

Statsrevisionen

Uppgift, organisation och verksamhet

Betänkande av 1970 års revisionsutredning
Stockholm 1971

1 *Riksdagen 1971.* 2 *saml.*

Innehåll

Skrivelse till talmanskonferensen	3
Sammanfattning	4
Motiv	
1 <i>Allmän bakgrund</i>	
1.1 Grundläggande bestämmelser	6
1.2 Kort återblick	6
1.3 Reformerna 1967 och 1969	8
1.4 Utredningens uppdrag	9
1.5 Det konstitutionella sammanhanget	10
2 <i>Granskningsverksamheten</i>	
2.1 Allmänna utgångspunkter	13
2.2 Granskningens omfattning och inriktning	15
2.3 Frågor av principiell och generell karaktär	16
2.4 Förhållandet till riksrevisionsverket	21
2.5 Sambandet med riksdagsarbetet	21
3 <i>Den yttre organisationen</i>	
3.1 Revisorernas ställning	23
3.2 Antalet revisorer	24
3.3 Avdelningsorganisationen	25
3.4 Benämningar	27
4 <i>Personalorganisationen</i>	
4.1 Arbetsuppgifter	27
4.2 Principförslag	28
4.3 Kostnadsberäkningar m. m.	30
5 <i>Författningsändringar</i>	
5.1 Allmänna synpunkter	31
5.2 Utkast till grundlagsändring	32
5.3 Förslag till ny instruktion	33
5.4 Förslag till ny kungörelse	35
Reservationer	37
Bilagor	
Bilaga 1 Riksdagens revisorers skrivelse till talmanskonferensen	38
Bilaga 2 Riksdagens revisorers granskningsplan för år 1970	42
Bilaga 3 Gällande organisation för riksdagens revisorer	44
Bilaga 4 Föreslagen organisation för statsrevisionen	45
Bilaga 5 Förslag till instruktion för statsrevisionen	46
Bilaga 6 Förslag till Kungl. Maj:ts kungörelse angående skyldighet att tillhandahålla statsrevisionen vissa handlingar, upp- gifter och upplysningar m. m.	51

Till talmanskonferensen

Riksdagens revisorer har i skrivelse till talmanskonferensen den 26 februari 1970 påkallat en allmän översyn av revisorsinstitutionens konstitutionella ställning och uppgifter samt av personalorganisationens utformning. Talmanskonferensen har den 10 mars 1970 beslutat att tillsätta den begärda utredningen. Till ledamöter har den 23 april 1970 utsetts dåvarande förste vice talmannen i riksdagens andra kammare herr Bertil von Friesen (fp) samt nuvarande riksdagsledamöterna herr Georg Pettersson (s), herr Arne Gadd (s), fru Gördis Hörnlund (s), herr Karl Boo (c) och herr Eric Krönmark (m).

Vid utredningens konstituerande sammanträde den 24 april 1970 har herr von Friesen utsetts till ordförande. Vidare har beslutats att till experter i utredningen utse kanslichefen hos riksdagens revisorer Per Dahlberg och jur. doktorn Fredrik Sterzel. Till sekreterare har utsetts förste länsassessorn John Hägglund.

Utredningen har antagit benämningen 1970 års revisionsutredning.

För utredningens arbete har inte meddelats några särskilda direktiv. Som utgångspunkt för sitt arbete har utredningen haft den förut nämnda skrivelsen från riksdagens revisorer. Denna återges i bilaga 1.

Utredningen har hållit elva sammanträden.

Med överlämnande av betänkandet »Statsrevisionen. Uppgift, organisation och verksamhet» har utredningen fullgjort sitt uppdrag.

Stockholm den 17 februari 1971

BERTIL VON FRIESEN

GEORG PETTERSSON ARNE GADD

GÖRDIS HÖRNLUND KARL BOO

ERIC KRÖNMARK

/ John Hägglund

Sammanfattning

Sedan vissa partiella reformer beträffande riksdagens revisorers organisation och arbete genomförts enligt beslut av riksdagen 1967 och 1969, har förevarande utredning tillsatts på våren 1970 av talmanskonferensen på framställning av revisorerna. Utredningen har uppfattat sitt uppdrag så, att den haft att på grundval av de erfarenheter som vunnits av reformerna 1967 och 1969 forma en lösning av revisorernas organisationsfrågor på lång sikt.

Utredningen har inte funnit skäl att avvika från själva principerna i 1967 och 1969 års beslut. Verksamheten under de senaste åren be-tecknar utredningen som en i det väsentliga positiv försöksverksamhet, vilken lagt grunden för en långsiktig vidareutveckling.

Utredningen konstaterar att en förstärkning av riksdagsrevisionen ligger väl i linje med det allmänna konstitutionella reformarbetet och att någon begränsning av granskningsrätten inte har satts i fråga. Att i princip en dubbel kontroll förekommer, dels genom organ som sorterar under Kungl. Maj:t, dels genom ett organ som tillhör riksdagen, är en konsekvens av det parlamentariska systemet. Någon uppdelning av verksamhetsfältet mellan de skilda organen bör enligt utredningens mening inte göras, men en viss samordning av deras insatser bör som hittills eftersträvas på det praktiska planet. Riksdagsrevisionens arbetsfält förelås alltså även fortsättningsvis vara den statliga och statsunderstödda verksamheten, utan formell begränsning.

Utredningen har ägnat ingående uppmärksamhet åt frågan om gransk-ningsverksamhetens omfattning och inriktning, särskilt de principer som skall ligga till grund för urvalet av granskningsobjekt. Utgångspunkten är att enligt 1967 års riksdagsbeslut större frågor av principiell och gene-rell innebörd bör studeras. Utredningen har försökt att analysera och precisera vad som bör förstås därmed och har även i tio särskilda avsnitt gett exempel på frågor som synes motsvara vad riksdagen avsett.

Utredningen föreslår att en närmare kontakt skapas mellan revisionen och det löpande riksdagsarbetet genom att finansutskottet får befogenhet att föreslå att riksdagen ger revisionen uppdrag att verkställa särskilda utredningar.

I fråga om den yttre organisationen föreslår utredningen att reviso-rerna ges benämningen *statsrevisorer*, vilken har gammal hävd, och att den organisation som står under deras ledning kallas *statsrevisionen*. Antalet revisorer bör vara oförändrat tolv. De nuvarande tre avdel-ningarna bör avskaffas. I stället bör inrättas en delegation med vissa beredningsuppgifter, framför allt i granskningsfrågor.

Statsrevisorernas huvuduppgifter bör vara att fastställa granskningsplan samt att fatta beslut om remisser av granskningspromemorior, om framställningar till Kungl. Maj:t och riksdagen och om föredragningar, besök och resor såvitt gäller revisionen i dess helhet. Även i administrativa ärenden av större räckvidd och principiell betydelse bör bestämmanderätten ligga hos revisorerna.

I fråga om personalorganisationen föreslås att huvuddelen av det löpande utredningsarbetet skall besörjas av fyra utredningsgrupper, envar bestående av en revisionsdirektör/avdelningsdirektör samt en byrådirektör/förste byråsekreterare. De båda nuvarande byråcheferna bör envar leda två sådana grupper samt i övrigt biträda kanslichefen vid granskningsarbetets ledning och planering samt vid uppsökandet av granskningsobjekt. För sistnämnda funktion föreslås även en särskild tjänsteman i avdelningsdirektörs ställning stå till kanslichefens förfogande.

I sak påverkas riksdagsordningens bestämmelser om revisorerna föga av utredningens förslag. Vissa ändringar, företrädesvis av formell natur, anses dock önskvärda. Bl. a. bör revisionens uppgift ges en mera tidsenlig precisering och de föreslagna nya benämningarna införas. Ett utkast till nytt grundlagsstadgande presenteras, men det förutsätts att det kommer att prövas vidare i samband med arbetet på en författningsreform.

Övriga förslag bör enligt utredningens mening genomföras den 1 juli 1971. Utredningen framlägger ett förslag till ny instruktion och har också utarbetat ett förslag till ny kungörelse om skyldighet att tillhandahålla statsrevisionen handlingar, uppgifter och upplysningar m. m., avsedd att ersätta den nu gällande kungörelsen, som utfärdades 1949 och är föråldrad.

1 Allmän bakgrund

1.1 Grundläggande bestämmelser

Grundläggande föreskrifter om riksdagens revisorers verksamhet är meddelade i 72 § riksdagsordningen (RO) och i 1 § instruktionen för riksdagens revisorer (RFS 1970: 11).

Enligt 72 § RO i den lydelse som gäller fr. o. m. den 1 januari 1971 skall riksdagens revisorer »enligt särskild instruktion granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning». Revisorernas uppgift enligt 1 § instruktionen är »att som en statens överrevision utöva kontroll av den statliga finansförvaltningen».

Särskilda bestämmelser har utfärdats av riksdagen om revision av riksdagsförvaltningen (RFS 1968: 8). Enligt 5 § skall riksdagens revisorer för varje avslutat räkenskapsår granska riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning och årligen avge särskild berättelse över revisionen av vartdera verket.

Av betydelse är vidare Kungl. Maj:ts kungörelse den 3 juni 1949 (nr 357) angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. (ändr. 1968: 134). Enligt 2 § är den som har åtnjutit understöd av statsmedel eller den som enligt särskilda stadganden har mottagit sådant understöd för att förmedla till annan skyldig att efter anmodan av revisorerna avge en detaljerad och såvitt möjligt av verifikationer styrkt redogörelse för hur understödet har använts. Vissa undantag anges, främst för understöd till enskilda för personliga utgifter. Genom dessa föreskrifter har slagits fast att riksdagens revisorer äger befogenhet att granska även den statsunderstödda verksamheten.

1.2 Kort återblick

Enligt utredningens mening saknas anledning att lämna någon mera ingående redogörelse för riksdagsrevisionens historiska utveckling.¹ Endast några punkter av särskild betydelse skall i korthet noteras.

Riksdagens revisorer fick i samband med tillkomsten av 1809—1810 års författning befogenhet att granska inte bara riksdagens egna verk, d. v. s. riksbanken och riksgäldskontoret, utan också den Kungl. Maj:t underställde förvaltningen. Syftet var att skapa en garanti för ständernas rätt att bestämma över användningen av de till Kungl. Maj:ts förfogande ställda statsmedlen. Ända till 1949 utfördes denna granskning vid en särskild förrättning, förlagd till hösten och begränsad till en bestämd tidrymd, som från 1925 uppgick till tre månader.

¹ En historik har nyligen lämnats av utredningens expert Sterzel i boken »Riksdagens kontrollmakt», s. 104—120, vartill här hänvisas.

Under 1930-talet fick riksdagens revisorer sitt arbetsområde utsträckt till att omfatta även den statsunderstödda verksamheten. Deras befogenheter härvidlag framgår numera av den förut nämnda kungörelsen.

En både principiellt och praktiskt viktig förändring genomfördes 1949. Riksdagens revisorer blev då ett kontinuerligt verkande organ, som skulle arbeta i princip året runt och ha ett fast kansli till sitt förfogande. De positiva verkningarna av denna reform blev emellertid i praktiken väsentligt begränsade till följd av den samtidiga omläggningen av riksdagens arbete. Redan under krigsåren hade riksdagen börjat arbeta inte bara som tidigare första halvåret utan också under hösten. Denna ordning lades fast genom att vår- och höstsessioner infördes, vilket i sin tur medförde att revisionsuppdraget blev en bisyssla som fick konkurrera med andra uppgifter inom riksdagen. Detta förhållande medförde väsentliga svårigheter, vilka förstärktes genom den av riksdagen flera gånger kritiserade praxis att partierna inte lät revisorerna inneha sina uppdrag längre än två eller tre år och vid valen fäste större avseende vid anciennitet än vid personligt intresse.

Vidare bör erinras om att räkenskapskontrollen, som från början dominerat verksamheten, hade avvecklats nästan helt redan i början av 1940-talet. Verksamheten har därefter inriktats på frågor av sakrevisionell karaktär, rationalisering och allmänna principspörsmål. Att ämnen av denna typ tagits upp är emellertid inte någon nyhet för tiden efter 1940; det hade skett redan ett århundrade tidigare. Över huvud var riksdagens revisorer det första och under lång tid det enda organet för sakrevision och rationaliseringsarbete i vårt land med hela den statliga förvaltningen som arbetsfält. Först under 1940-talet tillskapades motsvarande myndigheter under Kungl. Maj:t. Statens sakrevision och statens organisationsnämnd inrättades 1943. Sakrevisionen sammanfördes 1960 med riksräkenskapsverket — som nästan helt ägnade sig åt kameral revision — till ett centralt verk för sakrevision, riksrevisionsverket. Samtidigt tillskapades genom sammanslagning av organisationsnämnden och statskontoret ett centralt verk för allmänt rationaliseringsarbete och remissverksamhet, som övertog namnet statskontoret. Det förtjänar nämnas att riksdagens revisorer har varit en av de starkast pådrivande krafterna i denna utveckling. En framställning från dem 1940 bildade sålunda en av de viktigaste utgångspunkterna. Även under tiden därefter har revisorerna ägnat betydande intresse åt den statliga revisions- och rationaliseringsverksamhetens organisation och metoder.

Ett viktigt drag i utvecklingen under de senaste tre decennierna är att Kungl. Maj:ts kontrollorgan blivit alltmer dominerande på förevarande område. En direkt jämförelse mellan antalet tjänstemän hos riksrevisionsverket och statskontoret å ena sidan och hos riksdagens revisorer å den andra är visserligen inte rättvisande. Det ger dock ett visst

perspektiv på utvecklingen att notera, att de förra är över 500, de senare endast 10.

Det bör nämnas att riksdagens revisorer inte alltid har begränsat sig till att granska frågor av ekonomisk innebörd. Även vidare och mera allmänna perspektiv har anlagts. En strävan har under senare år varit att alltmer inrikta verksamheten på frågor av större räckvidd och mera generell och principiell karaktär. Detta belyses av utvecklingen i fråga om antalet årligen redovisade ärenden. Detta var under 1930-talet vanligen omkring 70, nedbragtes väsentligt omkring 1940 och var under tiden efter 1949 års reformer i genomsnitt 35. Efter 1967 års reformer, vilkas huvudinnebörd skall redovisas i nästa avsnitt, har antalet minskat till omkring 15 om året. För denna koncentration till färre och större frågor har revisorerna haft stöd i uttalanden av riksdagen.

1.3 Reformerna 1967 och 1969

Vissa reformer beträffande riksdagens revisorers verksamhet beslöts av riksdagen 1967, sedan en intern riksdagskommitté hade företagit en översyn av revisorsinstitutionen enligt beslut av riksdagen föregående år. I anslutning till reformerna utfärdades en ny instruktion. Utredningen hänvisar till konstitutionsutskottets utlåtande 1967: 60 — till vilket kommitténs betänkanden fogats som bilagor — och sammanfattar huvudinnebörden i reformerna sålunda.

Den samlade berättelse över granskningen av statsverket, som tidigare skulle avlämnas den 15 december varje år, har avskaffats. I stället slutförs varje ärende för sig. Härigenom har en jämnare arbetsrytm vunnits. För sina slutliga beslut i granskningsärendena har revisorerna fått en tredje handlingsmöjlighet utöver avskrivning och redovisning för riksdagen, nämligen framställning till Kungl. Maj:t. Revisorerna har vidare fått befogenhet att själva inhämta remissyttranden och förklaringar över upprättade granskningspromemorior. Sådana erhöles tidigare först i efterhand genom Kungl. Maj:ts försorg. Härigenom har det blivit möjligt för revisorerna att själva, utan hänskjutande till riksdagen, slutföra alla sådana ärenden där några större meningsskiljaktigheter inte föreligger mellan dem och berörda myndigheter.

Riksdagen uttalade sig vidare för ett mindre antal ärenden och en mera bestämd inriktning på frågor av generell och principiell karaktär. Att denna anvisning följts har redan nämnts. I fråga om revisorernas ställning har riksdagen på konstitutionsutskottets förslag fastlagt en principiell likställdhet med riksgäldsfullmäktige. Däremot ställde sig riksdagen avvisande till den organisatoriska huvudtanken i kommitténs förslag, nämligen att omvandla revisorerna till ett utskott.

Även vissa personalförstärkningar beslöts 1967. Tidigare bestod kansliet av endast fyra utredande tjänstemän, nämligen en kanslichef och

tre avdelningssekreterare (avdelningsdirektörer). Nu tillkom härutöver en tjänst som byråchef och tre tjänster som byråassistent.

Då personalorganisationen emellertid inom kort visade sig inte vara ändamålsenlig, vilket kom till uttryck bl. a. i rekryteringssvårigheter, föranstaltade revisorerna 1969 om en översyn genom en särskild utredningsman. Uppdraget begränsades till att avse möjliga förändringar inom 1967 års kostnadsram. På hösten samma år beslöt riksdagen på grundval av utredningsmannens förslag en ny personalorganisation. Denna innebär att i stället för de fyra tjänsterna som byråchef respektive avdelningssekreterare (avdelningsdirektör) inrättats två tjänster som byråchef och en tjänst som avdelningsdirektör. Härjämte har byråassistenttjänsterna omvandlats till tjänster som byrådirektör/förste byråsekreterare. Reformen har alltså inneburit en antalsmässig minskning men en kvalitativ förstärkning av personalorganisationen.

Utredningsmannen framförde också förslag om att revisorernas verksamhet skulle ges en fastare och mera långsiktig planläggning genom upprättande av årliga granskningsplaner. Detta förslag har följts av revisorerna. Granskningsplanen för 1970 återges i bilaga 2.

1.4 Utredningens uppdrag

Utredningen har haft att arbeta mot bakgrunden av de reformer som beslutats under senare år och av grundlagberedningens pågående arbete på en total författningsrevision. Några preciserade direktiv har inte utfärdats. Med hänsyn härtill är det skäl att inledningsvis klargöra hur utredningen har uppfattat sitt uppdrag.

Riksdagens revisorer har under senare decennier haft stora svårigheter att finna en ändamålsenlig organisation och effektiva arbetsformer. Till väsentlig del bottnar detta i svårigheten att vid 1949 års reform, då revisionen omvandlades från ett organ för en tidsbestämd revisionsförrättning till ett permanent arbetande riksdagens verk, förutse den kommande utvecklingen. Man uppfattade då inte klart vilken förändring av revisorernas arbetsförutsättningar som skulle bli följden av att riksdagens arbetsformer omlagts och inte heller vilken förändring av deras ställning och funktion som skulle bli följden av den parallella utbyggnaden av den under Kungl. Maj:t sorterande sakrevisions- och rationaliseringsverksamheten. De reformer som snart blev påkallade fick anstå i avvaktn på författningsutredningens arbete.

Den kommitté som tillsattes 1966 för att överväga åtgärder för att effektivisera revisorernas verksamhet lade grunden till en betydelsefull omläggning av arbetsformerna 1967. Dess organisatoriska grundtanke — revisionens omvandling till ett utskott — godtogs emellertid inte av riksdagen. På förslag av konstitutionsutskottet beslöts i stället en annan grundkonstruktion, som byggde på en principiell jämförelse med riks-

gäldsfullmäktige. Med hänsyn härtill framstår det som naturligt att ytterligare utredningsarbete befunnits påkallat för att forma en lösning av revisorernas organisationsfrågor på lång sikt, sedan erfarenheter nu vunnits av förtjänster och brister hos den konstruktion som valdes 1967 i stället för den av kommittén föreslagna.

Något önskemål om att riva upp själva principerna i 1967 års konstruktion har inte framförts av revisorerna i den framställning som ligger till grund för att denna nya utredning tillkallats. Utredningen har inte heller själv funnit någon anledning att avvika från de allmänna värderingar som kom till uttryck i 1967 års riksdagsbeslut. Som tre särskilt väsentliga förbättringar framstår att en successiv ärendesbehandling ersatt den samlade årsredovisningen, att remissbehandling införts som ett normalt mellanled i revisorernas granskningsförfarande och att möjlighet öppnats för revisorerna att vända sig direkt till Kungl. Maj:t. En fjärde reform, som enligt utredningens mening bör tillmätas stor betydelse, är att revisorerna i anslutning till 1969 års riksdagsbeslut om personalorganisationen övergått till att bedriva sin verksamhet på grundval av en bestämd granskningsplan.

Utredningens förslag innebär, som kommer att framgå av det följande, i huvudsak ett fullföljande av 1967 och 1969 års reformer. Revisorernas arbete under de senaste åren kan enligt utredningens bedömning betecknas som en i det väsentliga positiv försöksverksamhet, som lagt grunden för en långsiktig vidareutveckling.

1.5 Det konstitutionella sammanhanget

Att en ny utredning tillsatts om riksdagens revisorer utgör uppenbarligen ett uttryck för att riksdagen betraktar denna institution som ett betydelsefullt instrument för sin kontrollmakt. En strävan att stärka riksdagens kontrollfunktioner står i god överensstämmelse med det aktuella reformarbetet på det konstitutionella området. Det kan vara av värde att, som en bakgrund till de överväganden som redovisas i det följande, sammanfatta de skäl som synts tala för att slå vakt om riksdagsrevisionen.

De synpunkter som ursprungligen motiverade att ett särskilt revisionsorgan inrättades hos riksdagen gör sig i dag gällande med minst samma styrka. Riksdagen har nu som då den konstitutionella bestämmanderätten över statens inkomster och utgifter. Det måste därför vara ett intresse för riksdagen att kunna utöva en kontroll av den verksamhet som finansieras över statens budget. Inte minst med hänsyn till den offentliga sektorns växande omfattning och alltmer komplicerade natur måste riksdagen ha möjlighet att bedöma uppkommande frågor i ett vidare perspektiv än det som den punktvis företagna prövningen av regeringens

årliga anslagsäskanden medger. Som konstitutionsutskottet underströk 1967, med anknytning till vad författningsutredningen uttalat, kan revisorernas verksamhet ha stor betydelse också för riksdagens information.

Det bör vidare erinras om att grundlagberedningens direktiv fastslår, att en ny författning skall bygga på parlamentarismens grund, och att beredningens arbete inriktats på att skapa en modern, väl fungerande riksdag med en effektiv arbetsorganisation. Ett uttryck härför är den nyligen på förslag av beredningen beslutade reformen av riksdagens utskottsväsende, som medför en väsentlig modernisering av denna viktiga del av riksdagsorganisationen. Utredningen vill också erinra om att grundlagberedningen 1968 på riksdagens framställning i anledning av motioner fått i uppdrag att särskilt överväga riksdagens informationsbehov. Överväganden härom pågår för närvarande enligt vad utredningen inhämtat. Till grundlagberedningen har också 1969 på riksdagens begäran överlämnats en motion om åtgärder för att förstärka riksdagens kontrollmakt.

Det är sålunda uppenbart att en förstärkning av riksdagsrevisionen ligger väl i linje med det allmänna konstitutionella reformarbetet. Det har inte heller i modern tid övervägts att avskaffa revisorerna eller att beskära deras verksamhetsfält. Tvärtom har detta, som nämnts i det föregående, utvidgats till att omfatta även statsunderstödd verksamhet. Att de till Kungl. Maj:ts förfogande stående revisions- och rationaliseringsorganen utbyggs har alltså inte ansetts böra föranleda någon inskränkning av riksdagens kontroll. Vid de utredningar som verkställts om de nämnda organen har det, liksom då fråga varit om riksdagens revisorer, förutsatts att de senares befogenheter inte skall begränsas.

Att i princip en dubbel kontroll förekommer, dels genom organ som sorterar under Kungl. Maj:t, dels genom ett organ som tillhör riksdagen, är en konsekvens av det parlamentariska systemet. Motsvarande gäller i fråga om den rättsliga kontrollen över den offentliga förvaltningen, där riksdagens ombudsmän verkar parallellt med justitiekanslern och de ordinarie, under Kungl. Maj:t sorterande tillsynsmyndigheterna. Lika litet som en formell arbetsfördelning övervägts på detta område, lika litet bör enligt utredningens mening en sådan genomföras mellan riksdagens revisorer och Kungl. Maj:ts motsvarande organ. Eftersom riksdagens revisorer till skillnad från ombudsmännen inte fungerar som i första hand en klagomur för allmänheten, är det emellertid naturligt att anse rutin- och detaljkontroll inte böra förekomma hos revisorerna.

Riksdagens revisorer tillför också den statliga revisionsverksamheten två särskilda moment av både principiell och praktisk betydelse. Medan de under Kungl. Maj:t sorterande myndigheterna i första hand utför en kontroll genom tjänstemän, har riksdagens revisorers granskning ett starkare inslag av parlamentarisk kontroll, genom förtroendemän. Det bör vidare uppmärksammas att revisorerna kan på ett annat sätt än t. ex.

riksrevisionsverket granska verksamhet som utövas under direkt medverkan av Kungl. Maj:t eller vederbörande departement.

Om en uppdelning av verksamhetsfältet mellan riksdagens och Kungl. Maj:ts revisionsorgan sålunda inte bör göras, kan det emellertid övervägas att åstadkomma någon form av samordning av deras insatser. Även om det med hänsyn till den offentliga sektorns storlek knappast behöver befaras, att kollisioner skall uppkomma i det löpande granskningsarbetet, kan någon form av organiserad samverkan vara av värde.

Riksdagens revisorer tog i en framställning till riksdagen 1966 upp själva den organisatoriska principfrågan om huvudmannaskapet för den statliga revisionsverksamheten. De ifrågasatte att riksrevisionsverket skulle omvandlas till ett riksdagens verk, med en av riksdagen utsedd styrelse som skulle ersätta de nuvarande revisorerna. Denna framställning föranledde inte någon åtgärd (se KU 1967: 60, s. 12). Utredningen har inte funnit anledning att återuppta tanken på en sådan organisatorisk samordning. Enligt utredningens mening måste det förutsättas att Kungl. Maj:t lika väl som riksdagen har ett behov av en revisionsapparat för granskning av den statliga verksamheten. Däremot kan man överväga en samordning av de skilda revisionsorganens löpande arbete på det praktiska planet, genom organiserat samråd eller liknande åtgärder. Härtill återkommer utredningen i det följande.

De nu anförda synpunkterna har åsyftat att sätta in riksdagens revisorer i deras konstitutionella sammanhang och ange huvudskälen till att utredningen delar uppfattningen, att man bör värna om revisorsinstitutionen. Det bör ytterligare tilläggas att utredningen självfallet i första hand haft att arbeta inom gällande grundlagars ram. Vid sina överväganden om en långsiktig lösning av revisorernas organisationsfrågor har utredningen emellertid inte kunnat undgå att komma in på spörsmål som är reglerade i grundlag. I dessa delar är dess förslag att uppfatta som synpunkter vilka får överlämnas till grundlagberedningen. Väsentligen skjuts frågor av grundlagskaraktär till det avslutande avsnittet, som behandlar författningstexter. I de närmast följande avsnitten utgår utredningen sålunda bl. a. från att granskningsområdet — som berörs men inte uttömmande behandlas i 72 § RO — alltså skall vara den statliga och statsunderstödda verksamheten, utan formell begränsning.

Det bör i anslutning till det sist sagda anmärkas att utredningen vid sina överväganden något berört frågan om riksdagens revisorers befogenhet att granska bolag som helt eller delvis ägs av staten. Denna fråga har vid flera tillfällen behandlats av riksdagen. Senast skedde detta under höstsessionen 1969. Riksdagen avlog då motioner om vidgad granskningsrätt för revisorerna på detta område (KU 1969: 43). Med hänsyn härtill har utredningen stannat för att inte ta upp frågan till närmare behandling. Då det emellertid här gäller en sektor, som redan i dag har stor betydelse och kan antas få ökad tyngd i framtiden, vill utredningen

framhålla att ökade granskningsmöjligheter för revisorerna på förevarande område är en reformfråga, som kan förtjäna att tas upp till prövning i ett senare sammanhang.

2 Granskningsverksamheten

2.1 Allmänna utgångspunkter

Med revision förstås vanligen en granskning i efterhand av en viss ekonomisk förvaltning. Det är med hänsyn härtill naturligt att den av riksdagens revisorer hittills utövade kontrollen främst har tagit sikte på förhållanden med nära anknytning till den statliga budgeten och genom denna finansierad verksamhet. Enligt utredningens åsikt bör samma utgångspunkt för den revisionella kontrollen gälla för framtiden. Det måste alltid vara en huvuduppgift för revisorerna att se till att de medel som redovisas på riksstaten flyter in i behörig ordning och används på ett effektivt sätt till avsedda ändamål. Som har nämnts i det föregående har emellertid revisorerna sedan gammalt känt sig oförhindrade att gå utanför den ram som budgeten representerar. Utredningen finner inte anledning att föreslå någon ändring på denna punkt. I överensstämmelse härmed bör revisorerna inte beller i fortsättningen vara bundna till själva finansförvaltningen i sin granskning utan bör kunna ta upp också andra än rent ekonomiska frågor. Det sagda innebär att den revisionella granskningen i vissa fall kan få formen av en mera allmän kontroll av statsverksamheten.

En speciell uppgift för riksdagens revisorer är att de enligt gällande instruktion skall fungera som »en statens överrevision». Innebörden härav har inte närmare klarlagts i instruktionen, och det torde över huvud taget saknas en vedertagen definition av ordet »överrevision». Den återgivna bestämmelsen torde emellertid böra tolkas så, att revisorerna genom den har tillagts en skyldighet att vaka över att de metoder som tillämpas för den fortlöpande redovisningen och för den inre kontrollen inom statsförvaltningen är ändamålsenliga samt att de myndigheter som har inrättats för att i särskild ordning granska och rationalisera den statliga verksamheten fullgör sina åligganden på ett tillfredsställande sätt. Detta är en uppgift som av ålder har tillkommit riksdagens revisorer, och på förevarande område bar under årens lopp ett flertal initiativ till förbättring av förhållandena tagits av revisorerna. Utredningen anser att revisorerna bör ha denna speciella tillsynsfunktion även framdeles och att detta bör komma till uttryck i instruktionen. Termen »överrevision» synes dock böra undvikas, eftersom den brister i önskvärd klarhet.

Vad utredningen hittills har anfört om de allmänna utgångspunkterna för riksdagens revisorers granskning har avsett den rent statliga verksamheten. Utredningen finner det också självklart att det är den statliga sektorn som måste stå i förgrunden för intresset i förevarande fall. I bety-

dande omfattning ställs emellertid statsmedel till förfogande för att finansiera insatser inom ramen för kommunal förvaltning på både regional och lokal nivå. Som tidigare berörts har revisorerna befogenhet att kontrollera även sådan verksamhet, och utredningen sätter inte någon ändring härutinnan i fråga. Utredningen vill dock göra det uttalandet, att det får anses ligga i sakens natur att vid den revisionella kontrollen av den statsunderstödda verksamheten vederbörlig hänsyn måste tas till de speciella förhållanden som kan känneteckna denna verksamhet.

Detaljbestämmelser i ämnet är, som tidigare har nämnts, meddelade i kungörelsen 1949: 357. I flera avseenden framstår bestämmelserna i dag som olämpligt utformade, och utredningen har därför funnit en överarbetning av författningstexten erforderlig. Till denna fråga återkommer utredningen i det följande.

I olika sammanhang har uttalats, att riksdagens revisorer vid sin granskning inte bör sträva efter att till varje pris finna fel och framställa anmärkningar. Utredningen vill för sin del stryka under denna synpunkt. Självfallet bör otillfredsställande förhållanden påtalas. Syftet med granskningen bör dock i princip vara positivt och avse att främja en sådan utveckling av den statliga och statsunderstödda verksamheten, att slutresultatet blir så gynnsamt som möjligt och staten därmed får ett i görligaste mån fullgott utbyte av de medel som ställs till förfogande för olika ändamål. Därvid bör särskilt beaktas angelägenheten av att få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och prestationstänkande hos dem som förvaltar statliga medel utan att fördenskull hänsynen till mera allmänna samhällsintressen åsidosätts. Utredningen vill samtidigt erinra om att de möjligheter till förbättringar som revisorerna kan finna vara för handen inte nödvändigtvis behöver gälla rent ekonomiska förhållanden.

Det får förutsättas att utgångspunkten för den revisionella granskningen i flertalet fall är någon omständighet som tyder på att allt inte är välbeställt inom ett visst verksamhetsområde. Vid sidan av den mera målinriktade granskningen bör emellertid revisorerna, såsom också har påpekats vid skilda tillfällen, bedriva granskning i rent informativt syfte, d. v. s. för att belysa vissa förhållanden utan att därför anledning föreligger att misstänka att brister eller svagheter är till finnandes i den granskade verksamheten. Avsikten därmed är att på väsentliga punkter ge riksdagen en fördjupad inblick i det löpande förvaltningsarbetet. Värdet av en sådan granskning har starkt strukits under av konstitutionsutskottet i dess förut berörda utlåtande 1967: 60, och enligt utskottets mening är det önskvärt att hithörande spörsmål ägnas ökad uppmärksamhet vid den fortlöpande planeringen av revisionsverksamheten.

En revision som bedrivs av myndigheter med Kungl. Maj:t som huvudman måste alltid noggrant beakta de regler och riktlinjer som statsmakterna har fastställt för den granskade verksamheten. I princip gäller detsamma för riksdagens revisorer. Dessa kan inte gärna etablera sig

som en politisk överinstans, inriktad på att fortlöpande granska lämpligheten av de beslut som fattas av Kungl. Maj:t och riksdagen. På grund av sin ställning som ett instrument för riksdagens grundlagsfästa kontrollmakt, närmast på det statsfinansiella området, måste emellertid revisorerna anses ha befogenhet att ingå på en annan bedömning av statsverksamheten än den som tillkommer Kungl. Maj:ts egna kontrollorgan. Inom den parlamentariska revision som riksdagens revisorer företräder bör därför enligt utredningens mening finnas ett betydande utrymme för mera självständiga värderingar av de statliga insatserna. Vid granskningen bör alltså inte bara kontrolleras att en viss verksamhet bedrivs i överensstämmelse med statsmakternas syften och att förvaltningsmyndigheternas handlande därvidlag präglas av effektivitet utan också undersökas om förutsättningarna för verksamheten har ändrats och om ett mera långsiktigt perspektiv kan göra en omprövning av mål, inriktning och resursfördelning motiverad.

2.2 Granskningens omfattning och inriktning

Såsom praxis har utvecklat sig har revisorernas granskning numera fått karaktären av stickprovvis insatta undersökningar. Med hänsyn inte minst till statsverksamhetens starka tillväxt och alltmer komplicerade beskaffenhet å ena sidan och kanslipersonalens relativt ringa antal å andra sidan är också en mera fullständig granskning utesluten. Utredningen utgår ifrån att det även i fortsättningen måste bli fråga om punktinsatser från revisorernas sida och inte någon reguljär granskning av hela det område som kan omfattas av revisorernas tillsyn.

För att de nämnda insatserna skall bli så verkningsfulla som möjligt, är det nödvändigt att särskild uppmärksamhet ägnas frågan om de principer som skall ligga till grund för urvalet av granskningsobjekt. Strävan bör därvid enligt utredningens mening vara att skapa underlag för ett allmänt omdöme om tillståndet inom den statliga och statsunderstödda verksamheten i viktigare avseenden. En förutsättning för att en sådan helhetsbild skall kunna förmedlas torde vara att framför allt huvudlinjerna i och resultatet av verksamheten beaktas vid granskningen. Detta betyder att revisorerna bör skjuta enskildheter och enstaka företeelser i bakgrunden för att i stället ägna huvudintresset åt frågor av mera väsentlig betydelse och räckvidd.

Av den förut lämnade redogörelsen framgår att revisorernas verksamhet med tiden har kommit att koncentreras på principfrågor och spörsmål av mera allmän karaktär. Detta står helt i överensstämmelse med vad riksdagen har uttalat i ämnet. Enligt konstitutionsutskottets utlåtande 1967: 60 (s. 10) bör sålunda revisorernas verksamhet i första hand ta sikte på »frågor av principiell och generell innebörd». Såvitt utredningen har kunnat finna råder allmän enighet om denna programförklaring.

Utredningen är också för sin del av den uppfattningen, att de under senare år klart framträdande strävandena att fördjupa granskningsverksamheten och samtidigt ge den en större bredd i själva målinriktningen bör konsekvent fullföljas.

I sin skrivelse till talmanskonferensen har riksdagens revisorer framhållit önskvärldheten av en närmare precisering och konkretisering av vad som rätteligen bör förstås med frågor av principiell och generell karaktär. I likhet med revisorerna anser utredningen ett sådant klarläggande vara angeläget, eftersom det på ett avgörande sätt påverkar revisionsarbetets inriktning och bedrivande. Utredningen återkommer strax till detta spörsmål men vill först göra följande påpekande.

Att enskildheter och enstaka företagsverksamheter får träda i bakgrunden vid granskningen till förmån för frågor av större räckvidd behöver självfallet inte utesluta att uppmärksamhet ägnas även mera perifera eller särpräglade förhållanden inom granskningsområdet, om speciella skäl därför är för handen. Läget kan exempelvis vara sådant, att önskvärd rättelse i något avseende kan nås bara efter initiativ från riksdagens revisorers sida. I den mån mindre frågor aktualiseras i verksamheten får det ankomma på revisorerna att själva bedöma, om i varje särskilt fall en undersökning skall göras hos revisorerna eller om ärendet skall hänskjutas till något annat revisionsorgan. Lika litet bör granskningsarbetets inriktning mot mera principiella överväganden hindra att en enstaka myndighets ekonomiska förvaltning tas upp till bedömning. Även om det större perspektivet bör sätta sin prägel på den av revisorerna bedrivna verksamheten, bör alltså enligt utredningens åsikt utrymme finnas också för detaljgranskning och specialgranskning i viss omfattning.

2.3 Frågor av principiell och generell karaktär

Såsom har framhållits i närmast föregående avsnitt hyser utredningen den meningen, att innebörden av uttrycket »frågor av principiell och generell karaktär» bör närmare klarläggas. Vid sitt övervägande av lämplig begreppsbestämning har utredningen stannat för att föreslå följande definition.

Med frågor av principiell och generell karaktär bör förstås frågor som är av betydelse för mera väsentliga statsfinansiella eller förvaltningsekonomiska förhållanden eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. De behöver dock inte ha en enbart ekonomisk syftning utan kan avse statliga insatser i allmänhet. Att frågor av nu angivet slag ställs i förgrunden för intresset får vidare anses innebära en strävan efter att nå fram till en helhetsbild av den granskade verksamheten, med beaktande framför allt av uppnådda resultat och aktuella utvecklingstendenser.

För att ytterligare konkretisera innebörden av begreppet »frågor av

principiell och generell karaktär» skall utredningen i det följande presentera vissa huvudtyper av sådana frågor och framföra en del synpunkter i anslutning därtill. Utredningen vill samtidigt stryka under att det härvidlag självfallet inte kan bli tal om någon fullständig uppräknings eller uttömmande beskrivning utan snarare om en exemplarsamling som i grova drag anger de områden till vilka granskningsinsatserna bör styras.

a) *Skattesystemets uppbyggnad och funktionssätt*

Med hänsyn till sin fördelningspolitiska effekt är skattesystemets uppbyggnad i hög grad en fråga om de värderingar som styr statsmakternas handlande. Den inverkan som skatterna har på samhällsekonomi och konjunkturförlopp är ytterligare en bekräftelse på systemets politiska karaktär. Det har emellertid också en administrativ sida, som innefattar en rad frågor av stor principiell räckvidd för en revisionell bedömning. Hit hör inte minst frågan om förvaltningskostnadernas storlek, både absolut sett och med relativ fördelning på olika skatteslag. Av allmänt intresse är vidare i vad mån de organisationsformer och arbetsmetoder som tillämpas inom skatteadministrationen kan anses fylla rimliga krav på ändamålsenlighet.

Ett närbesläktat ämne gäller effektiviteten i skatteuppbörden och in- drivningen av allmänna medel över huvud taget. Då den statliga drift- budgetens inkomster till 90 procent utgörs av skatter, är det ytterst an- geläget att dessa medel flyter in till statskassan med minsta möjliga av- bränningar. En för den samlade statsverksamheten central fråga är där- för hur en tillfredsställande kontroll skall kunna upprätthållas på före- varande område. En närmare bedömning av hithörande spörsmål torde förutsätta revisionella insatser i form av översiktliga analyser av skatte- utfallet och en fortlöpande tillsyn över vederbörande myndigheters ar- bete.

b) *Affärsverkens driftöverskott, lönsamhet och sociala uppgift*

Affärsverkens driftöverskott ingår som en av de tyngsta posterna i den grupp av inkomster som staten kan disponera utöver skatterna för att finansiera sin löpande verksamhet. Av väsentlig betydelse är därför hur affärsverkens lönsamhet utvecklar sig och vilka faktorer som påver- kar denna utveckling. Särskilt intressanta aspekter i principiellt hänse- nde erbjuder frågan om graden av inbördes överensstämmelse mellan affärsverken på områden som är av likartad beskaffenhet och inom vil- ka förutsättningar för likartade lösningar av de administrativa problemen bör vara för handen.

Lönsamhetsanalysen kan emellertid med fördel vidgas till att avse frågan om den samhällsnytta i mera allmän bemärkelse som affärsver- ken genom sin verksamhet ger upphov till. Vad som förtjänar upp-

märksamhet är således inte bara den rent företagsekonomiska vinst som ett affärsverk kan göra på en viss åtgärd utan också dennas effekt på samhällsutvecklingen i dess helhet. För statsmakterna måste det vara av betydande värde att få dessa sammanhang närmare belysta genom revisionella undersökningar som tar sikte även på affärsverkens sociala uppgift.

c) *Den statliga taxesättningen*

Åtskilliga statliga myndigheter fullgör mot betalning vissa uppdrag m. m. utan att fördenskull driva affärsrörelse i egentlig mening. De avgifter som därvid tas ut tillför statskassan avsevärda belopp, varför vid taxesättningen tillämpade grunder måste anses ha stort allmänt intresse. Inte minst gäller detta avvägningen mellan företagsekonomiska och allmänt samhällspolitiska intressen vid bestämmandet av den utsträckning i vilken myndigheternas kostnader bör täckas. Allteftersom statsverksamheten utvidgas till nya samhällsområden aktualiseras dessutom frågan om i vad mån staten bör ställa krav på ersättning för de tjänster som kan komma att lämnas allmänheten. Frågan, som väl lämpar sig för revisionella överväganden, har stor räckvidd i både ekonomiskt och principiellt avseende.

d) *Den statliga utlåningsverksamheten*

Även de villkor och former under vilka den statliga utlåningsverksamheten bedrivs måste tillmätas betydande vikt. I sammanhanget kan sålunda erinras om att de från hithörande fonder utlämnade lånen representerar statliga fordringar till miljardbelopp, samtidigt som lånens förräntning ger staten stora inkomster. Varje särskilt lån är väl av mindre intresse vid en översiktlig revision. Vad som förtjänar beaktande är däremot de principer på vilka verksamheten grundar sig och tillförlitligheten av den löpande kontroll som utövas av de låneförvaltande myndigheterna för att bevaka statens rätt.

e) *Utgiftsutvecklingen inom viktigare budgetavsnitt*

Statsutgifternas starka stegring har sedan länge stått i förgrunden för den allmänna debatten, och frågan om deras omfattning och fördelning på olika samhällsområden är självfallet ytterst av politisk natur. Men liksom när det gäller skattesystemet har frågan även en administrativ sida, då det måste förutsättas att en statsbudget med sådan bredd som den svenska i sig innefattar utgiftsändamål som kan behöva omprövas och omvärderas i ett längre tidsperspektiv utan att detta har någon politisk innebörd. Revisionella analyser av utgiftsutvecklingen inom olika budgetavsnitt torde också ge ett rikt material till en kompletterande bedömning av de statsfinansiella förhållandena, vilken kan underlätta för-

ståelsen för tendenser och särdrag i den fortgående statsverksamheten. Av speciell betydelse i sammanhanget är att sådana analyser kan ge svar på frågan, varför emellanåt betydande anslagsöverskridanden uppstår eller omvänt varför anvisade medel inte disponeras i beräknad omfattning. Bakom mera framträdande avvikelser mellan budgeterade och faktiska utgifter kan dölja sig svagheter i organisation och planering eller sakliga felbedömningar i allmänhet, varför det ofta finns anledning att ta dem till utgångspunkt för mera djupgående undersökningar. Inte mindre viktigt är emellertid att en från angivna utgångspunkter bedrivna granskning alltid ger goda möjligheter till insyn i det löpande förvaltningsarbetet. Oavsett resultatet har den därför ett stort informationsvärde.

f) Förvaltningsekonomiska förhållanden av betydelse för statsmyndigheterna i allmänhet

Förvaltningsekonomin i vid mening påverkas i särskild grad av vissa bestämda aktiviteter, som föranleder höga kostnader hos myndigheterna. Hit hör sådana företeelser som byggnadsverksamhet, lokalförsörjning, investeringar i tekniska hjälpmedel, underhållstjänst, upphandling och förrådshållning. Sett mera från budgetens synpunkt är det därjämte av stor vikt hur myndigheterna disponerar sina anslag och därmed övar inflytande på de statliga betalningsströmmarna. Det är självfallet nödvändigt att dessa förhållanden ägnas uppmärksamhet i revisionsarbetet, såvitt gäller varje enskild myndighet. Av speciellt intresse i förevarande sammanhang är emellertid att de nämnda funktionerna, om ock i växlande omfattning, förekommer hos praktiskt taget samtliga myndigheter. För att en mera allsidig bild av tillståndet inom den statliga sektorn skall bli möjlig, är det därför önskvärt att den vertikala förvaltningsrevisionen kompletteras med jämförande undersökningar av de principer som tillämpas inom myndigheterna vid lösandet av ensartade förvaltningsuppgifter. Sådana tväradministrativa undersökningar ger i hög grad underlag för helhetsbedömningar av den statliga verksamheten och är därmed av stort principiellt värde.

g) Det administrativa arbetets organisation och funktioner

Lämpligheten av de former som tillämpas i det administrativa arbetet är en annan fråga av stor räckvidd och betydelse. Detta gäller såväl den yttre organisationen som olika slag av administrativa system för den löpande verksamheten. Inte minst personalkostnadernas oavbrutna stegring gör det angeläget att föreliggande möjligheter till förenklingar och rationaliseringar i förvaltningsförfarandet omsorgsfullt tas till vara, vilket kräver systematiska analyser av det administrativa arbetets organisation och funktioner. Även här är det de allmänna principerna och

de gemensamma huvuddragen som träder i förgrunden för intresset. En sådan granskning får i vissa avseenden karaktären av en revision med allmänt övervakande syfte.

h) Utfallet av olika reformer

En av riksdagen beslutad reform tilldrar sig ofta den största uppmärksamheten när den genomförs för att därefter kanske förvandlas till en administrativ rutin bland många andra. För statsmakterna bör det emellertid vara av stort intresse att genom en revisionell undersökning få en efterkalkyl gjord, som visar det fattade beslutets resultat och de därigenom vunna erfarenheterna. De frågor som inställer sig i sammanhanget gäller om effekten har blivit den avsedda, om kostnadsberäkningarna har kunnat hållas, om den administration som kan ha inrättats för ändamålet fungerar tillfredsställande och liknande.

i) Angelägenheten av tidigare beslutade statliga insatser

Ett näraliggande spörsmål avser frågan i vad mån de förutsättningar som en gång förelåg för en viss statlig insats längre är för handen. Det kan gälla verksamhetens mål, det kan gälla verksamhetens inriktning, det kan gälla fördelningen av de resurser som har ställts till förfogande för verksamhetens bedrivande. Såsom har antytts redan i det föregående aktualiseras ständigt nya frågor av detta slag i takt med tillväxten av den statliga sektorn och därmed av statsutgifterna. Det rör sig här om frågor av betydande vikt för ett rationellt utnyttjande av de medel som över den statliga budgeten förs ut till olika samhällsområden.

j) Behovet av och efterfrågan på statliga tjänster

För de statliga myndigheterna finns i regel fastställda mål mot vilka de har att inrikta sin verksamhet. Vid en revisionell bedömning av verksamheten ställs också denna i relation till målen. Man kan emellertid välja en annan utgångspunkt och knyta an till den efterfrågan på statliga tjänster som kan föreligga hos allmänheten. Bedömningsgrunden blir då i vad mån och på vad sätt myndigheterna har lyckats tillgodose det behov som tar sig uttryck i efterfrågan på deras tjänster. En sådan granskning kan aktualisera frågor av stort principiellt intresse, även om dess praktiska räckvidd med hänsyn till de statsfinansiella konsekvenserna ofta är begränsad.

Utredningen vill avslutningsvis framhålla att riksdagens revisorer, genom att tyngdpunkten i granskningen läggs på de stora sammanhangen och utvecklingslinjerna, bör kunna förmedla en speciell aspekt på statsverksamheten som är av väsentlig betydelse för en allsidig bedömning av de statliga insatserna på skilda samhällsområden.

2.4 Förhållandet till riksrevisionsverket

I samband med sina överväganden om granskningsverksamheten har utredningen tagit upp frågan om möjligheterna att samordna riksdagens revisorers och riksrevisionsverkets insatser. Såsom framgår av de allmänna synpunkter som utvecklats i avsnittet om det konstitutionella sammanhanget är utredningen av den uppfattningen, att någon formell arbetsfördelning inte lämpligen bör genomföras mellan riksdagens revisorer och Kungl. Maj:ts motsvarande organ. Utredningen har därför inskränkt sina överväganden i förevarande avseende till att gälla en rent praktisk samordning.

Mellan riksrevisionsverket och riksdagens revisorer förekommer ett visst samarbete, kännetecknat framför allt av att de båda organen tar del av varandras granskningsplaner i syfte att hindra att ett och samma förhållande utsätts för dubbelgranskning. Enligt utredningens mening bör detta samarbete inte bara fortsätta utan också fördjupas. Riksrevisionsverket bör sålunda hålla riksdagens revisorer underrättade om åtminstone viktigare beslut som verket fattar inom ramen för det pågående arbetet med att utveckla och genomföra statens ekonomiadministrativa system (det s. k. SEA-systemet). Utredningen förutsätter vidare att det material om myndigheternas ekonomiska förvaltning som nu samlas in av riksrevisionsverket hålls tillgängligt även för riksdagens revisorer. Enligt utredningens mening bör det därjämte vara möjligt för riksdagens revisorer att lämna över ärenden till riksrevisionsverket och de nya revisionskontoren i sådana fall då dessa organ är bättre lämpade att ta sig an viss granskning. Såvitt utredningen kan bedöma behöver ett sådant överlämnande bli aktuellt endast i begränsad omfattning.

Utredningen vill i detta sammanhang även peka på möjligheterna till personalcirkulation mellan riksrevisionsverket och riksdagens revisorer. Det har hittills endast sällan inträffat att tjänstemän gått över från det ena verket till det andra. Enligt utredningens mening skulle det vara till fördel om ett sådant personalutbyte kom till stånd i större utsträckning.

2.5 Sambandet med riksdagsarbetet

Den sista fråga som utredningen övervägt i förevarande sammanhang gäller förhållandet mellan riksdagens revisorers verksamhet och riksdagsarbetet i övrigt. Önskemål har ofta uttalats om en närmare anknytning mellan revisionen och det löpande arbetet inom riksdagen. Det var också just för att säkra en sådan anknytning och för att ge revisorerna en bättre förankring och en starkare ställning inom riksdagen som 1966 års kommitté föreslog att revisionen skulle omvandlas till ett utskott. Vidare har revisorerna i sin framställning till talmanskonferensen satt i fråga om inte riksdagens budgetberedande utskott borde kunna anlita

revisorernas utredningsapparat i viss utsträckning. Utredningen har tagit upp den sistnämnda tanken till närmare prövning.

Utredningen vill till en början framhålla, att riksdagens revisorer inte bör kopplas in på den fortlöpande granskningen av Kungl. Maj:ts budgetförslag. Däremot kan det övervägas att utnyttja revisionen för särskilda undersökningar i större frågor av principiell och generell natur, i den mån behov av sådana undersökningar visar sig föreligga under budgetarbetet. Det förtjänar nämnas att Kungl. Maj:t ganska ofta ger riksrevisionsverket och statskontoret i uppdrag att undersöka något visst förhållande som av en eller annan anledning har aktualiserats. För utredningen framstår det som naturligt att riksdagen på motsvarande sätt använder sitt eget kontrollorgan för att utreda frågor som den finner vara i behov av närmare belysning. Det får då förutsättas att sådana uppdrag grundas på förslag av utskott men lämnas av riksdagen efter särskilt beslut. Att ge utskotten rätt att själva, utan beslut av riksdagen, vända sig till revisorerna anser utredningen däremot inte kunna övervägas. Det skulle medföra ett slags subordination och kunna förrycka revisorernas arbetsplanering.

Utredningen har emellertid hyst betänkligheter inför tanken att ge samtliga riksdagens utskott — 16 till antalet — rätt att ta sådana initiativ som avses här. Om en sådan befogenhet skulle begagnas i större utsträckning, skulle detta avsevärt försvåra revisorernas egen granskningsverksamhet. Utredningen har därför begränsat sig till att överväga möjligheten att ge finansutskottet en sådan förslagsrätt.

Finansutskottets verksamhetsområde torde komma att i stor utsträckning innefatta just de frågor som riksdagens revisorer skall ägna uppmärksamhet åt. Utskottet skall bereda frågor om allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och för statens budget, om förvaltningsrevision, redovisning och rationalisering, om riksbanken och riksgäldskontoret, allmänt budgettekniska frågor m. m. samt verka för en allmän samordning av riksdagens budgetarbete. Utredningen vill föreslå att finansutskottet ges befogenhet att genom förslag till riksdagen påkalla, att riksdagens revisorer anlitas för särskilda utredningar. Det torde kunna förutsättas att finansutskottet kommer att samråda med revisorerna, innan sådana förslag framläggs för riksdagen.

Utredningen har även övervägt frågan om vilket utskott som bör granska revisorernas årliga verksamhetsberättelse. Denna uppgift ankommer nu på konstitutionsutskottet med hänsyn till att det inte gäller en sakprövning av granskningsärendena utan närmast ett slags dechargegranskning, som avser i vad mån revisorerna bedrivit sitt arbete efter riksdagens intentioner. Det har synts utredningen naturligt att denna granskning förs över till det nya finansutskottet, särskilt om detta ges den förslagsrätt som utredningen förordat.

3 Den yttre organisationen

3.1 Revisorernas ställning

I sin skrivelse till talmanskonferensen har riksdagens revisorer i förevarande spörsmål anfört bl. a. följande.

När riksdagens revisorer tillkom som institution i samband med den stora författningsomdaningen åren 1809—1810, grundades verksamheten i allt väsentligt på ett rent personligt granskningsarbete från ledamöternas sida. Detta var möjligt så länge omslutningen på den statliga budgeten höll sig inom snäva gränser, så länge statsförvaltningen var av begränsat omfång och därmed lätt att överblicka, så länge myndigheternas inre organisation var jämförelsevis enkel, så länge kontrollen över förvaltningen i huvudsak tog sig uttryck i en mer eller mindre fullständig räkenskapsgranskning och så länge denna granskning omfattade ett avslutat budgetårs förvaltning. I samma mån som statsverksamheten förändrats har det emellertid blivit allt svårare att upprätthålla en sådan form för revisionsarbetet. I dagens läge, kännetecknat av en ständigt växande statlig utgiftsexpansion under samtidig övergång till alltmer komplicerade system för förvaltningsverksamheten, är det inte heller realistiskt att föreställa sig att revisorerna vid sidan av andra ansvarsfulla och tidskrävande offentliga uppdrag skulle kunna följa utvecklingen på statsverksamhetens vidsträckta fält och själva underkasta förhållandena en kritisk belysning som underlag för mera djupgående revisionella undersökningar.

De ytterligare upplysningar som utredningen har inhämtat i ämnet ger väsentligen samma bild av förhållandena som har tecknats i nyssnämnda skrivelse. Den statliga sektorns oavbrutna tillväxt och alltmer komplicerade beskaffenhet gör det inte längre möjligt för revisorerna att utan åsidosättande av andra åligganden personligen ta del i det löpande granskningsarbetet, och på revisorerna ankommer i dag närmast uppgiften att fungera som en styrelse för den hithörande verksamheten. Den ändring i revisorernas ställning som således har inträtt bör enligt utredningens mening komma till uttryck i vederbörande grundlags- och instruktionsbestämmelser. Konkreta förslag härutinnan kommer att läggas fram i det följande. Utredningen vill emellertid samtidigt understryka, att en sådan formalisering av faktiskt rådande förhållanden inte syftar till någon begränsning av de befogenheter att fatta beslut som tillkommer revisorerna. Dessa befogenheter bör lämnas orubbade, såvida inte revisorerna själva finner det lämpligt att i något avseende delegera beslutanderätten till underlydande tjänsteman.

En närmare analys av styrelsefunktionens innebörd i förevarande fall leder enligt utredningen till följande slutsatser.

a) På revisorerna skall alltjämt ankomma att årligen fastställa granskningsplan. Revisorerna skall vidare under löpande verksamhetsår kunna komplettera denna granskningsplan med nya ärenden. Detta betyder att inte något ärende kan på allvar tas upp till undersökning inom revi-

sionen utan att revisorerna har lämnat sitt medgivande härtill. Dock bör beaktas att riksdagen enligt utredningens i det föregående utvecklade förslag bör ha möjlighet att ge revisorerna i uppdrag att göra vissa undersökningar.

b) Revisorerna skall vidare besluta om remisser av granskningspromemorior och om framställningar till Kungl. Maj:t eller riksdagen i slutförda granskningsärenden. Revisorerna skall även godkänna och underteckna den årliga verksamhetsberättelsen.

c) Revisorerna skall besluta om föredragningar, besök och resor såvitt gäller revisionen i dess helhet.

d) Revisorerna skall besluta i petita- och personalärenden samt i andra administrativa ärenden av större räckvidd och principiell betydelse.

Utredningen vill i sammanhanget tillägga följande.

Att revisorernas arbetsinsatser under senare år framför allt knutits till beslutsfunktionen har inte inneburit att revisorerna avstått från självständiga granskningsuppdrag, även om tyngdpunkten i den projektsökande verksamheten kommit att ligga på kansliet. Enligt utredningens mening är det av värde om revisorerna även i fortsättningen berikar granskningsarbetet med egna initiativ. Självfallet bör revisorerna därvid följa de allmänna riktlinjer för granskningens inriktning som har utvecklats i det föregående.

3.2 Antalet revisorer

Som förut nämnts är antalet revisorer för närvarande tolv, vartill kommer lika många suppleanter. Under ståndstiden utsåg varje stånd sex revisorer. Det totala antalet revisorer blev följaktligen 24. Vid representationsreformens genomförande bestämdes antalet revisorer till tolv, och detta antal har därefter varit oförändrat. Antalet suppleanter bestämdes vid samma tillfälle till sex men ökades 1925 till nuvarande tolv. Så länge tvåkammarssystemet var i funktion utsågs revisorer och suppleanter till halva antalet av vardera kammaren.

Antalet revisorer kan således sägas vara historiskt betingat. I sin skrivelse till talmanskonferensen har revisorerna också uttalat, att det borde klarläggas i vad mån tvåkammarssystemets avveckling kan tänkas motivera en omprövning av riksdagsordningens bestämmelser i ämnet. Mot denna bakgrund och även med hänsyn till revisorskapets förändrade karaktär har utredningen särskilt prövat frågan om lämpligaste antal revisorer. Vid sina överväganden har utredningen kommit till den uppfattningen, att nuvarande antal bör behållas. Utredningens ståndpunkt är betingad av en önskan att säkra bredden i det inflytande över revisionsverksamheten som utövas av de riksdagsvalda förtroendemännen.

Utredningen har även övervägt frågan om revisorssuppleanternas

ställning. Enligt gällande föreskrifter är revisorssuppleanterna personliga liksom suppleanterna för bl. a. fullmäktige i riksbanken och fullmäktige i riksgäldskontoret. Revisorernas arbete skulle enligt utredningens mening gagnas om det personliga bandet mellan ledamot och suppleant upphörde.

3.3 Avdelningsorganisationen

Innan ett granskningsärende föredras i plenum, underkastas det en förberedande behandling på någon av de tre avdelningar i vilka riksdagens revisorer är organiserade. Varje avdelning består av fyra ledamöter och lika många suppleanter.

Avdelningssystemet tillkom redan i början av 1800-talet. Det var motiverat av rent praktiska skäl. För att hinna med en någorlunda omfattande granskning av alla de räkenskaper m. m. som revisorerna hade till uppgift att kontrollera måste de genomföra en fördelning på avdelningar. I och med räkenskapskontrollens avveckling bortföll de egentliga motiven för denna organisation. Så länge granskningsverksamheten skulle redovisas i en samlad berättelse varje år, med en betydande forcering av arbetet under årets sista månader, kunde dock avdelningarna fylla en viss funktion, i någon mån motsvarande den som tillkom det dåvarande statsutskottets avdelningar. Flertalet granskningsinitiativ togs också i praxis på avdelningarna.

Genom 1967 och 1969 års reformer har emellertid förhållandena i grund förändrats. Revisionsberättelsen i sin gamla form är avskaffad och har ersatts av en redogörelse för det arbete som har utförts under verksamhetsåret i fråga. Arbetet bedrivs så, att varje granskningsärende redovisas och slutförs för sig, i allmänhet sedan remissyttranden har inhämtats över gjorda iakttagelser. Antalet ärenden har vidare starkt beskurits, och granskningen har i samband därmed inte bara fördjupats utan också alltmer inriktats på större frågor av principiell och generell karaktär. Utredningspersonalen är inte längre knuten till någon bestämd avdelning utan bildar en organisatoriskt sammanhållen enhet, vilken fullgör sitt arbete såsom ett uppdrag av revisorerna i plenum. Till grund för utredningsverksamheten ligger sålunda en särskild granskningsplan, anmäld för och antagen av revisorerna utan föregående avdelningsbehandling. Revisorerna har genom detta tillvägagångssätt fått en betydligt bättre överblick över och ett starkare samlat grepp om verksamheten än tidigare.

Den omläggning av granskningsförfarandet som sålunda har genomförts gör det enligt utredningens åsikt inte motiverat att längre ha kvar avdelningsorganisationen. Att ett avskaffande av avdelningarna skulle medföra någon minskning av revisorernas inflytande över verksamheten

torde inte behöva befaras. De synpunkter som nu tillförs granskningen genom den förberedande behandlingen på avdelningarna kan, såvitt utredningen förstår, lika väl komma till uttryck direkt i plenum. I den mån avsikten med avdelningsorganisationen har varit att göra det möjligt för revisorerna att förvärva mera djupgående kunskaper om granskningsärendena torde minst samma möjligheter föreligga genom det nu tillämpade tvåstegsförfarandet, enligt vilket revisorerna tar slutlig ställning i ett granskningsärende först sedan remissyttranden har inhämtats över upprättad granskningspromemoria. I sammanhanget bör också beaktas att det med nuvarande inriktning av revisionsverksamheten inte finns någon garanti för att granskningsärendena kommer att någorlunda jämnt fördelas på de tre avdelningar som nu ingår i organisationen.

Om utredningen således inte finner tillräckliga skäl längre föreligga att behålla de nuvarande avdelningarna, är utredningen samtidigt medveten om att i en institution, i vilken styrelsefunktionen utövas av en så relativt stor församling som de tolv revisorerna utgör, behov kan föreligga av ett organ med vissa beredningsuppgifter. Detta mellanled i organisationen synes böra vara sammansatt på sådant sätt, att revisorerna får nära kontakt med det löpande granskningsarbetet genom en något mindre krets av förtroendemän som spänner över det samlade verksamhetsfältet och inte, såsom avdelningarna, över enbart avsnitt därav. Utredningen föreslår i enlighet härmed att inom revisionen inrättas en särskild delegation, bestående av fem ledamöter och med revisorernas ordförande som självskrivnen ordförande.

Delegationen skall ha till huvuduppgift att bereda alla granskningsärenden, innan dessa blir föremål för beslut i plenum. Konkret innebär detta att delegationen skall förberedande behandla dels det förslag till granskningsplan som kanslichefen enligt revisorernas arbetsordning har att årligen upprätta, dels de förslag till nya granskningsärenden som efter granskningsplanens antagande kan komma att väckas i plenum, dels de granskningspromemior i vilka resultatet av kansliets utredande verksamhet redovisas, dels därav föranledda tilläggspromemior, dels ock förslag till framställningar till riksdagen eller Kungl. Maj:t i avslutade granskningsärenden. Om revisorerna så finner lämpligt, bör de kunna anmoda delegationen att ge sin uppfattning till känna även i andra ärenden.

Den fördelning av arbetsuppgifter mellan revisorer och revisionspersonal som numera fått stadgad praxis och till vilken utredningen återkommer i det följande har visat sig vara ändamålsenlig. Genom inrättandet av ett beredningsorgan av den nu föreslagna delegationens karaktär bör, såvitt utredningen kan bedöma, den samverkan som arbetsfördelningen ytterst syftar till fördjupas och effektiviseras till gagn för allsidigheten i revisionsinsatserna.

3.4 Benämningar

Enligt riksdagsordningen ankommer granskningen av statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning på tolv »revisorer». I annan författningstext talas om »riksdagens revisorer», vilket får anses vara den officiella benämningen. Sedan gammalt har emellertid parallellt härmed använts beteckningen »statsrevisorer».

Enligt utredningens åsikt ger den sistnämnda beteckningen ett bättre uttryck för verksamhetens syfte och karaktär än den mera officiella beteckningen, som kan föranleda missuppfattningen att fråga är enbart om en granskning av riksdagens egen förvaltning. Det är vidare lätt att förväxla riksdagsrevisorerna med »riksrevisorerna», en benämning som numera allt oftare brukas i press och andra massmedier för att beteckna riksrevisionsverket eller dess granskningspersonal. Utredningen föreslår därför att riksdagens revisorer i fortsättningen kallas för *statsrevisorer* och att denna benämning används även i den hithörande författningstexten.

I överensstämmelse härmed synes den institution som står under revisorernas ledning böra benämnas *statsrevisionen*. I sammanhanget kan erinras om att en officiell beteckning på den samlade granskningsverksamhetens organisation saknas i dag, vilket medför vissa praktiska olägenheter.

4 Personalorganisationen

4.1 Arbetsuppgifter

De förändringar som efter hand har inträtt i revisorernas egen ställning har medfört att en ganska fast praxis har utvecklats då det gäller arbetsfördelningen mellan revisorerna och deras kansli. I det föregående har närmare berörts vilka uppgifter som därigenom har kommit att åvila revisorerna. För kanslipersonalen har utvecklingen betytt att dess medverkan i revisionsarbetet har kommit att avse framför allt tre sidor av verksamheten, nämligen bevakningen av statsverksamheten, framtågandet av granskningsobjekt och utredningsverksamheten.

Den första uppgiften innebär att kansliet skall fortlöpande följa utvecklingen på den statliga och statsunderstödda verksamhetens vidsträckt fält och därvid särskilt ge akt på förändringar i verksamhetsinriktning och organisationsstruktur. Avsikten med denna bevakning är att inom revisionen skall ständigt finnas en fond av kunskaper om åtminstone de viktigare delarna av förvaltningen.

Den andra uppgiften innebär att kansliet skall underkasta de förhållanden om vilka förvaltningsbevakningen ger upplysning en kritisk granskning för att om möjligt få uppslag till lämpliga granskningsobjekt. Detta arbete omfattar även förstudier och specialundersökningar av

olika frågor. Avsikten är att därigenom få fram ett underlag för det förslag till granskningsplan som enligt arbetsordningen årligen skall föreläggas revisorerna.

Den tredje uppgiften innebär att kansliet skall närmare undersöka de ärenden som revisorerna beslutat ta upp på granskningsplan eller i annan ordning funnit vara förtjänta av granskning. Undersökningarna har i stor utsträckning formen av skriftliga förfrågningar och besök vid vederbörande myndigheter. För varje ärende skall vidare upprättas en granskningspromemoria och, sedan denna remissbehandlats, antingen en tilläggspromemoria eller ett förslag till skrivelse till Kungl. Maj:t eller riksdagen.

Såsom redan har påpekats måste den arbetsfördelning som har gett kansliet nu angivna uppgifter betecknas som ändamålsenlig. Utredningen anser sig därför inte böra föreslå någon ändring i detta avseende.

4.2 Principförslag

Utredningen övergår härnäst till frågan om hur kansliet bör vara organiserat för att kunna på bästa sätt fullgöra de arbetsuppgifter som har beskrivits i korthet ovan. Därvid är utgångspunkten den förut angivna, nämligen att det gäller att åstadkomma en lösning på lång sikt. Såväl den principiella uppbyggnaden som själva personalresurserna måste svara mot de värderingar som har utvecklats i det föregående.

Enligt den av revisorerna fastställda arbetsordningen ankommer det ytterst på kanslichefen att svara för såväl den löpande förvaltningsbevakningen som ledningen av utredningsverksamheten. I och för sig är detta en riktig princip, som garanterar den erforderliga samordningen av och följdriktigheten i det samlade kansliarbetet. På grund av statsverksamhetens starkt växande omfattning och alltmer komplicerade natur har det emellertid visat sig innebära stora svårigheter för kanslichefen att med nuvarande personalorganisation fylla de krav som ställs på honom. I sammanhanget bör inte minst beaktas att varje utredningsman — maximalt sex inom kansliet, vartill kan komma anlitate experter utifrån — står i direkt kontakt med kanslichefen, vilket gör att denne måste ägna oproportionerligt lång tid åt löpande vägledning, rådgivning och promemoriegenomgång till förfång särskilt för den mera långsiktiga planeringen av verksamheten.

Problemet kan enligt utredningens mening lösas på två olika sätt.

Det ena sättet är att kansliet förstärks med personal som ägnar sig enbart åt att bevaka händelseutvecklingen inom förvaltningen och att söka efter uppslag. Nackdelen med en sådan lösning är att kansliet skulle komma att bestå av två från varandra skilda personalkategorier och att den lättnad i kanslichefens arbete som anordningen syftar till inte skulle beröra det område där behovet av avlastning är störst, nämligen utredningsverksamheten.

Det andra sättet är att genom en viss omläggning av utredningsverksamheten göra det möjligt för de båda byråchefer som redan ingår i kansliorganisationen att mera odelat än för närvarande biträda kanslichefen vid ledningen av kansliets arbete. En sådan lösning synes vara att föredra, då den ger en bättre sammanhållen och därmed mera slagkraftig organisation.

I arbetsordningen har stadgats att byråcheferna skall vara kanslichefen behjälpliga när det gäller att följa utvecklingen inom den offentliga sektorn och att upprätta förslag till granskningsplan. Då byråcheferna på grund av kanslipersonalens ringa numerär måst tas i anspråk nästan helt för konkreta utredningsuppdrag, har emellertid detta stadgande hittills bara i begränsad utsträckning kunnat efterlevas.

En förutsättning för att byråcheferna skall kunna lämna kanslichefen den erforderliga hjälpen synes därför vara att de frigörs från sin befattning med det rent konkreta utredningsarbetet. Detta bör i stället övertas av särskilda utredningsgrupper som ställs till deras förfogande. Ett system med sådana arbetsgrupper, omfattande två eller tre tjänstemän, utgör den normala organisationsformen för revisionsverksamhet av det slag som kommer i fråga här. En sådan ordning tillämpas t. ex. inom riksrevisionsverket. Genom den inbördes stimulans och de möjligheter till rationell arbetsfördelning som samverkan i grupp medför skapas förutsättningar för kvalitativt bättre arbetsresurser samtidigt som en värdefull skolning av mindre rutinerad personal kommer till stånd.

För att verksamhetens bas inte skall bli alltför smal torde varje byråchef behöva disponera över åtminstone två utredningsgrupper, vilket för hela kansliet gör inalles fyra. Varje utredningsgrupp torde i sin tur böra omfatta åtminstone två tjänstemän, av vilka den ene bör vara projektledare och den andre medhjälpare åt denne. För att man skall få en lämplig befodringsstege torde för de fyra projektledarna böra inrättas tjänster som i två fall svarar mot revisionsdirektörs och i två fall mot avdelningsdirektörs löneställning. Vad gäller medhjälparna må erinras om att revisorernas personalorganisation redan nu inrymmer tre tjänster som byrådirektör i högst 30. Det synes naturligt att den ytterligare tjänst av detta slag som enligt förslaget skulle komma att tillföras den egentliga utredningsorganisationen får samma löneställning.

Härutöver torde erfordras en tjänsteman som kan anlitas av kanslichefen för specialundersökningar och förstudier i samband med den projektuppsökande verksamheten. De uppslag som kommer fram i denna verksamhet är nämligen ofta sådana, att förberedande undersökningar måste göras för att de med tillräcklig grad av säkerhet skall kunna föreläggas revisorerna som lämpliga granskningsobjekt. Till undvikande av den tidigare berörda uppspaltningen av kansliets personal i två skilda kategorier synes tjänsten som specialutredare inte ständigt böra beklädas av en och samme tjänsteman utan ett visst cirkulations-

system böra tillämpas bland den utredande personalen. Med hänsyn till arbetsuppgifternas natur synes tjänsten i lönegradsavseende böra jämföras med någon av tjänsterna som projektledare.

Arbets- och ansvarsfördelningen vid en personalorganisation av angiven utformning skulle bli i stort sett följande.

På *kanslichefen* skulle ankomma att ytterst svara för den löpande bevakningen av statsverksamheten och för framtagandet av förslag till lämpliga granskningsobjekt, allt inom ramen för en långsiktig planering av revisionsarbetet. Han skulle vidare ha som en huvuduppgift att med fördelning av granskningsärendena på de båda byråcheferna ange allmänna riktlinjer för varje särskild undersökning och att avgöra mera komplicerade frågor som kunde uppstå under utredningsarbetets gång. Det skulle även åligga honom att ta del av alla promemorior och skrifvelseförslag, innan dessa förelades delegationen och statsrevisorerna.

På *byråcheferna* skulle ankomma att efter kanslichefens anvisningar biträda denne i planeringsarbetet och att svara för att de granskningsärenden som tilldelats dem bleve vederbörligen utredda. I detta syfte skulle de ha att utfärda närmare riktlinjer för hur utredningsarbetet skulle bedrivas i varje särskilt fall och att se till att upprättade granskningspromemorior vore utformade på ett i sakligt och formellt avseende tillfredsställande sätt. De skulle vidare efter samråd med kanslichefen utarbeta förslag till statsrevisorernas skrivelser i olika granskningsärenden.

På *projektledarna* skulle ankomma att svara för det egentliga utredningsarbetet enligt i varje särskilt ärende givna direktiv och att upprätta förslag till granskningspromemoria sedan viss utredning hade slutförts.

På *byrådirektörerna* skulle ankomma att biträda projektledarna i det egentliga utredningsarbetet och att i förekommande fall självständigt ha hand om viss undersökning.

På den *kanslichefen direkt underställde utredningsmannen* skulle ankomma att efter kanslichefens anvisningar göra förstudier och specialundersökningar inom ramen för den uppslagssökande verksamheten.

4.3 Kostnadsberäkningar m. m.

En på angivet sätt uppbyggd personalorganisation skulle komma att omfatta inalles tolv tjänstemän med s. k. handläggande uppgifter. I förhållande till nuvarande organisation innebär detta en utökning med fem tjänstemän. En personalstyrka av den föreslagna storleken och sammansättningen utgör enligt utredningens mening det minimum av personalresurser som erfordras för att statsrevisionen skall kunna på ett nöjaktigt sätt fullgöra sin grundlagsenliga kontrolluppgift.

I fråga om övrig personal finner sig utredningen ha anledning att framhålla följande.

Den nuvarande personalorganisationen inrymmer en tjänst som kontorsbiträde/kontorist i lönegrad högst A 9. Det har visat sig omöjligt för revisorerna att besätta denna tjänst. Utredningen föreslår att den ersätts med en tjänst som kontorsskrivare av samma typ som återfinns i serviceenheterna för riksdagens utskott. Vidare är det uppenbart att ökningen av antalet handläggande tjänstemän kommer att medföra en inte oväsentlig merbelastning i fråga om expeditionsgöromål. Med hänsyn härtill bör den nuvarande tjänsten som expeditionsförman i lönegrad A 11 ersättas med en tjänst som förste expeditionsförman.

Den nuvarande respektive den föreslagna kansliorganisationen har åskådliggjorts i organisationsplaner på bilagorna 3 och 4.

Om utredningens förslag till ny kansliorganisation genomförs, kan lönekostnaderna inkl. lönekostnadspålägg överslagsvis beräknas komma att öka med cirka 440 000 kronor per år i 1970 års lönenivå. Några mera detaljerade uträkningar av lönekostnaderna har utredningen inte ansett sig böra göra, eftersom lönegraderna för tjänsterna i den nya organisationen är beroende av förhandlingar med vederbörande personalorganisationer.

Såvitt gäller medel till expenser och reseersättningar torde utredningens förslag totalt sett inte medföra några större ändringar. Lokalkostnaderna kan däremot beräknas öka till följd av reformen. Ökningen beräknas till ca 13 000 kronor per år i 1970 års prisnivå, motsvarande kostnaden för ytterligare fem tjänsterum.

Enligt gällande bestämmelser äger revisionen i mån av behov anlita utomstående experter och disponerar för ändamålet ett belopp av 25 000 kronor. Utredningen anser denna anordning vara av stort värde, då revisionen därigenom tillförs kompletterande sakkunskap utan att personalorganisationen behöver byggas ut mer än vad som är oundgängligen nödvändigt. Det nu tillgängliga beloppet synes dock vara väl lågt för att ge önskad effekt och torde böra åtminstone fördubblas. Utredningen vill därför föreslå att i berört avseende ytterligare 25 000 kronor ställs till revisionens förfogande.

Utredningen föreslår att reformen så långt möjligt genomförs den 1 juli 1971. I den mån grundlagsändring behövs kan reformen genomföras tidigast 1974, såvitt nu kan bedömas.

5 Författningsändringar

5.1 Allmänna synpunkter

Som en konsekvens av de förslag som framförts i det föregående föreslår utredningen att den nu gällande revisorsinstruktionen ersätts med en ny instruktion den 1 juli 1971. Utredningen förordar också att 72 §

riksdagsordningen ges en ny lydelse. I denna del kan utredningens förslag inte genomföras förrän 1974, och det har över huvud, som förut sagts, närmast karaktären av synpunkter som får överlämnas till grundlagberedningen. Då det inte är möjligt att i dag förutse hur beredningens blivande förslag kommer att vara uppbyggt och utformat, har det synts naturligt att här endast presentera ett utkast till alternativ lydelse av den nuvarande 72 § RO.

Utredningen har vidare funnit anledning att förorda en översyn av 1949 års kungörelse angående skyldighet att tillhandahålla riksdagens revisorer vissa handlingar och upplysningar m. m. Även några ändringar i riksdagsstadgan torde bli erforderliga om utredningens förslag genomförs.

Utredningen har utarbetat ett utkast till ny lydelse av 72 § RO samt förslag till ny instruktion och till ny kungörelse. De båda sistnämnda förslagen återfinns i bilagorna 5 och 6. Utkastet till grundlagsändring återges i texten nedan. Utredningen har inte utarbetat förslag till ändringar i riksdagsstadgan. De torde i första hand få avse förhållandet mellan finansutskottet och statsrevisionen.

I det följande presenteras först utredningens utkast till grundlagsändring. Därefter ges några kommentarer till förslaget till ny instruktion. Slutligen behandlas förslaget till ny kungörelse.

5.2 Utkast till grundlagsändring

Utredningen har utarbetat följande utkast till ny lydelse av 72 § RO.

Riksdagen granskar den statliga och statsunderstödda verksamheten genom en särskild statsrevision, vilken står under ledning av tolv statsrevisorer. Dessa väljas av riksdagen för tiden från valet till dess nytt val har förrättats under tredje året därefter. Samtidigt väljas tolv suppleanter. Bland statsrevisorerna utser riksdagen ordförande och vice ordförande. Avgår statsrevisor eller suppleant före utgången av den tid för vilken han har valts, anställes val för den återstående tiden.

Närmare föreskrifter om statsrevisionens uppgift, organisation och verksamhet meddelas i en av riksdagen antagen instruktion.

Till detta utkast får utredningen föga följande kommentarer under hänvisning i vissa delar till vad som anförts i det föregående.

Enligt 72 § RO skall riksdagens revisorer »granska statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning». I förhållande till de faktiska kontrollbefogenheter som tillkommer revisorerna är den genom stadgandet gjorda definitionen något för snäv. Med »statsverket» torde nämligen böra förstås den Kungl. Maj:t underställda förvaltningen, däremot inte riksdagsförvaltningen. Ej heller synes däri kunna inbegripas den statsunderstödda verksamheten. I 72 § RO stadgas vidare att granskningen skall fullgöras »enligt särskild instruktion». Gällande instruktion anger emel-

lertid att den revisionella kontrollen skall avse »den statliga finansförvaltningen», ett begrepp som inte helt torde sammanfalla med statsverket.

Genom särskilda bestämmelser, intagna i RFS 1968: 8 och SFS 1949: 357, har riksdagens revisorer tillerkänts rätt att granska såväl riksdagsförvaltningen som användningen av statsbidrag till icke-statliga ändamål. Någon inskränkning i de befogenheter som därmed ankommer på revisorerna har, såvitt utredningen är bekant, inte satts i fråga från något håll. Utredningen anser det likväl vara angeläget att den grundläggande författningsbestämmelsen om statsrevisionens uppgift så fullständigt som möjligt återspeglar den granskningsrätt som tillkommer revisionen. För utredningen framstår det även som ett självklart önskemål, att riksdagsordningens och instruktionens föreskrifter i ämnet visar full överensstämmelse.

Vid sina överväganden i frågan har utredningen kommit till den uppfattningen, att nu i korthet berörda problem skulle lösas om statsrevisionens granskningsområde definierades som »den statliga och statsunderstödda verksamheten». Uttrycket täcker alla de över statsbudgeten finansierade aktiviteter som revisorerna enligt gällande bestämmelser har rätt att granska. Det äger dessutom den koncentration till innehållet som bör krävas av ett grundlagsstadgande. Den mera uttömmande beskrivning av statsrevisionens uppgift som kan erfordras härutöver bör enligt utredningens mening göras i instruktionen.

Det utkast till ändrad lydelse av 72 § RO som har lagts fram av utredningen bygger på de nu angivna tankegångarna, såvitt gäller den grundläggande bestämmelsen om statsrevisionens granskningsområde. Paragrafens innehåll i övrigt ansluter sig till de synpunkter som har utvecklats i det tidigare avsnittet om den yttre organisationen. I enlighet härmed har orden »statsrevision» och »statsrevisorer» använts för att beteckna å ena sidan det riksdagsverk genom vilket granskningen bedrivs och å andra sidan styrelsen för detta verk. Antalet revisorer har angetts till oförändrat tolv, medan frågan om antalet vice ordförande har lämnats öppen. Vidare har förutsatts att det även i fortsättningen skall finnas särskilda ersättare för de ordinarie ledamöterna. Stadgandet har dock utformats så, att det nuvarande systemet med personliga suppleanter kommer att avvecklas vid ett bifall till utredningens förslag. Ytterligare en nyhet är att regler har införts om fyllnadsval för den händelse revisor eller suppleant avgår under löpande mandatperiod. Sådana regler saknas i 72 § RO i dess nu gällande lydelse.

5.3 Förslag till ny instruktion

Förslaget återfinns i bilaga 5. Som kommentarer till de olika paragraferna får utredningen i korthet anföra följande.

1—3 §§

Paragraferna innehåller en närmare bestämning av statsrevisionens uppgift. Materialet har disponerats så, att i 1 § anges området för den revisionella kontrollen, i 2 § granskningens omfattning och inriktning samt i 3 § syftet med revisionen.

Innehållet ansluter sig nära till de synpunkter som har utvecklats i det tidigare avsnittet om granskningsverksamheten och torde därför inte kräva några ytterligare kommentarer. Dock bör påpekas att en strävan har varit att mera uttömmande än i gällande instruktion (1 och 7 §§) beskriva revisionens ändamål. Det bör vidare framhållas att det grundläggande stadgandet i 1 § har fått en sådan utformning, att full överensstämmelse kommer att nås mellan grundlag och instruktion om även utredningens förslag till ändrad lydelse av 72 § riksdagsordningen godtas.

4—9 §§

De sex efterföljande paragraferna behandlar statsrevisionens organisation. Bortsett från en del mindre redaktionella ändringar är innehållet identiskt med motsvarande bestämmelser i gällande instruktion (2—6 och 16 §§). En saklig nyhet presenteras dock i 7 §, som reglerar frågan om den särskilda delegationen. Skulle det nyssnämnda förslaget om ändring av 72 § riksdagsordningen genomföras, får texten ses över i de delar den handlar om vice ordförande och suppleanter.

10—16 §§

Övriga paragrafer är fördelade på två avdelningar, av vilka den avdelning som omfattar 10—16 §§ innehåller vissa riktlinjer för revisionsarbetets bedrivande. Motsvarande bestämmelser i gällande instruktion återfinns i 9—14 §§, dock att sista stycket i 12 § har förts över till gruppen av bestämmelser i instruktionsförslagets sista avdelning.

Vidare bör uppmärksammas att 10 och 11 §§ i förslaget innebär formella nyheter. Med hänsyn till den centrala betydelse som granskningsplanen har fått för revisionsarbetets planläggning och bedrivande har det nämligen ansetts lämpligt att det i instruktionen — och inte som nu bara i arbetsordningen — uttryckligen stadgas att sådan plan skall upprättas årligen. En föreskrift härom har därför tagits in i 10 §. I sammanhanget må dessutom erinras om att utredningen har uttalat sig för en ordning, enligt vilken riksdagen under vissa förutsättningar kan ge statsrevisionen i uppdrag att verkställa undersökningar i frågor som aktualiseras i det löpande riksdagsarbetet. Som ett uttryck för denna uppfattning har i 11 § stadgats skyldighet för statsrevisionen att göra sådana undersökningar, vilket innebär en arbetsuppgift utöver granskningen av de inom revisionen upptagna ärendena.

17—22 §§

De sex avslutande paragraferna innehåller vissa regler för ärendenas handläggning. Instruktionsförslaget i denna del bör ses mot bakgrunden av den tidigare berörda förändringen i revisorernas institutionella ställning, vilken medfört ett behov av en närmare precisering av arbetsfördelningen mellan statsrevisionens båda komponenter, nämligen den riktningsslagande och beslutsfattande styrelsen å ena sidan och det förslagsställande, utredande och verkställande kansliet å den andra. I sin systematiserade form har bestämmelserna inte någon direkt motsvarighet i nu gällande instruktion, även om sakinnehållet i några av paragraferna har hämtats därifrån.

17 och 20 §§ är helt nya men utgör närmast en formalisering av rådande förhållanden. Bakgrunden har, som redan antytts, tecknats i de föregående avsnitten om den yttre organisationen och om personalorganisationen. De konstateranden och uttalanden som har gjorts särskilt i delavsnitten 3.1 och 4.1 ligger också till grund för bestämmelsernas utformning. Att märka är dessutom att frågan om de uppgifter som skall ankomma på kanslichefen redan är reglerad genom den av revisorerna särskilt antagna arbetsordningen. Av förut anförda skäl har det emellertid befunnits önskvärt att sådana föreskrifter, åtminstone i den mån de berör mera betydelsefulla sidor av revisionsverksamheten, finns meddelade även i instruktionen. 18 §, i vilken den särskilda delegationens uppgifter finns angivna i stort, är likaledes helt ny, såväl formellt som sakligt.

Av de övriga paragrafer som ingår i förevarande avdelning svarar 19 § närmast mot 12 § sista stycket i gällande instruktion, medan 21 och 22 §§ har sin motsvarighet i nuvarande 15 och 8 §§. Endast vissa redaktionella ändringar har gjorts.

5.4 Förslag till ny kungörelse

Gällande kungörelse utfärdades som redan nämnts 1949 och har därefter undergått endast en mindre ändring, nämligen 1968 då ett tillägg gjordes som bragte till uttryck revisorernas rätt att begära yttranden över upprättade granskningspromemorior. Till stor del går texten tillbaka på äldre föreskrifter, utfärdade i slutet av 1930-talet.

Kungörelsens avfattning framstår i dag som föråldrad och även i andra avseenden som formellt mindre nöjaktig. Sålunda kan man t. ex. sätta i fråga om bestämmelserna i 1 § första stycket stämmer väl överens med gällande regler om allmänna handlingars offentlighet. Visserligen har några tillämpningssvårigheter inte aktualiserats i praktiken, men kungörelsen bör likafullt enligt utredningens mening ersättas med en ny i detta sammanhang. Ett förslag till ny lydelse återfinns i bilaga 6. Utredningen får i korthet anföra följande som kommentar till detta förslag.

Föreskrifterna i den nuvarande kungörelsen motsvaras av 1 och 3 §§ i utredningens förslag. Reglerna om statsmyndighets skyldighet att tillhandahålla handlingar och upplysningar har getts en moderniserad avfattning i 1 § första stycket. Huvudregeln bör vara att statsrevisionen skall ha rätt till alla handlingar liksom alla uppgifter och upplysningar i övrigt som den behöver för sin granskning. I fråga om hemliga handlingar och därmed jämförliga uppgifter och upplysningar bör emellertid en möjlighet föreligga att hänskjuta en framställning från revisionen till Kungl. Maj:ts prövning, om särskilda omständigheter föranleder det. Det är sålunda knappast befogat att gå lika långt som i fråga om riksdagens ombudsmän och föreskriva ovillkorlig rätt att ta del av alla slags handlingar, vare sig offentliga eller hemliga. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om 47 § RO i dess nya lydelse, enligt vilken statsmyndigheter skall tillhandagå riksdagens utskott med upplysningar och yttranden, med rätt dock att hänskjuta begäran därom till Kungl. Maj:ts avgörande. I 1 § andra stycket har utredningen upptagit den 1968 införda föreskriften om skyldighet att avge yttrande över granskningspromemorior. I en ny 2 § har utredningen intagit en bestämmelse om den skyldighet för statliga revisionsorgan att verkställa undersökningar på statsrevisionens begäran som förutsatts i det föregående.

Föreskrifterna om statsunderstödd verksamhet i den nuvarande kungörelsens 2 § har getts en ny avfattning i förslaget 3 §. Den gällande lydelsen ger ett intryck av en kameral inriktning av revisionen. Detta motsvarade förhållandena då föreskrifterna ursprungligen gavs. Nu är en enklare och kortare reglering tillräcklig. Det väsentliga är att statsrevisionen får tillgång till alla handlingar, uppgifter och upplysningar i övrigt som är nödvändiga för att granska sådan verksamhet som delvis finansieras med statsmedel. Något undantag för understöd till personliga ändamål erfordras inte med en sådan bestämning, och något undantag för bidrag till utländska subjekt för internationella ändamål synes inte motiverat.

Slutligen har utredningen i en ny 4 § infört regler om rätt för statsrevisionen att avlägga besök hos myndigheter och statsunderstödda institutioner. Reglerna motsvarar 10 § i den nuvarande instruktionen.

Reservationer

1) vid punkten 1.5 av herr *Pettersson*, herr *Gadd* och fru *Hörnlund*

Enligt vår mening bör statsägda bolag arbeta under samma betingelser som andra bolag. Vi kan alltså inte dela uppfattningen, att frågan om riksdagens revisorers rätt att granska statsägda bolag bör göras till föremål för förnyad prövning. Detta innebär i sin tur att vi anser att sista meningen i sista stycket på s. 12 inte hade bort tas med i betänkandet.

2) vid punkterna 3.2 och 3.3 av fru *Hörnlund*

Antalet revisorer är för närvarande tolv, vartill kommer lika många suppleanter. Under ståndstiden utsåg varje stånd sex revisorer. Det totala antalet revisorer blev följaktligen 24. Vid representationsreformens genomförande bestämdes antalet revisorer till tolv, och detta antal har därefter varit oförändrat. Antalet suppleanter ökades år 1925 till tolv.

Antalet revisorer kan således sägas vara historiskt betingat. Av föreliggande betänkande framgår dock att revisorernas arbetsförhållanden med tiden har förändrats. Revisorerna tar inte längre personlig del i granskningen utan har mera fått karaktären av en styrelse. Denna ändring liksom avskaffandet av avdelningarna synes motivera att antalet revisorer minskas. Med hänsyn till det historiska samband som kan konstateras mellan riksdagens organisatoriska uppbyggnad och antalet revisorer talar för en sådan minskning också det förhållandet, att tvåkammerssystemet har avvecklats och ersatts av en enkammarriksdag med ett färre antal ledamöter. Revisorer och suppleanter utsågs nämligen förut till halva antalet av vardera kammaren. Härtill kommer att en styrelseförsamling på 24 personer förefaller väl stor, och det kan förutsättas att en mindre styrelse blir mer effektiv. Om antalet revisorer och suppleanter minskas är det inte heller nödvändigt att inrätta en särskild delegation för beredningsuppgifter, vilket enligt min uppfattning innebär att revisorernas inflytande och ansvar skulle komma att graderas, vilket knappast är att eftersträva.

Enligt min mening bör antalet revisorer vara sju med lika många suppleanter. Förslaget innebär att antalet revisorer och suppleanter skulle komma att stämma överens med antalet fullmäktige och suppleanter i riksbanken och i riksgäldskontoret. Ärendenas beredning bör åvila presidiet, och något särskilt beredningsorgan bör således inte inrättas.

*Bilaga 1***RIKSDAGENS REVISORER****Till talmanskonferensen**

På uppdrag av riksdagens revisorer verkställde organisationsdirektören hos statskontoret Birger Jensen under föregående år en översyn av revisorernas kansliorganisation. Resultatet av denna översyn redovisades i en den 1 september 1969 dagtecknad rapport. Inledningsvis framhöll Jensen därvid följande.

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.

När revisorerna sedermera i anslutning till Jensens rapport förelade riksdagen ett förslag till en viss omorganisation av kansliet (se BaU:s

utl. nr 49 år 1969), gick inte heller revisorerna in på frågan om revisorernas uppgift i konstitutionellt och principiellt avseende jämte därmed sammanhängande problem. Anledningen härtill var främst att den föreslagna omorganisationen ansågs vara så angelägen, att dess genomförande inte borde fördröjas genom att kopplas samman med spörsmål som för sin lösning krävde ett vidare perspektiv på revisionsverksamheten. Sedan inom den av 1967 års riksdag fastställda ramen beslut har fattats om en mera ändamålsenlig personalorganisation, synes tiden vara inne att ta upp till övervägande även den större frågan om revisorernas ställning som ett instrument för riksdagens grundlagsfästa kontrollmakt. Följande omständigheter aktualiserar enligt revisorernas åsikt ett sådant övervägande.

Efter de grundlagsändringar som slutligt beslöts vid fjolårets riksdag stadgas numera i 72 § riksdagsordningen att riksdagens revisorer skall granska »statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning». Som framgår av ordalydelsen är uppgiften till sitt sakliga innehåll ganska vidsträckt men samtidigt i administrativt och budgeträttsligt hänseende begränsad till »statsverket», d.v.s. den Kungl. Maj:t underställda delen av statsförvaltningen. Visserligen är denna del den ojämförligt största och visserligen har riksdagen i särskild ordning — genom instruktionen för revisorerna (RFS 1968: 3) och bestämmelser om revision av riksdagsförvaltningen (RFS 1968: 8) — uttryckligen slagit fast revisorernas rätt och skyldighet att granska även riksdagens egna organ, men inte desto mindre måste det anses vara lämpligt att revisorernas allmänna befogenheter framgår redan av grundlagsbestämmelserna i ämnet. Den term som används i instruktionen för att ange området för revisorernas kontrollerande verksamhet, nämligen »den statliga finansförvaltningen», är i så måtto klarare som den inbegriper alla statliga förvaltningsorgan oavsett deras konstitutionella karaktär. Å andra sidan kan synas tvivelaktigt om granskningens anknytning till just *finans*förvaltningen ger utrymme åt den mera allmänna förvaltningskontroll som riksdagsordningen uppenbarligen åsyftar. Det kan vidare sättas i fråga om till statens finansförvaltning kan hänföras även den statsunderstödd verksamheten, alltså sådan genom statsbidrag finansierad verksamhet som revisorerna enligt andra stadganden (se SFS 1949: 357) har rätt att granska. Av det sagda torde under alla förhållanden kunna dras den slutsatsen, att föremålet för den av revisorerna utövade kontrollen behöver bestämmas klarare och att i anslutning därtill en terminologisk översyn av de olika föreskrifter som reglerar denna kontroll behöver göras.

Allmän enighet torde råda om att revisorernas förvaltningskontroll, hur den sedan än bestäms till sina utgångspunkter, skall ha formen av stickprovsvis insatta undersökningar. På grund av statsverksamhetens allt snabbare expansion har emellertid frågan om de principer som skall ligga till grund för urvalet av granskningsprojekt alltmer kommit att aktu-

aliseras under senare tid. I samband med de speciella beslut om riksdagens revisorer som fattats av både 1967 och 1969 års riksdagar har starkt understrukits angelägenheten av att revisorerna i ökad omfattning tar upp större frågor av principiell och generell karaktär. En närmare precisering och konkretisering av vad som rätteligen bör förstås därmed torde vara nödvändig för att den av riksdagen önskade inriktningen av revisionsverksamheten skall kunna komma till stånd i full omfattning och för att den mera långsiktiga planläggning av verksamheten för vilken förutsättningar har skapats genom 1969 års riksdagsbeslut skall kunna få erforderlig stadga.

Betydelsen av en sådan konkretisering framstår desto klarare som rikskontrollverket till följd av pågående organisatoriska omvandling skall för framtiden koncentrera sig på förvaltningsrevisionella uppgifter av principiellt samma slag som de vilka av ålder har utmärkt riksdagens revisorer. Av naturliga skäl kan någon fullständig boskillnad mellan statens båda centrala revisionsorgan inte göras med mindre någotderas befogenheter inskränks. En undersökning av möjligheten att åtminstone i grova drag få till stånd någon form av arbetsfördelning på förevarande område under samtidigt beaktande av riksdagens revisorers karaktär av statlig överrevision måste likväl betecknas som angelägen. Även förhållandet till statskontoret är förtjänt av uppmärksamhet. En annan fråga av betydande intresse i sammanhanget gäller i vad mån riksdagens budgetberedande utskott vid sin prövning av Kungl. Maj:ts förslag bör utnyttja den administrativa sakkunskap som finns samlad i revisorernas kansli, t. ex. genom att föreslå riksdagen att ge revisorerna i uppdrag att låta verkställa olika utredningar. Denna fråga bör bedömas inte minst mot bakgrunden av de krav på fördjupning av utskottsgranskningen som övergången till programbudgetering inom statsförvaltningen kan komma att medföra.

När riksdagens revisorer tillkom som institution i samband med den stora författningsomdaningen åren 1809—1810, grundades verksamheten i allt väsentligt på ett rent personligt granskningsarbete från ledamöternas sida. Detta var möjligt så länge omslutningen på den statliga budgeten höll sig inom snäva gränser, så länge statsförvaltningen var av begränsat omfång och därmed lätt att överblicka, så länge myndigheternas inre organisation var jämförelsevis enkel, så länge kontrollen över förvaltningen i huvudsak tog sig uttryck i en mer eller mindre fullständig räkenskapsgranskning och så länge denna granskning omfattade ett avslutat budgetårs förvaltning. I samma mån som statsverksamheten förändrats har det emellertid blivit allt svårare att upprätthålla en sådan form för revisionsarbetet. I dagens läge, kännetecknat av en ständigt växande statlig utgiftsexpansion under samtidig övergång till alltmer komplicerade system för förvaltningsverksamheten, är det inte heller realistiskt att föreställa sig att revisorerna vid sidan av andra ansvarsfulla

och tidskrävande offentliga uppdrag skulle kunna fortlöpande följa utvecklingen på statsverksamhetens vidsträckta fält och själva underkasta förhållandena en kritisk belysning som underlag för mera djupgående revisionella undersökningar.

Som framgår senast av den av Jensen gjorda analysen har de genomgripande förändringar som inträtt i förutsättningarna för revisionsarbetet också lett till att revisorerna mera har fått ställningen av en styrelse för den hithörande verksamheten, med uppgift att fatta beslut på grundval av ett genom kansliets försorg framtaget och färdigutrett material. Parallellt med riksdagens fullmäktigeinstitutioner, dragen redan av 1967 års konstitutionsutskott, ligger här nära till hands. För att revisionsarbetet skall kunna organiseras på ett ändamålsenligt sätt, synes det angeläget att den förändrade karaktären av de insatser som görs av revisorerna själva närmare klarläggs med hänsyn till sina praktiska konsekvenser. Av intresse i sammanhanget är också i vad mån tvåkamarsystemets avveckling kan tänkas motivera en omprövning av riksdagsordningens bestämmelser om antalet revisorer.

Ett spörsmål som likaledes förtjänar uppmärksamhet gäller kansliets storlek och sammansättning. Av förut anförda skäl är det uppenbart att revisorerna, om de skall vara i stånd att göra verkningsfulla insatser, måste ha tillgång till ett med hänsyn till arbetsuppgifternas omfattning och beskaffenhet lämpligt uppbyggt kansli. Det beslut som 1969 års riksdag fattat i frågan har hittills bara delvis kunnat fullföljas, och någon erfarenhet av den nya personalorganisationen har därför ännu inte stått att vinna. Det är dock revisorernas bestämda uppfattning att nämnda beslut har skapat förutsättningar för en väsentlig effektivisering av kansliets arbete. Såsom har påpekats av Jensen i hans tidigare berörda rapport är det emellertid inte möjligt att mera slutgiltigt bedöma frågan om kansliets mest rationella utformning, förrän revisionsverksamhetens principiella karaktär och syfte har klarare fastställts. Det ter sig därför naturligt att hithörande spörsmål behandlas i ett sammanhang. Behovet av personal för fortlöpande bevakning av utvecklingen inom den statliga sektorn, för framtagning och förberedande analyser av lämpliga granskningsprojekt samt för verksamhetsplanering över huvud taget bör därvid ägnas speciellt intresse.

Mot bakgrunden av nu anförda omständigheter och synpunkter får revisorerna hemställa, att talmanskonferensen måtte låta utreda frågan om riksdagens revisorers uppgift i konstitutionellt och principiellt avseende jämte därmed sammanhängande spörsmål. Det torde få förutsättas att utredningsarbetet bedrivs med sådan skyndsamhet, att eventuella förslag till grundlagsändring kan läggas fram innan en ny riksdagsordning antas, vilket gör ett fortlöpande samråd med grundlagberedningen nödvändigt. Stockholm den 26 februari 1970.

*Bilaga 2***RIKSDAGENS REVISORER****Granskningsplan för år 1970***(med projekten fördelade efter förvaltningsområden)***A. Ärenden i vilka granskningspromemoria har upprättats**

1. Svenskt biografiskt lexikon (2:a avd.)
2. Personalfrågor hos styrelsen för teknisk utveckling (3:e avd.)
3. Försäljning av kasserad och övertalig materiel m. m. inom statsförvaltningen (2:a avd.)
4. Avskrivning av vissa lån hos styrelsen för teknisk utveckling (3:e avd.)
5. Förvaltningskostnader i statens utlåningsverksamhet (1:a avd.)
6. Arbetsbalansen på statens planverks planbyrå (3:e avd.)
7. Anskaffning av teknisk utrustning för gymnasier och fackskolor (2:a avd.)

B. Nya granskningsärenden*Flera departement berörande verksamhet*

1. Förluster på vissa statliga lånegarantier (1:a avd.)
2. Statens kostnader för skatteadministrationen (1:a avd.)
3. Det statliga remissförfarandet (1:a avd.)
4. Det statliga kommittéväsendet (1:a avd.)
5. Frånvarofrekvensen hos statsmyndigheterna (1:a avd.)
6. Kostnaderna för avgiftsuppbörden hos vissa statliga myndigheter (3:e avd.)
7. De statliga utbetalningarnas fördelning över budgetårets olika månader (3:e avd.)
8. Den statliga finansförvaltningens centrala organisation (1:a avd.)
9. Planfrågornas ställning i den departementala organisationen (3:e avd.)
10. Den statliga forskningsverksamheten (3:e avd.)

Kungl. hov- och slottsstaterna

11. Djurgårdsförvaltningen (2:a avd.)

Justitiedepartementet

12. Vissa organisatoriska förhållanden inom polisväsendet (1:a avd.)

Försvarsdepartementet

- 13. Försvarets centrala stabsorganisation (2:a avd.)
- 14. Inlejdning av bilar inom försvaret (2:a avd.)
- 15. Personalorganisationen vid försvarets materielverk (2:a avd.)
- 16. De frivilliga försvarsorganisationernas administrativa system (2:a avd.)
- 17. Varbergs fästning (2:a avd.)

Socialdepartementet

- 18. Den statliga vaccintillverkningen (1:a avd.)

Kommunikationsdepartementet

- 19. Järnvägsnedläggningarnas inverkan på statens järnvägars driftresultat (3:e avd.)
- 20. Statens järnvägars distriktsorganisation (3:e avd.)
- 21. Databokningen av biljetter hos statens järnvägar (3:e avd.)
- 22. Affärsverkens publikationsverksamhet (3:e avd.)
- 23. Trafiksäkerhetsarbete och trafikbeteende (3:e avd.)
- 24. Renhållning m. m. inom statens järnvägar (3:e avd.)

Utbildningsdepartementet

- 25. Institutet för rikskonserter (2:a avd.)
- 26. Viss genom statsmedel bekostad utställningsverksamhet (2:a avd.)
- 27. Utgallring av arkivalier hos statsförvaltningen (2:a avd.)
- 28. Statens heraldiska verksamhet (2:a avd.)
- 29. Skoladministrationens regionala organisation (2:a avd.)
- 30. Samordning av universitets- och högskoleaktiviteter i Örebro (2:a avd.)
- 31. Studiemedel till universitets- och högskolestuderande (2:a avd.)
- 32. Kostnader för Sveriges medlemskap i Unesco (2:a avd.)

Jordbruksdepartementet

- 33. Torrlägningsföretaget Ellingshems myr (3:e avd.)

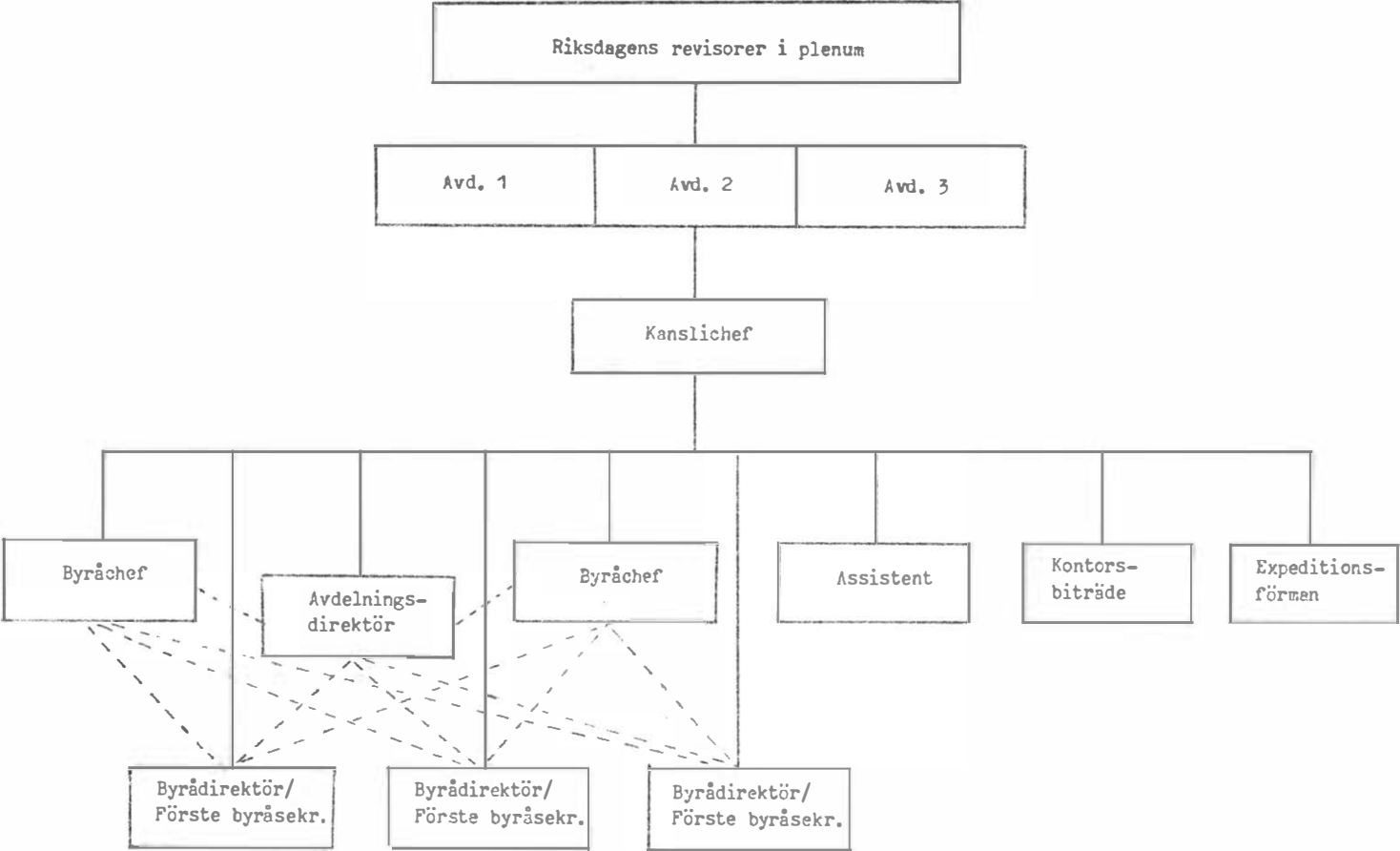
Inrikesdepartementet

- 34. Kontroll till förhindrande av missbruk av vissa bidrag till omskolning m. m. (1:a avd.)
- 35. Effekten av vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder (1:a avd.)

Civildepartementet

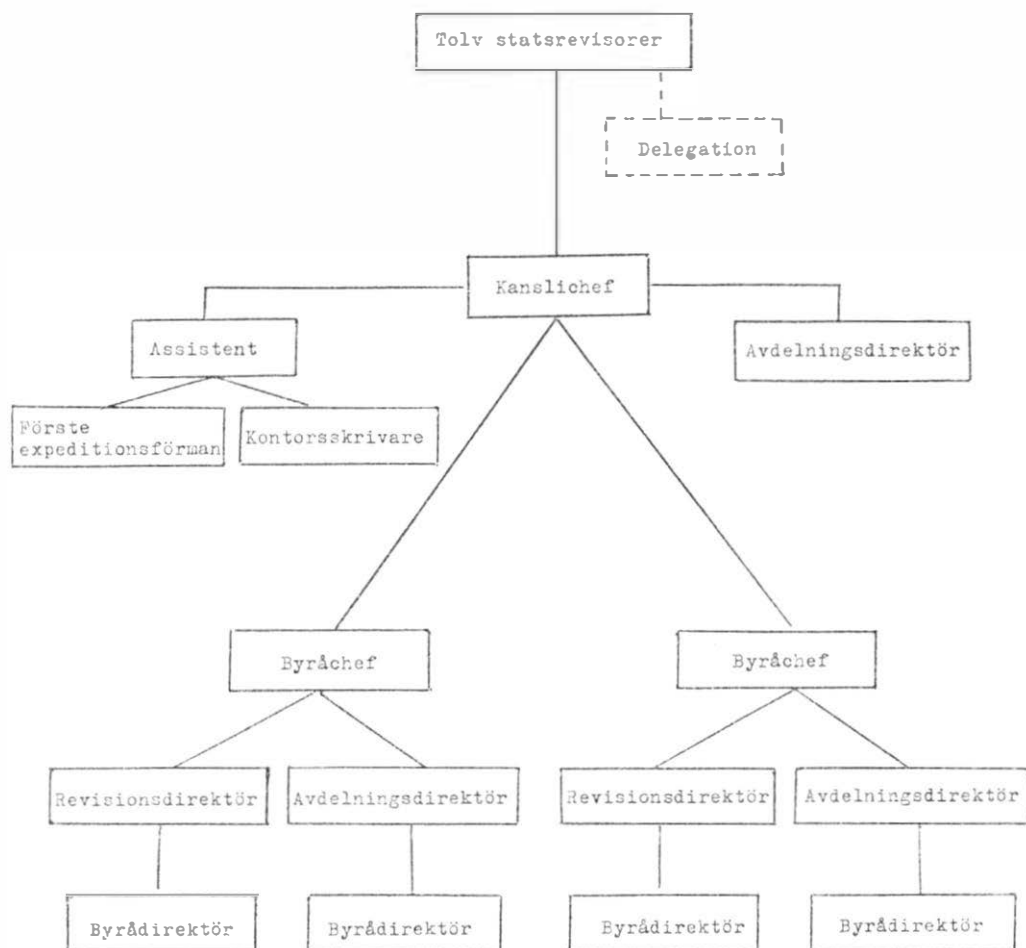
- 36. Kronofogdemyndigheten i Stockholm (1:a avd.)
- 37. ADB-redovisningen av mervärdeskatten (1:a avd.)

Gällande organisation för riksdagens revisorer



Bilaga 4

Föreslagen organisation för statsrevisionen



*Bilaga 5***Förslag till instruktion för statsrevisionen***Uppgifter***1 §**

Statsrevisionen har till uppgift att på riksdagens vägnar granska den statliga och statsunderstödda verksamheten.

Granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men kan även avse en bedömning av statliga insatser i allmänhet. Som en speciell granskningsuppgift ankommer på revisionen att vaka över att ändamålsenliga metoder för redovisning och kontroll tillämpas inom statsförvaltningen samt att de organ som har inrättats för att i särskild ordning granska och effektivisera denna förvaltning fullgör sina åligganden på ett lämpligt sätt.

2 §

Den av statsrevisionen bedrivna granskningen skall ha en sådan omfattning och inriktning, att underlag skapas för ett allmänt omdöme om tillståndet i viktigare avseenden inom den statliga och statsunderstödda verksamheten. Huvudintresset skall därvid knytas till verksamhetens resultat i stort. I enlighet härmed skall revisionen framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och förvaltningsekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner. Revisionen skall vara oförhindrad att pröva behovet och angelägenheten av olika statliga åtgärdanden.

3 §

Statsrevisionen skall påtala förhållanden som den finner otillfredsställande och se till att en god hushållning iakttas med statens medel. Den skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter till ökning av statens inkomster, till besparing i statens utgifter och till förbättring av det statliga förvaltningsarbetet. Syftet skall vara att främja en sådan utveckling, att staten av sina insatser på skilda områden får det utbyte som med hänsyn till både kostnader och allmänna samhällsintressen rimligen kan krävas.

Vid granskningen skall beaktas betydelsen av att viktigare sidor av den statliga och statsunderstödda verksamheten blir belysta, även om anledning till särskilda påpekanden inte är för handen.

Organisation

4 §

Ledningen av statsrevisionen ankommer på tolv statsrevisor, valda av riksdagen i den ordning som finns angiven i grundlag. Enligt samma bestämmelser utser riksdagen en revisor till ordförande, en revisor till förste vice ordförande och en revisor till andre vice ordförande samt suppleanter för envar av revisorerna.

Då både ordföranden och vice ordförandena har förfall, förs ordet av den statsrevisor som har bevistat de flesta riksdagarna eller, om flera har deltagit i lika många riksdagar, av den som är äldst till levnadsåren.

Statsrevisorerna kallas till sammanträde av kammarens talman så snart val av revisorer har förrättats. Därefter sammanträder de på tider som de själva bestämmer.

5 §

Uppkommer stadigvarande hinder för statsrevisor att fullgöra sitt uppdrag, skall han, med tillämpning i förekommande fall av bestämmelserna i 72 § tredje stycket riksdagsordningen, ersättas av suppleant. Beslut där- om fattas av revisorerna i plenum och skall avse återstående tid av uppdraget.

Är statsrevisor tillfälligt förhindrad att ta del i arbetet, skall suppleant utan särskilt beslut träda i hans ställe så länge hindret består.

Oavsett om statsrevisor är förhindrad att närvara eller ej, skall varje suppleant kallas till alla sammanträden med revisorerna.

6 §

Statsrevisor erhåller arvode med 8 400 kronor för år. Särskilt arvode utgår till revisionens ordförande med 3 000 kronor och till envar av de båda vice ordförandena med 2 000 kronor för år.

Suppleant erhåller arvode med 1 200 kronor för år. Suppleant som har ersatt statsrevisor för återstående tid av uppdraget erhåller dock revisors arvode i dennes ställe.

Arvodet utbetalas med en tolftedel varje kalendermånad.

Under resa och förrättning som statsrevisor eller suppleant företar för sitt uppdrag äger han uppbära traktamente och, i förekommande fall, resekostnadsersättning enligt reseklass A i allmänna resereglementet eller, då fråga är om utrikes resa, utlandsresereglementet. Som vederbörandes tjänsteställe skall därvid under tid då riksdagssession pågår räknas riksdagens lokaler i Stockholm och under annan tid vederbörandes bostad i hemorten, dock att för revisor eller suppleant som ej är ledamot av riksdagen bostaden alltid skall anses utgöra tjänstestället.

7 §

För vissa beredningsuppgifter finns inom statsrevisionen en särskild delegation. Revisionens ordförande är ordförande i delegationen, som i övrigt består av fyra av statsrevisorerna utsedda ledamöter.

8 §

För det löpande arbetet inom statsrevisionen finns anställda tjänstemän till det antal och i de befattningar som framgår av personalförteckning. I mån av behov och tillgång på medel kan revisionen därutöver anställa annan personal och anlita särskilda experter.

Innehavaren av den på personalförteckningen uppförda tjänsten som kanslichef har det närmaste ansvaret för att arbetet fullgörs enligt fastställda riktlinjer. Förordnande på tjänsten meddelas varje gång för en tid av högst tre år.

9 §

Om besvär över beslut av statsrevisionen föreskrivs i besvärstadgan för riksdagen och dess verk.

Revisionsarbetets bedrivande

10 §

Till grund för arbetet inom statsrevisionen skall ligga en granskningsplan, omfattande de ärenden som skall närmare undersökas. Granskningsplanen skall avse det framförvarande året men även ge perspektiv på verksamheten för något längre tid.

11 §

Oavsett granskningsplanen är statsrevisionen skyldig att verkställa de undersökningar som riksdagen särskilt begär.

12 §

Enligt vad därom är särskilt föreskrivet äger statsrevisionen dels införskaffa de handlingar, uppgifter och upplysningar, dels avlägga de besök och göra de resor som revisionen finner erforderliga för granskningsuppdragets fullgörande.

13 §

Statsrevisionen skall fatta beslut i varje ärende så snart granskningen därav är slutförd. Före beslutet skall dock, om detta inte av särskild an-

ledning är obehövt, yttrande inhämtas från den som har berörts av granskningen.

14 §

Statsrevisionen äger att hos riksdagen eller Kungl. Maj:t göra de framställningar som den finner befogade med anledning av vad som har uppmärksamrats vid granskningen.

15 §

Statsrevisionen skall före den 1 oktober varje år tillstålla riksdagens förvaltningsstyrelse en skrivelse med beräkning av anslagsbehovet för nästkommande budgetår.

16 §

Statsrevisionen skall årligen till riksdagen avlämna en redogörelse för sin verksamhet. Denna skall vara kammaren till handa vid första plenum efter riksdagens öppnande.

Ärendenas handläggning

17 §

På statsrevisorerna ankommer särskilt:

- a) att fastställa granskningsplan och besluta om granskning i särskild ordning av ärenden som inte är upptagna på planen;
- b) att besluta om remisser i granskningsärenden och om sådana framställningar till riksdagen eller Kungl. Maj:t som har befunnits påkallade med hänsyn till granskningens resultat;
- c) att besluta om särskilda föredragningar vid plenisammanträden samt om resor och besök;
- d) att besluta i anslags- och personalärenden samt i andra administrativa ärenden av större räckvidd och principiell betydelse.

Revisorerna kan överlämna åt tjänsteman att avgöra ärende i vilket de normalt skall fatta beslut.

18 §

Alla granskningsärenden och frågor som rör granskningsplanen skall beredas av den särskilda delegationen, innan statsrevisorerna fattar beslut i dem. Även andra ärenden kan hänskjutas till delegationens förberedande behandling, om revisorerna finner detta lämpligt.

19 §

Ärende avgörs efter föredragning i den ordning som statsrevisorerna bestämmer. Om skiljaktiga meningar uppstår och omröstning begärs, skall revisorerna avge sina röster till protokollet. Ordföranden har utslagsröst. Varje revisor som har tagit del i ärendes avgörande äger reservera sig mot fattat beslut.

20 §

På kanslichefen ankommer särskilt:

a) att förlöpande följa utvecklingen inom den statliga och statsunderstödda verksamheten och därvid ägna speciell uppmärksamhet åt sådana förhållanden som kan synas ge anledning till närmare undersökning;

b) att årligen upprätta förslag till granskningsplan;

c) att svara för att granskningsärendena blir utredda i vederbörlig ordning och att förslag till framställningar till riksdagen eller Kungl. Maj:t i slutförda granskningsärenden blir upprättade i förekommande fall;

d) att utarbeta förslag till statsrevisionens årliga verksamhetsberättelse;

e) att utarbeta förslag till statsrevisionens årliga anslagsframställning;

f) att se till att av statsrevisorerna fattade beslut blir vederbörligen verkställda.

21 §

I en av statsrevisorerna antagen arbetsordning skall meddelas de föreskrifter om ärendenas handläggning och om personalens åligganden som erfordras utöver denna instruktion.

22 §

Envar som tar del i arbetet inom statsrevisionen skall noggrant iakta vad rikets grundlagar, denna instruktion och övriga på arbetet tillämpliga föreskrifter innehåller. Särskilt gäller att han inte får yppa vad som enligt givna bestämmelser eller ingångna avtal eller för övrigt enligt sakens natur skall hållas hemligt.

*Bilaga 6***Förslag till Kungl. Maj:ts kungörelse angående skyldighet att tillhandahålla statsrevisionen vissa handlingar, uppgifter och upplysningar m. m.****1 §**

Statlig myndighet är skyldig att på begäran tillhandahålla statsrevisionen alla de handlingar, uppgifter och upplysningar som revisionen anser sig behöva för sin granskning. Om särskilda omständigheter föreligger och det inte enligt lag är uppenbart att viss handling eller uppgift måste lämnas ut, kan dock fråga om sådant tillhandahållande av myndigheten underställas Kungl. Maj:t för avgörande.

Statlig myndighet är vidare skyldig att till statsrevisionen avge remissyttrande över de iakttagelser som revisionen har gjort vid granskningen av visst ärende.

2 §

Statligt revisionsorgan är skyldigt att verkställa de undersökningar som statsrevisionen särskilt begär.

3 §

Den som har tagit emot statsmedel såsom bidrag till finansieringen av viss verksamhet är skyldig att tillhandahålla statsrevisionen de handlingar, uppgifter och upplysningar som revisionen anser sig behöva för granskning av verksamheten. Denna skyldighet gäller vare sig statsmedlen skall betalas tillbaka eller inte.

4 §

Statsrevisorerna och deras suppleanter samt tjänstemän vid statsrevisionen och av denna anlitade experter äger, enligt vad revisorerna närmare bestämmer, avlägga besök hos statlig myndighet samt hos institution och företag som har tagit emot statsbidrag.

