Finansutskottets betänkande 1985/86:23

om den statliga redovisningsrevisionen m. m. (prop. 1985/86:124)

FiU
1985/86:23

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker i detta betänkande regeringens förslag till ändrad statlig redovisningsrevision, som innebär att riksrevisionsverket (RRV) tar över ansvaret för redovisningsrevisionen och att de statliga revisionskontoren inordnas i RRV:s organisation.

Vidare tillstyrker utskottet propositionens förslag till anslag för RRV budgetåret 1986/87.

En motion väckt med anledning av propositionen avstyrks av utskottet liksom tre motioner om revision av den statliga förvaltningen som väckts under allmänna motionstiden. Mot det sistnämnda beslutet reserverar sig företrädarna för moderata samlingspartiet, folkpartiet och centern.

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet

dels proposition 1985/86:124 om den statliga redovisningsrevisionen m. m.,

dels den med anledning av propositionen väckta motionen 1985/86:411 av Hans Lindblad och Börje Stensson (fp),

dels de under allmänna motionstiden väckta motionerna 1985/86:Fi402 av Lars Tobisson m. fl. (m) om revisionen av den statliga förvaltningen,

1985/86:Fi407 av Daniel Tarschys och Anne Wibble (fp) om den statliga revisionen,

dels den från konstitutionsutskottet överlämnade motionen 1985/86:K214 av Karin Söder m. fl. (c) i vad avser yrkande 9 om revisionsverksamheten.

Utskottet har under behandlingen av motion 1985/86:411 yrkande 2 inhämtat *yttrande* från försvarsutskottet.

Propositionen

I proposition 1985/86:100 bilaga 15 (civildepartementet) har regeringen under punkt B 3 (s. 24–25) föreslagit riksdagen att i avvaktan på en särskild

1 *Riksdagen 1985/86. 5 saml. Nr 23*

proposition i ämnet för budgetåret 1986/87 till Riksrevisionsverket beräkna ett förslagsanslag av 90 688 000 kr.

I proposition 1985/86:124 har regeringen (civildepartementet) – efter föredragning av statsrådet Bengt K. Å. Johansson – föreslagit riksdagen

1. att godkänna de riktlinjer för den statliga redovisningsrevisionen som förordats i propositionen (avsnitten 2.2 och 2.3),

2. att till Riksrevisionsverket för budgetåret 1986/87 anvisa ett förslagsanslag av 101 260 000 kr.

Motionerna

1985/86:411 av Hans Lindblad och Börje Stensson (fp), vari hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om möjligheterna att förstärka riksdagens revisorer med utnyttjande av besparingar i organisationen för statens redovisningsrevision,

2. att riksdagen beslutar att ansvaret för redovisningsrevisionen inom försvaret överförs till riksrevisionsverket den 1 juli 1986, alltså samma tidpunkt som för överföring av övrig redovisningsrevision,

3. att riksdagen beslutar tillsätta en parlamentarisk beredning i syfte att få en sammanhållen beskrivning till riksdagen om hur genomförda reformer faktiskt fungerar.

1985/86:Fi402 av Lars Tobisson m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision samt för riksdagens revisorer i enlighet med de riktlinjer som redovisas i motionen.

1985/86:Fi407 av Daniel Tarschys och Anne Wibble (fp), vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en parlamentarisk beredning tillkallas för att överväga arbetsfördelningen mellan riksrevisionsverket, statskontoret och riksdagens revisorer.

1985/86:K214 av Karin Söder m. fl. (c), vari hemställs

9. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om revisionsverksamheten.

Utskottet

Riktlinjer för den statliga redovisningsrevisionen

Redovisningsrevisionen, som tidigare betecknades den kamerala revisionen eller räkenskapsrevisionen, av de statliga förvaltningsmyndigheterna, decentraliserades och omvandlades till myndighetsintern revision genom riksdagsbeslut 1967. För verksamheten byggdes därefter upp en organisation med s. k. revisionskontor.

Redovisningsrevisionen av en statlig myndighet syftar i första hand till en sakkunnig och opartisk årlig bedömning av huruvida myndighetens redovisning är rättvisande eller inte. Under verksamhetsåret sker en fortlöpande

granskning av räkenskaperna. Revisionskontorens huvudrapportering för varje myndighet görs i den årliga revisionsberättelsen.

Den statliga redovisningsorganisationen har sedan den tillkom år 1970 setts över och organiserats om vid flera tillfällen. Våren 1980 föreslog regeringen en ändrad organisation och nya arbetsformer för verksamheten. Syftet var främst att stärka redovisningsrevisionens ställning och oberoende. Vid sin behandling av förslaget underströk finansutskottet (FiU 1979/80:41) att all revision i princip bör vara oberoende av den granskade myndigheten. Utskottet tillstyrkte förslagen rörande redovisningsrevisionen med hänvisning till att förändringarna föreslogs ske inom ramen för 1967 års reform och att verksamheten fått full omfattning först på senare år. Frågan om revisionens organisation och huvudmannaskap borde enligt utskottet dock aktualiseras på nytt om ytterligare erfarenheter pekade mot att revisionen inte kunde ske enligt statsmakternas intentioner i vad avser reella möjligheter till oberoende granskning m. m. Riksdagen beslöt (FiU 1979/80:41, rskr. 394) i enlighet med utskottets förslag. Beslutet innebar att redovisningsrevisionens externa karaktär betonades, att tjänsten som chef för revisionskontor skulle tillsättas av RRV och att revisionsplanen skulle fastställas av revisionschefen.

Redan i december 1980 fick RRV ett nytt uppdrag att se över revisionskontoren. Kontoren visade sig i den då rådande organisationen vara alltför små för att klara sina arbetsuppgifter vid variationer i personalantalet på grund av ledigheter, vakanser etc. Utredningsuppdraget bestod i att undersöka möjligheterna att föra samman kontoren till större enheter. Efter riksdagsbeslut år 1983 (FiU 1982/83:33) reducerades antalet revisionsenheter från 23 till 12 inkl. revisionsbyråer vid Försvarets civilförvaltning (FCF).

Även den nuvarande organisationen med 12 självständiga revisionsenheter innebär vissa begränsningar när det gäller att utnyttja resurserna på ett effektivt och flexibelt sätt. Den förhindrar en effektiv fördelning av revisionsresurserna på olika områden och över landet. Revisionskontoren är alltjämt knutna till värdmyndigheter vilket gör det svårt att genomföra en helt oberoende revision eftersom värdmyndigheten utövar arbetsgivarfunktioner i olika avseenden gentemot revisionskontorets personal.

Utskottet har mot denna bakgrund inte något att erinra mot förslaget i proposition 124 att redovisningsrevisionen helt frikopplas från värdmyndigheterna. I likhet med vad som anförs i propositionen anser utskottet att ansvaret för hela redovisningsrevisionen bör läggas på RRV. Därigenom ökar möjligheterna till ett effektivare resursutnyttjande eftersom styrningen och prioriteringen av resurserna efter uppkommande behov förenklas. Ett samlat arbetsgivaransvar för RRV bör innebära fördelar för personalen vad gäller möjligheter till rörlighet samt till personal- och kompetensutveckling. Genom att ansvaret för redovisnings- och förvaltningsrevisionen samlas under RRV underlättas även möjligheterna till erfarenhetsutbyte och samordning av resurserna.

I propositionen föreslås att även redovisningsrevisionen inom försvaret inordnas under RRV, men det bör av planerings- och budgettekniska skäl inte ske förrän den 1 juli 1987.

I *motion 411* av Hans Lindblad och Börje Stensson (fp) anförs att det vore en fördel om den nya organisationen av redovisningsrevisionen genomfördes så snart som möjligt. Skulle en del senareläggas ett år försvårar det arbetet med att finna den mest rationella organisationen för verksamheten. Motionärerna åberopar också att RRV i sitt remissvar framhållit att det vore en fördel om även revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning (FCF) inordnades i den nya organisationen samtidigt med revisionskontoren.

Utskottet kommer senare i detta betänkande att behandla anslagsfrågorna i anslutning till den föreslagna organisationsförändringen. Därvid föreslås att de medel som hittills anvisats under resp. värdmyndighets anslag för revisionsverksamheten skall överföras till RRV:s anslag. FCF:s revisionsbyrå är en integrerad del i FCF:s organisation och regleras i administrativt avseende av FCF:s arbetsordning och byråföreskrifter medan revisionskontoren står friare i förhållande till sina värdmyndigheter. Även i andra avseenden skiljer sig FCF:s revisionsbyrå från revisionskontoren. FCF:s revisionsbyrå granskar boksluten för ett 120-tal enheter inom försvaret.

Försvarsutskottet har beretts tillfälle att yttra sig i denna fråga och har med anledning härav inhämtat att en pågående översyn av främst det totala ledningssystemet inom försvarsmakten anses motivera att ifrågavarande förändring sker först den 1 juli 1987. Enligt försvarsutskottets mening bör riksdagen godta den tidpunkt för överförandet som föreslagits i propositionen.

Finansutskottet anser därför i likhet med vad som anförs i propositionen att genomförandet av omorganisationen för FCF:s del bör anstå till den 1 juli 1987 för att ge FCF tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna. Utskottet avstyrker följaktligen motion 411 yrkande 2.

Vad utskottet nu anfört innebär att utskottet tillstyrker godkännande av de riktlinjer för den statliga redovisningsrevisionen som förordas i propositionen.

Anslagsfrågor

I propositionen föreslås att ett nytt program för redovisningsrevisionen inrättas under RRV:s anslag. Under programmet förs upp dels medel för RRV:s nuvarande uppgifter inom redovisningsrevisionen inkl. affärsverksrevisionen, dels medel motsvarande särkostnaderna för revisionskontoren. Vidare föreslås att ytterligare 2 milj. kr. tillförs programmet med anledning av de nya uppgifter som ankommer på RRV, varav 1 milj. kr. utgör en engångsanvisning för särskilda insatser i samband med omorganisationen.

I *motion 411* anförs att den föreslagna förändringen i redovisningsorganisationen bör ge rationaliseringsvinster. Efter en tid bör det därför vara möjligt att minska antalet årsarbetskrafter i förhållande till nuläget och samtidigt kunna behålla dagens kvalitet i redovisningsrevisionen. De frigjorda resurserna skulle kunna överföras till riksdagens revisorer. Enligt motionärerna måste riksdagen få väsentligt bättre möjligheter att granska hur reformer fungerar i verkligheten. Motionärerna föreslår emellertid inte att riksdagen nu tar ställning till en sådan personalminskning. Det naturliga är enligt motionärerna att den i motion Fi407 föreslagna parlamentariska

utredningen tar upp frågan inom ramen för det uppdrag motionen angivit.

Utskottet återkommer till dessa frågor i anslutning till behandlingen av de motioner om den statliga revisionsverksamheten som väckts under den allmänna motionstiden.

Vad som i övrigt anförs i propositionen om anslag till riksrevisionsverket föranleder inte någon erinran från utskottets sida.

Motioner om den statliga revisionen

Utskottet vill i detta sammanhang också behandla tre motioner, väckta under den allmänna motionstiden, som tar upp frågor om den statliga revisionsverksamheten.

I *motion Fi402* av Lars Tobisson m. fl. (m) anförs att en bärande princip i all sådan granskningsverksamhet som revision är att den som granskas inte själv skall kunna styra granskningen. Den svenska uppläggningen strider mot denna grund, vilket motionärerna finner djupt otillfredsställande. Det är därför enligt motionärerna angeläget att en grundläggande översyn nu företas av *riksdagens ansvar för den statliga revisionen*. Översynen bör omfatta all statlig extern revision, oavsett om den anses hänförlig till redovisningsrevision eller förvaltningsrevision. Översynen bör syfta till att riksdagen tar hela ansvaret för förvaltningsrevisionen av statsverksamheten. Motionärerna anser att erfarenheter bör inhämtas från andra länder där förhållandena är jämförbara med våra. Målet bör vara att den nya statliga revisionen under riksdagens huvudmannaskap kan organiseras och börja arbeta den 1 oktober 1987.

I *motion Fi407* av Daniel Tarschys och Anne Wibble (fp) föreslås att en parlamentarisk beredning får i uppgift att pröva frågan hur arbetsuppgifter och resurser skall fördelas mellan riksrevisionsverket, statskontoret och riksdagens revisorer. Gränsdragningen mellan riksdagens revisorer och riksrevisionsverket har länge varit oklar. Om riksrevisionsverket i enlighet med verksledningskommitténs förslag får en starkare koppling till regeringskansliet kommer dess profil att närma sig statskontorets varför det kan finnas skäl att ompröva avgränsningen mellan de båda verken. Det är samtidigt nödvändigt att slå vakt om den oberoende revisionen. Enligt motionärerna är det naturligt att riksdagen står som huvudman för denna del av den statliga revisionen. Det kan därför enligt motionärerna ifrågasättas om inte en del av RRV:s resurser borde föras över till riksdagens revisorer.

Samma förslag framförs i motion 411 yrkandena 1 och 3.

Även i *motion K214* (yrkande 9) av Karin Söder m. fl. (c), som överlämnats av konstitutionsutskottet till finansutskottet, tas frågor om gränsdragningen mellan riksrevisionsverket och riksdagens revisorer upp. Motionärerna anser att det är en fördel att det finns två av varandra oberoende organ som kan göra mera omfattande och sammanhållna undersökningar av statsförvaltningens verksamhet. Erfarenheterna hittills har inte visat att det skulle vara till nackdel för revisionsverksamheten som sådan. Motionärerna anser därför att nuvarande ordning bör bibehållas. Det är emellertid av särskild vikt, anför motionärerna, att riksrevisionsverkets fristående ställning gent-

emot regeringen kan bibehållas. Om regeringen vill ge riksrevisionsverket särskilda uppgifter bör dessa vara noggrant avvägda och inte inkräkta på verkets självständighet och möjlighet att ta egna initiativ.

Verksledningskommittén anför i sitt huvudbetänkande (SOU 1985:40) – som för närvarande är föremål för överväganden i regeringskansliet – att regeringen fortsättningsvis mer aktivt än hittills bör styra inriktningen av förvaltningsrevisionen. Regeringen bör i ökad utsträckning föreskriva vilka samhällsområden eller vilka frågor som bör bli föremål för förvaltningsrevisionell prövning av RRV men det bör finnas utrymme även för förvaltningsrevisionella granskningar initierade av RRV, anför kommittén.

Skulle regeringen och riksdagen följa kommitténs förslag är möjligheten mycket begränsad att såsom föreslås i motion Fi407 överföra resurser från regeringens förvaltningsrevision till riksdagens revisorer. Utskottet anser inte heller att man bör företa en översyn av den omfattningen och med den inriktningen som föreslås i motion Fi402 innan verksledningskommitténs förslag behandlats av statsmakterna. Utskottet kan därför inte tillstyrka bifall till motionerna Fi402 och Fi407 samt 411 yrkandena 1 och 2. Något tillkännagivande till regeringen av den innebörd som begärs i motion K214 yrkande 9 skulle i nuvarande läge inte tjäna något reellt syfte. Med det anförda avstyrker utskottet motion K214 yrkande 9.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *riktlinjer för den statliga redovisningsrevisionen*
att riksdagen med avslag på motion 1985/86:411 yrkande 2 godkänner vad som förordats i proposition 1985/86:124 moment 1,

2. beträffande *anslag*
att riksdagen med bifall till proposition 1985/86:124 moment 2 till *Riksrevisionsverket* för budgetåret 1986/87 under trettonde huvudtiteln anvisar ett förslagsanslag av 101 260 000 kr.,

3. beträffande *riksdagens ansvar för den statliga revisionen*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:Fi402, 1985/86:Fi407, 1985/86:411 yrkandena 1 och 3 samt 1985/86:K214 yrkande 9.

Stockholm den 6 maj 1986

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Nils G. Åsling (c), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Arne Andersson i Gamleby (s), Britta Hammarbacken (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Hugo Hegeland (m), Gerd Engman (s), Marianne Carlström (s), Margit Gennser (m) och Anne Wibble (fp).

1. Den statliga revisionen

Lars Tobisson (m), Lars De Geer (fp), Hugo Hegeland (m), Margit Gennser (m) och Anne Wibble (fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Verksledningskommittén anför" och slutar med "yrkande 9" bort ha följande lydelse:

Principen om revisionens oberoende, dvs. att den som granskar verksamheten inte skall vara beroende av den som granskas, bör vara grunden för all revisionsverksamhet. Detta är en av utgångspunkterna i den nu aktuella omorganisationen av redovisningsrevisionen. Principen kännetecknar också de motioner som väckts om den statliga revisionen.

Utskottet delar uppfattningen i motionerna att revisionen av den statliga förvaltningen i Sverige inte utgår från denna huvudprincip. Den huvudsakliga granskningen av statsförvaltningens effektivitet, den s. k. förvaltningsrevisionen, görs av riksrevisionsverket som är ett regeringens organ.

Verksledningskommittén har i sitt slutbetänkande föreslagit att riksrevisionsverket knyts närmare till regeringskansliet. Regeringen bör fortsättningsvis mer aktivt än hittills styra inriktningen av förvaltningsrevisionen och i ökad utsträckning föreskriva vilka samhällsområden eller vilka frågor som bör bli föremål för förvaltningsrevisionell prövning.

Regeringen har självfallet rätt att använda riksrevisionsverkets resurser på det sätt man finner bäst för den statliga verksamheten. Det förefaller emellertid utskottet uppenbart att verksledningskommitténs förslag kommer att leda till att utrymmet för en oberoende revision blir ännu mindre. Verksamheten vid riksrevisionsverket kommer att styras av regeringsuppdrag i ungefär samma omfattning som vid statskontoret.

Utskottet anser mot denna bakgrund, i likhet med vad som anförs i motionerna Fi402, Fi407 och 411, att den oberoende revisionen inom ramen för riksdagens kontrollmakt bör stärkas. Utskottet tillstyrker därför motionärernas förslag om förändringar beträffande riksdagens ansvar för den statliga revisionen. Reformen bör syfta till att riksdagen tar hela ansvaret för förvaltningsrevisionen. Vad gäller organisationen av denna revision bör erfarenheter hämtas från andra länder med jämförbara förhållanden. Resurserna bör dimensioneras med erfarenheter från riksrevisionsverkets hittillsvarande arbete. Eventuellt bör resurser och kompetens överföras från riksrevisionsverket till riksdagens förvaltningsrevision. Hithörande frågor har utretts vid flera tillfällen de senaste decennierna. Ett omfattande utredningsmaterial finns att tillgå. Förslag bör därför kunna läggas fram för riksdagen redan inom ett år. Vid utarbetandet av förslaget bör – med hänsyn till att frågan direkt berör ett riksdagens organ – företrädare för riksdagspartierna delta.

Vad utskottet anfört med anledning av motionerna 411 yrkande 1 och 3, Fi402, Fi407 och K214 yrkande 9 om en parlamentarisk beredning med syfte att se över statens förvaltningsrevision bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *riksdagens ansvar för den statliga revisionen*
att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:Fi402, 1985/86:Fi407, 1985/86:411 yrkandena 1 och 3 samt 1985/86:K214 yrkande 9 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Den statliga revisionen

Nils G. Åsling och Britta Hammarbacken (båda c) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Skulle regeringen" och slutar med "yrkande 9" bort ha följande lydelse:

Det är enligt utskottets mening viktigt att slå fast att riksrevisionsverkets fristående ställning gentemot regeringen skall bibehållas. Utskottet anser i likhet med vad som anförs i motion K214 att om regeringen vill ge riksrevisionsverket särskilda uppdrag måste dessa vara noggrant avvägda och får inte inkräkta på verkets självständighet och möjlighet att ta egna initiativ. Vad utskottet anfört med anledning av motion K214 yrkande 9 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Någon särskild översyn av det slag som föreslås i motionerna 411, Fi402 och Fi407 anser inte utskottet behövs. Motionerna avstyrks därför av utskottet.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *riksdagens ansvar för den statliga revisionen*
att riksdagen med bifall till motion 1985/86:K214 yrkande 9 och med avslag på motionerna 1985/86:Fi402, 1985/86:Fi407 samt 1985/86:411 yrkandena 1 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

gotab Stockholm 1986 10925