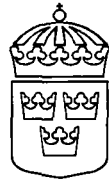


Finansutskottets betänkande

1989/90:FiU23

Den statliga redovisningen och revisionen
(prop. 1989/90:100 bil. 15)



1989/90
FiU23

Sammanfattning

Utskottet tillstyrker i detta betänkande budgetpropositionens förslag till anslag för riksrevisionsverket. Samtidigt avstyrker utskottet fyra motioner om den statliga förvaltnings- och redovisningsrevisionen samt om försäkringskassornas redovisningssystem.

TRETTONDE HUVUDDTITELN

Propositionen

Regeringen föreslår i proposition 1989/90:100 bilaga 15 (civildepartementet) under punkt B 4 (s. 16–20) att riksdagen till Riksrevisionsverket för budgetåret 1990/91 anvisar ett ramanslag på 135 405 000 kr.

Motionerna

Nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision

1989/90:Fi412 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas att riksdagen med anledning av proposition 1989/90:100 bilaga 15 punkt B 4 Riksrevisionsverket och bilaga 17 punkt B 2 Riksdagens revisorer och deras kansli hos regeringen begär förslag till nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision i enlighet med de riktlinjer som redovisas i motionen.

Statlig redovisningsrevision

1989/90:K501 av Birgit Friggebo (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag om hur bokslut, revisionsberättelser och ansvarsfrihetsfrågor för de statliga myndigheterna skall behandlas,

2. att riksdagen hos regeringen begär förslag om en redovisningslag för de statliga myndigheterna.

1989/90:FiU23

Redovisning och revision av försäkringskassorna

1989/90:Fi408 av Anita Modin och Görel Bohlin (s,m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om revisioner av försäkringskassorna.

1989/90:Fi409 av Anita Modin och Görel Bohlin (s,m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om försäkringskassornas ansvar för hantering av pensioner och bidrag.

Utskottet

Riksrevisionsverkets (RRV) verksamhet redovisas och beräknas i programtermer. För budgetåret 1990/91 föreslås i propositionen följande program.

1. Redovisningsrevision
2. Förvaltningsrevision
3. Ekonomi

Propositionens förslag till beräkning av anslaget till riksrevisionsverket framgår av nedanstående tabell. I denna har även RRV:s kostnader för revisionen av banverkets verksamhet beaktats.

Riksrevisionsverkets anslag (1 000-tal kronor)

| | 1988/89 Utgift | 1989/90 Anslag | 1990/91 Föredra- ganden |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------------|
| 1. Redovisningsrevision | 66 976 | 70 960 | 75 452 |
| 2. Förvaltningsrevision | 38 138 | 41 590 | 41 590 |
| 3. Ekonomi | 77 997 | 78 040 | 91 385 |
| 4. Engångsanvisning med an- ledning av omläggningen av RC-organisationen och system S | 0 | 500 | 500 |
| * Summa | 183 111 | 189 199 | 208 927 |
| Avgår: | | | |
| 5. Inkomster under program 1 | 15 552 | 21 220 | 22 726 |
| 6. Inkomster under program 2 | 232 | 324 | 339 |
| 7. Inkomster under program 3 | 39 052 | 39 387 | 50 457 |
| Summa inkomster | 54 836 | 60 931 | 73 522 |
| * Nettoutgift | 128 275 | 128 268 | 135 405 |

RRV ingår i den grupp av myndigheter som inför budgetåret 1991/92 avses genomgå en fördjupad anslagsprövning. Det pågår för närvarande

flera för RRV:s framtida verksamhet betydelsefulla översyner och utredningar. Regeringen avser att ta ställning till dessa i anslutning till att den treåriga budgetramen fastställs.

I motion Fi412 av Lars Tobisson m.fl. (m) föreslås att riksdagens revisorer efter danskt mönster skall göras ansvariga för statens förvaltningsrevision. RRV, som svarar för huvuddelen av den statliga förvaltningsrevisionen, måste numera ses som ett stabsorgan åt regeringen. Det innebär att RRV:s förvaltningsrevision i praktiken blir en politiskt styrd utredningsverksamhet åt regeringen. En stark och oberoende revision är mot denna bakgrund enligt motionärerna mer angelägen än någonsin. Riksdagens revisorer bör därför ges ökade resurser, så att statsförvaltningen kan revideras på ett heltäckande sätt. Det föreslås ske genom att resurser och kompetens förs över från regeringens revisionsorgan riksrevisionsverket till riksdagens förvaltningsrevision.

Riksdagen har vid upprepade tillfällen under senare år och senast våren 1989 (1988/89:FiU18, rskr. 155) behandlat motionsförslag av samma innebörd. På förslag av konstitutionsutskottet och finansutskottet har dessa motioner avvisats av riksdagen.

Finansutskottet har i dessa sammanhang betonat att riksrevisionsverket inte bör frånhändas något förvaltningsrevisionellt ansvar. Enligt utskottets mening har regeringen i likhet med riksdagen ett berättigat behov av att kunna utnyttja förvaltningsrevisionell expertis. Det har således, som utskottet ser det, ett värde i sig att det finns två av varandra oberoende revisionsorgan, vilka från skilda utgångspunkter kan ta upp olika förhållanden till granskning. Riksdagens revisorer svarar med sin granskning för en mycket viktig del av riksdagens kontrollmakt. RRV:s förvaltningsrevision utgör å andra sidan ett viktigt underlag för de initiativ till förnyelse och omprövning av statlig verksamhet som det ankommer på regeringen att ta.

Det finns också anledning att erinra om att redovisningsrevisionen numera ingår i RRV:s verksamhet och att samarbetet mellan förvaltnings- och redovisningsrevisionen därigenom underlättas. Redovisningsrevisionen ger ofta uppslag till förvaltningsrevisionella projekt.

Den danska revisionen, som framhålls som förebild i motion Fi412 (m), omfattar både redovisningsrevision och förvaltningsrevision. Förvaltningsrevision görs huvudsakligen i form av större undersökningar då förhållandena på de reviderade myndigheterna har visat att ett område bör granskas mer ingående. Av riksrevisionens samlade personalresurser har ca 10 % använts till sådana undersökningar.

Varken erfarenheterna av den svenska eller danska revisionen ger således enligt utskottets mening anledning att överväga en uppdelning av förvaltnings- och redovisningsrevisionen. Utskottet anser således alltfjämt att riksrevisionsverket inte skall frånhändas något förvaltningsrevisionellt ansvar. Med hänsyn härtill avstyrker utskottet bifall till motion Fi412 (m).

Regeringens förslag till anslag för riksrevisionsverket budgetåret 1990/91 tillstyrks av utskottet.

I motion K501 av Birgit Friggebo (fp) påtalas att under senare år har antalet myndigheter som fått anmärkningar från riksrevisionsverkets redovisningsrevision ökat. Bakom dessa anmärkningar ligger allvarliga, djupgående och väsentliga brister i myndigheternas ekonomiska förvaltning.

Många myndigheter efterkommer RRV:s anmärkningar och vidtar rättelser. Andra kritiserar år efter år utan att åtgärder vidtas. Enligt motionärerna kan det inte accepteras att de resurser som riksdagen ställer till regeringens och myndigheternas förfogande används på ett felaktigt och släpphänt sätt. Åtgärder måste vidtas för att åstadkomma en förändring.

Motionären anser att redovisningsrevisionens status måste höjas. En väg att gå är att göra revisionen mer synlig. Någon instans borde godkänna bokslutet och revisionsberättelsen och fatta beslut om eventuella åtgärder för att komma till rätta med felaktigheter som påtalats av revisionen. Olika lösningar är tänkbara, anför motionärerna och anger flera alternativ.

Den utredning som regeringen tillsatt om hur den framtida redovisningsrevisionen skall fungera i framtiden bör anförtros uppgiften att utreda hur och var revisionsberättelser och ansvarsfrågorna lämpligen bör behandlas så att redovisningsrevisionens status och inflytande kan höjas.

Det bör också övervägas att den statliga bokföringsförfordningen görs om till en redovisningslag som beslutas av riksdagen och som reglerar kraven på den statliga redovisningen och ansvarsfrågorna.

Utskottet vill med anledning härav anföra att en särskild utredare har utsetts att göra en översyn av den statliga redovisningsrevisionen. I uppdraget ingår att lämna förslag om hur redovisningsrevisionen kan utvecklas till ett effektivt stöd för statsmakternas styrning och uppföljning av myndigheternas verksamhet. En viktig utgångspunkt för utredarens arbete är den nya budgetprocess som håller på att införas i den statliga förvaltningen.

Denna syftar bl.a. till att få till stånd en bättre resultatredovisning i och resultatuppföljning av förvaltningen. Redovisningsrevisionen är, sägs det i direktiven, ett av de viktigaste instrumenten för att säkerställa att regering och riksdag får en korrekt och adekvat redovisning att grunda sina beslut på samt för att en effektiv uppföljning skall kunna genomföras. Redovisningsrevisionen har genom sina löpande kontakter med myndigheterna en unik kunskap om deras verksamheter, framhålls det i direktiven.

Det är därför naturligt att redovisningsrevisionen också bör omfatta någon form av granskning av sådan information om verksamhetsutveckling och verksamhetsresultat som skall redovisas i de årliga resultatredovisningarna. Utredaren bör överväga bl.a. innehåll och form för en sådan vidgad granskning.

Redovisningsrevisionens delvis förändrade inriktning innebär i vissa avseenden ett närmande till de uppgifter som sedan tidigare ingår i förvaltningsrevisionen. Detta öppnar nya möjligheter till en närmare

koppling mellan redovisnings- och förvaltningsrevisionen. Utredaren skall mot denna bakgrund därför översiktligt redovisa hur ett fortsatt utvecklingsarbete i detta avseende bör kunna genomföras.

Redovisningsrevisionen skall ske enligt god revisionssed, dvs. i tillräcklig omfattning och efter god yrkesmässig praxis. Enligt riksrevisionsverket (RRV) är denna ambitionsnivå för närvarande inte möjlig att upprätthålla över hela statsförvaltningen. Vissa revisionsinsatser måste därför prioriteras, sägs det i direktiven.

Mot bakgrund av bl.a. den nya budgetprocessen — med en fördjupad redovisning och prövning vart tredje år samt normalt ett förenklat förfarande mellanliggande år — bör utredaren enligt direktiven överväga förutsättningarna för en prioritering av redovisningsrevisionen mot en granskning av de myndigheter som ett visst år avses bli föremål för en fördjupad budgetprövning och vilka konsekvenser för den årliga revisionens kvalitet som en sådan prioritering kan få.

Enligt verksförordningen skall myndigheternas styrelser i förekommande fall fastställa årsbokslut och besluta om revisionsberättelse. Dessa bestämmelser har bara tillämpats en kort tid. Men de har därvid uppfattats som irrationella av många myndigheter. Denna ordning avviker från den i andra sammanhang tillämpade ordningen att den för verksamheten ansvarige upprättar årsredovisning och att en stämma eller motsvarande fastställer bokslut och tar ställning till ansvarsfrihet efter att ha tagit del av revisionsberättelsen. Mot denna bakgrund har utredaren fått i uppdrag att överväga vilken beslutsordning som bör tillämpas vad gäller redovisningsdokumenten och revisionsberättelsen.

Flertalet av de frågor som motionären tar upp i sin motion är således redan föremål för översyn inom den här redovisade utredningen.

Vad gäller frågan om den statliga styrelsens ansvar vill utskottet nämna att RRV i en särskild rapport till regeringen i februari i år har tagit upp denna fråga. RRV konstaterar i rapporten att den statliga styrelsen inte har något strikt ekonomiskt ansvar för sina beslut. Något ställningstagande till ansvarsfrihet sker inte i fråga om den statliga myndighetens styrelse eller dess chef. På grund av den stora principiella vikt som frågan om de statliga styrelsernas ansvar har föreslår RRV att regeringen låter utreda frågan om vilket ansvar i sin helhet, alltså även ett ekonomiskt ansvar, som styrelseledamöterna i statliga myndigheter och affärsverk skall ha, eftersom ledamöterna i dessa styrelser på det allmännas vägnar fattar beslut av stor ekonomisk betydelse.

Utskottet kan således konstatera att även frågan om styrelsernas ansvar är uppmärksammat och att den är föremål för regeringens överväganden. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motion K501 är således inte motiverat. Motionen avstyrks därför av utskottet.

I två *motioner*, *Fi408* och *Fi409*, tar Anita Modin (s) och Görel Bohlin (m) upp redovisningssystemet inom försäkringskassorna. Det har enligt RRV vissa brister för närvarande vad gäller avstämbarhet

och verifierbarhet. Detta anser motionärerna vara mindre tillfredsställande och kräver att regeringen vidtar åtgärder för att komma till rätta med detta.

Enligt vad utskottet erfarit har man inom socialdepartementet tagit allvarligt på RRV:s kritik av försäkringskassornas redovisningssystem. Ett samarbete mellan RRV och riksförsäkringsverket (RFV) har etablerats på departementets initiativ med insatser från RRV:s tre program, förvaltnings- och redovisningsrevisionen och ekonomiprogrammet. Man har förhoppningar om att bristerna i avstämbarhet och verifierbarhet skall vara avhjälpna under detta år.

Mot denna bakgrund finns det enligt utskottet inte anledning för riksdagen att vidta några ytterligare åtgärder. Motionerna Fi408 och Fi409 avstyrks därför av utskottet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *anslag till riksrevisionsverket*
att riksdagen till *Riksrevisionsverket* för budgetåret 1990/91 anvisar ett ramanslag på 135 405 000 kr.,
2. beträffande *nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision*
att riksdagen avslår motion 1989/90:Fi412,
res. 1 (m, fp, mp)
3. beträffande *statlig redovisningsrevision*
att riksdagen avslår motion 1989/90:K501,
res. 2 (fp)
4. beträffande *redovisning och revision av försäkringskassorna*
att riksdagen avslår motionerna 1989/90:Fi408 och 1989/90:Fi409.

Stockholm den 20 mars 1990

På finansutskottets vägnar

Anna-Greta Leijon

Närvarande: Anna-Greta Leijon (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Per Olof Håkansson (s), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Marianne Carlström (s), Sonia Karlsson (s), Ing-Britt Nygren (m), Gunilla André (c) och Claes Roxbergh (mp).

Reservationer

1. Nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision (mom. 2)

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ing-Britt Nygren (m) och Claes Roxbergh (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 3 som börjar med "Riksdagen har" och slutar med "motion Fi412 (m)" bort ha följande lydelse:

Finansutskottet får för egen del anföra följande. I 1 kap. 4 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen skall granska rikets styrelse och förvaltning. Riksdagens förvaltningsekonomiska kontroll inskränker sig i huvudsak till den granskning som riksdagens revisorer med sina begränsade resurser kan svara för.

Med hänsyn till det grundlagsenliga ansvar som riksdagen har i dessa frågor anser finansutskottet det naturligt att riksdagen också ges ett väsentligt större inflytande över den statliga förvaltningsrevisionen. Detta är för övrigt en ordning som tillämpas i de flesta jämförbara länder där den statliga revisionen betraktas som en naturlig och självklar uppgift för i första hand parlamentet.

I motion Fi412 (m) redovisas ett förslag till förändring med denna innebörd. Motionärerna vill enligt dansk förebild göra riksdagens revisorer ansvariga för den statliga förvaltningsrevisionen. I Danmark genomförs revisionen av ett professionellt verk som står under ledning av en rigsrevisor. Denne har en oberoende ställning och arbetar på eget ämbetsmannaansvar. Rigsrevisorn rapporterar till folketinget där hans rapporter tas upp till behandling av särskilda statsrevisorer utsedda av folketinget.

Finansutskottet anser detta vara en mycket intressant lösning för att stärka riksdagens ansvar för den statliga revisionen. Utskottet tillstyrker därför motionärernas förslag. Enligt utskottets mening bör reformen syfta till att riksdagen tar hela ansvaret för förvaltningsrevisionen. Det erforderliga resursbehovet bör åstadkommas genom att resurser och kompetens förs över 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 inom ett år.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:Fi412 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision,

2. Statlig redovisningsrevision (mom. 3)

1989/90:FiU23

Anne Wibble och Lars De Geer (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 5 som börjar med "Flertalet av" och slutar med "Motionen avstyrks därför av utskottet" bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar således att några av de frågor motionären tar upp kommer att behandlas i den refererade översynen. Detta är välkommet eftersom, som påpekas i motionen, brister har förekommit under lång tid i myndigheternas ekonomiska förvaltning. Under senare år har antalet myndigheter som fått anmärkningar från RRV ökat. År 1987 avgavs 9 s.k. orena revisionsberättelser, 1988 uppgick antalet till 31 och 1989 hade de ökat till 55 stycken. Utskottet delar motionärens uppfattning att detta är oacceptabelt.

I motionen pekas på några olika möjligheter till förbättringar av redovisningsrevisionen. Motionären anser också att det bör övervägas att göra om gällande författning till en redovisningslag som mer liknar den privata sektorns bokföringslag. Utskottet anser att motionärens förslag är intressanta och mer preciserade än vad som framgår av direktiven till ovan nämnda översyn. Utskottet vill understryka vikten av att förändringar till det bättre kan genomföras snabbt. Vad utskottet anfört med anledning av motion K501 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *statlig redovisningsrevision*

att riksdagen med bifall till motion 1989/90:K501 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,