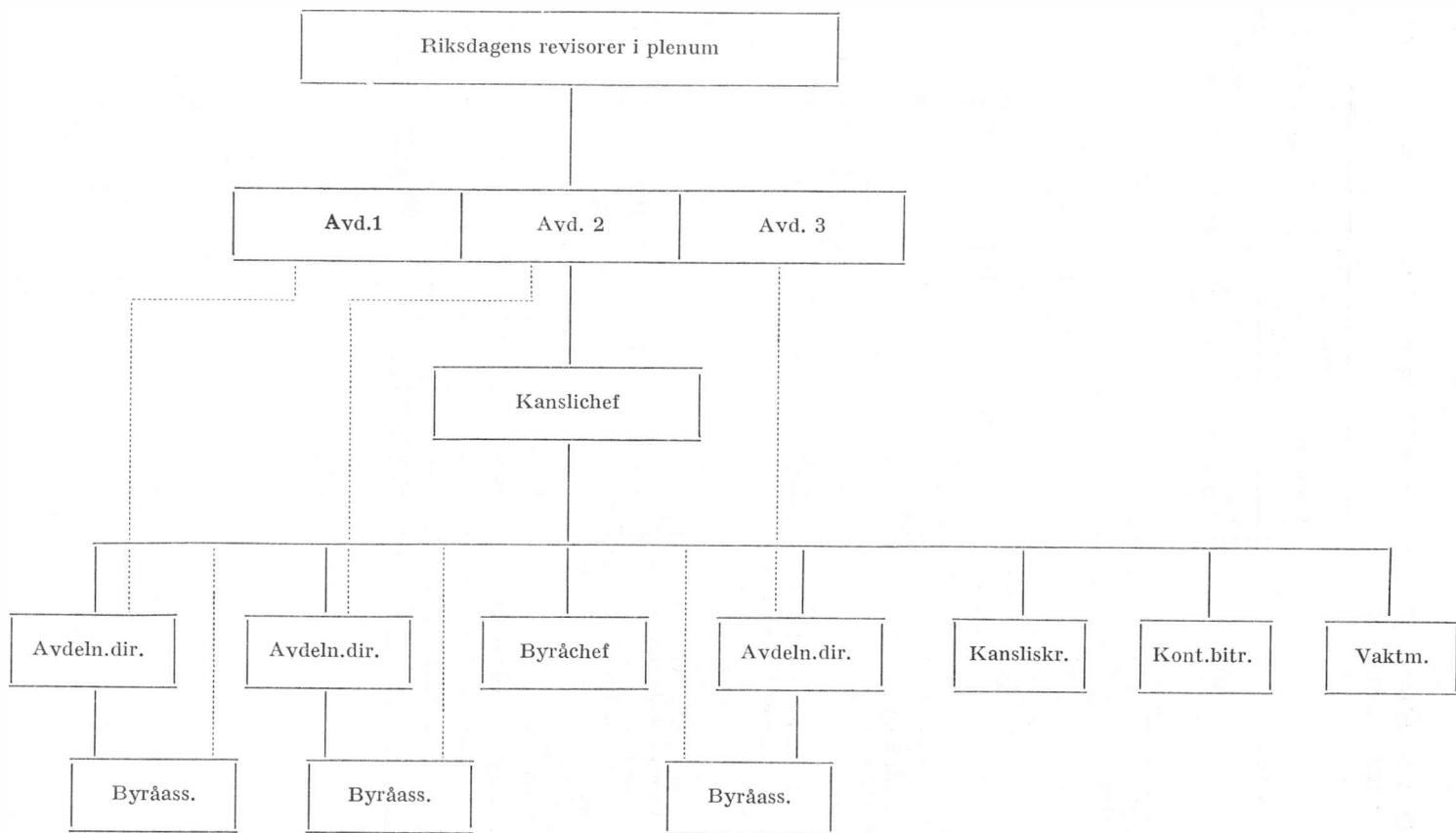
Den föreslagna organisationen kan sammanfattas i följande personalförteckning.

Personalförteckning (förslag):

- 1 kanslichef, C 4
- 2 byråchefer, högst C 2
- 1 avdelningsdirektör, högst B 7
- 3 byrådirektörer/förste byråsekreterare, högst A 30
- 1 kanslist/assistent, högst A 17
- 1 kontorsbiträde, r b
- 1 vaktmästare, högst A 9

En kostnadsberäkning för den föreslagna organisationen och motsvarande för den nuvarande har intagits i bilaga 3.

Organisationen har i övrigt åskådliggjorts i en organisationsplan i bilaga 4.



Nuvarande organisation för Riksdagens revisorer med kansli.

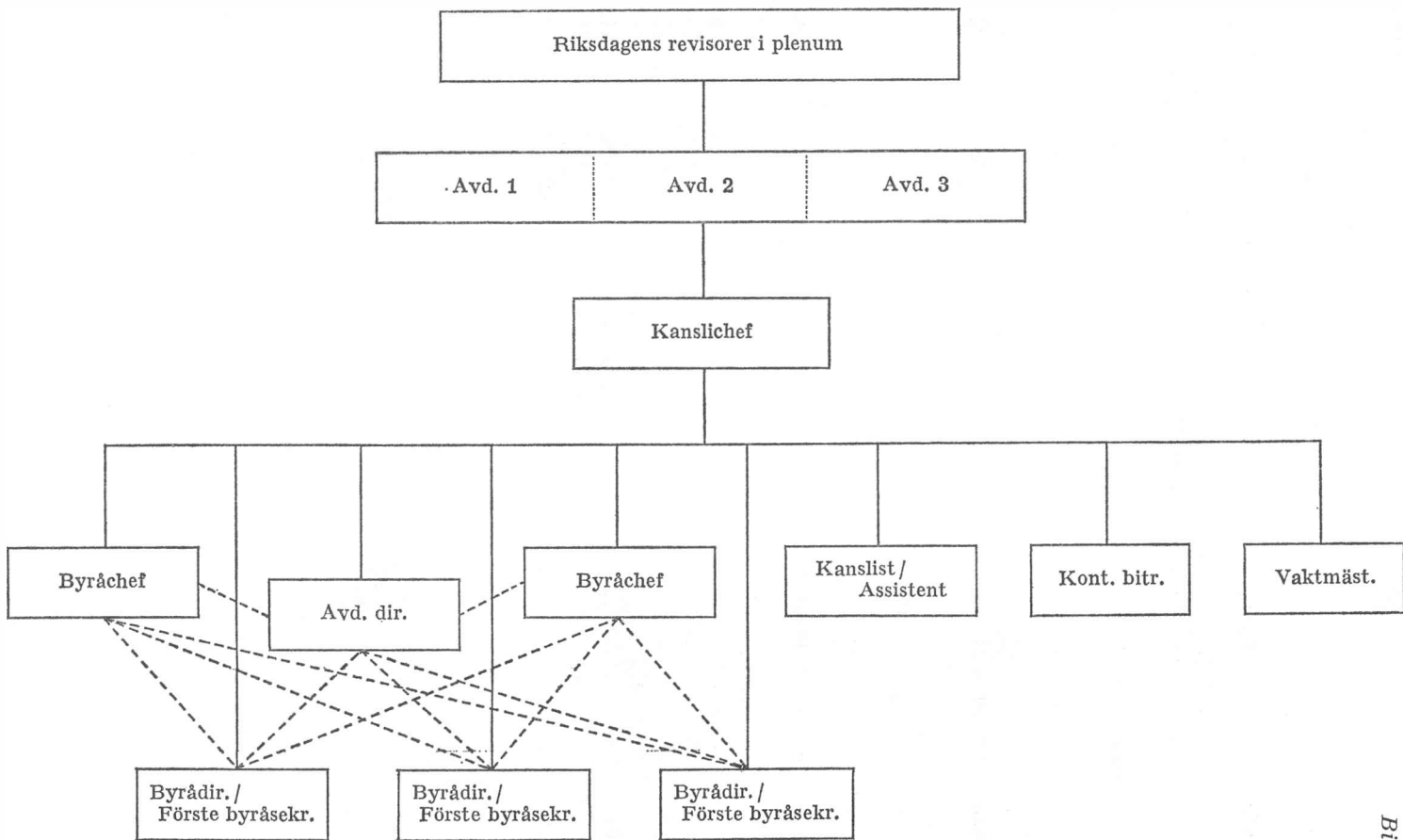
Översikt över arbetsuppgifter inom kansliet och uppskattning av arbetstidens fördelning på dessa under ett år.

Arbetsuppgift	Kanslichef		Byråchef o. avd. direktörer		Byrå- assistenter		Summa	
	man- dagar	%	man- dagar	%	man- dagar	%	man- dagar	%
Allmän information (läsning av riksdagstryck, fack- tidskrifter m. m. utan direkt samband med visst gransknings- ärende)	35	17	110	14	30	5	175	11
»Projektspaning», mindre utred- ningar som inte föranleder vida- re åtgärder	45	23	130	16	—	—	175	11
Utredningsverksamhet avseende granskningsärenden	10	5	360	45	525	87	895	56
Sammanställning av verksamhets- berättelsen	10	5	30	4	—	—	40	3
Sammanträden	20	10	90	11	30	5	140	9
därav								
— förberedelser för plenum ..	(—)		(20)		(—)		(20)	
— förberedelser för avdelnings- sammanträden	(—)		(35)		(—)		(35)	
— föredragning och övrig när- varo vid plenum	(5)		(20)		(15)		(40)	
— föredragning och övrig när- varo vid avdelningssamman- träden	(15)		(15)		(10)		(40)	
— protokollskrivning för ple- num	(—)		(—)		(5)		(5)	
Studiebesök, kortare resor med avdelning o. d.	20	10	40	5	15	3	75	4
Allmänna resor med revisionen ..	10	5	40	5	—	—	50	3
Administrativa uppgifter, arbets- ledning	50	25	—	—	—	—	50	3
Summa	200	100	800	100	600	100	1 600	100

Beräkning av lönekostnader för nuvarande och föreslagen organisation av kansliet

(årslöner 1969 och 1970 enligt 1969 års avtalsuppgörelse; beloppen beräknade enligt finansdepartementets petitaanvisningar; lönekostnadspålägg ej inberäknade).

Nuvarande organisation	1969	1970
1 kanslichef C 4.....	88 704	90 516
1 byråchef C 2.....	78 204	79 860
3 avdelningsdirektörer B 7.....	219 132	223 884
3 byråassistenter A 21.....	120 600	124 596
1 kansliskrivare A 11.....	25 032	26 448
½ biträde r b.....	10 248	10 830
1 vaktmästare högst A 9.....	20 496	21 660
Summa.....	562 416	577 794
Föreslagen organisation	1969	1970
1 kanslichef C 4.....	88 704	90 516
2 byråchefer högst C 2.....	156 408	159 720
1 avdelningsdirektör högst B 7.....	73 044	74 628
3 byrådirektörer/förste byråsekreterare högst A 30...	173 088	177 156
1 kanslist/assistent högst A 17.....	29 880	31 308
1 biträde r b.....	20 496	21 660
1 vaktmästare högst A 9.....	20 496	21 660
Summa.....	562 116	576 648



Föreslagen organisation för Riksdagens revisorer med kansli.