

Regeringens proposition

1985/86: 124

om den statliga redovisningsrevisionen
m. m.



Prop.
1985/86: 124

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 6 mars 1986.

På regeringens vägnar

Thage G Peterson

Bengt K. Å. Johansson

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen behandlas vissa frågor om den statliga redovisningsrevisionen. I syfte att effektivera verksamheten föreslås att riksrevisionsverket (RRV) tar över hela ansvaret för redovisningsrevisionen och att de statliga revisionskontoren inordnas i RRV:s organisation.

Vidare tas i propositionen upp en del frågor om RRV:s anslag för budgetåret 1986/87.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 6 mars 1986

Närvarande: statsrådet Peterson, ordförande, och statsråden Bodström, R. Carlsson, Hellström, Wickbom, Johansson

Föredragande: statsrådet Johansson

Proposition om den statliga redovisningsrevisionen m. m.

1 Inledning

Verksledningskommittén¹ föreslår i sitt huvudbetänkande (SOU 1985: 40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning bl. a. att riksrevisionsverket (RRV) fr. o. m. den 1 juli 1986 får hela ansvaret för redovisningsrevisionen vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och att de nuvarande revisionskontoren går upp i RRV:s organisation. Kommittén föreslår vidare att en utredning tillkallas för att behandla de organisatoriska konsekvenserna av denna förändring och hur omorganisationen skall genomföras. Till protokollet i detta ärende bör fogas ett utdrag ur betänkandet som *bilaga 1*.

Verksledningskommitténs betänkande har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena, vad avser redovisningsrevisionen, som *bilaga 2*.

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallades den 5 december 1985 en särskild utredare² med uppdrag att föreslå dels de åtgärder som behövs för att RRV fr. o. m. den 1 juli 1986 skall kunna ta över hela ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen, dels hur omorganisationen skall genomföras. Den särskilde utredaren, som antog namnet RK-utredningen, avlämnade den 31 januari 1986 betänkandet (Ds C 1986: 1) Den statliga redovisningsrevisionen. Det bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Betänkandet har remissbehandlats. Till protokollet i detta ärende bör fogas en förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 4*.

Jag tar nu upp dessa frågor.

Dessutom tar jag upp vissa frågor som rör RRV:s anslag för budgetåret 1986/87.

¹ Ledamöter: f. d. generaldirektören Sven Moberg, ordförande, riksdagsledamoten Knut Billing, riksdagsledamoten Anders Dahlgren, riksdagsledamoten Arne Gadd, direktören Per Lindberg, riksdagsledamoten Grethe Lundblad, professorn Olof Ruin, riksdagsledamoten Olle Svensson och professorn Daniel Tarschys.

² Överdirektören Svante Englund.

2.1 Allmänna utgångspunkter

I den nuvarande organisationen av den statliga redovisningsrevisionen (jfr prop. 1982/83: 100 bil. 2, FiU 33, rskr. 247) finns fr. o. m. den 1 juli 1983 tio revisionskontor. Till det kommer revisionskontoret i regeringskansliet, som inte omfattas av övervägandena i denna proposition. Varje revisionskontor är knutet till en s. k. värdmyndighet, nämligen kriminalvårdsstyrelsen, riksförsäkringsverket, vägverket, byggnadsstyrelsen, tullverket, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen, skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen och kammarkollegiet. Värdmyndigheterna utövar arbetsgivarfunktionen gentemot kontorens personal samt svarar för administration och service. Cheferna för kontoren utses dock av RRV, som svarar för tillsynen av verksamheten och som meddelar föreskrifter om redovisningsrevisionen.

Enligt förordningen (1980: 718) om revision vid revisionskontor (ändrad senast 1985: 607) skall revisionskontoren granska redovisningen vid statliga myndigheter i syfte att bedöma om den är rättvisande. Regeringen beslutar i särskild ordning vilka myndigheter som skall granskas av varje revisionskontor.

För redovisningsrevisionen inom försvaret svarar revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning (FCF), vars verksamhet regleras av förordningen (1983: 276) om verksamheten inom försvarsmakten (ändrad senast 1985: 514).

Enligt min mening är det inte rationellt att ha ansvaret för redovisningsrevisionen så splittrat som för närvarande. Betydande fördelar skulle stå att vinna om det samlade ansvaret för denna verksamhet i stället lades på RRV, som är central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning i statsförvaltningen. Vidare är kravet på en bättre uppföljning och granskning av den statliga verksamheten, som ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn, ett viktigt skäl för att nu skapa en sammanhållen organisation för den statliga redovisningsrevisionen. Därigenom ges bättre möjligheter att effektivt och flexibelt utnyttja resurserna. Kopplingen till värdmyndigheterna upphör också, vilket stärker oberoendet i granskningen.

2.2 Ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen

Mitt förslag: RRV tar över hela ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen inkl. redovisningsrevisionen inom försvaret.

Verksledningskommitténs och RK-utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Frågan om ansvaret för redovisningsrevisionen inom försvaret behandlas dock inte närmare av kommittén.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser lämnar i princip verksledningskommitténs förslag utan erinran. RRV pekar i sitt yttrande på den

successiva förändring av redovisningsrevisionen som skett och som inneburit att denna ändrats från en intern till en rent extern revision. *Vägverket* stryker under att förändringen inte får inskränka verkets möjligheter att bibehålla en internrevision.

Vad gäller redovisningsrevisionen inom försvaret framhåller *överbefälhavaren* (ÖB) och *FCF* att en omorganisation av denna verksamhet bör övervägas först när en planerad översyn av redovisningsrevisionens innehåll och inriktning genomförts. *FCF* framhåller vidare att särskilda resurser bör finnas avdelade för försvarets redovisningsrevision oavsett hur revisionsorganisationen kommer att utformas. *Försvarets rationaliseringsinstitut* anser dock att nackdelarna med den nuvarande ordningen har större tyngd än fördelarna och förordar att *FCF*:s revisionsbyrå inordnas i *RRV*. Även *RRV* anser att ansvaret för den externa redovisningsrevisionen inom försvaret bör läggas på verket och att det är en fördel om detta kan ske i samband med den övriga omorganisationen den 1 juli 1986.

ÖB skriver i sitt yttrande över *RK*-utredningens betänkande att skillnaderna mellan försvarsmaktens ekonomisystem och den övriga statsförvaltningens är omfattande. För den externa räkenskapsrevisionen måste således även fortsättningsvis ställas krav på försvarsspecifika kunskaper. Mot denna bakgrund är det inte rationellt att särskilja resurserna för extern räkenskapsrevision och internrevision. ÖB delar därför inte *RK*-utredningens slutsats beträffande det rationella i den totala revisionsverksamheten i händelse av den föreslagna organisationsändringen. Strävan till renodling och oberoende när det gäller den externa revisionen kan emellertid enligt ÖB bedömas uppväga detta.

Skälen för mitt förslag: Organisationen av den statliga redovisningsrevisionen har sedan sin tillkomst år 1970 setts över vid flera tillfällen. I 1980 års kompletteringsproposition (prop. 1979/80: 150) föreslogs en ändrad organisation och nya arbetsformer för redovisningsrevisionen, som främst syftade till att stärka verksamhetens ställning och oberoende. Riksdagen godkände förslaget (FiU 1979/80: 41. rskr. 394), men framhöll att frågan om revisionens organisation och huvudmannaskap borde aktualiseras på nytt om ytterligare erfarenheter pekade mot att redovisningsrevisionen inte kunde genomföras enligt statsmakternas intentioner, vad avser reella möjligheter till oberoende granskning m. m.

Genom det tidigare anförda beslutet år 1983 (prop. 1982/83: 100 bil. 2. FiU 33, rskr. 247) reducerades antalet revisionsenheter från 23 till 12. Syftet med sammanläggningen till större revisionsenheter var att skapa möjlighet att bedriva revisionen effektivare, bl. a. genom att resurserna kunde utnyttjas bättre.

De statliga revisionskontoren inrättades från början som internrevisionella enheter. Som framgår av förordningen om revision vid revisionskontor är dock revisionskontoren numera externa revisionsorgan i förhållande till de granskade myndigheterna. Ett visst beroendeförhållande står dock kvar på det sätt att värmyndigheterna har ett visst arbetsgivaransvar för kontorens personal.

Enligt min mening bör utvecklingen mot en renodlad extern redovisningsrevision nu fullföljas genom att kopplingen till värmyndigheterna

upphör och ansvaret för hela redovisningsrevisionen överförs till RRV den 1 juli 1986. Mitt förslag innebär också att möjligheterna till ett effektivare resursutnyttjande ökar genom att styrningen och prioriteringen av resurserna efter uppkommande behov förenklas. För personalen bör det samlade arbetsgivaransvaret innebära fördelar, bl. a. vad gäller personalrörlighet och personalutveckling. En ytterligare fördel är att kopplingen mellan redovisningsrevisionen och RRV:s förvaltningsrevision på ett naturligt sätt underlättas. Erfarenhetsutbyte och samordning av resurserna bör därför kunna åstadkommas på ett smidigare sätt än för närvarande.

Som jag redovisat tidigare avstyrker ÖB och FCF i sina remissyttranden över verksledningskommitténs betänkande att ansvaret för redovisningsrevisionen inom försvaret nu överförs till RRV och att revisionsbyrån vid FCF inordnas i RRV. ÖB och FCF uttalar att bl. a. de särskilda förhållandena inom försvaret motiverar denna uppfattning, t. ex. försvarets eget lednings-, planerings- och ekonomisystem, försvarets särskilda budgethandbok samt försvarets egna ADB-system. Särskilda sekretesskrav framhålls som ytterligare ett motiv. I sitt yttrande över RK-utredningens förslag framhåller ÖB att strävan till renodling och oberoende avseende extern revision emellertid kan bedömas uppväga sådana motiv.

Med anledning av vad ÖB och FCF uttalat, när det gäller redovisningsrevisionen inom försvaret, får jag efter särskilt samråd med chefen för försvarsdepartementet framhålla följande. Nödvändigheten av att väl känna revisionsområdet, såväl när det gäller myndigheter som speciella ekonomiska administrativa system, är en fråga av generellt intresse och bör enligt min mening vara en viktig utgångspunkt för den framtida redovisningsrevisionens utformning. Vad avser de särskilda sekretesskrav som gäller inom försvaret vill jag hänvisa till att RRV redan i dag svarar för förvaltningsrevisionen inom försvaret. Av bl. a. planerings- och budgettekniska skäl förordar jag dock att förändringen genomförs först den 1 juli 1987.

2.3 Organisationen av den statliga redovisningsrevisionen

Mitt förslag: De statliga revisionskontoren inordnas i RRV:s organisation den 1 juli 1986; revisionsbyrån vid FCF inordnas den 1 juli 1987.

Ett nytt program inrättas vid RRV, rubricerat Redovisningsrevision.

RK-utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser som yttrat sig i dessa delar tillstyrker förslaget. *Revisionskontoret vid skogsstyrelsen* menar att regionala enheter/myndigheter om ca 50 tjänster bör inrättas, för att bl. a. lösa nuvarande rekryteringsproblem. *Revisionskontoret vid UIIÄ* anser, vad gäller RRV:s programstruktur, att det bör finnas ett gemensamt program för RRV:s hela revisionsverksamhet.

Riksförsäkringsverket förutsätter att själva revisionsarbetet inte centraliseras i samband med omläggningen.

Skälen för mitt förslag: I konsekvens med mitt förslag om ansvaret för redovisningsrevisionen förordar jag att de statliga revisionskontoren inordnas i RRV:s organisation i enlighet med RK-utredningens förslag. I direkt samband med omorganisationen bör den regionala placeringen och den regionala omfattningen inte ändras.

Enligt min mening bör dock den närmare organisatoriska lösningen övervägas ytterligare. RRV bör svara för denna uppgift.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att redovisningsrevisionen enligt min mening bör bedrivas med en långt gående delegering av revisionsansvaret. Avsikten är att dessa och andra frågor skall övervägas i ett fortsatt utredningsarbete. I avvaktan härpå kan övergångsvisa lösningar eventuellt behövas. Jag avser att återkomma till regeringen med förslag i dessa frågor, liksom i frågan om följdändringar i nu gällande förordningar.

I fråga om RRV:s programstruktur anser jag att ett nytt program bör inrättas vid RRV, rubricerat Redovisningsrevision. I programmet bör ingå redovisningsrevisionen vid revisionskontoren, RRV:s nuvarande uppgifter inom redovisningsrevisionen inkl. affärsverksrevisionen. Jag återkommer till denna fråga vid redovisningen av RRV:s anslag för budgetåret 1986/87.

2.4 Omorganisationens resursmässiga konsekvenser

Min bedömning: RRV bör på grund av omorganisationen tillföras ytterligare resurser dels av engångskaraktär, dels av permanent karaktär.

RK-utredningens förslag: Överensstämmer i huvuddrag med min bedömning.

Enligt RK-utredningen bör RRV tillföras ytterligare medel om 1 milj. kr. för sådana löpande uppgifter som åläggs verket i samband med omorganisationen. Vidare bör ett resurstillskott om 1 milj. kr. av engångskaraktär tillföras RRV i samband med att omorganisationen genomförs. Utredningen har därutöver utgått ifrån att hela budgeten för den statliga redovisningsrevisionen, vilken för budgetåret 1985/86 uppgår till 25 546 000 kr., förs över till RRV. Utredningen pekar samtidigt på att två tjänster vid vägverkets resp. byggnadsstyrelsens revisionskontor har finansierats av resp. myndighet. Till det kommer utgifterna för revisionsbyrå vid FCF. Utredningen erinrar också om att nya revisionsuppgifter tillkommit genom den nya organisationen för arbetsmarknadsutbildningen. Vidare föreslår utredningen att varje värdmyndighet åläggs att svara för kostnaderna för lokaler, kontorsservice och vissa expenser för budgetåret 1986/87.

Remissinstanderna: Vägverket motsätter sig utredningens förslag vad gäller överföringen av medel från verket till RRV. Enligt vägverket måste verksamheten för prövning av effektivitet och intern kontroll samt för speciella utredningar förfoga över ett av verksamheten oberoende organ. För dessa uppgifter svarar idag åtta av revisionskontorets revisorer. RK-utredningens förslag i dessa delar innebär därför enligt vägverket en för-

stärkning av resurserna för den nya externa revisionsorganisationen på vägsektorns bekostnad. *Bostadsstyrelsen* anser att RRV bör tilldelas medel för lokaler m. m. fr. o. m. den 1 juli 1986. *Statskontoret* framhåller att möjligheterna till samordningsvinster kan leda till att verksamheten kan bedrivas till totalt sett lägre kostnad. RRV godtar utredningens bedömning av medelsbehovet för 1986/87. Verket erinrar samtidigt om att utredningen inte tar ställning till behovet av resurser för att höja ambitionsnivån när det gäller redovisningsrevisionen. En sådan höjning bör enligt RRV nu komma till stånd med anledning av de förväntningar som i olika sammanhang har ställts på redovisningsrevisionen. RRV bedömer att 2 milj. kr. behövs för detta.

Skälen för min bedömning: Jag anser liksom RK-utredningen att RRV bör tillföras ytterligare medel på grund av dels de löpande uppgifter för den interna personal- och ekonomiadministrationen som tillkommer verket, dels uppgifter av engångskaraktär i samband med omorganisationen. Förändringen medför i motsvarande mån minskade uppgifter för värdmyndigheterna, vilket bör beaktas inom ramen för höstens budgetarbete.

I övrigt anser jag i likhet med utredningen att värdmyndigheterna under budgetåret 1986/87 bör åläggas att hålla revisionskontoren med lokaler och ge dem service i den omfattning som gäller för innevarande budgetår. Jag avser att återkomma till regeringen med ett sådant förslag.

Med anledning av vad vägverket har uttalat får jag framhålla följande. I samband med 1983 års omorganisation av den statliga redovisningsrevisionen fastställdes antalet tjänster vid vägverkets revisionskontor till nio. Av förordningen om revision vid revisionskontor, som gäller för vägverkets revisionskontor liksom för övriga revisionskontor, följer att den primära uppgiften för ett revisionskontor är att bedriva extern redovisningsrevision. Jag delar därför utredningens uppfattning att medel motsvarande särkostnaderna för vägverkets revisionskontor, förutom medel för två tjänster som har finansierats av vägverket, bör föras över till RRV:s anslag.

Jag återkommer till övriga budgetfrågor i nästa avsnitt.

I årets budgetproposition (prop. 1985/86: 100 bil. 2, s. 24 och 25) föreslår regeringen att – i avvaktan på en särskild proposition i ämnet för budgetåret 1986/87 – ett förslagsanslag av 90 688 000 kr. beräknas under anslagsrubriken *B.3 Riksrevisionsverket*.

I denna fråga får jag anföra följande.

Mitt förslag:

Trettonde huvudtiteln

B. Statlig rationalisering och revision, statistik m. m.

B 3. Riksrevisionsverket

1984/85 Utgift	66 261 000
1985/86 Anslag	65 142 000
1986/87 Förslag	101 260 000

RRV är central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning samt därmed sammanhängande frågor.

RRV tillämpar programbudgetering och tilldelas anslag i programtermer. Som redovisats tidigare föreslås att RRV övertar hela ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen och att ett särskilt program inrättas för denna verksamhet.

Följande programindelning bör gälla för verket.

1. Förvaltningsrevision
2. Redovisningsrevision
3. Prognoser och redovisning

(1 000-tal kr.)

Program	1984/85 Utgift	1985/86 Anslag	1986/87 Beräknar	
			RRV	Föredra- draganden
1. Förvaltningsrevision	43 432	45 166	46 628	37 000 ¹
2. Redovisningsrevision	—	—	—	39 600
3. Prognoser och redovisning	29 366	28 388	29 823	29 416
<i>Telefonväxel</i>				4 000
Summa kostnader	72 798	73 554	76 158	110 016
<i>Avgår:</i>				
Inkomster under program 1	6 377	7 862	742	742
Inkomster under program 2	—	—	7 460	7 460
Inkomster under program 3	23	550	554	554
Nettoutgift	66 261	65 142	67 402	101 260

¹ Exkl. särkostnaderna för affärsverksrevisionen, RRV:s tillsyn m. m. av revisionskontoren och revisionen av säkerhetskonferensen, sammanlagt 8,9 milj. kr., vilka medel har överförts till programmet Redovisningsrevision.

Riksrevisionverket: RRV föreslår i sin anslagsframställning bl. a. följande.

1. Huvudförslag budgetåret 1986/87 67 402 000 kr. Huvudförslaget fördelas över en treårsperiod med fördelningen 2, 1 och 2% för budgetåren 1985/86, 1986/87 resp. 1987/88.
2. Pris- och löneomräkning 2 260 000 kr.
3. RRV:s verksamhet har under senare år haft huvudinriktningen att förse statsmakterna med underlag för omprövning och omprioritering av den statliga och statligt finansierade verksamheten. Denna inriktning avses ligga fast för *förvaltningsrevisionen* under de närmaste åren. Tonvikt skall läggas på revisionsinsatser som kan bedömas bidra till statsfinansiella besparingar efter de allmänna riklinjer som statsmakterna har angett. Förvaltningsrevisionen inriktas främst mot områdena statlig tillsyn, statsbidrag och andra transfereringar, konsekvenser av besparingsbeslut, myndigheternas ekonomiadministration och ADB-system.
4. Verksamheten inom programmet *Prognoser och redovisning* inriktas mot att ge statsmakterna information inför beslut om den ekonomiska politiken, budgetpolitiken, ge såväl statsmakterna som myndigheterna underlag för beslut om omprövning och omprioritering, tillse att statens redovisningssystem är ändamålsenliga samt medverka i effektiveringen av budgetprocessen.

Revisionskontorens anslag: Anslaget för de statliga revisionskontoren, utom revisionskontoret i regeringskansliet och revisionsbyrån vid FCF, uppgår till 25 546 000 kr. för budgetåret 1985/86.

Ny telefonväxel: RRV, statskontoret och datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) föreslår i en särskild skrivelse till regeringen ett telefonväxelbyte budgetåret 1986/87. Myndigheterna bedömer att växelbytet väsentligt förbättrar teleservicen till lägre kostnad än för närvarande. Rationalisering i och kring telefonfunktionen åstadkoms genom de möjligheter till större flexibilitet och funktionalitet som en ny växel med hänvisningsdator ger.

Skälen för mitt förslag: Som jag redovisat tidigare föreslår jag att RRV tar över hela ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen samt att de statliga revisionskontoren inordnas i verkets organisation den 1 juli 1986 – revisionsbyrån vid FCF dock först den 1 juli 1987.

Ett särskilt program, rubricerat Redovisningsrevision, bör enligt vad jag har föreslagit inrättas för denna verksamhet.

I programmet bör också ingå RRV:s nuvarande uppgifter inom den statliga redovisningsrevisionen inkl. affärsverksrevisionen. Under programmet bör föras upp medel för dessa uppgifter samt medel motsvarande de pris- och löneomräknade särkostnaderna för revisionskontoren. Från särkostnaderna bör dock avräknas ca 0,7 milj. kr. med anledning av att vägverket och byggnadsstyrelsen har finansierat två tjänster vid resp. myndighets revisionskontor. Vidare bör programmet tillföras ytterligare ca 2 milj. kr. med anledning av de nya uppgifter som ankommer på RRV, varav 1 milj. kr. som engångsanvisning för de särskilda insatser som behövs i samband med omorganisationen. För redovisningsrevisionen av

den nya organisationen för arbetsmarknadsutbildning (prop. 1984/85: 59, AU 9, rskr. 101) bör vidare 0.6 milj. kr. anvisas.

1985/86: 124

I 1985 års budgetproposition (prop. 1984/85: 100 bil. 15, FiU 16, rskr. 218) uttalas att det är väsentligt att underlag tas fram som ger regeringen och riksdagen bättre möjligheter att bedöma effektiviteten och produktiviteten hos enskilda myndigheter, bl. a. för att kunna avgöra hur förändrings- och rationaliseringskraven bör ställas upp. Mot denna bakgrund bör RRV få resurser för att, inom ramen för sin revision, i något ökad utsträckning kunna ge enskilda myndigheter råd och stöd, främst vad avser styr- och uppföljningssystem. För dessa uppgifter föreslår jag att 1 milj. kr. anvisas under programmet Redovisningsrevision.

Beträffande telefonväxelbytet delar jag myndigheternas bedömning och föreslår att RRV anvisas medel för verkets och statskontorets andel i växeln. Preliminärt beräknar jag 4 milj. kr. för detta ändamål. Telefonväxeln skall finansieras genom en minskning av resp. myndighets anslag fr. o. m. 1987/88 med 1/10 av investeringskostnaden per budgetår under en tioårsperiod. DAFA, som aktiebolag, svarar själv för sin andel i telefonväxeln.

Vad gäller RRV:s övriga verksamheter under programmen Förvaltningsrevision samt Prognoser och redovisning föreslår jag att medel för RRV för nästa budgetår beräknas enligt huvudförslaget med en real minskning av utgifterna med 1 %.

Jag delar RRV:s bedömning av verksamhetens inriktning för budgetåret 1986/87. Min beräkning av medelsbehovet för RRV framgår av programsammanställningen.

3 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

1. att godkänna de *riktlinjer* för den statliga redovisningsrevisionen som jag har förordat (avsnitten 2.2 och 2.3),
2. att till *Riksrevisionsverket* för budgetåret 1986/87 anvisa ett förslagsanslag av 101 260 000 kr.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Utdrag ur verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985: 40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning vad gäller den statliga redovisningsrevisionen (s. 82–86 och 213)

Redovisningsrevisionen

Nuvarande ordning

RRVs redovisningsrevisionella verksamhet omfattar granskning av affärsverkens bokslut och redovisningshandlingar, viss övrig redovisningsrevision samt tillsyn av revisionen vid revisionskontoren.

Från budgetåret 1981/82 svarar RRV för extern revision av affärsverkens redovisning och bokslutshandlingar. Revisionen genomförs dels med egen personal, dels med biträde av enskilda revisionsbyråer, som RRV i samråd med affärsverken utser att medverka i revisionen. RRV avger revisionsberättelser för varje affärsverk till regeringen. Revisionsberättelserna avser endast årsboksluten och de underliggande räkenskapshandlingarna. Några förvaltningsrevisionella uttalanden om styrelsens och generaldirektörens förvaltning görs inte i detta sammanhang.

Den övriga redovisningsrevisionen vid verket omfattar den begränsade redovisningsrevision av förvaltningsmyndigheter som RRV själv svarar för eller väljer att genomföra.

Redovisningsrevisionen av de statliga förvaltningsmyndigheterna bedrivs i allt väsentligt av statliga revisionskontor. De är fristående från RRV men verket har tillsyn över deras revision. Revisionsverksamheten omfattar i huvudsak redovisningsrevision, men i mån av resurser skall revisionskontoren även granska förvaltningen i effektivitetsfrämjande syfte, dvs. genomföra förvaltningsrevision.

RRVs tillsyn omfattar enligt verkets egen tolkning (riktlinjer 1975-09-17), förutom den direkta tillsynen för att följa planering och genomförande av revisionen, metodutveckling och metदानpassning samt information och rådgivning.

Efter en översyn av verksamheten vid revisionskontoren lämnade RRV år 1979 ett förslag till regeringen angående organisation och arbetsformer för revisionen vid revisionskontoren. I en till rapporten fogad skiljaktig mening framhöll två avdelningschefer vid RRV att det vore önskvärt att gå längre i fråga om förändring än vad verket föreslagit och inordna revisionskontoren som lokala enheter under RRV.

Mot bakgrund av RRVs översyn föreslog regeringen därefter (prop. 1979: 80: 150) ett antal åtgärder som bl. a. syftade till att stärka redovisningsrevisionens ställning och oberoende inom ramen för rådande organisation. Vid sin behandling av förslaget underströk finansutskottet 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 propositionen.

Regeringen fattade mot bakgrund härav beslut om en ny förordning för revision vid revisionskontor (1980: 718). Den nya förordningen ökade ytterligare redovisningsrevisionens externa karaktär.

- De väsentligaste förändringarna i förhållande till tidigare blev
- att verksamheten vid revisionskontoren inte längre skulle ha benämningen intern revision,
 - att revisionskontoren skall bedriva en redovisningsrevision som syftar till att opartiskt, varje år, avge en revisionsberättelse med en bedömning av den granskade myndighetens redovisning för räkenskapsåret,
 - att chefen för revisionskontoret skall fastställa revisionsplanen och
 - att tjänsten som chef för revisionskontor skall tillsättas av RRV efter samråd med i första hand värdmyndigheten.

Regeringen beslöt i detta sammanhang att från budgetåret 1980/81 särskilja större delen av revisionskontorens särkostnader från värdmyndighetens övriga medelsanvisning.

RRV fick redan i december 1980 ett nytt utredningsuppdrag från regeringen avseende revisionskontoren. Uppdraget bestod i att utreda möjligheterna att föra samman revisionskontoren till större enheter och föreslå lämplig fördelning av dess verksamhetsområden. Kontoren hade nämligen i den då rådande organisationen visat sig vara alltför små för att klara arbetsuppgifter vid variationer i personalantalet p. g. a. ledigheter, vakanser etc. I utgångspunkterna för den nya översynen låg att förändringarna i princip skulle ske inom den befintliga organisationen och inom i huvudsak oförändrade resursramar för redovisningsrevisionen.

Statsmakterna beslutade om förändringar i revisionskontorsorganisationen fr. o. m. 1 juli 1983. Efter denna omorganisation är det f. n. elva revisionskontor som svarar för den extra redovisningsrevisionen av statsförvaltningen exklusive affärsverken. En revisionsbyrå vid försvarets civilförvaltning svarar för motsvarande revision av försvaret.

Antalet tjänster vid revisionskontoret budgetåret 1984/85 var 149. Medelsomslutningen uppgick samma år till 30,3 miljoner kr.

I ett revisionskontors granskningsområde ingår ett visst antal myndigheter. Chefen för ett revisionskontor är ansvarig för revisionens bedrivande. Värdmyndigheten utövar arbetsgivarfunktionen gentemot revisionskontoret och svarar för administrativ service.

RRV skall se till att redovisningsrevisionen bedrivs ändamålsenligt och i betryggande former. Den statliga redovisningsrevisionens organisation, allmänna inriktning och vissa andra frågor regleras i den tidigare nämnda förordningen (1980: 718) om revision vid revisionskontor samt RRV:s cirkulär (1980-11-24) med föreskrifter för tillämpningen av förordningen. Redovisningen inom försvaret regleras i förordningen (1938: 276) om verksamheten inom försvarsverksamhet. Revisionen inom försvaret skall bedrivas enligt RRVs anvisningar.

Redovisningsrevisionen av en statlig myndighet syftar i första hand till en sakkunnig och opartisk årlig bedömning av huruvida myndighetens redovisning i allt väsentligt är rättvisande eller inte. Revisorns bedömning av redovisningen knyts formellt till årsbokslutet. Bokslutets främsta uppgift är att informera myndighetens intressenter om det ekonomiska utfallet av årets verksamhet och om storleken vid årets slut av myndighetens tillgångar, skulder och förvaltad kapital. Genom att årsbokslutet är en samlad presentation av alla ekonomiska händelser som inträffat under året och årets utgående balanser, omfattas således också den underliggande löpande redovisningen av bedömningen.

Under det löpande budgetåret, innan boksluten föreligger, granskar revisionskontoren myndigheternas rutiner för bl. a. anskaffning, löner, bidragsutbetalningar, hantering av likvida medel, finansiella tillgångar och skulder, försäljning och kundfordringar, lager och inventarier samt myndigheternas rapportering. I samband därmed granskas även olika datorstödda system.

Revisionskontorens huvudrapportering görs i den årliga revisionsberättelsen för varje myndighet och i en eventuell promemoria i samband med denna. Kontoren rapporterar också löpande under budgetåret sina iakttagelser och rekommendationer till berörda myndigheter.

Revisorernas under året avrapporterade iakttagelser gäller oftast brister i den interna kontrollen i myndigheternas rutiner. Revisorerna påtalar också avvikelser från upphandlingsförfordningen, felaktiga utbetalda statsbidrag, felaktiga uppgifter i register för utbetalningar etc. Vidare kontrollerar revisorerna om myndigheterna följer bokföringsförfordningens föreskrifter.

Det finns variationer mellan revisionskontoren i fråga om omfattningen av och komplexiteten hos den verksamhet som skall granskas. Så har t. ex. vissa revisionskontor till uppgift att granska myndigheter med särskilt stor omslutning och tekniskt komplicerade redovisningssystem. Ett revisionskontors verksamhetsområde kan också vara komplext i den bemärkelsen att myndigheter av helt olika karaktär skall revideras. Det kan här vara fråga om såväl små, enbart förvaltande myndigheter som stora myndigheter med uppdragsverksamhet över hela landet och med krav på kund- och leverantörsreskontra, kalkylunderlag för taxesättning, utvecklad tillgångsredovisning, avskrivningar och räntor m. m.

Brister i nuvarande organisation

Den nuvarande organisationen med elva självständiga revisionskontor försvårar ett effektivt och flexibelt utnyttjande av resurserna. Tjänstestrukturen inom kontoren, med de begränsade befordringsmöjligheter som denna innebär, skapar problem att rekrytera kompetenta revisorer. Löneskillnaderna på arbetsmarknaden gör det vidare svårt att konkurrera om revisorer, i synnerhet om ADB-kompetenta sådana. Sålunda har den ADB-revisionella kompetens som under olika perioder byggts upp vid vissa revisionskontor, t. ex. vid riks försäkringsverket och bostadsstyrelsen, i flera fall visat sig ha stort attraktionsvärde för den privata sektorn.

Det förhållandet att revisionskontoren är kopplade till värdmyndigheter gör det också svårt att genomföra en helt oberoende revision. Beroendet hänger samman med att värdmyndigheten utövar arbetsgivarfunktionen i olika avseenden gentemot revisionskontorets personal.

Systemet med elva fristående revisionskontor förhindrar också en effektiv fördelning av revisionsresurserna över landet och på olika områden. RRVs övergripande tillsyn medger inte en sådan styrning och prioritering efter uppkommande behov.

Överväganden och förslag

Mot bakgrund av de problem som ovan redovisats, anser kommittén att dagens resurser för den inom revisionskontoren bedrivna redovisningsrevisionen bör samordnas bättre och därmed utnyttjas mer effektivt än vad som nu är fallet. Kommittén föreslår därför att RRV fr. o. m. den 1 juli 1986 får ansvaret för redovisningsrevisionen vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och att de nuvarande revisionskontoren går upp i RRVs organisation från detta datum. Enligt kommittén bör en utredning tillsättas för att behandla de organisatoriska konsekvenserna av denna förändring och hur omorganisationen skall genomföras.

Även i regeringens skrivelse om den offentliga sektorns förnyelse framhålls – med hänvisning till kommitténs arbete – det angelägna i att ge RRV en större roll i fråga om redovisningsrevisionen. Det betonas i skrivelsen att betydande fördelar skulle stå att vinna om det samlade ansvaret för redovisningsrevisionen lades på RRV.

En organisationsförändring enligt kommitténs förslag skulle medföra påtagliga fördelar. Redovisningsrevisionen skulle få större tyngd och bättre status och redan detta skulle verka kvalitetsbefrämjande. Vidare skulle kontoren uppnå en från de nuvarande värdmyndigheterna oberoende ställning. I den nya organisationen kan arbetsgivarfunktionen få en för alla revisionskontor enhetlig, gemensam och positiv lösning vilket också skulle förbättra möjligheten att skapa attraktivare karriärer än vad som f. n. är möjligt. Detta bör få betydelse i flera olika sammanhang, t. ex. i fråga om avtal, rekrytering, personalutbildning och personaladministration samt när det gäller de anställdas möjligheter till cirkulation och arbetsväxling.

Med en gemensam organisation blir det också lättare att bedriva en gemensam metodutveckling för att effektivisera redovisningsrevisionen och att samordna verksamheten i olika avseenden. Inte minst bör den nya organisationen kunna medföra att den i takt med datoriseringen inom förvaltningen allt viktigare ADB-revisionen kan förbättras och fördjupas. Den omfattande användningen av ADB inom det ekonomiska administrativa området kräver att merparten av redovisningsrevisorerna har en grundläggande ADB-kompetens. Granskningen av intern kontroll i system och rutiner är nämligen till stor del en integrerad del av den löpande redovisningsrevisionen. Redovisningsrevisionen måste också till sitt förfogande ha personal med fördjupad ADB-kompetens för mera kvalificerade insatser inom detta området, t. ex. för att kunna ge revisionell rådgivning i samband med systemutveckling, för att kunna utföra granskning av drift-

miljöer och för att kunna bedöma säkerheten kring datorinstallationer etc. Kvalificerad ADB-revisionell kompetens behövs också för att använda datorn som ett effektivt hjälpmedel i revisionsarbetet. Revisionen måste med hjälp av dator t.ex. kunna granska riktigheten och datakvaliteten i större dataregister.

Tillgången på revisorer med kvalificerad ADB-kompetens är begränsad och därtill mycket konkurrensutsatt. Det är därför viktigt att de inom den statliga revisionsorganisationen som har denna kompetens kan utnyttjas för revisionsinsatser där den vid olika tillfällen bäst behövs utan särskild låsning till ett visst revisionskontors arbetsområde.

Revisorer med fördjupad ADB-kompetens måste också kunna användas som ett konsultativt stöd till andra revisorer. En sådan användning kan samtidigt erbjuda denna grupp intressanta arbetsuppgifter som svarar mot dess kompetens, med hela det statliga revisionsområdet som arbetsfält.

Förutsättningar för att bedriva en effektiv revision inom dataområdet och att utveckla och behålla kompetens för det ADB-revisionella området bör i jämförelse med nuläget i hög grad kunna förbättras i en samlad organisation. En samordning skulle också innebära möjligheter till påtagliga effektivitetsvinster i den meningen att de samlade revisionsinsatserna från tid till annan kan sättas in mer koncentrerat beroende på revisionsbehovet i olika delar av landet och för olika myndighetsgrupper.

Förslaget att på detta sätt låta RRV få ansvaret för redovisningsrevisionen vid de statliga förvaltningsmyndigheterna skall också sättas i relation till kommitténs förslag i betänkandet Affärsverken och deras företag att ge RRV ansvaret för koncernrevisionen av de statliga affärsverken och deras företag.

Ett förverkligande av dessa förslag sammantagna innebär att RRV högst avsevärt kommer att bygga ut sin redovisningsrevisionella kapacitet.

Kommitténs förslag innebär dels att RRV skall ges ett större ansvar för redovisningsrevisionen, dels att RRV skall få ansvaret för koncernrevisionen av affärsverken. Förslagets genomförande kräver en resursförstärkning hos RRV. Kommittén uppskattar att denna kommer att behöva uppgå till 5 milj. kr. per år.

Sammanfattning av remissyttrandena över verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985: 40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning vad avser den statliga redovisningsrevisionen

Efter remiss har yttranden över verksledningskommitténs förslag i denna del avgetts av domstolsverket, riksåklagaren, SIDA, kommerskollegium, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning (FCF), värnpliktsverket, försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), riks försäkringsverket, socialstyrelsen, vägverket, transportrådet, SMHI, byggnadsstyrelsen, försäkringsinspektionen, konjunkturinstitutet, statens jordbruksnämnd, statens livsmedelsnämnd, skogsstyrelsen, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, statens lantmäteriverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), kammarkollegiet, länsstyrelsernas organisationsnämnd, länsstyrelserna i Jönköpings resp. Norrbottens län, domkapitlet i Strängnäs, riksdagens revisorer, institutionen för förvaltningsutbildning – förvaltningshögskolan, Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas förbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Institutet för intern revision samt Sveriges lantbruksuniversitet.

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar förslagen utan erinran. Endast *byggnadsstyrelsen* och *domkapitlet i Strängnäs* har ställt sig avvissande till förslaget i dess helhet. Vissa myndigheter inom försvarets område har anfört att försvaret bör behandlas särskilt.

Kommerskollegium, vars verksamhet bl. a. omfattar auktorisation och godkännande av revisorer, understryker att för revisionen gäller ett oavvisligt krav på oberoende. Kollegiet ser det därför som värdefullt om, som kommittén föreslår, den statliga redovisningsrevisionens oberoende ställning stärks. Liknande synpunkter förs fram av flera andra remissinstanser, bland dem *vägverket*, som är värmyndighet för ett revisionskontor. Beträffande förändringen av organisationen vill *vägverket* dock understryka att förslaget inte får inskränka verkets möjligheter att bibehålla en internrevision.

Inte heller *kammarkollegiet* har något att invända mot förslaget som man anser ger förutsättningar för ett bättre utnyttjande av revisionsresultatet. Kammarkollegiet pekar på att en uppgift som ankommer på kollegiet, granskning av utbetalning av statsbidrag, har nära samband med redovisningsrevisionen. Det är enligt kollegiet angeläget att frågan om hur sådan granskning kan samordnas med redovisningsrevisionen blir löst i anslutning till omorganisationen.

SACO/SR pekar på att det endast är två år sedan revisionskontoren senast omorganiserades, varför integrationen bör ske med minsta möjliga ingrepp i revisionskontorens organisation i övrigt.

FCF ställer sig i och för sig bakom motiven för förslaget men menar – oavsett hur revisionen organiseras – att det är nödvändigt att ha särskilda

resurser avdelade för försvarets revisionsverksamhet. FCF menar att man har anledning befara att en omorganisation leder till en kraftigt försämrad revisionseffekt för försvaret. Liknande synpunkter förs fram av ÖB. ÖB pekar på att behovet av en stödjande och fortlöpande revision är stort och förutsätter "miljökunnig" personal. ÖB framhåller att en eventuell förändring av revisionsverksamheten inom försvarsmakten under alla förhållanden bör anstå tills resultatet av den av regeringen föranstaltade andra etappen av RK-utredningen föreligger. *Värnpliktsverket* delar denna uppfattning. FRI anser däremot att nackdelarna med nuvarande ordning har större tyngd än fördelarna. FRI förordar därför att redovisningsrevisionen lösgörs ur FCF:s organisation och inordnas i RRV. FRI menar att en sådan ordning dock förutsätter att den redovisningsrevision som avser försvaret även fortsättningsvis hålls samman inom en enhet.

Några remissinstanser tar i likhet med ÖB upp frågan om revisorernas kunskap om den reviderade verksamheten och menar att det finns en risk att sådan sakkunskap blir svår att bygga upp och vidmakthålla utan nära koppling till de reviderade myndigheterna. Synpunkter med denna innebörd har lämnats av *SIDA*, *byggnadsstyrelsen* och *domkapitlet i Strängnäs*.

Socialstyrelsen har som tidigare värmyndighet inte kunnat iaktta de integritetsproblem som utredningen delvis anför som motiv för sitt förslag. Socialstyrelsen pekar också liksom några andra myndigheter på det värdefulla i att revisionens resultat i första hand delges den reviderade myndighetens chef. Revisionen kan därigenom användas som ett förändringsinstrument för ledningen.

RRV ställer sig positivt till att ta över hela ansvaret för den externa redovisningsrevisionen för den statliga förvaltningen, utom såvitt avser RRV och regeringskansliet. Förslaget främjar enligt RRV ett mer flexibelt utnyttjande av resurserna. Det blir också lättare att utnyttja centralt placerad personal med expertkunnande på skilda områden. Omorganisationen medför att personalen hos de nuvarande revisionskontoren förs över till RRV och inordnas i verkets organisation. RRV anför att redovisningsrevisionen bör bedrivas inom ramen för ett särskilt program.

Det är vidare enligt RRV viktigt att verksamheten kan bedrivas med en långt gående delegation av revisionsansvaret, inte minst mot bakgrund av att över 300 revisionsberättelser skall avlämnas årligen och vid samma tidpunkt. RRV framhåller att om kommitténs förslag genomförs bör också ansvaret för den externa redovisningsrevisionen av försvaret läggas på RRV. Det är naturligt, bl. a. mot bakgrund av att försvaret redan omfattas av verkets ansvar för förvaltningsrevision.

Den statliga redovisnings- revisionen

Betänkande av RK-utredningen

Genom beslut den 5 december 1985 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, att tillkalla en särskild utredare för att se över vissa frågor om den statliga redovisningsrevisionen. Som utredare tillkallades överdirektören och chefen vid statens förhandlingsnämnd, Svante Englund.

Som sakkunniga tillkallades departementssekreteraren Bengt Nordström, finansdepartementet, och departementssekreteraren Gunnar Österberg, civildepartementet. Som expert tillkallades revisionsdirektören Bo Sandberg, riksrevisionsverket.

Sekreterare har varit avdelningsdirektören Ingemar Boklund, riksrevisionsverket.

Utredningen har antagit namnet RK-utredningen.

I detta betänkande redovisas underlag för beslut vad gäller revisionskontorens inordnande i riksrevisionsverket den 1 juli 1986. Utredningens etapp 1 är därmed avslutad.

Svante Englund

Ingemar Boklund

	Sid
I	UPPDRAGET – ALLMÄNNA UTGÅNGSPUNKTER 22
1.1	Revisionskontorens nuvarande organisation 22
1.2	Uppdraget 24
1.3	Arbetets uppläggning 24
2	RK-ORGANISATIONENS INORDNANDE I RRV 25
2.1	Bakgrund – motiv 25
2.2	Revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning 26
2.3	RK-organisationens inplacering i RRV m. m. 28
3	Omorganisationens resursmässiga konsekvenser 29
4	Ändringar i författningar m. m. 30
Bilaga 3: 1	Kommittédirektiv 32
Bilaga 3: 2	Tjänsteförteckning för revisionskontoren 36

1 Uppdraget – allmänna utgångspunkter

1.1 Revisionskontorens nuvarande organisation

Organisationen för den statliga redovisningsrevisionen består för närvarande av tio revisionskontor (RK). Riksrevisionsverket (RRV) svarar för tillsynen av kontorens revision. Verksamheten regleras genom förordningen (1980:718) om revision vid revisionskontor (ändrad senast 1985:607). Härtill kommer revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning (FCF) som i väsentliga avseenden kan likställas med revisionskontoren. Revisionsverksamheten regleras genom förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten (ändrad senast 1985:514). Antalet tjänster vid revisionskontoren inkl. revisionsbyrån vid FCF uppgår till 144 och särskostnaderna har för budgetåret 1985/86 beräknats till ca. 31 milj. kr.

Härutöver finns revisionskontoret vid regeringskansliet som dock inte omfattas av utredningsuppdraget.

Varje revisionskontor är knutet till en s. k. värdmyndighet, nämligen kriminalvårdsstyrelsen, riks försäkringsverket, vägverket, tullverket, byggnadsstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen och kammarkollegiet. Tre av revisionskontoren är lokaliserade utanför Stockholm.

RK vid kriminalvårdsstyrelsen granskar sju myndigheter varav sex är lokaliserade till Norrköping. Antalet tjänster är åtta och kontoret har lokaler i närheten av värdmyndigheten.

RK vid riks försäkringsverket granskar 64 myndigheter inom försäkrings- och skatteområdet. Revisionsområdet kännetecknas av stora utgifter, stor upphörd och stora datoriserade system. Revisionen av försäkringskassorna regleras i särskild ordning. Antalet tjänster vid kontoret är 16 och kontoret har lokaler i nära anslutning till värdmyndigheten.

RK vid vägverket granskar vägverket och fyra andra myndigheter inom kommunikationsområdet. Antalet tjänster fastställdes vid omorganisationen 1983-07-01 till nio men har sedan dess utökats med två för i första hand internrevisionellt stöd åt vägverket. Ca hälften av kontorets resurser disponeras för internrevisionellt stöd åt vägverket. Kontoret är placerat i vägverkets lokaler i Borlänge.

Regeringen har i budgetpropositionen (prop. 1985/86:100 bil. 8) framhållit att det är angeläget att vägverkets ledning utöver den externa redovisningsrevisionen också har en internrevision till sitt förfogande. Vidare uttalas att "arbetet vid denna bör vara inriktat på en allmän kontroll av att verksamheten inom verket bedrivs på ett ändamålsenligt, effektivt och ekonomiskt sätt samt i enlighet med fastställda riktlinjer som gällande regler för befogenheter och ansvar. I dagens situation med de krav som regeringen har ställt på verket bör internrevisionen även biträda verkets ledning i det omfattande rationaliserings- och organisationsarbete som förestår verket i enlighet med tidigare förslag. Jag kommer senare att återkomma till regeringen med förslag till hur kostnaderna vid revisionssektionen skall täckas".

RK vid tullverket ansvarar för granskningen av två myndigheter: tullverket – med en uppbördssida om ca. 50 miljarder kr. – och polisorganisationen. Antalet tjänster vid kontoret är nio och kontoret har lokaler i närheten av värdmyndigheten.

RK vid byggnadsstyrelsen granskar byggnadsstyrelsen, SIDA och statistiska centralbyrån. Antalet tjänster fastställdes vid omorganisationen 1983-07-01 till åtta men har sedan dess utökats med två för i första hand internrevisionellt stöd åt byggnadsstyrelsen. Kontoret är samlokaliserat med värdmyndigheten.

RK vid universitets- och högskoleämbetet ansvarar för granskningen av 66 myndigheter inom främst utbildnings- och forskningsområdet. Antalet tjänster är 14 och Stockholmskontoret är samlokaliserat med värdmyndigheten. Platsrevision finns i Uppsala, Lund, Göteborg och Gävle.

RK vid skolöverstyrelsen granskar efter bildandet av den nya AMU-organisationen 58 myndigheter inom framför allt skolväsendet och den sociala sektorn. Antalet tjänster är 16 och kontoret är samlokaliserat med värdmyndigheten.

RK vid skogsstyrelsen granskar 19 myndigheter inom framför allt skogsbruks- resp. lantbruksområdet samt domstolsväsendet. Antalet tjänster är tolv och kontoret har lokaler i närheten av värdmyndigheten i Jönköping.

RK vid bostadsstyrelsen granskar bostadsstyrelsen, statens planverk och arbetsmarknadsverket. Antalet tjänster är elva och kontoret har lokaler i en fastighet, där även delar av RRV är placerade.

RK vid kammarkollegiet har ett mycket heterogent revisionsområde som består av 113 myndigheter. Värdmyndigheten är en mycket liten del av revisionsområdet. Antalet tjänster vid kontoret är 15 och kontoret har lokaler i värdmyndigheten närhet.

Revisionsbyrån vid FCF svarar för revision av samtliga myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde med undantag av FCF som f. n. revideras av RRV samt försvarets radioanstalt som revideras i särskild ordning. I verksamhetsområdet ingår även nämnden för u-landsutbildning, nämnden för vapenfriutbildning, försvarets verkstäder och förråd samt statsbidragens användning inom frivilliga försvarsorganisationer. Enligt ett särskilt regeringsbeslut granskas årligen handhavandet av beställningsbemyndiganden vid försvarets materielverk, försvarets sjukvårdsstyrelse samt civilförsvarsstyrelsen. Granskningsområdet kännetecknas bl. a. av en omfattande men relativt integrerad ADB-verksamhet. Antalet tjänster uppgår till 26 men omfattar inte tjänster för administrativ service. Byrån utgör en del av FCFs organisation och är placerad i FCFs lokaler i Karlstad.

Sedan *RK-organisationens tillkomst* 1970 har verksamheten setts över vid ett flertal tillfällen. Regeringen föreslog i prop. 1979/80:150 organisation och arbetsformer för revisionen vid RK. Förslaget syftade främst till att stärka redovisningsrevisionens ställning och oberoende. Bl. a. skulle chefen för revisionskontoret fastställa revisionsplanen och RRV skulle tillsätta tjänsten som chef för revisionskontor. Riksdagen biföll regeringens förslag men framhöll att frågan om revisionens organisation och huvudmannaskap borde aktualiseras på nytt om ytterligare erfarenheter pe-

kade mot att revisionen inte kunde ske enligt statsmakternas intentioner vad avser reella möjligheter till oberoende granskning m. m. (FiU 1979/80:41 rskr. 1979/80:394).

År 1983 (prop. 1982/83:10 bil. 2 p. 12, FiU 1982/83:33, rskr. 1982/83:247) reducerades antalet RK från 23 till 12 inkl. revisionsbyrån vid FCF. Vid denna tidpunkt fastställdes också antalet tjänster till 143. Revisionskontoren fick resursmässigt också en bättre avvägning i förhållande till resp. granskningsområde.

Beträffande revisionskontorens utveckling kan sammanfattningsvis sägas att de från början inrättades som interna revisionsenheter men att de numera är externa redovisningsrevisionsorgan i förhållande till de granskade myndigheterna. Värmyndigheterna, till vilka revisionskontoren administrativt är knutna, har i detta sammanhang visst personalansvar samt ger kontoren service ekonomi- och lokalfrågor.

1.2 Uppdraget

Verksledningskommittén gör i sitt betänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning bedömningen att vissa brister föreligger i den nuvarande organisationen, framför allt vad gäller dess effektivitet och oberoende. Kommittén föreslår vidare att de nuvarande revisionskontoren går upp i RRVs organisation.

Mot denna bakgrund tillkallade regeringen 1985-12-05 en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur organisationen för redovisningsrevisionen bör inordnas i RRV. Utredningsdirektiven framgår av bil. 1. Direktiven innehåller vissa utgångspunkter. Bl. a. skall organisationsförändringen ske inom tillgängliga resursramar samt med oförändrad regional placering och regional omfattning. Vidare lämnas frågan om FCFs inordnande öppen medan däremot revisionskontoret vid regeringskansliet inte omfattas av uppdraget. Det är enligt direktiven främst de formella, budget- och redovisningstekniska, administrativa samt organisatoriska förutsättningarna för omorganisationen som bör utredas. Häri ligger också ett klarläggande av behovet av framtida administrativ service från de nuvarande värmyndigheterna. Till en senare utredningsetapp aviseras vissa ytterligare frågor.

1.3 Arbetets uppläggning

Vi har tolkat direktiven så att vår primära uppgift är att redovisa sådana uppgifter som är nödvändiga för att regeringen nu skall erhålla underlag för att underställa riksdagen förslag om revisionskontorens inordnande i RRV. Detta innebär bl. a. att

- ta ställning till ett eventuellt inordnande av revisionsbyrån vid FCF i RRV
- föreslå hur de nuvarande revisionskontorens verksamhet bör inplaceras i RRVs programstruktur
- redovisa resursmässiga konsekvenser för RRV och nuvarande värmyndigheter
- föreslå de övergångsåtgärder som kan behövas
- uppmärksamma frågor och problem som ytterligare behöver belysas.

Ett viktigt inslag i utredningsarbetet har varit att besöka samtliga revisionskontor. Vid besöken har diskuterats de formella och praktiska förutsättningarna för att genomföra den nya organisationen. Revisionskontoren har också beretts tillfälle att mera allmänt framföra sina synpunkter. I samband med besöken på revisionskontoren har vi också träffat företrädare för varje värdmyndighet. Vi har vidare tagit del av berörda myndigheters remissvar på verksledningskommitténs betänkande. Berörda fackliga organisationer har givits tillfälle till information.

2 RK-organisationens inordnande i RRV

Vi förslår att samtliga tio revisionskontor som berörs av utredningsuppdraget inordnas i RRV fr. o. m. 1986-07-01 och revisionsbyrån vid FCF fr. o. m. 1987-07-01. Redovisningsrevisionen bör inom RRV utgöra ett eget program. Revisionskontoren bör tillsvidare föras in som arbetsenheter under den avdelning som nu har ansvaret för redovisningsrevisionen. Revisionskontoren överförs till RRV med nuvarande antal tjänster och innehavare enligt bil. 2.

2.1 Bakgrund – motiv

Som framgått ovan har successivt olika åtgärder vidtagits för att stärka redovisningsrevisionens oberoende och göra den mer effektiv. Vissa tecken tyder dock på att de vidtagna åtgärderna inte varit tillräckliga. Revisionskontorsorganisationen lider således fortfarande av vissa problem, av vilka flera kan förknippas med den organisatoriska utformningen. De viktigaste bristerna sammanfattas av verksledningskommittén enligt följande:

- Det är svårt att utnyttja resurserna flexibelt, såväl geografiskt över landet som mellan olika revisionsområden
- Rekryteringsproblem finns till följd av dels rådande tjänstestruktur, dels löneskillnader på arbetsmarknaden
- Värdemyndigheterna utövar arbetsgivaransvar i olika avseenden och kan därmed inkräkta på revisionens oberoende.

Verksledningskommitténs betänkande bereds f. n. inom regeringskansliet. Kommitténs förslag att inordna revisionskontoren i RRV har så gott som genomgående bemötts positivt av de remissinstanser som tagit upp denna fråga. Några myndigheter har varit tveksamma till omorganisationen främst beroende på att man befarar att ett med revisionskontoret etablerat samarbete – rådgivning – kan komma att störas.

RRV pekar i sitt remissvar på att fördelarna vad gäller ökad flexibilitet delvis kommer att begränsas genom att organisationen är decentraliserad samt att rekryteringsproblemen knappast kommer att lösas. Av främst principiella skäl – att revisionen bör och nu kan betraktas som helt extern – ställer sig dock RRV positivt till att ta över ansvaret för revisionskontoren.

Från revisionskontorens sida har allmänt framhållits de problem som rekryterings svårigheterna för med sig. Vakansläget i januari 1986 var 24 vakanser av 144 tjänster (17%). Förhållandet för kontoren utanför Stockholm präglas av en större stabilitet vad gäller personlaomsättning. Här är vakansläget 9%. För kontoren i Stockholm är antalet vakanta tjänster 19 (22%). Endast när det gäller nyutbildade revisorer kan kontoren lönemässigt konkurrera med näringslivet. Störst är svårigheterna att rekrytera och behålla kvalificerade ADB-revisorer. Revisionskontoren efterlyser konkreta åtgärder för att komma tillrätta med detta problem.

I övrigt har revisionskontoren främst pekat på vissa problem med den nya organisationen. Framför allt betonas det olyckliga i om någon form av allmänrevisorer utvecklas som kan sättas in var som helst där revisionsbehov uppstår. Kontoren trycker istället på behovet av kunskap om granskningsområdet och kontinuitet i revisionen för att en effektiv revision skall kunna uppnås.

Vi vill för vår del betona att omorganisationen i sig inte automatiskt behöver innebära någon väsentlig förändring av formerna för samarbetet mellan den löpande revisionen och de granskande myndigheterna. Vi utgår ifrån att det alltid kommer att finnas en strävan att optimera insatserna för den totala redovisningsrevisionsorganisationen.

Enligt vår mening finns både principiella och praktiska skäl för att samla revisionskontoren i RRVs organisation. Av avgörande betydelse är att utvecklingen mot en renodlad extern revision nu fullföljs i och med att revisionen blir formellt oberoende även i förhållande till värmyndigheterna. Förslaget innebär också att möjligheterna till ett effektivare resurssutnyttjande ökas genom att resurserna enklare än idag kan styras och prioriteras efter uppkommande behov. I ett längre perspektiv underlättas också en anpassning av organisationen till eventuella framtida förändringar i revisionens inriktning och omfattning. För personalen innebär den samlade arbetsgivarfunktionen fördelar bl. a. genom att den interna personalrörligheten underlättas. En ytterligare fördel är att kopplingen mellan redovisningsrevisionen och RRVs förvaltningsrevision nu på ett mer naturligt sätt möjliggörs och att därför kunskapsutbyte och samordning av resursinsatser på ett smidigare sätt än för närvarande kan förverkligas. Det totala revisionsarbetet bör därmed kunna bli effektivare. Slutligen blir organisationen för den statliga redovisningsrevisionen genom förslaget mer konsistent eftersom ansvaret för revisionen av affärsverken redan tidigare överförts på RRV.

Beträffande rekryteringsproblemen torde inte omorganisationen i sig leda till några väsentliga förbättringar. Det har heller inte varit vår uppgift att komma med förslag i detta avseende. Vi instämmer dock i synen på problemet och vill framhålla vikten av att åtgärder vidtas som stärker möjligheterna att rekrytera och behålla kompetent personal.

2.2 Revisionsbyrån vid FCF

Inom försvarsdepartementets verksamhetsområde utförs redovisningsrevision av FCF genom dess revisionsbyrå. Revisionen regleras av förordningen (1983: 276) om verksamheten inom försvarsmakten.

Enligt revisions- och rationaliseringsutredningens betänkande (Ds B 1978: 9) Förvaltningsrevision inom försvaret borde redovisningsrevisionen inom försvaret så långt som möjligt följa samma principer som inom övrig statsförvaltning. Regeringen gav i prop. 1979/80:150 uttryck för detta genom att framhålla det önskvärda i att ytterligare något stärka redovisningsrevisionens oberoende inom försvaret. Så skedde också – men inom ramen för den nuvarande organisationen.

De huvudsakliga skillnaderna som fortfarande finns mellan FCFs revisionsbyrå och revisionskontoren är framför allt att

- byrån är en integrerad del i FCFs organisation och regleras i administrativt avseende av FCFs arbetsordning och byråföreskrifter medan revisionskontoren står friare i förhållande till sina resp. värmyndigheter, även med beaktande av att dessa har ett visst arbetsgivaransvar för kontoren
- FCFs chef fastställer revisionsplanen medan för revisionskontorens del planen fastställs av chefen för revisionskontoret
- revisionsbyråns chef tillsätts av regeringen efter anmälan av chefen för FCF medan chef vid revisionskontor tillsätts av RRV efter samråd med värmyndigheten.
- FCF prövar anmärkningsmål medan detta för revisionskontorens del görs av RRV.

Revisionen vid byrån bedrivs enligt RRVs anvisningar för redovisningsrevision. Eftersom försvaret har ett eget redovisnings- och lönesystem måste viss metodutveckling och försvarsanpassning ske. Revisionsbyrån bedriver gentemot sina myndigheter så gott som uteslutande extern revision. Även FCF ligger inom revisionsområdet men granskas av RRV enligt ett särskilt regeringsbeslut.

I sitt remissvar på verksledningskommitténs betänkande anför FCF att särskilda förhållanden inom försvaret gör att en eventuell omorganisation för FCFs del bör genomföras först när resultatet av utredningens andra etapp föreligger. Överbefälhavaren anför liknande synpunkter. FCF betonar att – oavsett hur revisionsorganisationen utformas – särskilda resurser bör finnas avdelade för försvarets revisionsverksamhet. Bland de speciella förhållanden inom försvaret som motiverar detta nämns försvarets eget lednings-, planerings- och ekonomisystem, en för försvaret särskild budgethandbok samt egna särskilt utformade ADB-system. Särskilda sekretesskrav framförs som ytterligare ett motiv.

FCF menar dock att en omorganisation skulle leda till en försämrad revisionseffekt i försvaret. Skälen är främst att det skulle bli svårt att vidmakthålla nuvarande kunskaper om försvaret samt att en samverkan skulle försvåras mellan revisionen och redovisningsorganisationen vid utformning av system och rutiner.

Försvarets rationaliseringsinstitut anser att nackdelarna med nuvarande ordning har större tyngd än fördelarna. Institutet förordar därför att redovisningsrevisionen lösgörs ur FCFs organisation och inordnas i RRV.

RRV förordar att verket skall ha ansvaret även för redovisningsrevisionen inom försvaret.

Beträffande anförda skäl för att undanta revisionsbyrån vid FCF från ett

inordnande i RRV vill vi framhålla följande. Nödvändigheten av att välkända revisionsområdet – myndigheter såväl som speciella ekonomisk-administrativa system – har under utredningsarbetet framhållits av flertalet revisionskontor och bör enligt vår uppfattning vara en viktig utgångspunkt för den framtida revisionens utformning. Inte heller sekretesskraven motiverar någon särlösning för redovisningsrevisionen inom försvaret eftersom RRV redan idag svarar för förvaltningsrevisionen inom försvaret. Vi anser sålunda att revisionsbyrån vid FCF i alla avseenden bör likställas med övriga revisionskontor och inordnas i RRV. FCF kommer därmed inte längre att pröva anmärkningsmål.

Vi har också övervägt frågan om lämplig tidpunkt för revisionsbyråns inordnande i RRV. För att ge FCF tid att anpassa sig till de nya förutsättningarna och mot bakgrund av att en ny försvarsram kommer att träda ikraft fr. o. m. 1987-07-01 föreslår vi att genomförandet av omorganisationen för FCFs del får anstå till denna tidpunkt.

2.3 RK-organisationens inordnande i RRV m. m.

Enligt vår uppfattning bör ett nytt program inrättas vid RRV rubricerat Redovisningsrevision. Detta är motiverat med tanke på RK-organisationens omfattande verksamhet. I programmet bör primärt ingå nuvarande redovisningsrevision vid revisionskontoren, RRVs egen redovisningsrevision inkl. tillsynen av revisionskontoren samt affärsverksrevisionen. Programmet kommer att vara det anslagsmässigt största i RRVs verksamhet.

Revisionskontoren kommer fr. o. m. 1986-07-01 att föras in som arbetsenheter i RRV. Den närmare organisatoriska inplaceringen i RRV bör dock enligt vår mening övervägas ytterligare. Vi anser att denna uppgift bör åvila RRV och att den nuvarande RK-organisationen bör medverka i arbetet. I det fall den organisatoriska utformningen kräver förändringar i RRVs instruktion får verket återkomma till regeringen i denna fråga. I avvaktan på en slutlig organisatorisk lösning bör revisionskontoren tills vidare föras in under den revisionsavdelning som nu har ansvaret för redovisningsrevisionen.

Den nuvarande förordning (1980: 718) om revision vid revisionskontor (ändrad senast 1985: 607) bör upphävas. Kontorens uppgifter enligt förordningen bör i tillämpliga delar föras över på RRV genom en ändring i RRVs instruktion. Den närmare regleringen av hur redovisningsrevisionen skall bedrivas kommer då att anges i RRVs arbetsordning.

Vad gäller ansvaret för revisionsberättelsens undertecknande bör detta enligt vår uppfattning ges en långt gående delegering. Vi avser att i en senare etapp återkomma med förslag till ändring i RRVs instruktion m. m.

De skyldigheter som enligt förordningen om revision vid revisionskontor ankommer på myndigheterna bör föras in i allmänna verksstadgan (1965: 600).

Revisionskontorens inordnande i RRV innebär om principen om en helt extern revision skall upprätthållas att den externa redovisningsrevisionen av RRV, som idag utförs av revisionskontoret vid kammarkollegiet, måste utföras av annan huvudman. Vi föreslår därför att ansvaret för denna uppgift förs över på revisionskontoret i regeringkansliet.

3 Omorganisationens resursmässiga konsekvenser

Som underlag för en översikt av RRVs anslagsmässiga behov redovisas inledningsvis vår uppfattning om hur kostnadsansvaret i olika frågor budgetåret 1986/87 bör fördelas mellan resp. värdmyndighet och RRV.

Enligt vår uppfattning är det praktiskt att dela värdmyndigheternas nuvarande uppgifter visavi revisionskontoren i dels uppgifter med anledning av verksamhet inom ramen för kontorens särkostnader, dels uppgifter av servicekaraktär som idag belastar värdmyndigheternas anslag.

Revisionskontorens särkostnader omfattar främst lönekostnader, konsultkostnader, resekostnader samt vissa kostnader för utbildning och ADB. Medlen för kontorens särkostnader har i budgetpropositionen lyfts ut ur värdmyndigheternas anslag och bör fr. o. m. 1986-07-01 föras upp under RRVs anslag. Vi vill därvid fästa uppmärksamheten på att två tjänster vid vardera byggnadsstyrelsen och vägverket har finansierats av värdmyndigheten. Vidare bör uppmärksammas att revisionskontoret vid skolöverstyrelsen genom den nybildade AMU-organisationen fr. o. m. 1986-01-01 fått utökade uppgifter. Kontoret beräknar att behovet av resurstillskott motsvarar ca 2,5 tjänster samt ca 175 tkr för resor.

Genom att RRV övertar arbetsgivaransvaret för revisionskontoren tillkommer uppgifter som är förenade med detta, t. ex. personalrapportering, lönehantering, rekrytering, utbildning m. m. Andra tillkommande uppgifter är faktura- och reseräkningshantering. Genom att RRVs personalantal kommer att öka med ca 50 % krävs utökade administrativa resurser för RRVs del. Motsvarande arbetsuppgifter på värdmyndigheterna försvinner samtidigt. Vi har dock betraktat myndigheternas minskade uppgifter som svåra att realisera omedelbart och har därför inte beräknat några reduktioner i värdmyndigheternas myndighetsanslag för budgetåret 1986/87. Frågan bör dock beaktas inom ramen för budgetarbetet avseende budgetåret 1987/88.

Kostnader för lokaler, kontorsservice och vissa expenser bekostas idag av värdmyndigheterna. Dessa kostnader faller i fortsättningen på RRV. Av praktiska skäl föreslår vi dock att värdmyndigheterna åläggs skyldighet att under budgetåret 1986/87 hålla med lokaler och svara för en service som i omfattning och även i övrigt är likvärdig med den för innevarande budgetår. Samtliga värdmyndigheter har ställt sig positiva till ett sådant förslag, vilket synes rimligt med tanke på att några reduktioner i myndighetsanslagen för 1986/87 inte har gjorts med hänsyn till ändringen av huvudmannaskapet. Genom detta förfarande får byggnadsstyrelsen, värdmyndigheterna och RRV tid för att närmare utreda relevanta kostnader.

Ett alternativ hade varit att låta RRV ta hela kostnadsansvaret och låta värdmyndigheterna fakturera RRV för lämnad service. Detta skulle i så fall betyda att värdmyndigheternas anslag först reducerades med ett belopp motsvarande kostnaderna för servicen och att detta belopp fördes över till RRVs anslag för att sedan återföras till värdmyndigheten igen efter fakturering. Av såväl tidsmässiga som anslagstekniska skäl förordar vi att detta alternativ inte tillämpas under budgetåret 1986/87.

Vi har dock av varje värdmyndighet begärt in uppgifter om nuvarande lokalkostnad och om beräknad kostnad för servicen under 1986/87. Den service det gäller rör sådana frågor som telefon, lokalvård, posthantering, kopiering, vaktmästeritjänster, bevakning, maskinservice, vissa mindre expenser m. m. Sammanlagt uppgår lokalkostnaderna till ca 3,5 milj. kr. Kostnaderna för service har av värdmyndigheterna uppskattats till totalt ca 2,5 milj. kr. Beträffande inventarier utgår vi ifrån att de nuvarande kontoren disponerar de möbler och den utrustning de har f. n. Större anskaffningar bör efter 1986-07-01 åvila RRV, medan service på befintlig utrustning under 1986/87 bör lämnas av värdmyndigheten.

RRV har till utredningen närmare redovisat det behov av resurser som uppstår för verket med anledning av revisionskontorens inordnande i RRV. Vi har som utgångspunkt för våra bedömningar haft att de till RRV överförda arbetsuppgifterna skall genomföras med oförändrad ambitionsnivå. Vi har också delat upp RRVs behov av resurser i två delar. En del avser ett mer varaktigt behov till följd av de löpande uppgifter av personal- och ekonomiadministrativ natur som fr. o. m. 1986-07-01 ankommer på verket. Detta resursbehov överensstämmer i stort med de lättnader som uppstår vid värdmyndigheterna genom att motsvarande arbetsuppgifter för dessa upphör. Vi bedömer att behovet av resurstillskott i detta avseende uppgår till 1 milj. kr.

Den andra delen av RRVs resursbehov avser tillkommande kostnader av engångskaraktär. Här avses bl. a. ett framtagande av nya och kompletterande ekonomiadministrativa rutiner, det personaladministrativa arbete som krävs för att formellt inordna RK-personalen i RRV, kostnader för introduktionsutbildning, information m. m. Dessa kostnader torde komma att belasta RRV under senare delen av budgetåret 1985/86 samt under budgetåret 1986/87. Vi bedömer att behovet av resurstillskott av engångskaraktär uppgår till 1 milj. kr.

Eventuella resursbehov till följd av ambitionsnivåförändringar m. m. har vi inte haft att ta ställning till. Vidare förutsätter vi att de anslagsmässiga konsekvenserna för budgetåret 1987/88 behandlas i RRVs anslagsframställning för detta år.

4 Ändringar i författningar m. m.

Följande författningsändringar m. m. behöver genomföras per 1986-07-01 till följd av förslaget in denna utredningsetapp.

Förordningen (1980: 718) om revision vid revisionskontor bör upphävas fr. o. m. 1986-07-01 och i tillämpliga delar föras in i RRVs instruktion. Samtidigt upphör värdmyndigheternas ansvar enligt förordningen. De myndighetsinstruktioner som därmed behöver ändras är intruktionerna för riksrevisionsverket (1973: 44, ändrad 1977: 429, 1981: 744)
 kriminalvårdsstyrelsen (1977: 1028, ändrad 1984: 118)
 riksförsäkringsverket (1978: 568, ändrad 1984: 902)
 vägverket (1975: 1066, ändrad 1983: 105)
 tullverket (1984: 988)

byggnadsstyrelsen (1982: 518, ändrad 1984: 1048)
universitets- och högskoleämbetet (1976: 702, ändrad 1982: 827)
skolöverstyrelsen (1981: 1371, ändrad 1984: 583)
skogsstyrelsen (1981: 531)
bostadsstyrelsen (1975: 1277, ändrad 1984: 718)
kammarkollegiet (1982: 1037, ändrad 1984: 981)

Beträffande FCF bör förordningen (1983: 276) om verksamheten inom försvarsmakten (ändrad senast 1984: 895) ändras dels fr. o. m. 1986-07-01 med anledning av de hänvisningar som görs till förordningen om revision vid revisionskontor, dels fr. o. m. 1987-07-01 då revisionsbyrån inordnas i RRV. Samtidigt bör eventuella förändringar för revisionen i krig uppmärksammas.

Vissa skyldigheter för verkschef som nu anges i förordningen om revision vid revisionskontor kan behöva föras över till allmänna verksstadgan (1965: 600).

Anmärkningsförordningen (1961: 313) föreslås enligt direktiven ses över i en senare etapp. Vissa justeringar i RRV:s instruktion kan därmed behöva göras.

Vi avser att återkomma till regeringen med förslag till den närmare utformningen av erforderliga författningsändringar.

Kommittédirektiv

Den statliga redovisningsrevisionen

Dir 1985: 53

Beslut vid regeringssammanträde 1985-12-05

Chefen för civildepartementet, statsrådet Holmberg, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över vissa frågor om den statliga redovisningsrevisionen. Utredaren bör i en första etapp föreslå de åtgärder som erfordras för att riksrevisionsverket (RRV) fr. o. m. den 1 juli 1986 skall kunna överta hela ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen och föreslå hur omorganisationen skall genomföras.

Nuvarande organisation m. m.

I den nuvarande organisation för den statliga redovisningsrevisionen (prop. 1982/83: 100 bil. 2 p. 12. FiU 11. rskr 247) finns fr. o. m. den 1 juli 1983 tio revisionskontor. Till det kommer revisionskontoret i regeringskansliet, som inte omfattas av utredningsuppdraget. Varje revisionskontor är knutet till en s. k. värdmyndighet, nämligen kriminalvårdsstyrelsen, riksförsäkringsverket, vägverket, byggnadsstyrelsen, tullverket, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen och kammarkollegiet.

Enligt förordningen (1980: 718) om revision vid revisionskontor (ändrad senast 1985: 607) skall revisionskontoren granska redovisningen vid statliga myndigheter i syfte att bedöma om den är rättvisande. Regeringen beslutar vilka myndigheters verksamhet som skall granskas av varje revisionskontor.

Härutöver finns en revisionsbyrå vid försvarets civilförvaltning. Verksamheten regleras av förordningen (1983: 276) om verksamheten inom försvarsmakten (ändrad senast 1985: 514).

Enligt den nuvarande ordningen anvisas och redovisas särkostnaderna för revisionskontoren åtskilda från varje värdmyndighets övriga medel. RRV har i rapporten (1985: 466) Utvecklingen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten redovisat revisionskontorens särkostnader. Den sammanlagda budgeten för budgetåret 1985/86 uppgår till 25 546 000 kr. Härtill kommer utgifterna för revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning som enligt aktuell internbudget har budgeterats till 5 461 000 kr.

I regeringens skrivelse (skr 1984/85:202, FiU 35, rskr 407) om den offentliga sektorns förnyelse uttalar jag bl. a. följande:

”Riksrevisionsverket (RRV) svarar i dag för tillsynen av de statliga revisionskontoren och meddelar föreskrifter för redovisningsrevisionen. RRV skall vidare tillse att redovisningsrevisionen bedrivs ändamålsenligt och i betryggande former.

I ett revisionskontors granskningsområde ingår vissa myndigheter efter beslut av regeringen. Kontoret är administrativt knutet till en av dessa myndigheter, den s.k. värmyndigheten, som utövar arbetsgivarfunktionen gentemot kontorets personal och svarar för administrativ service. Chefen för kontoret utses dock av RRV i samråd med värmyndigheten.

Det kan ifrågasättas om det är rationellt att ha ansvaret för redovisningsrevisionen så splittrat som f. n. Betydande fördelar skulle stå att vinna om det samlade ansvaret för denna verksamhet i stället lades på RRV, som är centralt organ för revision och redovisning. Verksledningskommittén (C 1984:04) behandlar denna fråga.”

Verksledningskommittén framhåller i sitt betänkande (SOU 1985:40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning att den nuvarande organisationen med självständiga revisionskontor försvårar ett effektivt och flexibelt utnyttjande av resurserna. Tjänstestrukturen inom kontoren, med de begränsade befordringsmöjligheter som denna innebär, skapar enligt kommittén problem att rekrytera kompetenta revisorer. Löneskillnaderna på arbetsmarknaden gör det vidare svårt att konkurrera om revisorer, i synnerhet ADB-kompetenta sådana. Den ADB-revisionella kompetens, som under olika perioder byggts upp vid vissa revisionskontor, har i flera fall visat sig ha stort attraktionsvärde för den privata sektorn, säger kommittén.

Det förhållandet att revisionskontoren är kopplade till värmyndigheter gör det enligt kommittén också svårt att genomföra en helt oberoende revision. Beroendet hänger samman med att värmyndigheten utövar arbetsgivarfunktionen i olika avseenden gentemot revisionskontorets personal.

Systemet med fristående revisionskontor förhindrar enligt kommittén också en effektiv fördelning av revisionsresurserna över landet och på olika områden. RRV:s övergripande tillsyn medger enligt kommittén inte en sådan styrning och prioritering efter uppkommande behov.

Mot bakgrund av de problem som redovisats anser kommittén att dagens resurser inom den statliga redovisningsrevisionen bör samordnas bättre och därmed utnyttjas mer effektivt än vad som nu är fallet. Kommittén föreslår därför att RRV fr. o. m. den 1 juli 1986 får ansvaret för redovisningsrevisionen vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och att de nuvarande revisionskontoren går upp i RRV:s organisation. Enligt kommittén bör en utredning tillsättas för att behandla de organisatoriska konsekvenserna av denna förändring och hur omorganisationen skall genomföras.

Verksledningskommitténs betänkande remissbehandlas för närvarande. För att en organisationsförändring skall kunna genomföras fr. o. m. den 1

juli 1986 är det dock enligt min mening nödvändigt att bl. a. vissa formella och administrativa frågor ses över. Jag föreslår därför att en särskild utredare tillkallas för att utreda dessa frågor utan att resultatet av remissbehandlingen avvaktas. 1985/86: 124

Utredningsarbetet

Utredningens arbete bör enligt min mening bedrivas i två etapper.

I den första etappen skall utredaren lämna förslag till hur organisationen för redovisningsrevisionen bör inordnas i RRV. En utgångspunkt för arbetet bör vara att organisationsförändringen skall ske inom tillgängliga resursramar samt att den regionala placeringen och den regionala omfattningen av nuvarande resurser genomförs. Således bör främst de formella, budget- och redovisningstekniska, administrativa samt organisatoriska förutsättningarna för omorganisationen utredas.

Särskilt bör uppmärksammas hur den framtida relationen till nuvarande värdmyndigheter bör regleras med hänsyn till hittillsvarande stöd i form av disposition av lokaler, administrativ service m. m.

Om vägande skäl talar härför kan utredaren föreslå att revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning bör inordnas i RRV vid en senare tidpunkt eller t. v. finnas kvar.

Utredaren bör i avvaktan på den andra utredningsetappen föreslå övergångsvisa lösningar vad avser instruktion m. m. för verksamheten.

Jag avser att återkomma till regeringen med förslag om tilläggsdirektiv för den andra etappen efter det att remissbehandlingen av verksledningskommitténs betänkande har avslutats. I den etappen bör bl. a. ingå att göra en genomgripande översyn av vissa bestämmelser inom området såsom förordningen om revision vid revisionskontor och förordningen (1961:313) om förfarandet i anmärkningsmål samt överväga vissa frågor som har uppmärksamrats i annat översyns- och utredningsarbete.

Övrigt

Utredaren bör både vid arbetets början och under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer – och i förekommande fall berörd annan central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor – och bereda dem tillfälle att framföra synpunkter såvitt avser förhållandet mellan staten och dess arbetstagare.

Utredaren skall beakta kommittédirektiven (Dir 1984:05) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning.

Utredarnes förslag vad avser den första etappen skall redovisas till regeringen senast den 31 januari 1986.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – som skall omfattas av kommittéförelörden (1976: 119) – med uppdrag att i en första etapp föreslå de åtgärder som erfordras för att RRV fr. o. m. den 1 juli 1986 skall kunna överta hela ansvaret för redovisningsrevisionen vid de statliga förvaltningsmyndigheterna och föreslå hur omorganisationen skall genomföras.

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträdande åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

*Tjänsteförteckning för revisionskontoren**Kriminalvårdsstyrelsen*

revisionschef	Ne 24–Ne 27	
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 20–Ne 23	
byrådirektör	Ne 18–Ne 22	2 st
byråassistent eller assistent	Ne 8–Ne 13	
assistent eller kontorist/kontorsbiträde	Ne 4–Ne 8	≅ 8

Riksförsäkringsverket

revisionschef	Chefslön	
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 22–Ne 25	4 st
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 20–Ne 24	
byrådirektör	Ne 16–Ne 23	5 st
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 12–Ne 18	2 st
byråassistent eller assistent	Ne 8–Ne 15	2 st
assistent eller kontorist/kontorsbiträde	Ne 4–Ne 10	≅ 16

Vägverket¹

Tjänsterna – 9 st – är inte fast placerade utan följer vägverkets principer inom ramen för verkets högstlönesystem ≅ 9.

Tullverket

revisionschef	Ne 24–Ne 27	
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 19–Ne 23	
byrådirektör	Ne 17–Ne 22	
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 13–Ne 19	4 st
byråassistent eller assistent	Ne 7–Ne 14	
assistent eller kontorist/kontorsbiträde	Ne 4–Ne 8	≅ 9

¹ Exkl. av vägverket finansierade tjänster

Byggnadsstyrelsen¹

revisionschef	Ne 26–Ne 30		
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 22–Ne 25	4 st	
byrådirektör, förste byråsekreterare, byråsekreterare, assistent	Ne 4–Ne 21	3 st	≤ 8

Universitets- och högskoleämbetet

revisionschef	Ne 26–Ne 31		
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 23–Ne 26	3 st	
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 18–Ne 23	6 st	
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 13–Ne 19	2 st	
byråassistent eller assistent	Ne 8–Ne 14		
assistent eller kontorist/kontorsbiträde	Ne 4–Ne 8	≤ 14	

Skolöverstyrelsen

revisionschef	Ne 26–Ne 30		
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 21–Ne 24	3 st	
byrådirektör	Ne 17–Ne 22	4 st	
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 13–Ne 19	5 st	
byråassistent eller assistent	Ne 7–Ne 14	3 st	≤ 16

Skogsstyrelsen

revisionschef	Chefslön		
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 25		
byrådirektör	Ne 17–Ne 24	4 st	
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 13–Ne 19	3 st	
byråassistent eller assistent	Ne 7–Ne 14	2 st	
assistent eller kontorist/kontorsbiträde	Ne 4–Ne 9	≤ 12	

¹ Exkl. av byggnadsstyrelsen finansierade tjänster

Bostadsstyrelsen

revisionschef	Ne 24–Ne 27		
avdelningsdirektör	Ne 19–Ne 23	2 st	
byrådirektör	Ne 17–Ne 22	2 st	
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 13–Ne 19	3 st	
byråassistent eller assistent	Ne 7–Ne 14	3 st	≤ 11

Kammarkollegiet

revisionschef	Ne 26–Ne 31		
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 21–Ne 24	2 st	
avdelningsdirektör eller byrådirektör	Ne 19–Ne 23		
byrådirektör	Ne 17–Ne 22	4 st	
byrådirektör eller förste byråsekreterare	Ne 13–Ne 19	4 st	
byråassistent eller assistent	Ne 7–Ne 14	2 st	
assistent eller kontorist/kontorsbiträde	Ne 4–Ne 8		≤ 15

Försvarets civilförvaltning

byråchef	N 26–N 30		
avdelningsdirektör	N 22–N 25	4 st	
avdelningsdirektör	HN 25		
byrådirektör	HN 22	7 st	
förste revisor	HN 22	3 st	
revisor	HN 22	6 st	
revisor	HN 15		
assistent	HN 12	3 st	≤ 26

Sammanfattning av remissyttrandena över RK-utredningens betänkande (Ds C 1986: 1) Den statliga redovisningsrevisionen

1 Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av kriminalvårdsstyrelsen, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning (FCF), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), riksförsäkringsverket, vägverket, byggnadsstyrelsen, tullverket, universitets- och högskoleämbetet, skolöverstyrelsen, skogsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), kammarkollegiet, revisionskontoret vid kriminalvårdsstyrelsen, revisionskontoret vid vägverket, revisionskontoret vid byggnadsstyrelsen, revisionskontoret vid universitets- och högskoleämbetet, revisionskontoret vid skolöverstyrelsen, revisionskontoret vid skogsstyrelsen.

2 Remissyttrandena

2.1 Ansvarsfrågan m. m.

Civila statsförvaltningen

Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag att RRV övertar hela ansvaret för den statliga redovisningsrevision och att revisionskontoren inordnas i RRV:s organisation fr. o. m. den 1 juli 1986.

Byggnadsstyrelsen menar dock att det kan finnas risk att den föreslagna nya organisationen inte kan tillgodose styrelsens behov av löpande redovisningsrevision och utifrån denna också en granskning av ändamålsenligheten i och tillämpningen av rutiner etc. samt vidare en bedömning av verkets system för planering, budgetering och uppföljning m. m.

Även *riksförsäkringsverket* och *vägverket* understyrker behovet av internrevisionella resurser.

Försvaret

ÖB framhåller att skillnaderna mellan försvarsmaktens ekonomisystem och den övriga statsförvaltningens är omfattande. För den externa räkenskapsrevisionen måste således även fortsättningsvis ställas krav på försvarsspecifika kunskaper. Mot denna bakgrund är det inte rationellt att särskilja resurserna för extern räkenskapsrevision från internrevision. *ÖB* delar således inte utredningens slutsats beträffande rationaliteten i den totala revisionsverksamheten i händelse av den föreslagna organisationsändringen. Strävan till renodling och oberoende avseende extern revision kan emellertid bedömas uppväga detta.

FRI tillstyrker förslaget att revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning inordnas i RRV. *FRI* understyrker dock att den redovisningsrevision som

avser försvaret bör hållas samlad till en enhet och att denna enhet bör vara lokaliserad till Karlstad.

1985/86: 124

1

FCF avstyrker förslaget och föreslår att regeringen inte nu beslutar om en överföring av revisionsbyrån till *RRV*, utan först uppdrar åt *FCF* att närmare utreda behovet och utformningen av resurser för intern revision inom försvaret.

RRV framhåller att det från verkets synpunkt är en fördel om revisionsbyrån vid *FCF* kan inordnas i *RRV*:s organisation i samband med den övriga omorganisationen den 1 juli 1986.

2.2 Omorganisationens resursmässiga konsekvenser m. m.

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget att värdmyndigheterna åläggs skyldighet att under budgetåret 1986/87 hålla med lokaler och svara för service likvärdig den som lämnas under innevarande budgetår. *Bostadsstyrelsen* anser dock att *RRV* redan fr. o. m. den 1 juli bör tilldelas medel för sådana kostnader.

I fråga om överföring av medel från värdmyndigheterna delar inte *vägverket* och *byggnadsstyrelsen* utredningens bedömning. Enligt *vägverket* måste verksamheten för provning av effektivitet och intern kontroll samt för speciella utredningar förfoga över ett av verksamheten oberoende organ. För dessa uppgifter svarar i dag åtta av revisionskontorets revisorer. Utredningens förslag att även medel motsvarande dessa tjänster överförs till *RRV* innebär därför enligt *vägverket* en förstärkning av resurserna för den nya externa revisionsorganisationen på vägsektorns bekostnad. *Byggnadsstyrelsen* framhåller att fyra och inte två tjänster vid revisionskontoret avser internrevisionellt stöd åt *byggnadsstyrelsen*. Utredningens uppgifter i dessa delar bör därför ändras.

RRV godtar utredningens bedömning av medelsbehovet för 1986/87. Verket erinrar samtidigt om att utredningen inte tar ställning till behovet av resurser för att höja ambitionsnivån när det gäller redovisningsrevisionen.

Innehållsförteckning

1985/86: 124

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
1 Inledning	2
2 Föredraganden	3
2.1 Allmänna utgångspunkter	3
2.2 Ansvar för den statliga redovisningsrevisionen	3
2.3 Organisationen av den statliga redovisningsrevisionen	5
2.4 Omorganisationens resursmässiga konsekvenser	6
2.5 Anslagsfrågor för budgetåret 1986/87	8
3 Hemställan	10
4 Beslut	10
Bilaga 1 Utdrag ur verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985: 40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning vad avser den statliga redovisningsrevisionen (s. 82–86 och 213)	11
Bilaga 2 Sammanfattning av remissyttrandena över verksledningskommitténs betänkande (SOU 1985: 40) Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning vad avser den statliga redovisningsrevisionen	16
Bilaga 3 RK-utredningens betänkande (Ds C 1986: 1) Den statliga redovisningsrevisionen	19
Bilaga 4 Sammanfattning av remissyttrandena över RK-utredningens betänkande (Ds C 1986: 1) Den statliga redovisningsrevisionen	39

