

Uppföljning av Riksrevisionsreformen II

Effektivitetsrevisionen, den årliga revisionen
och den internationella verksamheten

Slutbetänkande av Riksrevisionsutredningen

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-61-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2009

Till riksdagsstyrelsen

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp Riksrevisionsreformen som genomfördes 2003. Utredningen har antagit namnet Riksrevisionsutredningen. Riksdagsledamoten Ulf Sjösten (m) var ordförande i utredningen fram till den 18 april 2008 och entledigades från ledamotsuppdraget fr.o.m. den 7 maj 2008. Från och med den 18 april 2008 har Elisabeth Svantesson (m) varit ordförande. Utredningen har bestått av följande ledamöter: Billy Gustafsson (s), Sonia Karlsson (s), Anders G. Högmark (m, fr.o.m. den 7 maj 2008), Lennart Petersson (c), Liselott Hagberg (fp), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v) och Ulf Holm (mp). Huvudsekreterare har varit Ove Nilsson och biträdande sekreterare Peter Strand (kammarkansliet).

Den 19 november 2008 överlämnade utredningen sitt delbetänkande *Uppföljning av Riksrevisionsreformen* (2008/09:URF1) till riksdagsstyrelsen. I delbetänkandet behandlade utredningen frågor kring Riksrevisionens styrelse och ledning samt hanteringen av effektivitetsgranskningar. Utredningens direktiv återfinns i delbetänkandet som bilaga 2.

I detta betänkande lägger utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande effektivitetsrevisionens inriktning, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Dessutom behandlas Riksrevisionens vetenskapliga råd, riksrevisorernas årliga rapport samt hanteringen av Årsredovisning för staten.

Utredningen har hållit 24 sammanträden varav ett tillsammans med riksrevisorerna (den 27 september 2007) och ett med Riksrevisionens styrelse (den 14 november 2007). Utredningen träffade dessutom riksrevisorerna Eva Lindström och Karin Lindell den 15 april 2009 för information och diskussion.

Vid olika sammanträden har information lämnats till utredningen av Daniel Tarschys (ledamot av Riksrevisionens vetenskapliga råd), chefsJO Mats Melin, Johan Gernandt och Leif Pagrotsky (ordf. resp. vice ordf. i Riksbanksfullmäktiges presidium), riksrevisor Karin Lindell, överdirektör Gert Jönsson (Riksrevisionen), Lars Tobisson (f.d. ledamot av EU:s revisionsrätt), Kjell Jansson (f.d. GD Statistiska centralbyrån), Lars Sjöström (GD-staben Arbetsförmedlingen), Bengt Jacobsson (prof., Södertörns högskola), Anders Grönlund (docent, Stockholms universitet), riksrevisor Eva Lindström, Lars Göran Gustafsson, Annika Gustafsson och Gina Funnemark (alla Riksrevisionen), Håkan Dahlström, Anders Nilsson, Susanne Jansson, Niclas Renck och Charlotta Carlberg (alla från ESV), Per Molander (konsult) och Louise D. Bringse-lius (Lunds universitet).

Den 26 februari 2009 anordnade utredningen ett offentligt seminarium i riksdagens förstakammarsal på temat *Vad ska Riksrevisionen granska?* Semi-

narier behandlade fem huvudfrågor som introducerades av särskilt inbjudna talare: riksrevisor Eva Lindström, riksdagsledamöterna Lennart Hedquist (m) och Tommy Waidelich (s), statssekreterare Dan Ericsson, docent Shirin Ahlbäck Öberg och forskare Helena Wockelberg, båda från statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, journalisten Barbro Hedvall från Dagens Nyheter och docent Anders Grönlund från företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Cirka 140 personer deltog i seminariet.

Utredningens sekretariat har under arbetets gång gjort ett sextiototal intervjuer med företrädare för riksdagen, Regeringskansliet, Riksrevisionen och olika statliga myndigheter och bolag.

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Uppföljning av Riksrevisionsreformen II* till riksdagsstyrelsen. Utredningen har därmed slutfört sitt uppdrag.

Stockholm den 12 maj 2009

Elisabeth Svantesson

Billy Gustafsson

Sonia Karlsson

Anders G. Högmark

Lennart Pettersson

Liselott Hagberg

Ingvar Svensson

Mats Einarsson

Ulf Holm

/ Ove Nilsson

/ Peter Strand

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 Effektivitetsrevisionens inriktning	7
1.3 Den årliga revisionen	11
1.4 Riksrevisionens internationella verksamhet	13
1.5 Vetenskapliga rådet	14
1.6 Årliga rapporten	15
1.7 Hanteringen av Årsredovisning för staten	16
2 Bakgrund	17
3 Effektivitetsrevisionens inriktning	19
3.1 Inledning	19
3.2 Bakgrund	19
3.3 Internationella riktlinjer för effektivitetsrevision	23
3.4 Riksrevisionens inriktning av effektivitetsrevisionen	27
3.5 Gränsdragningen mellan KU och Riksrevisionen	33
3.6 Kartläggning av granskningar	34
3.7 Externa synpunkter på Riksrevisionens granskning	45
3.8 Utredningens iakttagelser och bedömningar	47
3.9 Utredningens förslag	51
4 Den årliga revisionen	53
4.1 Bakgrund	53
4.2 Utredningsdirektiven	53
4.3 Gällande lagstiftning	54
4.4 Underlag från Riksrevisionen	55
4.5 Regeringens redovisning i Årsredovisning för staten och i budgetpropositionen	57
4.6 ESV:s rapport om den årliga revisionen	58
4.7 ESV:s ansvar för internrevisorerna vid de större myndigheterna	62
4.8 Utredningens överväganden och slutsatser	63
5 Riksrevisionens internationella verksamhet	69
5.1 Inledning	69
5.2 Utredningsuppdraget	69
5.3 Internationellt utvecklingssamarbete	70
5.4 Internationell samverkan och kontakter	77
5.5 Internationell uppdragsverksamhet	80
5.6 Särskild studie av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete	82
5.7 Utredningens överväganden och förslag	87

6 Övriga frågor	94
6.1 Vetenskapliga rådet	94
6.2 Riksrevisorernas årliga rapport.....	101
6.3 Hanteringen av Årsredovisning för staten	109
7 Ikraftträdande	119
8 Ekonomiska konsekvenser	120
9 Författningskommentarer	121
<i>Bilaga 1</i>	
Lagförslag.....	123
Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen	123
Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.....	124
Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.....	126
Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen	127
<i>Bilaga 2</i>	
Seminarium: Vad ska Riksrevisionen granska?.....	129
<i>Bilaga 3</i>	
Riksrevisionens internationella verksamhet	170
Sammanfattning.....	170
Bakgrund och uppdrag	173
Beskrivning av verksamheten.....	175
Utvärdering och resultat	177
Självständighet i verksamheten	180
Administrativa kostnader i det internationella utvecklingssamarbetet	181
Överväganden.....	193
Referenser.....	201

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp reformeringen av den statliga revisionen som genomfördes 2003. Utredningens direktiv återfinns i bilaga 2 i utredningens delbetänkande *Uppföljning av Riksrevisionsreformen* (2008/09:URF1) som överlämnades till riksdagsstyrelsen den 19 november 2008.

I delbetänkandet behandlades frågor kring Riksrevisionens styrelse och ledning samt hanteringen av effektivitetsgranskningar. Förslagen om Riksrevisionens styrelse innebär ändringar i regeringsformen. Delbetänkandet, som har remissbehandlats, kommer tillsammans med detta betänkande och remissvaren att ligga till grund för riksdagsstyrelsens förslag till riksdagen i denna fråga under hösten 2009.

I detta slutbetänkande lägger utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande effektivitetsrevisionens inriktning, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Dessutom behandlas Riksrevisionens vetenskapliga råd, riksrevisorernas årliga rapport och hanteringen av Årsredovisning för staten.

1.2 Effektivitetsrevisionens inriktning

Frågan om effektivitetsrevisionens innehåll och inriktning blev inte föremål för någon större diskussion i förarbetena till Riksrevisionsreformen. Den revisionslag (2002:1022) som infördes med reformen överensstämmer till stor del med vad som tidigare gällde för Riksdagens revisorer.

Varken i riksdagens riktlinjer eller beslut om Riksrevisionsreformen (1999/2000:RS1, 2000/01:KU8) eller i andra förarbeten finns något som indikerar att riksdagen förväntade sig en annan inriktning av effektivitetsrevisionen än den som gällde före reformen. Detta får tolkas som att verksamheten skulle fortsätta med samma inriktning som tidigare och i enlighet med den professionella tradition som utvecklats under flera årtionden.

Internationella riktlinjer för effektivitetsrevision

De statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorganisation International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) har i sina Auditing Standards sammanställt generella normer och riktlinjer för statlig revision. Enligt dessa normer handlar effektivitetsrevision om att granska de s.k. tre E:na: *Economy* (hushållning), *Efficiency* (resursutnyttjande) och *Effectiveness* (måluppfyllelse/samhällsnytta). År 2004 fastställde INTOSAI:s Auditing Standards Committee, under ordförandeskap av riksre-

visor Kjell Larsson, en vägledning för implementering och tillämpning av effektivitetsrevision (Implementation Guidelines for Performance Auditing). I betänkandet redovisas hur INTOSAI enligt denna vägledning ser på effektivitetsrevisionens inriktning och kännetecken och på frågan om ansvar inom revisionen.

Riksrevisionens inriktning av effektivitetsrevisionen

Under 2008 fattade riksrevisorerna beslut om en ny strategisk inriktning och plan för åren 2008–2011. I den strategiska planen redovisas bl.a. de granskningsstrategier eller områden som effektivitetsrevisionen ska inriktas mot. Riksrevisorernas årliga beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas i granskningsplanen.

I utredningens underlagsmaterial framförs från flera håll synpunkten att granskningsplanen är mycket allmänt hållen och ger för lite konkret information. Inom riksdagen har man t.ex. svårt att se hur granskningsplanen ska kunna bidra till planeringen av utskottens arbete eftersom den saknar uppgifter om konkreta granskningar och om när eventuella revisionsrapporter förväntas komma.

I granskningsplanerna för åren 2005 till 2008 finns fem i stort sett likalydande granskningskriterier som återkommer från år till år. Granskningskriterierna har länge varit omdiskuterade. Diskussionen har bl.a. gällt lämpligheten i att över huvud taget omgärda effektivitetsrevisionen med alltför specificerade krav, regler och procedurer eftersom denna revision bör kännetecknas av flexibilitet i valet av metoder, objekt, slutsatser m.m. Vidare har de enskilda kriteriernas innehåll varit föremål för diskussion.

I granskningsplanen för 2009 har Riksrevisionen delvis frångått de tidigare granskningskriterierna och i stället formulerat ett antal ”inriktningspunkter” och granskningskrav. Inriktningspunkterna är i huvudsak en tolkning av revisionslagens inriktningsparagraf (§ 4) med undantag för den sista punkten om ansvarsutkrävande. I revisionslagen nämns inget om ansvarsutkrävande.

Gränsdragningen mellan KU och Riksrevisionen

Frågan om gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden behandlades utförligt i förarbetena till Riksrevisionsreformen (prop. 2001/02:190). I propositionen anfördes i detta sammanhang att det inte fanns något skäl att genom lagreglering förhindra att Riksrevisionens granskningsområde i någon mån är detsamma som konstitutionsutskottets. Det är viktigt att notera, framhölls det i propositionen, att granskningarna framdeles tydligare än i dag utgår från olika förutsättningar. Den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär.

Kartläggning av granskningar

I detta avsnitt redovisas en övergripande bild av de granskningar som Riksrevisionen genomfört under perioden 2003–2007. Till grund för redovisningen ligger dels en kartläggning som utredningens sekretariat gjort av samtliga granskningsrapporter från 2006, dels en studie av de 120 effektivitetsgranskningar som genomförts under perioden 2003–2007 och som utförts av en forskningsgrupp vid Akademien för ekonomistyrning i staten (AES). AES är en del av företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet.

Av de redovisade kartläggningarna kan följande resultat sammanfattas:

- Riksrevisionens granskningar inom effektivitetsrevisionen ligger i stor utsträckning vid sidan av ”traditionell effektivitetsrevision” enligt de s.k. tre E:na (hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta). I endast 16 av 120 granskningar (13 %) är denna inriktning dominerande.
- En stor del av granskningarna (ca 70 %) kan hänföras till s.k. utvidgad effektivitetsrevision och närmare två tredjedelar innehåller ”teknisk-juridisk revision” där granskningen av regelefterlevnad är dominerande.
- Granskningen av regelefterlevnad har dominerat effektivitetsrevisionen under perioden 2003–2007.
- Granskningen av regelefterlevnad har en framträdande roll när det gäller att ta fram underlag för ansvarsutkrävande.
- Flertalet granskningsrapporter har en eller flera rekommendationer som inte är uppföljningsbara p.g.a. att de är alltför allmänt eller vagt formulerade eller brister i konkretion och avgränsning.
- Kartläggningen visar att rekommendationerna i en fjärdedel av granskningarna leder till ökade kostnader för staten. Det är ofta svårt att se vilka kostnadseffekter granskningarnas rekommendationer leder till och huruvida de medför ökade eller minskade kostnader för staten. En förklaring till detta kan vara att rapporterna sällan innehåller ekonomiska beräkningar eller analyser av kostnader och resurser.
- Mot bakgrund av skillnaderna mellan granskningsrapporternas fördelning på utgiftsområden och prioriteringarna i statsbudgeten kan inriktningen av de genomförda granskningarna 2003–2007 ifrågasättas utifrån principen om väsentlighet i valet av granskningsområden.

Externa synpunkter

Utredningen har genom ett antal intervjuer, en intern utfrågning av myndighetschefer m.fl. och genom ett offentligt seminarium (se bilaga 2) inhämtat underlag och synpunkter från olika personer och grupper som i ett eller annat avseende berörs av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar. I betänkandet redovisas synpunkter från riksdagens, Regeringskansliets, myndigheternas och forskningens perspektiv.

Utredningens iakttagelser, bedömningar och förslag

Riksdagens intentioner och förväntningar var att huvuddelen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar skulle ligga inom ramen för den traditionella effektivitetsrevision som utvecklats av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket samt den huvudinriktning som revisionslagen anger. Utredningen konstaterar dock, utifrån de kartläggningar och analyser som genomförts, att Riksrevisionens effektivitetsrevision under perioden 2003–2007 huvudsakligen varit inriktad på granskning av regelefterlevnad. Samtidigt har den s.k. traditionella effektivitetsrevisionen – som manifesteras i granskning avushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta – varit relativt liten.

På senare tid har riksrevisorerna uttryckt en delvis ändrad syn på effektivitetsrevisionens inriktning. Bland annat sägs det att en ökad tyngdpunkt ska läggas vid granskningar som avser effekter, produktivitet och måluppfyllelse. Utredningen välkomnar denna markering och menar att den i stora drag ligger i linje med utredningens ståndpunkt om att Riksrevisionens effektivitetsrevision huvudsakligen bör inriktas mot vad som tidigare benämnts ”traditionell” effektivitetsrevision.

Riksrevisionens kriterium om ansvarsutkrävande formulerades redan tidigt i myndighetens verksamhet. Ansvarskriteriet kan enligt utredningen vara förknippat med en rad problem och bl.a. verka inskränkande på såväl granskningens omfattning som dess innehåll. Enligt utredningens mening är ansvar en oskiljaktig del av revisionen. Men ansvarsförhållanden – när de är möjliga att tydligt avgränsa och fastställa inom effektivitetsrevisionen – bör diskuteras som ett *resultat* av granskningen och inte som *ett mål i sig*. Traditionellt har ansvarsutkrävande inte varit ett kriterium inom svensk effektivitetsrevision. Före Riksrevisionens inrättande betonades i stället *ansvarstagande* och den koppling som finns mellan *ansvar* och *befogenheter*. Att *främja ansvarstagande* kan, enligt utredningens mening, skapa utrymme för dialog och positiva förändringsdiskussioner som en följd av granskningens iakttagelser och slutsatser. Att *utkräva ansvar* ska naturligtvis göras – i förekommande fall – men först då processen kring ansvarstagandet inte fungerat eller inte gett önskvärda resultat. Ansvarsutkrävandet är, som Riksrevisionen mycket riktigt påpekar, inte en uppgift för revisionsmyndigheten utan en fråga som i första hand åligger de politiska organen – riksdag och regering.

I lagen med instruktion för Riksdagens revisorer, som utgjorde förebilden för revisionslagens utformning, angavs att huvudintresset i effektivitetsrevisionen skulle knytas till de ”resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden” och att revisorerna framför allt skulle beakta frågor av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen. I dag finns det många sektorsinriktade tillsynsmyndigheter, som t.ex. Finansinspektionen, IFAU, Sadev och Högskoleverket, som alla har till uppgift att kontrollera och följa upp verksamheter inom sina respektive sektorer.

Utredningen anser att Riksrevisionen genom sin övergripande position har särskilda förutsättningar och uppgifter att granska effektivitetsfrågor i ett

större och vidare perspektiv. Ingen annan myndighet eller institution har samma möjlighet att ta ett helhetsgrepp om samhällsfrågorna och även granska frågor som spänner över flera samhällsområden. Mot denna bakgrund ser utredningen positivt på riksrevisorernas ambition inför de kommande åren att genomföra ”både bredare och djupare granskningar” och förutsätter att detta även kommer att återspeglas i valet av granskningsområden.

På senare år har Riksrevisionens granskningsrapporter i flera fall berörts i konstitutionsutskottets granskningar av regeringen. Rapporter har lett till en diskussion om myndighetens granskningsmandat och gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. Utredningen vill i detta sammanhang understryka vikten av vad som betonades i förarbetena (prop. 2001/02:190) om att konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskning utgår från *olika förutsättningar*: ”den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär”. Riksrevisionens inriktning hör till den senare kategorin.

För att fullgöra sin uppgift inom ramen för kontrollmakten bör effektivitetsrevisionen, enligt utredningen, 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. Utredningen anser vidare att effektivitetsrevisionen i ökad utsträckning bör verka främjande för att underlätta det förändringsarbete för bättre hushållning och resursutnyttjande samt ökad effektivitet som granskningsresultaten ger anledning till.

Effektivitetsrevisionens huvudinriktning ska, enligt utredningen, 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 förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter. Mot denna bakgrund föreslår utredningen ett förtydligande om effektivitetsrevisionens inriktning genom ett tillägg i revisionslagen (4 §).

1.3 Den årliga revisionen

Bakgrund

Vid Riksrevisionsverket, som avvecklades 2003, finansierades en del av den årliga revisionen med avgifter. Affärsverken, vissa myndigheter med hög grad av avgiftsfinansiering samt de statliga bolagen och stiftelserna där verket utsåg revisor betalade avgifter för revisionen. Motivet för denna ordning var att organ som helt eller delvis finansieras genom avgifter ska bära den fulla kostnaden för sin revision. Den taxa som Riksrevisionsverket tillämpade vid

avgiftsfinansierad revision beräknade verket utifrån budgeterade kostnader för denna revision med tillägg för den avgiftsfinansierade revisionens andel av de gemensamma kostnaderna för att uppnå full kostnadstäckning.

Riksdagen har beslutat att från den 1 januari 2004 ska Riksrevisionen ta ut avgifter för genomförd årlig revision av samtliga myndigheter, bolag, stiftelser och övriga organisationer samt för revisionen av Årsredovisning för staten. Avgiftsbeläggningsen är reglerad i lag och innebär att avgifterna ska motsvara kostnaderna (full kostnadstäckning) för den utförda revisionen. Avgiftsintäkterna ska tillföras statsverket och redovisas mot inkomstittel på statsbudgeten. Avgifterna disponeras således inte av Riksrevisionen.

Utredningsdirektiven

Riksrevisionens granskningsverksamhet, såväl effektivitetsrevisionen som den årliga revisionen, är anslagsfinansierad. Vid inrättandet av Riksrevisionen ansågs det vara värdefullt att revisionens båda grenar, effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen, finansierades på samma sätt, dvs. över anslag. Motivet för detta var att det skulle underlätta och främja samarbetet mellan de två professionerna vid Riksrevisionen. Utredningen förväntas redovisa erfarenheterna av finansiering via anslag på statsbudgeten kontra avgiftsfinansiering.

Samarbetet mellan effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen framhölls som viktigt för den organisation som bildades 2003. Utredningen ska redovisa på vilket sätt ett sådant samarbete har etablerats och vilka erfarenheterna är.

I utredningens uppdrag ingår att belysa konsekvenserna av omläggningen och att bedöma hur finansieringsprincipen tillämpats. Har granskningen av de små myndigheterna förändrats, och hur ser kostnadsutvecklingen för den årliga revisionen ut?

En annan uppgift för utredningen är att belysa hur samarbetet mellan den ansvarige revisorn och internrevisionen fungerar på de större myndigheterna. Det finns för närvarande 57 myndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförfordningen (2006:1228). Internrevision finns också vid riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän och Sveriges riksbank.

Utredningens bedömning

Utredningen lägger inga förslag till förändringar när det gäller den årliga revisionen. Utifrån bl.a. den rapport som Ekonomistyrningsverket genomfört på utredningens uppdrag drar utredningen följande slutsatser.

Myndigheterna bör även i framtiden betala för sin revision. Det skapar incitament för myndigheterna att hålla bokföringen och räkenskaperna i ordning och göra dem lätt tillgängliga för revisorerna. En avgiftsfinansiering skapar även ett kostnadstryck på den årliga revisionen vid Riksrevisionen och främ-

jar konkurrensneutralitet för myndigheter som bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag.

Den förändring i finansieringskonstruktionen för den årliga revisionen som genomfördes 2004 och som innebär att både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen finansieras med anslag har inneburit att ett hinder undanröjts för samarbetet mellan verksamhetsgrenarna.

Enligt utredningens uppfattning är det svårt att ange vad som är en rimlig nivå för samarbetet mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen och att kunna bedöma vilka effekter som uppnåtts till följd av samordningen. Än svårare är det naturligtvis att kunna ha en uppfattning om vad som borde kunna vara möjligt att uppnå genom ett ökat samarbete mellan de båda revisionstyperna. Inte minst medarbetarundersökningarna visar att samarbetet mellan funktionerna alltfjämt uppfattas som dåligt. Det vore värdefullt om Riksrevisionen kunde belysa värdet av samarbetet mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen ytterligare och även överväga hur det borde organiseras för att de båda verksamheterna ska kunna utvecklas på det sätt som är bäst för respektive revisionsgren på lång sikt. Utgångspunkten bör alltfjämt vara att de båda typerna av revision ska bedrivas av Riksrevisionen.

Det är inget självändamål att avge revisionsberättelser med invändning. Målet för den årliga revisionen bör snarare vara att alla fel och brister ska rättas till av revisionsobjekten så att årsredovisningarna ger en rättvisande bild och följer de gällande regelverken och så att Riksrevisionen slipper rikta kritik.

Det verkar vara en god ordning att Riksrevisionen utvecklar sina rutiner så att man vid myndigheter som följer internrevisionsförfordningen försäkras sig om att ett konstruktivt samarbete har etablerats mellan den ansvarige revisorn och internrevisionen.

En iakttagelse är att myndigheternas kostnader för årlig revision förefaller att kunna variera kraftigt från ett år till ett annat. Det kan naturligtvis vara ett problem för mindre myndigheter där kostnaderna för den årliga revisionen är relativt sett större. Det är rimligt att Riksrevisionen i förväg anger för den granskade myndigheten vad man budgeterat för belopp för granskningen. Om avvikelser från det budgeterade beloppet bedöms bli stor bör man dels informera den berörda myndigheten i god tid om detta, dels lämna en utförlig redovisning av vad detta beror på.

1.4 Riksrevisionens internationella verksamhet

Utredningen anser inte att det finns tillräckliga skäl för att överge den nuvarande konstruktionen med ett separat anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Konstruktionen uppfyller högt ställda krav på självständighet. Utredningen anser att den nuvarande ordningen med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bör behållas

men anser att kraven på samordning med utvecklingssamarbetet i övrigt och särredovisning av de administrativa kostnaderna bör skärpas.

Det är angeläget att Riksrevisionen och Sida agerar på ett samordnat och effektivt sätt med utnyttjande av bästa möjliga kunskap inom biståndsområdet. Som utredningen redovisar har kontakterna med Sida för avstämning främst skett på handläggarnivå. I synnerhet under den fas av koncentration i olika avseenden som pågår sedan några år är det väsentligt att insatserna nogt stäms av mot inriktningen av utvecklingssamarbetet i stort. Riksrevisionen måste självfallet betraktas som expertmyndighet inom sitt område, men det är svårt för en enskild myndighet vars huvuduppgift inte är internationellt utvecklingssamarbete att hålla full generell kompetens på detta område. Bedömningen av om utvecklingssamarbetets inriktning är i linje med svenska prioriteringar bör därför, enligt utredningens uppfattning, göras av Riksrevisionen efter samråd med Sida. En komplettering med denna innebörd bör göras i Riksrevisionens instruktion (§ 22).

Kravet på överskådlighet och tydlighet i redovisningen är enligt utredningens mening inte uppfyllt med den nuvarande ordningen. Separationen mellan sakanslag och förvaltningsanslag upprätthålls inte på det sätt som bör ske. Utredningen anser därför att förvaltningsutgifterna bör särredovisas under det aktuella anslaget, och riksdagsstyrelsen bör i anslagsdirektivet fastställa en högsta nivå för dessa inom ramen för anslaget.

De kompletteringar som utredningen föreslår innebär en starkare samordning av det svenska internationella utvecklingssamarbetet och en tydligare separation av de administrativa kostnaderna. Därmed kan den nuvarande konstruktionen med ett eget anslag för Riksrevisionens utvecklingssamarbete på ett tillfredsställande sätt uppfylla kraven på oberoende och administrativ effektivitet samt kraven på samordning med utvecklingssamarbetet i stort samtidigt som överskådlighet och tydlighet skapas i redovisningen av genomförda aktiviteter.

Utredningen har även haft till uppgift att studera behovet av en samordning av de aktiviteter inom det internationella utvecklingssamarbetet som genomförs av riksdagen, Riksrevisionen och andra riksdagen underställda myndigheter, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken. Utredningen anser inte att det finns anledning att föra samman aktiviteter för internationellt utvecklingssamarbete som genomförs av riksdagen eller riksdagen underställda myndigheter till ett eget gemensamt anslag.

1.5 Vetenskapliga rådet

Enligt Riksrevisionens instruktion ska det finnas ett vetenskapligt råd vid myndigheten. För att följa upp rådets verksamhet har utredningens sekretariat inhämtat underlag från Riksrevisionen samt synpunkter, dels från rådets tidigare och nuvarande ledamöter via en enkät, dels från riksrevisorerna.

Utredningen konstaterar att de hittillsvarande erfarenheterna av det vetenskapliga rådets verksamhet i huvudsak är positiva. Rådet bidrar till revisionsverksamheten med kvalificerade metod- och sakkunskaper inom de ämnesområden som ledamöterna representerar och tillför Riksrevisionen viktiga beslutsunderlag och en vetenskaplig kompetens. Myndighetens kontakter med den akademiska världen har väsentligt underlättats och utvecklats tack vare rådets verksamhet.

Utredningen anser att det vetenskapliga rådets verksamhet bör fortsätta enligt den nuvarande inriktningen med beaktande av de erfarenheter som nu redovisas. Enligt utredningens mening bör Riksrevisionen regelbundet följa upp rådets verksamhet. Utredningen anser vidare att det är värdefullt att resultatet av rådets diskussioner och verksamhet blir lättillgängligt och sprids på ett systematiskt sätt så att alla medarbetare vid Riksrevisionen kan ta del av rådets synpunkter och kompetens.

1.6 Årliga rapporten

Enligt revisionslagen ska de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport som lämnas till regeringen och riksdagen. Riksrevisorerna fattar gemensamt beslut om den årliga rapporten.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att tillsyn, styrning och kontroll var centrala teman i de tre första årliga rapporterna. I 2008 års rapport kan man se ett mer sektorsinriktat val av teman samt en tydligare avgränsning av den årliga revisionens verksamhet och resultat i ett avsnitt om myndigheternas årsredovisningar. De övergripande och principiella slutsatser och rekommendationer som riksrevisorerna strävar efter att lämna i den årliga rapporten har ofta fått en mycket allmän och övergripande utformning.

Regeringen kommenterar den årliga rapporten i budgetpropositionen (vol. 1). I riksdagen bereds den årliga rapporten (i form av styrelsens redogörelse för densamma) tillsammans med regeringens rapportering i budgetpropositionen av finansutskottet. Utskottet har i flera fall haft synpunkter på såväl den årliga rapporten som regeringens återrapportering. Endast vid ett tillfälle har betänkandet om den årliga rapporten föranlett en debatt i kammaren. Hittills har ingen motion väckts med anledning av redogörelsen för den årliga rapporten.

Utredningen anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt redovisar de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Utredningen föreslår, mot bakgrund av sitt förslag till ny rapporteringsordning för granskningsrapporterna och regeringens återrapportering, att den årliga rapporten ska lämnas endast till riksdagen.

De viktigaste iakttagelserna under ett år bör ses och analyseras i ett effektivitetsperspektiv där besparingar, kostnadseffektivitet och samhällsnytta räknas in. Det vore också önskvärt med en nära och tydlig koppling mellan

granskningsplanen och den årliga rapporten så att det klart framgår vad den årliga rapporten svarar upp emot. Enligt utredningen vore det mer ändamålsenligt om den årliga rapporten fortsättningsvis lades fram i mars-april. Vidare bör en sammanläggning av den årliga rapporten med Riksrevisionens uppföljningsrapport övervägas.

1.7 Hanteringen av Årsredovisning för staten

Den beredningsprocess som riksdagen går igenom för att hantera Årsredovisning för staten börjar i mitten av april och pågår i två månader fram till vårsessionens sista dagar. Att processen blir utdragen beror i första hand inte på ärendets innehåll och omfattning utan på att olika tidsfrister ska hållas. Utredningen har att överväga olika förslag för att se till att denna process kan avslutas något tidigare. Det är önskvärt att riksdagen hinner ta ställning till årsredovisningen för det senaste budgetåret under vårsessionen. Detta bör vara möjligt även om sessionen skulle komma att avslutas redan i början av juni.

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 denna ordning följer dock att möjligheten att väcka motioner med anledning av revisionsberättelsen bortfaller. Den möjligheten har emellertid aldrig utnyttjats. Innebörden av förslaget är att hanteringsprocessen kan förkortas och att debatten och besluten med anledning av Årsredovisning för staten med största sannolikhet alltid kommer att hinnas med under riksdagens vårsession.

Riksrevisionsutredningen ansåg i sitt delbetänkande som lämnades till Riksdagsstyrelsen i höstas att regeringen en gång per år, förslagsvis i Årsredovisning för staten, borde ha möjlighet att återkomma till riksdagen med en summering av de åtgärder som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen och redovisa om och hur de hade genomförts. Om möjligt borde även en bedömning göras av resultatet av regeringens åtgärder. Utredningen lämnade dock inte något lagförslag om detta. Utredningen återkommer nu med ett förslag till komplettering av budgetlagen i detta syfte.

2 Bakgrund

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp reformeringen av den statliga revisionen som genomfördes 2003. Tidpunkten för uppföljningen valdes med hänsyn till riksdagens möjligheter att i god tid före riksdagsvalet 2010 bereda och besluta eventuella grundlagsändringar.

Utredningens direktiv återfinns i bilaga 2 i utredningens delbetänkande *Uppföljning av Riksrevisionsreformen* (2008/09:URF1) som överlämnades till riksdagsstyrelsen den 19 november 2008. I delbetänkandet behandlades frågor kring Riksrevisionens styrelse och ledning samt hanteringen av effektivitetsgranskningar. Förslagen i delbetänkandet kan sammanfattas i följande punkter:

- 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.

Förslagen om Riksrevisionens styrelse innebär ändringar i regeringsformen.

Delbetänkandet, som har remissbehandlats, kommer tillsammans med detta betänkande och remissvaren att ligga till grund för riksdagsstyrelsens förslag till riksdagen i denna fråga under hösten 2009.

I detta slutbetänkande lägger utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande effektivitetsrevisionens inriktning, den årliga revisionen och den internationella verksamheten. Dessutom behandlas Riksrevisionens vetenskapliga råd, riksrevisorernas årliga rapport och hanteringen av Årsredovisning för staten.

3 Effektivitetsrevisionens inriktning

3.1 Inledning

Riksrevisionsreformen 2003 var främst en konstitutionell och organisatorisk reform som syftade till att grundlagsfästa den statliga revisionens oberoende och skapa en sammanhållen myndighet med ansvar för såväl redovisnings- som effektivitetsrevision. Frågan om revisionens, och framförallt effektivitetsrevisionens, innehåll och inriktning blev inte föremål för någon större diskussion i förarbetena till reformen. Någon prövning av inriktningen av den revision som då bedrevs av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV) gjordes inte trots att granskningsverksamheten vid de båda myndigheterna uppvisade ganska stora skillnader. I den revisionslag (2002:1022) som infördes med reformen regleras bl.a. omfattningen och inriktningen av effektivitetsrevisionen. Revisionslagens lydelse i dessa avseenden (§§ 2 och 4) överensstämmer till stor del med vad som tidigare gällde för Riksdagens revisorer i myndighetens instruktion (1987:518).

I detta kapitel behandlar utredningen bakgrunden till den nuvarande revisionslagen, internationella riktlinjer för effektivitetsrevision, Riksrevisionens inriktning av effektivitetsrevisionen och gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskning. Vidare redovisas de kartläggningar som gjorts av Riksrevisionens granskningsrapporter samt externa synpunkter på Riksrevisionens granskning. Slutligen redovisar utredningen sina iakttagelser, bedömningar och förslag om effektivitetsrevisionens inriktning.

3.2 Bakgrund

3.2.1 Regeringsformen

Regeringsformens (RF) 12 kap. 7 § första stycket har följande lydelse:

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Närmare bestämmelser om Riksrevisionen finns i riksdagsordningen och i annan lag. Enligt vad som föreskrivs i sådan lag kan Riksrevisionens granskning avse också annan än statlig verksamhet.

Riksrevisionen ska således granska den *verksamhet* som bedrivs av staten och valet av ordet verksamhet innebär en precisering av granskningens omfattning. I förarbetena till revisionslagen (prop. 2001/02:190) betonas att granskningen gäller *verksamhet* och inte i första hand enskilda organ som myndigheter, bolag, stiftelser osv. En verksamhet kan vara knuten till en eller flera myndigheter. Enligt RF kan granskningen i vissa fall även avse ”annan än statlig verksamhet”, vilket innebär att granska hur statsmedel, som tagits emot

som stöd till viss verksamhet, används i de fall redovisningsskyldighet föreligger eller särskilda föreskrifter eller villkor meddelats om användningen. Inom mandatet ligger också arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsersättningarna.¹

Vid tillkomsten av regeringsformen diskuterades (prop. 1973:90 s. 435) om Riksdagens revisorers primära granskningsområde skulle anges med uttrycket ”den statliga verksamheten” eller ”de statliga myndigheternas förvaltning”. Det förra uttrycket valdes eftersom det senare ansågs leda tankarna till en vertikalt inriktad förvaltningsrevision av varje myndighet för sig. En sådan inriktning av granskningen stred vidare mot kravet att revisorerna vid sin granskning skulle lägga tyngdpunkten på frågor av mer generell och principiell innebörd inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten. Vidare ingick det i revisorernas uppgifter att pröva behovet och angelägenheten av vissa statliga åtaganden, att redovisa utfallet av olika reformer och att på rationella grunder pröva statsbudgetens inkomstsida och därmed också formerna för statsverksamhetens finansiering.² De ändringar som gjordes i RF 12 kap. 7 § i samband med Riksrevisionsreformen innebar i detta avseende ingen ändring i förhållande till vad som dittills gällt för Riksdagens revisorers granskning.

3.2.2 Revisionslagen

I lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. regleras ramarna för och inriktningen av Riksrevisionens effektivitetsgranskning. Granskningens omfattning eller mandat anges i 2 § och dess inriktning i 4 §. Paragraferna har följande lydelse.

Granskningens omfattning

2 § Riksrevisionen får i enlighet med vad som närmare föreskrivs i 4 § granska

1. den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen,
2. den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen,
3. den verksamhet som bedrivs av kungliga slottsstaten och kungliga Djurgårdens Förvaltning,
4. den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om staten som ägare eller genom tillskott av statliga anslagsmedel eller genom avtal eller på något annat sätt har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
5. den verksamhet som bedrivs av staten i form av stiftelse, om verksamheten är reglerad i lag eller någon annan författning eller om stiftelsen är bildad av eller tillsammans med staten eller förvaltas av en statlig myndighet,
6. hur de statsmedel används som tagits emot som stöd till en viss verksamhet, om redovisningsskyldighet för medlen föreligger gentemot staten

¹ Prop. 2001/02:190 s. 64–65, 153.

² Prop. 2001/02:190 s. 64.

eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas, och

7. handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

(...)

Granskningens inriktning

4 § Den granskning som avses i 2 § skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen skall främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Resultatet av granskningen skall, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Effektivitetsgranskningens omfattning som den anges i 2 § överensstämmer i stort med vad som gällde före reformen för Riksdagens revisorer förutom tillkomsten av arbetslöshetskassorna. Granskningskretsen (regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen) fastställdes i revisionslagen enligt förebild från RF (11 kap.) och budgetlagen (1 §). När det gäller granskningens inriktning i revisionslagen (4 §) överensstämmer även denna nära med vad som tidigare gällde för Riksdagens revisorer³:

3 § Revisorernas granskning skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Huvudintresset skall knytas till de resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden.

I enlighet med första stycket skall revisorerna framför allt beakta frågor som är av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhälls-ekonomiska utvecklingen eller som berör grunderna för det administrativa arbetets organisation och funktioner.

Revisorerna har rätt att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden.

4 § Revisorerna skall påtala förhållanden som de anser otillfredsställande samt verka för att en god hushållning iakttas med statens medel och att statens tillgångar utnyttjas efter rationella grunder. De skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och att effektivisera den statliga förvaltningen.

Syftet med granskningen skall vara att främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Anledningen till att regleringen av Riksdagens revisorers effektivitetsrevision togs som förebild var att denna även gav mandat att granska regeringen och Regeringskansliet och att inriktningen av revisionen beskrevs mer detaljerat och utförligt jämfört med Riksrevisionsverkets motsvarande bestämmelser. I RRV:s instruktion föreskrevs endast att myndigheten skulle granska "statlig

³ Lag (1987:518) med instruktion för Riksdagens revisorer.

verksamhet och statliga åtaganden från effektivitetssynpunkt”. Dessutom kunde RRV inte granska regeringen eftersom man var en myndighet underställd denna.

3.2.3 Revisionslagens inriktning

Den nuvarande revisionslagens skrivning om inriktningen kan beskrivas som ett försök till komprimering av den inriktning som gällde för Riksdagens revisorer. Vissa väsentliga preciseringar har dock utelämnats.

I revisionslagens inriktningsparagraf sägs att ”Den granskning som avses (...) *skall främst* ta sikte på förhållanden med *anknytning till statens budget*” (vår kursiv). Denna skrivning markerar att granskningen innehållsmässigt främst ska vara inriktad på ekonomiska frågor relaterade till statsbudgeten men inte tolkas som att riksdagen är särskilt intresserad av granskningsinsatser av närmast budgetteknisk karaktär. Denna inriktning av revisionen markerades redan av Riksdagsstyrelsen när den i sitt förslag (1999/2000:RS1 s. 9–16) analyserade skillnaderna i kontrollmaktens olika delar – den *juridiska granskningen* som utförs av JO, den *konstitutionella granskningen* som utförs av konstitutionsutskottet och den *revisionella granskningen* som utförs av revisionsmyndigheten.

Vidare ska granskningen ”främst ta sikte på (...) genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt”. ”Genomförandet och resultatet” handlar om *processer och effekter* – granskningen ska behandla både slutresultatet och vägen dit. Frågan om ”statlig verksamhet och åtaganden i övrigt” handlar om mandatet och har behandlats ovan i samband med regeringsformens skrivning. Den sista delen av den inledande meningen ”men får också avse de statliga insatserna i allmänhet” bör förstås som en andrahandsuppgift i och med skrivningen ”får också avse”.

I den andra meningen sägs att granskningen ska *främja en sådan utveckling ... Att främja* innebär att effektivitetsrevision inte bara är en fråga om kontroll utan att resultatet av granskningen också ska kunna användas i en lärprocess där observerade brister identifieras, analyseras och vidareförmedlas. Det som ska främjas är en *sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision)*. Här betonas att det handlar om effektivitet och effekterna av statliga insatser på samhällsnivå (i vid bemärkelse) – inte om enskilda myndigheters inre effektivitet. I Riksdagens revisorers instruktion fanns dessutom en viktig precisering i uppdraget som bidrog till att förklara effektivitetsrevisionens huvudinriktning:

[Revisorerna] skall därvid fästa uppmärksamheten på möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och att effektivisera den statliga förvaltningen.

3.2.4 En ny inriktning?

Som tidigare anförts fördes det ingen större diskussion i reformens förarbeten om effektivitetsrevisionens inriktning. I proposition 2001/02:190 (s. 65) fastställdes således inriktningen av Riksrevisionens granskning – såväl för effektivitetsrevisionen som för den årliga revisionen – enligt följande.

När det gäller inriktningen av Riksrevisionens granskning bör de bestämmelser som i dag gäller enligt lagen med instruktion för Riksdagens revisorer för revisorernas effektivitetsrevision och enligt förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket för verkets årliga revision, i hudsak gälla även för Riksrevisionens granskning.

Varken i riksdagens riktlinjer eller beslut om Riksrevisionsreformen (1999/2000:RS1, 2000/01:KU8) eller i andra förarbeten finns något som indikerar att riksdagen förväntade sig en annan inriktning av effektivitetsrevisionen än den som gällde före reformen. Detta får tolkas som att det var så självklart att verksamheten skulle fortsätta med samma inriktning som tidigare och i enlighet med den professionella tradition som utvecklats under flera årtionden att det inte ens behövde uttalas.

3.3 Internationella riktlinjer för effektivitetsrevision

De statliga revisionsmyndigheternas internationella samarbetsorganisation International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) har i sina Auditing Standards⁴ sammanställt generella normer och riktlinjer för statlig revision. Enligt dessa normer handlar effektivitetsrevision om att granska de s.k. tre E:na: *Economy* (hushållning), *Efficiency* (resursutnyttjande) och *Effectiveness* (måluppfyllelse/samhällsnytta). År 2004 fastställde INTOSAI:s Auditing Standards Committee, under ordförandeskap av riksrevisor Kjell Larsson, en vägledning för implementering och tillämpning av effektivitetsrevision (Implementation Guidelines for Performance Auditing). Riktlinjerna baserades på Auditing Standards och de erfarenheter som vunnits inom området. De har antagits av INCOSAI⁵ som internationella riktlinjer för effektivitetsrevision. Vägledningen ligger till grund för de internationella standarder för effektivitetsrevision som för närvarande är under utarbetande.

Normerna i Auditing Standards och i ”vägledningen” är inte av tvingande karaktär, och effektivitetsrevisionens mandat och inriktning varierar i olika länder beroende på den offentliga sektorns organisation, revisionskultur och traditioner. Dock återspeglar normerna ett brett samförstånd mellan de nationella revisionsmyndigheterna och inom INTOSAI om ”best practice”. Därmed fyller de en viktig sammanhållande funktion för kvalitet och utveckling. I länder med domstolsliknande revisionsrätter (som t.ex. Spanien, Portugal

⁴ Auditing Standards issued by the Auditing Standards Committee at the XIVth Congress of INTOSAI in 1992 in Washington, D.C., United States as amended by the XVth Congress of INTOSAI 1995 in Cairo, Egypt.

⁵ INCOSAI står för INTOSAI:s kongress som avhålls vart tredje år och som är organisationens högsta beslutande organ.

och Italien) ligger tyngdpunkten ofta på en mer rättslig och regelgranskande revision. Inom den anglosaxiska traditionen betonar man mer den ekonomiska sidan med hushållning, resursutnyttjande och effektivitet i centrum och där ledstjärnan är att medborgarna ska få bästa möjliga utbyte av sina skattepengar – ”value for money audit” som den brittiska revisionen National Audit Office kallar det.

3.3.1 Tre aspekter av effektivitetsgranskning

Enligt INTOSAI:s vägledning⁶ omfattar *Economy* (hushållning) granskning av kostnader för ”administrativa verksamheter enligt adekvata administrativa principer, tillvägagångssätt och ledningsbeslut”. Enligt riktlinjerna innebär granskningen att minimera resurskostnaderna för en verksamhet utan att försämra kvaliteten på produkten. Granskningen gäller kortfattat om granskningsobjektet i fråga hushållat väl och hållit nere kostnaderna. Kriterier för denna typ av granskning finns inte givna på statsmaktsnivå utan måste arbetas fram under granskningens gång. Verksamhetens omfattning tas i detta fall för given, och eventuella analyser går ut på att se om det finns möjligheter till besparingar och rationaliseringar.

Efficiency (resursutnyttjande) omfattar, enligt INTOSAI, granskning av produktiviteten i nyttjandet av mänskliga, finansiella m.fl. resurser, inklusive undersökning av informationssystem, genomförandeåtgärder och kontrollarrangemang samt åtgärder som vidtagits av revisionsobjekt för att rätta till identifierade brister. Huvudfrågan är om resurserna använts på ett optimalt sätt så att medborgarna fått ut mesta möjliga prestationer och effekter av de tillgängliga medlen. *Efficiency* handlar liksom *economy* om resurser men fokuserar inte på att hålla nere kostnader i sig utan på att få ut mer prestationer och effekter av de resurser som finns. Granskningskriterier utarbetas under revisionens gång och bygger vanligen på ”best practice” och på de analyser som har gjorts. Granskningsanalyserna leder ofta till förslag om att regler bör ändras eller att beslut bör delegeras m.m. *Efficiency* kan även ses som en mellanform med drag av både *economy* och *effectiveness*.

Effectiveness (måluppfyllelse/samhällsnytta) är i huvudsak ett begrepp som hänförs till måluppfyllelse och i vilken grad de uppsatta målen uppnåtts. Har intentionerna (med t.ex. reformen och verksamheten) infriats och är samhällsnyttan god, eller vad kan göras för att förbättra utfallet? Den här granskningen inriktar sig på att bedöma effekter och samhällsnytta utan hänsyn till resursåtgång. Det handlar om relationen mellan mål, output och effekter. Granskningen inom detta område tar sin utgångspunkt i följande frågor: Har de formulerade målen uppnåtts med de åtgärder som vidtagits, med de ”produkter” som producerats och de effekter som observerats? Är de effekter som observerats verkligen resultatet av den bedrivna verksamheten eller programmet, eller beror de på andra omständigheter? Frågan om effektivitet

⁶ Underlaget till detta avsnitt har delvis hämtats från Implementation Guidelines for Performance Auditing, s. 15–20.

består av två delar: dels om målen uppnåtts, dels om detta kan hänföras till de åtgärder som vidtagits.

De tre här beskrivna granskningsaspekterna är allmänt accepterade delar av effektivitetsrevision, och en konkret granskning kan ha som mål att undersöka en eller flera av dessa aspekter. Samtidigt är det tydligt att effektivitetsaspekten har en särställning. De tre E:na utgör en konstruktion som fullbordas med *effectiveness*. Den senare ”innehåller” de två andra E:na och förutsätter dem.

Enligt INTOSAI:s vägledning kan alla regeringsprogram och åtaganden, åtminstone teoretiskt, analyseras med hjälp av en formel som beskriver hur man rör sig från en position till en annan med hjälp av vissa åtgärder med syftet att uppnå särskilda mål. Inom effektivitetsrevisionen görs detta genom att man försöker besvara två grundläggande frågor:

”Görs saker på rätt sätt?”

”Är det rätt saker som görs?”

Frågar man om ”saker görs på rätt sätt” ställer man en fråga till ”producenten” och har vanligen också ett normativt perspektiv mot regler och krav. Ställs frågan om man ”gör rätt saker” breddas perspektivet, och man kommer in på det som rör effektivitet och effekter i samhället.

Effektivitetsrevision kan även gälla sådant som reformer och åtaganden. Till skillnad från s.k. compliance audit, som granskar regelefterlevnad, kan effektivitetsrevision även utgå från de mål och avsikter som motiverar verksamheten. Detta hindrar naturligtvis inte att rekommendationer lämnas till de aktörer som kan åtgärda de problem och brister som granskningen påvisat.

3.3.2 Effektivitetsrevisionens kännetecken

I sammanhanget kan det även vara värdefullt att se hur INTOSAI beskriver det som särskilt kännetecknar effektivitetsrevisionen i förhållande till bl.a. årlig revision⁷. I vägledningen sägs det bl.a. att effektivitetsrevisionen inte ska begränsas av alltför långtgående krav. Medan årlig revision använder sig av fasta normer och standarder är effektivitetsrevisionen mer flexibel i valet av ämnen, granskningsobjekt, metoder och slutsatser. Effektivitetsrevision är ingen regelbunden revision med formaliserade utlåtanden och har inte, som den årliga revisionen, sina rötter i den privata sektorn. Effektivitetsrevision ska vara en oberoende undersökning av engångskaraktär och är till sin natur vitt omfattande och öppen för bedömningar och tolkningar. Till sitt förfogande måste effektivitetsrevisionen ha ett brett urval av undersökande och utvärderande metoder, och den måste operera från en helt annan kunskapsbas än vad traditionell redovisningsrevision gör.

Effektivitetsrevisionen ska inte vara strömlinjeformad. Avancerad effektivitetsrevision är ett komplext undersökningsarbete som kräver flexibilitet, fantasi och analytisk skicklighet. Strömlinjeformade procedurer, metoder och

⁷ Implementation Guidelines for Performance Auditing, s. 12 och 29.

normer kan i själva verket hämma effektivitetsrevisionens utveckling och funktion. Följaktligen ska man undvika normer och kvalitetssäkringssystem som är alltför detaljerade. Utveckling och praxis måste bygga på att lära av erfarenheterna.

3.3.3 Frågan om ansvar

Eftersom Riksrevisionens betoning av ansvarsutkrävande inom effektivitetsrevisionen fått en framträdande roll finns det anledning att här även återge något om vad INTOSAI:s vägledning säger om detta⁸.

Enligt INTOSAI förknippas revision vanligtvis med ansvar i någon form – men inom effektivitetsrevisionen behöver detta inte vara fallet. Att granska ansvarighet kan beskrivas som att finna eventuella fel och brister i ansvariga aktörers handlande i förhållande till normerna för verksamheten. Faktorer som står utom de granskades kontroll får inte påverka resultatet av granskningen.

En alternativ och vanlig ansats är, enligt INTOSAI, att skapa förståelse för och förklara de faktiska iakttagelser som har gjorts under granskningen. I stället för att man enbart söker fel och brister är strävan att sätta in problem i ett större sammanhang och att analysera orsaker. Syftet här är att kunna lämna rekommendationer som bidrar till problemens lösning. Denna ansats återspeglar tanken om att det övergripande syftet med effektivitetsrevision är att främja god hushållning, gott resursutnyttjande och effektivitet (economy, efficiency and effectiveness).

Dessa två ansatser representerar olika uppfattningar om effektivitetsrevisionen, enligt INTOSAI. Den ena ställer ansvarighet i centrum för granskningens intresse, liksom inom granskning av regelefterlevnad (compliance) eller årlig revision. Den andra ansatsen lägger tyngdpunkten vid hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta och ägnar sig främst åt granskningsobjektets innehåll och orsakerna till de konstaterade problemen. Även om ansvarsfrågorna inte är centrala är det naturligt att rekommendationerna lämnas till de ansvariga aktörer som kan åtgärda problemen.

Ansvarighetsgranskning har fördelen att den vanligen är enklare att utföra och att den svarar upp mot den konventionella bilden av revision. Produktivitet och effektivitet är däremot komplexa frågor som kräver mer uttömmande analyser av förhållanden och omständigheter som står utanför granskningsobjektets kontroll. Att granska ansvarighet medför också risker då perspektiv och omfattning måste begränsas, vilket i sin tur på ett olämpligt sätt begränsar möjligheten att göra en oberoende analys. Om, å andra sidan, fokus i stället riktas mot iakttagna problem och möjliga orsaker så möjliggör detta granskningar som täcker ansvarsområden för flera olika aktörer. Därmed skapas också möjligheter för mer omfattande analyser. Det måste dock klargöras, enligt INTOSAI, att denna ansats ställer högre krav på revisorernas skicklighet.

⁸ Implementation Guidelines for Performance Auditing, s. 28.

3.4 Riksrevisionens inriktning av effektivitetsrevisionen

3.4.1 Revisionens oberoende eller Riksrevisionens oberoende?

En av huvudpunkterna i revisionsreformen var frågan om revisionens oberoende. Det revisionella oberoendet kan kort sammanfattas med att revisionsmyndigheten fritt ska kunna välja granskningsobjekt och granskningsmetod samt oberoende kunna besluta om revisionens resultat. Med reformen fastställdes oberoendet i regeringsformen 12:7 genom följande skrivning.

Riksrevisorerna beslutar självständigt med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som skall granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen skall bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

I sammanhanget kan det vara av vikt att betona att riksrevisorerna i sitt ”självständiga beslutsfattande” inte är fria att besluta vad som helst utan ska beakta *de bestämmelser som finns i lag*, dvs. i detta fall närmast revisionslagen.

En grundprincip för revisionen är att den ska vara *oberoende* gentemot granskningsobjektet men *självständig* i förhållande till uppdragsgivaren, i detta fall riksdagen.⁹ Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen, och granskningsverksamheten utgör en del av riksdagens kontrollmakt. Riksdagen och Riksrevisionen är därmed beroende av varandra i en rad avseenden. Riksrevisorernas självständighet i förhållande till riksdagen regleras i RF 12 kap. 7 § som redovisats ovan. Det är således inte Riksrevisionen som myndighet som ska vara fristående i förhållande till riksdagen utan granskningsverksamheten som ska vara oberoende. Riksrevisionens självständighet innebär bl.a. att riksdagen inte kan lägga ut enskilda uppdrag på Riksrevisionen eller begära särskilda granskningar. Däremot kan företrädare för riksdagen, som alla andra, lämna förslag till granskningar – sedan är det riksrevisorerna som *självständigt* beslutar om vilka enskilda granskningar som ska göras.

3.4.2 Strategisk inriktning och granskningsplan

För Riksrevisionens långsiktiga planering har riksrevisorerna beslutat om en strategisk plan eller inriktning som gällt för tre–fyra år i taget. Baserat på den strategiska inriktningen beslutar sedan riksrevisorerna varje år om en granskningsplan. Att det ska finnas en granskningsplan framgår redan av Riksdagskommitténs förslag (förs. 1999/2000:RS1) och av riksdagens beslut (bet. 2000/01:KU8). Enligt den dåvarande Riksrevisionsutredningen¹⁰ borde granskningsplanen ses som ett för myndigheten bindande dokument och som ett offentligt åtagande som Riksrevisionen gjorde i förhållande till det omgivande samhället. Granskningsplanen skulle därigenom bli Riksrevisionens

⁹ Se Förs. 1999/2000:RS1, s. 22

¹⁰ SOU 2002:17 s. 41.

viktigaste instrument för styrning och samordning. I lagstiftningen sägs inget om hur granskningsplanen ska se ut eller vad den ska innehålla. Det enda som anförs är att ”riksrevisorernas beslut (...) skall redovisas i en granskningsplan”, vilket framgår av instruktionen (§ 4)¹¹.

Strategisk plan

Under 2008 fattade riksrevisorerna beslut om en ny strategisk inriktning och plan för åren 2008–2011. Planen inbegriper hela Riksrevisionens verksamhet.

I den strategiska planen redovisas bl.a. de granskningsstrategier eller områden som effektivitetsrevisionen ska inriktas mot under ett antal år. Strategierna, som bygger på ett omfattande planeringsarbete, konkretiseras och vidareutvecklas i de årliga granskningsplanerna och genomförs sedan i ett antal konkreta granskningar. Resultatet redovisas löpande och slutgiltigt i Riksrevisionens årliga rapport. Avsevärda resurser läggs också ned på den omvärldsbevakning och det planeringsarbete som omgärdar granskningsstrategierna. Huvuddelen av effektivitetsrevisionens resurser läggs på granskningar inom strategierna (ca 80 %) och en mindre del på granskningar av ad hoc-karaktär i aktuella frågor.

Beträffande årlig revision och effektivitetsrevision innebär riksrevisorernas beslut om den nya strategiska inriktningen ”några viktiga vägval för de kommande åren” som det uttrycks i en PM från Riksrevisionen. För effektivitetsrevisionen avser detta följande.

- En ökad tyngdpunkt i effektivitetsrevisionen mot granskningar som avser effekter, produktivitet och måluppfyllelse.
- En inriktning mot en ökad verkningsgrad i revisionen, dvs. att regeringen och myndigheterna också vidtar konkreta åtgärder som undanröjer påpekade problem och brister.
- En ökad insats för en extern kvalitetssäkring och bedömning. Detta ska ske i samarbete med andra SAI, andra revisionsorganisationer och de större universiteten i Sverige.
- En fortsatt inriktning inom effektivitetsrevisionen mot ett antal fleråriga strategier/inriktningar.¹²

Granskningsplan

Riksrevisorernas årliga beslut om granskningens huvudsakliga inriktning redovisas i granskningsplanen. I granskningsplanen behandlas granskningens omfattning (granskningsmandatet), inriktningen av den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen samt de granskningsstrategier som gäller för det aktuella året och som i stort överensstämmer med de strategier som lagts fast i den fleråriga strategiplanen. Granskningsplanerna innehåller däremot inte några uppgifter om vilka konkreta granskningar som ska genomföras under året

¹¹ Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

¹² Utvecklingen av Riksrevisionens granskningsverksamhet – Nuläge och plan för perioden 2008–2011, PM Riksrevisionen 2008-10-22 s. 1.

eller vilka tidplaner som gäller. I 2009 års granskningsplan finns följande rubriker för de strategier som fastställts.

- Offentliga finanser
- Staten och arbetsmarknaden
- Effektiv förvaltning
- Statliga bolag
- Hållbara transfereringssystem
- Statens roll i utbildningssystemet
- Rättsväsendets samlade effektivitet
- Infrastruktur på nya villkor
- Omställningen av försvaret

I utredningens underlagsmaterial framförs från flera håll synpunkten att granskningsplanen är mycket allmänt hållen och ger för lite konkret information. Inom riksdagen har man t.ex. svårt att se hur granskningsplanen ska kunna bidra till planeringen av utskottens arbete eftersom den saknar uppgifter om konkreta granskningar och om när eventuella revisionsrapporter förväntas komma. Dessa uppgifter redovisas däremot i Riksrevisionens *verksamhetsplan* som dock är ett internt dokument för riksrevisorernas styrning. Granskningsplanen kan i detta avseende jämföras med regeringens propositionsförteckning som offentliggörs och utgör ett viktigt underlag i utskottens planering.

3.4.3 Granskningskriterier

I granskningsplanerna för åren 2005 till 2008 finns fem i stort sett likalydande granskningskriterier som återkommer från år till år. Granskningskriterierna är ett uttryck för riksrevisorernas tolkning av sitt uppdrag, och de anger också en inriktning av effektivitetsrevisionen. I 2008 års granskningsplan angavs följande kriterier.

Den effektivitetsrevision som Riksrevisionen utför ska enligt riksrevisorernas beslut vara inriktad på för samhället väsentliga frågeställningar där det finns klara risker för effektivitetsbrister. Den ska avse hela verkställighetskedjan. Valet och genomförandet av granskningarna ska därför i allt väsentligt utgå från följande kriterier:

- Granskningen tar sin utgångspunkt i ett förmodat problem.
- Granskningen ska handla om en faktiskt bedriven statlig verksamhet och avse pågående eller genomförd verksamhet.
- Bedömningsgrunderna för granskningen ska tydligt anges. De ska normalt antingen följa av direkta beslut av riksdagen (eller i förekommande fall regeringen) eller kunna härledas från riksdagens direkta eller indirekta ställningstaganden.
- Revisionsfrågorna ska kunna besvaras med en hög grad av tillförlitlighet och precision.
- Riksrevisionens rapporter ska utformas så att de kan utgöra underlag för ett ansvarsutkrävande. Det är därför viktigt att i granskningen kunna fördela ansvar och kritik mellan berörda aktörer.

Granskningskriterierna har länge varit omdiskuterade. Diskussionen har bl.a. gällt lämpligheten i att över huvud taget omgärda effektivitetsrevisionen med alltför specificerade krav, regler och procedurer eftersom denna revision bör kännetecknas av flexibilitet i valet av metoder, objekt, slutsatser m.m. Vidare har kriteriernas innehåll varit föremål för diskussion. Bland annat har det framförts att kriterierna verkar begränsande på vad som kan granskas.¹³ Det gäller t.ex. kriteriet att ”granskningen ska handla om en faktiskt bedriven statlig verksamhet”, vilket kan utesluta sektorsövergripande granskningar där problemet just kan vara att det inte bedrivs någon verksamhet alls inom ett område. Diskussionen har även handlat om kriterierna för bedömningsgrunder och ansvarsutkrävande som också anses ha begränsande effekter på vad som kan granskas.

I en doktorsavhandling från Lunds universitet hösten 2008 beskrivs bl.a. den interna diskussionen inom Riksrevisionen¹⁴ avseende granskningens inriktning. Frågan om revisionens inriktning och mandat var föremål för diskussion inom myndigheten redan från starten. Enligt avhandlingen skärptes diskussionen under 2007, då riksrevisorerna lade fram några granskningsrapporter som enligt många medarbetare låg helt utanför myndighetens mandat.¹⁵ Det fanns, sägs det i avhandlingen, två ståndpunkter i frågan. För riksrevisorerna var syftet med effektivitetsrevisionen att för riksdagens räkning ta fram underlag för ansvarsutkrävande, medan medarbetare hävdade att detta skulle minska omfattningen och spännvidden i revisionen som då främst skulle bli en granskning av regelefterlevnad. Enligt medarbetarna borde effektivitetsrevisionen ses som ett vidare koncept som inte begränsades av formella normer och regler.

I detta sammanhang kan det vara av värde att något beröra skillnaderna mellan effektivitetsrevision och årlig revision såsom de i allmänhet beskrivs. Den årliga revisionen är till skillnad mot effektivitetsrevisionen omgärdad av en rad fastställda regler och formaliserade procedurer. Skillnaderna mellan effektivitetsrevision och årlig revision kan beskrivas enligt följande tablå.

¹³ Se t.ex. promemorian Riksrevisionens styrelse och effektivitetsrevisionen – en uppföljning efter tre år (2006-09-20) s. 28-29.

¹⁴ Bringselius, Louise D. Personnel resistance in public professional service mergers, Lund 2008, s. 154–157.

¹⁵ Till exempel regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag (RiR 2007:8).

Effektivitetsrevision kännetecknas av följande:	Årlig revision kännetecknas av följande:
Granskningen följer inga utstakade gränser för myndigheter.	Revisionen följer organisationsgränserna.
Granskningen utförs oregelbundet och avser många olika aspekter.	Revisionen görs med bestämda tidsintervall (årligen).
Granskningen är kunskapsökande och innehåller moment av osäkerhet.	Revisionen görs utifrån en årligen upprättad riskanalys som visar var riskerna för väsentliga fel föreligger.
Granskningen handlar om den verksamhet som bedrivs – dess måluppfyllelse, effektivitet och ändamålsenlighet.	Revisionen syftar till att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning står i överensstämmelse med föreskrifter och regeringsbeslut.
Granskningen resulterar i en utförlig rapport som är avsedd att kunna läsas och förstås av utomstående icke-specialister.	Revisionen resulterar i en avvikelserapportering, dvs. man rapporterar främst om det som <i>inte</i> stämmer med de normer som granskningen sker mot.
Såväl underlagsmaterial som bedömningsgrunder ska framgå av rapporten. Tydlighet och begriplighet eftersträvas. Stort allmänt informationsvärde. Upplysningsmoment.	Revisionsberättelsen (utlåtandet) är standardiserad och kortfattad. Dessutom skrivs tekniska rapporter och promemorior som rör de granskade områdena.
Öppenhet är ett egenvärde.	

Källa: Effektivitetsrevisionens organisation. En slutrapport från ett organisationsuppdrag, 15 maj 2003.

Effektivitetsrevision och årlig revision skiljer sig åt såväl i fråga om syfte och mål som i fråga om metoder. Att alltför detaljerat reglera, formalisera och strömlinjeforma effektivitetsrevisionen enligt vissa på förhand givna normer kan, enligt bl.a. INTOSAI:s vägledning, verka begränsande på denna revisions möjligheter att fullfölja sitt uppdrag.

Verkställighetskedjan

I Riksrevisionens riktlinjer framhålls även att alla effektivitetsgranskningar ska avse hela verkställighetskedjan. Med detta avses att alla granskningar ska ta sin utgångspunkt i ”riksdagens intentioner och beslut” och att förklaringar till brister ska sökas både hos de aktörer som bedriver verksamheten i fråga och hos regeringen. Kravet om att *alla* granskningar ska avse *hela* verkställighetskedjan har varit föremål för diskussion, och synpunkter har framförts om att detta begränsar de frågor och verksamheter som kan bli föremål för granskning.

3.4.4 2009 års granskningsplan

I granskningsplanen för 2009 har Riksrevisionen delvis frångått de tidigare granskningskriterierna och i stället formulerat ett antal ”inriktningspunkter” och granskningskrav. Inriktningspunkterna är i huvudsak en tolkning av revi-

sionslagens inriktningsparagraf (§ 4) med undantag för den sista punkten om ansvarsutkrävande. I revisionslagen nämns inget om ansvarsutkrävande. Inriktningspunkterna har följande lydelse.

Främst ska genomförandet och resultatet av verksamheter granskas

Enligt revisionslagen ska effektivitetsrevisionen ta sikte på genomförandet och resultatet av statlig verksamhet. Med detta avser vi prestationer och effekter i förhållande till mål och syften som ställts upp för verksamheten i fråga. Att även genomförandet av verksamheten ska granskas innebär att Riksrevisionen inte bara ska upptäcka brister i effektiviteten inom olika verksamheter utan även försöka klarlägga var i genomförandedekedjan, vare sig det är på regerings- eller myndighetsnivå, som orsaken till dessa brister uppkommit.

Anknytningen till statens budget ska beaktas i de flesta fall

Det framgår av lagen att granskningen också främst ska ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget. Detta kan ses som en markering att de finansiella konsekvenserna av olika brister som framkommer i effektivitetsgranskningar ska lyftas fram. Formuleringen i lagen utgör ett väsentlighetskriterium vid val av granskningar. Allt annat lika bör således granskningar prioriteras som rör verksamheter med stora anslag, eller med risk för att betydande statliga medel inte används effektivt.

Granskningen ska utgå från allmänna samhällsintressen

Enligt lagen ska effektivitetsrevisionen bedrivas med hänsyn till allmänna samhällsintressen. Detta innebär att den inte bör bedrivas utifrån olika typer av särintressen. I praktiken betyder detta att utgångspunkten för granskningen ska vara riksdagens, såsom främsta uttolkare av det allmänna samhällsintresset, intentioner med den granskade verksamheten. Granskningarna ska utgå från de mål och/eller syften som riksdagen ställt upp för verksamheten i fråga eller från generella mål för effektivitet såsom de uttrycks i till exempel budgetlagen. De bör följa av direkta beslut av riksdagen eller kunna härledas från riksdagens ställningstaganden.

Granskningarna ska främja ett effektivt utbyte av statens insatser

Att revisionen ska främja ett effektivt utbyte av statens insatser innebär en förväntan att revisionen bör ha en viss inriktning mot ekonomiska förhållanden, med fokus på resultat och effektivitet i förhållande till uppsatta mål och anslagna resurser. Betoningen på främjande tolkar vi som att revisionen inte bara ska blottlägga eventuella brister utan också konstruktivt bidra till att verksamheter kan bli effektivare genom väl avvägda rekommendationer och därigenom nå en verkningegrad. Detta förutsätter i sin tur ett tydligt ställningstagande till vem som bär ansvaret för att undanröja konstaterade brister.

Rapporterna ska medge underlag för ansvarsutkrävande

Riksrevisionens rapporter ska utformas så att de kan utgöra underlag för ett ansvarsutkrävande. Det är därför viktigt att i granskningen kunna fördela ansvar och kritik mellan berörda aktörer. Huruvida ansvar faktiskt utkrävs eller i vilka former detta görs är däremot inte en fråga för Riksrevisionen.

De fem krav på granskningarna som riksrevisorerna formulerat är följande.

- Det ska vara tydligt vem och vad som ska granskas.
- Granskningen ska vara problemorienterad.
- Revisionsnormerna ska utgå från riksdagens intentioner.
- Granskningen ska ha en ändamålsenlig metodansats.
- Förklaringar till effektivitetsbrister ska sökas i hela verkställighetskedjan.

3.5 Gränsdragningen mellan KU och Riksrevisionen

Frågan om gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden behandlades utförligt i förarbetena¹⁶ till Riksrevisionsreformen. Regeringen ansåg i detta sammanhang att det inte fanns något skäl att genom lagreglering förhindra att Riksrevisionens granskningsområde i någon mån är detsamma som konstitutionsutskottets.

Konstitutionsutskottets granskning är inriktad på en administrativ och rättslig kontroll av om regeringen har följt gällande regler och vedertagen praxis. Denna granskning är i huvudsak inriktad på vad som är ett formellt korrekt handlande och på rättsfrågor när det gäller regeringsärendenas handläggning, även om lämplighetsfrågor också kan förekomma i granskningen. Konstitutionsutskottet tar också upp enstaka ärenden till granskning. I dessa fall torde granskningen närmast falla inom ramen för ”statsrådets tjänsteutövning”. Utskottet anses enligt förarbetena också ha rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i granskningen, vilket innebär att utskottet i sitt arbete även kan beakta resultatet av den revisionella granskningen.

Den revisionella granskningen av den statliga verksamheten har sin tyngdpunkt i bedömningar av vad som får anses vara en effektiv användning av statens medel (effektivitetsrevision). Men den innefattar också, när det gäller granskningen av myndigheternas finansiella rapportering (årlig revision), en kontroll inte bara av om redovisningen och underlaget är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande utan också om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Revisionen av Regeringskansliet är dock enligt lagen om revision av Regeringskansliet begränsad till en bedömning av om räkenskaperna är rättvisande. Det förutsattes vidare i förarbetena att den nya revisionsmyndigheten inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning.

Regeringen konstaterade sammanfattningsvis i proposition 2001/02:190 om Riksrevisionen att det är ofrånkomligt att konstitutionsutskottets respektive Riksrevisionens områden i någon mån kan komma att överlappa varandra. Regeringen såg dock inte någon anledning eller möjlighet att undvika detta genom att införa bestämmelser som reglerar gränsdragningen i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Det är viktigt att notera, framhölls det i propositionen, att granskningarna framdeles tydligare än i dag utgår från olika förutsättningar. Den ena har en

¹⁶ Prop. 2001/02:190 s. 58–62.

juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär. Den ena görs av ett politiskt sammansatt riksdagsorgan, den andra av en tjänstemannalett myndighet under riksdagen. Att ett och samma område eller problem mot den nu angivna bakgrunden belyses av både konstitutionsutskottet och Riksrevisionen behöver således, enligt regeringens bedömning, inte ses som ett problem. Regeringen ansåg att det inte heller bör finnas någonting som hindrar att ett informationsutbyte sker mellan utskottet och Riksrevisionen.

3.6 Kartläggning av granskningar

I detta avsnitt redovisas en övergripande bild av de granskningar som Riksrevisionen genomfört under perioden 2003–2007. Till grund för redovisningen ligger dels en kartläggning som utredningens sekretariat gjort av samtliga granskningsrapporter från 2006, dels en studie av alla 120 effektivitetsgranskningar som genomförts under perioden 2003–2007 och som utförts av en forskningsgrupp vid Akademien för ekonomistyrning i staten (AES)¹⁷. AES är en del av företagsekonomiska institutionen vid Stockholms universitet. Underlag för kartläggningen finns även i Riksrevisionens uppföljningsrapporter från 2007–2009.

3.6.1 Sekretariatets kartläggning

Sekretariatet har studerat det trettioåttio effektivitetsgranskningar som publicerades 2006. Sekretariatet har bedömt och klassificerat rapporterna efter följande aspekter:

- Politikområde
- Rekommendationernas uppföljningsbarhet
- Rekommendationernas ekonomiska effekter för staten
- Typ av granskning
- Granskningsnivå

Även om antalet här behandlade rapporter endast utgör en femtedel av det totala antalet rapporter som lämnats t.o.m. 2008 kan vissa försiktiga bedömningar göras.

Politikområde

Statsbudgeten delas in i 27 utgiftsområden och tidigare även i 49 politikområden. Syftet med indelningen i politikområden var att tydliggöra sambandet mellan mål, kostnader och resultat för att därigenom underlätta politiska prioriteringar mellan olika områden. Genomgången av de nu aktuella granskningsrapporterna visar att dessa fördelar sig på 17 olika politikområden. Granskningar inom två politikområden (2. Finansiella system och tillsyn och

¹⁷ Riksrevisionen: en studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007 (Akademirapport 2008:1), företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

22. Arbetsmarknadspolitik) har resulterat i fyra rapporter vardera. Förhållanden inom tre andra politikområden (1. Effektiv statsförvaltning, 7. Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar samt 38. Näringspolitik) har berörts i tre rapporter vardera. I den följande sammanställningen redovisas rapporternas fördelning på politikområden jämfört med respektive politikområdes andel av statsbudgeten.

TABELL 3:1 RAPPORTERNAS FÖRDELNING PÅ POLITIKOMRÅDEN JÄMFÖRT MED POLITIKOMRÅDENAS ANDEL AV STATSBUDETEN

Politikområde	Antal granskningsrapporter	Andel av statsbudgeten 2006 (%)
1. Effektiv statsförvaltning	3	1,3
2. Finansiella system och tillsyn	4	0,06
3. Skatt, tull och exekution	1	1,2
6. Totalförsvaret	1	5,3
7. Skydd och beredskap mot olyckor och svåra påfrestningar	3	0,5
10. Integrationspolitik	1	0,4
13. Hälso- och sjukvårdspolitik	2	3,3
19. Ersättning vid arbetsoförmåga	1	16,4
21. Ekonomisk familjepolitik	1	8,3
22. Arbetsmarknadspolitik	4	8,9
25. Utbildningspolitik	1	5,6
32. Regional samhällsorganisation	1	0,3
34. Miljöpolitik	2	0,6
35. Enerkipolitik	1	0,2
38. Näringspolitik	3	0,3
40. Konsumentpolitik	1	0,03
43. Livsmedelspolitik	1	1,7
Sammanlagt	31	54,4

Källa: Utredningssekreteriatets kartläggning.

Mot bakgrund av det begränsade underlaget är det svårt att dra några mer djupgående slutsatser. Man kan ändå konstatera att fördelningen på politikområden relativt väl svarar upp mot den inriktning och de frågeställningar som riksrevisorerna lagt fast i granskningsplanen för den här aktuella perioden.

Antalet rapporter per politikområde jämfört med statsbudgetens fördelning reser dock frågor om revisorernas prioriteringar i förhållande till den grundläggande principen om väsentlighet när det gäller revisionens inriktning. Om politikområden med en större andel av statsbudgeten – som t.ex. 6. Totalförsvaret, 19. Ersättning vid arbetsoförmåga, 21. Ekonomisk familjepolitik och 25. Utbildningspolitik – kan anses mer väsentliga att granska än andra kunde man förvänta sig fler granskningsrapporter inom dessa områden.

Uppföljning av rekommendationerna

Riksrevisionens rapporter utmynnar nästan alltid i ett antal rekommendationer, vanligen fem till tio stycken, som baseras på de iakttagelser och slutsatser som granskningen lett fram till. Rekommendationerna riktas till granskningsobjektet, vanligen regeringen eller en eller flera myndigheter, stiftelser eller ett eller flera bolag eller samtliga. I några fall är rekommendationerna inflätade i löpande text och kan inte särskiljas från iakttagelserna.

Sekretariatet har i genomgången av rapporterna bedömt möjligheterna att följa upp rekommendationerna – vilket är en aspekt i efterhandskontrollen av revisionens genomslagskraft. Genomgången visar att något mindre än en tredjedel av rapporterna innehåller rekommendationer som i sin helhet går att följa upp. Flertalet rapporter har således en eller flera rekommendationer som inte är uppföljningsbara på grund av att de är alltför allmänt eller vagt formulerade eller brister i konkretion och avgränsning.

För riksdagen, liksom för Riksrevisionen själv, kan det vara av intresse att i efterhand följa upp och se i vilken utsträckning rekommendationerna följts av de ansvariga organen, regeringen och myndigheterna. Har några åtgärder vidtagits för att komma till rätta med de fel och brister som riksrevisorerna påtalat? Det får väl förutsättas att revisorerna har möjlighet att bedöma i vilken grad detta skett, genom en närmare granskning i efterhand, men frågan är om det är möjligt även för andra att kunna se och bedöma om granskningarna lett till några resultat.

I rekommendationerna används ofta uttryck som

- *regeringen bör överväga att vidta de åtgärder som krävs för att försäkra sig om att tillsynen av XX fungerar tillfredställande/svarar upp mot de mål som ställts upp ...*
- *precisera de krav som bör ställas på ...*
- *se över systemet med ...*
- *säkerställa att alla aktörer ...*
- *skaffa sig kännedom om ...*
- *fortsätta att utveckla metoder för ...*

Detta syftar ofta på ett arbete som kan förutsättas ske kontinuerligt hos regeringen och myndigheterna. Det är därför svårt för att inte säga omöjligt att bedöma om de rekommendationer som riksrevisorerna lämnar innebär att detta löpande arbete fått ett annat innehåll och en annan inriktning än det annars skulle ha haft.

Rekommendationernas kostnadseffekter

Bedömningen av revisionens kostnadseffekter har gjorts utifrån granskningsrapporternas rekommendationer och om dessa kan sägas vara kostnadsdrivande eller inte, dvs. om genomförandet av rekommendationerna innebär ökade eller minskade kostnader för staten. Att bedöma rekommendationernas kostnadseffekter är ibland svårt, dels beroende på att rekommendationerna ofta är vagt och allmänt formulerade, dels för att rapporterna sällan innehåller någon

kostnadsanalys eller beräkning av effekterna på statsbudgeten. I vissa fall kan naturligtvis de rekommenderade åtgärderna initialt innebära ökade kostnader för att på längre sikt leda till besparingar. I vissa rapporter är det svårt att härleda några som helst kostnadseffekter.

Genomgången av de aktuella rapporterna visar att de rekommenderade åtgärderna i en tredjedel av granskningarna skulle kunna leda till minskade kostnader för staten medan det i en fjärdedel av granskningarna skulle leda till ökade kostnader. I övriga rapporter har rekommendationerna inga eller marginella kostnadseffekter eller så är de svårbedömbara.

Typ av granskning

Sekretariatets genomgång inbegriper även ett försök att klassificera granskningarnas huvudsakliga karaktär. Rapporterna har därför fördelats efter sex olika granskningstyper:

- Effektivitet – rapporter som innehåller element av analys och bedömning av effektivitetsaspekter.
- Regelefterlevnad – granskningar av huruvida myndigheter eller verksamheter hållit sig till gällande regler och instruktioner.
- Tillsyn – granskningar av tillsynsmyndigheter eller -verksamheter.
- Styrning – granskningar av regeringens styrning av myndigheter och verksamheter och myndigheternas styrning.
- Kontroll – rapporter där granskningen av kontrollfunktioner har en dominerande roll.
- Makroekonomiska frågor – granskningar av frågor specifikt relaterade till statsbudgeten och den finansiella rapporteringen till riksdagen.

Med utgångspunkt från granskningsrapporternas syfte, iakttagelser, slutsatser och rekommendationer har de klassificerats efter respektive granskningstyp. Nästan alla rapporter innehåller granskningselement som kan hänföras till två eller flera av de här nämnda granskningstyperna. Genomgången av rapporterna visar att en dryg tredjedel inriktats på effektivitetsaspekter i högre eller lägre grad. Nästan hälften av granskningarna handlar om regelefterlevnad och närmare två tredjedelar om kontrollfunktioner. Styrning granskas i nästan en tredjedel av rapporterna medan tillsyn behandlas i en sjättedel. Makroekonomisk granskning görs i två rapporter.

Granskningsnivå

Genomgången av rapporterna har även omfattat en bedömning av vilken nivå inom staten som granskats: regeringen, en myndighet, en del av en myndighet eller verksamhet eller hela den s.k. verkställighetskedjan. På senare år har Riksrevisionen i granskningsplanen betonat att effektivitetsgranskningarna ska omfatta hela verkställighetskedjan.

Sekretariatets genomgång visar att knappt en fjärdedel av de här aktuella granskningarna täcker hela verkställighetskedjan och att drygt tre fjärdedelar inbegriper regeringen. Detta kan jämföras med uppgifter i Riksrevisionens

Uppföljningsrapport 2009 (s. 12) som omfattar 150 rapporter och som redovisar vem rekommendationerna i rapporterna riktas till.

TABELL 3:2

Antal granskningsrapporter med rekommendationer riktade till olika mottagare. Rapporter publicerade 2003–2008 (RiR 2003:1–2008:31), ej Årlig rapport.

Rekommendationer riktade till	2003–2004	2005	2006	2007	2008	Totalt	Procent
enbart regeringen	17	5	8	11	13	54	36 %
en myndighet eller ett bolag	1	5	4	0	1	11	7 %
flera myndigheter, bolag eller stiftelser	1	2	0	0	1	4	3 %
regeringen och en myndighet eller ett bolag	4	11	9	8	4	36	24 %
regeringen och flera myndigheter, bolag eller stiftelser	6	7	10	9	10	42	28 %
Inga rekommendationer	0	0	0	2	1	3	2 %
Antal granskningsrapporter	29	30	31	30	30	150	100 %

Källa: Riksrevisionen.

Av sammanställningen framgår att 88 procent av rapporterna har rekommendationer riktade till regeringen medan 52 procent innehåller rekommendationer både till regeringen och till en eller flera myndigheter, bolag eller stiftelser. Det är oklart hur stor andel av de senare som verkligen inbegriper hela verkställighetskedjan.

3.6.2 AES studie av effektivitetsrevisioner

Rapporten *Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare: en studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007* är resultatet av en pilotstudie som utförts av forskare inom Akademin för ekonomistyrning i staten. Studien är en del av ett samarbetsprojekt mellan Riksrevisionen och Stockholms universitet. Syftet med studien är bl.a. att illustrera och klassificera hur effektivitetsrevisionen ser ut och hur den bedrivs i Sverige samt att med ledning av iakttagelserna lägga fram synpunkter och rekommendationer inför Riksrevisionens fortsatta arbete.

Rapporten innehåller en introduktion och därefter ett avsnitt om referensramar som bl.a. behandlar den s.k. värdekedjan, begreppet effektivitetsrevision och olika typer av effektivitetsrevision samt kommunikativa aspekter (bl.a. text och läsbarhet). I ett avsnitt redovisas en kvantitativ analys av samtliga 120 granskningsrapporter som Riksrevisionen lagt fram under åren 2003–2007. Vidare görs en kvalitativ och djupare analys av 12 utvalda granskningsrapporter där fokus ligger på granskningarnas syfte, metod och revisionstyp. Avslutningsvis redovisas forskargruppens slutsatser och rekommendationer. I den följande redovisningen av studien ligger tyngdpunkten på den kvantitativa analysen och dess resultat som ger en övergripande och relativt heltäckande bild av den effektivitetsgranskning som Riksrevisionen hittills producerat.

Effektivitetsrevision

Utgångspunkt för studien är att all granskning som Riksrevisionen utför inom området ”effektivitetsrevision” också är effektivitetsrevision, dvs. man ifrågasätter inte riksrevisorernas tolkning av begreppet eller deras val av inriktning.

I avsnittet om referensramar diskuteras bl.a. begreppet ”effektivitetsrevision”, varvid man inledningsvis konstaterar att det inte finns någon allmänt accepterad uppfattning om vad effektivitetsrevision står för. Därefter sägs dock att det råder relativt stor samstämmighet om att begreppet effektivitetsrevision har sin grund i det engelska uttrycket ”value for money audit” – verksamheter ska uppvisa god hushållning med ekonomiska resurser och skattebetalarna ska få valuta för pengarna. I sammanhanget kan nämnas att den brittiska revisionsmyndigheten NAO, med syftet att konkretisera revisionens huvuduppgift, varje år beräknar resultaten av sitt revisionsarbete genom att värdera de besparingar som uppnås till följd av sina egna och parlamentets revisionsutskotts förslag. I 2008 års årliga rapport från NAO anges besparingarna till 656 miljoner pund eller drygt 9 pund för varje pund det kostar att driva revisionsmyndigheten.

Kärnan i begreppet och den traditionella inriktningen av effektivitetsrevision utgår från de tre ”E:na”: Economy – Efficiency – Effectiveness (hushållning – resursutnyttjande – målluppfyllelse/samhällsnytta). I studiens kvantitativa analys definieras den s.k. *traditionella effektivitetsrevisionen* i följande typer:

- Revisionstyp 1 = Revision av effektiv resurshushållning (Economy audit).
- Revisionstyp 2 = Revision av effektivt resursutnyttjande (Efficiency audit).
- Revisionstyp 3 = Revision av effektivitet med avseende på mål och utfall (Effectiveness audit).

I studien talas det även om s.k. *utvidgad effektivitetsrevision* som har en annan inriktning än den traditionella och som fokuserar på processer, målstyrning, förvaltning, administration och specifika politiska insatser snarare än ekonomiska och effektivitetsmässiga aspekter. Denna ”utvidgade effektivitetsrevision” definieras i följande revisionstyper:

- Revisionstyp 4 = Revision av specifika politiska insatser (Policy audit).
- Revisionstyp 5 = Revision av verksamhetsprocesser (Operational audit).
- Revisionstyp 6 = Målrelaterad revision (Goal-related audit).
- Revisionstyp 7 = Internt orienterad revision (Internally oriented audit, granskning inriktad på rapportering, uppföljning, samordning och administration).

Enligt studien förekommer det i den vetenskapliga litteraturen och diskussionen – utöver de tre traditionella revisionstyperna – även referenser till de fyra sistnämnda revisionstyperna. I studien införs ytterligare en revisionstyp baserat på ”vad Riksrevisionen gör”. Denna åttonde revisionstyp avser, som det sägs i rapporten, ”all annan möjlig form av effektivitetsrevision”:

- Revisionstyp 8 = Empiriskt funnen effektivitetsrevision (Empirically grounded audit).

Analysen och klassificeringen av de 120 rapporterna efter revisionstyp får följande resultat. Som redan tidigare konstaterats kan en enskild granskning bestå av flera olika revisionstyper. Denna sammanställning visar dock fördelningen enligt den dominerande revisionstypen i varje rapport.

TABELL 3:3 RIR-RAPPORTER FÖRDELADE EFTER DOMINERANDE REVISIONSTYP

Revisionstyp	Antal	Andel (%)
1. Revision av effektiv resurshushållning	8	6,7
2. Revision av effektivt resursutnyttjande	6	5,0
3. Revision av effektivitet med avseende på mål och utfall	2	1,7
4. Revision av specifika politiska insatser	3	2,5
5. Revision av verksamhetsprocesser	18	15,0
6. Målrelaterad revision	22	18,3
7. Internt orienterad revision	41	34,1
8. Empiriskt funnen effektivitetsrevision	20	16,7
Totalt	120	100

Källa: Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare: en studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007 s. 67.

Sammanställningen visar att endast 16 rapporter (13,4 %) kan hänföras till kategorin traditionell effektivitetsrevision (revisionstyp 1–3). Till kategorin utvidgad effektivitetsrevision (revisionstyp 4–7) kan 84 rapporter (69,9 %) hänföras och till ”empiriskt funnen effektivitetsrevision” 20 rapporter (16,7 %). Den enskilt mest omfattande revisionstypen är internt orienterad revision (revisionstyp 7) med en dryg tredjedel av samtliga rapporter. Denna typ omfattar granskning av rapportering, uppföljning, samordning och administration.

Om man tar hänsyn till att flera revisionstyper kan förekomma parallellt i de enskilda rapporterna får man ett i stort sett likartat resultat men med ett något större inslag av traditionell effektivitetsrevision (24 %). Detta innebär att inslag av traditionell effektivitetsrevision förekommer i fler rapporter än 16 men att det i dessa övriga rapporter inte är den dominerande revisionstypen.

I studien dras följande slutsatser av resultatet.

- En effektivitetsrevision är inte någon uniform företeelse utan kan skifta från fall till fall.
- Riksrevisionens granskningar omfattar i stor utsträckning annat än traditionell effektivitetsrevision.
- Riksrevisionen inriktar sig inte i första hand på traditionell effektivitetsrevision.

Orsakerna till att effektivitetsrevisionen fått denna inriktning berörs kortfattat: det kan vara ett försök att möta förändrade krav eller bero på revisorernas intresseområden. Vidare sägs i rapporten (s. 56) att ”även om man formellt

anger en orientering mot de tre E:na har effektivitetsrevisioner visat sig kunna ta en annan riktning i praktiken, trots att en sådan riktningsförändring inte förespråkas av INTOSAI”.

En förklaring till att mer än hälften av rapporterna handlar om målrelaterad eller internt orienterad revision (revisionstyperna 6 och 7) jämfört med den betydligt mindre andelen traditionell effektivitetsrevision kan, enligt studien, ligga i svårigheterna att mäta effekter avseende mål och utfall. Ett annat skäl som anförs (s. 56) är att Riksrevisionen via sina metodval distanserar sig från den traditionella effektivitetsrevisionen – ”för att kunna mäta produktiviteten och därmed inrikta sig på effekter av resursutnyttjande (dvs. revisionstyp 2) krävs beräkningar och därmed kvantitativt orienterade metoder. De metoder som Riksrevisionen företrädesvis använder sig av lämpar sig bättre för andra revisionstyper ...”

Teknisk-juridisk revision

I studien analyseras och klassificeras revisionsrapporterna även utifrån en annan dimension, nämligen teknisk-juridisk revision eller ”compliance audit” (regelefterlevnad) som är det engelska uttrycket. Denna revisionsform granskar bl.a. efterlevnaden av lagar, förordningar, regleringsbrev, direktiv och policyer. Normalt skiljer man denna revisionsform från effektivitetsrevision eftersom det handlar om olika granskningsinsatser och metoder.

Granskning av regelefterlevnad har en framträdande roll när det gäller att ta fram underlag för ansvarsutkrävande, vilket är ett av riksrevisorernas kriterier för effektivitetsrevisionen. I studien förs en diskussion om möjligheten att sammanlänka ansvarsutkrävande avseende regelefterlevnad med granskning av effektivitet. Man väljer i studien att betrakta teknisk-juridisk revision som en viss sorts granskning med avseende på underlag för ansvarsutkrävande och gör en åtskillnad mellan teknisk-juridisk revision och effektivitetsrevision. Samtidigt betraktar man teknisk-juridisk revision som ett möjligt komplement till eller ett tänkbart led i effektivitetsrevision.

Kartläggningen visar att majoriteten av Riksrevisionens effektivitetsrevisioner innehåller inslag av teknisk-juridisk revision i högre eller lägre grad. Nästan två tredjedelar av alla granskningar (75 st.) har inslag av teknisk-juridisk revision, och knappt hälften av dessa är i stor utsträckning inriktade på att kontrollera efterlevnaden av lagar, regler, direktiv och policyer. En dryg tredjedel av granskningarna (45 st.) saknar inslag av teknisk-juridisk revision.

Ekonomiska beräkningar

I studien undersöks vidare förekomsten av ekonomiska beräkningar, som utförts av Riksrevisionen, i granskningsrapporterna. En tredjedel av samtliga 120 rapporter innehåller ekonomiska beräkningar, men det är endast i 10 rapporter som de förekommer ”i stor omfattning”. I 81 rapporter (67,5 %) saknas egna ekonomiska beräkningar, vilket – enligt studien – förstärker intrycket av att Riksrevisionen inte högprioriterar traditionell effektivitetsrevision.

Revisionskvalitet – väsentlighet och risk

Väsentlighet och risk är två centrala begrepp inom revisionen när det gäller valet av granskningens inriktning. I studien framhålls att en aspekt på revisionens kvalitet är hur väl man hanterar väsentlighet och risk. Ett vanligt kriterium för väsentlighet är att områden och verksamheter som inbegriper stora belopp är viktigare att granska än områden och verksamheter med små belopp. Statsbudgetens indelning i utgiftsområden och respektive utgiftsområdes ekonomiska omfattning i relation till hela statsbudgeten skulle, enligt studien, kunna utgöra en grund för Riksrevisionen i valet av granskningsinriktning.

I studien har Riksrevisionens 120 granskningsrapporter klassificerats efter statsbudgetens 27 utgiftsområden. Därefter har andelen rapporter per utgiftsområde jämförts med respektive utgiftsområdes andel av hela statsbudgeten (genomsnitt för åren 2004–2007). I följande sammanställning redovisas resultatet för samtliga utgiftsområden.

TABELL 3:4 ANDELEN RAPPORTER PER UTGIFTSOMRÅDE JÄMFÖRT MED RESPEKTIVE UTGIFTSOMRÅDES ANDEL AV HELA STATSBUDETEN

Utgiftsområde	Andel RiR-rapporter (%)	Utgiftsområdets andel av statsbudgeten (%)
1. Rikets styrelse	5,7	1,1
2. Samhällsekonomi och finansförvaltning	12,3	1,5
3. Skatt, tull och exekution	3,3	1,2
4. Rättsväsendet	4,1	3,7
5. Internationell samverkan	0,8	0,2
6. Försvar samt beredskap mot sårbarhet	4,9	5,8
7. Internationellt bistånd	2,5	3,1
8. Invandrare och flyktingar	3,3	0,9
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	9,8	5,5
10. Ek. trygghet vid sjukdom och handikapp	1,6	16,6
11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom	1,6	6,2
12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0	7,7
13. Arbetsmarknad	4,1	9
14. Arbetsliv	11,5	0,2
15. Studiestöd	0,8	2,7
16. Utbildning och universitetsforskning	2,5	5,9
17. Kultur, medier, trossamfund och fritid	2,5	1,2
18. Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande	4,1	1,1
19. Regional utveckling	2,5	0,4
20. Allmän miljö- och naturvård	4,1	0,6
21. Energi	2,5	0,3
22. Kommunikationer	5,7	4,2
23. Jord- och skogsbruk, fiske m.m.	1,6	2,3

Utgiftsområde	Andel RiR-rapporter (%)	Utgiftsområdets andel av statsbudgeten (%)
24. Näringsliv	7,4	0,5
25. Allmänna bidrag till kommuner	0,8	8,7
26. Statsskuldräntor m.m.	0	5,9
27. Avgiften till Europeiska gemenskapen	0	3,5
	100	100

Källa: Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare: en studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007 s. 101.

Sammanställningen visar att det inom tre utgiftsområden inte har genomförts någon granskning. Det gäller utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, 26 Statsskuldräntor m.m. och 27 Avgiften till Europeiska gemenskapen. Inom vissa utgiftsområden är skillnaden mellan Riksrevisionens granskningsinriktning – i form av andelen granskningsrapporter – och anvisade budgetmedel relativt stor. I följande sammanställning redovisas de utgiftsområden där andelen rapporter avviker från statsbudgeten med mer än 4 procentenheter.

TABELL 3:5 UTGIFTSOMRÅDEN DÄR ANDELEN RAPPORTER AVVIKER FRÅN STATSBUDGETEN MED MER ÄN 4 PROCENTENHETER

Utgiftsområde	Andel RiR-rapporter (%)	Utgiftsområdets andel av statsbudgeten (%)
2. Samhällsekonomi och finansförvaltning	12,3	1,5
9. Hälsovård, sjukvård och social omsorg	9,8	5,5
10. Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp	1,6	16,6
11. Ekonomisk trygghet vid ålderdom	1,6	6,2
12. Ekonomisk trygghet för familjer och barn	0	7,7
13. Arbetsmarknad	4,1	9
14. Arbetsliv	11,5	0,2
24. Näringsliv	7,4	0,5
25. Allmänna bidrag till kommuner	0,8	8,7
26. Statsskuldräntor m.m.	0	5,9
Summa	48,8	62,9

Källa: Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare: en studie av effektivitetsrevisioner 2003–2007 s. 66.

I studien (s. 66) konstateras att i nästan hälften (48,8 %) av det totala antalet effektivitetsrevisioner gör Riksrevisionen en annan prioritering (mer än 4 % skillnad) än vad riksdagen har beslutat om för budgeten per utgiftsområde. Under 2004–2007 har Riksrevisionen exempelvis i genomsnitt per år avsatt

1,6 procent för utgiftsområde 11 (Ekonomisk trygghet vid ålderdom). Riksdagen avsatte 6,2 procent för samma utgiftsområde.

Riksrevisionen lägger en förhållandevis stor del av sina resurser på granskningar inom vissa utgiftsområden. I förhållande till hur statsbudgeten fördelas visar myndigheten ett mycket stort intresse för utgiftsområdet Arbetsliv (11,4 % jämfört med 0,2 %). Även på utgiftsområdena Samhällsekonomi och finansförvaltning, Näringsliv och i viss mån Hälsovård, sjukvård och social omsorg lägger Riksrevisionen stora resurser.

Andra utgiftsområden prioriteras lågt i förhållande till hur statsbudgeten fördelas. Två av utgiftsområdena i tabellen ovan har över huvud taget inte granskats, trots att de tillsammans svarar för 13,6 procent av statsbudgeten. Det gäller Ekonomisk trygghet för familjer och barn samt Statsskuldräntor. Andra lågprioriterade utgiftsområden är Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, Ekonomisk trygghet vid ålderdom, Allmänna bidrag till kommuner och i viss mån även Arbetsmarknad.

Enligt studien kan denna relativt tydliga inriktning på vissa utgiftsområden å ena sidan tas som ett tecken på att Riksrevisionen anser att de prioriterade områdena av olika skäl kan anses vara särskilt väsentliga eller riskfyllda. Å andra sidan skulle det, enligt studien, kunna indikera att gjorda prioriteringar är ett tecken på att vanans makt är stark och att den i stor utsträckning tillåts styra inriktningen mot vissa utgiftsområden.

En iakttagelse som, enligt studien, går att koppla samman med de relativt begränsade inslagen av traditionell effektivitetsrevision och ekonomiska beräkningar är att tre av de minst prioriterade utgiftsområdena är 10 ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, 11 ekonomisk trygghet vid ålderdom och 12 ekonomisk trygghet för familjer och barn. ”I och med att dessa utgiftsområden till sin karaktär förefaller lämpade för ekonomiska beräkningar och därmed en inriktning på traditionell effektivitetsrevision, förstärks bilden av att denna inriktning får relativt litet utrymme i den svenska effektivitetsrevisionen”, enligt studien.

3.6.3 Resultat av kartläggningarna

Av de redovisade kartläggningarna kan följande resultat sammanfattas:

- Riksrevisionens granskningar inom effektivitetsrevisionen ligger i stor utsträckning vid sidan av ”traditionell effektivitetsrevision” enligt de s.k. tre E:na (hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta). I endast 16 av 120 granskningar (13 %) är denna inriktning dominerande.
- En stor del av granskningarna (ca 70 %) kan hänföras till s.k. utvidgad effektivitetsrevision, och närmare två tredjedelar innehåller ”teknisk-juridisk revision” där granskningen av regelefterlevnad är dominerande.
- Granskningen av regelefterlevnad har dominerat effektivitetsrevisionen under perioden 2003–2007.
- Granskningen av regelefterlevnad har en framträdande roll när det gäller att ta fram underlag för ansvarsutkrävande.

- Flertalet granskningsrapporter har en eller flera rekommendationer som inte är uppföljningsbara på grund av att de är alltför allmänt eller vagt formulerade eller brister i konkretion och avgränsning.
- Kartläggningen visar att rekommendationerna i en fjärdedel av granskningarna leder till ökade kostnader för staten. Det är ofta svårt att se vilka kostnadseffekter granskningarnas rekommendationer leder till och huruvida de medför ökade eller minskade kostnader för staten. En förklaring till detta kan vara att rapporterna sällan innehåller ekonomiska beräkningar eller analyser av kostnader och resurser.
- Mot bakgrund av skillnaderna mellan granskningsrapporternas fördelning på utgiftsområden och prioriteringarna i statsbudgeten kan inriktningen av de genomförda granskningarna 2003–2007 ifrågasättas utifrån principen om väsentlighet i valet av granskningsområden.

3.7 Externa synpunkter på Riksrevisionens granskning

Utredningen har genom ett antal intervjuer, en intern utfrågning av myndighetschefer m.fl. och ett offentligt seminarium inhämtat underlag och synpunkter från olika personer och grupper som i ett eller annat avseende berörs av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar. I underlagsmaterialet ingår även skriftligt material. Intervjuerna har omfattat tjänstemän vid riksdagens utskott och Regeringskansliet, myndighetschefer och representanter för forskarsamhället. De flesta synpunkter som lämnats innehåller kritik även om flera positiva omdömen förekommer. De senare har dock ofta varit av mer allmän karaktär utan konkret motivering. Följande redovisning innehåller därför huvudsakligen kritiska synpunkter och ska inte ses som ett representativt urval.

3.7.1 Ur riksdagens perspektiv

Granskningsrapporterna anses inom ett utskottsområde ha varit i huvudsak bra och välformulerade. Ett problem är att de inte håller publiceringsdatum och att det därför är svårt att planera in rapporterna i utskottets arbete. I Riksrevisionens rapporter, sägs det vidare, dras ofta samma slutsats om att ”regeringen styr dåligt”, vilket anses vara ”ganska billiga poäng”.

Inrättandet av Riksrevisionen förväntades ge skjuts åt arbetet i riksdagen med revision, uppföljning och utvärdering. Så blev det inte – kontakterna är få och sporadiska. Några intervjupersoner säger att det fanns en mer positiv inställning till Riksdagens revisorer tack vare regelbunden kontakt och diskussioner om granskningsförslag. Vidare framförs att Riksrevisionen har producerat få granskningar inom vissa utskottsområden som har en stor andel av statsbudgeten. Detta har föranlett kommentarer som ”Riksrevisionen siktar inte på samma sätt som riksdagen”. Granskningsplanen anses vara för allmänt hållen och ger ingen konkret information om vad revisionen planerar för granskningar inom respektive utskottsområde.

3.7.2 Ur Regeringskansliets perspektiv

Några intervjupersoner menar att ämnesvalet för granskningarna gör att de är av begränsat värde för Regeringskansliet. Man anser att Riksrevisionen sällan kommer med intressanta eller användbara rekommendationer och att rapporterna ofta är förutsägbara och innehåller allmänna krav på tydligare regler, bättre styrning och klarare prioriteringar. Allmänt sett håller inte granskningarna tillräckligt hög kvalitet, anses det: ”de är vaga och oprecisa”. Ofta, framförs det vidare, saknas analyser i rapporterna, och man bygger slutsatser på personliga tyckanden, både utredarnas och vissa intervjupersoners, som inte underbyggs med fakta.

Få granskningar behandlar myndigheternas kostnadseffektivitet, sägs det vidare. I stället görs mycket på en alltför detaljerad nivå (t.ex. de makroekonomiska studierna). Granskningarna borde vara mer översiktliga och i större utsträckning handla om effektiv hushållning och kostnadseffektivitet. Enligt några kommentarer lägger Riksrevisionen *för* stor vikt vid att granska regeringen, vilket kanske var naturligt inledningsvis när man fick detta mandat – men nu anser man att pendeln bör slå tillbaka på mer myndighetsfokus. Beslutsunderlaget har, enligt några kommentarer, fått alltför stor uppmärksamhet i granskningarna – så var inte tanken i förarbetena och frågan diskuterades inte ens då utan tanken var att effektivitetsrevisionen skulle arbeta som före reformen. Några synpunkter handlar om att Riksrevisionen sällan lyfter fram positiva saker i rapporterna. Det finns också, enligt kommentarerna, en räddhågsenhet att lämna policyrekommendationer, vilket revisionen borde kunna göra antingen i rapporten eller vid sidan av. Det behövs mer konstruktivt stöd än felfinneri i rapporterna.

3.7.3 Ur myndigheters perspektiv

Allmänt sett borde Riksrevisionen ha som ambition att samarbeta och dela med sig av erfarenheter hellre än att välja konfrontation och ägna sig åt att finna fel, menar en myndighetschef. Andra framhåller att en fungerande dialog med myndigheterna och en ökad inriktning på samarbete skulle öka förtroendet för Riksrevisionen. Inriktningen av effektivitetsrevisionen bör vara att försöka bedöma om verksamheten är rimligt effektiv, anses det vidare. I dag är det ofta smala och perifera frågor som tas upp, och många granskningar är inriktade på regeringens styrning och slutar ofta med krav på tydligare prioriteringar, vilket är utsiktslöst att få gehör för i den politiska miljön. Det hittillsvarande arbetets fokusering på frågor om regelefterlevnad som ofta leder fram till slutsatser om vad regeringen bör göra leder ingenstans, enligt en källa.

Några intervjupersoner menar att Riksrevisionens granskning borde handla mer om strukturer och mindre om detaljer – det är inte detaljerna man är mest intresserad av att få information om, det klarar internrevisionen av. Riksrevisionens inriktning mot regelföljande och ansvarsutkrävande är inte optimal,

anses det vidare, och det vore också önskvärt om revisionen hade en mer konsultativ roll.

I en kommentar sägs att Riksrevisionen gör sig ”resursblind” genom att granskningen inte sker utifrån de verkliga förhållandena när det gäller uppdrag och resurser utan utifrån fiktionen att erforderliga resurser står till myndigheternas förfogande. Genom resursblindheten förlorar Riksrevisionens granskning mycket av sin relevans, sägs det vidare, och en av de få fördelar som skulle kunna finnas med en samlad revisionsfunktion, möjligheten till granskning utifrån ett helhetsperspektiv, går förlorad.

3.7.4 Ur forskningens perspektiv

”Det är slående hur lite effektivitetsrevision Riksrevisionen ägnat sig åt”, anser en forskare och fortsätter, ”man brukar skilja mellan att ’göra rätt saker’ och att ’göra saker rätt’ och Riksrevisionens granskning ligger inom det sistnämnda området”. En annan kommentar är att det behövs någon i samhället som ägnar sig åt vad man kallar metagranskning, dvs. att någon går utanför ramarna och försöker se över sektorer och system. Riksrevisionen har definierat sin verksamhet i termer av ansvarsutkrävande, kontroll, regelefterlevnad, oberoende och intern organisation – ett alternativt spår skulle kunna handla om effektivitet, främjande och tvärsektoriella ansatser, anser en intervjuperson.

En forskare menar att Riksrevisionen ansluter till vad som i forskarsammanhang kallas för The Audit Society (kontrollsamhället) och som i dag präglar samhället, dvs. att alla kontrollerar varandra. Ett uttryck för detta i svensk statsförvaltning är inrättandet av s.k. sektorsmyndigheter som är satta att granska sina respektive sektorer. Vad finns det för utrymme och plats för Riksrevisionen i allt granskande som pågår? Riksrevisionen borde, anser denna forskare, i högre grad utgå från praktiken och ägna sig åt en bottom-up-ansats i sitt arbete inom huvudområdena styrning och organisation.

3.8 Utredningens iakttagelser och bedömningar

3.8.1 Inledning

Som konstateras inledningsvis i detta kapitel var frågan om effektivitetsrevisionens inriktning ingen huvudfråga i reformarbetet inför bildandet av Riksrevisionen. Det förväntades att effektivitetsrevisionen skulle fortsätta utvecklas enligt den inriktning som under lång tid växt fram vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, och den nya revisionslagens inriktningsbestämmelser fick därför en lydelse som nära överensstämde med den tidigare lagstiftningen. Olikheterna i de tidigare myndigheternas effektivitetsrevision fick ingen större uppmärksamhet eftersom huvudinriktningen uppfattades som gemensam och självklar. Inom riksdagen fanns vissa förväntningar om att den

nya myndigheten skulle utveckla en fruktbar syntes av de båda föregångarnas erfarenheter.

Riksdagen är huvudman för Riksrevisionen och har som sådan ett övergripande ansvar för revisionens inriktning och myndighetens verksamhet, med beaktande av riksrevisorernas självständiga ställning (enligt RF 12 kap. 7 § andra stycket). Inom ramen för den uppföljning av revisionsreformen som nu genomförs anser utredningen att det är lämpligt att mer utförligt behandla några frågor med anknytning till effektivitetsrevisionens inriktning.

Mot bakgrund av utredningens uppgifter och den relativt utförliga bakgrundsbeskrivning som lämnats ovan har vi inte för avsikt att gå in i den interna och professionella diskussionen om metoder och detaljer i effektivitetsrevisionen. I stället är vår utgångspunkt övergripande och handlar om granskningsarbetets huvudinriktning och resultat och om detta ger ett bra underlag för diskussion och politiska beslut i riksdagen. De analyser, riktlinjer och erfarenheter som redovisats i tidigare avsnitt föranleder utredningen att göra följande iakttagelser och bedömningar.

3.8.2 Effektivitetsrevisionens inriktning

Utformningen av revisionslagen i samband med reformarbetet syftade till att effektivitetsrevisionen skulle ha samma huvudinriktning efter som före reformen. Riksdagens intentioner och förväntningar var att huvuddelen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar skulle ligga inom ramen för den traditionella effektivitetsrevision som utvecklats av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket och den huvudinriktning som revisionslagen anger.

Utredningen konstaterar, utifrån de kartläggningar och analyser som genomförts, att Riksrevisionens effektivitetsrevision under perioden 2003–2007 huvudsakligen varit inriktad på granskning av regelefterlevnad. Samtidigt har den s.k. traditionella effektivitetsrevisionen som manifesteras i granskning av hushållning, resursutnyttjande och måluppfyllelse/samhällsnytta varit relativt liten. Endast ca 13 procent av granskningarna har haft denna huvudinriktning, enligt AES.

På senare tid har riksrevisorerna uttryckt en delvis ändrad syn på effektivitetsrevisionens inriktning. I samband med att de beslutade om den strategiska planen för 2008–2011 fastställdes några ”viktiga vägval” för effektivitetsrevisionen. Bland annat sägs att en ökad tyngdpunkt ska läggas vid granskningar som avser effekter, produktivitet och måluppfyllelse. Utredningen välkomnar denna markering och menar att den i stora drag ligger i linje med utredningens egen ståndpunkt om att Riksrevisionens effektivitetsrevision huvudsakligen bör inriktas mot vad som tidigare benämnts ”traditionell” effektivitetsrevision.

Utredningen har inte för avsikt att gå in i en diskussion om samtliga tidigare granskningskriterier men konstaterar, utan att gå in på innehållet i de inriktningspunkter som formuleras i 2009 års granskningsplan, att riksrevisorerna frångått de tidigare granskningskriterierna till förmån för en vidare

diskussion om tolkningen av revisionslagen. Utredningen ser positivt på denna förändring.

Riksrevisionens kriterium om ansvarsutkrävande – eller som det återges i de senaste årens granskningsplaner: ”Riksrevisionens rapporter ska utformas så att de kan utgöra underlag för ett ansvarsutkrävande” – formulerades redan tidigt i myndighetens verksamhet. Utredningen konstaterar att det i revisionslagen inte finns något som talar för att effektivitetsrevisionens inriktning ska baseras på ansvarsutkrävande eller att ”ta fram underlag för ansvarsutkrävande”. Ansvarskriteriet kan enligt utredningen vara förknippat med en rad problem.

Om ansvarskriteriet ska ses som ett krav på varje effektivitetsgranskning kan det bli svårt, för att inte säga omöjligt att granska verksamheter och ämnesområden där ansvarsförhållandena är och förblir oklara. Det kan t.ex. gälla granskningar som griper över flera samhällssektorer eller komplicerade verksamheter som inbegriper flera myndigheter och/eller andra aktörer. Granskningsobjektet är inte heller alltid en bestämbar aktör utan kan vara en verksamhet, en reform eller en policy. Att avstå granskningar i dessa fall innebär en inskränkning av möjliga granskningsobjekt.

Ansvarskriteriet kan även innebära en inskränkning av granskningens innehåll. Om ansvarsutkrävande görs till ett obligatoriskt och förutbestämt mål för granskningen tenderar fokus i granskningarna att riktas mot hur väl de ansvariga på olika nivåer följt olika direktiv, regler och krav, dvs. granskningen inriktas huvudsakligen mot regelefterlevnad i stället för effektivitet. Utredningen konstaterar att de kartläggningar som gjorts av genomförda granskningar visar på en sådan utveckling inom Riksrevisionen.

Enligt utredningens mening är ansvar en oskiljaktig del av revisionen. Men ansvarsförhållanden – när de är möjliga att tydligt avgränsa och fastställa inom effektivitetsrevisionen – bör diskuteras som ett *resultat* av granskningen och inte som *ett mål i sig*. Traditionellt har ansvarsutkrävande inte varit ett kriterium inom svensk effektivitetsrevision. Före Riksrevisionens inrättande betonades i stället *ansvarstagande* och den koppling som finns mellan *ansvar* och *befogenheter*. Att *främja ansvarstagande* kan, enligt utredningens mening, skapa utrymme för dialog och positiva förändringsdiskussioner som en följd av granskningens iakttagelser och slutsatser. Att *utkräva ansvar* ska naturligtvis göras – i förekommande fall – men först då processen kring ansvarstagandet inte fungerat eller givit önskvärda resultat. Ansvarsutkrävandet är, som Riksrevisionen mycket riktigt påpekar, inte en uppgift för revisionsmyndigheten utan en fråga som i första hand åligger de politiska organen – riksdag och regering.

Alla effektivitetsgranskningar ska enligt Riksrevisionens riktlinjer avse hela *verkställighetskedjan*. Detta betyder att granskningar ska ta sin utgångspunkt i riksdagens intentioner och beslut och att förklaringar till brister ska sökas både hos de aktörer som bedriver verksamheten i fråga och hos regeringen. Ett krav om att *alla* granskningar ska avse *hela* verkställighetskedjan kan medföra att många granskningar begränsas till mindre och framför allt

”smalare frågor” som betraktas i ett vertikalt ”stuprörsperspektiv”. Att så ibland blivit fallet bekräftas bl.a. i kartläggningen av granskningar och i intervjuer som återfinns i utredningens underlagsmaterial.

I lagen med instruktion för Riksdagens revisorer, som utgjorde förebilden för revisionslagens utformning, angavs att huvudintresset i effektivitetsrevisionen skulle knytas till de ”resultat i stort som har uppnåtts inom olika verksamhetsområden” och att revisorerna framför allt skulle beakta frågor av mera väsentlig betydelse för den statsfinansiella och samhällsekonomiska utvecklingen. I dag finns många sektorsinriktade uppföljnings- och tillsynsmyndigheter, t.ex. Finansinspektionen, IFAU, Sadev och Högskoleverket, som alla har till uppgift att kontrollera och följa upp verksamheter inom sina respektive sektorer. Utredningen anser att Riksrevisionen genom sin övergripande position har särskilda förutsättningar och uppgifter att granska effektivitetsfrågor i ett större och vidare perspektiv. Ingen annan myndighet eller institution har samma möjlighet att ta ett helhetsgrepp om samhällsfrågorna och även granska frågor som spänner över flera samhällsområden. Mot denna bakgrund ser utredningen positivt på riksrevisorernas ambition inför de kommande åren att genomföra ”både bredare och djupare granskningar” och förutsätter att detta även kommer att återspeglas i valet av granskningsområden.

Riksdagens revisorer hade, enligt sin instruktion, rätt att uttala sig om behovet och angelägenheten av olika statliga åtaganden. I ett vidare perspektiv ser utredningen det som önskvärt att Riksrevisionen ska kunna lämna förslag om alternativa åtgärder för att uppnå målen för den granskade verksamheten. Det kan t.ex. handla om omprioriteringar, förenklingar eller förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter.

Riksrevisorerna och konstitutionsutskottets kansli samråder och informerar varandra regelbundet om pågående granskningar. På senare år har Riksrevisionens granskningsrapporter i flera fall berörts i konstitutionsutskottets granskningar av regeringen. Särskilt en av Riksrevisionens granskningar ledde till en diskussion om myndighetens granskningsmandat och gränsdragningen mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen. Det gällde rapporten *Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag* (RiR 2007:8) som publicerades i maj 2007.

Utredningen har i detta sammanhang ingen anledning att gå in på granskningens sakfråga men konstaterar att denna rapport är ett exempel på överlappningen i konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden. Utredningen vill dock understryka vikten av vad som betonades i förarbetena om att konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskning utgår från *olika förutsättningar*: ”den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär”¹⁸. Riksrevisionens inriktning hör till den senare kategorin.

¹⁸ Prop. 2001/02:190 s. 62.

3.9 Utredningens förslag

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att det görs ett förtydligande om effektivitetsrevisionens inriktning i revisionslagen (4 §). 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 förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter.

Riksrevisionens granskning ska, som en del av riksdagens kontrollmakt, tillgodose riksdagens behov av underlag för debatt och beslut på det revisionella området. I ett vidare perspektiv bör granskningen även ge underlag för medborgarna och samhället att bedöma i vilken grad statens medel används på ett effektivt sätt.

Utredningen konstaterar att de kartläggningar och analyser som redovisats ovan visar att Riksrevisionens effektivitetsrevision har varit av mycket skiftande karaktär. Granskningar inriktade på regelefterlevnad förefaller ha utgjort en stor andel. Betoning 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 utredningen, 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. Utredningen anser vidare att effektivitetsrevisionen i ökad utsträckning bör verka främjande för att underlätta det förändringsarbete för bättre hushållning och resursutnyttjande samt ökad effektivitet som granskningsresultaten ger anledning till.

Effektivitetsrevisionens huvudinriktning ska, enligt utredningen, 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 förslag till omfördelning av resurser eller verksamheter mellan myndigheter.

Utredningen 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 nu redovisat bör ett förtydligande om effektivitetsrevisionens inriktning göras i lagen i enlighet med vad som nu anförts.

4 Den årliga revisionen

4.1 Bakgrund

I detta kapitel behandlas de frågeställningar kring den årliga revisionen som anges i utredningens direktiv. Som underlag används dels material från Riksrevisionen, främst olika årsredovisningar och material som lämnats direkt till utredningen, dels den undersökning av den årliga revisionen som utredningen uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att genomföra.

Vid Riksrevisionsverket, som avvecklades 2003, finansierades en del av den årliga revisionen med avgifter. Affärsverken, vissa myndigheter med hög grad av avgiftsfinansiering, de statliga bolagen och vissa stiftelser där verket utsåg revisor betalade avgifter för revisionen. Motivet för denna ordning var att organ som helt eller delvis finansieras genom avgifter ska bära den fulla kostnaden för sin revision. Den taxa som Riksrevisionsverket tillämpade vid avgiftsfinansierad revision beräknade verket utifrån budgeterade kostnader för denna revision med tillägg för den avgiftsfinansierade revisionens andel av de gemensamma kostnaderna för att uppnå full kostnadstäckning.

Riksdagen beslutade¹⁹ att från den 1 januari 2004 ska Riksrevisionen ta ut avgifter för genomförd årlig revision av samtliga myndigheter, bolag, stiftelser och övriga organisationer samt för revisionen av Årsredovisning för staten. Avgifter har inte tagits ut för revision av de allmänna försäkringskassorna och de nordiska institutionerna. Avgiftsbeläggningen är reglerad i lag och innebär att avgifterna ska motsvara kostnaderna (full kostnadstäckning) för utförd revision. Avgiftsintäkterna ska tillföras statsverket och redovisas mot inkomsttitel på statsbudgeten. Avgifterna disponeras således inte av Riksrevisionen.

4.2 Utredningsdirektiven

Riksrevisionens granskningsverksamhet, såväl effektivitetsrevisionen som den årliga revisionen, är anslagsfinansierad. Vid inrättandet av Riksrevisionen ansågs det värdefullt att revisionens båda grenar, effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen, finansierades på samma sätt, dvs. över anslag. Motivet för detta var att det skulle underlätta och främja samarbetet mellan de två professionerna vid Riksrevisionen. Utredningen förväntas redovisa erfarenheterna av finansiering via anslag på statsbudgeten kontra avgiftsfinansiering.

Samarbetet mellan effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen framhölls som viktigt för den organisation som bildades 2003. Utredningen ska redovisa på vilket sätt ett sådant samarbete har etablerats och vilka erfarenheterna är.

¹⁹ Prop. 2002/03:63 Avgifter vid Riksrevisionen, 2002/03:FiU27, rskr. 189.

I utredningens uppdrag ingår att belysa konsekvenserna av omläggningen och bedöma hur finansieringsprincipen har tillämpats. Har granskningen av de små myndigheterna förändrats, och hur ser kostnadsutvecklingen för den årliga revisionen ut?

En annan uppgift för utredningen är att belysa hur samarbetet mellan den ansvariga revisorn och internrevisionen fungerar på de större myndigheterna. Det finns för närvarande 57 myndigheter under regeringen som ska följa internrevisionsförfordningen (2006:1228). Internrevision finns också vid riksdagsförvaltningen, Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän och Sveriges riksbank.

4.3 Gällande lagstiftning

Med årlig revision avses sådan revision som enligt 5 § andra stycket lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. (revisionslagen) ska avslutas med en revisionsberättelse. Granskningen av en delårsrapport ska avslutas med ett revisorsintyg.

Riksrevisionen ska enligt 3 § revisionslagen granska årsredovisningen för

1. staten
2. Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen
3. riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond
4. kungliga slottsstaten och kungliga Djurgårdens förvaltning.

Om delårsrapport ska lämnas ska den granskas med undantag för prognoser.

Av revisionslagen framgår även att Riksrevisionen får utse revisorer i statliga bolag och stiftelser, s.k. förordnanderevision. Fram t.o.m. 2007 hade Riksrevisionen också i enlighet med lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser i uppdrag att utse revisorer i samordningsförbund.

Den granskning som avses i 3 § ska enligt 5 § revisionslagen ske i enlighet med god revisions sed och ha till syfte att bedöma om redovisningen och underliggande redovisning är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut (årlig revision). För granskningen av Årsredovisning för staten, Regeringskansliet samt kungliga slottsstaten och kungliga Djurgårdens förvaltning gäller dock att revisionen inte ska avse ledningens förvaltning.

Revisionsberättelser över den årliga revisionen ska lämnas till regeringen senast en månad efter det att årsredovisningen lämnats. Revisionsberättelser och revisorsintyg som gäller riksdagens förvaltning och myndigheter m.m. ska dock inte lämnas till regeringen. Revisionsberättelser över Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond ska lämnas till riksdagen.

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag som regeringen beslutat ska myndigheterna senast den 22 februari varje år

lämna en årsredovisning till regeringen för det senast avslutade räkenskapsåret. Det innebär, om tidsplanen hålls, att Riksrevisionen lämnar revisionsberättelserna till regeringen senast den 22 mars.

Enligt lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen ska riksdagens myndigheter senast vid samma tidpunkt, den 22 februari, lämna en årsredovisning till riksdagen för det senast avslutade räkenskapsåret.

Det förutsätts att Riksrevisionen utan någon uttrycklig författningsbestämmelse i instruktionen eller i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. lämnar revisionsberättelse och revisorsintyg till den granskade myndigheten.

De viktigaste iakttagelserna vid den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen ska Riksrevisionen samla i en årlig rapport som ska lämnas till både riksdagen och regeringen.

Riksrevisionen får, i den utsträckning som är förenlig med god revisionssed, samverka med anställda vid en granskad myndighet som har till uppgift att sköta den interna revisionen.

4.4 Underlag från Riksrevisionen

Riksrevisionen har formulerat ett mål för den årliga revisionen. Det är att i enlighet med god revisionsmed och i tid avlämna revisionsberättelser avseende årsredovisning för de granskningsobjekt som omfattas av lagen om statlig revision. Bedömningen av risken för väsentliga fel i årsredovisningen utgör grunden för revisionen och avgör inriktningen och omfattningen av revisionen.

Riksrevisionen ansvarade under 2008 för den årliga revisionen av 260 statliga myndigheter där granskningen avslutades med en revisionsberättelse. Revisorsintyg avseende delårsrapporter lämnades för 51 myndigheter. Därutöver genomförde Riksrevisionen årlig revision i 27 bolag och 6 stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande, ett 25-tal övriga organisationer och 4 nordiska institutioner med säte i Sverige.

TABELL 4:1 REVISIONSBERÄTTELSE M.M. 2004–2008, ANTAL

	2004	2005	2006	2007	2008
Revisionsberättelser (avser årsredovisningar)	268	278	257	260	260
– varav invändningar	18	12	16	11	11
Revisorsintyg (avser delårsrapporter)	134	121	119	84	51
– varav invändningar	6	5	2	2	3
Revisionsrapporter	85	63	67	52	91

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2004–2008.

Riksrevisionens granskning avseende räkenskapsåret 2007 resulterade i att elva myndigheter fick en revisionsberättelse som avviker från standardutformningen (invändning). En invändning innebär att Riksrevisionen funnit väsentli-

ga fel i årsredovisningen. Invändningarna avsåg exempelvis överskridande av anslag, överskridande av befogenheter och brister i periodiseringen av kostnader. Antalet invändningar har varierat något från år till år men har legat mellan 11 och 18. Mellan 2007 och 2008 minskade dock antalet berättelser med invändningar till hälften (se nedan om Årsredovisning för staten).

I 91 fall lämnades revisionsrapporter till myndighetens ledning. Revisionsrapport lämnas när det finns väsentlig information som ska komma till styrelsens och/eller (om styrelse saknas) myndighetschefens kännedom och som i regel kräver åtgärder från myndighetens sida. Om en revisionsberättelse innehåller en invändning ska den alltid följas av en revisionsrapport. När iakttagelserna inte är av den karaktären att de behöver komma till högsta ledningens kännedom lämnas som regel en revisionspromemoria eller en muntlig avrapportering. I årsredovisningen för 2007 gjorde Riksrevisionen en samlad bedömning av den finansiella redovisningen inom statsförvaltningen och konstaterade att den i stort fungerade väl under räkenskapsåret 2006.

I årsredovisningen för 2008 gör Riksrevisionen inte någon motsvarande samlad bedömning av den finansiella redovisningen i statsförvaltningen. I stället gör man en uppföljning av måluppfyllelsen av de mål som ställts upp för myndigheten. Bland annat redogör man för en kvalitetskontroll av genomförda granskningar som visade att det inte framkommit något som tyder på att revisionsverksamheten inte bedrivits i enlighet med god revisorssed och god revisionsmed. Vidare konstateras att samtliga revisionsberättelser och intyg har avgivits i rätt tid. Slutligen konstateras att den genomförda kvalitetskontrollen inte visar på några brister avseende revisorernas oberoende.

Riksrevisionen kan också förordna auktoriserade revisorer som genomför revision av statliga bolag och stiftelser bildade av staten. Vad gäller granskningen av bolag och stiftelser medverkade de förordnade auktoriserade revisorerna från Riksrevisionen i en s.k. gemensam revision²⁰ med stämмоvald revisor.

TABELL 4:2 FÖRDELNINGEN AV KOSTNADER MELLAN OLIKA TYPER AV GRANSKNINGSOBJEKT 2004–2008, TUSEN KRONOR

	2004	2005	2006	2007	2008
Myndigheter	123 795	116 113	112 565	113 789	106 041
Affärsverk	3 960	3 218	3 004	2 756	2 473
Bolag och stiftelser	3 763	4 765	4 937	5 670	5 102
Övriga organisationer	836	1 329	2 333	2 836	2 315
Summa	132 354	125 425	122 839	125 051	115 931

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2004–2008

Kostnaden för Riksrevisionens årliga revision låg åren 2005 till 2007 på omkring 125 miljoner kronor men minskade 2008 till 116 miljoner kronor. Minskningen beror enligt Riksrevisionen på minskade påslag för gemensam-

²⁰ Gemensam revision innebär att revisorerna har ett gemensamt ansvar för att planera och genomföra revisionen samt komma överens om en arbetsfördelning sinsemellan.

ma kostnader. De gemensamma kostnaderna minskade till följd av lägre lönekostnader, senareläggning av investeringar och utvecklingsaktiviteter samt minskade inköp av tjänster avseende konsulter och utbildningar.

Den dominerande delen av den årliga revisionen, revision av myndigheter, ligger på i stort sett samma nivå 2007 som 2006. Räknat sedan 2004 kan en minskande trend i resursförbrukningen per granskad myndighet märkas, även om vissa variationer mellan olika myndighetstyper förekommer. Revisionen av bolag och stiftelser har ökat från 2004 till 2008. Riksrevisionen har beslutat om en ändrad inriktning med koncentration på färre bolag där en mer kraftfull insats genomförts. Revisionen av samordningsförbunden, som redovisas inom Övriga organisationer, genomförs till stor del med externa resurser.

Av tabell 4:3 framgår att den avgiftsbelagda verksamheten uppvisar ett överskott på totalt sett 23 miljoner kronor för perioden 2004–2008 efter en kraftig ökning 2008.

TABELL 4:3 ÖVERSKOTT INOM DEN ÅRLIGA REVISIONEN 2004–2008, TUSEN KRONOR

	2004	2005	2006	2007	2008
Intäkter	120 626	121 148	120 538	132 215	135 458
Kostnader	122 385	120 691	122 839	125 051	115 932
Årets överskott/ underskott					
(–)	– 1 759	457	– 2 301	7 164	19 526
Akkumulerat överskott/ underskott (–)	– 1 759	– 1 302	– 3 603	3 561	23 087

Källa Riksrevisionens årsredovisning 2004–2008.

4.5 Regeringens redovisning i Årsredovisning för staten och i budgetpropositionen

I regeringens skrivelse Årsredovisning för staten redovisar regeringen varje år revisionsberättelserna med invändning för det senaste räkenskapsåret. De redovisas under vissa huvudrubriker t.ex. Anslagsöverskridanden, Brister i intern styrning och kontroll, Fel i redovisningen och Befogenhetsöverskridande. Regeringen meddelar i Årsredovisning för staten att man avser att återkomma i budgetpropositionen till hösten med en redovisning av vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna.

Av redovisningen framgår att antalet invändningar till följd av väsentliga fel i årsredovisningen eller förvaltningen är något lägre än tidigare. Regeringen konstaterade i budgetpropositionen för 2008 att antalet invändningar är på en låg och över tiden stabil nivå. Regeringen drog därmed slutsatsen att de åtgärder som vidtagits under det senaste decenniet för att utveckla den finansiella redovisningen och styrningen i staten förefaller ändamålsenliga.

I budgetpropositionen för 2009 lämnades en kortfattad redogörelse för regeringens fortsatta arbete med att stärka den interna styrningen och kontrollen i staten samt den statliga internrevisionen. Regeringens bedömning av de åtgärder som de revisionsberättelser som fick invändning gett upphov till redovisades under respektive utgiftsområde.

Regeringen redovisar i Årsredovisning för staten 2008 de invändningar som Riksrevisionen lämnat för räkenskapsåret 2008.²¹ Antalet revisionsberättelser med invändning har minskat under femårsperioden. Vid en jämförelse mellan 2007 och 2008 framgår att antalet invändningar har halverats och att det endast hade lämnats fem revisionsberättelser med invändning 2008. Tidigare år var fel i redovisningen den vanligaste förklaringen till att en myndighet fick en revisionsberättelse med invändning. För 2008 kvarstår i något enstaka fall denna grund för invändning, men även brist på information i myndigheternas årsredovisningar utgör i några fall grund för en invändning. Värt att notera är också enligt regeringen att en av de redovisade invändningarna avser en myndighet som avvecklades under 2008. Regeringen avser att på sedvanligt sätt redovisa åtgärder och kommentarer med anledning av dessa invändningar i nästa budgetproposition.

4.6 ESV:s rapport om den årliga revisionen

4.6.1 Uppdraget

Riksrevisionsutredningen har uppdragit åt Ekonomistyrningsverket (ESV) att kartlägga och analysera ett antal frågor kring den årliga revisionen.

I uppdraget har bl.a. ingått att kartlägga samverkan inom Riksrevisionen, dess samverkan med myndigheters internrevision och hur kostnaderna för den årliga revisionen har utvecklats. ESV lämnade sin rapport Den årliga revisionen – Samverkan, kostnader och avgifter (ESV 2008:36) till utredningen i oktober 2008.

4.6.2 Samverkan mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen

Det finns fyra typer av samverkan mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen inom Riksrevisionen. Samverkan sker genom att båda professionerna deltar i planeringen, i de team som genomför granskningarna, i arbetet med att utveckla gemensamma metoder för granskningar och i informellt erfarenhetsutbyte. Erfarenheterna av samverkan har hittills inte dokumenterats. Men de som intervjuats av ESV har alla framhållit att samverkan blivit bättre de senaste åren, i de fall den ägt rum. Det tycks finnas en större förståelse för mervärdet av att samverka. Man säger att samverkan inte blir bra om den "tvingas" fram, utan den behöver ha sin utgångspunkt i ett reellt behov. Den mer strategiska ansatsen i den övergripande planeringen, med olika te-

²¹ Regeringsskrivelse 2008/09:101.

maområden, verkar ha gett upphov till en bättre samverkan mellan de båda revisionsgrenarna. Eftersom det saknas en systematisk dokumentation är det svårt att bedöma om omfattningen av samverkan har ökat sedan Riksrevisionen bildades. I tredredovisningen går det dock att se omfattningen av ut- och inlån till respektive revisionsgrens granskningsprojekt. Under januari–augusti 2007 var andelen utlånade timmar 2,7 procent av det totala antalet arbetade timmar. Motsvarande andel samma period 2008 var 2 procent. Ett problem som de intervjuade framhåller är att det är svårt att få tillräckligt med tid för samarbete. De årliga revisorerna har en fast och årligen återkommande uppgift att granska myndigheterna. Eftersom denna uppgift är lagreglerad kan den inte prioriteras bort till förmån för ökat samarbete med effektivitetsrevisionen. Ett annat problem som nämnts är att personalomsättningen är hög på Riksrevisionen. Inledningsvis blir huvuduppgiften för de nyanställda att komma in i arbetsuppgifterna, vilket gör att samarbetet inte kan prioriteras. Det tar också tid att få den erfarenhet och överblick som behövs för att kunna ge ett positivt bidrag till samarbetet.

4.6.3 Samverkan mellan den årliga revisionen och myndigheters internrevision

Den grundläggande samverkan mellan den årliga revisionen och myndigheters internrevision fungerar väl i de allra flesta fall, enligt vad ESV funnit. Parterna håller varandra löpande informerade om insatser, iakttagelser och planer. Men det finns också exempel på att parterna inte samverkar. De internrevisorer som inte har några regelbundna möten med representanter för den årliga revisionen uppger att de försökt etablera kontakt men inte fått något gensvar. Mer sällan sker en *fördjupad samverkan*, som att internrevisionen genomför insatser inom ramen för den årliga revisionen.

4.6.4 Externa konsulter

För att tillföra den årliga revisionen nödvändig specialistkompetens anlitas ibland externkonsulter. I granskningen av Samordningsförbunden användes konsulter även som en resursförstärkning.

ESV har inte noterat något anmärkningsvärt i Riksrevisionens dokument som reglerar styrning och uppföljning då *externa konsulter* används i den årliga revisionen. Kostnaderna för konsulter utgör i genomsnitt under åren 2004–2007 mindre än 3 procent av de totala kostnaderna.

4.6.5 Kostnader och avgiftsintäkter för den årliga revisionen

Utveckling av de totala kostnaderna

De totala kostnaderna för den årliga revisionen ökade med 3 procent mellan 2002 (Riksrevisionsverket) och 2004 (Riksrevisionen). Mellan 2002 och 2007 ökade kostnaderna med 5,3 procent. ESV anser att det är en mycket rimlig kostnadsökning. Ökningen kan jämföras med utvecklingen av prisbasbeloppet

för dessa år. Mellan 2002 och 2004 ökade prisbasbeloppet med 3,7 procent och mellan 2002 och 2007 med 6,3 procent²². ESV har dock noterat att de avgifter som enskilda myndigheter betalar för revisionen kan variera kraftigt mellan åren. Det sammanlagda avgiftsuttaget från åtta utvalda myndigheter som betalade för årlig revision till Riksrevisionsverket (se tabell 4:4) har ökat med 27 procent mellan 2002 och 2007.

För Statens fastighetsverk uppgår ökningen till 42 procent, för Läkemedelsverket uppgår den till 80 procent, och för Statens väg- och transportforskningsinstitut uppgår den till 91 procent. För Arbetsgivarverket däremot minskade kostnaderna med 43 procent.

TABELL 4:4 JÄMFÖRELSE AV REVISIONSKOSTNADER 2002 OCH 2007 FÖR ETT URVAL AV MYNDIGHETER SOM REDAN TIDIGARE BETALADE AVGIFT FÖR ÅRLIG REVISION TILL RRV

	Revisions- kostnad 2002 (tkr)	Revisions- kostnad 2007 (tkr)	Jämförelse 2002 och 2007 (%)
Arbetsgivarverket	218	124	- 43
Statens fastighetsverk	650	923	+42
Fortifikationsverket	984	1 147	+17
Läkemedelsverket	234	422	+80
Revisorsnämnden	36	42	+19
Statens väg- och transportforskningsinstitut	152	291	+91
Swedac	179	210	+17
Verket för högskoleservice	234	252	+8
Totalt	2 687	3 411	+27

Källa: ESV.

Jämförelse av OH-kostnader mellan RRV och Riksrevisionen

Avgiftsbeloppen vid RRV beräknades utifrån ett overheadpålägg om 184 procent på den direkt debiterbara lönekostnaden. Detta pålägg bedömdes täcka den avgiftsbelagda årliga revisionens andel av OH-kostnaderna.

ESV konstaterar att andelen OH-kostnad i förhållande till direkta lönekostnader vid Riksrevisionen under 2004–2006 var betydligt högre än motsvarande andel för RRV:s avgiftsbelagda årliga revision (se tabell 4:5). OH-andelen uppgick under dessa år till mellan 207 och 213 procent. Mot bakgrund av att de totala kostnaderna för årlig revision mellan 2002 (RRV) och 2004 (Riksrevisionen) endast ökade med 3 procent, enligt ovan, anser ESV att andelen OH-kostnad i förhållande till direkta lönekostnader var anmärkningsvärt hög 2004–2006. ESV bedömer att *en* orsak till detta är en lägre andel debiterbar tid.

²² Förordningarna 2001:647, 2003:576 och 2006:1086.

TABELL 4:5 OH-KOSTNADER I FÖRHÅLLANDE TILL DIREKT (DEBITERBAR)
LÖNEKOSTNAD

År	Direkta löne- kostnader (mnkr)	OH-kostnader (mnkr)	OH-kostnader/ direkta lönekostnader (%)
2004	37,2	79,1	213
2005	36,9	76,4	207
2006	36,7	78,2	213
2007	41,3	73,6	178

År 2007 uppgick andelen OH-kostnad i förhållande till direkta lönekostnader till 178 procent, vilket är en minskning med 35 procentenheter. Under 2007 har den debiterbara tiden ökat med drygt tre procentenheter. Dessutom har verksamhetsgrenen Effektivitetsrevision vuxit och bär en större andel av Riksrevisionens OH-kostnader.

Mot bakgrund av de särskilda förutsättningar – med bl.a. annat tre riksrevisorer – som gäller för Riksrevisionen anser ESV att andelen OH-kostnader får betraktas som rimlig.

Utformning av tidtaxan

Riksrevisionen tar ut avgifter för revision enligt en tidtaxa med nio intervall. Detta framgår av 15 § revisionslagen. ESV har inte funnit tillräckliga skäl för att föreslå att nuvarande avgiftskonstruktion ändras. Men ESV anser att Riksrevisionen bör informera myndigheten om hur stor avgiften beräknas bli för den planerade granskningen. Om det senare visar sig att avgiften blir större än beräknat bör Riksrevisionen klargöra vad avvikelsen beror på. ESV föreslår att avgiftsbeloppen i tidtaxan ses över och vid behov räknas om utifrån Riksrevisionens kostnader för årlig revision. I samband med översynen bör även undersökas om det går att minska antalet intervall i tidtaxan.

4.6.6 Finansiering med anslag kontra avgiftsbeläggning

ESV konstaterar att det finns både för- och nackdelar med att låta myndigheterna betala avgifter för den årliga revisionen.

En fördel med att låta myndigheterna betala för den årliga revisionen är att det skapar ett tryck på myndigheterna att hålla bokföring och räkenskaper i ordning och lätt tillgängliga för revisorerna.

Ett annat argument för att den årliga revisionen ska vara avgiftsbelagd för myndigheterna är att det för myndigheter som bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag kan anses rimligt att de betalar för sin revision för att de inte ska få en konkurrensfördel.

ESV framhåller vidare att genom att ta betalt fördelas kostnaderna för revisionen på de verksamheter som orsakar dem, vilket kan underlätta en dialog om t.ex. produktivitet och effektivitet. En stor skillnad mellan företag och myndigheter är dock att myndigheter inte har någon valfrihet när det gäller revisor. Ett privat företag har möjlighet att byta revisor om man anser att

revisionen är för dyr eller inte bedrivs effektivt. Myndigheter är tvungna att låta sig granskas av den revisor som Riksrevisionen utser åt dem.

När det gäller företag ligger det i hög grad i deras eget intresse att anlita en revisor som granskar att räkenskaperna är i sin ordning. En sådan kontroll underlättar företagets affärsmässiga förbindelser genom att den skapar ett högre förtroende för företaget och dess verksamhet hos intressenter som långivare, kunder, aktieägare och inte minst Skatteverket. I en myndighet torde det primära intresset av årlig revision vara att hålla kontroll över att statens medel används effektivt och att myndigheten inte överskrider sina befogenheter när det gäller t.ex. ekonomiska restriktioner. Dessa uppgifter är framför allt till för regering och riksdag och ytterst skattebetalarna.

Enligt ESV skulle sådana argument, som brist på valfrihet och annat syfte med revisionen (än i privat sektor), kunna tala för en direkt anslagsfinansiering av myndigheternas revision. Ytterligare argument för detta är att myndigheterna med nuvarande avgiftskonstruktion med löpande räkning har svårt att på förhand beräkna den årliga kostnaden för revisionen. Vidare är det svårt för dem att ifrågasätta de fakturor de får. Myndigheter upplever därmed i stor utsträckning att de är ”helt utlämnade” åt Riksrevisionen när det gäller vad de kommer att få betala för revisionen. För en anslagsfinansiering talar också det faktum att verksamheten skulle kunna bedrivas effektivare om resurserna som läggs på att administrera avgiftssystemet i stället används i Riksrevisionens kärnverksamhet.

Sammantaget finns det enligt ESV många argument för en anslagsfinansiering av den årliga revisionen av myndigheter, förutsatt att statsmakterna vill att denna verksamhet även framgent ska bedrivas i statlig regi.

4.7 ESV:s ansvar för internrevisorerna vid de större myndigheterna

Riksrevisionen får, enligt 8 § revisionslagen, samverka med anställda vid en granskad myndighets internrevision i den utsträckning det är förenligt med god revisionssed. För att samverkan ska kunna ske måste Riksrevisionen göra en bedömning av myndighetens internrevision. Den interna revisionen har till uppgift att på ledningens uppdrag granska den interna styrningen och kontrollen i myndigheten och lämna förslag till förbättringar. Riksrevisionens uppgift är att granska myndighetens årsredovisning. Granskningen sker i syfte att bedöma om årsredovisningen och underliggande redovisning är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Enligt uppgift från Riksrevisionen kan Riksrevisionen i detta arbete förlita sig på internrevisionens granskningar i de fall granskningarna har bäring på Riksrevisionens arbete. Riksrevisionen granskar inte internrevisionen i syfte att klarlägga om internrevisionen arbetar i enlighet med internrevisionsförordningen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har ett uppdrag från regeringen att utveckla och samordna den statliga internrevisionen. ESV ska i en årlig rapport analysera och bedöma statusen på internrevisionen och redovisa vilka åtgärder som ESV har vidtagit eller avser att vidta för att säkerställa en statlig internrevision som utmärks av hög professionalism och kvalitet.

För att analysera och bedöma statusen på den statliga internrevisionen har ESV hämtat in uppgifter via en internrevisionsenkät från de myndigheter som under 2007 varit skyldiga att inrätta internrevision enligt internrevisionsförordningen (2006:1228).

ESV bedömer i 2008 års rapport att den statliga internrevisionen i allt väsentligt fungerar väl. Det finns dock två områden inom vilka det finns en stor förbättringspotential, dels intern och extern kvalitetssäkring, dels uppföljning av internrevisionens förslag till åtgärder. ESV anser för övrigt att de statliga internrevisorerna har en bra utbildningsnivå och lång erfarenhet inom sitt yrkesområde.

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2009 med anledning av ESV:s rapportering att den statliga internrevisionen i stort förefaller fungera tillfredsställande. Det finns dock anledning för regeringen att noga följa utvecklingen när det gäller efterlevnaden av internrevisionsförordningen och att följa samspelet mellan internrevisionen och myndighetsledningen. Vidare finns det anledning att omsorgsfullt följa hur internrevisionen vid myndigheter med ensamrevisorer fungerar. En väl fungerande internrevision är av avgörande betydelse för att de berörda myndigheternas ledningar ska kunna fullgöra sitt verksamhetsansvar, skriver regeringen.

4.8 Utredningens överväganden och slutsatser

Utredningens bedömning: Utredningen lägger inga förslag till förändringar när det gäller den årliga revisionen. Utifrån bl.a. den rapport som Ekonomistyrningsverket genomfört på utredningens uppdrag drar utredningen följande slutsatser.

Myndigheterna bör även i framtiden betala för sin revision. Det skapar incitament för myndigheterna att hålla bokföring och räkenskaper i ordning och göra dem lätt tillgängliga för revisorerna. En avgiftsbelagd revision skapar även ett kostnadstryck på den årliga revisionen vid Riksrevisionen och främjar konkurrensneutralitet för myndigheter som bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag.

Den förändring i finansieringskonstruktionen för den årliga revisionen som genomfördes 2004 och som innebär att både effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen finansieras med anslag har inneburit att ett hinder undanröjts för samarbetet mellan verksamhetsgrenarna.

Det vore värdefullt om Riksrevisionen kunde belysa värdet av samarbetet mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen ytterligare och även överväga hur det borde organiseras för att de båda verksamheterna ska kunna

utvecklas på det sätt som är bäst för respektive revisionsgren på lång sikt. Utgångspunkten bör alltså vara att de båda typerna av revision ska bedrivas av Riksrevisionen.

Det är inget självändamål att avge revisionsberättelser med invändning. Målet för den årliga revisionen bör snarare vara att alla fel och brister ska rättas till av revisionsobjekten så att årsredovisningarna ger en rättvisande bild och följer gällande regelverk och att Riksrevisionen slipper rikta kritik.

Det verkar vara en god ordning att Riksrevisionen utvecklar sina rutiner så att man vid myndigheter som följer internrevisionsförfordningen försäkras om att ett konstruktivt samarbete har etablerats mellan den ansvariga revisorn och internrevisionen.

Det förefaller rimligt att Riksrevisionen i förväg anger för den granskade myndigheten vad man budgeterat för belopp för granskningen. Om avvikelsen från det budgeterade beloppet bedöms bli stor bör man dels informera den berörda myndigheten i god tid om detta, dels lämna en utförlig redovisning av vad detta beror på.

4.8.1 Finansiering med anslag kontra avgiftsfinansiering

Vid Riksrevisionsverket (RRV) finansierades granskningen av vissa myndigheters redovisning genom avgifter. Affärsverken, vissa myndigheter med hög grad av avgiftsfinansiering, de statliga bolagen och vissa stiftelser där verket utsåg revisor betalade avgifter för revisionen. Motivet för denna ordning var att organ som helt eller delvis finansieras genom avgifter ska bära den fulla kostnaden för sin revision. Den taxa som Riksrevisionsverket tillämpade vid avgiftsfinansierad revision beräknade verket utifrån budgeterade kostnader för denna revision med tillägg för den avgiftsfinansierade revisionens andel av de gemensamma kostnaderna för att uppnå full kostnadstäckning.

Riksdagen beslutade att från den 1 januari 2004 ska Riksrevisionen ta ut avgifter för genomförd årlig revision av samtliga myndigheter, bolag, stiftelser och övriga organisationer samt för revisionen av årsredovisningen för staten. Avgiftsbeläggningen är reglerad i lag och innebär att avgifterna ska motsvara kostnaderna för utförd revision (full kostnadstäckning). Avgiftsintäkterna ska tillföras statsverket och redovisas mot inkomstittel på statsbudgeten. Avgifterna disponeras således inte av Riksrevisionen.

I det gamla RRV hävdades att avgiftskonstruktionen bidrog till att hämma samarbetet mellan effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. Att delta i samarbetsprojekt eller att delta i gemensamma aktiviteter, informationsmöten etc. kunde för den årliga revisionen kortsiktigt leda till ett intäktsbortfall.

Utredningens slutsats är att Riksrevisionens verksamhet såsom hittills bör finansieras över anslag på statsbudgeten. Den ändrade finansieringskonstruktion som innebär att båda verksamhetsgrenarna finansieras med anslag har bidragit till att ett hinder undanröjts för samarbetet mellan verksamhetsgrenarna.

Enligt utredningens mening bör myndigheterna även fortsättningsvis betala för sin revision.

- Det skapar incitament för myndigheterna att hålla bokföring och räkenskaper i ordning och göra dem lätt tillgängliga för revisorerna.
- Det skapar bättre konkurrensneutralitet för myndigheter som bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag.
- En avgiftsbelagd revision skapar även ett kostnadstryck på den årliga revisionen vid Riksrevisionen. Ett omotiverat stort avgiftsuttag ger upphov till dialog mellan Riksrevisionen och den granskade myndigheten om granskningens innehåll och omfattning. Det skapar en kostnadsmedvetenhet både hos revisorerna och vid myndigheten som bidrar till att revisionsinsatserna riktas mot de mest väsentliga områdena och där de största riskerna föreligger.

4.8.2 Samverkan mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen

Konstitutionella skäl talar för att revisionen, såväl den årliga som effektivitetsrevisionen, bör ligga under riksdagen. Det finns flera exempel på att samarbetet mellan de båda revisionstyperna kan vara befruktande och stärka revisionens ställning över huvud taget. Båda revisionsgrenarna har som uppgift att svara för en oberoende granskning av statsförvaltningen med utgångspunkt från vissa grundläggande värden som kan sammanfattas under följande rubriker: ordning och reda i statens finanser, god kontroll av offentliga medel, god hushållning med offentliga resurser, rättssäkerhet, öppenhet och insyn. Samtidigt finns det ett starkt behov av egen metodutveckling och anpassning till internationella och andra professionella standarder som talar för att professionerna måste få möjlighet att utvecklas på egen hand utan hinder av varandra. Se även vad utredningen redovisat i avsnitten 3.3.2 och 3.4.3 om effektivitetsrevisionens kännetecken. I revisionslagen görs också en tydlig åtskillnad mellan effektivitetsrevision och årlig revision. Särskilda bestämmelser finns således för hur de två grenarna ska arbeta och rapportera. Lagstiftaren har uppdragit åt Riksrevisionen att bedriva två distinkt skilda typer av revision. Skillnaderna kan ha betydelse för hur verksamheten bör styras och organiseras. Den årliga revisionen görs med viss regelbundenhet och styrs av myndighetsindelningen, medan effektivitetsrevisionen ofta är av engångskaraktär och det finns ett behov att även täcka in myndighetsövergripande frågor. Den årliga revisionen tar ut avgifter för sitt arbete. Planeringen av den årliga revisionen är mer förutsägbar, medan den för effektivitetsrevisionen är mer beroende av vad den ges för innehåll och inriktning. Detta har naturligtvis betydelse för resursplaneringen och därmed sammanhängande frågor. Avrapporteringen, kvalitetsgranskningen och uppföljningsprocessen skiljer sig också åt i väsentliga avseenden.

Riksrevisionen har på olika sätt försökt främja samarbetet mellan den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen. Det framgår av hur organisationen

utformats och av olika policydokument. Riksrevisionen framhåller värdet av att ha ansvar för både årlig revision och effektivitetsrevision. Från ledningsnivån finns en uttalad positiv inställning till samverkan. De olika professionerna anses komplettera varandra. Ett antal genomförda effektivitetsgranskningar har påverkats av tillgången till gemensam information. Revisorerna i den årliga revisionen har större erfarenhet av att granska de finansiella dokumenten och ekonomiska frågor på detaljnivå, medan revisorerna vid effektivitetsrevisionen arbetar på ett mer övergripande plan. De senare kan på ett annat sätt välja olika problemställningar och fördjupa dessa. Revisorer med olika bakgrund kompletterar varandra.

Utredningen konstaterar utifrån ESV:s intervjuer att samarbetet bedöms ha ökat på senare år, dock inte så mycket att man nått de mål som uppställts. Ett riktmärke har angetts för varje verksamhetsgren att avsätta 5 procent av den totala arbetstiden för samarbete med den årliga revisionen respektive effektivitetsrevisionen. Man bör dock komma ihåg att en stor del av samverkan mellan revisionsgrenarna sker genom att man tar del av varandras information och rapportering. Denna informella samverkan fångas inte upp av tidsredovisningen. Medarbetarundersökningarna ger dock alltså intrycket att samarbetet uppfattas som dåligt.

Vid medarbetarundersökningen som genomfördes 2005, dvs. före omorganisationen 2006, framkom att medarbetarna tycker att samarbetet inom Riksrevisionen som helhet och samarbetet mellan professionerna fungerade dåligt. Endast 12 procent av medarbetarna instämde i påståendet ”Samarbetet mellan de olika professionerna fungerar bra” medan 50 procent inte instämde. I den medarbetarundersökning som gjordes hösten 2008 fanns inte samma fråga med. Ett mer allmänt formulerat påstående om att samarbetet fungerar bra mellan funktionerna/enheterna inom hela Riksrevisionen fick instämmande av 10 procent, medan 52 procent inte instämde i påståendet. Resultatet av den senare medarbetarundersökningen var inte känt när ESV lämnade sin rapport.

Det är enligt utredningens uppfattning svårt att ange vad som är en rimlig nivå för samarbetet och kunna bedöma vilka effekter som uppnåtts till följd av samordningen. Än svårare är naturligtvis att kunna ha en uppfattning om vad som borde vara möjligt att uppnå genom ett ökat samarbete mellan effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen. Inte minst medarbetarundersökningarna visar att samarbetet mellan funktionerna uppfattas som dåligt. Det vore värdefullt om Riksrevisionen ytterligare kunde belysa vilket värde samarbetet har och även överväga hur det borde organiseras för att de båda verksamheterna ska kunna utvecklas på det sätt som är bäst för respektive revisionsgren på lång sikt. Utgångspunkten bör dock alltså vara att de båda typerna av revision ska ligga inom Riksrevisionen.

4.8.3 Främjande eller kontrollerande inställning

Inom den revisionella professionen har under lång tid pågått en diskussion om i vilken grad revision bör vara kontrollerande och ska tydliggöra brister och fel i årsredovisningar eller om den bör vara främjande i syfte att förhindra att

fel och brister uppkommer i redovisningen. Personer som är kritiska till revisionens sätt att arbeta framhåller ofta revisorernas felfinnande inställning.

I det senaste beslutet om revisionens inriktning som riksrevisorerna fattade den 27 maj 2008 görs uttalanden som kan uppfattas som ett uttryck för en mer främjande inställning. I en bilaga till beslutet sägs att god revisionssted innebär att revisorn ska kommunicera iakttagelser så snart det är möjligt för att revisionsobjektet ska kunna rätta felet. Utredningen delar denna uppfattning. Det är inget självändamål att avge revisionsberättelser med invändning. Målet för den årliga revisionen borde snarare vara att alla fel och brister ska rättas till av revisionsobjekten så att årsredovisningarna ger en rättvisande bild och följer gällande regelverk och att Riksrevisionen slipper rikta kritik. Riksrevisorerna konstaterar dock i riktlinjebeslutet att detta inte alltid är möjligt eftersom konsekvenser av fel inte alltid till fullo kan rättas i efterhand.

4.8.4 Samverkan mellan ansvarig revisor och myndigheters internrevision

Det framgår bl.a. av Riksrevisionens vägledning för årlig revision att den årliga revisionen bör ge förslag till förbättringar av internrevisionens plan, att den ansvariga revisorn *kan* lämna förslag till insatser men att de därutöver inte bör påverka inriktningen av internrevisionens arbete. Vidare ska den årliga revisionen diskutera sin planering och riskbedömning med den interna revisionen.

Av ESV:s rapport framgår att det finns internrevisorer som inte träffar de årliga revisorerna från Riksrevisionen och att de är missnöjda med det förhållandet. Alla intervjuade menar att det finns ett mervärde av en väl fungerande samverkan.

Inom Riksrevisionen är man medveten om att det finns ett behov att utveckla rutiner så att den årliga revisionen kan informera internrevisionen om vilka projekt och arbetsinsatser som effektivitetsrevisionen planerat utföra med koppling till den myndighet som internrevisionen är verksam vid.

Utredningen vill framhålla att det är viktigt att de gemensamma resurserna utnyttjas på ett effektivt sätt och att det därför är angeläget att undvika dubbelarbete samtidigt som betydelsefulla eller kritiska områden inte får lämnas ogranskade. Det verkar därför vara en god ordning att Riksrevisionen utvecklar sina rutiner så att man försäkras om att ett konstruktivt samarbete har etablerats mellan den ansvariga revisorn och internrevisionen.

4.8.5 Kostnadsutvecklingen

ESV:s undersökning visar att kostnaderna för årlig revision har ökat sedan Riksrevisionen tog över ansvaret för den årliga revisionen, men ökningen har totalt sett inte avvikit särskilt mycket från utvecklingen av prisbasbeloppet. Av det begränsade urval myndigheter som utredningen studerat närmare kan man ändå få intrycket att kostnadsutvecklingen över tiden för enskilda myndigheter varierar kraftigt. Vissa myndigheter har fått kraftigt ökade kostnader;

några har fått lägre kostnader. Revisionen ska, i enlighet med god revisions-sed, endast lägga ned så mycket arbete som behövs – låga kostnader kan tyda på bra ekonomiadministration hos objektet, höga kostnader på motsatsen. Detta är också ett motiv för att behålla avgiftsfinansieringen.

En iakttagelse är att kostnaderna för årlig revision över huvud taget förefaller att kunna variera kraftigt från ett år till ett annat. Det kan naturligtvis vara ett problem för mindre myndigheter där kostnaderna för den årliga revisionen är relativt sett större. Det förefaller rimligt att Riksrevisionen i förväg anger för den granskade myndigheten vad man budgeterat för belopp för granskningen. Om avvikelsen från det budgeterade beloppet bedöms bli stor bör man dels informera den berörda myndigheten i god tid om detta, dels lämna en utförlig redovisning av vad detta beror på.

4.8.6 Utformning av tidtaxan

Att avgifterna varierar kraftigt från år till år kan upplevas som en onödig osäkerhet i myndigheternas budgetering och planering, i synnerhet för de mindre myndigheterna. Möjligen ger ESV:s undersökning belägg för att själva avgiftskonstruktionen kan bidra till att skapa vissa variationer över åren. Riksrevisionen har i mars 2009 mot bakgrund av det ackumulerade överskottet för den avgiftsfinansierade verksamheten beslutat att sänka avgifterna. Påslaget för indirekta kostnader blir med den nya taxan 157 %, att jämföra med 187 % enligt den gamla taxan. Antalet intervall är oförändrat.

5 Riksrevisionens internationella verksamhet

5.1 Inledning

I detta kapitel behandlas Riksrevisionens internationella verksamhet. Den internationella verksamheten delas in i följande områden.

- Internationellt utvecklingssamarbete
- Internationell samverkan och kontakter
- Internationell uppdragsverksamhet.

För att bedriva internationellt utvecklingssamarbete disponerar Riksrevisionen sedan den 1 januari 2004 ett särskilt anslag under utgiftsområde 7. Verksamheten inom de två övriga områdena finansieras över Riksrevisionens förvaltningsanslag under utgiftsområde 2. Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Det innebär t.ex. samverkan inom ramen för International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). Riksrevisionen har även möjlighet att bedriva avgiftsfinansierad internationell verksamhet, t.ex. i form av revision av internationella organisationer.

Regler för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete och uppdragsverksamhet framgår av 22 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen:

Riksrevisionen skall bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat.

Riksrevisionen får även i övrigt inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området.

Riksrevisionen får ta betalt för sådana uppdrag och tjänster som avses i andra stycket. Riksrevisionen bestämmer avgifternas storlek. Lag (2006:1003).

5.2 Utredningsuppdraget

Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete syftar till att utveckla en långsiktig institutionell kapacitet inom den statliga revisionen i de länder man samarbetar med. Kraven på reformering och effektivisering av den offentliga förvaltningen i dessa länder är stora. Det har därför ansetts värdefullt att Riksrevisionen kan bidra till att stärka den institutionella kapaciteten hos motsvarande institutioner i olika samarbetsländer.

Vid tillkomsten av Riksrevisionen betonades särskilt vikten av att Riksrevisionen skulle stå fri från myndigheter och institutioner som revideras av Riksrevisionen. Det ansågs olämpligt att Riksrevisionen t.ex. skulle åta sig uppdrag från Sida. Riksrevisionen disponerar därför ett anslag på statsbudgeten för internationellt utvecklingssamarbete, skilt från det anslag för internationell biståndsverksamhet som förvaltas av regeringen och Sida. Detta har

medfört att Riksrevisionen har fått bygga upp en egen administrativ kapacitet för det internationella utvecklingssamarbetet. Det är dock nödvändigt att samarbete sker med både Sida och UD vad gäller planering och administrativa insatser såväl centralt som på plats i respektive land. Riksrevisionens anslag för internationellt utvecklingssamarbete uppgick 2005 till 46 miljoner kronor, varav knappt 32 miljoner kronor utnyttjades. Under 2006 utnyttjades knappt 39 av de 40 miljoner kronor som anvisades. Anslaget har därefter uppgått till 40 miljoner kronor per år. År 2008 utnyttjades 39,3 miljoner kronor av anslaget.

Utredningen bör enligt direktiven pröva hur den hittills tillämpade ordningen för det internationella utvecklingssamarbetet fungerat framför allt vad avser att skapa en oberoende ställning för Riksrevisionen samtidigt som behovet av samordning med den nationella biståndspolitiken beaktats. Utredningen bör granska verksamhetens omfattning och inriktning. Eventuellt bör en samordning ske av hela det internationella utvecklingssamarbete som bedrivs av riksdagen och dess myndigheter. Det är angeläget att även det internationella utvecklingssamarbete som Riksrevisionen bedriver granskas årligen på ett betryggande sätt.

Riksrevisionen har till uppgift att företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Det medför en revisionsöverkan med andra nationella revisionsorgan både i syfte att utveckla revisionen och i syfte att samarbeta i direkta revisionsinsatser inom vissa områden. Utredningen bör ta fram underlag för att kunna bedöma om insatserna är av rimlig omfattning och belysa på vilket sätt de gett ett värdefullt kunskaps- och erfarenhetsutbyte.

5.3 Internationellt utvecklingssamarbete

5.3.1 Mål för verksamheten

Målet för den verksamhet som bedrivs med medel från anslaget Riksrevisionen: Internationellt utvecklingssamarbete är att stärka förmågan att bedriva offentlig revision hos de nationella revisionsorganen i länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete. Medlen från anslaget ska användas i enlighet med OECD/DAC:s definitioner av bistånd. Verksamheten ska bedrivas i överensstämmelse med Parisöverenskommelsen om biståndseffektivitet och, i förekommande fall, Sveriges samarbetsstrategier för utvecklingssamarbete.

Det internationella utvecklingssamarbetet vid Riksrevisionen bedrivs i ett antal projekt, vart och ett grundat på ett avtalsförhållande till en samarbetspartner, vanligtvis en nationell revisionsmyndighet. Valet av samarbetsländer vägleds av den svenska biståndspolitiken. Projekten tillkommer enligt Riksrevisionen oftast efter en dialog där de inledande initiativen främst tas av Riksrevisionen, Sida eller ett annat lands nationella revisionsorgan.

Under 2008 har kontakter inletts med tre nya samarbetspartner. Det pågående samarbetsprojektet i Tanzania har utvidgats till att avse Zanzibar som är en självstyrande region i landet. Ett avtal har efter en förstudie ingåtts med Ukraina om vidare samarbete. Förberedande aktiviteter har genomförts med den nationella revisionsmyndigheten i Liberia. Vidare har avtal slutits om samarbete med den nationella revisionsmyndigheten i Liberia.

5.3.2 Kostnader för internationellt utvecklingssamarbete

Av tabell 5:1 nedan framgår att de största samarbetsprojekten under perioden 2004–2008 har varit samarbetet med Moçambique, Tanzania och i Afrika och i Europa med Bosnien och Hercegovina samt Moldavien. De sex största samarbetsprojekten har svarat för 86 procent av de totala kostnaderna. Det kostnadsmässigt mest dominerande samarbetsprojektet hittills, det med Moçambique, avslutades 2007.

TABELL 5:1 KOSTNADER FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
2004–2008 (TUSEN KRONOR)

	2004	2005	2006	2007	2008	2004– 2008	Fördelning
Moçambique – Tribunal Administrativo	11 474	16 110	18 454	1 285		47 323	26,7 %
Bosnien och Hercegovina	5 819	6 597	4 827	9 857	7 604	34 704	19,6 %
Tanzania	1 649		5 482	9 093	7 676	28 453	16,1 %
AFROSAI-E	983	1 087	3 685	5 251	7 633	18 639	10,5 %
Moldavien			2 509	5 879	7 111	15 499	8,7 %
Moçambique – internre- vision	4 146	4 096				8 242	4,7 %
Rwanda	804	699	1 849	1 367	1 783	6 502	3,7 %
Botswana			684	2 391	2 525	5 600	3,2 %
Indonesien				1 426	848	2 274	1,3 %
Liberia					920	920	0,5 %
Zanzibar					782	782	0,4 %
Namibia				111	14	125	0,1 %
Övrigt	1 870	1 692	1 777	1 055	1 695	8 089	4,6 %
Summa	26 745	34 834	39 267	37 715	38 591	177 152	100,0 %

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2004–2008.

Riksrevisionen har överlämnat sju utvärderingsrapporter till utredningen. De gäller projekt i Bosnien och Hercegovina, Rwanda, Moçambique (två stycken), Tanzania (två stycken) samt organisationsstödet till AFROSAI-E. Utöver dessa finns utvärderingar inplanerade av projekten i Moldavien samt Bosnien och Hercegovina under 2009. Projekten i Botswana och Malawi har inte utvärderats.

De projekt som listas ovan har i stort sett utvärderats med normal intensitet.

Anslagsutnyttjandet under 2008 var 98,3 procent av tilldelat anslag. Utnyttjandegraden under året liksom under de två föregående åren är enligt Riksrevisionen en indikation på att det internationella utvecklingssamarbetet har etablerats på den nivå som riksdagen avsett. De nya avtal som undertecknats under året har medfört en successiv förnyelse av projektportföljen. Inriktningen av projekten är sådan att de ska bidra till uppfyllandet av de övergripande målen för verksamheten. Det internationella utvecklingssamarbetet har under 2008 enligt Riksrevisionens bedömning sammantaget bidragit till en utveckling i samarbetsländerna som innebär en högre grad av måluppfyllelse.

5.3.3 Pågående projekt 2008

I detta avsnitt redovisas de sju separata projekt som pågick eller avslutades under 2008. Flera av dessa startades före 2003 av Riksrevisionsverket. Uppgifter om kostnader, under respektive projektrubrik, inkluderar gemensamma kostnader, dvs. interna prestationer och overhead. Uppgifter om årsarbetskrafter inkluderar all tid som tidrapporterats i Riksrevisionens redovisningssystem, vilket betyder att arbetstid som avser konsultinsatser och lokalanställd personal därmed inte ingår.

Bosnien och Hercegovina

Kostnader: 7 604 TSEK.

Årsarbetskrafter: 3,71 (2007).

Projekttid: Pågått sedan år 2000. Nuvarande projektfas pågår till december 2009.

Utvärderingar: Senaste utvärdering maj 2005. Ny utvärdering planerad till i slutet av 2009.

Verksamheten 2008

Samarbetet med de tre nationella revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina har främst syftat till att förstärka deras roll och mandat samt utveckla och konsolidera deras professionella kapacitet. Parallellt med aktiviteter för att utveckla den finansiella revisionen och effektivitetsrevisionen har aktiviteterna inriktats mot att förstärka den strategiska ledningsstrukturen.

Det övergripande målet för samarbetet med de tre revisionsmyndigheterna i Bosnien och Hercegovina är att de ska bli väl fungerande revisionsmyndigheter. Revisionsarbetet ska följa den nationella lagstiftningen och internationellt erkända revisionsnormer. Revisionsrapporter av hög kvalitet ska produceras i tid och ha en dokumenterad effekt på den offentliga beslutsprocessen.

Arbetet med att förstärka kvaliteten i den revisionsmetodik som tillämpas har under året resulterat i en ny version av manualen för den finansiella revi-

sionen, nya metoder och riktlinjer för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll samt nya riktlinjer för korruptionsgranskningar. I samtliga fall har en anpassning gjorts till de nya internationella revisionsstandarderna.

Utvärdering

Fas 2 av projektet utvärderades 2006.²³ Bland observationerna i utvärderingsrapporten kan följande nämnas:

- Utvecklingen av de tre revisionsinstitutionerna i Bosnien och Hercegovina anses mycket tillfredsställande med tanke på de förutsättningar som gällt. De tre organisationerna har rönt uppskattning och fått förståelse för sin roll som externa granskare. Man har lyckats etablera goda kontakter med parlamenten i de båda länderna och skapat procedurer för hur revisionens rapporter ska hanteras. Det förefaller vara den allmänna uppfattningen att revisionsmyndigheterna har bidragit till att förbättra den finansiella disciplinen.
- Den institutionella kapaciteten på mottagarsidan har varit svag. En del av problemen har dock sitt ursprung i Riksrevisionens svårigheter att rekrytera en expert med långtidsplacering i landet.
- Vissa av korttidsinsatserna har inte upplevts som tillfredsställande, som det förefaller beroende på otillräckliga förberedelser för uppgiften att pedagogiskt och med kunskap om de lokala förutsättningarna överföra kompetens. Bland annat har språket varit ett problem.
- Rapporteringen och dokumenthanteringen har inte varit fullgod.
- Utvärderarna fick intrycket att insatser i utlandet inte värderades särskilt högt inom organisationen, vare sig kortsiktigt i lönesättning eller mer långsiktigt i meritvärderingen.

Tanzania och Zanzibar

Kostnader: 7 676 TSEK.

Årsarbetskrafter: 3,65 (2007).

Projekttid: En andra projektfas pågår för perioden mars 2008–juni 2011.

Utvärderingar: En utvärdering gjordes hösten 2006, avseende den första projektfasen så långt den då hade pågått. 2008 genomfördes en utvärdering av hela första projektfasen.

Verksamhet 2008

Under 2008 har samarbetet med National Audit Office of Tanzania (NAOT) bl.a. lett till att arbetet med en ny revisionslag slutförts. Lagen har godkänts av Tanzanias parlament och signerats av landets president.

Vidare har den nya revisionsmanual som utvecklats tidigare börjat användas under året. I samarbete med AFROSAI-E har en första utvärdering av den nya revisionsmetoden genomförts, liksom en uppdatering av en manual för

²³ Evaluation of phase 2 of the SNAO institutional capacity building project with the three audit institutions in Bosnia and Herzegovina. Mapsec, Stockholm.

och kurser i revisionsverktyget Team Mate. Stödet till utvecklingen av effektivitetsrevisionen har lett till att fyra nya granskningar inom kort kommer att läggas på parlamentets bord. Slutligen har stödet inom området bedrägeri- och korruptionsbekämpning lett till att två granskningar har genomförts. Rapporter om oegentligheter i den tanzaniska förvaltningen har under 2008 fått stor uppmärksamhet i massmedierna, och revisionsmyndighetens roll och arbete för korruptionsbekämpning refereras ofta till i massmedierna och politiska tal. Det svenska stödet har också lett till att NAOT har kunnat införa ett utvecklat IT-stöd i sin verksamhet.

Samarbetet med Office of the Controller and Auditor General of Zanzibar, som inleddes under året, är en integrerad del i det sedan 2004 pågående samarbetet mellan Riksrevisionen och NAOT. Verksamheten har under året resulterat i att ett projektkontor har upprättats och att en grund lagts för det vidare samarbetet.

Utvärdering

Verksamheten i Tanzania har bestått i stöd till det tanzaniska revisionsorganet och har utvärderats vid två tillfällen, 2006 och 2008–2009.²⁴ I den första rapporten konstaterades att

- projektet var viktigt för den institutionella kapacitetsuppbyggnaden och strävandena att stärka revisionens oberoende
- projektet har haft positiva spin-off-effekter
- mottagarkapaciteten har varit svag, bl.a. till följd av låg tillgänglighet hos den tanzaniska personalen och svag integration med det ordinarie löpande arbetet.

I den andra rapporten konstateras framsteg på en rad områden: tillämpad revisionsmetod, relevans och punktlighet i rapporteringen och ökande självständighet. Samtidigt karakteriseras den allmänna miljön för den finansiella styrningen inom offentlig sektor av svagheter och ojämn utveckling. Vissa oklarheter i samarbetet mellan Riksrevisionen och Sida konstateras också.

AFROSAI-E

Kostnader: 7 633 TSEK.

Årsarbetskrafter: 2,42 (2007).

Projektid: Löpande treårsperioder, f.n. 2007–2009.

Utvärderingar: Senaste utvärderingen från 2006, inför nuvarande kontraktsperiod.

²⁴ The National Audit Office Development Project – an institutional capacity building project between the Government of Tanzania, Sida and the Supreme Audit Institutions of Tanzania and Sweden. Evaluation of the first phase of the SNAO/Sida institutional capacity building project with the National Audit Office of Tanzania – NAODP. Sipu International, Stockholm.

Verksamhet 2008

Riksrevisionen har under året fortsatt samarbetet med African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions (AFROSAI-E), som ger stöd till 23 nationella revisionsorgan i främst södra Afrika. Riksrevisionen har i form av långtids- och korttidsinsatser bidragit inom områdena effektivitetsrevision, finansiell revision och kvalitetssäkring. De mest omfattande insatserna har varit inriktade på effektivitetsrevision. Genomförandet har enligt Riksrevisionen generellt sett varit framgångsrikt, t.ex. har flertalet utbildningsdeltagare godkänts och utbildning av chefer i effektivitetsrevisionen har genomförts enligt plan. Vidare har de tidigare framtagna revisionsmanualerna lagt grunden för en ökad kvalitet i revisionsarbetet under 2008 vid 15 revisionsmyndigheter.

Utvärdering

Projektet har bestått i institutionellt stöd till samarbetsorganet AFROSAI-E. Det utvärderades 2006.²⁵ Bland utvärderarens observationer kan följande noteras:

- Stödet har varit mycket uppskattat på mottagarsidan.
- Implementeringen har släpat efter något till följd av organisatoriska förändringar, särskilda problem i Moçambique m.m.
- Den långsiktiga hållbarheten bedöms ännu som låg.

Moldavien

Kostnader: 7 111 TSEK.

Årsarbetskrafter: 2,84 (2007).

Projekttid: 2007–2009.

Verksamhet 2008

Under 2008 har en stor del av insatserna inriktats på att fortsätta genomförandet av institutions-, professions- och kompetensbyggande insatser. Arbetet har bl.a. resulterat i ett utkast till revisionsmanual och ett kvalitetssystem. Under året har genomförda insatser lett till en ökad förståelse hos ledningen för Riksrevisionens institutionella partner Court of Accounts (CoA), när det gäller moderna metoder för styrning och ledarskap, intern kommunikation samt planering och resursallokering. Även den externa kommunikationen har förstärkts, bl.a. har den årliga rapporteringen till parlamentet förbättrats. Parlamentet har varit positivt till förändringarna. Parlamentets möjligheter att utöva sin kontrollmakt har stärkts genom bättre underlag. Förslaget till ny lag för CoA har godkänts av parlamentet, vilket resulterat i att CoA har fått en stabil grund för att börja arbeta i linje med internationella standarder.

²⁵ Report on assessment of the African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions (AFROSAI-E).

Utvärderingar

En utvärdering kommer att genomföras under 2009, inför en eventuell ny samarbetsperiod.

Rwanda

Kostnader: 1 783 TSEK.

Årsarbetskrafter: 0,73 (2007).

Projekttid: Avslutas 2009-03-31.

Utvärderingar: Senaste utvärderingen gjordes 2006.

Verksamhet 2008

Riksrevisionen arbetar i Rwanda med det nederländska nationella revisionsorganet Algemene Rekenkamer och svarar för komponenterna finansiell revision och IT. Samarbetet med Office of the Auditor General (OAG) i Rwanda har pågått sedan 2001 och kommer att avslutas våren 2009. Verksamheten under 2008 har resulterat i en första version av en ny manual inom delområdet årlig revision. På IT-området bedömer Riksrevisionen att såväl OAG:s kunskaper om organisationens roll och arbetsmetoder som den tekniska kompetensen har ökat påtagligt.

Utvärdering

Utvecklingsprojektet i Rwanda, som har drivits tillsammans med den nederländska revisionsmyndigheten, utvärderades i allmänt positiva ordalag 2006.²⁶ Riksrevisionen har senare velat stärka implementeringen men inte nått enighet på denna punkt med de rwandiska myndigheterna. Riksrevisionen har därför beslutat att avveckla sitt engagemang.

Botswana

Kostnader: 2 525 TSEK.

Årsarbetskrafter: 1,37 (2007).

Projekttid: avslutning 2008-09-30.

Verksamhet 2008

Samarbetet med Office of the Auditor General (OAG) i Botswana har inte fullt ut uppnått de uppsatta målen. Ett avgörande skäl till detta är att riksrevisionen, som varit starkt drivande i reformarbetet, under året lämnade sitt uppdrag och att OAG därefter inte har lyckats driva utvecklingsarbetet på avsett vis och i avsedd takt.

²⁶ Evaluation of NCA-SNAO support to the OAG of Rwanda. Mapsec, Stockholm.

Utvärdering

Ingen utvärdering planeras.

5.3.4 Övriga projekt

Under 2008 har Riksrevisionen avslutat ett mindre samarbetsprojekt med revisionsmyndigheten i *Indonesien* inom området revision av centralbanken. Genom samarbetet har ett indonesiskt team tillägnat sig ett arbetssätt som i högre grad än tidigare baseras på riskbedömningar i enlighet med internationella standarder. Den indonesiska revisionsmyndigheten har uttryckt önskemål om ett fortsatt och breddat samarbete.

Projektet i *Malawi* har varit Riksrevisionens enda externfinansierade internationella utvecklingsprojekt sedan myndigheten bildades 2003. Norad (Norges motsvarighet till Sida) har finansierat samarbetet t.o.m. december 2007 då Riksrevisionen lämnade över implementeringen av projektet till norska Riksrevisjonen.

De viktigaste aktiviteterna i projektet under 2007 har varit slutförandet och implementeringen av en manual för finansiell revision samt arbetet med att ta fram ett förslag till en ny revisionslag som garanterar en oberoende revisionsmyndighet i Malawi. Vidare har arbetet med extern- och internkommunikation fortsatt, och revisionsmyndighetens roll i det malawiska samhället har ytterligare stärkts.

5.4 Internationell samverkan och kontakter*Internationella samarbetsorganisationer*

Internationell revision, samverkan och kontakter innefattar i huvudsak arbete inom ramen för INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), samarbete inom EU, det nordiska revisionsarbetet, bilaterala kontakter av olika slag samt internationella uppdrag, i första hand revision av internationella organisationer i vilka Sverige är medlem.

Riksrevisionen företräder Sverige som nationellt revisionsorgan i internationella sammanhang. Inom ramen för detta uppdrag ska Riksrevisionen utbyta kunskaper och erfarenheter med systerorganisationer i andra länder till gagn för den egna granskningsverksamheten och för att bidra till den internationella utvecklingen av offentlig revision.

Den största delen av verksamheten inom området internationell samverkan och kontakter utgörs av samarbete inom ramen för INTOSAI.

INTOSAI:s högsta beslutande organ är INCOSAI (*International Congress of Supreme Audit Institutions*) som sammanträder vart tredje år och som består av representanter för den högsta revisionsmyndigheten i 186 länder. Mellan kongresserna leds INTOSAI av en styrelse. Riksrevisionen är observatör i styrelsen.

INTOSAI har sju regionala grupper. Riksrevisionen är medlem i EUROSAI (*European Organisation of Supreme Audit Institutions*), inom vilken det finns tre arbetsgrupper. Riksrevisionen deltar i arbetsgruppen för miljörevision. EUOSAI styrs på motsvarande sätt som INTOSAI av en styrelse och en kongress vart tredje år.

Samarbete inom INTOSAI

Riksrevisionen deltar i samarbetet inom INTOSAI bl.a. genom att vara ordförande i INTOSAI Financial Audit Guidelines Subcommittee (FAS). Det internationella utbytet i övrigt har inneburit aktivt deltagande i centrala forum såsom EUOSAI:s kongress och EU:s kontaktkommittémöte. Riksrevisionen har även deltagit i andra internationella sammanhang i syfte att utbyta information, erfarenheter och kunskaper med kolleger från andra länder. De besparingar som gjordes inom Riksrevisionen under 2008 har dock medfört att man dragit ned på deltagandet i olika internationella sammanhang.

Riksrevisionen har INTOSAI:s uppdrag att som ordförandeland i FAS leda arbetet med att utveckla internationella revisionsriktlinjer för finansiell revision inom offentlig verksamhet. Utvecklingsarbetet sker i samarbete med den privata sektorns standardsättande organ – International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB) som är knutet till International Federation of Accountants (IFAC) – och genomförs med hjälp av revisionsexperten från statliga revisionsorgan i ett sextiotial länder. IAASB ger ut International Standards on Auditing (ISA), som är en globalt accepterad standard för revision, och INTOSAI är en strategisk samarbetspartner med vilken IAASB avser fortsätta sitt nära samarbete. Samarbetet syftar sammantaget till att ta fram globala standarder för finansiell revision till grund för det dagliga revisionsarbetet. Efter hand kan arbetet bidra till ökad transparens och ökat förtroende för såväl revisorers arbete som för de verksamheter som granskas. Världsbanken liksom Asiatiska utvecklingsbanken bidrar till projektets finansiering. Under 2008 har FAS utvecklat utkast till 20 riktlinjer utöver de nio som fastställdes av INTOSAI:s kongress 2007. 36 av 40 riktlinjer kommer att färdigställas och presenteras för INTOSAI:s Governing Board för beslut under 2009. FAS planerar att under 2010 presentera en heltäckande uppsättning av riktlinjer för finansiell revision i offentlig verksamhet. FAS är INTOSAI:s största projekt. I arbetet engageras ett stort antal experter från nationella revisionsorgan runtom i världen. Stödet från givarorganisationer kan enligt Riksrevisionen ses som en stark indikation på att de externa förväntningarna på att projektet ska bidra till utvecklingen av offentlig revision är stora. Arbetet med FAS har givit Riksrevisionen utökad kunskap och insikt i internationella standarder och bidragit till utvecklingen av offentlig revision internationellt. En viktig uppgift för FAS är att sprida kunskap om riktlinjerna.

Riksrevisionen har också deltagit i INTOSAI:s arbetsgrupper för utveckling av riktlinjer för effektivitetsrevision och regelefterlevnadsrevision (compliance audit) och även på detta sätt bidragit till INTOSAI:s arbete med utveckling av standarder.

Inom ramen för INTOSAI:s arbetsgrupp för kapacitetsutveckling har Riksrevisionen tagit fram en global databas för större kapacitetsuppbyggnadsprojekt vid nationella revisionsorgan, vilket kommer att öka möjligheterna för givarländer att koordinera sitt stöd till mindre utvecklade revisionsorgan. Inom INTOSAI:s IT-arbetsgrupp arbetar Sverige med att ta fram ett granskningsprogram för e-förvaltning.

Riksrevisionen har även deltagit i EUROSAI:s arbetsgrupp för miljörevision och där inhämtat erfarenheter som förväntas få positiva effekter inom ramen för Riksrevisionens arbete med granskningar på temat hållbar utveckling.

Internationella besök

Vad gäller besök från andra länder prioriterar Riksrevisionen besök från nationella revisionsorgan och parlament. Riksrevisionen har under 2008 mottagit åtta besök från såväl revisionsorgan som parlament och regeringar. Syftet med dessa besök är att utbyta kunskaper om offentlig revision till gagn för Riksrevisionens verksamhet och som bidrag till utvecklingen av revisionen internationellt.

Europeiskt samarbete

Det av Sverige ledda arbetet med att utvärdera arbetsgrupperna inom EU:s kontaktkommittésamarbete syftar till ett effektivare arbete inom dessa. Det skulle kunna ge effektivitetsvinster även för Riksrevisionens arbete i arbetsgrupperna.

Under 2008 har Europeiska revisionsrätten (ECA) genomfört två granskningsbesök i Sverige. Riksrevisionen samarbetar i enlighet med Romfördraget med Europeiska revisionsrätten och medverkar med observatörer vid dess granskningsbesök i Sverige.

Nordiskt samarbete

De nordiska revisionsorganen har ett kontinuerligt samarbete, som bl.a. omfattar erfarenhetsutbyte inom ett antal tematiska arbetsgrupper och seminarier som avser effektivitetsrevision, årlig revision och HR (human resources). Ett nätverk finns för bolagsgranskning och informationsarbete. Riksrevisorerna träffas årligen vid det nordiska chefsmötet.

Gemensamma granskningar

Riksrevisionen kan genomföra granskningar i samarbete med andra revisionsmyndigheter. Myndigheten deltar för närvarande i två sådana granskningar. Den ena är en granskning tillsammans med Östersjöländerna om fiskekontroll i Östersjön, och den andra är en gemensam granskning med Norge, Danmark och Finland om den nordiska kraftsektorn.

Områdesbevakning

Riksrevisionen arbetar med att samla in och sprida relevant information om arbetet vid andra länders revisionsorgan. Syftet är bl.a. att enskilda granskningar ska kunna dra större nytta av metoder och annan relevant information som finns vid andra nationella revisionsorgan.

Kostnader för internationell samverkan m.m.

Inom ramen för internationell revision, samverkan och kontakter har kostnaderna för FAS-projektet och för revision av internationella organisationer ökat. Kostnadsökningen för FAS-projektet beror på att projektet har gått in i en intensivare fas. Från 2010 förväntas kostnaderna minska. Vad gäller revision av internationella organisationer beror ökningen främst på att Riksrevisionen har varit ordförande i revisionsstyrelsen i Eurocontrol.

TABELL 5:2 KOSTNADER OCH INTÄKTER FÖR INTERNATIONELL REVISION, SAMVERKAN OCH KONTAKTER (ANSLAG 90:1) 2004–2008, TUSEN KRONOR

		Internationell revision, samverkan och kontakter	– varav FAS	– varav revision av internationella organisationer	– varav internationell samverkan, kontakter och EU-arbete
2004	Kostnader	13 673			
	Intäkter	1 055			
2005	Kostnader	16 442			
	Intäkter	811			
2006	Kostnader	17 513	5 946	506	11 061
	Intäkter	357	335	22	
2007	Kostnader	14 672	4 604	1 267	8 801
	Intäkter	468	468		
2008	Kostnader	16 357	5 742	1 718	8 897
	Intäkter	620	610	10	

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2004–2008 (någon särredovisning gjordes inte för 2004 och 2005).

5.5 Internationell uppdragsverksamhet

Sverige har, tidigare genom Riksrevisionsverket (RRV) och numera genom Riksrevisionen, under många år svarat för granskningen av vissa internationella organisationer där Sverige är medlem. Bland de organisationer som granskats återfinns följande:

- European Southern Observatory 1986–1992
- European Organization for Nuclear Research (Cern) 1988–1992
- OECD 1991–1994
- Efta 1992–1995
- European Space Agency 1993–1996, respektive 2007– (pågående)
- OSSE 1999–2003

- European Molecular Biology Laboratories (EMBL) 2000–2003
- Athena (EU:s militära verksamhet) 2004–2006
- Eurocontrol 2006– (pågående)

Sedan hösten 2005, då Riksrevisionen kandiderade som externrevisor för Unesco, har myndigheten inte lämnat anbud om revision i någon FN-organisation.

Riksrevisionen kan vara revisor i internationella organisationer utifrån huvudsakligen tre utgångspunkter:

- I de fall en internationell organisation har sitt säte i Sverige kan det åligga Riksrevisionen att granska den organisationen. Detta gäller bl.a. ett antal nordiska organisationer²⁷. Revisionsarbetet betraktas som ett åtagande och finansieras via förvaltningsanslaget.
- I många internationella organisationer roterar ansvaret för revisionen mellan medlemmar i enlighet med en bestämd rotationsordning eller på annat sätt. Svenskt medlemskap i en sådan internationell organisation innebär en utfästelse att dela ansvaret för revisionen med övriga medlemmar. Organisationen ska ha beslutat att medlemsländerna ska bidra till revisionen genom att utse revisor, och Riksrevisionen ska, givet tillgängliga resurser, utse revisor(er) för att delta i arbetet. Ofta utnämns revisorerna på en fast mandatperiod om tre till fyra år. Revisionsinsatsen finansieras via förvaltningsanslaget.
- Riksrevisionen kan, i konkurrens med andra revisionsmyndigheter, vinna ett anbudsförfarande för att vara revisor i en internationell organisation där Sverige är medlem. Verksamheten betraktas som ett uppdrag och avgiftsfinansieras. Enligt anslagsdirektivet ska Riksrevisionen se till att man får full finansiering för uppdrag och tjänster inom ramen för sin internationella uppdragsverksamhet.

Riksrevisionen har under 2008 inom ramen för sitt löpande åtagande som nationellt revisionsorgan granskat fyra nordiska institutioner i enlighet med den s.k. domicillandsprincipen och varit revisor i det europeiska flygsäkerhetsorganet Eurocontrol och i den europeiska rymdorganisationen Esa.

²⁷ Nordiska genbanken (NGB), Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap, Nordiskt center för regional utveckling och planering och Nordiska utbildningsprogrammet för utveckling av social service.

TABELL 5:3 KOSTNADER OCH INTÄKTER FÖR INTERNATIONELL UPPDRAGS-
VERKSAMHET 2004–2008, TUSEN KRONOR

	Kostnader	Intäkter
2004	2 790	2 590
2005	4 585	2 658
2006	2 438	2 699
2007	1 785	2 220
2008	187	175

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2004–2008.

5.6 Särskild studie av Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete

5.6.1 Uppdraget

Riksrevisionsutredningen har gett en särskild utredare, Per Molander, i uppdrag²⁸ att pröva hur den valda organisationsformen för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete tillgodosett kraven på självständighet respektive administrativ effektivitet. I uppdraget har ingått att där så är möjligt och lämpligt göra jämförelser med likartade verksamheter i Sverige eller utomlands, t.ex annat internationellt utvecklingssamarbete.

Vidare har ingått i uppdraget att diskutera omfattning och inriktning på den internationella verksamheten i relation till formulerade krav och restriktioner, samt om granskning av verksamheten kan anses ske i tillräcklig omfattning.

Slutligen ska utredaren diskutera en samordning av Riksrevisionens internationella verksamhet med övrig internationell verksamhet av liknande slag som riksdagen och dess myndigheter bedriver.

5.6.2 Bakgrund

Inför den ombildning av den statliga revisionsverksamheten som skedde 2003 diskuterades olika former för det internationella utvecklingssamarbete som dåvarande Riksrevisionsverket var engagerat i. Den konstruktion som slutligen valdes innebar att Riksrevisionen fick ett särskilt anslag på statsbudgeten. Den allmänna inriktningen och omfattningen av verksamheten behölls i stora drag.

5.6.3 Alternativ för organisation och finansiering

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att Riksrevisionen ska vara engagerad i det internationella utvecklingssamarbetet. De organisations- och finansieringsformer som är aktuella är desamma som övervägdes inför refor-

²⁸ Per Molander. Riksrevisionens internationella verksamhet (2009). Uppdrag för Riksrevisionsutredningen.

men: den nuvarande konstruktionen med ett särskilt anslag på statsbudgeten, en anslagspost under Riksrevisionens förvaltningsbudget, en post i den allmänna biståndsbudgeten eller en avgiftsfinansiering liknande den som tillämpas för andra expertmyndigheter som är engagerade i det internationella utvecklingssamarbetet.

5.6.4 Särskilt anslag

Konstruktionen med ett särskilt anslag uppfyller enligt den särskilda utredaren högt ställda krav på självständighet, och det var också detta som fällde avgörandet i samband med reformen 2003.

Som ett underlag för bedömningen av den administrativa effektiviteten har Riksrevisionen jämförts med ett antal andra svenska myndigheter som medverkar i det internationella utvecklingssamarbetet och då arbetar på uppdrag av Sida och med finansiering från det allmänna biståndsanslaget.

I tabellen nedan visas en sammanställning gjord av den särskilde utredaren som visar den slutgiltiga timdebiteringen vid medverkan i internationellt utvecklingssamarbete för myndigheterna som ingår i jämförelsen som funktion av medarbetarens månadslön.

TABELL 5:4 JÄMFÖRELSE MELLAN TIMDEBITERINGEN HOS ETT URVAL AV MYNDIGHETER OCH RIKSREVISIONEN.

Månadslön	ESV	Kemi	Lant- mäte- riet	SCB	Skatte- verket	Medelvärde (exkl. RiR)	Riks- revisionen
25 000	827	705	848	843	–	806	–
35 000	1007	901	986	1039	795	946	[1071, 1340]
45 000	1007	1010	1166	1039	954	1035	[1188, 1457]
55 000	1007	1166	1200	1039	1060	1094	[1306, 1575]

(ESV Ekonomistyrningsverket, Kemi Kemikalieinspektionen, SCB Statistiska Centralbyrån, RiR Riksrevisionen). *Källa:* Riksrevisionens internationella verksamhet, Per Molander (2009), Uppdrag för Riksrevisionsutredningen.

Debiteringen hos de övriga myndigheterna har justerats upp med 6 procent för att kompensera för den administrativa kostnaden inom Sida. För att jämförelsen mellan Riksrevisionen och övriga myndigheter ska bli rättvisande måste den administrativa kostnaden för omvärldsbevakning, initiering och samordning i Sidas verksamhet adderas till de andra myndigheternas. Sidas administrationskostnad varierar både med verksamhetsgren och med världsdelen, men för jämförelsen har använts den genomsnittliga siffran på ungefär 6 procent av verksamhetens omslutning.

Jämförelsen ovan gäller korttidsförrättningar. För långtidsförrättningar är det svårt att genomföra motsvarande kalkyl, eftersom kostnaderna beror av de lokala förutsättningarna i det enskilda fallet. De siffror som har meddelats ger dock ingen klar indikation på att det skulle föreligga några signifikanta skillnader i grundlönen; den ligger i intervallet 90–100 000 kronor per månad. Det

administrativa påslaget hos Riksrevisionen ligger något högre än exempelvis hos SCB, men skillnaden är mindre än för korttidsförrättningar.

Tabellen ovan tyder enligt den särskilde utredaren på att det administrativa påslaget i Riksrevisionens insatser inom utvecklingssamarbetet ligger högre än i de övriga myndigheterna. Skillnaden uppgår till åtminstone 10 procent. För en exaktare siffra krävs dock en noggrannare jämförelse av arbetsuppgifterna inom Riksrevisionens enhet för internationellt utvecklingssamarbete med motsvarande internationella sekretariat inom de andra myndigheterna än vad som varit möjligt inom ramen för utredningen. Även om jämförelsen kan påverkas något av att olika myndigheter har olika principer för taxesättning är resultatet så tydligt att det torde bestå även vid rimliga justeringar av enskildheter i kalkylen. Skillnaderna kan bero på olikheter i myndighetsgemensam overhead, i specifik overhead för utlandsverksamheten eller på ett allmänt högre kostnadsläge i organisationen.

Jämförelsen indikerar som redovisats att de administrativa kostnaderna inom Riksrevisionens verksamhet ligger högre än i de övriga myndigheterna, vilket är i linje med resultaten från Ekonomistyrningsverkets studie av overheadkostnaderna i huvudverksamheten. Om detta förefaller det råda enighet, men Riksrevisionen pekar i kommentarer på ett antal faktorer som man anser förklarar ett högre kostnadsläge: att man är ett självständigt revisionsorgan som självt initierar sina studier, att man har en av riksdagen beslutad tyngre ledningsstruktur än andra myndigheter, att man har verksamhet på flera orter och att verksamheten ställer särskilt höga krav på interna insatser för kompetensutveckling och kvalitetssäkring. Oavsett vilken betydelse som bör tillmätas dessa faktorer är det en öppen fråga i vilken utsträckning de ska tillåtas påverka kostnadsbilden för det internationella utvecklingssamarbetet. Huvuddelen av de merkostnader som nämnts kommer i första hand verksamheten i Sverige till godo, och det är inte självklart att de ska tillåtas belasta biståndsanslaget anför den särskilde utredaren.

Den särskilde utredaren konstaterar att utvärderingar har skett i ungefär normal omfattning, möjligen något i underkant.

Samordningen har enligt den särskilde utredaren blivit lidande av den valda konstruktionen. Projekten initieras främst av organisationen själv, exempelvis på basis av kontakter inom den ansvariga riksrevisorns internationella nätverk. Informationsmöten har hållits med UD på statssekreterarnivå, men kontakter med Sida har inte upprätthållits i den utsträckning som har förutsetts. Mer allmänt är det svårt för en enskild myndighet som inte har sin huvudverksamhet inom det internationella utvecklingssamarbetet att hålla sig fullt à jour med den internationella policydiskussionen och metodutvecklingen.

Kravet på överskådlighet och tydlighet är enligt den särskilde utredaren inte uppfyllt med nuvarande lösning. I strid med allmänt accepterade krav på en tydlig separation mellan sakanslag och förvaltningsanslag blandas dessa i det aktuella anslaget, och nivån på de administrativa kostnaderna framgår inte heller av årsredovisningen. En förutsättning för att nuvarande konstruktion ska kunna bibehållas menar den särskilde utredaren är att de administrativa

kostnaderna begränsas under en särskild post i det aktuella anslaget, och att ett beslut med denna innebörd föregås av en grundlig diskussion av vilka overheadkostnader som ska tillåtas belasta verksamheten.

5.6.5 Särskild post i Riksrevisionens förvaltningsanslag

Alternativet med en särskild post under Riksrevisionens förvaltningsanslag innebär inte några förbättringar. Utfallet vad gäller självständighet och administrativ effektivitet torde bli detsamma, medan transparensen och risken för otillräcklig samordning snarast torde bli större. Enligt den särskilde utredaren är det svårt att finna argument för detta alternativ.

5.6.6 Anslagspost i biståndsbudgeten

Om medlen för Riksrevisionens insatser i det internationella utvecklingssamarbetet förs upp som en särskild anslagspost under den allmänna budgeten för internationellt utvecklingssamarbete, bör denna lägst sättas för att garantera samma nivå på Riksrevisionens finansiella oberoende gentemot Sida som råder i dag. Omfattningen hos verksamheten skulle bli minst den som riksdagen bestämmer, men den skulle också kunna bli högre, om efterfrågan på Riksrevisionens tjänster inom ramen för det allmänna biståndet skulle öka.

Oberoendet i verksamheten kan därutöver enligt den särskilde utredaren säkerställas på det sätt som sker i andra sammanhang, med brandväggar mellan de avdelningar som är engagerade i respektive verksamhet och med karantänsbestämmelser för enskilda medarbetare som går över från en avdelning till en annan i organisationen. Med sådana åtgärder torde en fullt tillfredsställande nivå på oberoendet kunna säkerställas.

Samordningen skulle förbättras med denna ordning, i och med att denna del av budgeten automatiskt skulle integreras i biståndets allmänna verksamhetsplanering, implementeras enligt gängse regler och utvärderas i enlighet med de allmänna rutiner som tillämpas inom utvecklingssamarbetet.

Transparensen skulle också förbättras, i och med att den del av budgeten som kan användas för administrativa utgifter skulle bli föremål för dialog mellan Riksrevisionen och Sida på samma sätt som sker för andra statliga myndigheter som medverkar i det internationella utvecklingssamarbetet.

5.6.7 Avgifter

En övergång till avgiftsfinansiering av samma slag som tillämpas för andra myndigheter som medverkar i utvecklingssamarbetet kan uppfattas som en försvagning av oberoendet, men det finns möjligheter att stärka oberoendet på samma sätt som för föregående alternativ: brandvägg och karantänsbestämmelser.

Den särskilde utredaren bedömer i sammanhanget hur efterfrågan på myndigheternas tjänster kommer att utvecklas framgent. Riksrevisionen torde kunna förvänta sig en stabil efterfrågan på sina tjänster, mot bakgrund av att

utvecklingssamarbetet både internationellt och i den svenska politiken på senare år alltmer kommit att fokuseras på institutionsbyggande och förstärkning av demokratins kontrollmekanismer – just det område där Riksrevisionen är verksam. Även med beaktande av den frikoppling mellan finansiering och utförande som har ägt rum under senare år torde myndigheten inte ha några svårigheter att hävda sig på den internationella arenan i konkurrens med andra revisionsorgan.

Samordningen skulle liksom i det föregående alternativet förbättras i förhållande till dagens ordning. Detsamma gäller transparensen i redovisningen.

5.6.8 Slutsats

Den särskilde utredaren drar slutsatsen att det såväl med dagens ordning som med konstruktionen med en särskild post i biståndsanslaget eller avgiftsfinansiering är möjligt att tillfredsställa högt ställda krav på oberoende, effektivitet, samordning och transparens. En förutsättning för ett bibehållet särskilt anslag är dock att administrativa utgifter hålls åtskilda från det egentliga biståndet under en särskild post.

5.6.9 Samordning med andra riksdagsmyndigheter

En fråga som utredningen har att studera är om några vinster står att göra på en organisatorisk samordning mellan Riksrevisionens förvaltningsbistånd och den likartade verksamhet som utförs av riksdagen själv och myndigheter som Riksbanken och Riksdagens ombudsmän. Även de partianknutna organisationernas verksamhet har nämnts i sammanhanget. Svaret torde enligt den särskilde utredaren vara jakande. Det finns utvecklingsmöjligheter, exempelvis genom att engagera riksdagsledamöter i de projekt som Riksrevisionen genomför i syfte att bidra till att stärka parlamentets kontrollmakt.

Enligt den särskilde utredaren torde en sådan samordning dock kunna åstadkommas inom ramen för nuvarande organisation. Att bygga upp ett särskilt organ för att hantera den relativt begränsade verksamhet det handlar om ter sig inte rationellt. En bättre ordning är att man utnyttjar den allmänna administrativa infrastruktur som finns i landet för att hantera utvecklingssamarbetet och att riksdagen meddelar de finansiella och verksamhetsanknutna restriktioner man önskar i budgetbesluten för att garantera oberoendet gentemot en myndighet under regeringen.

5.7 Utredningens överväganden och förslag

Utredningens förslag: Utredningen anser att nuvarande ordning med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bör behållas men anser att kraven på samordning med utvecklingssamarbetet i övrigt och särredovisning av de administrativa kostnaderna bör skärpas. Utredningen föreslår att bedömningen av om utvecklingssamarbetets inriktning är i linje med svenska prioriteringar bör göras av Riksrevisionen efter samråd med Sida och att detta ska framgå av myndighetens instruktion.

Utredningen anser inte att det finns anledning att föra samman aktiviteter för internationellt utvecklingssamarbete som genomförs av riksdagen eller riksdagen underställda myndigheter till ett eget gemensamt anslag.

5.7.1 Internationellt utvecklingssamarbete

Det främsta motivet för att välja konstruktionen med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete var att man ville säkerställa revisionens fristående ställning i förhållande till de myndigheter man har att granska. Det ansågs t.ex. olämpligt att regeringen och Sida skulle disponera det anslag som skulle finansiera Riksrevisionens utvecklingssamarbete samtidigt som Riksrevisionen svarade för den externa revisionen av Sida. Riksdagen beslutar enligt nuvarande ordning om anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete utan inblandning från regeringen eller Sida. Något beroendeförhållande uppkommer således inte mellan Riksrevisionen och regeringen eller någon myndighet under regeringen.

Den särskilde utredaren påpekar emellertid i sin granskning att det kan uppkomma en negativ form av självständighet som en konsekvens av den valda konstruktionen, i den meningen att samordningen med annat internationellt utvecklingssamarbete blir svag. Det finns en överenskommelse om avstämning på generaldirektörs och riksrevisorsnivå mellan Sida och Riksrevisionen. Några möten på denna nivå har dock inte ägt rum de senaste åren. Den ansvarige för samordning av internationella frågor, överdirektören vid Riksrevisionen har inte någon motpart på samma nivå inom Sida. Möten har ägt rum mellan den ansvariga riksrevisorn och den statssekreterare på Utrikesdepartementet som har ansvar för internationellt utvecklingssamarbete, men dessa möten har mer haft karaktär av informationsmöten. Den avstämning i sak som kommer till stånd äger rum på handläggarnivå och självfallet också i fält, när medarbetare från Riksrevisionen genomför insatser i samarbetsländer där också Sidapersonal finns på plats.

Den huvudsakliga källan vid val av projekt är enligt vad utredningen erfarit Riksrevisionens egna internationella kontakter snarare än initiativ från den biståndsansvariga myndigheten. Uppslag till projekt kommer oftast i kontakter med Riksrevisionens medarbetare inom det internationella nätverket, exempelvis när den riksrevisor som ansvarar för den internationella verksamheten deltar i konferenser utomlands. Utredningen konstaterar i likhet med den särskilde utredaren att den valda konstruktionen med ett särskilt anslag

för Riksrevisionens utvecklingssamarbete därmed innebär en risk för otillräcklig samordning av det svenska internationella utvecklingssamarbetet.

Riksrevisionen ska, i likhet med övriga myndigheter som bedriver internationellt utvecklingssamarbete, bedriva verksamheten i enlighet med målen för politikområdet och Sveriges politik för global utveckling. För det internationella utvecklingssamarbetet finns etablerade normer, dels i form av internationellt vedertagna principer fastslagna i Parisdeklarationen, FN:s s.k. millemål och inom OECD:s samarbetsorgan *Development Assistance Committee* (DAC), dels den nu gällande svenska politiken för internationellt utvecklingssamarbete, antagen av riksdagen i december 2003 på basis av propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*²⁹. Den svenska politiken har förändrats i vissa avseenden under de senaste åren. Målet för det svenska biståndet – att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor – ligger fast. Att bekämpa fattigdomen är fortsatt i fokus för biståndet. Tre områden lyfts fram som särskilt viktiga för en rättvis och hållbar utveckling: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö. En strävan har även varit att minska antalet mottagarländer.

Av de tio länder som Riksrevisionen haft samarbete med (se tabell 5:1) är Moçambique, Rwanda och Tanzania länder där Sverige genom Sida ska bedriva långsiktigt utvecklingssamarbete och stödja uppbyggandet av fungerande statsapparater och demokratisk samhällsstyrning. Det är länder som redan har en positiv demokratisk utveckling och där Sverige bedöms ha möjlighet att påverka utvecklingen i rätt riktning. Vidare är Bosnien och Hercegovina samt Moldavien länder i Östeuropa med vilka Sverige och Sida ska bedriva reformsamarbete. Sida har för avsikt att fasa ut utvecklingssamarbetet i vissa andra länder och där kommer engagemanget att ta sig nya uttryck. Under en övergångsperiod kommer dock ett selektivt samarbete att äga rum inom prioriterade områden i dessa länder. I denna grupp av länder samarbetade Riksrevisionen med Botswana, Namibia och Indonesien men aktiviteterna är nu avslutade eller på väg att avslutas. I syfte att effektivisera utvecklingssamarbetet kommer Sidas samarbete att fasas ut i många länder. Riksrevisionen har inte samarbete med något land i denna grupp av länder och kommer således inte i detta skede att påverkas av denna ändrade inriktning.

Den särskilde utredaren konstaterar att de observationer som gjorts i utvärderingsrapporterna är ganska typiska för samarbetsprojekt av det slag som Riksrevisionen har varit engagerad i. Den institutionella och politiska miljön är svårhanterlig, mottagningskapaciteten är generellt svag och det är svårt att rekrytera och behålla lokal kompetent personal. I dessa avseenden avviker inte Riksrevisionens projekt från den allmänna bilden av projekt av denna typ, och det går knappast att hävda att den speciella organisationsformen med ett eget anslag för utvecklingssamarbete har påverkat utfallet i samarbetsländerna i ena eller andra riktningen. Vad som dock kan vara värt att notera i en diskussion om organisationsformer och samordningskrav är att man i vissa av

²⁹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 112.

projektet har upplevt en form av dubbelkommando när både Sida och Riksrevisionen har varit engagerade.

På samma sätt som när konstruktionen gjordes 2003 står man inför ett antal delvis motstridiga krav som ska vägas samman då man väljer organisations- och finansieringsform för det internationella utvecklingssamarbete som Riksrevisionen är engagerad i. Kraven på oberoende och administrativ effektivitet spelade båda en central roll när den nuvarande formen valdes. Till dessa bör enligt utredningen fogas kraven på samordning med utvecklingssamarbetet i stort och kraven på överskådlighet och tydlighet i redovisningen av genomförda aktiviteter.

De alternativ som står till förfogande är ett bibehållande av nuvarande separata anslag på statsbudgeten, en anslagspost under Riksrevisionens förvaltningsbudget, en anslagspost under den allmänna budgeten för internationellt utvecklingssamarbete och avgiftsfinansiering av samma slag som andra myndigheter tillämpar. Av dessa kan det andra alternativet direkt avföras som mindre lämpligt. De övriga tre förefaller alla kunna tillfredsställa rimliga krav i de avseenden som nämnts ovan. Dagens lösning tillfredsställer högt ställda krav på oberoende men förefaller enligt den särskilde utredaren leda till högre administrationskostnader och sämre samordning med annat utvecklingssamarbete. Konstruktionen uppfyller inte heller som den nu tillämpas ens lågt ställda krav på överskådlighet och tydlighet. Ett minimikrav för att detta alternativ ska kunna behållas är att riksdagen fastlägger hur stor andel av anslaget som får utnyttjas för förvaltningsutgifter och att detta beslut föregås av en noggrann analys av vad som bör anses rimligt.

En anslagspost under biståndsbudgeten kan säkerställa samma oberoende som det första alternativet om det förses med en lägstanivå och därjämte kombineras med brandvägg inom myndigheten och karantänsbestämmelser för berörda medarbetare. Även det sista alternativet, avgiftsfinansiering, kan förmodas kunna tillgodose kravet på oberoende med samma typ av kompletterande åtgärder. De två senare alternativen skulle med all sannolikhet leda till en bättre samordning med utvecklingssamarbetet i stort. Kravet på överskådlighet och tydlighet skulle tillfredsställas med automatik om verksamheterna på detta sätt integrerades i den gängse administrativa hanteringen.

Utredningen bedömer att inget av de tre återstående alternativen torde leda till några dramatiska förbättringar eller försämringar i relevanta avseenden. Samtliga tre alternativ kan med nödvändiga tilläggsvillkor förenas med högt ställda krav på oberoende, effektivitet, samordning, överblick och tydlighet.

Utredningen anser inte att det finns tillräckliga skäl för att överge den nuvarande konstruktionen med ett separat anslag för Riksrevisionens utvecklingssamarbete. Den uppfyller högt ställda krav på självständighet. Därmed råder enligt utredningens mening ingen tvekan. Det går självfallet också att upprätthålla kontakter mellan Riksrevisionen och det nationella biståndsorganet inom ramen för ett bibehållande av separat anslag. Utredningen anser därför att nuvarande ordning med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bör behållas men anser att kraven på samordning med

utvecklingssamarbetet i övrigt och särredovisning av de administrativa kostnaderna bör skärpas.

Det är angeläget att Riksrevisionen och Sida agerar på ett samordnat och effektivt sätt med utnyttjande av bästa möjliga kunskap inom biståndsområdet. Som utredningen redovisat har kontakterna med Sida för avstämning främst skett på handläggarnivå. I synnerhet under den fas av koncentration i olika avseenden som pågår sedan något år är det väsentligt att insatserna noga stäms av mot inriktningen av utvecklingssamarbetet i stort. Riksrevisionen måste självfallet betraktas som expertmyndighet inom sitt område, men det är svårt för en enskild myndighet vars huvuduppgift inte är internationellt utvecklingssamarbete att hålla full generell kompetens på detta område. Bedömningen av om utvecklingssamarbetets inriktning är i linje med svenska prioriteringar bör därför göras av Riksrevisionen efter samråd med Sida. En komplettering med denna innebörd bör göras i Riksrevisionens instruktion (22 §). En god ordning skulle vara att Riksrevisionen varje år i sin årsredovisning lämnar en redogörelse för det samarbete man haft med Sida både inför val av nya utvecklingsprojekt och för de diskussioner man haft kring implementeringen, utvecklingen och utvärderingen av pågående projekt.

Kravet på överskådlighet och tydlighet är enligt utredningens mening inte uppfyllt med nuvarande ordning. Separationen mellan sakanslag och förvaltningsanslag upprätthålls inte på det sätt som bör ske och som Riksrevisionen själv har krävt beträffande de anslag som regeringen och dess myndigheter disponerar. Utredningen anser därför att förvaltningsutgifterna bör särredovisas under det aktuella anslaget, och riksdagsstyrelsen bör i anslagsdirektivet fastställa en högsta nivå för dessa inom ramen för anslaget. Den administrativa effektiviteten kan bli eftersatt när Riksrevisionen själv avgör hur kostnadstäckningskravet ska tolkas och inte har en motpart som granskar hur stor andel av anslaget som utnyttjas för administrativa utgifter. Ett beslut om att högstasätta de administrativa utgifterna bör föregås av en noggrann analys av vilka kostnader som bör belasta de administrativa utgifterna. En tydlig tolkning av vad självkostnadsprincipen innebär på detta område bör läggas fast. Vid riksdagens årliga beredning av anslaget för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete bör utrikesutskottet, som har beredningsansvaret, ange en högsta nivå för de administrativa kostnaderna. Denna nivå bör sedan återges i anslagsdirektivet för Riksrevisionen.

De kompletteringar som föreslagits här innebär en tydligare samordning av det svenska internationella utvecklingssamarbetet samt en tydligare separation av de administrativa kostnaderna. Därmed kan den nuvarande konstruktionen med ett eget anslag för Riksrevisionens utvecklingssamarbete på ett tillfredsställande sätt uppfylla kraven på oberoende och administrativ effektivitet samt kraven på samordning med utvecklingssamarbetet i stort samtidigt som överskådlighet och tydlighet skapas i redovisningen av genomförda aktiviteter.

Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete har legat på ungefär samma nivå sedan man övertog verksamheten från Riksrevisionsverket 2003.

Det är svårt att bedöma vad som är en rimlig omfattning av verksamheten. Behoven av insatser är stora men samtidigt är Sverige en av många aktörer på denna arena. En minskad omfattning av verksamheten skulle sannolikt leda till att de administrativa kostnaderna relativt sett skulle bli ännu högre, vilket skulle göra att värdet av verksamheten måste ifrågasättas. En utökad verksamhet är naturligtvis möjlig att tänka sig och skulle sannolikt leda till motsatsen eftersom det förmodligen finns en del stordriftsfördelar att vinna på att utnyttja den kapacitet som byggts upp inom Riksrevisionen. Å andra sidan bör inte den internationella verksamheten bli ett dominerande inslag i Riksrevisionens verksamhet så att den inkräktar på huvuduppgiften att granska den statliga verksamheten. Utredningen anser mot denna bakgrund att den nuvarande omfattningen av Riksrevisionens utvecklingssamarbete förefaller rimlig.

5.7.2 Särskilt anslag inom riksdagen för finansiering av internationellt utvecklingssamarbete

Utredningen har även en uppgift att studera behovet av en samordning av de internationella utvecklingsaktiviteter som genomförs av riksdagen själv, Riksrevisionen och andra riksdagen underställda myndigheter, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken. Det kan konstateras att Riksbankens verksamhet är väsensskild från de övriga myndigheternas varför det är tveksamt om det där går att göra någon samordningsvinst. Volymen är dessutom obetydlig. Det är lättare att hitta gemensamma nämnare för riksdagens, JO:s och Riksrevisionens verksamhet. Även de partianknutna organisationernas verksamhet har ett ämnesmässigt samband med de övriga genom att de hänger samman med ansträngningarna att stärka vad man ibland brukar kalla den demokratiska infrastrukturen. Tanken att riksdagen skulle disponera ett särskilt anslag för internationellt utvecklingssamarbete som skulle täcka hithörande verksamhetsområden framstår dock enligt den särskilde utredaren som ganska främmande. Riksdagen är ett beslutande och granskande organ, inte en implementerande myndighet. Att överlåta förvaltningen av det internationella utvecklingssamarbetet till myndigheter som har en infrastruktur för planering, budgetering, genomförande, redovisning, utvärdering etc. ter sig trots allt som det naturligaste alternativet.

De krav på samordning som bör gälla för de aktuella myndigheterna kan enligt den särskilde utredaren tillfredsställas utan några omfattande institutionella förändringar. En uppenbar förbättring som skulle kunna göras i Riksrevisionens arbete är om svenska riksdagsledamöter deltog när organisatoriska lösningar för att stärka parlamentets kontrollmakt presenteras i samarbetslandets parlament. En sådan medverkan kan naturligtvis komma till stånd utan att finansieringen och de allmänna formerna för utvecklingssamarbete på något sätt behöver förändras.

Utredningen delar den särskilde utredarens uppfattning att det är möjligt att samordna internationella utvecklingsaktiviteter som genomförs av riksdagen eller riksdagen underställda myndigheter oavsett vilket av ovanstående

alternativ man väljer. Att riksdagen skulle sammanföra samtliga dessa verksamheter med de partianknutna organisationernas och hantera allt under ett eget gemensamt anslag förefaller inte lämpligt. Det är naturligare att utnyttja de administrativa resurser som redan finns inom t.ex. Sida och andra myndigheter för planering, genomförande och utvärdering. De krav på autonomi gentemot myndigheter under regeringen som riksdagen och dess myndigheter rimligen kan hävda bör kunna tillgodoses genom tydliga krav och restriktioner i de beslut som riksdagen fattar i anslutning till statsbudgeten.

5.7.3 Internationell samverkan och kontakter

Målet för internationell samverkan och kontakter är att Riksrevisionen ska utväxla kunskaper och erfarenheter med systerorganisationer i andra länder till nytta för den egna verksamheten samt för att bidra till den internationella utvecklingen av offentlig revision.

Riksrevisionen uppger att syftet med det bilaterala och multilaterala utbytet som Riksrevisionen deltar i ska vara till nytta för hela Riksrevisionen. Besöksutbytet ska förutom att bidra till utvecklingen av Riksrevisionen och den parlamentariska kontrollen i Sverige även bidra till utvecklingen av nationella revisionsorgan och parlamentarisk kontroll i andra länder.

Utredningen anser att den omfattning och inriktning som den internationella samverkan har haft med andra revisionsorgan inom INTOSAI och i liknande sammanhang förefaller rimlig. Den internationella samverkan som sker har karaktären av sedvanligt professionellt utbyte mellan systerorganisationer och är som utredningen ser det en uppgift för Riksrevisionens ledning att även framgent besluta om.

5.7.4 Internationell uppdragsverksamhet

Revision av internationella organisationer ska ske i enlighet med god revisionssed. Målet är att Riksrevisionen genom revision ska bidra till god resursanvändning, effektiv förvaltning och ökad insyn i internationella organisationer där Sverige är medlem.

Av verksamhetsplanen för 2008 framgår att Riksrevisionen ska vara externrevisor i de internationella organisationer där uppdragen som externrevisor fördelas genom rotation samt de nordiska institutioner som Riksrevisionen granskar i enlighet med domicillandsprincipen. Riksrevisionen bedömer att uppdrag som fördelas genom anbud kan bli aktuella först därefter.

Det ses som värdefullt för myndigheten och dess medarbetare att kunna få erfarenheter från praktiskt revisionsarbete utanför Sverige. Revisionsinsatserna har bidragit till ökad effektivitet och mer utvecklad redovisning i de granskade organisationerna. Dessutom har Sverige som medlemsland fått högre status i organisationen och dess medlemsländer. Att granska internationella organisationer ligger också väl i linje med att svensk offentlig revision under lång tid spelat en framträdande roll i utvecklingen av gemensamma

revisionsstandarder m.m. Att Sverige svarat för omfattande bidrag till internationella organisationer har varit ett annat motiv till granskning.

Riksrevisionen har möjlighet att delta i anbudsgivningen när revision av ett internationellt organ upphandlas i konkurrens. Arbetet blir då avgiftsfinansierat. Inom Riksrevisionen finns ett intresse för sådana uppdrag, eftersom de ger internationell erfarenhet och anses allmänt kompetenshöjande. Man är dock bunden av kostnadstäckningskravet vid anbudsgivning.

För myndigheter under regeringen gäller att full kostnadstäckning ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagda verksamheter, om inte regeringen beslutar annat. För att få full kostnadstäckning i verksamheten ska myndigheten beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader – både de direkta kostnader som verksamheten orsakar och en rättvisande andel av de gemensamma kostnader som verksamheten indirekt för med sig. För tjänsteexport gäller krav på lönsamhet enligt tjänsteexportförordningen, oavsett med vilket stöd myndigheten bedriver verksamheten, om inte regeringen har beslutat något annat ekonomiskt mål.

När det gäller Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete har riksdagens finansutskott gjort följande uttalande:

Mot bakgrund av vad såväl konstitutionsutskottet som Riksrevisionens styrelse framhållit finns det enligt finansutskottets mening anledning att understryka att den internationella verksamheten inte får bedrivas på ett sådant sätt att den inskränker Riksrevisionens möjligheter att bedriva revision av statliga myndigheter. De internationella uppdragen bör utföras med full kostnadstäckning från uppdragsgivarna, och Riksrevisionens myndighetsanslag bör således inte användas för att täcka overheadkostnader för den internationella uppdragsverksamheten. Detta bör framgå av det anslagsdirektiv som riksdagsförvaltningen utfärdar.³⁰

Tilldelningen av uppdrag inom internationella organisationer förefaller dock inte styras enbart av objektiva kriterier som kvalitet och pris. Andra förhållanden som Riksrevisionen inte kan påverka tycks ha haft avgörande inverkan på vilka revisionsorgan som fått uppdraget att revidera organisationerna.

Som utredningen ser det borde den svenska Riksrevisionen ha en komparativ fördel jämfört med många andra revisionsmyndigheter genom en lång och bred erfarenhet av effektivitetsrevision både i Sverige och i ett flertal samarbetsländer. Den årliga revisionen utgör grunden i granskningen, men effektivitetsrevisionen är en komponent som borde kunna ge ett mervärde i den granskning som Riksrevisionen skulle kunna utföra.

³⁰ Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU2.

6 Övriga frågor

6.1 Vetenskapliga rådet

Utredningens bedömning: Utredningen konstaterar att de hittillsvarande erfarenheterna av det vetenskapliga rådets verksamhet i huvudsak är positiva. Rådet bidrar till revisionsverksamheten med kvalificerade metod- och sakkunskaper inom de ämnesområden som ledamöterna i rådet representerar och tillför Riksrevisionen viktiga beslutsunderlag och en vetenskaplig kompetens.

Det vetenskapliga rådets verksamhet bör, enligt utredningen, fortsätta enligt den nuvarande inriktningen med beaktande av de erfarenheter som nu redovisas. Enligt utredningens mening bör Riksrevisionen regelbundet följa upp rådets verksamhet. Det är värdefullt att resultatet av rådets diskussioner och verksamhet bli mer lättillgängligt och sprids på ett systematiskt sätt så att alla medarbetare vid Riksrevisionen kan ta del av rådets synpunkter och kompetens.

6.1.1 Bakgrund

Förslaget om att inrätta ett vetenskapligt råd vid Riksrevisionen framfördes första gången i en avvikande mening (s och mp) till finansutskottets yttrande (2000/01:FiU2y) över riksdagsstyrelsens förslag om revisionsreformen:

Vi föreslår också att ett vetenskapligt råd knyts till revisionsmyndigheten. För att främja myndighetens kompetens och kompetensutveckling är det en styrka om det finns ett vetenskapligt råd som bidrar med råd om metoder och metodutveckling. I rådet kan det med fördel också ingå ledamöter från andra länder.

Frågan om det vetenskapliga rådet blev en del av den politiska kompromiss som banade väg för enighet i konstitutionsutskottet om riktlinjerna för revisionsreformen. I sitt betänkande (2000/01:KU8 s. 20) anförde konstitutionsutskottet att ett vetenskapligt råd ”med rent metodologiska uppgifter kunde vara ett värdefullt inslag i den nya organisationen. Utskottet anser således att ett vetenskapligt råd bör inrättas och knytas till myndigheten.”

Rådet regleras i 3 § i Riksrevisionens instruktion: ”Vid Riksrevisionen finns ett vetenskapligt råd.” I lagkommentaren sägs att riksrevisorerna bestämmer om rådets verksamhet.³¹ Någon ytterligare reglering av rådets verksamhet eller sammansättning finns inte.

I förarbetena till Riksrevisionsreformen behandlas det vetenskapliga rådet mycket kortfattat. Riksrevisionsutredningen (dir. 2001:31) gjorde dock vissa överväganden om rådet som kan sammanfattas i följande punkter³²

³¹ Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) s. 226.

³² Riksrevisionen – organisation och resurser (SOU 2002:17) s. 50–51.

- Ett vetenskapligt råd skulle ses som en av flera metoder i syfte att kvalitetssäkra arbetet vid Riksrevisionen.
- Huvudsyftet var att genom ökad kunskap om metoder och förhållanden långsiktigt förbättra Riksrevisionens underlag för beslutsfattande.
- Rådets uppgifter skulle vara att ge principiella råd i metod och kvalitetsfrågor, bidra till en fördjupad kontakt med den akademiska världen samt tillföra Riksrevisionen vetenskaplig kompetens.
- Sammansättningen av rådet, dess arbetsuppgifter och tiden för förordnanden av personer i rådet borde beslutas av Riksrevisionen.
- En av riksrevisorerna skulle i arbetsordningen utses att leda rådets möten.
- Rådets rekommendationer borde formuleras skriftligt och riksrevisorerna skulle därefter ta ställning till vilka konsekvenser rådets uttalanden skulle få för granskningsverksamheten.

Den dåvarande Riksrevisionsutredningens förslag avseende det vetenskapliga rådet fastställdes aldrig formellt som riktlinjer för verksamheten. Utredningens uppdrag överfördes senare till riksdagen och först till den av riksdagsstyrelsen tillsatta Riksrevisionskommittén och senare till riksrevisorerna.

I oktober 2003 beslutade riksrevisorerna att ledamöterna i det vetenskapliga rådet ska utses gemensamt av riksrevisorerna och att rådet ska behandla frågor som väcks av riksrevisor. Vidare beslutades att rådet ska bestå av minst fem och högst åtta ledamöter, att ledamöterna utses för en tid av tre år och att en av riksrevisorerna ska vara ordförande i rådet. Slutligen fastställdes att rådet är "ett rådgivande organ till riksrevisorerna, i första hand med inriktning på mer strategiska frågor".³³

För att följa upp rådets verksamhet har utredningens sekretariat inhämtat underlag från Riksrevisionen samt synpunkter, dels från rådets tidigare och nuvarande ledamöter via en enkät, dels från riksrevisorerna.

6.1.2 Verksamhet

Vetenskapliga rådet sammanträder tre gånger per år. Det första sammanträdet ägde rum i juni 2004 och hade karaktären av ett konstituerande möte. Sammanträdena har under perioden 2004–2006 vanligtvis innehållit information från riksrevisorerna samt diskussion kring något eller några övergripande och strategiska frågeställningar. De frågeställningar eller ämnen som hittills behandlats är

- effektivitetsrevisionens inriktning
- eftervård av rapporter
- tillförlitlighet, relevans och risk
- omvärldsbevakning och omvärldsanalys
- inriktningen av årlig revision
- compliance audit (granskning av regelefterlevnad)
- årliga rapporten.

³³ Dnr 10-2003-0621.

Inför sammanträdena har underlag för de särskilda ämnena skickats ut. Varje diskussionspunkt har inlett av någon eller några ledamöter som fått ta del av ett underlag i förväg.

Diskussioner om enskilda effektivitetsgranskningar introducerades som en stående dagordningspunkt vid rådets första sammanträde 2006. Olika former för denna diskussion har prövats. Från och med 2007 har även diskussioner om förstudier blivit en permanent punkt på dagordningen. Syftet med detta är att rådets synpunkter ska kunna utnyttjas mer direkt i det pågående granskningsarbetet. Under 2007 och 2008 har rådets diskussioner främst inriktats på enskilda granskningar och förstudier medan de tidigare tematiskt inriktade diskussionerna om strategiska frågor fått mindre utrymme.

Förutom ledamöterna och riksrevisorerna deltar granskningsledningen, stabschefen och en sekreterare från planerings- och kvalitetsenheten regelmässigt i sammanträdena. Normalt deltar också, förutom chefer, även medarbetare från de projektgrupper som berörs av diskussionerna. Riksrevisor Eva Lindström är för närvarande ordförande i rådet. Övriga medarbetare vid Riksrevisionen kan ta del av rådets verksamhet via minnesanteckningar från rådets sammanträden, information vid personalmöten, närvaro vid rådets möten när förstudier och granskningsrapporter diskuteras samt indirekt via generell återkoppling när rådets synpunkter inarbetas i interna vägledningar.

6.1.3 Ledamöter

I mars 2004 beslutade riksrevisorerna att utse följande ledamöter till det första vetenskapliga rådet:

- *Ulf Gometz*, professor vid Handelshögskolan i Göteborg
- *Jan Erik Gröjer*, professor vid Uppsala universitet
- *Lars Hultkrantz*, professor vid Örebro universitet
- *Lena Marcusson*, professor vid Uppsala universitet
- *Kerstin Sahlin-Andersson*, professor vid Uppsala universitet
- *Daniel Tarschys*, professor vid Stockholms universitet.

År 2007 ombildades rådet och har i januari 2009 följande sammansättning:

- *Martin Flodén*, docent i nationalekonomi vid Handelshögskolan i Stockholm
- *Gunilla Jarlbro*, professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Lunds universitet
- *Lena Marcusson*, professor i juridik och förvaltningsrätt vid Uppsala universitet
- *Claes Norberg*, professor i handelsrätt vid Lunds universitet³⁴
- *Inga Persson*, professor i nationalekonomi vid Lunds universitet
- *Daniel Tarschys*, professor i statskunskap vid Stockholms universitet.

³⁴ Claes Norberg lämnade rådet i januari 2009 med anledning av nya arbetsuppgifter.

Kriterierna för valet av ledamöter till rådet är att de ska representera de olika vetenskapliga discipliner som bedöms mest väsentliga utifrån Riksrevisionens uppdrag (vilket innebär en tyngdpunkt på nationalekonomi, juridik, statskunskap och företagsekonomi) och att ledamöterna normalt är professorer i sin disciplin och har en omvitnad och allmänt accepterad kompetens i sitt ämne. Vidare ska ledamöterna ha erfarenhet från offentlig sektor och ett intresse för revisionsfrågor och offentlig förvaltning. Ledamöterna får för närvarande ett arvode på 30 000 kr om året.

6.1.4 Erfarenheter

Riksrevisionen har hittills inte gjort någon uppföljning av rådets verksamhet. För att inhämta underlag till utredningens överväganden om vetenskapliga rådet har sekretariatet tillställt tidigare och nuvarande ledamöter ett antal frågor. Samtliga tillfrågade ledamöter har besvarat enkäten.³⁵ Ledamöternas svar samt synpunkter på rådets verksamhet från riksrevisorerna sammanfattas i detta avsnitt.

Synpunkter från rådets ledamöter

Syfte och huvuduppgift

På frågorna (1 och 2), om rådet svarat upp mot det syfte och den huvuduppgift som diskuterades i förarbetena, är ledamöterna övervägande positiva. Man pekar bl.a. på de kontakter med den vetenskapliga världen som rådsledamöterna förmedlar och att de på ett bra sätt kompletterar varandra ämnesmässigt. Det poängteras dock att rådet inte kan vara Riksrevisionens *enda* vetenskapliga resurs. Vidare framhålls att ledamöterna tillför kunskap om ny teoribildning och utvecklingen av metodologiska frågor inom respektive disciplin.

Bredden i rådets kompetens har även en baksida, påpekar en ledamot, vilket gör att man inte kan få en lika inträngande diskussion när man kommer in på ett särskilt expertområde. Vidare framhålls att det kan finnas skäl att satsa mer på den vetenskapliga förankringen och genomlysningen av olika projekt, t.ex. genom seminarier eller andra former av extern granskning. En annan ledamot menar att rådet inledningsvis förde diskussioner om principiella förvaltningspolitiska frågor och om forskning kring redovisning men att rådets roll senare förändrades. Ledamöterna fick efterhand mer rollen som ”konsulter” och rådgivare i särskilda frågor medan de ”större” akademiska frågorna och mer generella reflektionerna kring Riksrevisionens roll förekom i allt mindre grad.

³⁵ Jan Erik Gröjer avled 2007.

Rådet som resurs för hela Riksrevisionen

På frågan om rådet skulle kunna vara en resurs för *hela* Riksrevisionen (fråga 3a) menar flera ledamöter att rådet till viss del redan är det genom att medarbetare från olika projektgrupper inom Riksrevisionen deltar i rådets diskussioner om förstudier och enskilda rapporter. Man pekar också på de kontakter som förekommer mellan ledamöter och projektmedarbetare vid sidan av rådets sammanträden. Samtidigt påpekar flera ledamöter att det inte är realistiskt ur tids- och resurshänseende att utvidga rådets uppdrag.

En ledamot menar att rådet fick en något för snäv inriktning vilket ledde till att det mer blev ”ett råd av konsultliknande karaktär”. Om rådet skulle vara en resurs för hela Riksrevisionen skulle det t.ex. årligen kunna delta i en konferens, delta i en panel eller tala om något aktuellt forskningstema, föreslå en ledamot. En annan ledamot anser att rådets arbete skulle kunna breddas så att fler än riksrevisorerna och de närmast berörda drogs in i arbetet.

Enskilda rapporter och ”strategiska frågor”

Förhållandet mellan diskussionerna om förstudier och enskilda rapporter å ena sidan och de strategiska frågorna å andra sidan upplevs inte som något problem av de flesta ledamöterna (fråga 3b). Relativt samstämmigt menar man att detta fungerar bra: ”de övergripande diskussioner som genomgår av förstudier och granskningsrapporter ger anledning till fungerar i praktiken som en viktig del av strategiutvecklingen” och ”de konkreta granskningarna och förstudierna utgör en viktig del av förutsättningen för den strategiska diskussionen”. En ledamot tycker att det var mindre lyckat att ge enskilda studier och rapporter så stor uppmärksamhet vilket ledde till att diskussionen blev av mer ”rådgivande” karaktär.

Effektivare nyttjande av rådets kompetens

På frågan om rådets kompetens skulle kunna användas bättre och mer effektivt (fråga 4) hänvisar flera ledamöter till de begränsade resurserna och att ledamöterna är strängt upptagna personer samt att den nuvarande modellen fungerar bra.

Två ledamöter anser att rådet skulle kunna användas för att anordna seminarier i de olika forskarmiljöer och ämnen som rådsmedlemmarna representerar. Vidare föreslås fler och större möten och att extern expertis kan kopplas in på olika projekt. En ledamot menar att man med hjälp av rådet kan anordna en årlig vetenskaplig dag där man kan diskutera Riksrevisionens roll och verksamhet på ett mer generellt plan. För detta ändamål kunde man utnyttja rådsledamöternas vetenskapliga kontakter och bjuda in forskare och eventuellt avsätta medel som kan delas ut för kortare uppsatser. Rådsledamöterna skulle på så sätt kunna uppmuntra till mer forskning och uppsatsskrivande vid sina respektive lärosäten i frågor som är relevanta för Riksrevisionen.

En ledamot menar att riksrevisorerna kanske skulle kunna formulera ”en önskelista eller ’instruktion’ med målet att mellan mötena bättre utnyttja rådsledamöternas enskilda kunskaper och erfarenheter”.

Beslut om rådet

De flesta ledamöterna anser att den nuvarande ordningen – dvs. att riksrevisorerna själva beslutar om rådets sammansättning, inriktning och verksamhet – är bra eftersom rådet är ett internt, rådgivande expertorgan och inte ett granskande råd med insynsuppgifter (fråga 5). En ledamot framhåller följande: ”Man måste skilja på frågan om vem som utnämner ledamöter och rådets inriktning och verksamhet. Utnämningar är i hög grad en fråga om representativitet och trovärdighet (...) rådet ska ses som ett vetenskapligt expertorgan, vilket innebär att en tillsättningsmekanism måste säkerställa kompetens och kunskap. När det gäller rådets inriktning och verksamhet tror jag det är viktigt att det finns en tydlig uppdragsgivare. I annat fall riskerar man att rådets roll blir för otydlig och splittrad.”

Rådsmöten, underlag och feedback

De flesta ledamöterna anser att sammanträdena fungerar bra och att antalet sammanträden och deras förläggning i tiden är väl anpassat efter deras möjligheter att delta. Flera ledamöter framhåller att underlagen inför mötena har varit bra eller mycket bra. En ledamot anser att en bra feedback vore att följa upp rapporter där rådet haft synpunkter på förstudierna.

Övriga synpunkter

En ledamot anser, i fråga om eftervården av rapporterna, att det finns många bra förslag i Riksrevisionsutredningens första betänkande, bl.a. idén om att regeringens svar inte ska begravas i budgetpropositionen och om styrelsens förändrade roll – ”bättre former för diskussion om revisionens resultat behöver dock utvecklas”.

En annan fråga som tas upp är förhållningssättet till riksdagens och regeringens beslut: ”Det ligger i politikens natur att beslutsfattare ofta har flera olika mål och avsikter med sina förslag och att den verbala förpackning som dessa slås in i både syftar till att skapa tillräckliga majoriteter och bidra till försäljningen av produkten till olika intressenter. Men vad är det då som ska revideras? Innehåll eller förpackning? Här finns en del obesvarade frågor. Att revidera omslagspapper är i längden ingen riktigt tillfredsställande sysselsättning.”

En ledamot anför följande: ”Hur resurserna fördelas mellan olika former av ’feed-back’ är en intressant fråga som kräver mer begrundan. Möjligen borde större resurser satsas på komparativa och internationella perspektiv. Här aktualiseras förstås gränsdragningen mellan revisionen och andra med-

spelare i feedback- och policykunskaps-branschen liksom avgränsningen av riksrevisionens mandat.”

Riksrevisorernas synpunkter

Riksrevisorerna framhåller att rådets ledamöter inte bara förmedlar goda råd och erfarenheter utan även underlättar Riksrevisionens kontakter med den akademiska världen. De överenskommelser om samarbete som myndigheten nu har med universiteten i Stockholm och Uppsala är exempel på detta.

Utvecklingen av rådets verksamhet – från att fokusera på mer övergripande och principiella frågor till att huvudsakligen diskutera enskilda förstudier och rapporter – ser riksrevisorerna som naturlig i relation till myndighetens egen utveckling och till ledamöternas förståelse för ”det unika i det revisionsuppdraget”. Diskussionerna om enskilda granskningar har även medfört ett bättre utbyte mellan rådet och de enskilda medarbetarna och projekten i granskningsorganisationen. Ett kriterium för urvalet av de projekt som diskuteras i rådet är att det finns ett särskilt behov av att diskutera metodval och normer just inom det området. I diskussionen om enskilda projekt framkommer ofta, enligt riksrevisorerna, principiella och allmängiltiga synpunkter som är av intresse för hela granskningsverksamheten.

Kriterierna för valet av ledamöter till rådet har varit föremål för återkommande diskussioner riksrevisorerna emellan. Intresse för och erfarenhet av statlig förvaltning har varit en utgångspunkt som kompletterats med kompetenser inom juridik, nationalekonomi, statskunskap och företagsekonomi. I bemanningen av rådet har man försökt tillmötesgå båda revisionsgrenarnas behov. Riksrevisorerna anser att de i ”det stora hela” lyckats formera ett råd som tillgodoser deras behov och som fungerar väl i förhållande till dess uppgifter.

Riksrevisorerna framhåller att man gärna ser löpande kontakter mellan ledamöterna och myndigheten även mellan rådsmötena så att ledamöternas kompetens kan utnyttjas på ett optimalt sätt. Flera sådana kontakter har redan tagits och ledamöter har deltagit i enskilda granskningsprojekt, besvarat frågor och förmedlat kontakter. Denna verksamhet kan utvecklas, enligt riksrevisorerna, samtidigt som man konstaterar att rådet inte kan tillgodose behovet av specialistkompetens inom alla områden.

Sammanfattningsvis är riksrevisorerna nöjda med det vetenskapliga rådets hittillsvarande verksamhet. Rådet fyller en viktig funktion som stöd i strategiska frågor och genom att uppmuntra till ”ökad djärvhet i val av granskningsområden, granskningar och metodansatser”.

6.1.5 Utredningens överväganden

Utredningen konstaterar att de hittillsvarande erfarenheterna av det vetenskapliga rådets verksamhet i huvudsak är positiva. Rådet bidrar till revisionsverksamheten med kvalificerade metod- och sakkunskaper inom de ämnesområden som ledamöterna representerar och tillför Riksrevisionen viktiga

beslutsunderlag och en vetenskaplig kompetens. Myndighetens kontakter med den akademiska världen har väsentligt underlättats och utvecklats tack vare rådets verksamhet.

Utredningen anser att det vetenskapliga rådets verksamhet bör fortsätta enligt den nuvarande inriktningen med beaktande av de erfarenheter som nu redovisas. Enligt utredningens mening bör Riksrevisionen regelbundet följa upp rådets verksamhet. Utredningen anser vidare att det är värdefullt att resultatet av rådets diskussioner och verksamhet blir lättillgängligt och sprids på ett systematiskt sätt så att alla medarbetare vid Riksrevisionen kan ta del av rådets synpunkter och kompetens.

6.2 Riksrevisorernas årliga rapport

Utredningens bedömning och förslag: Utredningen anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt redovisar de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Utredningen föreslår, mot bakgrund av sitt förslag till ny rapporteringsordning, att den årliga rapporten ska lämnas endast till riksdagen. Utredningen anser att de viktigaste iakttagelserna under ett år bör ses och analyseras i ett effektivitetsperspektiv där besparingar, kostnadseffektivitet och samhällsnytta räknas in. Vidare anser utredningen 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 utredningen vore det mer ändamålsenligt om den årliga rapporten fortsättningsvis lades fram i mars eller april. Vidare bör en sammanläggning av den årliga rapporten med Riksrevisionens uppföljningsrapport övervägas.

6.2.1 Bakgrund

Enligt revisionslagen ska de viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport som lämnas till regeringen och riksdagen.³⁶ Riksrevisorerna fattar gemensamt beslut om den årliga rapporten.³⁷ Riksrevisionens styrelse överlämnar den årliga rapporten till riksdagen. Detta har hittills skett i form av en redogörelse. Styrelsen har valt att inte väcka några förslag med anledning av den årliga rapporten för att tydliggöra att riksrevisorerna själva är ansvariga för denna. Enligt budgetlagen ska regeringen årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.³⁸ Denna redovisning gäller även iakttagelserna i den årliga rapporten.

Utredningen har i sitt delbetänkande lagt ett förslag om att avskaffa Riksrevisionens styrelse och i konsekvens med detta även föreslagit att *riksreviso-*

³⁶ Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m., 12 §.

³⁷ Lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, 4 §.

³⁸ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten, 47 §.

terna fortsättningsvis lämnar en redogörelse för den årliga rapporten till riksdagen och att kammarkansliet lämnar rapporten vidare till regeringen.

Enligt direktiven bör utredningen studera vilka syften som uppnåtts med den årliga rapporten och följa upp hur den hanterats av Riksrevisionen, riksdagen och Regeringskansliet. Om möjligt bör kriterier för valda teman belysas.

6.2.2 Riksrevisionens årliga rapportering

Utöver den årliga rapporten lämnar Riksrevisionen varje år en årsredovisning som fastställs av styrelsen senast den 22 februari och som lämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Finansutskottet behandlar årsredovisningen i april–maj. Årsredovisningen innehåller förutom den finansiella redovisningen även en utförlig resultatredovisning av Riksrevisionens samtliga verksamhetsområden. För den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen redovisas mål och resultat samt en bedömning av uppnådda resultat.

Riksrevisionen lämnar alltsedan 2007 även en uppföljningsrapport till finansutskottet. I rapporten redovisas regeringens och riksdagens behandling av granskningarna, en fördjupad uppföljning av utvalda granskningar samt 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.

6.2.3 Den årliga rapportens upplägg och innehåll

Struktur

Den första årliga rapporten lämnades i juni 2004 och bestod huvudsakligen av två delar som behandlade iakttagelser dels inom den årliga revisionen, dels inom effektivitetsrevisionen. I sitt förord skriver riksrevisorerna att huvudsyftet med rapporten inte är att redovisa resultaten av enskilda granskningar utan i stället att lyfta fram sådana resultat eller slutsatser av granskningsverksamheten som är av mer generell och principiell betydelse.

Rapporterna från åren 2005–2007 har i stort sett samma upplägg och struktur. De består av en inledning där granskningens inriktning definieras och där åtgärder med anledning av granskningarna redovisas. Därefter följer tre till fyra tematiska avsnitt där resultaten från enskilda granskningar summeras och slutsatser dras. Riksrevisorernas sammanfattande slutsatser och rekommendationer återfinns i ett särskilt avsnitt. I bilagor redovisas sammanställningar av den årliga revisionens och effektivitetsrevisionens verksamhet. Från och med 2007 års rapport sammanfattas de viktigaste iakttagelserna från den årliga revisionens revisionsrapporter och effektivitetsrevisionens granskningsrapporter i bilagor.

2008 års rapport skiljer sig från föregångarna genom att det inledande avsnittet slopats och att riksrevisorernas sammanfattande slutsatser och rekommendationer återfinns i ett särskilt avsnitt.

mendationer förkortats till ett ”slutord” där endast slutsatser och inga rekommendationer redovisas. Till och med 2007 hade rapporten titeln ”Riksrevisionens årliga rapport” men benämns 2008 ”Riksrevisorernas årliga rapport”.

Tematisk inriktning, slutsatser och rekommendationer

I 2005 och 2006 års rapporter behandlades i tematiska avsnitt regeringens redovisning till riksdagen, regeringens styrning och uppföljning, myndigheternas genomförande av sina uppdrag samt deras interna styrning och kontroll. De tematiska inriktningarna i 2007 års rapport var följande:

- statlig tillsyn
- rapporteringen av de offentliga finanserna
- genomförandet av arbetsmarknadspolitiken
- intern styrning och kontroll

2008 års rapport hade följande teman:

- myndigheternas årsredovisningar
- det finanspolitiska ramverket
- beredskapen för kriser i samhället
- hanteringen av det svenska biståndet
- stiftelser bildade av staten

Sammanfattningsvis kan konstateras att tillsyn, styrning och kontroll var centrala teman i de tre först nämnda rapporterna. Detta visar på en inriktning mot främst formella strukturer och en granskning av främst regler, direktiv och kontrollfunktioner. Denna inriktning bekräftas i utredningens kartläggning av de granskningsrapporter som lämnats 2003–2007 och som visar att granskningen främst handlat om regelefterlevnad. I 2008 års rapport kan man se ett mer sektorsinriktat val av teman samt en tydligare avgränsning av den årliga revisionens verksamhet och resultat i ett avsnitt om myndigheternas årsredovisningar.

De övergripande och principiella slutsatser och rekommendationer som riksrevisorerna strävar efter att lämna i den årliga rapporten har ofta fått en mycket allmän och övergripande utformning. Detta gäller särskilt rekommendationerna i rapporterna från 2005 och 2006. Värdet av att formulera sådana generella och allmänna slutsatser har diskuterats i olika sammanhang. Finansutskottet framförde följande i sitt betänkande om den årliga rapporten 2006.³⁹

Enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. är det ”de viktigaste iakttagelserna” under det senaste årets granskningar som ska samlas i den årliga rapporten. Det innebär att dessa iakttagelser inte alls behöver vara generella och övergripande utan tvärtom kan vara av mycket konkret slag, direkt hämtade ur en specifik granskningsrapport.

³⁹ 2006/07:FiU8, s. 10

Övergripande rekommendationer till regeringen		
2005	2006	2007
<ul style="list-style-type: none"> – Förbättra informationsvärdet i de budgetpolitiska dokument som överlämnas till riksdagen. – Tillämpa budgetlagen strikt. – Utveckla en långsiktig strategi för en mer konsekvent styrning av myndigheterna. – Förbättra möjligheterna till insyn och kontroll av förvaltningen av de statliga bolagen. 	<ul style="list-style-type: none"> – De statliga bolagen ska styras på ett tydligt sätt och inom ramen för aktiebolagslagen. – Bättre resultatstyrning förutsätter tydligare ansvar på alla nivåer i verkställighetskedjan. Riksrevisionens uppfattning är att det bör skapas ett sammanhållet ansvar inom Regeringskansliet för hur förvaltningspolitiken ska stödja den ekonomiska styrningen i staten. – Den statliga tillsynen bör stärkas i syfte att säkerställa att lagar och regler tillämpas och att det sker på ett enhetligt sätt. – Pågående utredningar, som exempelvis Ansvarskommitténs arbete och översynen av resultatstyrningen, måste utnyttjas i syfte att få ett helhetsgrepp om förvaltningspolitiken. 	<ul style="list-style-type: none"> – Genomför konkreta åtgärder för att åstadkomma en väl fungerande tillsyn. Tillsynens kontrollerande funktion behöver stärkas. Det handlar om tydligare prioriteringar, klargörande av ansvar, ökad likvärdighet i genomförandet och slutligen effektiva sanktionsmedel som verkligen utnyttjas. – Skapa en större öppenhet kring prognosmetoder och målbeskrivningar i de budgetpolitiska dokumenten. Överväg hur skatteutgifterna ska hanteras i det finanspolitiska ramverket och fortsätt minska deras andel av statsbudgeten. – Se över mål och målstruktur för arbetsmarknadspolitiken. Utforma de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna så att riskerna för dödviktseffekter minskar. Genomför i större utsträckning utvärderingar och försöksverksamhet i syfte att förbättra underlaget för arbetsmarknadspolitiken. – Klargör myndigheternas ansvar för såväl intern kontroll som informationsskyldigheten gentemot regeringen.

Rekommendationerna i rapporterna från åren 2005–2007 har följande lydelse.

I 2008 års rapport lämnar riksrevisorerna inga rekommendationer men däremot fem sammanfattande slutsatser:

- De statliga myndigheternas interna kontroll fungerar relativt väl så länge ramarna är stabila. Vid större förändringar, oavsett om det handlar om den egna verksamheten eller de yttre förutsättningarna, ökar risken betydligt för fel i årsredovisningen.
- En förutsättning för fortsatt stabila offentliga finanser är att det finanspolitiska ramverket tillämpas på ett transparent och tydligt sätt. Det är därför viktigt att regeringen både verkar aktivt för att stärka ramverket och förbättrar redovisningen till riksdagen.
- Den svenska krisberedskapen har betydande brister inom flera samhällsområden. Den svenska förvaltningsmodellens långtgående delegering med självständiga myndigheter och kommunalt självstyre lägger ett stort ansvar på regeringen att styra och samordna denna beredskap.
- Sida förmedlar varje år många miljarder kronor i bistånd. En förutsättning för att dessa pengar ska nå avsedd effekt är att myndigheten klarar av att bedöma risker och förutsättningar för utvecklingssamarbetet i mottagarländerna. Sidans kontroll är inte tillräcklig för att uppmärksamma om biståndsmedlen används på avsett sätt.
- Staten har bildat ett stort antal stiftelser och i samband med detta avsatt betydande belopp. Regeringen har ingen överblick över vilka stiftelser som staten bildat och hur stor deras samlade förmögenhet är. Möjligheterna till

insyn i och uppföljning av stiftelsernas verksamhet och kapitalförvaltning har inte nyttjats mer än i begränsad utsträckning.

Granskningsplanen och den årliga rapporten

Valet av teman i de årliga rapporterna kan ofta härledas till de centrala inriktningar eller granskningsstrategier som riksrevisorerna fastställt i sin långsiktiga strategiska plan eller i de årliga granskningsplanerna – men det finns ingen direkt och självklar koppling däremellan. Det faktum att granskningsplanen fastställs i december medan den årliga rapporten lämnas i juni bidrar ytterligare till att minska sambandet mellan dessa två dokument. I den årliga rapporten redovisas främst iakttagelser från det närmast föregående året, dvs. perioden från den senast avlämnade rapporten i juni året innan. Ibland redovisas resultat från tidigare års granskningar. Den årliga rapporten är således inte en direkt avrapportering av granskningsplanernas resultat vilket kan försvåra möjligheterna att systematiskt följa upp revisionens resultat.

Finansutskottet anförde med anledning av detta följande i sitt betänkande om den årliga rapporten 2007.⁴⁰

En brist i presentationen av teman i den årliga rapporten, i år såväl som 2005 och 2006, är enligt utskottets mening avsaknaden av en tydlig koppling till valet av inriktningar i de årliga granskningsplanerna. Endast i den första årliga rapporten från 2004 gör Riksrevisionen en förhållandevis tydlig redogörelse för i vilken mån granskningsplanens val av teman återkommer som teman i den årliga rapporten. Denna brist på koppling i de senaste årliga rapporterna försvårar en översiktlig jämförelse av vad Riksrevisionen i granskningsplanerna bedömt som viktigt och vad det sedan blivit av dessa planer i granskningsverksamheten.

6.2.4 Hanteringen av den årliga rapporten

Den årliga rapporten beslutas av riksrevisorerna i juni och överlämnas då till Riksrevisionens styrelse och regeringen. Styrelsen fattar vanligtvis sitt beslut om att lämna rapporten till riksdagen i augusti–september. Regeringen kommenterar den årliga rapporten i budgetpropositionen (volym 1) i september. I riksdagen behandlar sedan finansutskottet styrelsens redogörelse om den årliga rapporten, tillsammans med regeringens återrapportering i budgetpropositionen, i ett särskilt betänkande i november–december varje år. Riksdagen beslutar därefter att lägga redogörelsen till handlingarna.

Regeringen och den årliga rapporten

Enligt budgetlagen ska regeringen årligen till riksdagen rapportera vilka åtgärder man vidtagit med anledning av revisionens iakttagelser. Detta inbegriper även den årliga rapporten som kommenteras i budgetpropositionen (volym 1) i ett kapitel med rubriken *Granskning, kontroll och ekonomisk styrning*. Där redovisas också kortfattat den årliga revisionens resultat och en

⁴⁰ 2007/08:FiU8 s. 10

sammanfattning av de enskilda granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen. Från och med budgetpropositionen för 2008 redovisas här även vilka granskningsrapporter som är slutbehandlade. Regeringens kommentarer avseende effektivitetsrevisionens enskilda rapporter samt revisionsberättelser med invändning återfinns under respektive utgiftsområde i budgetpropositionen.

Regeringens kommentarer om den årliga rapporten följer vanligtvis den tematiska indelning som återfinns i den årliga rapporten. Under respektive tema redogörs först för revisionens iakttagelser och därefter för regeringens bedömning och eventuella åtgärder. Den generella och övergripande inriktningen i de årliga rapporternas slutsatser och rekommendationer gör att även regeringens kommentarer ofta ligger på ett allmänt och övergripande plan. Regeringens kommentarer till de enskilda rapporterna som redovisas inom respektive utgiftsområde är i de flesta fall mer konkreta och uttömmande.

Riksdagen och den årliga rapporten

I riksdagen behandlar finansutskottet styrelsens redogörelse om den årliga rapporten, regeringens återrapporering i budgetpropositionen och övriga revisionsfrågor i ett särskilt betänkande i november-december varje år. I betänkandena redogörs för rapportens huvudsakliga innehåll, regeringens kommentarer och eventuella åtgärder. Riksdagen har i samtliga fall beslutat enligt utskottets förslag att lägga redogörelsen till handlingarna.

Endast vid ett tillfälle har betänkandet om den årliga rapporten föranlett en debatt i kammaren. Det var i samband med 2005 års rapport och en fyrtire-servation från den dåvarande oppositionen. Hittills har ingen motion väckts med anledning av den årliga rapporten.

Finansutskottet har i flera fall haft synpunkter på såväl den årliga rapporten som regeringens återrapporering. I betänkandet om 2005 års rapport konstaterar utskottet att ”Riksrevisionens fyra övergripande rekommendationer till regeringen samtliga är generella och övergripande till sin karaktär. Också regeringens återkoppling till de fyra rekommendationerna håller sig följaktligen på ett ganska övergripande och allmänt plan. Om man ser till de enskilda granskningsrapporter som ligger till grund för de övergripande rekommendationerna är såväl Riksrevisionens åtgärdsförslag som regeringens svar i allmänhet mer specifika.”⁴¹

I betänkandet om den årliga rapporten 2008 sammanfattar utskottet sina synpunkter på den årliga rapporten.⁴²

Finansutskottet anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt beskriver de viktigaste iakttagelserna från det gångna årets revision. De teman som ingår i den årliga rapporten 2008 utgår från områden inom vilka Riksrevisionen genomfört flera olika granskningar och därmed belyst problemen ur olika synvinklar. Genom den årliga rapporten erhålls därmed en helhetsbild över granskningarna på området och de slutsatser som Riksrevisionen dragit. Finansutskottet

⁴¹ 2005/06:FiU15 s. 15.

⁴² 2008/09:FiU13 s. 17.

anser att den ordning som Riksrevisionen tillämpar för den årliga rapporten till stora delar är bra men har tidigare påpekat att det inte är nödvändigt att ”de viktigaste iakttagelserna” måste vara generella och övergripande för att redovisas i den årliga rapporten (bet. 2006/07:FiU8). Vidare har utskottet tidigare efterfrågat en tydlig koppling mellan valet av teman i den årliga rapporten och valet av inriktningar i granskningsplanen. I årets årliga rapport görs en koppling till granskningsplanen på så sätt att Riksrevisionen anger att tre prioriterade områden i granskningsplanen redovisas i den årliga rapporten.

6.2.5 Utredningens slutsatser och förslag

Utredningen anser att den årliga rapporten fyller en viktig funktion genom att den översiktligt redovisar de viktigaste iakttagelserna från revisionen under det gångna året. Den tematiska struktur som hittills tillämpats i de årliga rapporterna syftar till att möjliggöra slutsatser av mer generell och principiell betydelse. Utredningen anser att detta är en god ambition och att det är värdefullt om Riksrevisionen, i förekommande fall, kan dra generella och principiella slutsatser på olika områden. De ”viktigaste iakttagelserna” i revisionslagens mening behöver dock inte alltid vara generella och övergripande utan kan, som finansutskottet påpekar, mycket väl vara viktiga även om de begränsas till ett mer avgränsat område och bygger på en enskild granskning.⁴³ Viktiga iakttagelser i flera eller enstaka granskningar kan dessutom mycket väl återkomma i flera årliga rapporter.

Utredningen 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.

Utredningen konstaterar att de teman som hittills redovisats i de årliga rapporterna i stora drag svarar mot Riksrevisionens inriktning av effektivitetsrevisionen. Kriterierna för valet av teman i den årliga rapporten är dock oklara i de fall de inte motsvarar granskningsplanens inriktningar. Med hänvisning till utredningens iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande effektivitetsrevisionens inriktning (se kap. 3) går vi här inte närmare in på det hittillsvarande valet av teman.

Däremot vill utredningen påpeka den bristande överensstämmelsen mellan granskningsplanens inriktningar och den årliga rapportens teman. Denna brist försvårar en uppföljning av granskningsplanernas inriktning och resultat i granskningsverksamheten och möjligheterna att göra en övergripande jämförelse mellan planens inriktningar och rapportens teman. Utredningen anser 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.

⁴³ 2007/08:FiU8 s. 9.

Utredningen ser positivt på att 2008 års rapport innehåller en tydligare redovisning av iakttagelser från den årliga revisionen. I riksdagen ägnas begränsad uppmärksamhet åt den årliga revisionen som varje år gör viktiga iakttagelser av generell karaktär. Dessa iakttagelser kommer emellertid inte alltid till riksdagens kännedom då revisionsberättelser och revisionsrapporter i praktiken inte når riksdagen. Utredningen anser mot denna bakgrund att den årliga rapporten i större utsträckning skulle kunna redovisa riksrevisorernas övergripande iakttagelser från den årliga revisionen.

Utredningen föreslår i sitt delbetänkande en ny rapporteringsordning för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar och regeringens återrapporering.⁴⁴ Förslaget innebär bl.a. att regeringen, i stället för den årliga återrapporeringen i budgetpropositionen, inom tre månader i en särskild skrivelse för varje granskningsrapport redovisar till riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller planerar att vidta med anledning av granskningen. I detta betänkande föreslås att regeringen i Årsredovisning för staten bör återkomma till riksdagen och redovisa om och hur de åtgärder som regeringen aviserat i dessa skrivelser har genomförts. Dessutom föreslås att regeringen i Årsredovisning för staten lämnar en samlad redovisning över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter (se avsnitt 6.3.7). Samtidigt bör redovisningen i budgetpropositionen inom respektive utgiftsområde av de enskilda granskningarna finnas kvar. Det är i ett sådant sammanhang särskilt relevant att regeringen redovisar hur effektivitetsrevisionens iakttagelser har påverkat regeringens överväganden i budgetpropositionen.

Med den nya rapporteringsordning som utredningen föreslår anser vi att behovet av regeringens kommentarer till den årliga rapporten till stora delar bortfaller. Den uppföljning som regeringen föreslås redovisa i Årsredovisning för staten bör ge riksdagen ett gott underlag i kontrollen av regeringens åtgärder till följd av revisionens iakttagelser. Vidare bör regeringen i det sammanhanget även kunna kommentera övergripande frågor och frågor av större vikt rörande revisionen samt i förekommande fall även den årliga rapporten. Denna ordning bör kunna tillgodose riksdagens behov av ett gott beslutsunderlag samtidigt som regeringen kan omdisponera sina resurser från beredningen av den årliga rapporten till att i stället lämna en samlad redovisning i Årsredovisning för staten. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den årliga rapporten fortsättningsvis lämnas endast till riksdagen.

Utredningens förslag om en ny rapporteringsordning innebär att regeringens återrapporering om den årliga rapporten i budgetpropositionen bortfaller. Därmed bortfaller även ett motiv för att den årliga rapporten läggs fram i juni varje år. Mot bakgrund av detta och utredningens förslag ovan om en nära och tydlig koppling mellan granskningsplanen och den årliga rapporten vore det, enligt utredningen, mer ändamålsenligt om den årliga rapporten lades fram i mars–april och redovisade de viktigaste iakttagelserna från det föregående kalenderåret relaterat till granskningsplanen för detta år. I detta sammanhang bör även möjligheten övervägas att slå samman den årliga rapporten med

⁴⁴ 2008/09:URF1 s. 56–57.

Riksrevisionens uppföljningsrapport som vanligtvis läggs fram i mars–april varje år. Detta skulle förtydliga Riksrevisionens årliga rapportering och möjliggöra en samtidig behandling av kort- och långsiktiga analyser av revisionens iakttagelser och resultat.

Utredningens förslag om den årliga rapporten innebär en ändring i 12 § i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet som överensstämmer med den ändring som utredningen föreslog i sitt delbetänkande (s. 107) och som innebär att den årliga rapporten endast ska lämnas till riksdagen. Förslaget innebär dessutom att utredningens förslag i delbetänkandet till en ny § 14b i riksdagsordningens 3 kap. (s. 101) korrigeras så att orden ”samt riksrevisorernas årliga rapport” utgår och att förslaget till ny lydelse av budgetlagens 47 § (s. 106) korrigeras så att meningen ”Detta gäller även riksrevisorernas årliga rapport” utgår.

6.3 Hanteringen av Årsredovisning för staten

Utredningens förslag: 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 hinnas med under riksdagens vårsession.

Regeringen bör en gång per år, i Årsredovisning för staten, återkomma till riksdagen med en summering av åtgärderna med anledning av Riksrevisionens granskningar som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen och redovisa om och hur dessa åtgärder har genomförts. Om möjligt bör även en bedömning göras av resultatet av regeringens åtgärder.

6.3.1 Inledning

Utredningsdirektiven

I utredningsdirektiven från 2007 konstateras att Årsredovisning för staten de senaste åren har lämnats i mitten av april. Riksrevisionen ska senast inom en månad efter att den lämnats lämna en revisionsberättelse över årsredovisningen för staten. Motionsrätt har funnits på såväl årsredovisningen som den revisionsberättelse som styrelsen lämnat, vilket sammantaget gjort att riksdagens ställningstagande till årsredovisningen inte har kunnat göras förrän mycket sent på våren, ofta på vårsessionens sista dag. Utredningen bör ta ställning till vilken funktion motionsrätten fyller och se över hur årsredovisningen för staten hanteras i processen av Riksrevisionen, regeringen och riksdagen.

Förslag i utredningens delbetänkande

Riksrevisionsutredningen har i delbetänkandet hösten 2008 (2008/09:URF1) föreslagit (utan att föra fram det som lagförslag) att regeringen i Årsredovisning för staten varje år ska lämna en sammanställning av vad man genomfört av de åtgärder man tidigare aviserat i skrivelser till riksdagen. Regeringskansliet (Finansdepartementet) anger i sitt remissyttrande att man inte är övertygad om det lämpliga i detta förslag medan Riksrevisionen anser att det bör lagfästas. Utredningen tar med anledning härav upp denna fråga på nytt.

6.3.2 Bakgrund

Riksdagen beslutar enligt regeringsformen om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas. Samtidigt ställer riksdagen huvuddelen av statens medel till regeringens disposition. Vidare har riksdagen till uppgift att granska rikets styrelse och förvaltning. Bland annat dessa förhållanden utgör en naturlig grund för att regeringen ska ha en allmän redovisningsskyldighet inför riksdagen. I 44 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen) stadgas att regeringen är redovisningsskyldig inför riksdagen för statens medel och övriga tillgångar som står till regeringens disposition. Redovisningsskyldigheten omfattar statens verksamhet till den del den handhas av regeringen eller av myndigheter under regeringen.

Det kan nämnas att Grundlagsutredningen i SOU 2008:125 En reformerad grundlag föreslår en reglering i regeringsformen av regeringens redovisningsskyldighet. I kapitel 9 om finansmakten föreslås en ny bestämmelse under rubriken Årsredovisning för staten med följande lydelse: *Regeringen lämnar efter budgetperiodens slut en årsredovisning för staten till riksdagen.*

Enligt 38 § budgetlagen ska regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetårets slut, se till att en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den ska även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag.

De konsoliderade resultat- och balansräkningarna och finansieringsanalysen är uppställda enligt beslut som regeringen fattar. Fordringar och skulder samt transaktioner mellan myndigheter, inklusive affärsverk, elimineras i syfte att ge en rättvisande bild av hela statens ekonomiska resultat och ställning.

Den konsoliderade redovisningen i årsredovisningen omfattar myndigheterna, inklusive affärsverken, under riksdagen och regeringen med undantag för Riksbanken, AP-fonderna och Premiepensionsmyndigheten. Dessutom ingår de fonder som redovisas av myndigheter samt Riksbankens grundfond. Redovisningen omfattar all verksamhet i de ingående organisationerna oavsett finansiering. I Årsredovisningen för staten redovisas även de statliga bolagen.

Regeringen lämnar numera Årsredovisning för staten i april i form av en skrivelse till riksdagen. Skrivelsen ger regelmässigt upphov till motionsrätt. Ärendet bereds i riksdagen av finansutskottet. Enligt 3 § lagen (2002:1022)

om revision av statlig verksamhet (revisionslagen) har Riksrevisionen skyldighet att granska Årsredovisning för staten. Granskningen ska ske i enlighet med god revisionssed och ha till syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. Riksdagen får således även ett underlag från Riksrevisionen för en bedömning av hur den beslutade statsbudgeten fallit ut.

Revisionsberättelsen lämnas till regeringen och till Riksrevisionens styrelse. Styrelsen ska, enligt 12 § lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen, bl.a. besluta om revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten. Denna revisionsberättelse ska enligt revisionslagen lämnas till regeringen och riksdagen senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnats till riksdagen. Berättelsen har regelmässigt överlämnats av styrelsen till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen har i detta sammanhang avstått från att utnyttja sin möjlighet att lämna en framställning till riksdagen.

Fram t.o.m. våren 2006 fanns en generell motionsrätt på denna redogörelse. Sedan hösten 2006 föreligger ingen generell rätt att väcka motioner med anledning av skrivelser och redogörelser, men riksdagen kan på förslag av talmannen besluta att sådana motioner får väckas. Enligt riksdagsstyrelsen har den aktuella bestämmelsen i riksdagsordningen i stigande utsträckning tillämpats så att snart sagt alla skrivelser och redogörelser medfört motionsrätt. Riksdagsstyrelsen anser det därför inte meningsfullt att ha kvar denna ordning och föreslog i december 2008 (framst. 2008/09:RS1) att en återgång borde ske till tidigare bestämmelser. Riksdagen beslutade den 26 februari 2009 i enlighet med förslaget (2008/09:KU14), och bestämmelsen trädde i kraft den 1 april 2009.

6.3.3 Årsredovisning för staten

Innehåll

Riksdagen får genom årsredovisningen för staten och Riksrevisionens revisionsberättelse goda möjligheter att utöva kontroll av regeringen. Informationen i årsredovisningen är ett viktigt underlag för den politiska debatten och för att kunna analysera statens ekonomi. Årsredovisningen har en central betydelse för riksdagens uppföljning av budgeten.

I propositionen 1995/96:220 med förslag till lag om statsbudgeten konstaterades (s. 76) att det i årsredovisningen inte bör tas in någon samlad redovisning av de sakliga resultat som uppnås inom olika delar av den statliga verksamheten. Den statliga verksamheten är så omfattande och mångfacetterad att det inte går att på ett kortfattat och överskådligt sätt redogöra för resultat och effekter. Redovisningar av verksamheten, dess resultat och effekter bör, enligt regeringen, i stället lämnas i budgetpropositionen och i andra propositioner eller i skrivelser.

I skrivelsen med Årsredovisning för staten lämnar regeringen en redogörelse för det ekonomiska utfallet i staten för det senaste budgetåret. Skrivelsen omfattar regelmässigt en uppföljning av de budgetpolitiska målen, resultat-

räkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag under året. Vidare lämnas uppgifter om utvecklingen av statens ekonomi de senaste åren, redogörelse för statliga garantier, avgifter till och bidrag från EU, tillgångar och skulder i verksamheter där staten har ett väsentligt inflytande samt utveckling av statlig produktion. En redogörelse lämnas för Europeiska revisionsrättens granskning av EU-medel. Sedan 2009 lämnas också ett nationellt intygande gällande hanteringen av EU-medel.

En redovisning lämnas också över vilka myndigheter som fått revisionsberättelser med invändning och skälen för invändningarna anges. Regeringen återkommer regelmässigt i budgetpropositionen med en bedömning av vilka åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas med anledning av invändningarna.

I Årsredovisning för staten för 2004 lämnades en särskild redogörelse för utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten. I årsredovisningen för 2005 informerade regeringen om sitt ställningstagande i fråga om vilka myndigheter och verksamheter som får finansieras med sponsring.

I Årsredovisning för staten för 2006 redovisades för första gången skatteintäkter enligt fullt periodiserade principer, dvs. hänfödda till det år de enligt gällande regelverk uppstår. Tillämpningen av de nya principerna innebär att redovisningen av skatter i årsredovisningen för staten till viss del kommer att grundas på prognoser.

I årsredovisningen för 2007 redovisades femårsinformation om oförbrukade bidrag och anslagsbehållningar, utökad information om den realekonomiska fördelningen av statsbudgeten och en utfallsredovisning av beställningsbemyndiganden.

Vissa tidsmässiga förhållanden

Årsredovisningen har sedan våren 2004 lämnats någon av dagarna mellan den 15 och 20 april (se sammanställningen i avsnitt 6.3.5). Skrivelsen har föranlett motionsrätt och motionstiden har gått ut omkring den 5 maj (2–7 maj enligt sammanställningen i avsnitt 6.3.5). Den faktiska motionstiden har varierat mellan 15 och 21 dagar. Ibland har skrivelsen bordlagts några dagar efter det att den överlämnats, t.ex. på grund av påskuppehåll, vilket har gjort att den faktiska motionstiden blivit längre än den normala på femton dagar.

Motioner

Sammanlagt fyra motioner har lämnats med anledning av skrivelserna om Årsredovisning för staten. Två motioner lämnades våren 2004, en motion våren 2005 och en motion våren 2009.

6.3.4 Riksrevisionens revisionsberättelse

Innehåll

I revisionsberättelsen konstaterar den ansvarige riksrevisionen att det är Riksrevisionens ansvar att enligt god revisionssed granska Årsredovisning för staten i syfte att bedöma om redovisningen och den underliggande redovisningen är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande. Riksrevisionen erinrar om att det av revisionslagen framgår att Riksrevisionen inte ska granska i syfte att bedöma om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter och särskilda beslut. Granskningen omfattar endast sådan information som följer av 38 § budgetlagen.

I revisionsberättelsen lämnas ibland vissa kommentarer. Våren 2006 (2005/06:RRS20) kommenterades särskilt redovisningen av kostnaden för stängningen av Barsebäck. Riksrevisionens kommentar tog sikte på att det inte var någon myndighet som var redovisningsansvarig för förpliktelsen gällande Barsebäck.

Berättelsen avslutas regelmässigt med konstaterandet att årsredovisningen har upprättats i enlighet med vad som stadgas i budgetlagen och att Riksrevisionen bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

Riksrevisionen har tolkat sitt granskningsmandat beträffande årsredovisningen för staten på ett restriktivt sätt. Man granskar det som enligt budgetlagen är årsredovisning för staten, dvs. resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys samt det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomsttitlar och anslag under året. Övrig information granskas inte på samma sätt. 2007 kompletterade man därför den årliga revisionen med en effektivitetsgranskning av några utvalda delar av Årsredovisning för staten 2006 (RiR 2007:13). Årsredovisningen granskades med avseende på uppföljning av de budgetpolitiska målen, prognosavvikelser för skatteintäkterna och ålderspensionssystemets ekonomi. Riksrevisionen konstaterade att det fanns vissa brister som handlade om transparens, konsistens och fullständighet.

Vissa tidsmässiga förhållanden

Riksrevisionens styrelse brukar någon gång mellan den 9 och 14 maj (se sammanställningen i avsnitt 6.3.5) besluta att lämna revisionsberättelsen som en redogörelse till riksdagen. Inga motioner har hittills väckts med anledning av redogörelsen med Riksrevisionens revisionsberättelse.

6.3.5 Finansutskottets behandling

Innehåll

Finansutskottet har i sina betänkanden med anledning av årsredovisningen framhållit värdet av årsredovisningen och den stora mängd information som den innehåller. Årsredovisningen har successivt utvecklats och fördjupats sedan den introducerades under andra hälften av 1990-talet. Utskottet har

uttalat sig positivt om att informationskvaliteten i årsredovisningen kontinuerligt förbättras. Utskottet har under årens lopp framfört en lång rad synpunkter på redovisningen och framlagt önskemål om förtydliganden och förbättringar av redovisningen. Dessa önskemål har i huvudsak kunnat tillgodoses. Det sker därmed en successiv vidareutveckling av årsredovisningen för staten på ett antal områden där utskottet tidigare framfört synpunkter.

Utskottet kommenterar också regelmässigt redovisningen av vilka myndigheter som erhållit revisionsberättelser med invändning.

Vissa tidsmässiga förhållanden

Finansutskottet konstaterade redan i juni 2004 att den nuvarande ordningen innebär att det uppkommer tidsmässiga problem för riksdagen att behandla årsredovisningen under vårriksdagen. Om årsredovisningen lämnas i samband med den ekonomiska vårpropositionen den 15 april, innebär det att revisionsberättelsen måste lämnas till riksdagen senast den 15 maj. Eventuella förslag från Riksrevisionens styrelse med anledning av revisionsberättelsen ska också avges senast den 15 maj. På såväl revisionsberättelsen som eventuella förslag från Riksrevisionens styrelse föreligger motionsrätt. Motionstiden på 15 dagar löper till månadsskiftet maj/juni. Finansutskottet konstaterade våren 2004 att eftersom det var EU-parlamentsval i juni 2004 då riksdagen gjort ett uppehåll och därför förlängt vårsessionen var det möjligt för riksdagen att behandla årsredovisningen för staten under våren. Ett normalt år, när riksdagen inte gör något uppehåll för EU-parlamentsval, slutar vårriksdagen cirka en vecka tidigare, konstaterade finansutskottet. Det torde i så fall finnas risk för att riksdagen inte hinner behandla årsredovisningen för staten under vårriksdagen. Detta kan framstå som ett misslyckande eftersom riksdagen tidigare uttalat att årsredovisningen bör lämnas till riksdagen senast i samband med den ekonomiska vårpropositionen så att riksdagen hinner behandla årsredovisningen under våren.

Sammanställning över när Årsredovisning för staten har behandlats av riksdagen

Dokument/ Händelse	Årsredovisning för 2003	Årsredovisning för 2004	Årsredovisning för 2005	Årsredovisning för 2006	Årsredovisning för 2007
Skrivelse 101 Årsredovisning för staten överlämnas	2004-04-16	2005-04-15	2006-04-20 beslutad 2006-04-06	2007-04-17 beslutad 2007-04-12	2008-04-16 beslutad 2008-04-10
Motionstid utgår	2004-05-05	2005-05-02	2006-05-05	2007-05-05	2008-05-07
Motioner	Fi30 (fp) Fi31 (kd)	Fi21 (m)	–	–	–
Yttranden till finansutskottet		2005-05-17 KU6y UU4Y BoU6Y	KU9y		
Riksrevisionens styrelses redogörelse beslutas av styrelsen	2004-05-12 RRS12	2005-05-11 RRS20	2006-05-10 RRS20	2007-05-09 RRS20	2008-05-14 RRS20
Motioner	–	–	–	–	–
Finansutskottet beslutar	2004-06-03 FiU28	2005-06-02 FiU28	2006-06-01 FiU24	2007-06-05 FiU19	2008-06-05 FiU25
Debatt och beslut i riksdagen	2004-06-17	2005-06-16	2006-06-14	2007-06-20	2008-06-18

Under perioden 2004 till 2008 har finansutskottet slutjusterat sitt betänkande med anledning av årsredovisningen för staten någon av de första dagarna i juni (se sammanställningen ovan). Därigenom har debatt och beslut kunna äga rum någon gång mellan den 14 och 20 juni. De sista plenidagarna under vårsessionen är vanligtvis mycket arbetsfyllda varför det skulle underlätta om detta ärende kunde avslutas något tidigare. Framför allt vore det önskvärt att denna beredning av årsredovisningen för staten avseende det närmast föregående budgetåret alltid skulle kunna klaras under vårsessionen även om den, som varit brukligt under många år, avslutades i början av juni.

Tidigare behandling

Fram t.o.m. våren 2003 granskades Ekonomistyrningsverkets underlag till Årsredovisningen för staten av Riksrevisionsverket som ett led i regeringens kvalitetsgranskning av årsredovisningen innan den överlämnades till riksdagen i mitten av april. Med den nya ordningen med Riksrevisionen som granskare sker granskningen av regeringens skrivelse i efterhand, dvs. efter det att redogörelsen lämnats till riksdagen, varvid det tidsmässiga problemet uppkommer i riksdagsbehandlingen. Finansutskottet uppmärksammade detta i ett yttrande (yttr. 2000/01:FiU2y) till konstitutionsutskottet hösten 2000 och föreslog att Riksrevisionens revisionsberättelse skulle lämnas direkt till finansutskottet och inte till riksdagen. Därmed skulle det inte bli någon mo-

tionsrätt på granskningsutlåtandet. Konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU8, s. 21) delade finansutskottets uppfattning när det gäller överlämnandet av Riksrevisionens revisionsberättelse över årsredovisningen för staten.

Regeringen lämnade i juni 2002 en proposition med förslag till regelverk för Riksrevisionen (prop. 2001/02:190). Mot bakgrund av att det enligt riksdagens riktlinjer är en uppgift för styrelsen att avge redogörelser och förslag till riksdagen med anledning av revisionen av årsredovisningen föreslog regeringen att revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skulle lämnas direkt till riksdagen och inte till finansutskottet. Revisionsberättelsen ska lämnas till riksdagen oavsett om styrelsen gör någon framställning till riksdagen med anledning av berättelsen eller inte.

6.3.6 Förslag i Riksrevisionsutredningens delbetänkande

Riksrevisionsutredningen ansåg i sitt delbetänkande (2008/09:URF1 s. 56) som lämnades till riksdagsstyrelsen i höstas att regeringen en gång per år, förslagsvis i Årsredovisning för staten, borde ha möjlighet att återkomma till riksdagen med en summering och redovisning av om och hur de åtgärder som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen hade genomförts. Om möjligt borde även en bedömning göras av resultatet av regeringens åtgärder. Utredningen lämnade dock inte något lagförslag om detta. Budgetlagen skulle kunna kompletteras i detta syfte. I 47 § anges att regeringen årligen ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Denna redovisning har regeringen hittills valt att lämna i budgetpropositionen.

Riksrevisionen ställer sig i sitt yttrande över Riksrevisionsutredningens delbetänkande positiv till utredningens förslag i dessa delar. Regeringens rapportering behöver enligt Riksrevisionen kompletteras med en rapportering där riksdagen får information om vilka resultat åtgärderna fått. En återkommande årlig rapportering bör därför fortsatt vara obligatorisk. I denna rapportering bör regeringen liksom nu återkommande redovisa resultat av åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser till dess att ärendet kan anses vara slutbehandlat.

Regeringskansliet (Finansdepartementet) däremot ställer sig i sitt remissyttrande tveksamt till denna rapportering. Man är utifrån ett kostnads- och effektivitetsperspektiv inte övertygad om det lämpliga i utredningens förslag om att regeringen i Årsredovisning för staten samlat ska redovisa om och hur de åtgärder som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen har genomförts.

6.3.7 Utredningens överväganden och förslag

Det tidsmässiga problemet

Den beredningsprocess som riksdagen går igenom för att hantera Årsredovisning för staten börjar i mitten av april och pågår i två månader fram till vårsessionens sista dagar. Att processen blir utdragen beror i första hand inte på

ärendets innehåll och omfattning utan på att olika tidsfrister ska hållas. Utredningen har att överväga olika förslag för att se till att denna process kan avslutas något tidigare. Det är önskvärt att riksdagen hinner ta ställning till årsredovisningen för det senaste budgetåret under vårsessionen. Detta bör vara möjligt även om sessionen skulle komma att avslutas redan i början av juni.

En möjlighet är att försöka tidigarelägga hela processen. Enligt budgetlagen ska regeringen redovisa statsbudgetens preliminära utfall senast fyra månader efter budgetåret och senast inom nio månader ska en årsredovisning för staten lämnas till riksdagen. Numera läggs årsredovisningen fram redan i mitten av april. Det är en avsevärd tidigareläggning jämfört med när de första årsredovisningarna lämnades. Det går sannolikt inte att pressa ihop arbetet med att sammanställa årsredovisningen särskilt mycket till. Myndigheternas årsredovisningar ska vara klara till den 22 februari och därefter har Riksrevisionen en månad på sig att granska dem. Det borde dock vara möjligt att fastställa att årsredovisningen för staten ska lämnas till riksdagen senast den 15 april och att reglera detta i budgetlagen.

En annan möjlighet att snabba på beredningen vore att försöka korta några av de frister som ingår i processen. Årsredovisningen är ett viktigt dokument för riksdagen och innehåller nödvändig information för att man ska kunna analysera den statliga verksamheten. Den utgör därmed ett värdefullt underlag för den politiska debatten. Man bör därför inte försöka förkorta motionstiden med anledning av årsredovisningen för staten eller alltför kraftigt begränsa finansutskottets beredningsarbete. I det senare måste även ingå utrymme för att kunna låta andra berörda utskott få tillfälle att yttra sig om frågor i årsredovisningen som särskilt berör dessa utskott. Möjligheterna att väcka motioner med anledning av redogörelsen från Riksrevisionens styrelse med Riksrevisionens revisionsberättelse har däremot aldrig utnyttjats sedan denna möjlighet infördes 2004. Dessförinnan var det inte möjligt att väcka sådana motioner eftersom granskningen ägde rum innan årsredovisningen lämnades till riksdagen. Att avskaffa motionsrätten eller begränsa den för endast en av de redogörelser som lämnas till riksdagen skulle kräva en särskild reglering i riksdagsordningen. Det är enligt utredningens uppfattning inte lämpligt att införa en sådan reglering i riksdagsordningen.

En tredje möjlighet är, som finansutskottet föreslog hösten 2000 (2000/01:FiU2y) och konstitutionsutskottet (2000/01:KU8 s. 21) ställde sig bakom, att Riksrevisionen lämnar skrivelsen direkt till finansutskottet. Regeringen valde i proposition 2001/02:190 om Riksrevisionen att inte följa detta förslag med hänvisning till att det var styrelsens uppgift att kunna lämna framställningar och redogörelser till riksdagen. Om Riksdagsstyrelsen och riksdagen väljer att följa utredningens förslag i delbetänkandet (2008/09:URF1) att avskaffa styrelsen bortfaller detta argument. Enligt Riksrevisionsutredningens förslag ska den ansvarige riksrevisorn inte längre lämna revisionsberättelsen till styrelsen. Det är alltså möjligt att föreslå att revisionsberättelsen i stället lämnas direkt till finansutskottet.

Om således Årsredovisning för staten lämnas senast den 15 april och Riksrevisionens revisionsberättelse lämnas direkt till finansutskottet behöver inte finansutskottet avvakta med sitt ställningstagande till dess motionstiden med anledning av revisionsberättelsen gått ut. Finansutskottet kan sannolikt fatta beslut och slutjustera sitt betänkande under senare delen av maj i stället för i första veckan i juni. Därigenom skulle riksdagens beslut kunna fattas motsvarande antal dagar tidigare och med största sannolikhet alltid hinnas med under riksdagens vårsession. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att 11 § revisionslagen ändras så att revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten ska lämnas till *riksdagens finansutskott* i stället för till *riksdagen*. Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011.

Regeringens rapportering i Årsredovisning för staten

När det gäller förslaget i Riksrevisionsutredningens delbetänkande att utvidga regeringens rapportering i Årsredovisning för staten finns det anledning för utredningen att vidhålla att regeringen bör återkomma och redovisa åtgärder med anledning av Riksrevisionens granskningar som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen och redovisa om och hur dessa åtgärder har genomförts. Den tid som regeringen har på sig för att lämna skrivelsen är förhållandevis kort. Det är därför sannolikt att flera åtgärder inte hinner utvecklas närmare i respektive skrivelse. För riksdagen är det därför av intresse att veta om de aviserade åtgärderna blivit genomförda på det sätt som regeringen aviserat. I varje fall bör regeringen en gång om året redovisa vad som skett sedan sist till dess att ärendet kan anses slutbehandlat.

Kammarrätten i Stockholm ifrågasätter i sitt remissyttrande över utredningens delbetänkande värdet av att regeringen ska yttra sig över Riksrevisionens årliga rapport. Utredningen har i avsnitt 6.2 tagit upp den årliga rapporten och hanteringen av den. Utredningen föreslår där att den årliga rapporten inte ska lämnas till regeringen. Det innebär att regeringen befrias från uppgiften att yttra sig över den årliga rapporten. Den kan använda motsvarande resurser till att i stället lämna en samlad redovisning i Årsredovisning för staten över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter. Utredningen föreslår att 37 § budgetlagen kompletteras i dessa avseenden.

Finansdepartementet säger följande i sitt remissvar angående utredningens förslag att alla granskningsrapporter bör besvaras med en skrivelse från regeringen: "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." Om regeringen 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.

7 Ikraftträdande

Utredningen föreslår förändringar i lagen (1996:1059) om statsbudgeten, lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. och lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen. Vidare föreslår utredningen en ändring av det förslag till ändring av riksdagsordningen 3 kap. 14b § som utredningen lämnade hösten 2008 i sitt delbetänkande (2008/09:URF1). Förslagen förutsätts träda i kraft vid samma tidpunkt. Enligt vad utredningen erfarit är det riksdagsstyrelsens avsikt att samordna de här framlagda förslagen med dem som utredningen föreslog i delbetänkandet hösten 2008. Utredningen föreslår mot bakgrund härav att samtliga förslag ska träda i kraft vid samma tidpunkt den 1 januari 2011.

8 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska effekterna av utredningens förslag är försumbara.

9 Författningskommentarer

1 Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

3 kap. 14 b §

Av utredningens tidigare förslag (2008/09:URF1) till ändring av 9 § lagen om revision av statlig verksamhet framgår att granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen ska lämnas till riksdagen. Riksdagens kammarkansli tar emot rapporterna och svarar för att de lämnas vidare till regeringen. I samband med detta ska kammarkansliet underrätta berört utskott om granskningsrapporten. Kammarkansliet avgör vilket utskott som ska underrättas med tillämpning av reglerna om ärendefördelningen mellan utskotten i 4 kap. riksdagsordningen.

2 Förslaget till lag om ändring i lagen om statsbudgeten

37 §

I bestämmelsen regleras att regeringen ska lämna en årsredovisning för staten senast den 15 april. Årsredovisningen ska lämnas till riksdagen. Bestämmelsen innebär en ändring av när årsredovisningen ska lämnas i förhållande till vad som i dag anges i 37 och 38 §§ lagen om statsbudgeten. Vad gäller innehållet i årsredovisningen innebär bestämmelsen att den utöver vad som gäller i dag ska innehålla en samlad redovisning över vilka åtgärder som regeringen har vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser avseende effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen.

47 §

Bestämmelsen innebär att regeringen ska lämna en skrivelse för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen. Om regeringen avser att åtgärda iakttagelserna i flera granskningsrapporter på ett likartat sätt eller med generella åtgärder och skrivelserna har samma utskott som mottagare, kan det dock vara naturligt att sammanföra redovisningarna av åtgärderna i en och samma skrivelse.

3 Förslaget till lag om ändring i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

4 §

I bestämmelsen anges bl.a. vad effektivitetsrevisionen huvudsakligen ska inriktas på. Huvudinriktningen ska 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. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 3.9.

11 §

I bestämmelsen anges att revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten ska lämnas både till regeringen och till riksdagens finansutskott.

4 Förslaget till lag om ändring i lagen med instruktion för Riksrevisionen

4 §

I bestämmelsen anges att de viktigaste iakttagelserna ska samlas i en årlig rapport. Därigenom överensstämmer bestämmelsen med vad som anges i 12 § lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Vidare framgår att riksrevisorerna ska besluta gemensamt om årsredovisningen för Riksrevisionen. I övrigt gäller samma beslutsordning som i dag.

22 §

I paragrafen har tagits in en bestämmelse om att Riksrevisionen ska besluta om inriktningen av det internationella utvecklingssamarbetet efter att ha samrått med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). En redogörelse för samrådet bör lämnas i årsredovisningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.7.1.

BILAGA 1

Lagförslag

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 14 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

14 b §

Kammarkansliet lämnar riksrevisorerens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till regeringen. Kammarkansliet meddelar samtidigt utskotten om rapporterna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1059) om statsbudgeten
dels att 38 § ska upphöra att gälla,
dels att 37 och 47 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 §

Senast fyra månader efter budgetåret skall regeringen för riksdagen redovisa statsbudgetens preliminära utfall. Regeringen skall förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

Senast den 15 april året efter budgetåret ska regeringen lämna en årsredovisning för staten till riksdagen.

Årsredovisningen ska innehålla resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Den ska även innehålla det slutliga utfallet på statsbudgetens inkomstitlar och anslag. Regeringen ska förklara väsentliga skillnader mellan budgeterade belopp och det preliminära utfallet.

I årsredovisningen ska en samlad redovisning lämnas över vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

47 §⁴⁵

Regeringen skall årligen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Regeringen ska lämna en skrivelse till riksdagen för varje granskningsrapport över effektivitetsrevisionen som riksdagens kammarkansli lämnar till regeringen. I skrivelsen ska regeringen redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen har vidtagit eller avser att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Om regeringen har vidtagit eller avser att vidta likartade åtgärder på grund av iakttagelserna i flera granskningsrapporter kan dock regeringen lämna en skrivelse som omfattar flera granskningsrapporter till riksdagen.

⁴⁵ Senaste lydelse 2002:1034.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringens skrivelse ska lämnas till riksdagen inom tre månader från det att regeringen har mottagit rapporten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011

Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet att 4 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

4 §

Nuvarande lydelse

Den granskning som avses i 2 § *skall* främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen *skall* främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Resultatet av granskningen *skall*, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten *skall* lämnas till regeringen och *riksdagen*. Berättelsen *skall* lämnas senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnats till riksdagen.

Föreslagen lydelse

Den granskning som avses i 2 § *ska* främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt men får också avse de statliga insatserna i allmänhet. Granskningen *ska* främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser (effektivitetsrevision).

Effektivitetsrevisionen ska huvudsakligen inriktas på granskning av hushållning, resursutnyttjande, måluppfyllelse och samhällsnytta. Som ett led i effektivitetsrevisionen får förslag lämnas om alternativa insatser för att nå avsedda resultat.

Resultatet av granskningen *ska*, om den inte avsett endast förberedande åtgärder, redovisas i en granskningsrapport.

11 §

Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten *ska* lämnas till regeringen och *riksdagens finansutskott*. Berättelsen *ska* lämnas senast en månad efter den dag då årsredovisningen lämnats till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen att 4 och 22 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §⁴⁶

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen *skall* ha. De *skall* dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning *skall* redovisas i en granskningsplan.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste *granskningsärendena skall* samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

Riksrevisorerna beslutar inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen *ska* ha. De *ska* dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning *ska* redovisas i en granskningsplan.

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste *iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen ska* samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om årsredovisningen för Riksrevisionen.

22 §⁴⁷

Riksrevisionen *skall* bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat.

Riksrevisionen *ska* bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat. *Inriktningen av det internationella utvecklingssamarbetet ska beslutas av Riksrevisionen efter samråd med Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).*

⁴⁶ Senaste lydelse 2007:88.

⁴⁷ Senaste lydelse 2006:1003.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Riksrevisionen får även i övrigt inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området.

Riksrevisionen får ta betalt för sådana uppdrag och tjänster som avses i andra stycket. Riksrevisionen bestämmer avgifternas storlek.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

BILAGA 2

Seminarium: Vad ska Riksrevisionen granska?

På eftermiddagen torsdagen den 26 februari anordnade Riksrevisionsutredningen ett offentligt seminarium i Förstakammarsalen på temat Vad ska Riksrevisionen granska? Seminariet behandlade fem huvudfrågor. Varje frågeställning inleddes med korta anföranden som åtföljdes av frågor och diskussion. Ca 140 personer deltog i seminariet. Programmet hade följande utseende.

Välkomstord

Riksrevisionsutredningens ordförande Elisabeth Svantesson (m).

Moderator: Per Unckel

Vad vill Riksrevisionen granska?

Riksrevisionen presenterar sin granskningsplan för 2009.

Riksrevisor Eva Lindström.

Vad är viktigt för riksdagen att granska?

Riksdagsledamöterna Lennart Hedquist (m) och Tommy Waidelich (s).

Vad är värt att granska?

Företrädare för Regeringskansliet ger sin syn på Riksrevisionens effektivitetsgranskningar.

Statssekreterare Dan Ericsson, Finansdepartementet.

Vad borde revisionen granska?

Två forskare ger sin syn på effektivitetsrevisionen.

Docent Shirin Ahlbäck Öberg och forskare Helena Wockelberg, Uppsala universitet.

Vem granskar granskarna?

Två perspektiv: riksdagen och massmedia.

Barbro Hedvall, Dagens Nyheter och docent Anders Grönlund, företagsekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

Elisabeth Svantesson: Jag vill hälsa alla välkomna till seminariet. Vi är glada över att så många har kommit hit och visar intresse för dessa frågor.

Riksrevisionsutredningen har på uppdrag av riksdagsstyrelsen uppgiften att utveckla och se över reformen från 2003 i syfte att stärka den. Vi är en parlamentarisk utredning med nio ledamöter från alla partier. Vi lämnade ett delbetänkande i november till riksdagsstyrelsen, som en del av er säkert redan vet.

I korta drag föreslår vi till riksdagsstyrelsen att granskningsrapporterna ska lämnas till riksdagen, som sedan skickar dem vidare till regeringen. När regeringen har sagt sitt ska riksdagen och utskotten ta ställning till de åtgärder som regeringen har vidtagit med anledning av granskningarna. Vi har också föreslagit att styrelsen ska ersättas med ett parlamentariskt råd och att en av riksrevisorerna ska ges ett utökat administrativt ansvar. Detta är vad vi har kommit fram till *so far*.

Varför är vi då här i dag? Jo, vi har ytterligare några frågor att utreda. Dels är det vissa delar av den årliga revisionen – och vi ska också se över den internationella verksamheten – dels är det effektivitetsrevisionen. Därför har vi inbjudit till detta seminarium för att få underlag för våra diskussioner.

Tanken är att vi här ska vara framåtsyftande. Utredningen ska naturligtvis kunna ställa frågor till de inbjudna, men vi ska framför allt tillsammans kunna ställa frågor till dem som föredrar. Föredragshållarna har fått kort tid på sig för sina presentationer. Därefter ska de få svara på frågor. Syftet är alltså att vi ska få en diskussion.

Per Unckel är dagens moderator, som ska se till att alla tidsscheman hålls och att vi får en levande diskussion. Välkommen, Per Unckel!

Per Unckel: Tack för detta! Jag är till vardags landshövding i Stockholm men tillhör också de gamla geronterna i det här huset. Jag började min politiska karriär 1976 som siste man i riksdagens konstitutionsutskott och hade glädjen att få avsluta den med några år högst upp vid bordet. Jag hade förmånen att få vara med när Riksrevisionen konstruerades i sin sista etapp, i likhet med flera av ledamöterna i utredningen.

Det är hemskt trevligt att få vara tillbaka här, och det är hemskt trevligt att så många tycker att detta med revision är viktigt. I det här huset brukar sådant som hör till revision och efterhandskontroll inte tillhöra det allra viktigaste. Om jag ska karikera lite grann kan jag säga att det brukar vara roligare att försöka ändra ett kommatecken i en proposition när den är på väg genom riksdagen, trots att man i majoritetsregeringarnas tidevarv är väl medveten om att det är regeringen som brukar vinna.

Daniel Tarschys, som också har ett långt förflutet här i riksdagen och som jag har umgått med i den nyss avlämnade Grundlagsutredningen, brukar påpeka att om man kan svänga riksdagens intresse lite till att inte bara intressera sig för vad som händer när besluten fattas utan också kontrollera vad som händer med besluten när de väl förverkligades skulle förmodligen riksdagens betydelse också ökas i förhållande till läget i dag. Det är en tankeställare.

Riksrevisionen har många huvudmän. Den ska tjäna flera herrar. Den ska kunna tillgodose såväl riksdagens behov av insyn, kontroll och uppföljning som regeringens och Regeringskansliets lika välmotiverade krav på att få sin verksamhet kontrollerad. Jag misstänker att de kommande timmarna kommer att spegla något av den breda bukt som Riksrevisionen har kommit att utgöra.

Hjärtligt välkommen, Eva Lindström, som nu också har tagit över det administrativa chefskapet för Riksrevisionen. Eva är den enda av riksrevisorerna som har varit med från *the very beginning*. Dessutom har hon en bakgrund i det strängaste av Regeringskansliets departement, nämligen Finansdepartementet. Nu är hon riksrevisor sedan fem och ett halvt år. Varsågod, Eva!

Eva Lindström: Tack för inbjudan till denna viktiga konferens! Vi i Riksrevisionen ser mycket fram emot utredningens slutbetänkande, och som vi har framfört i vårt remissyttrande tycker vi att förslagen om rapporteringsvägarna är bra och kloka. De kommer att tydliggöra vår roll och vår uppgift i riksdagens kontrollmakt men också att vi är, som vi brukar kalla det, den oberoende granskaren i staten. Vi är det granskande ögat i medborgarnas tjänst. Enligt programmet ska jag i dag tala om våra planerade granskningar under delrubriken Vad vill Riksrevisionen granska?

Sedan den 1 juli 2003 har vi en oberoende revision i Sverige. Vi har anslutit oss till det som alla andra demokratiska länder har, nämligen en självständig revision under riksdagen med ett kraftfullt granskningsmandat. Utgångspunkten för vår verksamhet är regeringsformen, där det står att det ytterst är riksrevisorerna som beslutar vad som ska granskas, hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av granskningen.

Det är också väldigt bra att man i utredningens direktiv slår fast att granskningens trovärdighet är beroende av att granskarna själva väljer granskningsobjekt, självständigt bedriver granskningen och obundet formulerar sina slutsatser.

Som framgår av regeringsformen har vi ett väldigt brett mandat inom effektivitetsrevisionen, och det är ju själva poängen. Revisionslagen ger en viss precisering, och på myndigheten har vi också försökt operationalisera inriktningen. Vi säger att inriktningen av effektivitetsrevisionen ska omfatta genomförandet av resultatet av verksamheterna. Det ska finnas en tydlig anknytning till statens budget. Det sägs också i revisionslagen att granskningen ska utgå från allmänna samhällsintressen och att vi ska främja ett effektivt utbyte av statens insatser.

Liksom våra systerorganisationer i andra länder talar vi om det som på engelska kallas *accountability*. Granskningarna ska alltså medge ett underlag för ansvarsutkrävande. Det innebär att vi ska kunna fördela ansvar och därmed fördela kritik till exempel mellan myndigheterna och regeringen: Var det myndigheternas tillkortakommanden som ledde till att riksdagens intentioner inte uppfylldes, eller fick de inte rätt förutsättningar av regeringen? Man ska veta var i kedjan bristerna finns, men vi ska också kunna rikta våra rekom-

mendationer till rätt instans för att de problem som föranledde granskningen ska kunna rättas till.

Så sent som förra året tog också finansutskottet upp detta. Utskottet ville betona vikten av att det i granskningen tydligt framgår var i beslutskedjan i den verkställande makten – från regeringen ned till den enskilda myndighetens interna arbete – eventuella korrigerande åtgärder bör vidtas. Detta är viktigt så att riksdagen får ett relevant och tydligt underlag för sitt ansvarsutkrävande.

Internt har vi formulerat ett antal krav. Vi ska först och främst vara tydliga om vad och vem det är som granskas. Vi utgår från problemindikationer. Jag tror inte att någon skulle tycka att det var en särskilt effektiv användning av våra resurser om vi bara granskade verksamheter som fungerade väl; därmed är inte sagt att vi från tid till annan kan komma fram till att saker och ting fungerar ganska väl. Men vi är inriktade på problemen.

Revision utgår, till skillnad från mycket annan utredningsverksamhet, från normer. Vi försöker alltid ta avstamp i riksdagens beslut: Vad var riksdagens intentioner? Utifrån detta försöker vi sedan titta på regeringens styrning, uppföljning, implementeringen på myndigheterna och återrapporteringen. Att vi kan granska hela kedjan är en av våra absoluta komparativa fördelar. Ytterst handlar det om vad skattebetalarna får för pengarna och vad staten levererar till våra medborgare.

Hur väljer vi då områden? Vi försöker alltid utgå från de övergripande begreppen risk och väsentlighet. När man talar om koncernen staten är det inte alltid så lätt att precisera hur riskerna ser ut. Det finns olika risker i olika typer av verksamhet. Begreppet väsentlighet kan också stå för många olika saker. Det kan handla om mycket pengar i statsbudgeten eller stora framtida åtaganden, men det kan också handla om verksamheter som är viktiga för att medborgarna ska känna förtroende, vilket ytterst handlar om statsförvaltningens legitimitet. Ett sådant exempel är rättsväsendet.

Själva granskningsplanen fastställer vi årligen, men vi jobbar också långsiktigt. Mycket av det som ingår i granskningsplanen i år pratade vi om också förra året, och vi kommer även att prata om det nästa år. Vi jobbar med det vi kallar granskningsstrategier och vill belysa problem och frågeställningar utifrån olika ingångsvinklar.

Vi har nu i granskningplanen för 2009 lagt fast nio olika granskningsstrategier. Syftet med att jobba mer programinriktat är just att få ett och samma problem belyst från olika infallsvinklar och kanske i ett tiotal effektivitetsrapporter beskriva ett område. Därigenom hoppas vi ge mer generaliserbara svar och också ge riksdagen en bättre helhetsbild.

Låt mig göra några nedslag. När det gäller offentliga finanser granskar vi tillämpningen av det finanspolitiska regelverket. Det finns ju ett mycket starkt sådant regelverk i Sverige, vilket också har bidragit till att vi klarar oss bättre än många andra länder i den ekonomiska nedgång och finansmarknadskris som vi just nu genomlever. Vi tittar på hur regeringen redovisar och hur transparensen ser ut. Vi ger oss i år också in på skatteområdet. Vi kommer

också noga att följa de statliga insatser som är kopplade till krisen på finansmarknaden. Där har vi ett nära samarbete med den årliga revisionen som gäller Riksbanken och Riksgälden.

Effektiv förvaltning är ett annat område. Under det här året och de kommande åren upplever vi en omfattande strukturomvandling i staten, och detta följer vi. Vi ser på nedläggning av myndigheter, styrelser med fullt ansvar. Vi granskar i år sammanläggningar till exempel när det gäller Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Vi kommer också att titta på utlokalisering.

Detta kan uppfattas som byråkratiskt, men vi har också en rad granskningar som har ett tydligt medborgarperspektiv, inte minst inom ramen för det vi kallar hållbara transferingssystem, där vi nära följer vad Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gör. Vi ser på omställningskrav i sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. Vi ser på upphandlingar. Vi tittar på den reformerade sjukförsäkringen och rehabiliteringskedjan.

Ytterligare ett exempel är rättsväsendets samlade effektivitet. Vi granskar naturligtvis olika myndigheter och regeringens agerande, men vi tittar också på den samlade rättskedjan. Några exempel är ungas möte med rättsväsendet, kriminalvårdens verkställighetsplanering, samverkan inför frigivning och så vidare.

Detta är några exempel på strategier. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att vi också bedriver så att säga lösa granskningar. Vi fortsätter vår granskning av biståndet. Vi tittar på Sidas stöd till kapacitetsutveckling. Vi har också en granskning som gäller statens insatser i vård och stöd till psykiskt sjuka. Ungefär 80 procent av våra granskningar varje år – kanske 25 av 30 – är inom strategierna; resten är mer fria.

Låt mig återkomma till detta med oberoendet. Den höga grad av oberoende som vi har medför också ett väldigt stort ansvar. Det måste kombineras med en hög grad av öppenhet och också med professionalism. Vi måste löpande föra en dialog med våra avnämare i regeringen och riksdagen om vad vi granskar och på vilket sätt granskningen ska bedrivas. Vi skriver brev till utskott. Vi frågar om granskningsförslag. Vi träffar företrädare för regeringen och myndigheter, och vi lägger en hel del av våra egna resurser på omvärldsbvakning och förstudier.

Vi har också påbörjat ett samarbete med några universitet för att ha stöd när det gäller revisionens inriktning och utveckling. Det är helt nödvändigt. Vi kan inte sitta i ett elfenbenstorn på Nybrogatan och tro att vi kan och vet allt. Vi behöver dessa kontakter, och vi behöver utveckla dialogen för att kunna hamna rätt. I det sammanhanget är naturligtvis också denna konferens ett viktigt bidrag och en hjälp till oss.

Per Unckel: Tack, Eva, för detta. Jag tänkte som ett slags startplatta för diskussionen fråga Eva, som har varit med under hela resan, hur det hela har gått från din utgångspunkt. Du gick in för fem och ett halvt år sedan i en helt ny myndighet. Vad är du mest glad åt, och vad är du mest ledsen för?

Eva Lindström: Jag är inte den ledsna typen, utan jag är glad åt ganska mycket. Framför allt är jag glad åt själva reformen. Det tog ju 20 år att få den på plats. I början fick jag ofta frågan: Hur kommer det sig att man gjorde detta och att man flyttade det här till riksdagen 2003? Den frågan får jag aldrig längre. Nu är frågan snarare den motsatta: Hur kom det sig att det tog så lång tid?

För min egen del kan jag säga att det tar lite längre tid än man kanske tror att bygga upp nya myndigheter. På ett sätt är det bra att man inte vet att det tar lite tid. Sedan när det gäller effektivitetsrevisionen har vi haft en lång och lite mödosam resa, och vi är kanske inte framme ännu, men jag tycker att vi har kommit en bra bit på väg när det gäller hur detta ska se ut i den myndighet som ligger under riksdagen. Det ska inte vara gamla RRV:s inriktning, för de hade delvis ett annat uppdrag.

Per Unckel: Ni är fortfarande under uppbyggnad, alltså?

Eva Lindström: Absolut. Så ska det vara hela tiden. Vi ska inte fastna i några former. Vi måste vara väldigt öppna för intryck utifrån och vara beredda att hela tiden föra en löpande dialog med dem som ska dra nytta av våra rapporter.

Anders G. Högmark (m): Du lyfte fram saker som vi i utredningen har tittat på, nämligen felfinnandet, ansvarsutkrävandet och regelefterlevnaden. Mindre framträder effektivitetsrevisionen i mer traditionell, internationell bemärkelse. Min första fråga är: Var i riksdagsbeslutet – det är ju riksdagen som avgör formerna – finns formulerat att ni ska lämna den mer traditionella effektivitetsrevisionen?

Min andra fråga är: Vi har närmast förstummats av kostnaden per producerad enhet, alltså per rapport. Ni gör ungefär 30 rapporter per år, och kostnaden är 3–5 miljoner rundligt räknat. Alla förvånas och förstummas. Det kom en del förklaringar, som vi tycker är svaga. Varför ska det vara så dyrt? Man pekar på kvalitetssäkring på sju–åtta nivåer. Det framstår som osäkerhet att man efter fem år inte kvalitetssäkrar på ett effektivare sätt.

Eva Lindström: Jag är inte så säker på att det finns något som man kan kalla traditionell effektivitetsrevision. Den görs i olika länder på olika sätt. Våra systerorganisationer har också lite olika uppdrag och mandat.

Som det är skrivet i regeringsformen har vi ett stort mandat att utforma både vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas. Jag tror att alla som har möjlighet att, som jag nämnde, granska hela kedjan, gör det. *Accountability* granskar också alla revisionsmyndigheter. Sedan kan man naturligtvis fråga om vi har granskat för mycket på vissa områden och för lite på andra. Alla har inte lagt fokus på samma sätt som vi på det finanspolitiska

ramverket eller statliga bolag som vi. Man måste ha respekt för att olika myndigheter gör på lite olika sätt.

Riksrevisionens rapporter kostar mycket. Enligt vår senaste årsredovisning är vi uppe i 3,6 miljoner per granskningsrapport. Det kan man skaka på huvudet åt, förstås. Vi lägger en hel del resurser på omvärldsbevakning och så vidare och på kvalitetssäkring. Jag tror att det är väldigt viktigt att vi, inte minst när vi kommer med allvarlig kritik, har väl på fötterna.

Vi har vårt anslag från riksdagen. Vi har ännu inte förbrukat allt. Vi har hela tiden varit ganska försiktiga och återhållsamma. Man kan tycka att 30 rapporter är för lite och att det borde kunna bli 40 och så vidare. Det är alltid en avvägning. Hur breda ska rapporterna vara? Ska de vara lite smalare, och ska man göra fler? Vi har tyckt att 30 rapporter är ganska lagom utifrån det anslag vi har.

Per Unckel: Låt mig ställa en kort följdfråga om detta att ha väl på fötterna. Det är absolut riktigt. Likväl är det också sant att ni har mötts av rätt mycket motargument för en del av era rapporter. Hur har ni uppfattat dem? Har ni känt att kritiken har haft en poäng, eller ser ni det mest som att kritikerna träder till sitt eget dåliga samvetes försvar?

Eva Lindström: Det skulle vara förödande om vi hade den sista attityden som du beskriver. All framgångsrik revision bedrivs i dialog med dem vi granskar.

Inom den årliga revisionen arbetar vi väldigt mycket förebyggande. Det ska man göra enligt god sed. Man ska påpeka om man ser saker och inte sitta och vänta på att det blir fel i årsredovisningen. Inom effektivitetsrevisionen jobbar man lite annorlunda, men även där är det viktigt att vi bedriver granskningen i dialog. Vi tar alltid kontakt med de granskade. Vi har alltid ett möte med expeditionschef och myndighetens ledning innan vi drar i gång en granskning. De ska också enligt revisionslagen vara oss behjälpliga. De läser faktautkast. Vi erbjuder också alltid en presentation innan.

Vi vill inte missuppfatta saker, och vi vill heller inte alltid tala med den mest lösmynte departementssekreteraren i Regeringskansliet, utan vi vill naturligtvis stå på fakta.

Det har blivit värmeutväxling i några rapporter, men inte så många. Viss värmeutväxling, framför allt på områden som är politiskt aktuella eller laddade, går inte att undvika. Om vi skulle sträva efter att aldrig få denna värmeutväxling skulle vi vara för försiktiga och inte följa det mandat vi har.

Liselott Hagberg (fp): Du talade inledningsvis om inriktning när det gäller revisionen, och du visade en bild med fem punkter. Bland annat handlade det om resultat, samhällsintresse och så vidare.

När ni resonerar och lägger upp granskningsplanen årsvis, vilken av dessa punkter väger då tyngst? Om man tittar tillbaka på vilka objekt som har granskats kan man se att antalet objekt inte står i relation till exempelvis

utgiftsområdenas storlek. Vad är det för typ av prioriteringar som väger tungt när ni väljer ut objekt?

Eva Lindström: Vi får nog erkänna att det inte finns någon exakt vetenskap i detta. Vi fördelar inte resurser efter utgiftsområdenas storlek, utan vi ser till detta med risk och väsentlighet.

Vi har gjort väldigt mycket när det gäller Försäkringskassan. Det handlar om 435 miljarder, 16 000 anställda och 45 förmånssystem. Det har också skett en enorm organisationsförändring med nya IT-system och så vidare, som ju är väl känt från medierna. Jag tycker att det är väldigt rimligt att vi har varit inne och granskat där. Vi kanske skulle ha gjort ännu mer där.

Det finns andra områden som vi kanske inte har granskat så mycket. Då har vi gjort det utifrån bedömningen att vi inte har sett så tydliga problemindikationer eller risker i de fallen. Men det är inte så att vi har en genomarbetad modell för exakt hur vi ska välja mellan olika områden. I stället har vi en organisation som hjälper oss och stöder oss, tar fram ett antal förslag, genomför omvärldsbevakning, pekar på problemindikationer på ett antal områden. Sedan försöker vi tre riksrevisorer gemensamt väga ihop detta.

Det kan också vara intressant att en dag som denna få höra om det finns områden som vi har missat, inte minst stora områden för statsbudgeten där vi inte har varit.

Ett sådant område där vi inte har gjort särskilt mycket är infrastrukturområdet. Som ni såg av den här genomgången finns det en ny granskningsstrategi där vi vill satsa och där det för övrigt händer mycket just nu.

Elisabeth Svantesson (m): Jag har en kort fråga. Jag tänker på revisionslagen. Där står att ni ska befrämja effektivitet. Jag skulle vilja höra dig berätta om synen på befrämjande kontra kontrollerande, gränsdragningen som kan vara problematisk. Var ska man lägga sig? Hur tänker ni när det gäller befrämjande kontra det kontrollerande?

Eva Lindström: Det är viktigt att fundera på *why we are here*. Vad går verksamheten ut på? Jag tror att alla som sitter i det här rummet jobbar på olika sätt för att det ska bli bättre ute i verkligheten för de verkliga människorna.

Vad är då revisionens bidrag till detta? Vi vill tala om att vi granskar. I granska ligger inte bara att kontrollera huruvida man har följt ett visst regelverk. Ytterst handlar det om regeringen och myndigheterna har gjort vad de ska för att leva upp till riksdagens intentioner. Om det inte har blivit så ligger också i granskningen att förstå varför. Vi främjar också genom att rikta rekommendationer. Det finns en del revisionsmyndigheter som jobbar så att de inte lämnar rekommendationer utan där är iakttagelserna det viktigaste. Vi trycker ändå så tydligt på att fördela ansvaret och fördela kritiken för att därigenom rikta rekommendationer till rätt instans. Där hoppas jag och tror att vi kan bidra till utvecklingen av svensk statsförvaltning.

Billy Gustafsson (s): Du både började och slutade med reflexioner om Riksrevisionens oberoende.

Oberoende, som jag ser det, är som motiv för dig bland annat att revisionen ska ha så hög legitimitet som möjligt och att det finns ett stort förtroende för det som kommer fram.

Jag har två frågor. Tycker du att ni har just hög legitimitet? Har riksdagen använt era iakttagelser och era rapporter på ett optimalt sätt?

Anders G. Högmark (m): Du svarade på min fråga om regelefterlevnad även i andra sammanhang. Du sade att revisionen ska vara självständig. Den som ändå fattar beslut om er inriktning är riksdagen. Med en sådan kraftfull omläggning, prioritering av regelefterlevnad och ansvarsutkrävande så är det intressant för utredningen att få veta om det finns någon påtaglig nackdel att fortsätta med effektivitetsrevision, som den uppfattas inom INTOSAI. Det måste vara något som har inträffat. Ni tre riksrevisorer har tyckt något annorlunda. Det är väl näppeligen styrelsen som har krävt av er att göra detta. Den är väl bara lite rådgivande.

Eva Lindström: Den första frågan gällde legitimiteten. Det är nog inte min uppgift att uttala mig om hur omvärlden ser på oss. När Per ställde sin inledande fråga sade jag att det tar lite längre tid än vad man kanske hoppas och tror att bygga upp en ny myndighet under riksdagen. Jag är den första att erkänna att det finns saker och ting som hade kunnat göras annorlunda, och det finns också saker och ting som vi har kvar att utveckla. Det är självklart att det är så.

Jag har pratat med andra som har erfarenhet av grundlagsförändringar och stora konstitutionella förändringar. Jag tror att just den erfarenheten pekar på att man får ha lite tålamod. Det finns mycket kvar att göra.

Du tar upp omläggningen av effektivitetsrevisionen. Jag ser det inte riktigt så. Jag har suttit som en viktig avnämare av RRV:s gamla rapporter, nämligen 15 år på Finansdepartementet. På den tiden var Riksrevisionsverket regeringens kanske allra viktigaste stabsmyndighet, inte minst Finansdepartementets viktigaste myndighet. Där hade man också långt utvecklade utredningsmetoder. Det är naturligtvis metoder som vi till stora delar bygger vidare på. Men ansatsen är, och måste vara, en annan i dag. Det är inte samma sak att vara på Riksrevisionsverket som att vara på Riksrevisionen. Det är en myndighet som står under parlamentet, där det viktigaste granskningsobjektet faktiskt är regeringen. Det är själva utgångspunkten för hela den konstitutionella reformen.

De metoder som vi använder liknar mycket det som man jobbade med på både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. De liknar för övrigt också mycket de metoder som man jobbar med i annan utredningsverksamhet. Just detta att vi har möjlighet att granska hela kedjan, att vi väljer själva, att vi kan

fördela ansvar och kritik och granskar utifrån normer är det som skiljer revisionen från till exempel Statskontoret.

Per Unckel: När jag ser Kerstin André från JO slår det mig att vi i år firar 200-årsjubileum för denna hyllade institution. Ni har några år till på er!

Eva Lindström: Det kan behövas.

Per Unckel: Tack för den här mycket kloka och insiktsfulla introduktionen till den här dagen. Ett snabbt byte på podiet. Här tar i stället Lennart Hedquist och Tommy Waidelich plats.

Lennart Hedquist är ordförande i skatteutskottet, mångårig riksdagsman från Uppsala, representerande Moderaterna.

Lennart Hedquist (m): Då kan en och annan undra vad jag vet om revision. Jag kan komplettera med att jag under tolv år har varit ordförande i kommunrevisionen i Uppsala. Jag har då tagit del av många effektivitetsrapporter, dock författade av revisionsföretaget Öhrlings Pricewaterhouse – naturligtvis inte heller på nivån 3 miljoner kronor. Jag satt ett tag även i Riksdagens revisorer, och jag sitter som ersättare i Riksrevisionens styrelse. Jag har haft anledning att fundera en hel del över inte minst effektivitetsrevisionen. På ett tidigt stadium motionerade jag i riksdagen, tillsammans med kolleger i Moderaterna, om att vi skulle få en oberoende riksrevision. Det tog lite tid. Vi väckte motioner i ganska många år innan till exempel Inga-Britt Ahlenius från RRV kom på att det var en god idé.

Vad är viktigt för riksdagen att granska? Den frågan vill jag omformulera till att det inte är riksdagen som ska granska utan frågan är vad som är viktigt för riksdagen att få granskat – en oberoende riksrevision. Det finns oerhört många verksamheter som väntar på sin granskning i den offentliga sektorn, inte minst inom statens område. Det är viktigt att det sker för att medborgarna ska känna trygghet. Granskningen ska ske utifrån syftet att främja det allmänna samhällsintresset. Då är det viktigt att de granskningar som genomförs också kan få stor verkningsgrad. Vid val av granskningsobjekt bör sådana aspekter vara viktiga. Det är viktigt med ledorden som finns i all revision, nämligen risk och väsentlighet.

Jag har sett att rapporterna ur riksdagens synvinkel är av rimligt hög kvalitet, men jag upplever att riksdagen genom sitt sätt att arbeta försitter sin chans att använda rapporterna på ett konstruktivt sätt. Det blir i stället regeringen som vid sidan av riksdagen, och utan en ändamålsenlig uppföljning, handlägger förslagen.

Det här är något som ligger långt tillbaka i riksdagens sätt att arbeta. Vi hade Riksdagens revisorer. De satt och knåpade med sina rapporter. Sedan gav de dessa till riksdagen med förslag till beslut, som ofta innebar att man skulle ge regeringen till känna saker – regeringen ska göra saker med utgångspunkt i rapporterna. Alla riksdagsledamöter som sitter här vet att det nästan allra värsta en regering anser sig kunna råka ut för är att få tillkännagivanden från riksdagen. Därför läggs nästan samtliga förslag om tillkännagivanden med anledning av rapporter till handlingarna i utskotten. Det blir inga tillkännagivanden utan det blir allmänna formuleringar.

Jag vill verkligen ge beröm åt den revisionsutredning som nu sitter här. Man har skalat bort detta. Nu kommer rapporterna till riksdagen och utskotten, och utskotten skickar dem till regeringen, som har att kommentera och lämna ett yttrande över rapporten. Då åstadkommer man äntligen det viktiga, nämligen att få en snabb inrapportering från regeringen till riksdagen med anledning av rapporterna. Det är bra att det här har skett. Det kommer rimligen – det har inte skett än, men förslaget finns – att stärka tyngdpunkten av både revisionen och också riksdagen som revisionens huvudman. På det viset blir det större möjligheter att utifrån Riksrevisionens iakttagelser och förslag få en framåtsyftning där man tar till sig kritik och påpekanden om vad det är som fungerar bra.

Min erfarenhet är att Riksrevisionen har många uppslag att sovra bland. Det framgick av vad Eva Lindström sade. De ska vara oberoende, men de ska samtidigt vara lyhörda för vad som i samhället framförs om behov av att få granskat. Det är viktigt att bland alla tänkbara objekt också välja att göra granskningar där resultatet rimligen har hög verkningsgrad. Man ska inte söka projekt som i första hand är medialt intressanta. En riksrevision kan falla för frestelsen att tro att det minsann är något som skulle väcka intresse för Riksrevisionen som sådan. Det är viktigt att inte gå in i projekt som just då är pågående, om något sker inom en myndighet eller ett statligt bolag. Det har vi varit med om i samband med Näringsdepartementets försäljning av aktier i ett statligt bolag. Erfarenheterna av den processen visar att det nog var fel av Riksrevisionen att gå in i ett sådant pågående projekt.

I utskotten finns det säkert områden där vi över partigränserna kan se behov av en fördjupad granskning. Jag vill nämna att vi i skatteutskottet enigt efterfrågade en granskning av samverkan mellan olika myndigheter, tull, kustbevakning, polis, åklagare, domstol, i ärenden som till exempel berörde illegal införsel. Vi i utskottet upplevde konkreta problem med den bristande möjligheten till samverkan och uppföljning mellan olika myndigheter med dessa stuprör. En viss besvikelse har vi erfarit när vi har noterat att det inte har blivit riktigt vad vi hade tänkt oss av det projektet. Då greppar Riksrevisionen över ett betydligt större område.

En annan granskning som hade varit mycket intressant utifrån diskussionen det senaste året beträffande regioner hade varit att Riksrevisionen hade gripit sig an frågan om samverkan mellan myndigheter på det regionala planet. Där vet vi att staten har byggt upp sina stuprör, och samtidigt pågår en

diskussion om hur regioner ska samverka och vem som ska sköta samverkan. Det hade varit intressant, och det är fortfarande ett område som kan bli intressant för riksdagen att få del av. Hur säkerställer man en bra samverkan mellan myndigheter samtidigt som man har byggt upp stuprören?

Per Unckel: Tommy Waidelich är likaså mångårig riksdagsman i detta hus. Han representerar ett ännu finare län än Uppsala, nämligen Stockholms län, och Socialdemokraterna.

Tommy Waidelich (s): En retorisk fråga som ställs på det här avsnittet är om Riksrevisionen endast är oppositionens redskap. Man brukar säga att Riksrevisionen är oppositionens favoritmyndighet. I någon mån är väl oppositionen mer beroende av Riksrevisionen än regeringen eftersom regeringen har egna granskningsresurser. Jag skulle ändå vilja säga att hela riksdagen har nytta av Riksrevisionens granskningsrapporter, inte bara för ansvarsutkrävande och kontroll av regeringen utan också för att rapporterna ger underlag för förbättringsåtgärder såväl här i riksdagen och i riksdagens lagstiftningsarbete som i regeringens styrning av den statliga verksamheten. Det gemensamma målet är trots allt att se till att all statlig verksamhet bedrivs så effektivt som möjligt och i medborgarnas intresse. Det är alla överens om.

Man kan också se att Riksrevisionen har en särskilt viktig roll här i Sverige. Det skulle i alla fall jag vilja påstå. Vi har en unik modell med till stor del självständiga myndigheter – i stor omfattning. Våra statliga myndigheter styrs framför allt av regeringens förordningar och regleringsbrev och genom riksdagens lagstiftning. Därutöver har de stor frihet att själva utforma sin löpande verksamhet. Det här är lite unikt för Sverige. I många andra demokratier har de vad vi kallar ministerstyre, där ansvarig minister direkt kan lägga sig i myndighetens verksamhet men också få stå till svars för alla beslut som fattas på myndighetsnivå. Då behöver inte ansvaret för olika beslut klaras ut på samma sätt som här i Sverige där själva ansvarsutkrävandet är mer komplicerat på grund av vår modell.

Vem är till exempel ansvarig när en myndighet brister i sitt arbete? Beror det på bristande lagstiftning? Har regeringen styrt myndigheten fel? Eller har myndigheten inte följt gällande lagar och regler?

När det gäller att besvara dessa frågor har Riksrevisionen en viktig roll. Utifrån riksdagens och regeringens lagar och regler ska underlag ges för ansvarsfördelning. Det är något som vi riksdagsledamöter har nytta av när vi har att bedöma om vi behöver förändra lagstiftningen eller utkräva ansvar av regeringen. Därför menar jag att det är viktigt att Riksrevisionen i sin effektivitetsgranskning, precis som i dag, och som till viss del har kritiserats av Anders G. Högmark och andra, fortsätter att utgå från de lagar och regler som regering och riksdag har ställt upp och inte hemfaller åt den mer traditionella revisionen som finns i andra länder med ministerstyre. En traditionell revision

som andra länder har är inte oviktig, men som jag ser det är den mer en uppgift för regeringens egna revisionsorgan.

Om Riksrevisionen behåller fokuset och utgår från lagar och regler i sin granskning kan vi folkvalda här i Sveriges riksdag lättare kräva ut ansvar och se till så att den statliga verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt – allt i enlighet med medborgarnas, våra uppdragsgivares, intresse.

Per Unckel: Vem vill bryta isen i den här avdelningen? Jag kikar inte åt dem som sitter där till vänster utan jag kikar på alla övriga som jag tänkte släppa in före utredningen. Ni ska lämna synpunkter till utredarna. Era frågor och er kritik av inledningarna kan tjäna detta syfte gott.

Anders Oljelund: Jag är tjänsteman i Regeringskansliet sedan många år tillbaka – nu pensionerad.

Jag vill haka på vad Hedquist tog upp om samarbete. Ett hinder som många tjänstemän upplever som arbetar i Regeringskansliet är oförmågan för Regeringskansliets olika delar att samarbeta väl. Det här är föremål för en hel utredning, *Ett öppet brev till statsministern*, som diskuterades i Globaliseringskommissionen häromdagen.

När Riksrevisionen reviderar lägger man sig efter stuprören. Går det för Riksrevisionen att tvära och utreda om Regeringskansliet fungerar som helhet på ett optimalt sätt? Har vi ett regeringskansli över huvud taget? Vad betyder det?

Vår upplevelse som tjänstemän är att Regeringskansliet finns när man ska beställa en lokal – det fixas – och när man ska ha sin lön. Men om man vill fråga Regeringskansliet vilken politik som regeringen bedriver, går det inte att få fram. Då måste man vända sig till statsministern, och det kan, som alla förstår, inte vanliga tjänstemän göra i alla mer eller mindre stora frågor. Vad består Regeringskansliet i? Det är ett kansli förstås, men vari består regeringen i Regeringskansliet? Har Riksrevisionen över huvud taget tittat på den ledden? Det är i högsta grad en effektivitetsfråga. Det finns en lång erfarenhet av den ständiga dragkampen mellan departementen med ständiga lyftandet av ärenden upp till statssekreteraren, sedan statsrådet och sedan ett avgörande.

Per Unckel: Då har vi närmat oss de rent himmelska frågorna. Frågan är om de båda herrarna här har någon synpunkt på detta. Det är helt okej för riksrevisorerna, som indirekt apostroferas nästan hela tiden, att vinka och svara på frågor också.

Lennart Hedquist (m): Det är en viktig fråga om Regeringskansliets organisatoriska uppbyggnad och samverkan mellan departementen.

Jag vill också lyfta upp det jag berörde, nämligen de stuprör som byggs upp i de skilda myndigheterna. Jag tycker inte att staten säkerställer en god

samverkan. Förr i världen fanns det på länsplanet funktioner som länsstyrelsen hade. I takt med att de olika myndigheterna har byggt sina egna organisationer och regionala tillhörigheter upplever jag att det blir svårare och svårare att säkerställa den samverkan som borde finnas inom statens verksamhet. Det är därför jag tror att det vore ett intressant granskningsområde, inte minst för riksdagen.

Per Unckel: Jag tror att vi alla kan enas om att det tvärssektoriella i Sverige tar stryk på stuprörens bekostnad. Så ser verkligheten ut.

Tommy Waidelich (s): Jag kan hålla med om att det finns ett behov av att jobba mer tvärssektoriellt. Det kan faktiskt Riksrevisionen göra i dag, och det finns exempel på granskningsrapporter. Det finns till exempel en granskningsrapport som handlar om fiskeripolitiken. Man kunde visa att olika delar av politiken motverkar varandra. Det där kan säkert riksrevisorerna svara mer på, till exempel ambitioner inför framtiden. Jag ser ett stort behov här. Beslutet om att göra Regeringskansliet till en myndighet var en ambition för att komma framåt, men det finns fortfarande mycket att göra.

Per Unckel: Det blev väl ärligt talat ett beslut om vem som ska köpa papper och pennor.

Eva Lindström: Det är en jätte viktig fråga som naturligtvis har bäring för hela vårt statsskick, nämligen hur Regeringskansliet är organiserat och hur det fungerar. Jag kan nämna ett antal granskningar där vi har lyft upp dessa problem med samverkan mellan myndigheter. Det kokar ofta ned till bristande samverkan inom Regeringskansliet. Vi hade en granskning där vi tittade på hur myndigheter samverkar när det gäller nyanlända flyktingar. Vi tittade på Migrationsverket, dåvarande Integrationsverket och Arbetsförmedlingen. Vi såg att det fanns en rad brister. Vi har också tittat på arbetslivsinriktad rehabilitering. Hur har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samverkat? På den tiden – det är några år sedan – var det inskrivet i ena myndighetens regleringsbrev att den skulle samverka med den andra, men inte i den andra myndighetens regleringsbrev och så vidare. Det är uppenbara tecken på att det inte fungerar med samverkan inom Regeringskansliet.

Hur ska man lösa detta? Uppenbarligen har inte inrättandet av Regeringskansliet till en myndighet räckt. Det finns förslag om att man faktiskt ska ta bort departementen, men det är att gå långt. Självklart har vi mandatet, och det är vår skyldighet att titta på samarbetet inom Regeringskansliet när vi granskar myndigheterna.

Per Unckel: Om vi lugnar oss några minuter kommer Dan Ericsson, som basar för denna del av Regeringskansliet, det vill säga de statliga myndigheterna, bland annat min chef, att besvara alla frågor som nu är utestående.

Liselott Hagberg (fp): Det är en kort, svår, enkel och självklar fråga som vi har ställt oss hela tiden. I utredningen har vi lagt fram förslag i en riktning som vi hoppas leder åt rätt håll. Vad kan riksdagen göra för att granskningarna ska uppmärksammas mer? Vad kan riksdagen göra för att det ska bli mer uppmärksamhet runt de objekt som granskas och de rapporter som lämnas?

Anders G. Högmark (m): Lennart var nöjd med det förslag som utredningen har lagt fram om processordningen: när rapporten är färdig att läggas fram för riksdagen. Det skulle vara roligt att höra lite fler synpunkter. Jag tror att riksdagens roll kommer att bli verkligen intressant, och man kommer att avdela tid i utskotten för jobbet. Det är en förutsättning. Annars kommer inte processen i gång, givet att man kan kombinera riksdagsledamotens egennyttan att göra politik av det hela och med allmännyttan att få statsförvaltningen och transfereringssystemen att fungera bättre. Ingenting är så effektivt som om man kan göra egennyttan av det. Då har ledamoten möjlighet att bli omvald. Det är kanske lite hädiskt, men jag tror att det måste finnas ett levande intresse för ledamoten och partigrupperna att ägna tid åt detta. Det innebär att man rimligtvis – alla ledamöterna är överbelastade – avstår från något annat.

Här har efterlysts hängrännor mellan stuprören. Tänk om Regeringskansliet kunde dra nytta av ROT-avdraget och montera sådana!

Lennart Hedquist (m): Den nya ordningen som utredningen lägger fram tycker jag är bra. Den ger naturligtvis mer arbete åt regeringen och Regeringskansliet att snabbare återkoppla rapporterna till riksdagen. I och med att de ska till riksdagen ställer man också krav på kvaliteten i återrapporterna.

Det här sker egentligen bara en gång om året. Nu kommer det alltså att fortlöpande bli fråga om en återrapportering från regeringen till riksdagen med anledning av effektivitetsrapporterna. Jag är inte säker på att man jublar så mycket i Regeringskansliet, men jag är helt säker på att det kommer att bli mer kvalitet i hanteringen av de förslag som rapporterna innehåller.

Tommy Waidelich (s): Jag kan hålla med om att det är en god intention att pröva något annat. Just idén om att låta fackutskotten få ta ett större ansvar är värd att prövas. Det är också mycket upp till vad ledamöterna själva har för intresse. Där har väl av tradition – det inledde Per Unckel med i början – riksdagsledamöterna varit mer intresserade av dagspolitiken och framtiden. Vi andra som tycker att man mer ska syssla med revision får oftast tjata på att revision också har med framtiden att göra. Det krävs kanske ett perspektivfokus där, som Daniel Tarschys också efterlyste. Möjligtvis kan det leda till att

man helt påtagligt får rapporterna i sin hand som utskottsledamot. Men vi ska också komma ihåg att vara lite självkritiska när det gäller riksdagens sätt att arbeta. Vi jobbar också i stuprör i olika fackutskott. Så här långt har ledamöterna i riksdagens fackutskott mer kontakter med myndigheterna än med Riksrevisionen. Då är det lättare att ta till sig myndigheternas syn på olika granskningsrapporter. Det här kanske kan leda till en mer balanserad syn, förhoppningsvis, och ett ökat intresse.

Per Unckel: Det förefaller Eva med flera som om en beställning hänger i luften på frågan vad riksdagen vill att ni ska granska, nämligen att möjligen ägna sig åt frågan om de tvärsektoriella stuprören, Regeringskansliets sätt att organisera sig och dess konsekvenser för politikens kvalitet. Det är ytterst detta det hela handlar om. Man får väl organisera sig bäst sjutton man vill, höll jag på att säga, bara kvaliteten blir bra. Problemet är väl att vi alla kan se att kvaliteten brister i skarvarna mellan det nödvändiga tvärsektoriella och det stuprörsaktiga som tränger sig på.

Det råder väl inget tvivel om att om man tittar på hur den statliga förvaltningen är uppbyggd i dag har den som företrädare departementet, myndigheten och hela vägen nedåt på regional och lokal nivå ett givet försteg i alla diskussioner framför den som företrädare perspektiv som går på tvären. Det är något att fundera på och något som jag tror, från egen erfarenhet efter ett par år i Länsstyrelsen i Stockholm, att det finns rätt mycket att göra för att göra saker och ting bättre.

Snabbt ombyte igen. Här har vi talat om Regeringskansliet och vad det ska göra och inte göra. Upp kliver Dan Ericsson, statssekreterare hos Mats Odell, och i denna egenskap sällsynt väl skickad att ge en bild av hur det ser ut på den andra sidan av vattnet och dess relationer till Riksrevisionen.

Dan Ericsson: Om jag är så skickad för det vet jag inte, men det var flera inlägg här som jag kunde instämma i, till exempel det här med att verkligen se över hur man samverkar bättre mellan myndigheter, också inom Regeringskansliet. Det finns fortfarande en del att göra där.

Jag tackar för inbjudan. Det jag säger här är mina egna reflexioner utifrån att ha varit i Regeringskansliet i drygt två år. Jag har också suttit som ledamot i detta hus i nio år. Jag har haft en rad kommunala och landstingskommunala uppdrag på revisionsområdet. Jag har en viss erfarenhet från verkligheten vad gäller effektivitetsrevision.

Jag delar Per Unckels uppfattning att det här är ett oerhört centralt område för skattebetalarna. De ska veta att det finns en revision som verkligen granskar att skattebetalarnas medel används på rätt sätt. En oberoende statlig revision är viktig för att tillförsäkra att de beslut som fattas av riksdag och regering efterlevs och att våra gemensamma medel verkligen används på bästa sätt.

Vad är då en effektivitetsrevision? Jo, det är en granskning av måluppfyllelse och ändamålsenlighet i organisationer, verksamheter, områden, funktio-

ner, regelverk och processer. Effektivitetsrevisionen ska baseras på problemindikatorer och risk- och väsentlighetsbedömningar. Riksrevisionen själv anger effektivitetsrevisionen som den som granskar hur effektiv den statliga verksamheten är. Granskningen inriktas mot förhållanden som rör statens budget, genomförande och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt. Granskningen ska främja en sådan utveckling att staten med hänsyn till allmänna samhällsintressen får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Värt att notera här är den glidning mellan att granska måluppfyllelse, som anges vara målet i den mer generella beskrivningen av effektivitetsrevisionen, och att främja en utveckling i linje med allmänna samhällsintressen, som Riksrevisionen uppger som sitt mål. Det såg vi här inledningsvis. Det här är en glidning som inte är oväsentlig och som kan riskera att leda vilse. För vem är uttolkare av vad som är allmänna samhällsintressen? Jag kan ta ett exempel.

I samband med att Riksrevisionen presenterade sin granskning av statens insatser för ett hållbart fiske uttalade riksrevisorn i en debattartikel på DN Debatt: "Staten måste sluta ge fiskerinäringen konstgjord andning i form av skattebefrielse och stöd. Att bara öka skrotningsbidragen, som jordbruksministern föreslår, räcker inte." Sedan föreslår revisionen att yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter kan reduceras eller avskaffas, och man föreslår lagändringar i enlighet med detta.

Detta är skattepolitik och en sorts målpolitik för olika politikområden, och det beslutas av riksdagen. Då kan man fråga sig: Är det revisionsmyndighetens uppdrag att ifrågasätta de här besluten, som landets folkvalda i det här huset har fattat, och dessutom aktivt gå ut och föra en debatt för att få till stånd en ändring?

Om man anser att effektivitetsrevision handlar om att tillförsäkra en utveckling i linje med allmänna samhällsintressen kan svaret på den frågan vara ja. Om man i stället håller sig till en mer stringent definition av vad en effektivitetsgranskning är, att granska måluppfyllelse och ändamålsenlighet i de verktyg som finns, kan svaret bli ett annat.

För att revisionsarbetet ska få effekt är det viktigt att arbetet drivs på ett förtroendefullt och korrekt sätt. Efter mina år i Regeringskansliet känner jag en viss osäkerhet vad gäller just effektivitetsrevisionen. Jag har funnit tecken på bristande metoder och förståelse för de områden som man granskar. I sitt granskningsarbete har Riksrevisionen valt ut fakta som sedan redovisas på ett sådant sätt att framställningen riskerar att ge en delvis missvisande bild av de faktiska förhållandena. Det här har påpekats i ett särskilt brev till Riksrevisionen av min kollega statssekreterare Urban Karlström, ett brev som jag utgår från att utredningen har tagit del av.

Jag kan också konstatera att Mats Svegfors, som skrev ett brev som någon sorts testamente efter nio år i statlig förvaltning – han är alltså en av Per Unckels tidigare kolleger – hade rätt så kraftig kritik mot statlig förvaltning. Och det finns mycket att göra där – jag lovar, hur mycket som helst. Men han hade också rätt kraftig kritik mot revisionsarbetet, där man inte riktigt kopp-

lade hur det ser ut i verkligheten med den resurs som finns att hantera, att man kanske hade svårt att se det här sambandet. Det finns alltså en del underlag utifrån att titta vidare på.

Innan jag landar vill jag ta ett par minuter för att tydliggöra skillnaden mellan Riksrevisionsgranskningen och konstitutionsutskottet.

Riksrevisionens mandat regleras i 12 kap. 7 § regeringsformen samt i lagen om revision av statlig verksamhet. Enligt förarbetena till lagen skiljer sig Riksrevisionens granskningsuppdrag från konstitutionsutskottets på så sätt att konstitutionsutskottet ensamt granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. I den proposition som ligger till grund för lagen om revision av statlig verksamhet uttalar regeringen att det är viktigt att riksdagens kontrollfunktion kan utövas enligt bestämda, i grundlagen fastlagda former. En funktionsuppdelning mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen är betydelsefull för att granskningsinriktningen inte ska vara osäker och för att minimera riskerna för oklarheter i ansvarsfördelningen.

Regeringen konstaterar att det är ofrånkomligt att konstitutionsutskottets och Riksrevisionens arbete i viss mån kommer att överlappa varandra. Det handlar dels om konstitutionsutskottets granskning, där utskottet har möjlighet att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter vid granskningen och även i sin granskning beakta resultatet av den revisionella granskningen, dels om Riksrevisionens effektivitetsgranskning av den statliga verksamheten, där myndigheten bland annat granskar hur regeringen genom sina myndigheter genomför riksdagens beslut. Vid den granskningen kan det enligt förarbetena vara nödvändigt att vissa moment i handläggningen av regeringsärendena granskas. Enligt regeringens bedömning i propositionen får detta anses vara godtagbart så länge sambandet med granskningen av hela verkställighetskedjan, som har nämnts här förut, av riksdagens beslut är tydligt. Däremot torde det enligt regeringen kunna förutsättas att den nya revisionsmyndigheten inte kommer att granska statsrådets tjänsteutövning.

Skillnaden mellan Riksrevisionens granskningsmandat och det mandat som konstitutionsutskottet har kan sammanfattningsvis beskrivas som att Riksrevisionen har ett strikt revisionellt granskningsuppdrag med tyngdpunkt i bedömningar av vad som får anses vara en effektiv användning av statens medel. Men det innefattar även en kontroll av inte bara om redovisningen och underlagen är tillförlitliga och räkenskaperna rättvisande, utan också om redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Konstitutionsutskottets granskningsmandat å andra sidan är inriktat på en juridisk och administrativ kontroll av om regeringen följt gällande regler och vedertagen praxis. Utskottets granskning är i huvudsak inriktad på vad som är formellt korrekt handlande och på rättsfrågor när det gäller regeringsärendenas handläggning, även om också lämplighetsfrågor kan förekomma i granskningen.

Av regeringsformen framgår att det är konstitutionsutskottet som ska granska statsrådets tjänsteutövning. I det här begreppet inryms såväl ett statsråds handläggning av ett enstaka regeringsärende som hans eller hennes

handhavande av annat än regeringsärenden. Att konstitutionsutskottets ensamrätt att granska statsrådets tjänsteutövning inte avsåg att förändras i och med instiftandet av Riksrevisionen framgår även av konstitutionsutskottets eget uttalande i samband med beredningen av ärendet. Det står så här: ”Som regeringen funnit bör någon bedömning eller prövning av ledningens förvaltning inte falla inom ramen för den årliga revisionen av bl.a. Regeringskansliet. Regeringskansliet leds av statsministern, och konstitutionsutskottet har enligt 12 kap. 1 § regeringsformen som uppgift att granska bl.a. statsrådets tjänsteutövning. Mot denna bakgrund bör, som regeringen framhåller, ledningens förvaltning inte heller i fortsättningen vara föremål för bedömning eller prövning i Riksrevisionens årliga revision av Regeringskansliet.”

Det är alltså konstitutionsutskottets uppgift att granska regeringen och statsrådets tjänsteutövning. Och oavsett om det då finns brister eller inte – jag tar tre exempel – i för det första hur regeringen bereder sina propositioner, vilket Riksrevisionen anser gällande propositionen om försäljningen av sex statliga bolag, för det andra hur regeringen utformar sina propositioner till riksdagen, vilket också Riksrevisionen anser vad gäller tillämpningen av det finanspolitiska ramverket, eller för det tredje att regeringen följer upp rekommendationer som lämnas till Riksrevisionen, är det faktiskt inte Riksrevisionens roll att granska detta. Det är konstitutionsutskottets roll. Det är en fråga som inte är en petitess i det här sammanhanget.

Granskningen av regeringen och statsrådets tjänsteutövning blir lätt politiserad, ibland också infekterad. Den viktiga granskning som Riksrevisionen har att göra av Regeringskansliets handläggning av ärenden, den dagliga driften av staten, måste vara fri från den typen av konflikter.

Jag slutar där jag började, med vikten av en oberoende och professionell statlig revision. I allt detta, där vi nu haft en del inspel och synpunkter, ska jag säga att i huvudsak bedrivs givetvis Riksrevisionen alldeles utmärkt. Men jag har en del ifrågasättanden vad gäller hur man ser på effektivitetsrevision. Det var det som var min uppgift att försöka belysa här.

Per Unckel: Tack för detta, Dan. Jag tycker att det var nyttigt att få upp detta på bordet. En frihandstolkning av din kritik är att Riksrevisionen i sina slutsatser går lite längre in på det politiska området än vad i varje fall du anser att revisionen ska göra. Har ni från Riksrevisionen någon kommentar till detta?

Eva Lindström: Jag kan börja med att kommentera bara några saker. Du pratar först om att det finns en glidning när vi säger att vi ska främja allmänna samhällsintressen. Det är hämtat från revisionslagen, så det är inte vi själva som har hittat på det. Sedan kan man naturligtvis fundera på detta med måluppfyllelse kontra främjande av allmänna samhällsintressen. Jag väljer att inte se att det skulle finnas någon motsättning, även om det senare är en väldigt allmän formulering. Men den kommer, som sagt, från revisionslagen.

Det exempel som du tar upp med fiskeripolitiken är väldigt intressant, och ett bra exempel. Utgångspunkten för den granskningen var just: Används de statliga medlen på ett effektivt sätt så att man främjar de mål som riksdagen har beslutat om när det gäller fiskeripolitiken? Då visade vi på en rad olika områden att de här medlen motverkar varandra. Om jag förenklar det en aning är det så att staten ger med ena handen till fiskarna och säger "fortsätt att fiska" och tar med den andra handen och säger "sluta att fiska". Det var kontentan av det här. Sedan vet jag att det finns synpunkter på att man går ut i debattartiklar, och det kanske är en delvis annan diskussion.

När det gäller samarbetet mellan konstitutionsutskottet och Riksrevisionen måste jag säga att jag tycker att det till stora delar fungerar väldigt bra. Det kommer upp nästan varje gång. Konstitutionsutskottet har också anordnat ett antal seminarier om kontrollmakten i lite vidare bemärkelse. Vi har nära kontakter på tjänstemannanivå framför allt, och vi träffar också presidiet med jämna mellanrum, för att stämna av att vi inte överlappar eller dubbelarbetar.

Sedan är det bara att konstatera att vi enligt lagstiftningen har ett delvis överlappande granskningsmandat. Vi granskar utifrån effektivitet, och konstitutionsutskottet granskar statsrådets tjänsteutövning. Vi går inte in i den delen, utan vi har det lite mer administrativa, effektivitetsaspekterna.

Att vi inte skulle kunna granska propositioner: Då skulle nog uppdraget att kunna granska hela kedjan inte vara genomförbart. Självklart måste vi kunna granska propositioner och vad regeringen gör där. De är oerhört viktiga underlag för politiken. Det är nog också någonting som vi delar med de flesta av våra systerorganisationer i andra länder. Det var bara några kommentarer.

Per Unckel: Får jag ställa en fråga till Eva, även om man inte borde ge sig in i någonting där man inte är riktigt påläst. Om Dan citerade korrekt säger man i en rapport att här finns en motsättning mellan två beslut, och ni pekar på konflikten. Om jag förstod Dans citat rätt tar ni också nästa steg och säger: Denna konflikt ska lösas på följande sätt. Då kan man i och för sig fråga, bara som en hypotes, vad ni har för kommentar till detta att säga att revisionens uppgift slutar med att man förklarar hur konflikten ser ut, och resten av slutsatsen är Dans sätt att tolka detta, att detta är de politiska organen. Er uppgift är att tydliggöra konflikten, och sedan lämnar ni över detta och så får de politiska organen sköta sig själva.

Eva Lindström: Så kan man göra. Man kan stanna vid iakttagelserna. Men om jag återgår till Elisabeths fråga: Hur främjar Riksrevisionen? Jag tror att vi främjar genom att lämna rekommendationer. Har man två medel som motverkar varandra tror jag att det finns en poäng med att Riksrevisionen säger att man då ska ändra på medlen, och man måste utforma det på ett annat sätt, utifrån det riksdagsbeslut som finns om vad man vill uppnå med politiken. Där skulle vi självklart inte ifrågasätta någonting, utan det är vår norm som vi utgår från.

Hans Hegeland: Om vi går tillbaka några år och funderar på Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer fanns det väl ändå skäl till att de organisationerna existerade och vissa saker som var bra. Det jag undrar över är: Har detta omhändertagits med den ordning vi nu har?

Frågan går kanske i första hand till Tommy Waidelich rörande Riksdagens revisorer. Det hette att det var bra att man hade med parlamentariker i granskningen, det parlamentariska ögat, för att komma med uppslag. Det fanns en rädsla för att om revisionen fördes för långt från riksdagen skulle det parlamentariska inflytandet bli för litet.

Rörande Riksrevisionsverket fanns det en rädsla – här riktar jag mig närmast till statssekreteraren – för att om man lägger ned RRV kommer regeringen inte längre att ha något organ för att granska myndigheterna, som ju är förhållandevis självständiga. Vad har regeringen i dag för möjligheter till detta? Dan satt inte i regeringsställning på den tiden, men borde regeringen ha något ytterligare granskningsorgan?

Dan Ericsson: Vi försöker arbeta mycket hårt med att förändra, förbättra och effektivisera statsförvaltningen. Vi har exempelvis stagat upp Statskontoret ordentligt. Ett nytt instrument som vi nu använder är just att man ska kunna gå in i myndigheterna tre till sex månader och verkligen gå igenom en myndighet och presentera för sitt ansvariga statsråd hur det ser ut på den myndigheten, på ett mycket mer strukturerat sätt än förut. Det är ett sätt att försöka förbättra effektiviteten där. Sedan har vi en rad andra instrument för att förbättra effektiviteten, som Hans mycket väl känner till.

Jag kan kort kommentera Evas synpunkter. Det här exemplet tycker jag fortfarande är väldigt bra, för det sätter kärnan: Var går gränsen för den politiska bedömningen? Jag menar att man då har gått över gränsen för en effektivitetsrevision. Eller man går igenom och ser om det är effektivt. Det är det jag tycker är viktigt. Ska man upprätthålla förtroendet för revisionen i de här delarna är det oerhört viktigt att den rågången är tydlig. Det är ungefär det jag vill säga.

Tommy Waidelich (s): Det är riktigt att när Riksdagens revisorer avvecklades blev riksdagsledamöternas möjlighet att ta initiativ till olika granskningar mindre. Det var också något som mitt parti, Socialdemokraterna, var kritiskt till. Men vi gjorde en kompromiss och fick den ordning som vi har.

I samband med det här avsattes också en del medel för RUT och för utskotten, och jag kanske kan önska att man hade varit mer aktiv från utskottens sida. Vi har det läge vi har nu, och vi kommer att få en ny ordning där utskotten ska vara mer aktiva. Men att initiera – det blir nu upp till utskotten att göra det. Man kan bland annat göra egna undersökningar. Riksdagen kan också göra som andra parlament och tillsätta tillfälliga undersökningskommissioner och annat. Men man kan också ha en dialog med Riksrevisionen, för Riksrevisionen är många gånger väldigt lyhörd mot vad utskotten önskar

sig. Bland annat hade vi häromåret granskningen av biståndet. Det var faktiskt ett önskemål från utrikesutskottet. Sedan kanske inte slutsatserna i slutändan föll alla utskottsledamöter i smaken. Det är väl så vi får jobba i stället.

Jag tror inte – det är i alla fall min bild – att de resurser som avsattes för utskotten och RUT har använts i den utsträckning som man hade önskat.

Sonia Karlsson (s): Jag vill fråga statssekreterare Dan Ericsson vilka granskningar som han tycker skulle vara viktiga inom exempelvis Finansdepartementets område.

Dan Ericsson sade att det är viktigt att få bättre samverkan mellan myndigheter. Kan man då få skicka med att det också vore bra att få bättre samverkan mellan ministrar och departement? Jag tar som ett exempel den statliga tillsynen, som det just nu är en väldig röra i. Vissa tillsynssaker läggs på länsstyrelserna, och ett annat departement och en minister tar bort motsvarande från länsstyrelserna. Det har också med revision och granskning att göra.

Anders G. Högmark (m): Jag skulle vilja ställa en fråga till alla tre revisorerna. Jag har lärt mig på flera håll att i dialogen mellan den interna revisionen – de må vara ett företag eller en myndighet – och den externa sätts och utvecklas standarder. Det talades om: Ska vi få ett nytt RRV? Det är också ett väldigt bra inflöde av uppslag och idéer för myndigheterna och regeringen att lyssna på internrevisionen.

När Riksdagens revisorer, som jag var ordförande och vice ordförande i under ett antal år en gång i tiden – och som också hade fyllt 200 år, herr ordförande, om det hade fått leva. Det är alltid så: Man blir äldre om man får leva.

(Per Unckel: Det är bara de levande som räknas.)

Ja, och turordningsreglerna vet vi inte alls om där heller.

När vi i Riksdagens revisorer under de senare åren gick in och tittade just på internrevisionen i Regeringskansliet – det är många som har antytt att där finns en hel del att göra och utveckla; det gäller oavsett partifärg – konstaterade vi att det var en resurs som var väldigt lite utnyttjad. Jag tror att alla som är revisorer och har professionell erfarenhet av detta säger: Utan en bra dialog i intern och extern revision missar man väldigt mycket.

Några kommentarer, ni tre som har makten, självständigt och utan sidoblickar?

Dan Ericsson: Först frågade Sonia vilka granskningar som är viktiga på mitt område. Jo, det är hela den statliga förvaltningen. Den är oerhört viktig att granska. Det finns hur mycket som helst att göra för att effektivisera och göra detta bättre och få samverkan. Det är det vi jobbar med. Sedan kan man ge sig på Regeringskansliet också och försöka få det att fungera mycket bättre. Här nämndes ROT-avdrag och stuprör, men det är hängrännor vi behöver ha

mellan departementen så att de verkligen jobbar ihop. Jag tror att det är ett projekt för nästa mandatperiod.

Det här med Riksdagens revisorer: Jag satt med på den tiden i riksdagen. Jag känner inte igen mig i den bild som gavs av att det var någonting som man inte behandlade seriöst. På den tiden jag satt i riksdagen behandlades detta, och man kunde enas över blockgränserna om det var en saklig kritik och göra en del tillkännagivanden. Men det kanske har förändrats sedan dess – det är länge sedan.

Per Unckel: Tack för detta, Dan, och för din medverkan. Det var värdefullt att också få lite kritiska synpunkter in i den här diskussionen, därför att det lär vi oss mycket på. Var och en kan diskutera detta vidare på det sätt han eller hon önskar under de 20 minuter som nu ligger framför oss. En kollega till mig sade att de bra konferenserna är konferenser med bara pauser, och det är en sådan vi nu ska ha för kontemplation och kaffe.

(Paus)

Per Unckel: Välkomna tillbaka och tack för troheten till tiden! Vi har nu två pass kvar, nämligen ett forskarpass, om vi får kalla det så, och ett mediepass.

Det är Shirin Ahlbäck Öberg respektive Helena Wockelberg som ska stå för inslaget i den första delen. Får vi göra på samma sätt här, att vi plockar upp er båda två, så att man kan titta på er under tiden eller, mer praktiskt, så att det är lätt att klara av frågestunden när den väl kommer.

Shirin intar sin plats i talarstolen direkt. Båda dessa damer är statsvetare. Båda är dessutom från Uppsala, bara för att inte göra variationen alltför stor i statsvetarhistorien. På det lilla papper som vi har fått om Shirin står det dessutom att hon var riksdagsstipendiat 1994 och har publicerat sig ganska flitigt om saker och ting som hör samman med det ämne vi nu ska diskutera. Varsågod och välkommen hit!

Shirin Ahlbäck Öberg: Stort tack! Jag är docent i statskunskap i Uppsala och har följt det här med revisionen under en längre tid från akademiskt håll.

Det ni ser på bilden är min doktorsavhandling som nu har tio år på nacken. Men mycket av det som diskuteras i den är vad som är uppe till diskussion i dag. Jag vill passa på att tacka Revisionsutredningen för inbjudan att komma och diskutera de här frågorna, för de är väldigt viktiga.

Jag tänkte under mina sex minuter ta upp två punkter.

Den första punkten är: Vad är effektivitetsrevision, och vad är den inte?

Den andra punkten är: Effektivitetsrevisionens legitimitet.

Om jag börjar med den första punkten kan vi konstatera – och utredningen har redan varit inne lite på det i sina frågor – att det egentligen inte finns någonting i själva reformen som kan tolkas som en uppmaning att styra om

innehållet i revisionen, i effektivitetsrevisionen eller i den årliga revisionen. Tvärtom kan vi läsa i förarbetena – då tänker jag på riksdagsstyrelsens skrivelse från för ungefär tio år sedan – att effektivitetsrevisionens rapporter i likhet med forskning och statistikproduktion är en kunskapsproduktion som ska förse det politiska systemet med beslutsunderlag.

Hur har då utvecklingen sett ut? Jo, i denna del förhåller jag mig till resultaten av samtida forskning som framför allt är bedriven på företagsekonomen här i Stockholm och även till en doktorsavhandling presenterad i Lund 2008 (av Louise Bringselius).

Utvecklingen sedan 2003, då Riksrevisionen inrättades, är att man vad gäller effektivitetsrevision orienterar sig alltmer mot det som vi kallar för *compliance audit*, alltså regelefterlevnad. Det här visas i en rapport som presenterades av Anders Grönlund – han som ska komma i nästa pass – med kolleger. De har alltså granskat 120 effektivitetsrevisioner till och med utgången av 2007, och de konstaterar i sin rapport att de inte kan se att den traditionella effektivitetsrevisionen har någon särskilt framskjuten plats i svensk effektivitetsrevision och att Riksrevisionens granskningar i stor utsträckning omfattar annat än traditionell effektivitetsrevision. Det är en hög andel av teknisk juridisk revision. Närmare två tredjedelar av de granskade rapporterna består i mer eller mindre utsträckning av en sådan här teknisk juridisk revision, där man alltså granskar regelefterlevnad. De konstaterar också att den gjorda genomgången visar att effektivitetsrevisioner kan bestå av annat än det som normalt räknas in i begreppets kärna.

Vi har redan hört en fråga som handlar om det. Riksrevisor Eva Lindström svarade: Ja, men vad som är traditionell effektivitetsrevision kan diskuteras. Men inför den här dagen har jag gått igenom INTOSAI:s dokument, alltså internationella standarder för effektivitetsrevision, och också hur man diskuterar detta inom professionen och inom vetenskapen.

Jag kan säga så här: Det må vara så att traditionell effektivitetsrevision kan variera som begrepp, vad det kan innehålla. Men i förhållande till de här internationella standarderna och också i förhållande till vad professionen anger och till den forskning som kommit fram ser vi att det är en ny och snävare inriktning på den svenska effektivitetsrevisionen.

Frågan är då: Vem bör avgöra vad effektivitetsrevision ska vara? Är det professionen, eller är det de som leder en verksamhet, eller är det en styrelse? Det är min fråga. Hur ska denna nya inriktning förstås? Är det en kritik av effektivitetsrevision som den bedrevs tidigare? Ville man börja om på nytt? Jag skulle säga att det förmodligen är så att man ville lösa ett problem, men frågan är om man har valt rätt väg genom den här insnävningen.

Har denna reformering av effektivitetsrevisionens inriktning varit driven av professionen, det vill säga av professionen ”effektivitetsrevisorer”? Dessvärre verkar den forskning som jag nu har tillgång till indikera att så inte är fallet utan att det snarare är någonting som ledningen, riksrevisorerna, har beslutat, att det här är effektivitetsrevision. Det är någonting som kommer

fram väldigt starkt, i starka formuleringar och citat, i den doktorsavhandling från Lund som jag återoppar.

Jag vill bara kort säga att det finns en problematik med detta. Man kan alltså vilja förändra effektivitetsrevisionens inriktning, och det är legitimt. Men frågan är på vilket sätt man ska gå till väga. Om man eftersträvar en standardisering av effektivitetsrevision, att man på något vis ska få in det i en mall, är det ett slags underkännande av professionens förmåga att förnya sig, att metodutveckla. Här är det också tydligt att man har stött på ett starkt motstånd från den egna personalen. Det har kommit fram både i Sifundersökningar och i den doktorsavhandling som jag pratar om.

Från ett professionsteoretiskt perspektiv är det inte alls konstigt att det uppstår ett motstånd. En profession vill kunna påverka arbetets organisering samt eftersträvar naturligtvis att också kunna utöva det egna omdömet i detta. När det gäller den organisation som man nu har valt för det här menar jag att alla yttre tecken tyder på att denna insnävning inte har gjorts i samarbete med professionen.

Här är det också problematiskt. Jag har största förtroende för KU:s utnämningar av riksrevisorer. Det är naturligtvis högt kompetenta personer, säger jag lite inställsamt. Men när man gör en omdirigering av effektivitetsrevisionens inriktning blir det naturligtvis ett problem om man har en ledning som inte har någon bakgrund i professionen. Jag har redan kommenterat hur det här förhåller sig till den vetenskapliga diskussionen och till de internationella standarder som finns. Det är alltså inte så enkelt att det är riksrevisorerna som bestämmer vad effektivitetsrevision är. Detta är mitt budskap. Inriktningen har jag också förklarat.

Jag vill visa ett citat från Implementation guidelines for performance auditing, som kommer från det internationella organet INTOSAI. Det finns ett centralt dokument som den f.d. riksrevisorn Kjell Larsson var med och tog fram. Det finns många bra citat där. Men jag tycker att det citat som jag har valt illustrerar att effektivitetsrevision inte är så lättfångat och att det är svårt att standardisera.

Här står:

”Performance auditing should not be streamlined. It is investigatory work that requires flexibility, imagination and analytical skill. Streamlined and detailed procedures, methods and standards may in fact hamper the functioning of performance auditing.”

Detta var min första punkt som jag ville problematisera. Vad är effektivitetsrevision, och vem bör avgöra effektivitetsrevisionens inriktning? Det andra jag kort tänkte ta upp är effektivitetsrevisionens legitimitet.

Revisionens hårdvaluta är naturligtvis granskningarnas trovärdighet. En sak som jag noterar i diskussioner är en oförmåga att acceptera eller erkänna att vi lever i ett samhälle med en väldigt stark kunskapskonkurrens. Det som Riksrevisionen levererar eller ska leverera är inga statssanningar. Det finns inga statssanningar. Det är välunderbyggda rapporter vars trovärdighet natur-

ligtvis bygger på vilken typ av underlag och kvalitetssäkringsprocess man har haft. Men de kommer aldrig att vara invändningsfria, och det är bara att acceptera.

För oss som jobbar inom akademien är det en fullkomlig självklarhet att det som vi producerar och levererar är föremål för debatt och diskussion. Invändningar är inget hot mot vår egen existens, utan det är snarare en näring.

Jag vill alltså säga någonting om frågan: Kan man organisera fram bättre kvalitet? Det kan man naturligtvis. Men frågan är: Vilken väg ska man välja?

En sak som slår mig när jag tittar på effektivitetsrevisionen i dag är att det finns väldigt många stationer för kvalitetskontroll just nu. Det är en väldigt hierarkiskt uppbyggd verksamhet från en effektivitetsrevision ända upp till riksrevisorerna. Man har alltså valt en hierarkisk väg med många kontrollstationer. Frågan är: Vilket utrymme finns det för kollegial professionalism, det vill säga att man som effektivitetsrevisor utmanas och granskas av sina egna?

Jag vill också säga att den metod man använder inom effektivitetsrevision ganska mycket liknar vanligt utredningsarbete eller utvärderingar eller samhällsvetenskapliga undersökningar, så Riksrevisionens rapporter är metodmässigt, underlagsmässigt, ingenting utöver det vanliga. Det som däremot skiljer sig är den granskande myndighetens konstitutionella ställning, alltså det som reformen bidrog till, och dess oavkortade tillgång till underlag. Det finns alltså en institutionaliserad verksamhet som systematiskt och återkommande ska granska offentlig verksamhet. Det är det som är revisionens unika drag, inte i på vilket sätt man bedriver granskningar.

Sammanfattningsvis – nu har jag kommit till slutet – vill jag säga att reformen som den utformades handlade om revisionens yttre betingelser. Det handlade om att skapa en grundlagsreglering för Riksrevisionen, om att tillförsäkra en ekonomisk trygghet, till exempel en ekonomisk trygghet som RRV faktiskt inte hade, och om ledningens anställningstrygghet. Det var det som var i fokus för reformen.

Det jag nu har tagit upp handlar om verksamhetens inre betingelser. Hur kan goda effektivitetsrevisioner säkerställas? Jag vill inför Riksrevisionsutredningen understryka att avgörande parametrar utgörs av valet av inriktning på effektivitetsrevisionen, och vem som gör detta val, samt hur kvalitetssäkringen sedan organiseras.

Per Unckel: Tack, Shirin, för detta! Vi kastar oss snabbt över Helenas introduktion. Det är, som sagt, ytterligare en statsvetare, och det är ytterligare en statsvetare från Uppsala. Spännande nog är hon också ledamot av den senaste Förvaltningsutredningen. Vi har ju redan pratat mycket om förvaltning här under dagen och om de bekymmer som finns i den statsförvaltning som vi i dag har. Vi har åtskilligt att lära av den förvaltningsutredning där Helena har varit med. Hoppas att den röner en hygglig framgång också i den fortsatta processen!

Helena Wockelberg: Det hoppas förstås jag också.

Per Unckel: Välkommen!

Helena Wockelberg: Tack för att jag fick komma hit! I dag ska jag inte prata om statsförvaltningen som sådan, utan jag ska ge en liten brasklapp, tror jag, till utredningen som gäller det konstitutionella perspektivet på frågan om effektivitetsrevisionen.

Uppdraget var att diskutera: Vad ska revisionen göra? Hur bör den inriktas? Det ska jag bara prata väldigt kort om, för jag tror inte att det kanske är den mest brännande frågan, och det är ingenting som vi kan lösa så här en gång för alla. Men om jag åtminstone ska säga någonting om det så tänker jag mig att den, för att den ska fungera ur ett konstitutionellt perspektiv som en del av kontrollmakten, måste tillhandahålla en viss sorts beslutsunderlag. Den måste ge en vederhäftig beskrivning av någonting som har hänt. Och detta gör man via olika sorters samhällsvetenskapliga metoder med alla deras förtjänster och brister, förstås.

Sedan inbillar jag mig att man, för att argumentet kvalitativt sett ska bli gott, också måste göra en analys av hur det här skulle kunna göras bättre. Då kommer man in på det här rekommendationsspåret. Det får man, så att säga, på köpet. Men analysen måste innehålla en idé om hur man skulle kunna göra det här bättre. Annars går det inte att ställa den viktigaste frågan: Hade granskningsobjektet en rimlig chans att bete sig på det sättet? Det är först när man ställer den frågan som man också vet var i hela den här kedjan som svaret ligger. Ligger det hos riksdagen, lagstiftaren? Ligger det hos regeringen, eller ligger det någon annanstans?

Detta var väldigt kort om hur jag ser på åtminstone vad för sorts beslutsunderlag som en sådan här organisation måste tillhandahålla för att kontrollmakten ska kunna utövas. Sedan ska jag säga något som redan har sagts i dag, glädjande nog, och det är: Hur bra beslutsunderlag man än åstadkommer spelar det inte någon roll om inte riksdagen förmår att hantera beslutsunderlaget. När jag säger det här kommer jag som en vän, en konstitutionell vän. Jag har riksdagens behov och förutsättningar för ögonen.

Jag oroar mig inte så mycket över regeringar och hur de känner när de läser DN Debatt eller över myndighetscheferna eller kanske inte ens över riksrevisorerna, utan jag vill i dag prata om det här ur riksdagens perspektiv. Vänner kan ju vara lite kritiska, som ni vet.

Frågan, konstitutionellt, är att riksdagen har dubbla roller. Mitt budskap är att vi pratar alldeles för mycket om den första rollen, nämligen att riksdagen naturligtvis är en arena för politisk kamp. Sedan kan den vara mer eller mindre stökig beroende på majoritetsförhållandena. Men den är ändå tänkt att kanalisera politiska viljor, och de kan förstås vara ganska motstridiga.

Det jag tycker att vi ska prata om är den andra rollen, nämligen att riksdagen också är en beständig institution. Den tuffar på oavsett vilka partier den

består av. Den tuffar på oavsett majoritetsförhållanden. Och som en beständig institution har den en jätteviktig uppgift i alla demokratier, nämligen att värna spelreglerna. Vem värnar spelreglerna om inte riksdagen gör det? Att handskas med en roll är inte lätt. Att handskas med två är ganska svårt. Man behöver inte ha mer än något slags konstitutionell intuition för att förstå vad problemet är. En ung man som jag känner brukar då och då uttrycka uppgivenhet över att hans idrottslärare spelar med i samma fotbollsmatcher som han dömer. Han tycker att det är något lurigt med det. Det är precis den sortens intuition som vi ska använda oss av när vi tänker på det stora systemet. Nu är det tyvärr så – eller vi ska kanske säga tack och lov – att ett parlament inte kan avsäga sig den ena rollen. Det kan inte säga: Okej, vi är inte med och spelar, eller säga: Okej, vi är inte med och dömer. Vi måste göra både–och.

Hur ska vi hantera dessa roller? Jag tror att vi måste byta *frame*, som det heter på metodengelska. Vi kan åtminstone försöka tala om de här sakerna delvis annorlunda. Jag är inte den enda som har kommit på att parlament består av politiker och att det kan vara lite jobbigt att få politiker att bete sig ansvarsfullt som till exempel ansvarsutkrävare. Vi hörde i ett tidigare inlägg här att man måste ge dem något incitament. De är bara människor, de 349. Jag tror att vi kan börja prata mer i termer av tvåan, garantrollen, för att erbjuda incitament. Det kan nämligen vara mindre krasst än vi tror. Jag är inte den enda som har kommit på att det är så här. Titta på vad Grundlagsutredningen skriver om kontrollmakten. Den gör det nästan rätt. Den saknar det sista lilla som är mitt huvudbudskap, som jag kommer till snart. Men den konstaterar att det finns olika sorters kontrollmakt. Det finns sådan som Grundlagsutredningen kallar för politiskt oberoende. Sedan finns det också sådant som parlamentet gör. Det vi måste komma ihåg är att det inte finns någonting i grundlagen som direkt förespråkar att vi ska ha något slags politiskt beroende kontrollmakt. Det låter absurd bara vi säger det. Men det finns ett tankefel i att det som politiker gör är politik.

Varför då? Tror ni inte att dessa resursstarka och i Sverige också välutbildade och väl sorterade människor skulle förmå någonting annat? Allt som politiker gör behöver inte vara politik. Riksdagen är större än de 349, och riksdagen är absolut något större än partierna.

Kan då riksdagen ta till vara revisionen? Hur ska man resonera? Jag är riksdagskramare. Nu sitter ni dessutom och tänker att den här människan verkar vara helt naiv om hon tror att man kan vädja till något slags långsiktig idealism hos riksdagsledamöter. Jag hör till en av dem som tror att det går. Om vi ska argumentera mer krasst tror jag att de 349 måste inse en sak. Om de inte är beredda att ta till vara en högkvalitativ effektivitetsrevision kommer någon annan att göra det. Det är inte vägen att ignorera den eller politisera den.

Vi lever i ett öppet informationssamhälle. Någon annan kommer att komma på att beslutsunderlaget föreligger. Nu gäller det alltså att via *institutional design*, genom reformer, se till att de 349:s incitament inriktas så att riksdagen förmår att ta till vara informationen. Det kan gå till på många olika sätt. En

sak som är helt säker, och det kan jag säga sammanfattningsvis, är att det kommer att kosta någonting. Det kommer att kosta pengar och anställda, och det kommer kanske också att kosta att avstå från att göra andra saker.

Här knyter det an till en mycket större fråga som togs upp på en av de stora dagstidningarnas debattsidor för någon vecka sedan. Vad gör riksdagen med sin tid? Är det *copy and paste*-motionerande som riksdagen ska ägna sig åt, eller är det kontrollmakten? Är det interpellationer och frågor i tid och otid som riksdagen ska ägna sig åt, eller är det kontrollmakten?

Per Unckel: Tack ska du ha för detta. Jag blev ett ögonblick orolig när du sade att Grundlagsutredningen bara hade tänkt nästan rätt. Vi är några stycken som har ägnat fyra respektive två år av våra liv åt detta och har lite svårt för det där ”nästan”. Men i demokratins och öppenhetens namn får vi väl tolerera också detta. Tack för båda era inledningar från ett litet annat perspektiv än den vanliga *hands on*-relationen till revisionen.

Sonia Karlsson (s): Jag tackar båda två för intressanta föredragningar. Det gäller det sista du sade om vad riksdagen ska ägna sig åt, frågor och interpellationer eller kontrollmakt. Det är ändå så att frågor och interpellationer hör till kontrollen.

Helena Wockelberg: Ja, absolut.

Stefan Attefall (kd): Tack för inläggen. Jag tänker speciellt på Helenas anförande, som jag tycker att det fanns en hel del intressanta poänger i. Det gäller just den dubbla rollen som vi har i riksdagen. Den ena rollen tenderar att kanske både hos oss själva men också hos medierna och hos omvärlden att betonas mer än den andra sidan.

Jag vill påstå att det också finns mycket av sådan kultur i riksdagen som innebär att värna om riksdagen som institution, men det kan göras bättre. Det är inget snack om saken. Det gäller inte minst i revisions-sammanhang. Problemet ligger lite i att vi har varit dåliga på att göra det politiskt intressant att vara aktiv i frågor som handlar om uppföljning, utvärdering och revision. Det handlar på något sätt om att den politiska statusen – läs karriärvägar, uppmärksamhet och erkännande – mer ligger i det mediala och i det som handlar om att skapa nya saker. Att däremot följa upp har inte fått den statusen i vårt interna liv. Det handlar om riksdagen men också om partiernas hemläxa.

Jag tror personligen att man skulle komma längre om man skapade någon typ av revisionsutskott i riksdagen. Det är en uppfattning jag har haft länge, men jag tror inte att det ännu finns majoritet för detta i vår riksdag. Då skapar man några stycken som i varje fall ser en politisk gärning i att bevaka det här området. Nu försvinner lätt ärendena bland andra i utskottsarbetet även om det säkerligen går att göra det mycket bättre än vad vi gör i dag.

Vad finns det för institutionella exempel man kan göra för att höja statusen på de frågor som handlar om uppföljning, utvärdering och revision? Jag har jobbat ganska mycket med det i riksdagen men känner att det ändå är ganska trögt att få ett genomslag för detta. Det konkurrerar med många andra saker och får inte riktigt den tid och uppmärksamhet som vore önskvärd.

Helena Wockelberg: Frågan gäller ett revisionsutskott. Det skulle skapa en struktur. Man skulle till exempel vara tvungen att ha en organisation och pengar tilldelade. Det skulle uppstå människor som var extremt på alerten när det gällde de frågorna.

De argument som brukar anföras emot är att risken är att man parkerar frågorna i en undanskymd vrå och att det inte går att skapa status i den svenska riksdagen för den sortens funktion. Ibland brukar man dra paralleller till hur EU-frågor behandlas och att man nu tar steget bort från att ha en specialvrå för dem och försöker få sakutskotten att engagera sig i mycket större utsträckning.

I den här parlamentariska kontexten kanske det handlar om att delvis ändra beteende när det gäller statusfrågan. Frågan är, givet erfarenheterna från EU-området och EU-nämnden, om det är värt att prova det. Jag är faktiskt osäker på om din idé är den bästa.

Shirin Ahlbäck Öberg: Jag tycker att det är en bra fråga. Det finns naturligtvis inga generalkurer. Ett problem med riksdagens arbete är att man genom åren har lagt på utskotten allt fler uppgifter och att man har bevarat beredningstväng på det mesta.

Om man ska ha utrymme att kunna ta tag i de här frågorna är det annat som måste stryka på foten, som Helena var inne på. Det handlar om att politikererna som sätter spelreglerna och har makt över konstitutionen förmår att göra de nödvändiga förändringarna i konstitutionen när det gäller riksdagsarbetet.

Per Unckel: Har någon av er en kommentar på den närbesläktade frågan till Stefans fråga, att om man skulle gå på revisionsutskottsmodellen, låt oss anta det, vad händer då i relation till den konstitutionella granskningen i KU?

Shirin Ahlbäck Öberg: Jag kommer in från en annan vinkel här som jag vet har varit uppe i diskussioner i utredningar. Jag har i andra sammanhang kritiserat inrättandet av EU-nämnden som har gjort – i varje fall hittills, men det är kanske på gång att förändras – att fackutskotten varit oengagerade.

Vi har visat detta i en publikation där vi jämfört två undersökningar med parlamentariker i Finland och i Sverige. Om man ska dra en parallell till det skulle det kanske vara olyckligt att inrätta ett revisionsutskott med den typ av fackutskottsprincip vi har här. Det kanske skulle vara att göra det till ett elit-

utskott när det gäller kontroll och revision och medföra att fackutskotten inte var aktiva, trots att det fortfarande skulle vara angeläget att de var det.

Stefan Attefall (kd): Jag har bara en kort kommentar om att fackutskotten skulle vara mindre engagerade i revisionsfrågorna. Det är det som är problemet just nu. Vad vi skulle få med ett revisionsutskott är ett utskott som remitterade alla frågorna till berört fackutskott, tvingade dem att avge ett yttrande och komma tillbaka, och sedan skulle ett organ ha det som uppgift.

Det finns som sagt argument för och emot. Det är självklart, som i alla frågor. Det är också intressant att vi har lagt på utskotten uppgifter. Vi har sagt att utskotten ska och inte bara bör syssla med exempelvis uppföljning och utvärdering. Men som har påpekats här har vi kvar samma arbetsbörda i övrigt.

Bland annat diskuteras ständigt och jämt motionsinstitutet, som tar mycket resurser i utskotten och som jag personligen tycker att vi måste göra någonting åt. Men det är en stor apparat. Det finns ett antal frågor att väga ihop. Problemet är att när man ska väga prioritera måste man också välja bort. Det är kanske inte det enklaste i detta hus att också bli överens om detta.

Helena Wockelberg: Jag tycker att det är en jätteintressant fråga. Det handlar om vad man ska göra åt de här sakerna. Det skulle gå att konstitutionellt begränsa motionsrätten och kravet att behandla olika framställningar. Vi är väldigt generösa i den svenska kontexten i internationell jämförelse. Det är någonting som riksdagen måste fundera över. Är det vad vi måste göra? Är det den enda vägen till självbindning här? Eller skulle det gå att till exempel tona ned motionerandet på frivillig basis?

Per Unckel: Den enligt många av oss i många stycken allvisa Grundlagsutredningen har föreslagit att dagens regel i riksdagsordningen om utskottens skyldighet att ägna sig åt uppföljning och utvärdering flyttas från riksdagsordningen in i regeringsformen.

Det välter i och för sig inga kiosker. Men det är en tydligt markering att det är om möjligt ännu viktigare än vad man tidigare sagt, och det ska uppfattas precis så.

Anne-Marie Pålsson (m): Jag sitter i riksdagen för Moderaterna. Jag sitter också i Riksrevisionens styrelse och har suttit där sedan Riksrevisionen föddes. Jag har därför haft förmånen att följa både hur man hanterar frågorna i Riksrevisionens styrelse och hur utskotten sedan tar hand om dem. Jag lovar att det finns mycket att tala om den saken, men det ska jag inte göra här.

Jag kan sympatisera med Stefan Attefalls syn på revisionsutskott. Att jag åtminstone spontant i dag förordar en sådan lösning beror just på de erfarenheter jag har av behandlingen i utskotten.

Jag tror att man många gånger har svårigheter att behandla förslagen från Riksrevisionens styrelse därför att man inte förmår skilja form från innehåll. Det blir därför partipolitiserat på en gång, och sedan har man väldigt svårt att komma vidare. Men det var egentligen inte därför jag ville ställa en fråga här.

Vi talar om att den här typen av frågor ska få en större politisk tyngd och hottas upp lite grann. Hur ser det ut i andra länder? Har ni gjort någon internationell studie? Finns det några länder man kan titta på som man kan lära någonting från som vi kan använda i vårt arbete i Sverige för att få en större tyngd för de revisionella frågorna och granskningsfrågorna?

Elisabeth Svantesson (m): Jag vill egentligen höra en kommentar till begreppet ansvarsutkrävande, som är ett begrepp som återkommer väldigt mycket sedan år 2003. Det gäller hur ni ser på det begreppet i kontexten. Det är ett begrepp som har kommit in väldigt starkt, om jag inte har alldeles fel, efter år 2003. Det gäller hur ni ser på det.

Ingvar Svensson (kd): Det Helena tog upp är ganska intressant. Jag sitter inte bara i Riksrevisionsutredningen utan också i konstitutionsutskottets granskningsgrupp som nu efter den tredje mandatperioden kommer att leverera ett dokument. Vi brottas just med de här problemen om man kan stiga ur partipolitikens roll i granskningsarbetet. Jag vågar hävda, efter snart 14 år i KU, att man kan det. Men det är inte därför jag vill ställa en fråga.

Jag har en fråga till Shirin om det som diskuteras angående effektivitetsrevisionens inriktning. Det är vad vi diskuterat i olika forum och även i utredningen. Vi har dessutom som uppdrag att titta på skillnaden mellan Riksrevisionens och KU:s roll när det gäller detta. Vi har även diskuterat det i granskningsgruppen. Ser Shirin någon möjlighet att man kan dra någon gräns mellan den revisionella granskningen och den konstitutionella?

Shirin Ahlbäck Öberg: Det här med ansvarsutkrävandet är en väldigt intressant fråga. Ska man förstå den här typen av granskningsinstitutioners roll i en demokrati måste man förstå rollen som kunskapsproducent. Genom att granska får vi som medborgare, politiker och andra ett underlag för att utvärdera hur politisk verksamhet bedrivs. Det som jag kan tycka just nu är att Riksrevisionen väldigt mycket hakar upp sig vid begreppet ansvarsutkrävande. Man kopplar dessutom in effektivitetsrevisionens inriktning. Det tyckte jag att jag hörde i presentationen i början. Att man är ansvarsutkrävande kräver att effektivitetsrevisionen jobbar på ett speciellt sätt.

Jag menar att det inte alls behöver vara så man resonerar. Man kan lika gärna säga att om man koncentrerar sig på att ta fram vederhäftiga kunskapsunderlag är det sedan upp till dem som tar emot både som medborgare och styrande att dra sina slutsatser av det. Man behöver inte själv vara så upptagen av ansvarsutkrävandet.

Jag vill vända mig till Ingvar Svensson. Jag tycker att med den tekniska juridiska inriktningen på effektivitetsrevisionen som vi har i dag blir skillnaden till vad KU gör mindre. Det KU ägnar sig åt är att titta just på statsrådets och Regeringskansliets regelefterlevnad. Vid ett tillfälle sade riksrevisor Eva Lindström: Vi granskar effektivitet. Man har svängt ifrån vad som till exempel inom INTOSAI är mer vedertagen effektivitetsrevision. Jag menar att skillnaderna är mindre nu än vad de var förut.

Helena Wockelberg: Anne-Maries fråga var om det finns några exempel på när man handskas mer eller mindre bra med detta. Den forskning som jag har sett är av jurister som har jämfört på systemnivå. Jag vet inte någon som har mätt nettoeffekterna av olika system. Man brukar säga att parlamentariska system har större problem med att få till det än vad maktdelningssystem har. Det är svårt att handskas med rollerna. I ett maktdelningssystem kan man ha massor med politiska instanser med egna mandat att granska varandra. Där ser det inte så ljust ut.

Karin Lindell: När det gäller om vi har något att lära från andra länder har vi naturligtvis det. Men vi måste också se att det finns stora skillnader i mandatet mellan revisionsmyndigheterna också i Europa. I till exempel England jobbar man på ett helt annat sätt med parlamentet. I många parlament har man revisionsutskott men inte den fackutskottsprincip vi har här i Sverige. Det går inte att ge något entydigt svar på det.

Jag vill kort kommentera det Shirin Ahlbäck Öberg sade. Den standard som du refererade till från INTOSAI är inte en standard utan en riktlinje, en *guideline*. Visst är regelefterlevnad en del. Men vi har lite vidare begrepp och går mot vidare begrepp i vårt strategiarbete.

Per Unckel: Tack för detta och en mycket spännande komplettering till diskussionen före kafferasten.

Vi tar oss så sakteliga över till sista avdelningen, nämligen vem i hela friiden som håller ögat på granskarna. Varsågoda, Barbro Hedvall och Anders Grönlund.

De flesta känner Barbro. De flesta har läst henne och upprörts över vad hon har skrivit. En och annan har varit tacksam för att hon trots allt har gjort det. Barbro Hedvall, *on stage!* Välkommen!

Barbro Hedvall: Tack för reklamen! Det här är nog första gången jag står i en kammare och talar. Det är faktiskt en etappseger. En gång hade jag som mål att få sitta vid en bänk som assistent till en politiker, och det nådde jag för väldigt länge sedan. Nu har jag fått detta, som jag begriper, oerhört ansvarsfulla uppdrag att svara på frågan: Vem granskar granskarna? Efter att ha hört

alla tidigare talare har jag förstått att det väl ska vara jag som föreställer alla dessa granskare, det vill säga medierna i någon mening.

Den första anmärkningen efter dagens övning är att jag förstår väldigt lite av vad det här handlar om. Det är på en alldeles för hög teoretisk nivå för att jag ens ska kunna koppla det ned till vanlig statsförvaltning av typen skattemyndigheten, polismyndigheten eller någonting sådant. Det fascinerar mig. Men jag förstår att det är en övning för statsvetare, revisionsvetare och politiker på hög nivå.

Det kan vara detta att vi har så svårt att förstå det abstrakta språket som gör att institutioner som Riksrevisionen och Riksbanken åtnjuter ett väldigt gott rykte eller har en väldigt förmånlig ställning i medier. Det finns någonting i ordet oberoende som hos oss journalister framkallar lite av känslan inför källskydd. Man kan inte begära något speciellt mer än vad institutionen, tidningen eller radioredaktionen vill visa fram. Hittilldags har Riksbanken levt ganska väl, skulle jag vilja säga. Det är först i dessa yttersta dagar som Riksbankens göranden och låtanden tas upp till kritisk diskussion av sådana som jag och andra. Riksrevisionen har långt dit, vill jag säga som en liten uppmuntran, men det kommer att hända.

Själv har jag från första början varit kritisk till själva idén om en riksrevision sådan den nu blivit. Det har jag varit inte därför att jag tror att det är en institution som inte fylls av kvalificerade personer eller att dess verksamhet inte skulle behövas. Jag menar, precis som flera tidigare har varit inne på, att det är och förblir en politisk uppgift att revidera, granska och fullfölja politiska beslut.

Man kontrollerar huruvida människor följer lagar och regler, om de försnillar pengar, om de bär sig översittaraktigt åt eller om de ägnar sig åt någonting helt annat. Det gäller till exempel diskussionen om försvaret. Vad ägnar sig försvaret åt? Det är få som vet och förstår det. Men ytterst är revision eller granskning en väldigt central politisk uppgift.

Våra riksdagsledamöter har i alla tider varit väldigt mycket mer framåtriktade än bakåtriktade. Kanske har Helena rätt när hon pekar på det parlamentariska systemets själva inneboende karaktär. Bakåtblickande och reviderande blir väldigt lätt ett partipolitiskt utbyte där man repeterar en diskussion om till exempel betyg i skolan en gång till. I grunden är politiska avgöranden och deras uppföljning politiska beslut. Därför blir det naturligtvis diskussion om en sådan sak som granskningen av fiskeripolitiken, som Eva Lindström så förtjänstfullt presenterade i min tidning, med de slutsatser vi redan kunde dra på ledaravdelningen utan att ha någon Riksrevisionsrapport som underlag. Förlåt att jag är lite grann i underhållningsbranschen, men det hör också till yrket. Här finns ett problem som vi aldrig någonsin kommer ifrån hur bra och väl genomarbetade rapporter som Riksrevisionen än visar. Själva cloun, slutsatsen, "summaryn", hör hemma här i huset.

Jag tror att det kommer att dröja väldigt länge innan vi får till en mer naturlig politisk revision. Jag tror till exempel att en förutsättning i ett parlamentariskt system är ett större inslag av personvalda ledamöter. Det ska löna sig

om man vill bli omvald att ägna sig åt att granska de beslut man har varit med om att fatta. Dit är det långt.

Ett annat problem i vårt system som jag tror att ingen har nämnt i eftermiddag är skottet, graven, mellan regering och myndigheter. Begreppet ministerstyre är på sätt och vis ett hinder för en mer naturlig diskussion för hur myndigheter arbetar. Ett statsråd kan alltid komma undan – ursäkta alla som har försökt eller gjort det – genom att förklara att den här frågan kan han inte närmare gå in på, därför att det skulle vara att utöva ministerstyre. En riksdagsledamot kan ställa hur många frågor som helst om hur myndigheten Y eller länsstyrelsen B arbetar och bestämmer vissa ärenden och få samma svar. Här står det någon sorts öppen grav, och den kommer vi heller inte över. Medborgarna vill faktiskt få veta om myndigheten är effektiv, om den arbetar efter lagen, om den drar ut på tiden av ren djävulskap eller om den inte förstår bättre. Sådana frågor kan man inte få svar på i riksdagen direkt.

Det finns flera sådana underliggande problem som inte ens Grundlagsutredningen har fått eller velat ta tag i och som jag heller inte tror kommer att bli föremål för någon förändring under den tid som jag kan överblicka. Därför skulle jag vilja flytta oss lite grann till medborgarens perspektiv. Hur skulle man kunna arbeta med en granskande verksamhet som var begriplig för alla de arga tidningsläsare som då och då ringer till oss och har historier att berätta? Jag menar att vi skulle försöka lämna de alltför teoretiska skapelserna och tala lite mer konkret om till exempel polisen i Sverige. Trots många granskningar får man ständigt samma svar. Den arbetar inte effektivt. Men vad är det för fel? Den frågan tror jag att väldigt många människor ställer sig.

Jag förstår att ni har detta under arbete i Riksrevisionen. Om det ska bli ett svar på den frågan måste svaret sökas här i huset hos parlamentarikerna. Anledningen till att jag från början var skeptisk till idén att skapa en så kallad oberoende riksrevision efter konstruktionen Riksbanken var just detta. Jag menar att en bättre väg hade varit att bygga ut Riksdagens revisorer, det vill säga att bygga ut den politiska delen av revisionen och ge den större resurser och en större plats här i huset. Men så som så ofta har man som ledarskribent en fix idé som ingen annan vill haka på.

Per Unckel: Tack, Barbro för detta. Sista introduktionen går till Anders Grönlund, företagsekonom, Stockholms universitet som ägnar mycket möda åt att fundera över just den ekonomiska effektiviteten i statliga organisationer.

Anders Grönlund: Barbro Hedvall frågade om effektivitet. Vad är en effektiv polis? Effektivitet i statliga verksamheter är ett problem som vi företagskonomer studerar. Vi har hållit på med det i sju åtta år i ett forskningsprogram. Men vi kan i dag inte ange exakta och mätbara kriterier för effektivitet i en myndighet eller vad en effektiv polis är. Det är en svår uppgift för effektivitetsrevisorer att på några månader granska en myndighet för att sedan bedöma och uttala sig om myndigheten har varit effektiv.

När det gäller vem som ska granska granskarna är oberoendet en viktig fråga. Riksrevisionen har ett oberoende men även massmedierna, säger du Barbro Hedvall. Men även vi forskare har ett oberoende. Vi har en frihet att själva välja forskningsproblem. Men, som Eva Lindström säger, kräver oberoendet ett stort ansvar. Vi forskare gör professionella och motiverade metodval. Det är delvis där vår legitimitet grundas, och, som Shirin Ahlbäck säger, vi välkomnar peer-review och kritik. Det är genom kritiken som vi säkrar kvaliteten. Det är en väldigt viktig del av vårt oberoende.

När det gäller vem som ska granska granskarna har naturligtvis massmedia en viktig roll men samtidigt ska man kunna skydda sina uppgiftslämnare som Barbro Hedvall nämnde. Forskare har ett oberoende på ett annat sätt, nämligen genom att redovisa allt öppet. Transparensen är grundläggande för oss.

Vi gjorde en studie av Riksrevisionen för ett år sedan. Vi kallade den för *Riksrevisionen – effektivitetens, rättssäkerhetens och demokratins väktare*. Vårt budskap blev bland annat att det är svårt att samtidigt granska ekonomisk effektivitet och demokrati, insyn och rättssäkerhet. Vi menar i denna rapport att Riksrevisionen har en ambition att göra mer än att enbart granska den ekonomiska effektiviteten.

Vi utvecklade i studien ett analyschema. På Riksrevisionen använde man tre begrepp för effektivitetsrevision, de tre E:na, Economy, Efficiency och Effectiveness. Man delade upp begreppet effektivitetsrevision i dessa tre underbegrepp. Vi utvecklade från dem sammanlagt 24 stycken. Vi tror att vi genom att dela upp världen också kan dela den med andra genom ökad tydlighet. Detta för att kunna förstå hur komplex och omfattande en effektivitetsrevision är. Vi var tre forskare som deltog och läste alla 120 rapporter från 2003 till 2007. Sedan gjorde vi en bedömning och kom fram till en klassificering. Vi gjorde också en kvalitativ studie på 12 utvalda rapporter. Så här ser de 120 rapporterna ut. Revisionstyp 1–3, traditionell revision där RiR talar om Economy, Efficiency och Effectiveness, utgör 16 stycken av de 120. Därutöver gör RiR 104 andra slags revisioner som också kallas för effektivitetsrevisioner. Vi har i vårt analyschema kunnat visa att det är en väldigt mängd olika typer av revisioner. Vi har hört upprepade gånger under det här seminariet att man numera arbetar med en annan målsättning och efter en annan modell på Riksrevisionen än den som praktiserades på det gamla RRV och som används i England, i Danmark och på många andra ställen. Så det finns något som jag tror att den nya Riksrevisionen har velat utveckla, och vi har kunnat se det i studien.

Om vi analyserar hur riksrevisorerna prioriterar framkommer ett likadant mönster. Där är det 16 traditionella och 104 utvidgade revisioner. Vi ser här hur det fördelar sig. Det verkar finnas en ambition hos ledningen, men som vi uppfattar det, även i hela Riksrevisionen, att göra något mer än traditionella granskningar. Vi studerade också i hur många fall av de 120 granskningarna som man gjorde beräkningar. I 81 fall, 68 procent, saknas det egna beräkningar. Normalt när vi talar om revision tänker vi oss att man använder siffror

och kalkylerar, gör procentsatser och motsvarande. Men detta saknas i 81 av 120 fall.

Vi gjorde också en annan klassificering när det gäller utgiftsområden, som ett mått på väsentlighet och risk. Vi fick en fråga här förut om detta. Av Riksrevisionens samtliga 120 rapporter var drygt 12 procent inom utgiftsområde 2 som utgör endast 1,5 procent av stadsbudgeten. Ni kan se i tabellen de olika utgiftsområdena och Riksrevisionens granskningar per utgiftsområde i relation till statsbudgetens fördelning. Eva Lindström har tidigare i dag pratat om detta. Hon säger att det är inte alltid som statsbudgetens storlek ligger till grund för vad Riksrevisionen menar är väsentligt. Men man kan ändå tycka att det vore rimligt att en större vikt lades vid de stora utgiftsområdena som till stor del bör spegla väsentlighet och risk.

Slutsatsen blev att Riksrevisionen beaktar både ekonomi- och demokrati-värden i sina granskningar. Lennart Lundquist, professor i statskunskap i Lund, talar om vårt offentliga etos. Vi har sedan mitten av 90-talet blivit alltmer medvetna om kostnadseffektivitet. Men vi får inte glömma den andra delen, att det ska vara en balans med demokrativärden också. Vi tror att Riksrevisionen har ambitionen att försöka granska båda dessa värden. Om det har varit medvetet eller ej vet jag inte. Men vi uppfattar att en ny svensk effektivitetsrevision håller på att utvecklas.

Per Unckel: Tack, Anders för en spännande redovisning av vad det är som faktiskt har förevarit. Nu har vi ungefär tio minuter kvar att ställa frågor till Barbro och Anders men också att ställa frågor till vem som helst om vad som helst, för att säkerställa att alla frågor och alla synpunkter som kan behöva ventileras här i eftermiddag verkligen får en chans att komma fram.

Sonia Karlsson (s): Jag skulle vilja fråga Anders Grönlund om det senaste. Hur ser Anders Grönlund att Riksrevisionen har klarat avvägningen mellan risk och väsentlighet?

Anders Grönlund: Jag har talat med Riksrevisionen om den väsentlighetsbedömning de har gjort och den som vi upptäckte. Jag tycker att de borde ha beaktat riksdagens statsbudget och dess fördelning mer i sina avgöranden än vad som har skett. Väsentlighet och risk är två begrepp, men risk har jag inte sett. Vi har inte hittat något sätt att kunna fånga vad som är särskilt riskbenägna och riskfyllda områden.

Anders G. Högmark (m): Först måste jag säga att jag tyckte att det andra steget i Barbro Hedvalls politiska karriär, eller hur hon vill uttrycka detta, var bra. Det är inte alla som har stått i den talarstolen under efterkrigstiden 1945–1970 som har rönt en sådan uppmärksamhet. Vi bara väntar på det tredje steget och i vilket medium som detta kommer att exponeras. I det ligger också

ett tack för många kloka synpunkter när man går upp på morgonen ibland på fredagarna och tittar på tv.

Jag kommer tillbaka till granskarna. Vem granskar granskarna? Riksrevisionen granskar företeelser i samhället på uppdrag av Sveriges riksdagsledamöter, och ledamöterna sitter på uppdrag av väljarna, medborgarna. Då är frågan: På vilket sätt kan man tänka sig att få lite mer fart på det hela? Jag är tillbaka till vad jag sagt tidigare. Med det förslag som nu läggs fram i delbetänkandet skapas det någon form av processordning som har alla förutsättningar att lyckas, givet att riksdagen, utskotten, ledamöterna och partigrupperna sätter av tid och väljer bort andra saker, typ rituella massbegravningar av motioner.

Då är min fråga: Hur, Barbro Hedvall, skulle man kunna tänka sig att medierna kan bidra till att öka de förtroendevaldas, riksdagsledamöternas, intresse för att just prioritera detta, i utskott A, B, C och D? Rapporten kommer till riksdagen, medierna känner till den. Vad kommer nu oppositionen, givetvis, i utskottet att göra, deras företrädare, och hur kommer regeringen att svara på den kritiska rapporten? Det här är ju bestsellers, inte alla rapporter, men det finns ett stort antal som är intressanta. De politiker som inte avdelar tillräckligt med tid riskerar det bittra ödet att inte bli omvalda. Man kan säga att det låter lite vulgärt och lite förenklat, men på något sätt finns alla förutsättningar när man riggar både manuskript, scen och publik. Men publiken har medierna.

Barbro Hedvall: Det är oerhört trevligt att skriva i tidningar, eftersom man aldrig avkrävs någon mer detaljerad lösning. Men du pekar på något som ändå håller på att hända, nämligen att inte bara vi i medierna utan också riksdagsledamöterna själva börjar tveka inför att skriva motioner som bara försvinner i själva riksdagstrycket. Det är ganska länge sedan man fick någon större uppmärksamhet, åtminstone i riksmidier, för motioner eller enklare frågor. Jag tror att en lite hårdare attack med en Riksrevisionsrapport som grund skulle ha ett nyhetsvärde helt enkelt.

Det finns naturligtvis ett visst sug – åtminstone känner jag det hos mig och mina kolleger – efter att hitta någonting som gör att vi får fram riksdagen mer i centrum. Regeringen har ju expanderat kolossalt och står helt och hållet i mediecentrum. Vi har väldigt svårt egentligen att se riksdagen som en central nyhetsplats. Lite grann beror det på att huset har blivit som en fästning. Men vi kan ju titta på er varje dag på webb-tv:n, så det är ingen riktig ursäkt. Det är naturligtvis formerna, och det förstår jag att riksdagsledamöterna själva börjar känna. Det är bara ni som kan förändra det. Men en hård attack med en bra revisionsrapport lovar jag att titta på.

Per Unckel: Får jag fråga dig apropå rapporterna som har fingrarna långt ned i jorden, för att tala som danskarna gör, när det gäller om man som vanlig

medborgare skulle vilja ha ett hyggligt svar på varför polisen inte kommer när man ringer? Det är väl en och annan av oss som har ställt frågan.

Barbro Hedvall: Det är en typisk moderatfråga.

Per Unckel: Det är fullt möjligt. Det är likafullt där Moderaterna har ett betydande folkligt stöd. Om man har den här typen av down-to-earth-frågor säger du att egentligen borde man ha Riksdagens revisorer som kan ta hand om sådant. Okej, Riksdagens revisorer finns inte mera. Kan man tänka sig att utveckla Riksrevisionen i en riktning, enligt din mening, där de är mer burdusa i sina rekommendationer, i sina påpekanden och därmed möjligen också blir mer kontroversiella och möjligen därmed också tär lite grann på något slags allmängiltigt förtroendekapital som i så fall riskerar att gå förlorat? Är det en möjlig utvecklingslinje, tycker du?

Barbro Hedvall: Då snuddar vi vid begreppet oberoende. Riksrevisionen i sin nuvarande gestalt är en oberoende riksrevision. Det måste institutionen i sig bevara. Det har jag förstått att riksrevisorerna själva inser och är angelägna om. Då tänker jag mig, lite förenklat uttryckt, en högkvalitetsrapport från Riksrevisionen som handlar om polisens arbetssätt och disposition av sina arbetstimmar. Om jag som riksdagsledamot skulle få en sådan i min hand skulle jag genast dyka ned i min valkrets, se hur det ser ut där, hur jag kan konkretisera X-köpings polis och ta fram timmarna där och på det sättet fråga mig hur det här kan komma sig.

I början av vår session fick jag höra hur dyrbara redan Riksrevisionens rapporter är. Det har jag ingen synpunkt på, men när man har ett anslag, en summa pengar till en myndighet och vet vad de gör eller inte gör och när de gör det och när de inte gör det har man faktiskt en lite hårdare utgångspunkt. Man får heller inte ge vika för fackliga synpunkter. Det tycker jag att ni viker er jättelätt för. Det finns ingen lag ovanifrån som säger att man ska ha ett arbete mellan 9 och 5 i Sverige.

Per Unckel: Så är det. Det är några av oss som inte känner igen vad 9 till 5 är för något.

Lennart Hedquist (m): Jag tycker att vi kommer in på en intressant sak nu som gäller Riksrevisionens rapporters omfattning och därmed fördjupning. Jag upplever att Riksrevisionens rapporter är väldigt gedigna. Det vore skräp annars när de kostar 3–4 miljoner styck. Men då kan man undra huruvida det finns något mellanting mellan det som en riksdagsledamot kan ta reda på via riksdagens utredningstjänst eller någon form av utredningsresurser som vetter åt revision och det som Riksrevisionen gör.

Skulle Riksrevisionen möjligen också vid sidan av dessa djupgående gedigna rapporter kunna utforma några mer kortfattade rapporter som tar fasta på iakttagelser som kommer till exempel från myndigheter eller privatpersoner om att det borde Riksrevisionen titta på? Nu är det så att när Riksrevisionen ska göra en rapport går man in med hull och hår och gör en av 3–4-miljonersrapporterna.

Anders Grönlund: I vår rapport föreslår vi faktiskt det du säger, att man gör mer strukturerade standardrapporter och professionella djupa bedömningar, att man gör två typer av rapporter. Det tycker vi vore väldigt bra.

Barbro Hedvall: Jag håller med. Vad kan jag göra annat.

Karin Lindell: Vi håller faktiskt på och gör en del mindre rapporter just på det sätt som efterlyses. När det gäller polisen kommer det att komma fram varför poliser inte kommer när man ringer, när jag är färdig med rättsväsendet.

Per Unckel: Det är alltid roligast mot slutet på sådana här diskussioner. Det är väl bra det. Det här var i själva verket det andra av två seminarier med lite olika huvudmän som arrangeras runt revisionsutredningen. Jag tycker att båda de seminarierna har känts som en del av en viktig process, möjligen inte bara, om man får göra sig till uttolkare för en känsla i lokalen, för själva utredningen som sådan. För att vända tillbaka till det Eva sade alldeles inledningsvis är det här fortfarande en revisionsprocess i rörelse. Det är, oberoende av alla utredningar som kan värdera, vända och vrida på det, ett slags arbete för att finna en roll i det svenska statssystemet. Så jag tror att de här diskussionerna redan med den ambitionen har bidragit till något mycket viktigt.

Får jag från min sida innan jag lämnar över ordet till Elisabeth säga tack för fantastiska, spännande och skojiga inlägg från alla er som har förberett er och presenterat något från alla tänkbara olika infallsvinklar och till alla er som har ställt frågor. Jag hoppas att alla ni som jag frenetiskt har försökt varva i gång i frågeavdelningen har fått med er något hem till det praktiska revisionsarbetet. Mycket av de processer som jag antydde är något som inte nödvändigtvis skrivs ned på ett papper, utan det är något som vi lär oss ifrån och därmed berikar våra hjärtan och njurar med i det dagliga arbetet. Så tack för mig, och tack för en fantastiskt spännande eftermiddag!

(Applåder)

Elisabeth Svantesson (m): På 30 sekunder vill jag rikta ett jättestort tack till alla er som kom och visade ert intresse, särskilt till alla er som deltog i debatten. För oss i utredningen har det här varit jättevärdefullt. Vi uppskattar alla de inslag vi har fått. Det är en process som har pågått hos oss att diskutera

effektivitetsrevision och som nu fortsätter en och en halv månad framåt ungefär innan vi ska landa. Tack så jättemycket! Och tack Per för ett lysande moderatorskap!

(Applåder)

BILAGA 3

Riksrevisionens internationella verksamhet

av Per Molander

Sammanfattning

Inför den ombildning av det nationella revisionsorganet som skedde år 2003 diskuterades olika former för det internationella utvecklingssamarbete som dåvarande Riksrevisionen var engagerad i. Den konstruktion som slutligen valdes innebar att Riksrevisionen fick ett särskilt anslag under biståndsbudgeten. Den allmänna inriktningen och omfattningen av verksamheten behölls i stora drag.

Kriterier

Inom ramen för den nu pågående utvärderingen av revisionsreformen har den valda konstruktionen utvärderats med avseende på ett antal kriterier: självständighet, effektivitet, samordning och transparens. Med *självständighet* avses att den finansieringsform som väljs inte skall hota tilltron till revisionsorganets integritet, i första hand gentemot biståndsmyndigheten Sida. *Effektiviteten* kan utvärderas på olika nivåer. Den mest omedelbara innebörden är att den valda organisationsformen inte skall medföra högre administrationskostnader än nödvändigt. På en högre nivå innebär effektivitetskravet att verksamheten skall vara väl *samordnad* med utvecklingssamarbetet i stort, både i relation till den internationella policybildningen inom området och med den svenska politiken i övrigt. *Transparenskravet* slutligen innebär att det skall vara lätt för uppdragsgivaren riksdagen och en bredare allmänhet att studera resultaten av verksamheten och avgöra om de övriga kraven är uppfyllda.

Alternativ för organisation och finansiering

En utgångspunkt för arbetet har varit att Riksrevisionen skall vara engagerat i det internationella utvecklingssamarbetet; en avveckling har alltså inte ingått bland alternativen. De organisations- och finansieringsformer som är aktuella är desamma som övervägdes inför reformen: den nuvarande konstruktionen med ett särskilt anslag inom biståndsbudgeten, en anslagspost under Riksrevisionens förvaltningsbudget, en post i den allmänna biståndsbudgeten eller en avgiftsfinansiering liknande den som tillämpas för andra expertmyndigheter som är engagerade i det internationella utvecklingssamarbetet.

Särskilt anslag

Konstruktionen med ett särskilt anslag uppfyller högt ställda krav på självständighet, och det var också detta som föll avgörandet i samband med reformen 2003.

Som ett underlag för bedömningen av den administrativa effektiviteten har Riksrevisionen jämförts med ett antal andra svenska myndigheter som medverkar i det internationella utvecklingssamarbetet och då arbetar på uppdrag av Sida och med finansiering från den allmänna biståndsanslaget. Jämförelsen indikerar att de administrativa kostnaderna inom Riksrevisionens verksamhet ligger högre än i de övriga myndigheterna, vilket ligger i linje med resultaten från Ekonomistyrningsverkets tidigare publicerade studie av overheadkostnaderna i huvudverksamheten. Om detta förefaller råda enighet, men Riksrevisionen pekar i kommentarer på ett antal faktorer som man anser förklarar ett högre kostnadsläge: att man är ett självständigt revisionsorgan som självt initierar sina studier, att man har en av riksdagen beslutad tyngre ledningsstruktur än andra myndigheter, att man har verksamhet på flera orter och att verksamheten ställer särskilt höga krav på kompetensutveckling och kvalitets-säkring. Oavsett vilken betydelse som bör tillmätas dessa faktorer är det en öppen fråga vilken utsträckning de skall tillåtas påverka kostnadsbilden för det internationella utvecklingssamarbetet. Huvuddelen av de merkostnader som nämnts kommer i första hand verksamheten i Sverige till godo, och det är inte självklart att de skall tillåtas belasta biståndsanslaget.

Utvärdering har skett i ungefär normal omfattning, möjligen något i underkant.

Samordningen har blivit lidande av den valda konstruktionen. Projekten initieras främst av organisationen själv, exempelvis på basis av kontakter inom den ansvariga riksrevisorns internationella nätverk. Informationsmöten har hållits med UD på statssekreterarnivå, men kontakter med Sida har inte upprätthållits i den utsträckning som har förutsetts. Mer allmänt är det svårt för en enskild myndighet som inte har sin huvudverksamhet inom det internationella utvecklingssamarbetet att hålla sig fullt à jour med den internationella policydiskussionen och metodutvecklingen.

Transparenskravet är inte uppfyllt med nuvarande lösning. I strid med allmänt omfattade krav på en tydlig separation mellan sakanslag och förvaltningsanslag blandas dessa i det aktuella anslaget, och nivån på de administrativa kostnaderna framgår inte heller av årsredovisningen. En förutsättning för att nuvarande konstruktion skall kunna bibehållas är att de administrativa kostnaderna begränsas under en särskild post i det aktuella anslaget, och att ett beslut med denna innebörd föregås av en grundlig diskussion av vilka overheadkostnader som skall tillåtas belasta verksamheten.

Särskild post i Riksrevisionens förvaltningsanslag

Alternativet med en särskild post under Riksrevisionens förvaltningsanslag innebär inte några förbättringar. Utfallet vad gäller självständighet, administrativ effektivitet och samordning torde bli detsamma, medan transparensen snarast försämras.

Anslagspost i biståndsbudgeten

Om medlen för Riksrevisionens insatser i det internationella utvecklingssamarbetet förs upp som en särskild anslagspost under den allmänna budgeten för internationellt utvecklingssamarbete, bör denna lägst sättas för att garantera samma nivå på Riksrevisionens finansiella oberoende gentemot Sida som råder i dag. Omfattningen hos verksamheten skulle bli minst den som riksdagen bestämmer, men den skulle också kunna bli högre, om efterfrågan på Riksrevisionens tjänster inom ramen för det allmänna biståndet skulle öka.

Oberoendet i verksamheten kan därutöver säkerställas på det sätt som sker i andra sammanhang, med brandväggar mellan de avdelningar som är engagerade i respektive verksamhet och med karantänsbestämmelser för enskilda medarbetare som går över från en avdelning till en annan i organisationen. Med sådana åtgärder torde en fullt tillfredsställande nivå på oberoendet kunna säkerställas.

Samordningen skulle förbättras med denna ordning, i och med att denna del av budgeten automatiskt skulle integreras i biståndets allmänna verksamhetsplanering, implementeras enligt gängse regler och utvärderas i enlighet med de allmänna rutiner som tillämpas inom utvecklingssamarbetet.

Transparensen skulle också förbättras, i och med att den del av budgeten som kan användas för administrativa utgifter skulle bli föremål för dialog mellan Riksrevisionen och Sida, på samma sätt som sker för andra statliga myndigheter som medverkar i det internationella utvecklingssamarbetet.

Avgifter

En övergång till avgiftsfinansiering av samma slag som tillämpas för andra myndigheter som medverkar i utvecklingssamarbetet kan uppfattas som en försvagning av oberoendet. Denna ordning tillämpas dock för såväl Riksdagens ombudsmän som Riksbanken, som båda är myndigheter under riksdagen med samma höga krav på självständighet gentemot regeringen och dess myndigheter som Riksrevisionen. Å andra sidan tar dessa myndigheter emot medel som administreras av Sida bara i liten omfattning, och de har inte heller det specifika funktionella krav på oberoende gentemot Sida som revisionsmyndigheten har.

Andra åtgärder för att stärka oberoendet är desamma som under föregående alternativ: brandvägg och karantänsbestämmelser.

En fråga av viss betydelse är hur efterfrågan på myndigheternas tjänster kommer att utvecklas framgent. Riksrevisionen torde kunna förvänta sig en stabil efterfrågan på sina tjänster, mot bakgrund av att utvecklingssamarbetet

både internationellt och i den svenska politiken på senare år alltmer kommit att fokuseras på institutionsbyggande och förstärkning av demokratins kontrollmekanismer – just det område där Riksrevisionen är verksam. Även med beaktande av den frikoppling mellan finansiering och utförande som har ägt rum under senare tid torde myndigheten inte ha några svårigheter att hävda sig på den internationella arenan i konkurrens med andra revisionsorgan.

Samordningen skulle liksom i det föregående alternativet förbättras i förhållande till dagens ordning. Detsamma gäller transparensen i redovisningen.

Slutsats

Slutsatsen av ovanstående är att såväl dagens ordning som konstruktionen med en särskild post i biståndsanslaget eller avgiftsfinansiering kan fås att tillfredsställa högt ställda krav på oberoende, effektivitet, samordning och transparens. En förutsättning för ett bibehållet särskilt anslag är dock att administrativa utgifter hålls åtskilda från det egentliga biståndet under en särskild post.

Samordning med andra riksdagsmyndigheter

En fråga som har rests är om några vinster står att göra på en organisatorisk samordning mellan Riksrevisionens förvaltningsbistånd och den likartade verksamhet som utförs av riksdagen själv och myndigheter som Riksbanken och Riksdagens ombudsmän. Även de partianknutna organisationernas verksamhet har nämnts i sammanhanget. Svaret torde vara jakande. Det finns utvecklingsmöjligheter, exempelvis genom att engagera riksdagsledamöter i de projekt som Riksrevisionen genomför i syfte att bidra till att stärka parlamentets kontrollmakt.

En sådan samordning torde dock kunna åstadkommas inom ramen för nuvarande organisation. Att bygga upp ett särskilt organ för att hantera den relativt begränsade verksamhet det handlar om ter sig inte rationellt. En bättre ordning är att man utnyttjar den allmänna administrativa infrastruktur som finns i landet för att hantera utvecklingssamarbetet och att riksdagen meddelar de finansiella och verksamhetsanknutna restriktioner man önskar i budgetbesluten för att garantera oberoende gentemot en myndighet under regeringen.

Bakgrund och uppdrag

Allmän bakgrund

I förberedelserna för den nya organisation av riksrevisionen som beslutades 2002 ingick att analysera förutsättningarna för den internationella verksamheten. Den naturliga utgångspunkten var hur motsvarande aktiviteter hade bedrivits vid Riksrevisionsverket (RRV). Den internationella verksamhet som RRV varit engagerat i bestod av *internationell samverkan och kontakter*,

internationella revisionsuppdrag och internationellt utvecklingssamarbete. Den första av dessa är av ett slag som de flesta myndigheter bedriver, låt vara att de nationella revisionsorganen kanske har ett mer intensivt samarbete än genomsnittsmyndigheten. En institutionaliserad samverkan bedrivs inom internationella organ som INTOSAI⁴⁸ med regionala underorgan (EUROSAI etc.) med syfte att utbyta erfarenheter, utveckla och standardisera metoder och normer och bistå revisionsorgan under uppbyggnad. De internationella revisionsuppdragen innebär revision av internationella organisationer där Sverige är medlem eller bidrar till finansieringen. Utvecklingssamarbetet var den mest omfattande verksamheten. Den dominerades av Sidafinansierade insatser i traditionella svenska samarbetsländer men omfattade bland annat också ett twinning-samarbete med det blivande EU-landet Polen.

Tre aspekter av denna stöd i förgrunden för diskussionerna kring den framtida organisationen: finansieringsformen, oberoendet och omfånget.⁴⁹ I det betänkande som en utredningsman överlämnade inför omorganisationen, *Riksrevisionen – organisation och resurser*,⁵⁰ föreslogs att den avgiftsfinansierade internationella verksamheten helt skulle upphöra, eftersom bidrag till revisionsmyndighetens budget från en myndighet (Sida) som det ingick i uppdraget att granska ansågs vara oförenligt med revisionens oberoende. Mot denna slutsats avgavs särskilda yttranden av flera experter i utredningen. Man menade att den internationella verksamheten är ett väsentligt inslag i riksrevisionsorganets verksamhet och påpekade att revisionens oberoende kan säkras genom så kallade brandväggar mellan den internationella verksamheten och den ordinarie granskningen, och att så hade skett och skedde både inom RRV och inom nationella revisionsorgan i andra länder.

Den organisations- och finansieringsform som slutligen valdes innebar att Riksrevisionen för det internationella utvecklingssamarbetet tilldelades ett särskilt anslag på statsbudgeten och att myndigheten själv skulle administrera detta bistånd oberoende av Sida.

Den nivå på verksamheten som valdes motsvarade ungefär nivån hos dåvarande RRV:s verksamhet. År 2001 var budgeten för den internationella verksamheten 47 miljoner kronor, vilket motsvarade omkring 20 procent av RRV:s totala budget. Av detta spenderades drygt 35 miljoner kronor på internationellt utvecklingssamarbete. I 2009 års budget uppgår budgeten för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete till 40 miljoner kronor. Övriga delar av den internationella verksamheten finansieras över Riksrevisionens förvaltningsanslag eller, då så är möjligt, genom avgifter.

För det internationella utvecklingssamarbetet finns etablerade normer, dels i form av internationellt vedertagna principer fastslagna i Parisdeklarationen, FN:s så kallade millenniemål och inom OECD:s samarbetsorgan *Development Assistance Committee* (DAC), dels den nu gällande svenska politiken för internationellt utvecklingssamarbete, antagen av riksdagen i december

⁴⁸ International Organization of Supreme Audit Institutions.

⁴⁹ För en mer detaljerad genomgång av diskussionerna, se Kronvall (2003).

⁵⁰ SOU 2002:17.

2003 på basis av propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*⁵¹. Den svenska politiken har i vissa avseenden förändrats under de senaste åren. Målet för det svenska biståndet – att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor – ligger fast. Att bekämpa fattigdomen är fortsatt i fokus för biståndet. Tre områden har lyfts fram som särskilt viktiga för en rättvis och hållbar utveckling: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö. Antalet mottagarländer har minskats.

Uppdraget

Uppdraget för föreliggande utredning har i första hand varit att pröva om den valda organisationsformen har tillgodosett kraven på självständighet och administrativ effektivitet. Eftersom det är svårt att a priori avgöra vad som är rimliga administrativa kostnader för en verksamhet av det aktuella slaget, har jämförelser gjorts med andra liknande verksamheter inom svenska myndigheter. Några jämförelser med utländska revisionsorgans motsvarande verksamhet har inte varit möjlig inom den givna resursramen.

I uppdraget har vidare ingått att bedöma om omfattning och inriktning hos den internationella verksamheten motsvarar intentionerna, liksom om utvärdering kan anses ske i tillräcklig omfattning.

Slutligen har det ingått i uppdraget att diskutera vilka fördelar som skulle kunna vinnas genom en samordning av Riksrevisionens verksamhet med övrig internationell verksamhet av liknande slag som riksdagen och dess myndigheter bedriver.

Uppdraget har tolkats så att det väsentligen gäller den del av verksamheten som kategoriseras som internationellt utvecklingssamarbete. Den internationella samverkan som sker med andra revisionsorgan inom Intosai och i liknande sammanhang har karaktären av sedvanligt professionellt utbyte mellan systerorganisationer och är rimligen en uppgift för Riksrevisionens ledning att besluta om. Inte heller bör avgiftsfinansierade insatser i internationella organisationer utgöra något policyproblem, så länge gängse principer om kostnadstäckning upprätthålls.⁵²

Beskrivning av verksamheten

Riksrevisionens internationella verksamhet har beskrivits relativt detaljerat i en promemoria från Riksrevisionsutredningens sekretariat,⁵³ varför endast en kortare sammanfattning ges här.

⁵¹ Prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 112.

⁵² Från denna princip finns några smärre undantag; se avsnitt 2 nedan.

⁵³ "Riksrevisionens internationella verksamhet", PM 2008-03-12, Riksrevisionsutredningens sekretariat.

Internationell samverkan

Den internationella samverkan domineras som sagt av arbetet inom organen Intosai och dess europeiska regionala underorganisation, Eurosai. Arbetet är organiserat i fyra så kallade målområden: professionella standarder, kapacitetsutveckling, kunskapsspridning och Intosais egna styrning.⁵⁴

Härtill kommer samarbete på nordisk basis (bl.a. innefattande en granskning av kraftsektorn) och mellan Östersjöländerna (gällande bl.a. kontroll av fisket i Östersjön).

Inom EU ansvarar medlemsländerna för att unionens medel används i överensstämmelse med kravet på sund ekonomisk förvaltning. Räkenskaperna granskas av Europeiska revisionsrätten (European Court of Auditors, ECA). ECA och medlemsländernas revisionsmyndigheter samarbetar inom den så kallade Kontaktkommittén kring granskningsarbetet. Det bör dock noteras att det i Sverige är Ekonomistyrningsverket som har det operativa ansvaret för den revisionella granskningen av EU-medlens användning.⁵⁵

Kostnaderna för Riksrevisionens internationella samverkan var år 2007 14,2 miljoner kronor.

Revision av internationella organisationer

Riksrevisionen kan engageras i granskning av internationella organisationer på olika sätt. Vissa organisationer, framför allt nordiska, har sin organisatoriska hemvist i Sverige, och revisionen kan då bli ett åtagande för Riksrevisionen, vilket finansieras via förvaltningsanslaget. I en del organisationer roterar ansvaret för granskningen mellan medlemsländerna, och Sverige har då att via Riksrevisionen utföra sin del av åtagandet. Även sådana uppgifter finansieras över förvaltningsanslaget.

Slutligen kan Riksrevisionen delta i anbudsgivningen när revision av ett internationellt organ upphandlas i konkurrens. Arbetet blir då avgiftsfinansierat. Inom Riksrevisionen finns ett intresse för sådana uppdrag, eftersom de ger internationell erfarenhet och anses allmänt kompetenshöjande. Man är dock bunden av kostnadstäckningskravet vid anbudsgivning, och tilldelningen av uppdrag inom internationella organisationer förefaller inte alltid styras enbart av objektiva kriterier som kvalitet och pris.

Kostnaderna för Riksrevisionens internationella uppdrag var år 2007 1,8 miljoner kronor, medan intäkterna var 2,2 miljoner kronor.

Internationellt utvecklingssamarbete

Den författningsmässiga grunden för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete är följande paragraf i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen:

⁵⁴ För mer detaljerad information, se www.intosai.org.

⁵⁵ Förordning (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket, 5§.

22 § Riksrevisionen skall bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat.

Riksrevisionen får även i övrigt inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området.

Riksrevisionen får ta betalt för sådana uppdrag och tjänster som avses i andra stycket. Riksrevisionen bestämmer avgifternas storlek. Lag (2006:1003).

De villkor som stipuleras i riksdagens budgetbeslut är dels att utgifterna under anslaget skall stå i överensstämmelse med OECD/DAC:s definition av bistånd och med mål och inriktning för Sveriges politik för global utveckling och internationella utvecklingssamarbete, dels att Riksrevisionen får full kostnadstäckning för utförda internationella uppdrag. I ökande utsträckning har arbetet inriktats på den externa revisionens roll i systemet för offentlig finansiell styrning i samarbetsländerna, med särskild tonvikt på parlamentens kontrollmakt.

Projekt bedrevs under 2007 i sju huvudsamarbetsländer och i den afrikanska regionala organisationen AFROSAI-E, som organiserar samarbetet i ett tjugotal engelskspråkiga länder och två portugisiskspråkiga. Kostnaderna fördelade sig enligt följande:

TABELL 1. KOSTNADER FÖR RIKSREVISIONENS INTERNATIONELLA UTVECKLINGSSAMARBETE 2007 (TKR)

Samarbetspartner	Kostnader 2007 (tkr)
Bosnien-Hercegovina	9 857
Moldavien	5 879
Tanzania	9 093
Botswana	2 391
Rwanda	1 367
Moçambique	1 285
AFROSAI-E	5 251
Indonesien	1 426
Övrigt	1 167
<i>Totalt</i>	<i>37 716</i>

Källa: Riksrevisionens årsredovisning 2007.

Utvärdering och resultat

I uppdraget har inte ingått att genomföra några materiella utvärderingar av de resultat som har uppnåtts inom ramen för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete. Vissa aspekter av de genomförda projekten är ändå av värde att behandla i detta sammanhang, eftersom de har relevans för bedömningen av om den valda organisationsformen uppfyller uppställda krav på administrativ effektivitet. Några utvärderingar i fält har inte rymts inom uppdraget, utan slutsatserna nedan bygger helt och hållet på tidigare gjorda utvärderingar.

Utvärderingsintensitet

Riksrevisionen har ställt sju utvärderingsrapporter till utredarens förfogande. De gäller projekt i Bosnien-Hercegovina, Rwanda, Moçambique (två stycken), Tanzania (två stycken) samt organisationsstödet till AFROSAI-E. Utöver dessa finns utvärderingar inplanerade rörande projekten i Moldavien och Bosnien-Hercegovina under år 2009. Projekten i Botswana och Malawi har inte utvärderats.

De projekt som listas ovan kan i stort sett sägas ha utvärderats med normal intensitet. Det hade dock varit naturligt att utvärdera insatsen i Malawi i samband med att ansvaret för projektet överlämnades till den norska riksrevisionen vid årsskiftet 2007/08.

Genomförda utvärderingar

Bosnien-Hercegovina

Fas 2 av projektet utvärderades år 2006.⁵⁶ Bland observationerna i utvärderingsrapporten kan nämnas:

- Den institutionella kapaciteten på mottagarsidan har varit svag. En del av problemen har dock sitt ursprung i Riksrevisionens svårigheter att rekrytera en expert med långtidsplacering i landet.
- Vissa av korttidsinsatserna har inte upplevts som tillfredsställande, som det förefaller beroende på otillräckliga förberedelser för uppgiften att pedagogiskt och med kunskap om de lokala förutsättningarna överföra kompetens. Bland annat har språket varit ett problem.
- Rapportering och dokumenthantering har inte varit fullgod.
- Utvärderarna fick intrycket att insatser i utlandet inte värderades särskilt högt inom organisationen, vare sig kortsiktigt i lönesättning eller mer långsiktigt i meritvärderingen.

Moçambique

I Moçambique har Riksrevisionen varit involverad i två projekt, ett riktat mot Tribunal Administrativo och ett mot Inspeçao General de Finanças. Det senare har engagerat också Ekonomistyrningsverket och den portugisiska systemmyndigheten. Båda projekten utvärderades under 2006.⁵⁷ Beträffande det förstnämnda konstateras framgång på en rad punkter, bland andra:

- produktion av årliga rapporter till parlamentet sedan år 2000,
- utvecklad metodologi, som nu håller internationell standard, och förstärkt IT-kapacitet.

⁵⁶ Evaluation of phase 2 of the SNAO institutional capacity building project with the three audit institutions in Bosnia and Herzegovina. Mapsec, Stockholm.

⁵⁷ (2006a): Evaluation of the Pro-Audit Project in the Administrative Tribunal in Mozambique. Mapsec, Stockholm och (2006b): Evaluation of the Institutional Development Cooperation Project with Inspectorate-General of Finance. Mapsec, Stockholm.

Samtidigt upplevs problem med att rekrytera inhemska personal till myndigheten liksom långtidsexperter till projektet. Vissa administrativa processer har tagit längre tid än förutsett, och den delade finansieringen mellan Riksrevisionen och Sida har också skapat vissa problem.

I det andra projektet var Riksrevisionens medverkan tämligen begränsad, bland annat till följd av att internrevision stod i fokus. Utvärderingsrapporten nämner framför allt utbildning och rekrytering som framgångsområden. Samtidigt är den politiska och institutionella miljön i vilken myndigheten har att verka svår. Det utvecklade samarbetet mellan intern och extern revision ses som ett av problemen.

Rwanda

Utvecklingsprojektet i Rwanda, som har drivits tillsammans med den nederländska revisionsmyndigheten, utvärderades i allmänt positiva ordalag år 2006.⁵⁸ Riksrevisionen har senare velat stärka implementeringen genom att rekrytera en heltidsrådgivare till Kigali men inte nått enighet på denna punkt med de rwandiska myndigheterna. Riksrevisionen har därför avvecklat sitt engagemang.

Tanzania

Verksamheten i Tanzania har bestått i stöd till det tanzaniska revisionsorganet och har utvärderats vid två tillfällen, 2006 och 2008/09.⁵⁹ I den första rapporten konstaterades att

- projektet var viktigt för den institutionella kapacitetsuppbyggnaden och strävandena att stärka revisionens oberoende,
- projektet har haft positiva spin-off-effekter, men också att
- mottagarkapaciteten har varit svag, bland annat till följd av låg tillgänglighet hos den tanzaniska personalen och svag integration med det ordinarie löpande arbetet.

I den andra rapporten konstateras framsteg på en rad områden: metodologi, relevans och punktlighet i rapporteringen och ökande självständighet. Samtidigt karaktäriseras den allmänna miljön för den finansiella styrningen inom offentlig sektor av svagheter och ojämn utveckling. Vissa oklarheter i samarbetet mellan Riksrevisionen och Sida konstateras också.

AFROSAI-E

Projektet har bestått i institutionellt stöd till samarbetsorganet AFROSAI-E. Det utvärderades 2006.⁶⁰ Bland utvärderarens observationer kan noteras:

⁵⁸ Evaluation of NCA-SNAO support to the OAG of Rwanda. Mapsec, Stockholm, 2006.

⁵⁹ The National Audit Office Development Project – an institutional capacity building project between the Government of Tanzania, Sida and the Supreme Audit Institutions of Tanzania and Sweden och Evaluation of the first phase of the SNAO/Sida institutional capacity building project with the National Audit Office of Tanzania – NAODP. Sipu International, Stockholm.

- Stödet har varit mycket uppskattat på mottagarsidan.
- Implementeringen har släpat efter något till följd av organisatoriska förändringar, särskilda problem i Moçambique m.m.
- Den långsiktiga hållbarheten bedöms ännu som låg.

Summering

De observationer som gjorts i utvärderingsrapporterna är ganska typiska för samarbetsprojekt av det slag som Riksrevisionen har varit engagerad i. Den institutionella och politiska miljön är svårhanterlig, mottagningskapaciteten är generellt svag och det är svårt att rekrytera och behålla lokal kompetent personal. I dessa avseenden avviker inte Riksrevisionens projekt från den allmänna bilden för projekt av denna typ, och det går knappast att hävda att den speciella organisationsformen med ett eget anslag för utvecklingssamarbete har påverkat utfallet i samarbetsländerna i ena eller andra riktningen. Vad som dock kan vara värt att notera i en diskussion om organisationsformer och samordningskrav är att man i vissa av projekten har upplevt en form av dubbelkommando, när både Sida och Riksrevisionen har varit engagerade. Ytterligare någon utvärdering kunde ha gjorts.

Självständighet i verksamheten

Ett starkt motiv för att välja den nuvarande konstruktionen med ett särskilt anslag för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete var som framgått att man ville säkerställa revisionens fristående ställning gentemot de myndigheter man har att granska. Om exempelvis Sida förvaltade det aktuella bidraget, skulle Riksrevisionen kunna tänkas hamna i någon form av beroendeställning gentemot denna myndighet.

Såttillvida måste konstruktionen sägas vara framgångsrik som att något beroendeförhållande inte föreligger. Hanteringen av budgeten för den aktuella verksamheten sker helt utan att någon myndighet under regeringen är involverad, och något beroendeförhållande kan således inte uppkomma på detta sätt.

Samtidigt kan det uppkomma en negativ form av självständighet som en konsekvens av den valda konstruktionen, i den meningen att samordningen med annat internationellt utvecklingssamarbete blir svag. Det finns en överenskommelse om avstämning på generaldirektörs-/riksrevisorsnivå mellan Sida och Riksrevisionen, som dock inte har efterlevts sedan den för internationella frågor nu ansvariga riksrevisorn tillträdde vid halvårsskiftet 2006.⁶⁰ Den för samordning av internationella frågor ansvarige överdirektören vid Riksrevisionen har inte heller någon motpart på samma nivå inom Sida.⁶² Möten har ägt rum mellan den ansvariga riksrevisorn och den statssekreterare

⁶⁰ Report on assessment of the African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions (AFROSAI-E).

⁶¹ Karin Lindell, pers. medd.

⁶² Gert Jönsson, pers. medd.

på Utrikesdepartementet som har ansvar för internationellt utvecklingssamarbete, men dessa möten har mer karaktär av informationsmöten. Den avstämning i sak som kommer till stånd äger rum på handläggarnivå och självfallet också i fält, när medarbetare från Riksrevisionen genomför insatser i samarbetsländer där också Sidapersonal finns på plats.

Det är givetvis av vikt att de beslut om inriktning av det internationella utvecklingssamarbetet som fattas får fullt genomslag över hela fältet. Riksrevisionens verksamhetsområde – framför allt då man koncentrerar arbetet till att gälla ett stärkande av parlamentets kontrollmakt – ligger väl i linje med den allmänna inriktningen av utvecklingssamarbetet, men det innebär inte att alla insatser inom området med automatik representerar ett effektivt utnyttjande av den samlade biståndsbudgeten. Den huvudsakliga källan för projektinitiativ är Riksrevisionens egna internationella kontakter snarare än initiativ från den biståndsansvariga myndigheten. Uppslag till projekt kommer typiskt i kontakter med Riksrevisionens medarbetare inom det internationella nätverket, exempelvis när den för den internationella verksamheten ansvariga riksrevisorn deltar i konferenser utomlands. Den valda konstruktionen med ett särskilt anslag för Riksrevisionens utvecklingssamarbete innebär därmed en risk för otillräcklig samordning av det svenska internationella utvecklingssamarbetet.

Administrativa kostnader i det internationella utvecklingssamarbetet

Den fråga som står i centrum för diskussionen i föreliggande kapitel är hur de administrativa kostnaderna för Riksrevisionens förvaltningsbistånd skall hanteras och vilka regler som skall gälla i gränssnittet mellan Riksrevisionens förvaltningsanslag och det särskilda anslaget för internationellt utvecklingssamarbete. Eftersom det är svårt att på fri hand avgöra vad som är rimliga administrativa kostnader för en verksamhet, bygger analysen av Riksrevisionens administrationskostnader för det internationella utvecklingssamarbetet i detta kapitel på en jämförelse med andra svenska myndigheter som är engagerade i liknande verksamhet. Det som är av intresse som jämförelsenorm i föreliggande arbete är i första hand det förvaltningsbistånd som finansieras över budgeten för internationellt utvecklingssamarbete och som administreras av Sida.

Allmänt om administrativa kostnader

Bestämmelser för myndigheter under riksdagen

Relevanta ekonomiadministrativa bestämmelser för riksdagsförvaltningen och myndigheterna under riksdagen återfinns i lagen (2006:999). Denna lag kan beskrivas som en anpassning av budgetlagen till de förutsättningar som gäller

för de aktuella myndigheterna. Den är inte särskilt detaljerad, och någon direkt motsvarighet till de förordningar som gäller för myndigheterna under regeringen finns inte. Förarbetena till lagen⁶³ ger viss ledning, exempelvis när det gäller tolkningen av kostnadstäckningskraven i avgiftsbelagd verksamhet. I avsaknad av mer detaljerade regleringar får man söka ledning i andra källor och i generellt accepterade principer för ekonomisk styrning inom den offentliga sektorn.

En viktig generell princip inom ekonomisk styrning – inte bara i den offentliga sektorn – är att varje verksamhet skall bära sina egna kostnader. Syftet med detta krav är att åstadkomma en effektiv användning av resurserna i samhället. Det innebär inte att det inte kan finnas undantag från regeln – subventioner är ibland väl motiverade – utan blott att bevisbördan ligger på den som vill hävda avsteg från den allmänna principen.

Den mest fundamentala specifika regeln i sammanhanget är regeringsformens bestämmelse i 9 kap. 2 §: ”Statens medel får icke användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.” Den operativa översättningen av denna bestämmelse är att riksdagen styr genom beslut om anslag på statsbudgeten och att ändamålet för varje anslag preciseras i budgetbeslutet. En konsekvens av detta är exempelvis att den svenska förvaltningen i händelse av ett över-skridande av ett visst anslag utöver vad budgetlagen medger inte kan täcka detta med ett underutnyttjande av något annat anslag på det sätt som sker i vissa andra länder (s.k. *virements*); regeringen måste gå tillbaka till riksdagen och begära ett nytt beslut med denna innebörd. Riksdagens styrning genom ändamålsbeskrivning är alltså en princip av hög dignitet i det svenska systemet för offentligfinansiell styrning.

I den speciella frågan kring Riksrevisionens internationella utvecklings-samarbete har vidare riksdagens finansutskott gjort ett uttalande av viss betydelse:

Mot bakgrund av vad såväl konstitutionsutskottet som Riksrevisionens styrelse framhållit finns det enligt finansutskottets mening anledning att understryka att den internationella verksamheten inte får bedrivas på ett sådant sätt att den inskränker Riksrevisionens möjligheter att bedriva revision av statliga myndigheter. De internationella uppdragen bör utföras med full kostnadstäckning från uppdragsgivarna, och Riksrevisionens myndighetsanslag bör således inte användas för att täcka overheadkostnader för den internationella uppdragsverksamheten. Detta bör framgå av det anslagsdirektiv som riksdagsförvaltningen utfärdar.⁶⁴

Utskottet yttrar sig först om den internationella verksamheten i allmänhet – vilket alltså inkluderar Riksrevisionens eget förvaltningsbistånd – och slår fast att denna skall bära sina egna kostnader. I diskussionen av de internationella uppdragen används termen ”full kostnadstäckning”, som kommer till användning också i styrningen av myndigheterna under regeringen.

Även om utskottet inte säger något uttryckligt i motsatt riktning, får det förutsättas att principen att varje verksamhet skall bära sina egna kostnader

⁶³ Införande av budgetlagens bestämmelser för vissa av riksdagens myndigheter. Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF1.

⁶⁴ Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU2.

skall gälla också i denna riktning, det vill säga att Riksrevisionens anslag för internationellt utvecklingssamarbete inte skall subventionera den inhemska verksamheten. En sådan användning av medlen skulle strida mot ändamålsbeskrivningen för det aktuella anslaget.

Bestämmelser för myndigheter under regeringen

Avgifter för uppdragsverksamhet omfattar samtliga avgifter som inte har klassificerats som offentlighetsrättsliga, det vill säga inte är så kallade tvingande avgifter där riksdagen beslutar att verksamheten skall bedrivas och att den skall vara avgiftsbelagd. Uppdragsverksamhet avser därmed i regel försäljning av varor och tjänster som är frivilligt efterfrågade. Uppdragsverksamhetens kunder finns både inom och utanför den statliga sektorn. Exempel på uppdragsverksamhet är olika typer av konsult- och utbildningstjänster eller tjänster som en myndighet producerar för en annan myndighets räkning. Avgifter som en myndighet tar ut av en annan myndighet betecknas som uppdragsverksamhet oavsett om de är frivilliga eller ej.

Bestämmelser för myndigheter under regeringen rörande avgifter och tjänsteexport finns dels i budgetlagen (1996:1059), dels i vissa förordningar. I 4 § avgiftsförordningen⁶⁵ finns ett generellt bemyndigande som innebär att en myndighet själv får besluta om att ta ut avgift för sådana varor och tjänster som räknas upp i paragrafen om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning. Tjänsteexport är en av dessa kategorier. I 5 § avgiftsförordningen bestäms att full kostnadstäckning skall gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, om inte regeringen beslutar annat. För att få full kostnadstäckning i verksamheten skall myndigheten beräkna avgifterna så att intäkterna på sikt täcker samtliga kostnader – både de direkta kostnader som verksamheten orsakar och en rättvisande andel av de gemensamma kostnader som verksamheten indirekt för med sig.

För tjänsteexport gäller krav på lönsamhet enligt 3 § tjänsteexportförordningen⁶⁶, oavsett med vilket stöd myndigheten bedriver verksamheten, om inte regeringen har beslutat något annat ekonomiskt mål.

Enligt kapitalförsörjningsförordningen får myndigheterna bygga upp en reserv på upp till 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning.⁶⁷ Det innebär att kravet på kostnadstäckning inte behöver gälla exakt för varje verksamhetsår utan skall tolkas som en långsiktig restriktion.

Kommentar

Kravet på att varje verksamhet skall bära sina egna kostnader är som sagt generellt och skall gälla också offentlig verksamhet om inte annat har beslutats. Definitionen av självkostnad är emellertid öppen för vissa tolkningsvariationer. ESV:s föreskrifter till den aktuella 5 § i avgiftsförordningen talar om ”samtliga med verksamheten direkt eller indirekt förenade kostnader”. I

⁶⁵ SFS 1992:191.

⁶⁶ SFS 1992:192.

⁶⁷ SFS 1996:1188, 23 §.

praktiskt förekommande situationer kan man välja att inkludera samkostnader som är mer eller mindre starkt kopplade till den aktuella verksamheten. Overheadkostnader som har en identifierbar nytta för en viss verksamhet skall naturligtvis tas med; mer öppet för diskussion är om allmänna overheadkostnader skall inkluderas.

Även om de nämnda förordningarna inte formellt gäller för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete, har principen att varje verksamhet skall bära sina egna kostnader samma konsekvenser. Den leder också till samma fråga beträffande fördelningen av overheadkostnaderna. Vi återkommer till detta i diskussionen nedan.

Riksrevisionens administrativa kostnader

Allmänt om overheadkostnaderna

ESV har på Riksrevisionsutredningens uppdrag analyserat Riksrevisionens allmänna overheadkostnader, det vill säga de som uppkommer i den verksamhet som finansieras under förvaltningsanslaget.⁶⁸ ESV delar in overheadkostnaderna i tre kategorier: gemensam overhead, som avser för hela myndigheten gemensamma kostnader, mellanoverhead, som framför allt täcker kostnader för chefer ute i linjeorganisationen och deras administration, och individuell overhead, som avser tid som den enskilde tjänstemannen lägger på avdelningsmöten, kompetensutveckling etc. Enligt ESV:s rapport fördelar sig de totala kostnaderna för Riksrevisionens verksamhet år 2007 – 333 miljoner kronor – på så sätt att 52 procent motsvarar kärnverksamhet och 48 procent klassificeras som overheadkostnader. Den interna fördelningen inom den senare kategorin är 30, 7 och 11 procentenheter på gemensam, mellan- respektive individuell overhead.

Riksrevisionen har kommenterat den citerade rapporten och har framfört invändningar mot slutsatserna.⁶⁹ Dessa invändningar gäller dock inte siffrorna som sådana utan framför allt jämförelsen mellan Riksrevisionen och andra myndigheter, som enligt Riksrevisionen inte tar tillräcklig hänsyn till den speciella karaktären hos myndighetens verksamhet. Vi återkommer senare till dessa argument och nöjer oss här med att konstatera att enighet råder mellan ESV och Riksrevisionen beträffande siffrorna i sig.

Det internationella utvecklingssamarbetet

De administrativa kostnaderna för Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete indelas av myndigheten i fyra olika kategorier.⁷⁰ Den första omfattar de gemensamma overheadkostnaderna för myndighetens ledning och allmän administration. För de utlandsstationerade, som inte drar samma nytta

⁶⁸ Riksrevisionens OH-kostnader. Rapport 2008:35, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

⁶⁹ ”Riksrevisionens overheadkostnader”, PM 2008-10-22..

⁷⁰ Uppgifterna som följer har lämnats av Alexandra Hård af Segerstad vid Riksrevisionen.

som övriga anställda av dessa funktioner, debiteras 50 procent av standardtaxan. Den andra kategorin avser de myndighetsövergripande kostnaderna för lokaler, telefoni, IT etc. Även här tillämpas schablonen att de utlandsstationerade debiteras 50 procent av standardtaxan. I den tredje kategorin ingår de kostnader som motsvarar den internationella enhetens egna lönekostnader för icke operativ tid. Den fjärde komponenten slutligen avser de overheadkostnader som den från andra delar av myndigheten inlånade personalen tar med sig och som debiteras fullt ut.

För att få siffror som är jämförbara med andra myndigheters är det lämpligt att utgå från en anställd vid någon av Riksrevisionens avdelningar som deltar i en korttidsförrättning utomlands. Om den anställde har en månadslön på 35 000 kronor, motsvarar detta en årslön på 420 000 kronor och en årskostnad på knappt 680 000 kronor inklusive sociala avgifter. Med den aktiva tid per år som Riksrevisionen räknar med blir timkostnaden 427 kronor. Personal som inlånas från andra enheter debiteras fullt ut för overheadkostnader som är gemensamma för hela myndigheten, medan de långtidsförordnade betalar hälften. Detta innebär ett påslag på 524 kronor per timme för korttidsförrättningarna och 262 kronor per timme för de övriga.⁷¹

Till detta skall läggas den specifika overheadkostnad som hör till det internationella utvecklingssamarbetet. Den enhetsgemensamma overheadkostnaden är 130 kronor per timme. Till detta kommer en del av lönekostnaden för personalen i Stockholm. Denna personal ägnar en del av sin tid åt administration men deltar också i insatser utomlands (dvs. tid som skulle vara fakturerbar, om fakturering skedde). Utslaget på hela volymen uppgår den samlade lönekostnaden till 218 kronor per timme. Enligt Riksrevisionens bedömningar läggs 70 procent av det centralt utförda arbetet på korttidsförrättningarna och 30 procent på de övriga, vilket omsatt i timpåslag skulle innebära 269 kronor per timme för de förra och 151 kronor per timme för de senare, om all arbetstid ägnades åt administration. Denna siffra kan därmed ses som en övre gräns för denna del av det administrativa påslaget. Riksrevisionen har i en kommentar till kalkylen⁷² sagt att man räknar all den tid som inte uttryckligen klassificerats som overheadtid i redovisningen ovan som operativ tid. Detta skulle i så fall innebära att det är den nedre gränsen för intervallet som gäller.

Resultatet beror uppenbarligen på vad som rubriceras som operativt. Generellt arbete rörande inriktningen av verksamheten, avstämning gentemot beslut inom biståndspolitiken och metodutveckling och så vidare kommer med Riksrevisionens definition att klassas som operativt. För de övriga myndigheter som ingår i jämförelsen utförs detta arbete till övervägande del av Sida och kommer då att klassificeras som administration

Den totala (fiktiva) utdebiteringen för en person med den aktuella månadslönen på 35 000 kronor som genomför ett korttidsuppdrag blir alltså 427 +

⁷¹ Den genomsnittssiffra som har meddelats är 393 kronor per timme. Om den utlandsstationerade personalen skall debiteras hälften så mycket som den hemmavarande och då volymerna operativ tid dessutom är ungefär desamma för de båda kategorierna, erhålls nivåerna 524 och 262 kronor per timme.

⁷² Gert Jönsson pers. medd.

524 + 130 + [0, 269] kronor per timme, eller [1 071, 1 340] kronor per timme, beroende på hur stor del av tiden som uppfattas som operativ.

För långtidsförrättningar beror lönen på förutsättningarna men ligger i intervallet 90 000–100 000 kronor per månad.

Jämförelser med annat internationellt utvecklingssamarbete⁷³

Sida accepterar något olika administrativa kostnadspåslag i de verksamheter som man finansierar över biståndsanslaget, beroende på skillnader i förutsättningar och verksamhet. För exempelvis FN-organen accepteras 13 procent när det handlar om projektstöd. För mer generellt stöd är siffran lägre, eftersom administrationskostnaderna då sjunker. För stöd till enskilda organisationer i Sverige är siffran i normalfallet 8 procent, för paraplyorganisationer av typ Forum Syd, som administrerar flera mindre organisationer, är den accepterade nivån 9,5 procent. Dessa nivåer kan dock inte utnyttjas för en jämförelse med myndigheternas administrativa kostnader, eftersom förutsättningarna här är helt annorlunda. Jämförelsen nedan görs därför inom myndighetssfären.

I sammanställningen nedan visas kostnadsuppgifter för ett antal andra statliga myndigheter som bedriver internationellt utvecklingssamarbete liknande Riksrevisionens. Insatser inom det internationella utvecklingssamarbetet finansierade via biståndsanslaget regleras i avtal mellan Sida och de aktiva myndigheterna, och Sida står då för en del av administrationen. I de totala kostnaderna för administration räknas därför Sidas andel in. Myndigheterna har något olika sätt att genomföra kalkylerna, varför viss försiktighet krävs vid en jämförelse av de administrativa påslagen. Vissa myndigheter tillämpar samma administrativa påslag oavsett vilken grundlön medarbetaren har, medan andra tillämpar procentuella påslag och andra åter använder en hybridmodell.

Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket (ESV) exporterade år 2007 tjänster till ett värde av 15,6 miljoner kronor.⁷⁴ I debiteringen skiljs mellan långtids- och korttidsförrättningar. För korta uppdrag delar man in personalen i två kategorier efter erfarenhet, motsvarande månadslön lägre eller högre än 27 000 kronor. Med antagande om en maximal hypotetisk arbetstid på 1996 timmar per år och 75 procents debiterbar tid erhålls timkostnader på 235 respektive 329 kronor för de båda kategorierna. Enhetsspecifika påslag är 235 respektive 334 kronor per timme för de båda kategorierna, medan det generella påslaget för overhead är 290 kronor oavsett lön. Detta ger en total kostnad av 760 respektive 953 kronor per timme. Avrundat tillämpas 780 och 950 kronor per timme.

⁷³ För en internationell överblick över administrationskostnader i det internationella utvecklingssamarbetet, se Molander, Tollbäck och Gustafsson (2007).

⁷⁴ Årsredovisning 2007. Ekonomistyrningsverket, Stockholm.

För långtidsförrättningar tillämpas en schablon på 95 000 kronor per månad. Avvikelser från dessa nivåer kan förekomma till följd av särskilda avtal med mottagarlandet eller andra omständigheter.⁷⁵

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionens internationella uppdragsverksamhet hade år 2008 en omslutning på ungefär 13 miljoner kronor. Man räknar med en debiterbar tid av 1 360 timmar per år och utnyttjar fem lönekategorier i sitt avtal med tjänsteexport finansierad av Sida.⁷⁶ På månadslönen läggs sedvanliga arbetsgivaravgifter och kostnader för individuell kompetensutveckling. Overheadkostnader utgörs dels av kostnader för lokaler, post och telefon etc., dels av kostnader för myndighetens ledning och ledningen av det internationella sekretariatet. Resultatet för de fem kategorierna summeras nedan.

Månadslön	< 24500	24 501– 31 500	31 501– 37 500	37 501– 44 000	44 001– 50 000	> 50 000
Timdebitering	650	750	850	900	1 000	1 100

Lantmäteriet

Lantmäteriet bedriver en ganska betydande internationell verksamhet, på nivån 60 miljoner kronor år 2007.⁷⁷ Avtalet om tjänsteexport med Sida följer samma mall som Kemikalieinspektionens, och den resulterande timdebiteringen framgår av nedanstående tabell.⁷⁸

Månadslön	< 23000	23 001– 31000	31 001– 39000	39 001– 46000	> 46001
Timdebitering	763	827	929	1008	1132

Skatteverket

Skatteverket utnyttjar i sitt avtal med Sida tre lönekategorier, med typlönerna 35 000, 45 000 och 55 000 kronor per månad. Med ett antagande om debiterbar tid på knappt 1 500 timmar per år och gemensamma kostnader i form av administration av de internationella projekten och del i de gemensamma overheadkostnaderna erhålls arvodesnivåer på 750, 900 och 1 000 kronor per timme.⁷⁹

⁷⁵ Samtliga uppgifter från Bo Dahlström, ESV. Siffrorna avser den tjänsteexport som ESV självt är huvudansvarigt för. När ESV medverkar som underleverantör i andra projekt tillämpas en annan taxa.

⁷⁶ Uppgifterna har lämnats av Hanna Mermon, Kemikalieinspektionen, och avser år 2009.

⁷⁷ Lantmäteriet (2008).

⁷⁸ Uppgifter har lämnats av Göran Hedman, Lantmäteriet, och avser 2009.

⁷⁹ Siffrorna kommer från Ann Melin Wenström och Carina Pettersson, Skatteverket, och avser 2008.

Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyråns tjänsteexport har på senare år legat i intervallet 70 till 80 miljoner kronor per år. I debiteringen utgår man från avdelningarnas timtaxor för uppdrag, som är desamma inom och utom landet, och adderar de administrativa kostnader som är specifika för tjänsteexporten inom det så kallade International Consulting Office. Vid denna enhet sysselsätts omkring 9 årsarbetskrafter med marknadsföring, samordning, administration och utveckling av SCB:s tjänsteexport, vilket motsvarar ett genomsnittligt påslag på 34 procent. I avtalet med Sida utnyttjar man liksom ESV två lönekategorier, lägre och högre än 29 500 kronor per månad, för vilka timdebiteringarna har satts till 795 respektive 980 kronor. För långtidskonsulter tillämpas en taxa på 98 280 kronor per månad.⁸⁰

Riksdagen och andra myndigheter under riksdagen

Såväl riksdagen som Riksbanken och Riksdagens ombudsmän deltar i det internationella utvecklingssamarbetet. Riksdagen medverkar i internationellt utbyte i internationella fora som International Parliamentary Union och Europarådet och har också varit engagerad i bi- och trilaterala projekt i bland annat Vietnam och Moldavien. Mindre arrangemang bekostas över förvaltningsanslaget, medan Sida har finansierat de mer omfattande insatserna.

Riksbanken bidrar med sin expertis i bilateralt samarbete i enlighet med ett avtal med Sida. Volymen är liten; år 2008 var den totala omslutningen 3,3 miljoner kronor. Nu gällande avtal garanterar Riksbanken en dagsersättning med 5 000 kronor, vilket med aktuella lönenivåer innebär att ersättningen nätt och jämnt täcker lönekostnaden.

Även *Riksdagens ombudsmän* bedriver i begränsad omfattning verksamhet inom området. På myndigheten finns normalt en person som på heltid utnyttjas för insatser utomlands. Under jubileumsåret 2009 och den större internationella konferens som då skall äga rum har förstärkning skett med ytterligare en person. Verksamheten är helt efterfrågestyrd, och det normala är att beställarna står för hela kostnaden.

Sammanfattningsvis är verksamheten vid riksdagen och de övriga myndigheterna så speciell till sin karaktär och av så liten volym att den knappast kan utnyttjas i jämförelsen. Detta hindrar inte att vissa fördelar skulle kunna vinnas genom en utveckling av samarbetet mellan de aktuella myndigheterna och Riksrevisionen.

Jämförelse med Riksrevisionens kostnader

För att siffrorna från de olika myndigheterna skall bli jämförbara krävs vissa justeringar. Det mest rättvisande är att beräkna den debiterade timkostnaden i förhållande till den månadslön som utgör basen. Jämförelsen har reducerats till fyra typinkomster på nivåerna 25 000, 35 000, 45 000 och 55 000 kronor

⁸⁰ Uppgifterna från Mats Nordin, ICO. Nivåerna gäller för 2008.

per månad. För de myndigheter som har räknat med andra typinkomster eller intervall har motsvarande timdebitering räknats fram genom interpolation.

För att jämförelsen mellan Riksrevisionen och övriga myndigheter skall bli rättvisande måste den administrativa kostnaden för omvärldsbevakning, initiering och samordning i Sidas verksamhet adderas till de andra myndigheternas. Sidas administrationskostnad varierar både med verksamhetsgren och med världsdel, men för jämförelsen kan det räcka med den genomsnittliga siffran på ungefär 6 procent av verksamhetens omslutning.

Det finns en kvarstående osäkerhet i jämförelsen som beror på att Riksrevisionen inte formellt fakturerar tiden i projektverksamheten och att det därför är svårt att avgöra hur stor del av personalens tid vid den internationella enheten i Stockholm som skall klassificeras som administration och hur mycket som är faktisk verksamhet i fält. I tabellen nedan har därför intervall angivits. Enligt Riksrevisionen bör som nämnts all verksamhet betraktas som operativ, vilket i så fall innebär att det är den nedre ändan av intervallet som är aktuell, men här kvarstår som sagt ett visst tolkningsutrymme.

I tabellen nedan visas den slutgiltiga timdebiteringen för myndigheterna som ingår i jämförelsen som funktion av medarbetarens månadslön.

TABELL 2. JÄMFÖRELSE MELLAN TIMDEBITERINGEN HOS ETT URVAL AV MYNDIGHETER OCH RIKSREVISIONEN

Månads- lön	ESV	KemI	Lant- måteriet	SCB	Skatte- verket	Medelvärde (exkl. RiR)	Riks- revisionen
25 000	827	705	848	843	-	806	-
35 000	1007	901	986	1039	795	946	[1071, 1340]
45 000	1007	1010	1166	1039	954	1035	[1188, 1457]
55 000	1007	1166	1200	1039	1060	1094	[1306, 1575]

Debiteringen hos de övriga myndigheterna har justerats upp med 6 procent för att kompensera för den administrativa kostnaden inom Sida. (ESV Ekonomistyrningsverket, KemI Kemikalieinspektionen, SCB Statistiska centralbyrån). Källa: Se texten.

Jämförelsen ovan gäller korttidsförrättningar. För långtidsförrättningar är det svårt att genomföra motsvarande kalkyl, eftersom kostnaderna beror av de lokala förutsättningarna i det enskilda fallet. De siffror som har meddelats ger dock ingen klar indikation på att det skulle föreligga några signifikanta skillnader i grundlönen; den ligger i intervallet 90 000–100 000 kronor per månad. Det administrativa påslaget hos Riksrevisionen ligger något högre än exempelvis hos SCB, men skillnaden är mindre än för korttidsförrättningar.

Diskussion

Tabellen ovan tyder på att det administrativa påslaget i Riksrevisionens insatser inom utvecklingssamarbetet ligger högre än i de övriga myndigheterna. Skillnaden uppgår till åtminstone 10 procent. För en exaktare siffra krävs dock en noggrannare jämförelse av arbetsuppgifterna inom Riksrevisionens enhet för internationellt utvecklingssamarbete med motsvarande internationel-

la sekretariat inom de andra myndigheterna än vad som varit möjligt inom ramen för denna utredning. Även om jämförelsen kan påverkas något av att olika myndigheter har olika principer för taxesättning, är resultatet så tydligt att det torde bestå även vid rimliga justeringar av enskildheter i kalkylen. Skillnaderna kan bero på olikheter i myndighetsgemensam overhead, i specifik overhead för utlandsverksamheten eller på ett allmänt högre kostnadsläge i organisationen.

Frågan om den myndighetsgemensamma overheadkostnaden diskuteras i den tidigare citerade promemoria som var ett svar på ESV:s rapport om Riksrevisionens overheadkostnader. Riksrevisionen anför att ESV borde ha jämfört med myndigheter av ungefär samma storlek och typ av verksamhet snarare än med genomsnitts- eller medianmyndigheter. Samtidigt delar man ESV:s allmänna bedömning att Riksrevisionens overheadkostnader ligger högre än genomsnittet, även om jämförelsen skulle begränsas till myndigheter med någorlunda likartade förutsättningar. Följande synpunkter anför i promemorian som förklaring till högre overheadkostnader:

1. Riksrevisionen är ett oberoende granskningsorgan, som självt avgör vad som skall granskas. Detta kräver mer resurser för omvärldsbevakning och förberedelser än om uppdragen skulle vara externt initierade.
2. Riksrevisionen har en av riksdagen beslutad ledningsstruktur med tre riksrevisorer och ett system för rullande byte av riksrevisor vartannat år. Detta leder till högre kostnader för ledning än i en normal myndighet.
3. Riksrevisionen bedriver verksamhet på fyra orter. En stor del av arbetet utförs också vid andra myndigheter. Detta leder till högre kostnader för kommunikation m.m.
4. Riksrevisionen bedriver internationell verksamhet, vilket ställer särskilda krav på administrativt stöd.
5. Myndighetens uppdrag ställer särskilt höga krav på inriktning av verksamheten, kompetensutveckling och kvalitetssäkring.

Argumenten ovan aktualiserar frågan om vad principen om att all verksamhet skall bära sina egna kostnader skall anses innebära. Den tolkning som Riksrevisionen gör är att utlandsverksamheten skall bära sin andel av gemensamma kostnader (med ovan angiven justering för långtidsförrättningar), oavsett vilket ursprung dessa gemensamma kostnader har. En annan möjlig tolkning är att endast den del av de gemensamma kostnaderna som är relevanta för utvecklingssamarbetet skall ingå i den kostnadsmassa som skall fördelas och att övriga delar skall täckas av det ordinarie förvaltningsanslaget. Skillnaderna mellan de båda tolkningarna framstår klart, när man granskar de olika argumenten i listan ovan.

Det första argumentet är korrekt i sak, men det är tveksamt om detta motiverar en merkostnad som skall påföras utvecklingssamarbetet. Vad Riksrevisionen förmedlar är professionellt kunnande om hur ett nationellt revisionsor-

gan bör byggas upp och förvaltas, vilka metoder som kommer till användning för olika former av revision och så vidare. Detta metodkunnande skiljer sig inte till karaktären från vad exempelvis en statistik- eller skattemyndighet förmedlar. Att myndigheten har extra kostnader för att förbereda och initiera studier av den svenska förvaltningen är inte ett argument för att förvaltningsbiståndet skall fördyras.

Det andra argumentet, gällande ledningsstrukturen, kan vara korrekt i sak, även om det kan vara svårt att avgöra hur stor denna merkostnad är. De tre riksrevisorerna utför ju delvis ett arbete som någon annan hade måst utföra i en organisation med endast en riksrevisor. Frågan om driftkostnadens beroende av ledningsstruktur, myndighetsstorlek och andra faktorer är komplicerad.⁸¹ Men oavsett vad som faktiskt gäller måste det anses tveksamt om denna merkostnad skall belasta biståndsanslaget. Ett samarbetsland har ju ingen uppenbar fördel av att den svenska riksdagen har beslutat om en speciell ledningsstruktur för den svenska riksrevisionen. Detsamma gäller argumentet om verksamhet på flera orter i Sverige, vilket för övrigt flera myndigheter i jämförelsen har.

Det fjärde argumentet förefaller vara fel i sak. Om man beräknar overheadkostnader på det sätt som Riksrevisionen gör i sin egen redovisning av utvecklingssamarbetet, är overheadkostnaderna i utvecklingssamarbetet lägre än i verksamheten generellt, beroende på att den utlandsstationerade personalen har så mycket mer operativ tid per år än den genomsnittlige medarbetaren. Även om man – i strid med vad Riksrevisionen hävdar – skulle räkna med alla de Stockholmsbaserade medarbetarnas tid i overheadkostnaden på det sätt som antytts ovan som en övre gräns, blir bidraget utslaget över hela myndigheten marginellt.

Vad beträffar det femte argumentet gäller samma invändning som beträffande de första. De extra resurser som kan krävas för inriktning (som redan har nämnts) och kvalitetssäkring bidrar till att höja kvaliteten i granskningen av den svenska förvaltningen men kommer knappast utvecklingssamarbetet som sådant till del.

Den andra bidragande faktorn till högre administrativa kostnader kan vara att den centrala administrationen i Stockholm är tyngre på Riksrevisionen än i de andra myndigheterna. Den totala tidsinsatsen motsvarar 7,7 årsarbetskrafter på en total volym av om kring 37 miljoner kronor. ESV administrerar sin motsvarande verksamhet med en omslutning av 15 miljoner kronor med hjälp av en person. SCB:s International Consulting Office kräver 9 årsarbetskrafter för att hantera sin verksamhet med en årsomsättning på mellan 70 och 80 miljoner kronor. Hur Riksrevisionen hävdar sig i denna jämförelse beror alltså på hur stor del av den Stockholmsbaserade personalens tid som åtgår för administration. Med den siffra som Riksrevisionen anger skulle man ha ungefär samma overheadnivå som ESV, medan en andel i paritet med SCB:s skulle tala för en högre siffra. Här kan finnas en del av förklaringen till högre

⁸¹ För en diskussion av denna fråga, se Förvaltningsutredningens delbetänkande SOU 2007:107.

administrativa kostnader, men gränsdragningen mellan vad som skall kallas administration och faktiska insatser är osäker i verksamheter av här aktuellt slag, i synnerhet när som i detta fall fakturering inte sker.

Den tredje tänkbara förklaringen är att det allmänna kostnadsläget av olika orsaker är högre i Riksrevisionen. Några tänkbara faktorer har framförts till utredningen.⁸² Myndigheten har egen omvärldsbevakning och genomför egen prövning av olika förslag till biståndsinsatser. Detta är korrekt, men motsvarande arbete görs för de övriga myndigheterna av Sida, vilket har kompenserats i jämförelsen med Sidas genomsnittliga overheadkostnad. Vidare skall myndigheten i sina internationella insatser ha god kännedom om internationella förhållanden, standarder etc. Även detta är korrekt, men detta krav torde gälla i ungefär samma omfattning för andra svenska expertmyndigheter. En tredje faktor kan vara att Riksrevisionen har fullt arbetsgivaransvar för sina långtidsexperter, vilket medför högre administrativa kostnader till följd av komplicerade avtal. På övriga myndigheter är bilden blandad. När myndigheten överlåter arbetsgivaransvar och administration till någon annan instans, skall denna extra kostnad inkluderas för att jämförelsen skall bli rättvis.⁸³

Riksrevisionen menar också att man har högre kostnader för kompetensförsörjning än andra myndigheter till följd av att revision (i synnerhet statlig sådan) är en verksamhet som inte undervisas på universiteten på det sätt som är fallet med exempelvis redovisning eller statistik. Det kan ligga något i detta argument, men även för myndigheter som SCB eller Kemikalieinspektionen krävs naturligtvis ett betydande mått av vidareutbildning och fortbildning för att medarbetarna skall vara fullt operativa. Det gäller praktiskt myndighetsarbete, internationella konventioner och standarder och mycket annat. En värdering av detta argument kräver en analys av förhållandena inom de olika myndigheternas ansvarsområden som faller utanför ramen för denna undersökning.

Summering

Jämförelsen med andra myndigheter som är engagerade i det internationella utvecklingssamarbetet tyder på att Riksrevisionen har en högre administrativ kostnad än de övriga myndigheterna. Till en del förklaras denna skillnad av sådana faktorer som myndigheten själv anför som förklaring till högre kostnader. Det är dock en öppen fråga om dessa faktorer är relevanta i bedömningen av vad som är rimliga overheadkostnader i utvecklingssamarbetet; merparten hänför sig till sådana arrangemang och restriktioner som i första hand kommer verksamheten i Sverige till del.

⁸² Gert Jönsson, pers. medd.

⁸³ Detta gäller också exempelvis för den siffra som lämnats av SCB-ICO.

Överväganden

Kriterier

Oberoende

Kravet på oberoende var som konstaterats centralt när man valde organisations- och finansieringsform i samband med omorganisationen av den statliga revisionen. Om Riksrevisionen skall vara engagerad i internationellt utvecklingsarbete, skall en sådan aktivitet inte gå ut över myndighetens trovärdighet när den utövar sin huvudroll som nationellt revisionsorgan. Eftersom det råder allmän enighet om att ett internationellt engagemang av detta slag är värdefullt såväl för potentiella samarbetsländer som för Sverige som helhet och Riksrevisionen, är detta en utgångsförutsättning. Frågan är vilken innebörd oberoendekravet bör ha för valet av organisationsform.

Riksrevisionens föregångare, Riksrevisionsverket (RRV), var involverat i samma typ av internationellt utvecklingsarbete som Riksrevisionen. I själva verket präglades hela reformen i dessa delar av en önskan att ändra så lite som möjligt vad gäller volym och inriktning. Någon anmärkning mot RRV:s integritet i granskningen av Sida framfördes veterligen inte, trots att relationen mellan granskare och granskningsobjekt var detsamma; att Riksrevisionen nu är en myndighet under riksdagen förändrar ingenting i just detta avseende.

Man kan dessutom fråga sig vem som är beroende av vem. Argumentet mot att biståndsorganet Sida skall förvalta statliga medel som utnyttjas av Riksrevisionen är att den senare skulle kunna lockas att behandla Sida annorlunda än andra statliga myndigheter, därför att en del (drygt tio procent) av dess budget hanteras av den granskade myndigheten. Men om man anser den sortens ovidkommande hänsyn som en reell risk, finns naturligtvis också en möjlighet att biståndsorganet skulle behandla revisionsorganet gynnsamt för att inte drabbas av en onormalt hård granskning. Vilken fara som är störst för respektive part är i högsta grad en öppen fråga. Ett revisionsorgan som tar lättsinnigt på granskningsuppdraget löper ju dessutom en betydande risk för förlorat anseende, om förhållanden som borde ha påtalats kommer till allmänhetens kännedom på annat sätt.

Det finns, som påpekades i de diskussioner som föregick bildandet av Riksrevisionen, alternativa sätt att garantera revisionsorganets självständighet i situationer som dessa. Man brukar tala om brandväggar i organisationen, med innebörden att de enheter eller avdelningar som är involverade i den ena aktiviteten inte skall vara engagerade i den andra. Normalt är också att tillämpa karantänsbestämmelser när medarbetare gör övergångar inom organisationen. En medarbetare som har arbetat inom det internationella utvecklingsarbetet skall alltså inte kunna engageras i granskning av detta område inom två eller tre år.

Effektivitet

Ordet *effektivitet* kan ges olika innebörder i förvaltningssammanhang. Den enklaste betydelsen och den som oftast avses är administrativ effektivitet, det vill säga att den administrativa hanteringen av en viss verksamhet inte skall kräva mer resurser än vad som är nödvändigt för att lösa uppgiften. Eftersom de administrativa resurser som krävs i en viss verksamhet normalt registreras över den offentliga budgeten som ett separat förvaltningsanslag eller en anslagspost, finns grundförutsättningen för att svara på frågan huruvida en verksamhet i denna mening är effektiv. Sedan kan det vara en besvärligare uppgift att i praktiken avgöra om verksamheten bedrivs effektivt eller ej; normalt krävs någon form av jämförelser av det slag som har utnyttjats också i denna rapport.

Samordning

Begreppet effektivitet har också den djupare innebörden att resurserna skall utnyttjas effektivt i relation till de mål som har formulerats för verksamheten. En verksamhet kan mycket väl vara administrativt effektiv samtidigt som den är ineffektiv i denna djupare mening.⁸⁴ Även inom ramen för den djupare meningen kan man urskilja olika betydelser av begreppet. En första, någorlunda lätthanterlig tolkning är att relatera utvärderingen till de mål som har formulerats, i detta fall för biståndspolitiken, och söka avgöra om de verksamheter som företas inom ramen för budgeten på ett signifikant och inbördes konsistent sätt bidrar till måluppfyllelsen. Betydligt svårare är att avgöra om verksamheterna effektivt bidrar till att förändra tillståndet i samarbetsländerna i önskad riktning, i synnerhet som den allmänna tendensen inom det internationella utvecklingssamarbetet för närvarande går mot mer generella stödformer som sektorsstöd och allmänt budgetstöd, för vilka det är svårt att koppla insatser till effekter.

Den näst bästa lösning som man normalt får nöja sig med blir därför att söka svar på frågan om insatserna framstår som rimliga mot bakgrund av fastslagna mål och om de är samordnade på ett effektivt sätt. Kravet på samordning finns på flera nivåer. Ett fundamentalt krav är att alla aktiviteter rymmas med de grundläggande målen för det svenska internationella utvecklingssamarbetet. Detta krav kan i en enkel mening sägas vara uppfyllt för Riksrevisionens verksamhet, eftersom den rymms inom arbetet med att stärka de demokratiska institutionerna. Kraven på samordning måste emellertid ställas högre än så. Inom ramen för utvecklingssamarbetet har riksdag och regering gjort ett antal val beträffande verksamheter och världsdelar, dit Sverige skall koncentrera sina ansträngningar. Samordningskravet finns också internationellt, formulerat bland annat i de krav som Parisdeklarationen innehåller: samordning med andra givare, samordning med samarbetsländernas politiska agenda och anpassning till samarbetsländernas politiska och institu-

⁸⁴ En populär formulering är att administrativ effektivitet betyder att man gör saker rätt, medan effektivitet i den djupare meningen innebär att man gör rätt saker.

tionella miljö. I detta avseende kan olika organisatoriska lösningar vara mer eller mindre tillfredsställande.

Krav på samordning kan också avse organisatorisk samordning med andra svenska organ som är aktiva inom det internationella utvecklingssamarbetet, i Riksrevisionens fall bland annat (men inte endast) med riksdagen och övriga myndigheter under riksdagen.

Transparens

Ett elementärt krav på den lösning som väljs är att den skall uppfylla gängse krav på öppenhet och tydlighet – eller med ett ord, transparens – så att granskning kan ske med måttliga arbetsinsatser av granskningsorgan, massmedia eller allmänhet. Transparenskravet återkommer i flera av budgetlagens (1996:1059) krav på förvaltningsmyndigheterna och dess motsvarighet på riksdagssidan, (2006:999).

Riksrevisionen har i en egen rapport, *Förvaltningsutgifter på sakanslag*,⁸⁵ riktat tämligen skarp kritik mot regeringen för att den tillåtit ett antal myndigheter att hantera förvaltningsutgifter under sakanslag. Boskillnaden mellan förvaltningsanslag och sakanslag är viktig i budgeteringssammanhang, vilket bland annat har understrukits av riksdagens finansutskott vid mer än ett tillfälle.⁸⁶ Någon uppföljning av förvaltningsutgifterna för andra anslag än förvaltningsanslag har enligt Riksrevisionen inte gjorts. Revisionsrapporten utmynnar i krav på en entydig definition av förvaltningsutgifter och en tydlig redovisning till riksdagen om förvaltningsutgifter som hanteras på detta sätt.

Argumenten för högt ställda transparenskrav är starka. Självklart bör de gälla också Riksrevisionens egen verksamhet.

Organisatoriska lösningar

Alternativ

De alternativ som står till buds för organisation och finansiering är desamma som diskuterades i samband med omorganisationen 2003. Ett alternativ är att fortsätta med dagens ordning, i vilken Riksrevisionen disponerar ett anslag under budgeten för internationellt utvecklingssamarbete. En variant av detta är att medlen hanteras under en anslagspost i Riksrevisionens budget. Ett tredje alternativ är att föra upp medlen som en anslagspost i den ordinarie biståndsbudgeten. Slutligen kan verksamheten finansieras på samma sätt som sker med de andra myndigheterna, det vill säga genom avgifter för utförda tjänster. Dessa fyra alternativ utvärderas nedan mot de kriterier som ställdes upp i föregående avsnitt: självständighet, effektivitet, samordning och transparens.

⁸⁵ Förvaltningsutgifter på sakanslag. RiR-rapport 2006:17.

⁸⁶ 2000/01:FiU2, 2000/01:FiU27.

Fortsatt separat anslag

Ett fortsatt separat anslag uppfyller högt ställda krav på självständighet. I det avseendet finns inget att tillägga.

Vad beträffar den administrativa effektiviteten ligger som framgått av jämförelsen Riksrevisionens kostnader högre än andra myndigheters inom detta område. Den administrativa effektiviteten kan bli eftersatt när Riksrevisionen själv avgör hur kostnadstäckningskravet skall tolkas och inte har en motpart som granskar hur stor andel av anslaget som utnyttjas för administrativa utgifter.

Samordningen riskerar också att bli lidande när Riksrevisionen ensidigt kan avgöra inriktningen av utvecklingssamarbetet. Som framgått har kontakterna med Sida för avstämning inte haft den dignitet och frekvens som förutsetts. I synnerhet under den fas av koncentration i olika avseenden som pågår sedan något år är det väsentligt att insatserna noga stäms av mot inriktningen av utvecklingssamarbetet i stort. Riksrevisionen är självfallet expertmyndighet inom sitt område, men det är svårt för en enskild myndighet vars huvuduppgift inte är internationellt utvecklingssamarbete att hålla full generell kompetens på detta område. Det finns som i de flesta verksamheter av detta slag storskalefördelar när det gäller att hålla sig à jour med den internationella biståndspolitiska utvecklingen. Det gäller såväl allmänt metod- och analyskunnande som harmonisering av verksamheten med de allmänna målen i den internationella policybildningen och förverkligande av den svenska politiken.

Det går självfallet att upprätthålla kontakter mellan Riksrevisionen och det nationella biståndsorganet inom ramen för ett bibehållet separat anslag, men som erfarenheter från de gångna åren visar är risken stor att samordningskravet blir eftersatt. Åtterrapporering av samråd mellan Riksrevisionen och Sida kan vara ett krav för att säkerställa att det förvaltningsbistånd som Riksrevisionen ansvarar för i tillräcklig utsträckning koordineras med Sveriges ansträngningar i stort, och även med ett sådant finns som sagt en risk för att insatserna inte baseras på bästa tillgängliga kunskap inom biståndsområdet.

Transparenskravet är inte uppfyllt med nuvarande ordning. Separationen mellan sakanlag och förvaltningsanslag upprätthålls inte på det sätt som bör ske och som Riksrevisionen själv har krävt beträffande de anslag som regeringen och dess myndigheter disponerar. Inom ramen för föreliggande undersökning har det krävts ett specialstudium av tidredovisningen för att avgöra hur stora förvaltningsutgifterna under det aktuella anslaget är. Ett minimikrav för en fortsatt hantering av förvaltningsbiståndet över ett särskilt anslag är att en högstpost för administrativa utgifter beslutas inom ramen för anslaget. En tydlig tolkning av självkostnadsprincipen bör också läggas fast som ett underlag för ett sådant beslut.

Anslagspost i Riksrevisionens budget

Detta alternativ skiljer sig inte nämnvärt från den föregående konstruktionen. Nivån på självständigheten blir densamma. Risken för otillräcklig samordning blir snarast större, om medlen för internationellt utvecklingssamarbete uppfat-

tas som en del av anslaget till Riksrevisionen. Transparensen riskerar också snarast att försämrats, om sakanslaget bakas in i Riksrevisionens förvaltningsanslag. För detta alternativ är det överhuvudtaget svårt att finna några argument.

Anslagspost i biståndsbudgeten

Om medlen för insatser förs upp som en särskild anslagspost under den allmänna budgeten för internationellt utvecklingssamarbete, kan denna lägst sättas för att garantera samma nivå på Riksrevisionens oberoende gentemot Sida som råder i dag. Oberoendet får i övrigt säkerställas på det sätt som sker i andra sammanhang, med en brandvägg mellan de avdelningar som är engagerade i respektive verksamhet och med karantänsbestämmelser för enskilda medarbetare i organisationen.

Samordningen skulle förbättras med denna ordning, i och med att denna del av budgeten automatiskt skulle integreras i den allmänna verksamhetsplaneringen, implementeras enligt gängse regler och utvärderas i enlighet med de allmänna rutiner som tillämpas inom utvecklingssamarbetet.

Transparensen skulle också förbättras i och med att delposten som kan användas för förvaltningsutgifter skulle bli föremål för dialog mellan Riksrevisionen och Sida, på samma sätt som sker för andra statliga myndigheter som medverkar i det internationella utvecklingssamarbetet.

Avgifter

En övergång till avgiftsfinansiering av samma slag som tillämpas för andra myndigheter som medverkar i utvecklingssamarbetet kan uppfattas som en försvagning av oberoendet. Å andra sidan tillämpas denna ordning för såväl Riksdagens ombudsmän som Riksbanken, som båda är myndigheter under riksdagen med samma höga krav på självständighet gentemot regeringen och dess myndigheter som Riksrevisionen. Båda dessa myndigheter anser sig kunna ta emot medel som administreras av Sida, låt vara att detta sker i relativt liten omfattning.

En fråga av viss betydelse är hur efterfrågan på myndigheternas tjänster kommer att utvecklas framgent. I en utredning gjord av AffärsConcept på uppdrag av Sida⁸⁷ gjordes bedömningen att Sida i större utsträckning än hittills kommer att behöva upphandla tjänster inom utvecklingssamarbetet, vilket kan få konsekvenser för vissa av myndigheterna. För de myndigheter som besitter unik kompetens i kraft av sin monopolsituation – som fallet är för Skatteverket och Statistiska centralbyrån – torde detta inte innebära något allvarigare hot mot efterfrågan. Om biståndet görs helt obundet av nation, kan konkurrens möjligen uppkomma mellan olika länders förvaltningar. För en myndighet som Ekonomistyrningsverket å andra sidan, som besitter mer allmänt tillgänglig kompetens om budgetering och redovisning, har föränd-

⁸⁷ Utredning om konkurrensneutralitet i Sidas upphandlingar. Slutrapport 2008-03-04. AffärsConcept (2008).

ringar redan börjat göra sig gällande på den internationella marknaden, när större konsultföretag erbjuder likvärdiga tjänster på rent kommersiella grunder.⁸⁸ Riksrevisionen torde dock i väsentliga delar höra till den förra kategorin av myndigheter. Efter reformen 2003 är myndigheten också en fullt trovärdig leverantör av rådgivningsinsatser, som inte torde ha några svårigheter att hävda sig i konkurrens med andra revisionsorgan.

En avgiftsbaserad lösning skulle eventuellt öka kraven på Riksrevisionens förmåga att anpassa sig till förändringar i efterfrågan på myndighetens tjänster. Å andra sidan tillämpas inom Sida en flerårig verksamhetsplanering, så svårigheterna skall inte överdrivas. De övriga myndigheter som är aktiva inom det internationella utvecklingssamarbetet har också framgångsrikt lärt sig hantera den osäkerhet som finns.

Andra åtgärder för att stärka oberoendet är desamma som under föregående alternativ: brandväggar och karantänsbestämmelser.

Samordning av riksdagens och riksdagen underställda myndigheters verksamhet

En särskild aspekt av samordningsfrågan gäller samordning av de aktiviteter som genomförs av riksdagen själv och andra riksdagen underställda myndigheter, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken. Här kan direkt konstateras att Riksbankens verksamhet är så väsensskild från de övriga myndigheternas att någon samordningsvinst knappast står att göra. Volymen är dessutom obetydlig. Det är lättare att hitta gemensamma nämnare för riksdagens, JO:s och Riksrevisionens verksamhet. Även de partianknutna organisationernas verksamhet har ett ämnesmässigt samband med de övriga genom att de hänger samman med ansträngningarna att stärka vad man kan kalla den demokratiska infrastrukturen. Tanken att riksdagen skulle disponera ett särskilt anslag för internationellt utvecklingssamarbete som skulle täcka hithörande verksamhetsområden framstår dock som ganska främmande. Riksdagen är ett beslutande och granskande organ, inte en implementerande myndighet. Att överlåta förvaltningen av det internationella utvecklingssamarbetet till myndigheter som har en infrastruktur för planering, budgetering, genomförande, redovisning, utvärdering etc. ter sig trots allt som det naturligaste alternativet.

De krav på samordning som bör gälla för de aktuella myndigheterna kan tillfredsställas utan några omfattande institutionella förändringar. En uppenbar förbättring som skulle kunna göras i Riksrevisionens arbete är om svenska riksdagsledamöter deltog när organisatoriska lösningar för att stärka parlamentets kontrollmakt presenteras i samarbetslandets parlament.⁸⁹ En sådan medverkan kan naturligtvis komma till stånd utan att de allmänna formerna för utvecklingssamarbete på något sätt behöver förändras.

⁸⁸ Bengt Andersson, ESV, pers. medd.

⁸⁹ Ett påpekande av Gert Jönsson, Riksrevisionen.

Både när det gäller Riksrevisionens verksamhet och i den parallellt pågående diskussionen om det partianknutna organisationsstödet⁹⁰ får man intrycket att det är mer protokollära än substantiella hänsyn som ligger bakom argumentet att riksdagen eller riksdagen underställda myndigheter inte skulle kunna få delar av sin verksamhet finansierade över anslag som administreras av en myndighet under regeringen. Man bör då hålla i åtanke att såväl regeringen som regeringen underställda myndigheter har att implementera av riksdagen fattade beslut när det gäller inriktningen av det internationella utvecklingssamarbetet. Regeringen och dess myndigheter är bundna av riksdagens beslut. Även riksdagen själv är bunden av sina egna inriktningsbeslut och kan inte besluta om verksamhet som på något sätt står i strid med dem. Någon konflikt i policyhänseende bör det alltså inte finnas utrymme för.

Omfattning

När den nya Riksrevisionen började sin verksamhet 2003, övertog man den nivå på den internationella verksamheten i dess olika delar som företrädaren Riksrevisionsverket hade haft. Generellt är det svårt att avgöra vad som är rimlig nivå på det internationella utvecklingssamarbetet för en myndighet med Riksrevisionens inriktning. Om verksamheten skulle minska väsentligt i omfattning, skulle den administrativa kostnaden med all sannolikhet öka relativt sett; det finns skalfördelar i denna liksom i andra liknande verksamheter. Det finns utrymme för att låta den internationella verksamheten växa, om än inte radikalt; det får inte bli så att utvecklingssamarbetet blir ett dominerande inslag i verksamheten. Men en viss expansion är tänkbar, och det är fullt möjligt att en sådan expansion också skulle komma till stånd, om verksamheten i högre utsträckning kom att efterfrågestyras från Sida, mot bakgrund av den inriktning som det svenska utvecklingssamarbetet nu har fått.

Slutsatser

Ett antal delvis motstridiga krav skall vägas samman då man väljer organisations- och finansieringsform för det internationella utvecklingssamarbete som Riksrevisionen är engagerad i. Kraven på oberoende och administrativ effektivitet spelade båda en central roll, när den nuvarande formen valdes inför reformen. Till dessa bör fogas kraven på samordning med utvecklingssamarbetet i stort och på transparens i redovisningen av genomförda aktiviteter.

De alternativ som står till förfogande är ett bibehållande av nuvarande separata anslag på statsbudgeten, en anslagspost under Riksrevisionens förvaltningsbudget, en anslagspost under den allmänna budgeten för internationellt utvecklingssamarbete och avgiftsfinansiering av samma slag som andra myndigheter tillämpar. Av dessa kan det andra alternativet direkt avföras som

⁹⁰ Huvudmannaskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa. PM 2008-09-05 och Huvudmannaskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer. Rapport II. PM dnr 039-249-2008/09.

mindre lämpligt. De övriga tre förefaller alla kunna tillfredsställa rimliga krav i de avseenden som nämnts ovan. Dagens lösning tillfredsställer högt ställda krav på oberoende men förefaller leda till högre administrationskostnader och sämre samordning med annat utvecklingssamarbete. Det uppfyller inte heller med nuvarande ordning ens lågt ställda krav på transparens; ett minimikrav för att detta alternativ skall kunna behållas är att riksdagen fastlägger hur stor andel av anslaget som får utnyttjas för förvaltningsutgifter och att detta beslut föregås av en noggrann analys av vad som bör anses rimligt.

En anslagspost under biståndsbudgeten kan säkerställa samma oberoende som det första alternativet om det förses med en lägstanivå och därjämte kombineras med brandvägg inom myndigheten och karantänsbestämmelser för berörda medarbetare. Även det sista alternativet, avgiftsfinansiering, synes kunna tillgodose kravet på oberoende med samma typ av kompletterande åtgärder. Dessa alternativ skulle med all sannolikhet leda till en bättre samordning med utvecklingssamarbetet i stort. Transparenskravet skulle tillfredsställas med automatik, om verksamheterna på detta sätt integreras i den gängse administrativa hanteringen.

Några dramatiska förbättringar eller försämringar i relevanta avseenden torde inget av ovanstående alternativ leda till. Samtliga tre alternativ kan med nödvändiga tilläggsarrangemang förenas med högt ställda krav på oberoende, effektivitet, samordning och transparens.

Samordningen med andra aktiviteter som genomförs av riksdagen eller riksdagen underställda myndigheter kan förstärkas oavsett vilket av ovanstående alternativ man väljer. Att riksdagen skulle sammanföra samtliga dessa verksamheter jämte de partianknutna organisationernas och hantera allt under ett eget gemensamt anslag förefaller inte lämpligt. Det är naturligare och uppenbart mindre kostsamt att utnyttja den administrativa infrastruktur som redan finns inom statsapparaten för planering, genomförande och utvärdering än att bygga upp en parallell struktur. De krav på autonomi gentemot myndigheter under regeringen som riksdagen och dess myndigheter rimligen kan hävda kan tillfredsställas genom tilläggskrav och restriktioner i riksdagens budgetbeslut.

Referenser

- AffärsConcept (2008): Utredning om konkurrensneutralitet i Sidas upphandlingar. Slutrapport 2008-03-04.
- Elkjaer, K. (2006): Report on assessment of the African Organisation of English-speaking Supreme Audit Institutions (AFROSAI-E).
- ESV (2008): Avgifter 2007 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten. Ekonomistyrningsverket, Stockholm.
- (2008b): Årsredovisning 2007. Ekonomistyrningsverket, Stockholm.
- (2008c): Riksrevisionens OH-kostnader. Rapport 2008:35, Ekonomistyrningsverket, Stockholm.
- Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU2. Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning.
- Gustafsson, A., Jansson, A., Maggs, R. (2006): Evaluation of phase 2 of the SNAO institutional capacity building project with the three audit institutions in Bosnia and Herzegovina. Mapsec, Stockholm.
- Gustafsson, A., Maggs, R. (2006a): Evaluation of the Pro-Audit Project in the Administrative Tribunal in Mozambique. Mapsec, Stockholm.
- (2006b): Evaluation of the Institutional Development Cooperation Project with Inspectorate-General of Finance. Mapsec, Stockholm.
- Gustafsson, A., Molander, P. (2006): Evaluation of NCA-SNAO support to the OAG of Rwanda. Mapsec, Stockholm.
- Hansson, F., Mwazyunga, P.J. (2006): The National Audit Office Development Project – an institutional capacity building project between the Government of Tanzania, Sida and the Supreme Audit Institutions of Tanzania and Sweden. Folke Hansson Utvärderingskonsult.
- Hedvall, F. m.fl. (2009): Evaluation of the first phase of the SNAO/Sida institutional capacity building project with the National Audit Office of Tanzania – NAODP. Sipu International, Stockholm.
- Kronvall, K. (2003): ”Internationell verksamhet vid Riksrevisionen, särskilt samarbetsprojekten inom utvecklingsbiståndet”, PM 2003-02-08, Riksdagsstyrelsens beredningsdelegation.
- Lantmäteriet (2008): Lantmäteriet 2007. Lantmäteriet, Gävle.
- Molander, P., Tollbäck, K., Gustafsson, A. (2007): Inre effektivitet i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Rapport till Utrikesdepartementet, Mapsec i samarbete med A.D. Little.
- Oljelund, A. (2008a): Huvudmannskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa. PM 2008-09-05.

– (2008b): Huvudmannaskapet för stöd genom svenska partianknutna organisationer. Rapport II. PM dnr 039-249-2008/09.

Prop. 2002/03:122. Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling.

Riksdagsförvaltningen (2005): Införande av budgetlagens bestämmelser för vissa av riksdagens myndigheter. Utredningar från riksdagsförvaltningen 2005/06:URF1.

Riksrevisionen (2006): Förvaltningsutgifter på sakanslag. Rapport 2006:17.

– (2008): ”Riksrevisionens overheadkostnader”, PM 2008-10-22.

”Riksrevisionens internationella verksamhet”, PM 2008-03-12, Riksrevisionsutredningens sekretariat.

SOU 2002:17. Riksrevisionen – organisation och resurser.

SOU 2007:107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter. Delbetänkande från Förvaltningsutredningen.