



Uppföljning av riksrevisionsreformen

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att ge finansutskottet tillfälle att yttra sig över riksdagsstyrelsens framställning 2009/10:RS4 Uppföljning av Riksrevisionsreformen.

Fyra motioner har väckts med anledning av framställningen (m, c, fp).

Det har nu gått sju år sedan riksrevisionsreformen. Med några års perspektiv på den nya ordningen och den nya myndigheten Riksrevisionen kan finansutskottet konstatera att mycket har fungerat bra och enligt intentionerna med reformen. Samtidigt finns det ett antal områden där förbättringar bör ske. Finansutskottet är i allt väsentligt positivt till det förslag som har utarbetats av Riksrevisionsutredningen och som riksdagsstyrelsen ställer sig bakom. Dock har finansutskottet synpunkter på några delar av styrelsens förslag.

För att ge goda förutsättningar för tydliga och fullödiga svarsskrivelser från regeringens sida med anledning av granskningarna bör enligt finansutskottet tidsgränsen för skrivelserna förlängas något.

Finansutskottet delar riksdagsstyrelsens uppfattning att effektivitetsrevisionen i större utsträckning bör riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Finansutskottet vill framhålla att förtydligandet i revisionslagens inriktningsparagraf (4 §) bör ses som en betoning av effektivitetsrevisionens bredd snarare än att den skulle utgöra en insnävning av densamma.

Finansutskottet ställer sig tveksamt till riksdagsstyrelsens förslag om att överväga en sammanslagning av den årliga rapporten och Riksrevisionens uppföljningsrapport. När det gäller styrelsens förslag om att tidigarelägga den årliga rapporten bör hänsyn tas till att iakttagelserna från den årliga revisionen ska kunna komma med.

Slutligen har finansutskottet vissa smärre synpunkter på riksdagsstyrelsens förslag om redovisningen av de administrativa kostnaderna i Riksrevisionens internationella verksamhet och på hanteringen av årsredovisningen för staten.

Motionerna avstyrks i de delar som finansutskottet behandlar. Finansutskottet berör samtliga motionsyrkanden utom frågan om inrättande av ett revisionsutskott i riksdagen.

Utskottets överväganden

Riksrevisionsutredningen och riksdagsstyrelsens framställning

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp den reformering av den statliga revisionen som genomfördes 2003. Riksdagsstyrelsen mottog Riksrevisionsutredningens delbetänkande 2008/09:URF1 Uppföljning av Riksrevisionsreformen och slutbetänkande 2008/09:URF3 Uppföljning av Riksrevisionsreformen II i november 2008 respektive maj 2009. Styrelsen har remissbehandlat betänkandena. Remissvaren och remissammanställningar finns tillgängliga hos riksdagsförvaltningen (dnr 039-2659-2008/09 och 019-771-2008/09).

Riksdagsstyrelsen ställer sig i framställningen bakom förslagen i Riksrevisionsutredningens båda betänkanden. Ställningstagandet innebär att styrelsen också ställer sig bakom utredningens motiveringar till lagändringar och bedömningar i övrigt. Fyra enskilda motioner (m, c, fp) har väckts med anledning av framställningen.

Av utredningens förslag följer att arbetsinsatsen för ledamöterna i Riksrevisionens parlamentariska råd (se nedan) kan förväntas bli mindre omfattande än för ledamöterna av Riksrevisionens nuvarande styrelse. Riksdagsstyrelsen föreslår därför en komplettering till utredningens förslag om arvode till ledamöterna i Riksrevisionens parlamentariska råd, som innebär ändringar i arvodeslagen (1989:185).

Vidare föreslår riksdagsstyrelsen några smärre lagtekniska justeringar. Det gäller bl.a. utredningens förslag om att det i 37 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska anges att årsredovisningen för staten ska innehålla statsbudgetens slutliga utfall. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och utfallet. Eftersom det är det slutliga utfallet som redovisas bör den nuvarande hänvisningen till det preliminära utfallet utgå. Vidare görs en lagteknisk justering mot bakgrund av utredningens förslag i slutbetänkandet att revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten ska lämnas till finansutskottet och inte till riksdagen. Justeringen innebär att tilläggsbestämmelse 3.8.5 i riksdagsordningen ändras jämfört med utredningens förslag.

Riksdagsstyrelsen föreslår att samtliga förslag ska träda i kraft den 1 januari 2011.

Övergripande om förslaget

Framställningen

Utredningens förslag i betänkande 2008/09:URF1, som riksdagsstyrelsen ställer sig bakom, innehåller följande huvudpunkter:

- En entydig besluts- och hanteringsordning bör skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens. Därför bör riksdagen och utskotten ges huvudansvaret för att ta ställning till dessa granskningar.
- Riksrevisionen, som är en myndighet under riksdagen, bör lämna sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande.
- Regeringen ska senast inom tre månader redogöra för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport. Redogörelsen ska lämnas i en särskild skrivelse för varje effektivitetsgranskning.
- Styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas i sin nuvarande form och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift blir att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen.
- Den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas riksrevisor med administrativt ansvar. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

Utredningens förslag i betänkande 2008/09:URF3 innehåller följande huvudpunkter:

- Effektivitetsrevisionens inriktning förtydligas i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. Effektivitetsrevisionens huvudinriktning ska vara granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Riksrevisionen bör även kunna lämna förslag om alternativa åtgärder för att uppnå målen för den granskade verksamheten, t.ex. omprioriteringar, förenklingar eller omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter.
- Utredningen lägger inga förslag till förändringar när det gäller den årliga revisionen utan anser att myndigheterna även i framtiden bör betala för sin revision.

- Den nuvarande ordningen med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bör behållas, men kraven på samordning med det svenska utvecklingssamarbetet i övrigt och särredovisning av de administrativa kostnaderna bör skärpas. Bedömningen av om utvecklingssamarbetets inriktning är i linje med svenska prioriteringar bör göras av Riksrevisionen efter samråd med Sida.
- Erfarenheterna av det vetenskapliga rådets verksamhet är i huvudsak positiva. Rådets verksamhet bör dock regelbundet följas upp, och resultatet av dess diskussioner och verksamhet bör bli mer lättillgängligt och spridas på ett systematiskt sätt.
- Riksrevisionens årliga rapport fyller en viktig funktion genom att den översiktligt redovisar de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Det vore mer ändamålsenligt om den årliga rapporten fortsättningsvis lades fram i mars eller april.
- Årsredovisning för staten bör lämnas till riksdagen senast den 15 april, och Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen bör lämnas direkt till finansutskottet i stället för till riksdagen.

Motionerna

I motion 2009/10:K5 framhåller Anne-Marie Pålsson m.fl. (m, c) att Riksrevisionens uppdrag inte bör snävas in utan att den nuvarande formuleringen i 4 § revisionslagen om Riksrevisionens mandat bör behållas. Motionärerna anser inte att effektivitetsgranskningen ska begränsas till att huvudsakligen gälla de ekonomiska aspekterna med ett tillbakasettande av granskningen av regelefterlevnad. Om det i Riksrevisionens uppdrag inte ska ligga att granska regelefterlevnad, vilket organ ska då utföra denna granskning, frågar sig motionärerna.

Anne-Marie Pålsson m.fl. (m, c) föreslår i motion 2009/10:K6 att det inrättas ett särskilt revisionsutskott enligt den modell som majoriteten av EU:s medlemsländer valt. Att fackutskotten ska sköta hanteringen av de granskningsrapporter som Riksrevisionen lämnat, vittnar enligt motionärerna om en allvarlig okunnighet om vad revision innebär. Bara för att fackutskotten är något av experter på den politik som ligger inom deras ansvarsområde finns det inga garantier för att de har kompetens att bedöma revisionsfrågor. Ett revisionsutskott skulle enligt motionärerna skapa kontinuitet i kontrollfunktionen och ge förutsättningar för utskottets ledamöter och kansli att bygga upp den kompetens och erfarenhet som behövs för att granskningsarbetet ska fungera effektivt.

I motion 2009/10:K7 av Eva Flyborg (fp) föreslår motionären dels att Riksrevisionens uppdrag inte bör snävas in utan att den nuvarande formuleringen i 4 § revisionslagen bör behållas, dels att det bör inrättas ett särskilt revisionsutskott i riksdagen. Motionären anser att förslaget bör återremitteras till riksdagsstyrelsen i syfte att utveckla diskussionen i ovanstående frågor.

I motion 2009/10:K8 av Lennart Hedquist (m) framhålls att det vore fel att ge Riksrevisionen, så som föreslås i 4 § revisionslagen, en uttalad uppgift att föreslå alternativa insatser för att uppnå målen för den granskade verksamheten. En sådan uppgift ligger utanför vad som normalt bör åvila revisionen och strider mot den inarbetade ordningen. Det finns en risk för att revisorernas roll i den politiska processen ändras och att de kommer att uppfattas som aktörer i den politiska debatten, skriver motionären.

Finansutskottets övergripande ställningstagande

Det har nu gått sju år sedan riksrevisionsreformen. Med några års perspektiv på den nya ordningen och den nya myndigheten Riksrevisionen kan finansutskottet konstatera att mycket har fungerat bra och enligt intentionerna med reformen. Samtidigt finns det ett antal områden där förbättringar bör ske. Finansutskottet är i allt väsentligt positivt till det förslag som utarbetats av Riksrevisionsutredningen och som riksdagsstyrelsen ställer sig bakom. Finansutskottet välkomnar den enklare och tydligare beslutsordning som skapas genom styrelsens avskaffande och riksdagens och utskottens ökade ansvar för att ta ställning till effektivitetsgranskningarna. Att låta granskningarna gå direkt till riksdagen utan att ta omvägen via styrelsen kommer enligt finansutskottets uppfattning att effektivisera arbetsprocessen i riksdagen. Finansutskottet är också positivt till den organisatoriska förändring som innebär att en av riksrevisorerna får ett utökat administrativt ansvar. Denna förändring skapar förutsättningar för en enklare och effektivare organisation genom att tydliggöra beslutsfattande och ansvarstagande. Finansutskottet välkomnar vidare förtydligandet av effektivitetsrevisionens inriktning mot mer s.k. traditionell effektivitetsrevision. Motionerna avstyrks i de delar som finansutskottet behandlar. Finansutskottet berör inte frågan om inrättande av ett revisionsutskott i riksdagen.

Finansutskottet behandlar nedan mer ingående ett antal frågor som rör främst hanteringen av granskningsrapporterna, inklusive den årliga rapporten, och inriktningen av effektivitetsrevisionen.

Hanteringen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar

Framställningen

Riksdagsstyrelsens förslag innebär att riksrevisorerna ska lämna sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen. Kammarkansliet svarar för att lämna dem vidare till regeringen för yttrande, och berört utskott underrättas om att granskningsrapporten inkommit. Regeringen ska därefter inom tre månader redovisa till riksdagen, i en skrivelse för varje granskningsrapport, vilka åtgärder regeringen och myndigheterna vidtagit eller planerar att vidta med anledning av granskningen. Därefter tar riksdagen ställning

till om de åtgärder som regeringen redovisat är tillräckliga. Utskottet har möjlighet att kalla till sig den ansvariga riksrevisorn för att redogöra för granskningen och för att svara på frågor. Vidare bör företrädare för regeringen och berörda myndigheter kunna kallas till utskottet för att ge sin syn på granskningen. Dessa utfrågningar kan genomföras antingen när granskningsrapporten publiceras eller efter det att regeringen lämnat sin redogörelse till riksdagen.

Regeringen bör en gång per år, i Årsredovisning för staten, återkomma till riksdagen med en summering och redovisa om och hur de åtgärder som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen har genomförts. Om möjligt bör även en bedömning göras av resultatet av regeringens åtgärder. Utredningen påpekar att om regeringen i en skrivelse efter tre månader uppgett att man inte avser att vidta några åtgärder med anledning av en granskningsrapport behöver regeringen inte heller återkomma i Årsredovisning för staten med någon redovisning av vilka åtgärder som vidtagits. Ärendet är i detta fall avslutat i och med att skrivelsen med anledning av granskningsrapporten har lämnats till riksdagen.

Finansutskottets ställningstagande

Beträffande riksdagsstyrelsens förslag att alla granskningsrapporter ska besvaras med en skrivelse från regeringen inom tre månader säger Finansdepartementet i sitt remissvar (vilket också citeras i framställningen):

Riksdagen har således att räkna med ett inte oväsentligt antal mycket kortfattade skrivelser i vilka regeringen endast anger att den inte, eller i vart fall inte för tillfället, avser att vidta någon åtgärd med anledning av rapporten.

Finansutskottet vill här framhålla vikten av att regeringens återrapportering med anledning av en granskning inte blir en slentrianmässig procedur som är tom på innehåll. Det är av stor betydelse att regeringen är tydlig och utförlig i sina skrivelser med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om regeringen anger att en granskningsrapport är slutbehandlad så bör det klart framgå på vilka grunder detta görs. I den mån regeringen hänvisar till pågående eller kommande arbeten så bör i möjligaste mån en tidsram anges. Tydlighet från regeringens sida i hur man ser på ett visst granskningsärende är av stor betydelse för utskottens och riksdagens ställningstagande i enskilda granskningsärenden. Vad finansutskottet framhållit ovan gäller även för regeringens årliga summering av åtgärder med anledning av granskningarna i årsredovisningen för staten. För att inte fackutskottsprincipen ska frångås är det viktigt att finansutskottet bereder andra utskott möjlighet att yttra sig över Årsredovisning för staten. Så sker redan i dag, men övriga utskott har hittills utnyttjat denna möjlighet i mycket begränsad omfattning.

För att ge goda förutsättningar för tydliga och fullödiga svarsskrivelser från regeringens sida med anledning av granskningarna bör enligt finansutskottet tidsgränsen för skrivelserna förlängas från tre till fyra månader.

Vidare anser finansutskottet att man bör överväga, i syfte att försäkra att granskningar som lämnas under sommaren ges tillräcklig beredningstid, att exkludera en eller två semestermånader (juli och augusti) när sista svarsdatum för regeringen räknas fram.

Beredning och beslut om Riksrevisionens anslag

Framställningen

Som en följd av förslaget att avskaffa Riksrevisionens styrelse bör enligt framställningen även beslut om myndighetens anslagsframställning fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar. Utredningen konstaterar att Riksrevisionens anslag på statsbudgeten bereds i flera olika steg. De justeringar som eventuellt skett under processen är av teknisk karaktär. Den reella prövningen kan antas ske först i finansutskottet och i riksdagen i samband med att besluten fattas om anslagen. Å andra sidan är det knappast realistiskt att i detta sena skede av budgetprocessen, då ramar fastställts för utgiftsområdena, kunna göra en omprövning av anslagets storlek, i varje fall inte en sådan som skulle kunna leda till en höjning av anslaget. Detta skulle kunna ge upphov till icke önskade återverkningar på andra anslag inom utgiftsområdet. Däremot kan uttalanden göras av mer övergripande karaktär och som kan vara vägledande för den förväntade långsiktiga utvecklingen. Ordningen med att riksdagsförvaltningen ska yttra sig över styrelsens anslagsförslag är en kvarleva från tiden med Riksdagens revisorer. De hade av naturliga skäl en ganska begränsad ekonomiadministrativ kapacitet, och en teknisk granskning av förslaget från riksdagsförvaltningens sida kunde ses som en förstärkning av den kapaciteten. Med den kapacitet och kompetens som Riksrevisionen nu har byggt upp på det ekonomiadministrativa området torde behovet av en teknisk granskning från riksdagsförvaltningens sida vara betydligt mindre, enligt utredningen. Ett visst samarbete dem emellan är ofrånkomligt eftersom det finns ett behov att samordna anslagen inom riksdagsområdet. Detta kan sannolikt hanteras informellt utan en formell reglering. Kravet på ett yttrande från riksdagsförvaltningen skulle därmed kunna slopas.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet har inga invändningar mot riksdagsstyrelsens förslag i de delar som rör beredningen och besluten om Riksrevisionens anslag. Finansutskottet ställer sig således bakom dels att beslut om anslagsframställningen fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar, dels att kravet på yttrande från riksdagsförvaltningen slopas.

Effektivitetsrevisionens inriktning

Framställningen

Riksdagsstyrelsen anser att revisionslagens inriktningsparagraf (4 §) i och för sig är väl formulerad i sin nuvarande lydelse, men mot bakgrund av de iakttagelser, bedömningar och slutsatser som utredningen redovisat bör ett förtydligande om effektivitetsrevisionens inriktning göras i lagen.

Effektivitetsrevisionens huvudinriktning ska, enligt riksdagsstyrelsen, vara granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Med hushållning avses i vilken utsträckning åtgärder har vidtagits för att hålla nere kostnaderna i den granskade verksamheten, och med resursutnyttjande avses förhållandet mellan nedlagda resurser och uppnådda resultat. Med måluppfyllelse avses förhållandet mellan avsedda och uppnådda resultat.

Riksrevisionen bör även kunna lämna förslag om alternativa åtgärder för att uppnå målen för den granskade verksamheten, t.ex. omprioriteringar, förenklingar eller omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter.

Utredningen konstaterar att kartläggningar och analyser visar att Riksrevisionens effektivitetsrevision har varit av mycket skiftande karaktär. Granskningar inriktade på regelefterlevnad förefaller ha utgjort en stor andel. Betoningen av kriteriet om ansvarsutkrävande har medfört en fokusering på granskning av regelefterlevnad och styrning, vilket lett till en smalare inriktning. Den s.k. traditionella effektivitetsrevisionen – som manifesteras i granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta – har samtidigt förekommit i begränsad omfattning i Riksrevisionens granskningsverksamhet.

För att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten bör effektivitetsrevisionen, enligt riksdagsstyrelsen, i större utsträckning riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Utifrån en analys av väsentlighet och risk bör större uppmärksamhet ägnas åt granskning av områden som ur ett principiellt eller kvantitativt perspektiv har stor betydelse i statsbudgeten. Under en mandatperiod bör de mest väsentliga delarna av varje utskottsområde föranleda granskningsinsatser. Riksdagsstyrelsen anser vidare att effektivitetsrevisionen i ökad utsträckning bör underlätta det förändringsarbete för bättre hushållning och resursutnyttjande samt ökad effektivitet som granskningsresultaten ger anledning till.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet delar riksdagsstyrelsens uppfattning att effektivitetsrevisionen, för att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten, i större utsträckning bör riktas mot breda granskningar i väsentliga samhällsfrågor. Riksdagsstyrelsen anser att utifrån en analys av väsentlighet och risk bör större uppmärksamhet ägnas åt granskningar som ur ett principiellt eller

kvantitativt perspektiv har stor betydelse i statsbudgeten. Detta är enligt finansutskottet rimligt mot bakgrund av att bedömningen ska utgå från en analys av "väsentlighet och risk". En sådan analys torde förhindra att exempelvis transfereringar som i statsbudgettermer är omfattande men i andra avseenden är okomplicerade blir överrepresenterade i granskningen.

Till skillnad från vad som framförs i motionerna K5 av Ann-Marie Pålsson m.fl. (m, c) och K7 av Eva Flyborg (fp) anser inte finansutskottet att förtydligandet i revisionslagens inriktningsparagraf (4 §) innebär en insnävring. Snarare bör förtydligandet ses som en betoning av att effektivitetsrevisionen *inte* bör snävas in mot granskning av regelefterlevnad, på det sätt som utredningens kartläggning visar hittills har varit fallet i stor utsträckning.

Att det handlar om en bred form av granskning blir enligt finansutskottet tydligt om man närmare studerar de internationella riktlinjer som ligger till grund för utredningens definition av effektivitetsrevision. Enligt Intosai¹ handlar effektivitetsrevision om att granska de tre E:na: *Economy* (hushållning), *Efficiency* (resursutnyttjande) och *Effectiveness* (måluppfyllelse/samhällsnytta). De båda första begreppen, *economy* och *efficiency*, handlar om resursanvändning. Syftet med granskningar av *economy* är att pröva om kostnaderna är så låga som möjligt eller om de kan sänkas utan att detta drabbar verksamhetens omfattning och kvalitet. Frågor om *economy* kan avse enskilda myndigheters verksamheter och program men kan också omfatta åtaganden som sträcker sig över flera departementsområden. Exempel på sådana granskningar kan gälla anskaffningsfrågor och underhåll samt kostnader för lokaler och transporter. I fråga om *efficiency* är syftet inte i första hand att sänka kostnaderna utan att se om det går att få ut mer av verksamheten eller att få ett bättre resultat för pengarna. Vanligen handlar det exempelvis om att undersöka om det går att få en verksamhet snabbare utförd eller av bättre kvalitet. Det kan också handla om huruvida det går att få ut mer effekter med mindre resurskrävande insatser eller arbetssätt. Såväl övergripande som myndighetsinterna frågor kan omfattas av denna typ av granskningar.

Begreppet *effectiveness* (måluppfyllelse/samhällsnytta) tar, till skillnad från begreppen *economy* (hushållning) och *efficiency* (resursutnyttjande), inte sikte på resursåtgången. Med *effectiveness* avses förhållanden mellan mål, medel och effekter. Inom ramen för *effectiveness* är det möjligt att genomföra flera olika typer av granskningar. Det går exempelvis att granska hur en statlig reform har förberetts, vilka avsedda och icke avsedda effekter den haft, om insatsen står i konflikt med eller överlappar andra reformer och verksamheter, eller om ett visst statligt åtagande framstår som det mest ändamålsenliga i ett längre perspektiv. Man kan också undersöka i vilken mån förutsättningarna för de ursprungliga motiven för en verksamhet fortfarande har bärkraft eller om de förlorat sin

¹ De statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorganisation International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai) har sammanställt generella normer och riktlinjer för statlig revision: Implementation Guidelines for Performance Auditing.

aktualitet. För att man ska kunna värdera resultatet av en verksamhet krävs utöver kunskap om den granskade verksamheten även uppgifter om hur andra intressenter i samhället påverkas. Särskilt viktigt kan detta vara om en verksamhet har oönskade effekter på andra delar av samhället, exempelvis leder till miljöförstöring. Att granska effectiveness handlar inte sällan om att uppskatta eller värdera den samhällsekonomiska nyttan, dvs. summan av de samhällsekonomiska "intäkterna" från och "kostnaderna" för en verksamhet. Samtidigt är det inte alltid möjligt att beskriva sådana intäkter och kostnader i kronor och ören.

Begreppet effectiveness, som av utredningen översätts med måluppfyllelse/samhällsnytta, är således omfattande. Finansutskottet har noterat att JO i sitt remissvar till Riksrevisionsutredningens slutbetänkande påpekat att begreppet "samhällsnytta" är oklart (det definieras inte av utredningen) och att detta förtar mycket av den precisering som de övriga tre kriterierna innebär. Finansutskottet anser att en strävan efter alltför exakta begrepp kan försvåra för revisionen att anlägga olika och som var för sig angelägna perspektiv och att beakta de komplexa samspel som råder och som måste beaktas för att rätt förstå och bedöma den mångfasetterade statliga verksamheten. Utredningen har valt att använda båda begreppen måluppfyllelse och samhällsnytta för att ge begreppets (effectiveness) vidd en rimlig innebörd i svensk översättning. Begreppet samhällsnytta kan i det här sammanhanget förstås som samhällsekonomisk nytta eller summan av samhällsekonomiska intäkter och kostnader.

Finansutskottet har vidare inga invändningar mot riksdagsstyrelsens förslag om att Riksrevisionen även bör kunna lämna förslag om alternativa åtgärder – t.ex. omprioriteringar, förenklingar eller omfördelning av resurser – för att uppnå målen för den granskade verksamheten. Förslaget tillbakavisas i motion K8 av Lennart Hedquist (m) bl.a. mot bakgrund av att det skulle strida mot den inarbetade ordningen. Här vill finansutskottet påpeka att Riksrevisionen redan i dag lämnar rekommendationer av detta slag i samband med granskningar.

Redovisningen av de administrativa kostnaderna i Riksrevisionens internationella verksamhet

Framställningen

Riksdagsstyrelsen anser att den nuvarande ordningen med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bör behållas men att särredovisningen av de administrativa kostnaderna bör skärpas. Kravet på överskådlighet och tydlighet är enligt riksdagsstyrelsen inte uppfyllt med den nuvarande ordningen, och separationen mellan sakanslag och förvaltningsanslag upprätthålls inte på det sätt som bör ske. Riksdagsstyrelsen anser därför att förvaltningsutgifterna bör särredovisas under det aktuella anslaget, och riksdagsstyrelsen bör i anslagsdirektivet fastställa en

högsta nivå för dessa utgifter inom ramen för anslaget. Vid riksdagens årliga beredning av anslaget för Riksrevisionens internationella utvecklings-samarbete bör utrikesutskottet, som har beredningsansvaret, ange en högsta nivå för de administrativa kostnaderna. Denna nivå bör sedan återges i anslagsdirektivet för Riksrevisionen.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet håller med riksdagsstyrelsen såtillvida att redovisningen av de administrativa kostnaderna bör skärpas. Dock anser finansutskottet att i stället för att man i anslagsdirektivet anger en högsta nivå för de administrativa kostnaderna snarare bör göra ett förtydligande om att Riksrevisionen får förutsättas ge utrikesutskottet ett utvecklat underlag. Underlaget skulle i så fall innehålla en särredovisning av de administrativa kostnaderna för tidigare år och en bedömning av vad som kan vara rimligt kommande år, som utrikesutskottet kan använda i sin årliga beredning. Att, som riksdagsstyrelsen föreslår, utrikesutskottet skulle ange en högsta nivå för de administrativa kostnaderna skulle innebära en beredning på en väldigt detaljerad nivå, samtidigt som Riksrevisionens internationella verksamhet utgör en relativt sett liten andel av den totala biståndsbudgeten. Dessutom anser finansutskottet att förslaget om en taknivå för de administrativa kostnaderna riskerar att leda till felaktiga incitament för Riksrevisionen.

Riksrevisorernas årliga rapport och uppföljningsrapporten

Framställningen

Riksdagsstyrelsen anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt redovisar de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Riksdagsstyrelsen föreslår, mot bakgrund av förslaget till en ny rapporteringsordning, att den årliga rapporten ska lämnas endast till riksdagen. Riksdagsstyrelsen anser att de viktigaste iakttagelserna under ett år bör ses och analyseras i ett effektivitetsperspektiv där besparingar, kostnadseffektivitet och samhällsnytta räknas in. En redovisning i den årliga rapporten av vilka effektivitetsvinster som uppnåtts till följd av revisionens iakttagelser vore en väsentlig tillgång för att bl.a. konkretisera syftet med revisionens granskningar och stärka förtroendet för revisionen. Vidare anser riksdagsstyrelsen att det vore önskvärt med en nära och tydlig koppling mellan granskningsplanen och den årliga rapporten så att det klart framgår vad den årliga rapporten svarar mot. Enligt riksdagsstyrelsen vore det mer ändamålsenligt om den årliga rapporten fortsättningsvis lades fram i mars eller april.

Riksrevisionen lämnar alltsedan 2007 en s.k. uppföljningsrapport till finansutskottet. I rapporten redovisas regeringens och riksdagens behandling av granskningarna, en fördjupad uppföljning av utvalda granskningar och behandlingen av den årliga revisionens invändningar i revisionsberättelser. Syftet är att belysa vad som hänt med anledning av granskningsrapporterna och invändningarna. Rapporten, som formellt inte är ett riksdagsärende, utgör ett underlag i finansutskottets beredning av Riksrevisionens årsredovisning. Riksdagsstyrelsen anser att en sammanläggning av den årliga rapporten med Riksrevisionens uppföljningsrapport bör övervägas. Detta skulle förtydliga Riksrevisionens årliga rapportering och möjliggöra en samtidig behandling av kort- och långsiktiga analyser av revisionens iakttagelser och resultat.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet har inget att invända mot att den årliga rapporten lämnas endast till riksdagen. Vidare anser finansutskottet att en tydligare koppling mellan den årliga rapporten och granskningsplanen vore välkommen.

Finansutskottet ställer sig dock tveksamt till riksdagsstyrelsens förslag om att överväga en sammanslagning av den årliga rapporten och Riksrevisionens uppföljningsrapport. De två rapporterna har, åtminstone hittills, haft helt olika syften. Den årliga rapporten ska översiktligt redovisa de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Uppföljningsrapporten är å andra sidan tänkt att ge riksdagen underlag för att bedöma Riksrevisionens *resultat*, dvs. om granskningen har bidragit till en bättre statlig verksamhet. Rapporten har tagits fram som ett svar på finansutskottets önskemål om att utveckla underlaget i samband med beredningen av Riksrevisionens årsredovisning.

Samtidigt skriver riksdagsstyrelsen om den årliga rapportens innehåll:

En redovisning i den årliga rapporten av vilka effektivitetsvinster som uppnåtts till följd av revisionens iakttagelser vore en väsentlig tillgång för att bl.a. konkretisera syftet med revisionens granskningar och stärka förtroendet för revisionen.

Givet att den årliga rapportens innehåll utvecklas till att även omfatta effektivitetsvinster till följd av revisionens iakttagelser skulle det syfte som ligger till grund för uppföljningsrapporten möjligen kunna tillgodoses genom den årliga rapporten. Att då dessutom ha en uppföljningsrapport skulle i det perspektivet framstå som överflödigt. Redogörelsen för effektivitetsvinster skulle dock inte kunna begränsas till det senaste årets granskningar, eftersom erfarenheter från de hittills publicerade uppföljningsrapporterna visar att mer påtagliga effekter av granskningarna (inte bara vidtagna eller planerade åtgärder) kan spåras först efter flera år.

Riksdagsstyrelsen anser också att det vore mer ändamålsenligt om Riksrevisionens årliga rapport fortsättningsvis lades fram i mars eller april i stället för i juni som i dag. Finansutskottet har noterat att Riksrevisionen i sitt remissvar på slutbetänkandet angett att det främsta skälet till att den

årliga rapporten publiceras under den senare delen av våren är att de ska hinna få med resultaten från den årliga revisionen föregående år. Också Finansdepartementet uppger i sitt remissvar att om en årlig rapport överlämnas till riksdagen i mars eller april är det inte möjligt för Riksrevisionen att fullt ut beakta resultatet av granskningen av myndigheternas årsredovisningar. Beträffande tidpunkten för publicering vill finansutskottet framhålla att regeringen i Årsredovisning för staten, som läggs fram i mitten av april, redovisar vilka myndigheter som fått en invändning i den årliga revisionen. Därmed bör det också vara möjligt för Riksrevisionen att i en årlig rapport, som läggs fram i april, om än inte i mars, kommentera resultaten från den årliga revisionen.

Hanteringen av Årsredovisning för staten

Framställningen

Årsredovisning för staten bör lämnas till riksdagen senast den 15 april, och Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen bör lämnas direkt till finansutskottet i stället för till riksdagen. Av detta följer att möjligheten att väcka motioner med anledning av revisionsberättelsen bortfaller. Den möjligheten har aldrig utnyttjats. Innebörden av förslaget är att hanteringsprocessen kan förkortas och att debatt och beslut med anledning av Årsredovisning för staten med största sannolikhet alltid kommer att hinna med under riksdagens vårsession.

Finansutskottets ställningstagande

Finansutskottet har inget att invända mot förslaget att revisionsberättelsen över Årsredovisning för staten lämnas direkt till finansutskottet i det avseendet att detta innebär en tydligare och enklare hanteringsprocess. Att motionsrätten avskaffas på revisionsberättelsen kan också tyckas oproblematiskt mot bakgrund av att möjligheten aldrig utnyttjats sedan införandet 2004. Att inga motioner väckts ska dock ses mot bakgrund av att revisionsberättelserna hittills varit utan anmärkning.

I detta sammanhang bör nämnas att budgetlagsutredningen nyligen har lämnat sitt slutbetänkande, där man bl.a. lämnar förslag om en utvecklad redogörelse i budgetlagen för vad årsredovisningen för staten ska innehålla. Normeringen av årsredovisningens innehåll, som budgetlagsutredningen föreslår, ska ses bl.a. mot bakgrund av att Riksrevisionen i flera sammanhang uttryckt att det är principiellt tveksamt att regeringen, och inte riksdagen, beslutar om utformningen av årsredovisningen. Givet att budgetlagsutredningens förslag går igenom kommer Riksrevisionens revisionsberättelse över Årsredovisning för staten följaktligen också att bli mer innehållsrik. Detta, tillsammans med risken för att det vid något framtida

tillfälle kan komma att lämnas en ören revisionsberättelse, skulle enligt finansutskottet tala för att motionsrätten på revisionsberättelsen borde behållas.

Stockholm den 23 mars 2010

På finansutskottets vägnar

Stefan Attefall

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Stefan Attefall (kd), Bertil Kjellberg (m), Anna Lilliehöök (m), Sonia Karlsson (s), Roger Tiefensee (c), Monica Green (s), Peder Wachtmeister (m), Agneta Gille (s), Göran Pettersson (m), Ulla Andersson (v), Tommy Ternemar (s), Emma Henriksson (kd), Ann-Charlotte Hammar Johnsson (m), Christina Zedell (s) och Gunnar Andrén (fp).