



1989/90
FiU15

Finansutskottets betänkande

1989/90:FiU15

Anslag till riksdagens revisorer och deras kansli
(prop. 1989/90:100 bil. 17)

Sammanfattning

I betänkandet behandlar finansutskottet anslaget till riksdagens revisorer och deras kansli för budgetåret 1990/91. Utskottet tillstyrker att revisorererna ges ett tillskott utöver det s.k. huvudförslaget, men följer inte helt revisorerernas förslag. Utskottet ser inte heller skäl för riksdagen att nu binda sig för en resurstilldelning under en treårsperiod.

FEMTONDE HUVUDTITELN

Riksdagens myndigheter

Riksdagens revisorer och deras kansli

Riksdagens förvaltningskontor har i proposition 1989/90:100 bilaga 17 under punkt B 2 (s. 7–8) föreslagit riksdagen att till Riksdagens revisorer och deras kansli för budgetåret 1990/91 anvisa ett ramanslag på 10 074 000 kr.

Riksdagens revisorer redovisar i enlighet med förvaltningskontorets önskemål i direktiven till anslagsframställning en resursplan enligt en treårig budgettram som omfattar budgetåren 1990/91–1992/93. Revisorernas huvudförslag innebär en minskning med 5 % under perioden. Från en sålunda minskad anslagsnivå begär revisorererna en förstärkning av resurserna med 3 275 000 kr., dvs. med närmare 35 %. För det första året 1990/91 begärs en ökning med 825 000 kr. eller 8,8 % utöver pris- och löneomräkningar. Resursökningen specificeras på följande kostnadsslag.

Förstärkning budgetåret 1990/91

Konsultmedel	500 000
Reseersättningar	100 000
Utbildning	100 000
ADB	125 000
Summa	825 000

Som motiv för förslagen anför revisorererna att riksdagens revisionsorgan är i

jämförelse med regeringens en mycket liten myndighet. Senast i samband med grundlagsreformen fastställdes den grundstruktur som revisorernas organisation bör ha. Det finns inte anledning att nu föreslå väsentliga förändringar i denna, anför revisorerna.

Riksdagen beslutade våren 1987 att utvidga revisorernas ansvarsområde till att också gälla statlig verksamhet som drivs i bolags- eller stiftelseform varvid en handläggartjänst tillfördes verksamheten.

Sedan slutet av 1970-talet har nya former för samverkan utvecklats mellan riksdagens revisorer samt riksdagen och riksdagens utskott. De innebär att revisorerna regelmässigt har överläggningar med samtliga utskott och från dem inhämtar förslag till nya granskningsärenden samt att förslagen med anledning av genomförda granskningar på samma sätt som regeringspropositioner förelägs riksdagen för beredning i utskott och riksdagsbeslut. I syfte att fördjupa och bygga ut kontakterna mellan revisorerna och riksdagens utskott har revisorerna numera utsett särskilda "kontaktmän" för varje utskott.

I detta sammanhang påpekas att revisorerna nu på grund av resursbrist endast kan ta sig an ett mycket begränsat antal av utskottens granskningsförslag.

Riksdagens revisorers behov av kansliresurser måste, anför det, bedömas mot bakgrund av den stora kompetens och erfarenhet som finns hos de valda revisorerna. Till deras förfogande måste stå kansliresurser som svarar mot deras krav och möjliggör förväntade insatser av kansliet.

Riksdagens revisorer har sedan lång tid tillbaka anvisats medel för att i mån av behov kunna anlita utomstående konsulter. Härigenom har revisorerna på ett smidigt sätt kunnat tillföras kompletterande expertkunskap.

I valet mellan att inrätta ett antal nya tjänster och att förstärka konsultmedlen har revisorerna stannat för att föreslå den sistnämnda lösningen. Revisorerna menar att man härigenom får en bättre möjlighet att anpassa utredningsresurserna till de vid varje tillfälle föreliggande behoven.

Revisorernas konsultmedel har under innevarande verksamhetsår tagits i anspråk för bl.a. den särskilda granskning av riksgäldskontoret som fram till hösten 1989 ålegat revisorerna. Denna kostnad bortfaller alltså i och med att årets granskning är avslutad. Med beaktande härav föreslår revisorerna att de för den nu aktuella treårsperioden tillförs ytterligare konsultmedel på sammanlagt 2 500 000 kr., varav 500 000 kr. år 1.

Utskottet

Riksdagens revisorer ingår som ett viktigt led i riksdagens kontrollmakt. Revisorernas granskning är huvudsakligen inriktad på ekonomiska förhållanden och omfattar i princip all statlig och statsunderstödd verksamhet. Undantagna granskningsområden är dels den administrativa praxis som tillämpas vid regeringsarbetet, dels sådan statsunderstödd verksamhet där redovisningskyldighet inte föreligger för mottagna medel eller där särskilda föreskrifter inte har meddelats om medlens användning. Genom beslut 1987 (prop. 1986/87:99, KU29) har revisorerna – liksom riksrevisionsverket

(RRV) – också givits rätt att granska sådan statlig verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag eller stiftelser.

Sedan 1960-talet har revisorernas arbetsformer liksom inriktningen på deras verksamhet förändrats påtagligt. Revisorerna har till sitt förfogande fått ett fast kansli med ca 20 tjänstemän. Syftet med verksamheten har förskjutits till en granskning av frågor av mer principiell och övergripande natur. Revisorernas egen medverkan och inflytande över de enskilda granskningsärendena har förstärkts. Dessutom har, som framgår av anslagsframställningen, samverkansformerna mellan revisorerna och riksdagens utskott fördjupats. Numera inhämtar t.ex. revisorerna regelbundet förslag till nya granskningsärenden från riksdagsutskotten och resultatet av deras undersökningar delges alltid riksdagen.

Revisorerna har i sin anslagsframställning lämnat förslag till en treårig resursplan för perioden 1990/91–1992/93. Sedan några år bedrivs en försöksverksamhet med treårsbudgetering vid ett antal statliga myndigheter. Den avses bli genomförd i hela statsförvaltningen med början för cirka en tredjedel av myndigheterna från budgetåret 1991/92. Syftet med detta arbete är att åstadkomma en mer långsiktig styrning av den statliga verksamheten. Samtidigt skärps kraven på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts, och intresset förskjuts från budgetering till uppföljning och utvärdering. Budgetprocessen innebär att statsmakterna vart tredje år gör en fördjupad prövning av verksamhetens omfattning och inriktning. Denna prövning skall resultera i beslut som anger förväntade resultat och förändrad inriktning för en treårsperiod. Under mellanliggande år kan prövningen förenklas i motsvarande grad. Tanken är att de flesta myndigheter när detta genomförs i statsförvaltningen skall få treåriga budgetramar för sina förvaltningskostnader. Medlen anvisas under ramanslag som medger en viss frihet att disponera resurserna över budgetårsskiftet.

Vid överläggningar mellan företrädare för riksdagens revisorer och utskottet har revisorerna framfört önskemål om att kunna disponera anslaget på ett friare sätt. Konsulter som anlitas för vissa uppdrag hinner inte alltid slutföra dessa inför budgetårsskiftet, vilket medför att utbetalningarna inte kan ske under det år då de har planerats.

Eftersom riksdagens förvaltningskontor, som tidigare avstyrkt förslag om ramanslag, anser att tekniska förutsättningar numera finns för att utnyttja ramanslag, tillstyrker finansutskottet att medel till riksdagens revisorer anvisas över ett ramanslag. Utskottet ser emellertid inte skäl att nu binda riksdagen för en resurstilldelning över en treårsperiod. En sådan prövning skulle, om den skall överensstämma med den som tillämpas för statliga myndigheter, göras på ett mer fördjupat sätt än vad föreliggande anslagsframställning ger underlag för. Utskottet anser därför att en medelsram nu endast bör fastställas för budgetåret 1990/91.

Utskottet anser vidare att restriktioner inte bör läggas på hur resurserna skall fördelas på olika resursslag såsom konsultmedel, ADB-investeringar etc. I stället bör revisorerna ges frihet att på bästa sätt fördela de resurser som anvisas dem. Det är utskottets uppfattning att ett effektivt utnyttjande av resurserna därigenom underlättas.

Utskottet förutsätter dock att de ADB-investeringar som revisorerna av-

ser att genomföra skall kunna inrymmas i de anvisade medlen. Utskottet anser i likhet med revisorerna att revisionen bör kunna tillföras kvalificerad kompetens för speciella uppdrag genom att anlita konsulter. Det bör lämpligen ske inom områden där man själv anser att man inte varaktigt bör bygga upp en egen kompetens.

Utskottet anser mot denna bakgrund att ett resurstillskott utöver huvudalternativet är motiverat. Sålunda föreslår utskottet att revisorerna ges en resursökning med 600 000 kr. utöver huvudförslaget. Anslaget för budgetåret 1990/91 kan därvid beräknas till 9 849 000 kr.

Utskottet ser för sin del positivt på att verksamheten bedrivs efter mer långsiktiga riktlinjer. Som grund för en sådan inriktning bör ligga en fördjupad anslagsframställning där frågor om verksamhetens inriktning tas upp till ingående prövning. Denna bör utformas i samverkan med riksdagens förvaltningskontor efter den modell som finns utvecklad för statliga myndigheter. Arbetet med att utveckla former för en mål- och resultatorienterad styrning av den statliga verksamheten pågår. Målstyrningen kommer främst till uttryck i de övergripande syften som statsmakterna lägger fast för verksamheten. Resultatstyrningen bör grundas på en beskrivning av den nuvarande verksamhetens resultat. Dess främsta syfte är att ge underlag för de beslut som kan behöva göras när frågor om ändrad verksamhetsinriktning och förväntat verksamhetsresultat prövas under de närmaste åren.

Som utgångspunkt för revisorernas verksamhet bör gälla den instruktion som riksdagen fastställt. Utskottet anser att revisorerna liksom hittills bör ha ett nära samarbete med utskotten. Väsentliga steg i denna riktning har tagits under senare år. Under den kommande treårsperioden bör således en viss beredskap finnas för att omgående ta sig an förslag från utskotten. Det bör ankomma på revisorerna att pröva hur stor del av resurserna som bör avdelas för detta ändamål. I övrigt bör revisorerna själva avgöra vilken huvudsaklig inriktning verksamheten skall ha. Här kan tänkas att revisorernas insatser koncentreras till vissa särskilt viktiga områden i den statliga verksamheten eller till att granska speciella funktioner av generell karaktär i den statliga förvaltningen. Revisorerna bör vara fria att själva komma med förslag i detta hänseende. Det är emellertid viktigt att en anpassning sker till förändringar som äger rum inom den statliga sektorn. En väsentlig fråga i sammanhanget är hur revisorernas granskning påverkas av att myndigheterna nu successivt kommer in i den treåriga budgetprocessen. Regeringen har tillsatt en särskild utredare för att se över hur den statliga redovisningsrevisionen bör utvecklas inom ramen för den nya budgetprocessen (dir. 1989:28). Utredningens förslag skall avrapporteras före utgången av augusti 1990.

Utskottet vill också erinra om vad konstitutionsutskottet och finansutskottet tidigare anfört om revisorernas samarbete med riksdagsutskotten. I sitt av riksdagen godkända betänkande med anledning av verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226) anförde konstitutionsutskottet bl.a. följande i denna fråga:

Utskottet har ovan behandlat frågan om kontrollen av myndigheternas normgivning och därvid förordat en aktivare roll för riksdagsutskotten. I samband härmed har utskottet framhållit att ett samarbete bör äga rum med revisorerna när det gäller normgivningens ekonomiska konsekvenser. Beho-

vet av samarbete mellan utskotten och revisorerna kan också öka om folkstyrelsekommitténs förslag om fördjupad budgetprövning i riksdagen vart tredje år (se SOU 1987:6 s. 214) genomförs.

Ett annat område som anses ligga utanför kompetensområdet för regeringens revisionsorgan är i vilken mån de av regeringen utfärdade regleringsbrev återspeglar riksdagens beslut och intentioner. Utskottet anser att revisorerna inför den kommande planeringen av treårsperioden bör ägna särskild uppmärksamhet åt uppgifter som inte granskas av regeringens revisionsorgan.

Utskottet vill slutligen erinra om de beslut (FiU 1987/88:14) riksdagen fattade med anledning av revisorernas framställning för budgetåret 1988/89. Som riktmärke för granskningsärenden bör gälla att den sammanlagda utredningstiden – inkl. tid för förundersökningar men exkl. remissbehandling – i allmänhet inte bör överstiga ett halvt år och endast undantagsvis ett helt år.

Vad utskottet anfört om den långsiktiga inriktningen av riksdagens revisorers verksamhet bör riksdagen som sin mening ge revisorerna och riksdagens förvaltningskontor till känna.

Utskottet vill erinra om att utskottet i annat sammanhang (1989/90:FiU23) behandlat frågan om nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av proposition 1989/90:100 bilaga 17 punkt B 2 till *Riksdagens revisorer och deras kansli* för budgetåret 1990/91 anvisar ett ramanslag på 9 849 000 kr. samt som sin mening ger revisorerna och riksdagens förvaltningskontor till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 5 april 1990

På finansutskottets vägnar

Anna-Greta Leijon

Närvarande: Anna-Greta Leijon (s), Anne Wibble (fp), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Arne Kjörnsberg (s), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Lars-Ove Hagberg (vpk), Carl Frick (mp), Marianne Carlström (s) och Maria Hed (s).

Nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision

Anne Wibble (fp), Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp) och Carl Frick (mp) anför:

I en reservation till finansutskottets betänkande 1989/90:FiU23 om den statliga redovisningen och revisionen har vi med anledning av en motion (1989/90:Fi412) om nya organisationsformer för statens förvaltningsrevision anført att riksdagens ansvar för den statliga revisionen bör stärkas. Vi anser att riksdagens revisorer bör göras ansvariga för den statliga förvaltningsrevisionen och resurser därför bör föras över från riksrevisionsverket till revisorerna.