

Uppföljning av Riksrevisionsreformen

Riksrevisionens styrelse, ledning och
hanteringen av effektivitetsgranskningar

ISSN 1651-6885
ISBN 978-91-85943-44-9
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2008

Till riksdagsstyrelsen

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

Utredningen har hittills hållit 18 sammanträden, varav ett tillsammans med riksrevisorerna (27/9 2007) och ett med Riksrevisionens styrelse (14/11 2007). Vid sammanträden har information lämnats till utredningen av Daniel Tarschys (ledamot av Riksrevisionens vetenskapliga råd), chefs-JO Mats Melin, Johan Gernandt och Leif Pagrotsky (ordf. respektive vice ordf. i Riksbanksfullmäktiges presidium), riksrevisor Karin Lindell, överdirektör Gert Jönsson (Riksrevisionen), Lars Tobisson (f.d. ledamot av EU:s revisionsrätt), Kjell Jansson (GD Statistiska centralbyrån), Lars Sjöström (GD-staben Arbetsförmedlingen), Bengt Jacobsson (prof., Södertörns högskola), Anders Grönlund (docent, Stockholms universitet), riksrevisor Eva Lindström, Lars Göran Gustafsson, Annika Gustafsson och Gina Funnemark (alla Riksrevisionen), Håkan Dahlström och Anders Nilsson (ESV).

Riksdagsstyrelsen beslutade den 24 september 2008 att förlänga utredningens uppdragstid till den 30 april 2009.

I detta delbetänkande lägger utredningen fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande Riksrevisionens styrelse och ledning samt hanteringen av effektivitetsgranskningar. Förslagen om Riksrevisionens styrelse innebär ändringar i regeringsformen.

Härmed överlämnar utredningen sitt delbetänkande *Uppföljning av Riksrevisionsreformen* till riksdagsstyrelsen.

I betänkandet finns två särskilda yttranden.

Utredningens uppdrag om Riksrevisionens internationella verksamhet, om den årliga revisionen och om effektivitetsrevisionens inriktning samt några övriga frågor kommer att redovisas i ett slutbetänkande under våren 2009.

Stockholm den 30 oktober 2008

Elisabeth Svantesson

Billy Gustafsson

Sonia Karlsson

Anders G Högmark

Lennart Pettersson

Liselott Hagberg

Ingvar Svensson

Mats Einarsson

Ulf Holm

/ Ove Nilsson

/ Peter Strand

Innehållsförteckning

Till riksdagsstyrelsen	3
1 Sammanfattning	7
1.1 Bakgrund	8
1.2 Hanteringen av effektivitetsrevisionens rapporter	8
1.3 Riksrevisionens styrelse	10
1.4 Myndighetens ledning	11
2 Bakgrund	13
2.1 Riksrevisionens tillkomst	13
2.2 Utredningsuppdraget	21
3 Internationella jämförelser	23
3.1 Danmark	23
3.2 Finland	25
3.3 Norge	27
3.4 Storbritannien	29
4 Hanteringen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar	32
4.1 Bakgrund	32
4.2 Styrelsen och granskningsverksamheten	33
4.3 Riksdagens arbete med revisionsfrågor	37
4.4 Regeringens rapportering till riksdagen	42
4.5 Utredningens slutsatser och förslag kring hanteringen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar	48
5 Riksrevisionens styrelse	58
5.1 Bakgrund	58
5.2 Lagreglering av styrelsens uppgifter	58
5.3 Styrelsens sammansättning	59
5.4 Hantering av Riksrevisionens anslag	60
5.5 Styrelsen och årsredovisningen	61
5.6 Styrelsen och granskningsplanen	62
5.7 Utredningens slutsatser och förslag	63
6 Myndighetens ledning	66
6.1 Bakgrund	66
6.2 Nuvarande ordning	70
6.3 Ledningsformer i några andra länder	72
6.4 Hittillsvarande erfarenheter	73
6.5 Riksdagens ombudsmän (JO)	84
6.6 Slutsatser och förslag	87
7 Ikraftträdande	91
8 Kostnader	92
9 Författningskommentar	93
10 Särskilda yttranden	98

Bilaga 1

Lagförslag.....	99
-----------------	----

Bilaga 2

Direktiv för uppföljning av riksrevisionsreformen.....	114
Sammanfattning.....	114
Bakgrund.....	116
Uppdraget.....	117

Bilaga 3

Statlig revision inom EU.....	127
Bakgrundsinformation.....	127
Historia.....	128
Strukturer.....	129
SAI:ernas status.....	130
SAI:ernas roll.....	136

1 Sammanfattning

Utredningens förslag sammanfattas i följande huvudpunkter.

- En entydig besluts- och hanteringsordning bör skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens. Därför bör riksdagen och utskotten ges huvudansvaret för att ta ställning till dessa granskningar.
- Riksrevisionen, som är en myndighet under riksdagen, bör lämna sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande.
- Regeringen ska senast inom tre månader redogöra för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av en granskningsrapport. Redogörelsen ska lämnas i en särskild skrivelse för varje effektivitetsgranskning.
- Styrelsen vid Riksrevisionen avskaffas i sin nuvarande form och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift blir att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen.
- Den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas *riksrevisor med administrativt ansvar*. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

1.1 Bakgrund

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp reformeringen av den statliga revisionen som genomfördes 2003. Utredningens direktiv återfinns i bilaga 2. Tidpunkten för uppföljningen har valts med hänsyn till riksdagens möjligheter att i god tid före riksdagsvalet 2010 bereda och besluta eventuella grundlagsändringar.

Utredningen, som kallar sig Riksrevisionsutredningen, lägger i detta delbetänkande fram sina iakttagelser, slutsatser och förslag beträffande hanteringen av effektivitetsrevisionens granskningar, arbetet i Riksrevisionens styrelse och i riksdagen med revisionsfrågorna samt regeringens rapportering till riksdagen. Förslagen om Riksrevisionens styrelse innebär ändringar i regeringsformen. Vidare behandlas i betänkandet frågor kring myndighetens ledning.

Utredningen kommer i ett slutbetänkande under våren 2009 att ta upp frågor om effektivitetsrevisionens inriktning, om Riksrevisionens internationella verksamhet och om den årliga revisionen.

1.2 Hanteringen av effektivitetsrevisionens rapporter

Riksrevisorerna lämnar för närvarande sina effektivitetsgranskningar till regeringen samt presenterar dem för Riksrevisionens styrelse. Styrelsen, som är ett politiskt organ med representanter för alla partier i riksdagen, tar ställning till hur Riksrevisionens granskningar ska hanteras gentemot riksdagen. Styrelsen kan välja att lägga granskningsrapporten till handlingarna eller att lämna en framställning eller redogörelse till riksdagen. Styrelsen har oftast varit enig i sina beslut med anledning av rapporterna.

Styrelsen har ägnat mycket tid åt att följa granskningsverksamheten och har i stor utsträckning utnyttjat sin initiativrätt att lägga fram förslag till riksdagen. Av de 120 granskningar som riksrevisorerna beslutat om t.o.m. december 2007 har styrelsen beslutat lämna 58 framställningar och 36 redogörelser till riksdagen. Därmed har närmare 80 % av granskningarna blivit riksdagsärenden. Styrelsen har i framställningarna i huvudsak ställt sig bakom riksrevisorernas förslag.

Eftersom riksrevisorerna också har lämnat rapporterna vidare till regeringen och eventuella berörda myndigheter har utskotten i riksdagen ofta avvaktat med att ta ställning till hur framställningen eller redogörelsen ska hanteras till dess att regeringen har redovisat vilka åtgärder man vidtagit med anledning av granskningen. Regeringen har dock valt att lämna denna redogörelse endast en gång per år i budgetpropositionen, vilket har inneburit att det ibland gått lång tid mellan det att rapporten publicerats och att riksdagen kunnat ta ställning. Några utskott har därför valt att försöka behandla granskningarna så snart som möjligt. Detta har inneburit att utskottet fått hantera ärendet två gånger, dels när det hamnar på riksdagens bord i form av ett ärende från sty-

relsen, dels när regeringen redovisar sina åtgärder för riksdagen i budgetpropositionen. Det vanligaste har dock varit att utskotten över huvud taget inte kommenterat redovisningen i budgetpropositionen. I några fall, vid elva tillfällen, har riksdagen gjort särskilda tillkännagivanden till regeringen med anledning av en framställning. Då har ärendet återkommit till riksdagen i någon form vid ytterligare ett tillfälle. I övriga fall har framställningarna avslagits (39) och redogörelserna lagts till handlingarna (28), dvs. det har inte funnits anledning för riksdagen att föreslå att regeringen vidtar någon åtgärd med anledning av styrelsens ställningstagande till effektivitetsgranskningen.

Det är inte särskilt enkelt att följa och entydigt klarlägga hur riksrevisorernas granskningar behandlats eller vilka resultat de lett till. Därför bör en enklare och entydig besluts- och hanteringsordning skapas för att åstadkomma ökad överblick och tydlighet. I stället för styrelsen bör, enligt utredningen, riksdagen och utskotten ges huvudansvaret för att ta ställning till Riksrevisionens rapporter. Det finns anledning att markera skillnaden mellan Riksrevisionens granskningsuppdrag och det politiska arbetet med anledning av granskningsiakttagelserna. Riksrevisorerna kan lämna rekommendationer i sina granskningsrapporter, men hur dessa förvaltas i riksdag och regering är i första hand en fråga för dessa organ, inte för Riksrevisionen. Riksrevisorerna bör därför lämna sina granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen direkt till riksdagen, som svarar för att de lämnas vidare till regeringen för yttrande. Det innebär att riksrevisorerna fortsättningsvis inte lämnar några granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till regeringen.

Regeringen ska enligt bestämmelser i budgetlagen (47 §) årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder man vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Som tidigare nämnts lämnar regeringen denna redogörelse en gång om året i budgetpropositionen. Redogörelsen lämnas som information utan något förslag om att riksdagen ska godkänna eller på annat sätt aktivt ta ställning till redovisningen.

Eftersom regeringen valt att rapportera i budgetpropositionen kan det bli relativt lång tidsförskjutning från det att granskningen publiceras till dess att den blir ett ärende i riksdagen. Denna fördröjning kan delvis förklara varför redovisningen i budgetpropositionen hittills vanligtvis ägnats begränsat intresse från riksdagens och utskottens sida. En annan förklaring till det svaga intresset är att redovisningen drunknar i all framåtsyftande information som lämnas i budgetpropositionen.

Utredningen förordar därför att regeringen rapporterar till riksdagen i en särskild skrivelse per effektivitetsgranskning. Därmed blir respektive fackutskott mottagare av skrivelsen och får ansvar för att besvara den. Granskningen och de åtgärder regeringen redovisar blir således ett riksdagsärende som kräver en viss beredning och uppmärksamhet i ett utskott och därmed i riksdagen. Det bör också enligt utredningens uppfattning föreligga motionsrätt på denna typ av skrivelser. Sannolikt skulle också kvaliteten på den återrapportering som regeringen gör förbättras om den görs i en särskild skrivelse för varje granskningsrapport. Hittills har rapporteringen ofta begränsats till en

hänvisning i budgetpropositionen som i flera fall har varit felaktig eller ofullständig.

Det skulle också vara en bättre ordning om regeringens återrapportering till riksdagen kunde ske med mindre tidsmässig eftersläpning. Frågorna skulle då i större utsträckning kunna behandlas i riksdagen medan de fortfarande upplevs som aktuella. Det finns annars en risk att riksdagen kommer på mellanhand medan Riksrevisionen och regeringen hanterar frågan. Utredningen anser att regeringen senast inom tre månader från det att den erhållit rapporten ska lämna en skrivelse till riksdagen där man redogör för vilka åtgärder regeringen och myndigheterna vidtagit eller kommer att vidta med anledning av granskningen.

Därefter tar riksdagen ställning till om de åtgärder regeringen redovisat är tillräckliga. Utskottet har möjlighet att för viktigare granskningar kalla till sig den ansvarige riksrevisorn för att redogöra för granskningen och för att svara på frågor. Vidare bör ansvariga företrädare för regeringen och berörda myndigheter kunna kallas till utskottet för att ge sin syn på granskningen. Dessa utfrågningar, såväl interna som offentliga, kan genomföras antingen när granskningsrapporten publiceras eller efter det att regeringen lämnat sin redogörelse till riksdagen.

Bestämmelserna om Riksrevisionens styrelse finns i regeringsformen och i myndighetens instruktion. Ändringarna förutsätts träda i kraft nästa mandatperiod.

1.3 Riksrevisionens styrelse

För myndigheter under regeringen finns numera tre ledningsformer: *enrådighetsverk* där myndigheten leds av myndighetschef, *styrelsemyndigheter* som ofta är större myndigheter där myndigheten leds av en styrelse samt *nämndmyndigheter* där myndigheten leds av en nämnd. Regeringen kan besluta att det vid enrådighetsverk ska finnas ett insynsråd som ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Insynsrådet består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer.

Vid jämförelser med myndigheter under regeringen faller det sig som utredningen ser det naturligt att jämställa Riksrevisionen med ett enrådighetsverk, där riksrevisorerna svarar för ledningen. Att låta Riksrevisionen ledas av en styrelse med fullt ansvar skulle innebära att riksrevisorernas självständighet skulle begränsas på ett sätt som skulle kunna inkräkta på Riksrevisionens oberoende.

Riksrevisionens styrelse kommer i framtiden, som framgått, inte att lämna några framställningar eller redogörelser med anledning av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att styrelsen vid Riksrevisionen i nuvarande form avskaffas och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Det parlamentariska rådets uppgift är att ge riksdagen

insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Parlamentariska rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av representanter för varje parti i riksdagen. En av ledamöterna utses att vara ordförande i rådet. Valbara är riksdagsledamöter. Ledamöterna har inga suppleanter. Parlamentariska rådet förutsätts bli informerat om effektivitetsgranskningarna, men dessa överlämnas inte till rådet för annat än som information. Insynsrådet ska följa verksamheten vid Riksrevisionen. Även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor förutsätts kunna tas upp i rådet.

1.4 Myndighetens ledning

I 12 kap. 7 § RF föreskrivs att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Av riksdagsordningen framgår att uppdraget löper på sju år samt att en riksrevisor inte kan väljas om. Vidare föreskrivs att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning och att riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift.

Motiven för ett tredelat ledarskap, som de redovisades i förarbetena, var att man därigenom skulle uppnå mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet. Erfarenheterna av Riksrevisionens hittillsvarande verksamhet visar att de ursprungliga föresatserna inte har infriats fullt ut. Den nuvarande tredelningen har skapat en svag beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida har systemet med den tredelade ledningen inte i alla delar fungerat enligt intentionerna bakom reformen.

Mot bakgrund av att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor ännu suttit en hel sjuårig mandatperiod anser utredningen att det dock är för tidigt att redan nu föreslå alltför genomgripande förändringar i ledningsorganisationen. De erfarenheter utredningen inhämtat och de problem som konstaterats innebär dock att vissa korrigeringar bör vidtas redan nu.

Utredningen föreslår därför att den av riksrevisorerna som, enligt riksdagsordningen, ska svara för den administrativa ledningen får ett utökat administrativt ansvar och benämns *riksrevisor med administrativt ansvar*. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter, som i dag innehas av riksrevisorerna gemensamt, förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Som en följd av våra förslag om Riksrevisionens styrelse bör även beslut om myndighetens anslagsframställning fattas av riksrevi-

sorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inför viktiga principbeslut på dessa områden bör naturligtvis samråd ske med övriga riksrevisorer, chefer och medarbetare.

I genomförandet av den nya ordningen är det viktigt att balansen och jämbördigheten mellan riksrevisorerna i själva granskningsverksamheten inte rubbas och att de får likvärdiga förutsättningar i fråga om resurser i relation till granskningsinsatserna. Vi förutsätter att den ansvarige riksrevisorn fördelar resurserna på ett sätt som respekterar jämbördigheten i granskningsverksamheten och i övrigt främjar ett effektivt resursutnyttjande vid myndigheten.

Beslut om fördelningen av granskningsområden riksrevisorerna emellan och beslut om den årliga rapporten ska liksom i dag fattas av riksrevisorerna gemensamt. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

Förslaget om att inrätta en riksrevisor med administrativt ansvar kräver ändringar i riksdagsordningen och i Riksrevisionens instruktion. Ändringarna skulle kunna beslutas under 2009 och träda i kraft den 1 januari 2010, dvs. i god tid innan nästa riksrevisor tillträder i juli 2010.

2 Bakgrund

2.1 Riksrevisionens tillkomst

2.1.1 Förspelet

I början av 1990-talet aktualiserades revisionsfrågan i riksdagen bl.a. mot bakgrund av övergången till mål- och resultatstyrning av den statliga förvaltningen och de därmed sammanhängande kraven på en förstärkt revisionell granskning. Med anledning av en motion¹ behandlade finansutskottet frågan om den statliga revisionens organisationsformer i ett betänkande (1991/92:FiU2) hösten 1991. Utskottet framhöll att ”Sverige liksom andra demokratiska stater behöver en stark och oberoende revision för att självständigt kunna granska den offentliga verksamheten, dess resultat och effekter”. Utskottet drog slutsatsen att ”riksdagen bör få ett ökat ansvar för den statliga revisionen, vilket bör beaktas vid kommande förändringar av den statliga revisionens organisation”. Uttalandet vann dock inget gehör hos den då nyligen tillträdde borgerliga regeringen.

Riksdagsutredningen² som tillsattes hösten 1990 tog upp frågan om revisionen i sitt betänkande *Reformera riksdagsarbetet!* som överlämnades till talmanskonferensen i juni 1993. Utredningens huvuduppgift var egentligen att behandla riksdagens hantering av statsbudgeten i perspektivet av de nya styrformerna för statens verksamhet. Revisionsfrågan aktualiserades i samband med att utredningen behandlade frågan om riksdagens organisation för uppföljning och utvärdering och samarbetet mellan utskotten och Riksdagens revisorer. Den övergripande frågan om var ansvaret för den statliga revisionen skulle ligga – under riksdagen eller regeringen – behandlades inte. I utredningens huvudbetänkande redogjorde man dock för tre olika modeller för en förstärkt revision på riksdagsnivå:

- Den internationella modellen med en stor, självständig revisionsmyndighet under riksdagen.
- En modell där revisionsansvaret överförs till utskotten.
- Den dåvarande modellen med Riksdagens revisorer.

Utredningens värdering av den internationella modellen var att den innebar en stark betoning av revisionens krav på oberoende och självständighet, i viss utsträckning på bekostnad av revisionens koppling till det parlamentariska arbetet. Ledamöter kunde få svårt att få gehör för granskningsförslag hos revisionsmyndigheten och revisionsmyndigheten för sina rapporter i parlamentet. Vid en bedömning av denna modell för svensk del fick man enligt

¹ Mot. 1990/91:Fi415.

² I utredningen ingick – förutom talmannen (först Thage G Peterson, därefter Ingegerd Troedsson) – riksdagsledamöterna Jan Bergqvist (s), Dan Eriksson (nyd), Bertil Fiske-sjö (c), Margit Gennser (m), Hans Gustafsson (s), Bertil Måbrink (v), Ulla Pettersson (s), Ingvar Svensson (kd) och Daniel Tarschys (fp).

utredningen också ta hänsyn till den svenska förvaltningsstrukturen med relativt självständiga myndigheter.³

Den dåvarande modellen med Riksdagens revisorer sågs av utredningen som ”ett uttryck för en strävan att kombinera revisionens krav på oberoende och självständighet med riksdagens uttalanden om vikten av en nära koppling mellan revisionen och utskotten”.⁴ Kopplingen till riksdagen kom också till uttryck i det nära samarbetet mellan tjänstemännen och de av riksdagen valda revisorerna, som beslutade om verksamhetens inriktning och om slutsatserna i de rapporter och skrivelser som Riksdagens revisorer avgav. Slutsatsen blev att denna modell ”förenar på ett välavvägt sätt revisionens krav på oberoende och självständighet med möjligheten att skapa en närmare koppling mellan revisionen och utskotten”.⁵

Utredningen föreslog en kraftig utbyggnad av Riksdagens revisorers kansli men att en del av personalresurserna skulle kunna disponeras av utskotten för undersökningar av uppföljnings- och utvärderingskaraktär. Resultatet av konstitutionsutskottets beredning blev att en ny utredning skulle göras innan riksdagen kunde ta ställning till tillskottet av resurser. Utredningen skulle avse utvecklingen av relationerna och rollfördelningen mellan Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (RRV). Konstitutionsutskottet tillstyrkte dock en begränsad utbyggnad av Riksdagens revisorers kansli motsvarande ungefär en tredjedel av den föreslagna⁶. Emellertid kom inte ens den begränsade utbyggnaden att genomföras helt och hållet.

Den nya utredningen, Riksdagens revisionsutredning⁷, tillsattes av talmanskonferensen först ett år senare, i juni 1995, delvis beroende på valet hösten 1994 och det påföljande regeringsskiftet. Revisionsutredningens uppgift blev att överväga vilka totala resurser, ställt i relation till uppgifter och ambitionsnivå, som borde avdelas för den statliga revisionen och avväga hur dessa resurser skulle fördelas mellan RRV och Riksdagens revisorer. En annan viktig uppgift för utredningen var att ta ställning till avgränsningar och samverkansformer mellan de båda myndigheterna.

I en promemoria från juni 1997 lämnade utredningen två alternativa förslag till organisering av statens framtida revisionsverksamhet. Utgångspunkten för förslagen var att regeringen skulle ha kvar ett eget revisionsorgan som enligt båda alternativen skulle ansvara för den årliga revisionen av myndigheterna. Enligt det första alternativet (*alternativ A*) behölls den dåvarande arbetsfördelningen mellan Riksdagens revisorer och RRV i sina huvuddrag. Riksdagens revisorer skulle emellertid i större utsträckning utföra granskning av de stora komplexa statliga systemen. Riksdagens revisorers kansli behövde, enligt detta alternativ, utökas med resurser motsvarande 10–20 årsarbets-

³ Reformera riksdagsarbetet! s. 123 f.

⁴ A.a. s. 125.

⁵ A.a. s. 125.

⁶ Bet. 1993/94:KU18.

⁷ Bengt K Å Johansson var utredningens ordförande. Ledamöter i utredningen var Jan Bergqvist (s), Anita Johansson (s), Margit Gennser (m), Roland Larsson (c), Birgit Friggebo (fp), Per Rosengren (v), Roy Ottosson (mp) och Michael Stjernström (kd).

krafter och RRV:s resurser minskas i samma utsträckning. Det andra alternativet (*alternativ B*) karakteriserades av att den statliga effektivitetsrevisionen i huvudsak skulle utföras av riksdagens revisionsorgan. Alternativet innebar att Riksdagens revisorers kansli skulle utökas och RRV minskas med resurser motsvarande ca 50 årsarbetskrafter.⁸

När Revisionsutredningen avslutade sitt arbete i oktober 1997 visade det sig att enighet bara kunde nås om ett fåtal förslag som innebar

- att utöka Riksdagens revisorers ansvarsområde till att omfatta mer myndighetsöverskridande systemgranskningar,
- att begränsa de valda revisorernas insatser i revisionsarbetet till att avse initiering av granskningsprojekt och slutligt ställningstagande till granskningens resultat och
- att utöka den årliga ekonomiska ramen för Riksdagens revisorer med 5 miljoner kronor (ca 30 %) finansierat genom omprioriteringar inom ramen för det ordinarie budgetarbetet.

Revisionsutredningens förslag överlämnades till talmanskonferensen som ansåg att förslaget inte kunde ligga till grund för någon mer omfattande reform av Riksdagens revisorer. Talmanskonferensen förde inte vidare de begränsade förslagen till riksdagen. Frågan om utformningen av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området borde dock, enligt talmanskonferensen, tas upp på nytt under den följande mandatperioden.⁹

2.1.2 Riksdagskommittén

Talmanskonferensen beslutade i december 1998 att tillsätta en parlamentarisk kommitté, Riksdagskommittén, för att göra en allmän översyn av riksdagens kontrollmakt på det ekonomiska området¹⁰.

I direktiven uttalades bl.a. att kommittén skulle kartlägga och analysera riksdagens former och resurser för ekonomisk kontroll och gränsdragningen i detta avseende mellan konstitutionsutskottets granskningsverksamhet och verksamheten vid Riksdagens revisorer. Kommittén skulle också se över riksdagens roll i relation till motsvarande kontrollfunktioner på regeringssidan och överväga vilka principer som borde vara vägledande för organisationen av en revisionsverksamhet under riksdagen. Kommittén skulle vidare överväga behovet av förändringar i riksdagens organisation, arbetsformer och resurser avsedda för revisionsverksamhet, särskilt effektivitetsrevision. Riksdagskommittén överlämnade sina förslag till riksdagsstyrelsen den 13 juni 2000. Huvuddelarna i förslaget kan sammanfattas i följande punkter.

⁸ Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket (Riksdagens revisionsutredning, sten-
cil, 1997-06-04).

⁹ Förslag till riksdagen 1997/98:TK1 s. 19–20.

¹⁰ Ordförande i kommittén var talman Birgitta Dahl och ledamöter var Sven Hulterström (s), Jan Bergqvist (s), Britt Bohlin (s), Beatrice Ask (m), Lars Tobisson (m) (t.o.m. 28/9 1999), Per Unckel (m) (fr.o.m. 29/9 1999), Lars Bäckström (v), Göran Hägglund (kd), Agne Hansson (c), Bo Könberg (fp) och Marianne Samuelsson (mp).

- En sammanhållen revisionsmyndighet med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skulle bildas under riksdagen enligt den principmodell som Riksdagskommittén förordade.
- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet skulle regleras i regeringsformen (RF), i riksdagsordningen (RO) och i en lag med instruktion för myndigheten samt i en särskild revisionslag.
- Revisionsmyndigheten skulle vidare uppfylla vedertagna kriterier för oberoende, dvs. revisionsorganets fria beslutanderätt vad gäller val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser. Bestämmelser i RF och RO skulle säkerställa myndighetsledningens integritet.
- I den modell som Riksdagskommittén förordade tillgodosågs riksdagens behov av samband med och insyn i myndigheten av en parlamentariskt sammansatt styrelse som skulle väljas av riksdagen. Styrelsen skulle kunna lägga förslag och avge kommentarer till riksdagen.
- Revisionsmyndigheten skulle ledas av en riksrevisor. Riksrevisorn skulle tillsättas och kunna avsättas av riksdagen i enlighet med bestämmelser i RF och RO.
- Myndigheten skulle rapportera både till riksdagen och till regeringen.

Riksdagskommittén föreslog vidare att riksdagen skulle godkänna de av kommittén förordade riktlinjerna för en förändrad revision under riksdagen och begärde att en utredning skulle tillsättas i enlighet med förslaget. Tre ledamöter (s) reserverade sig och ville behålla den dåvarande ordningen med Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Riksdagsstyrelsen beslutade den 4 juli 2000 i enlighet med Riksdagskommitténs förslag¹¹. Även i riksdagsstyrelsen fanns en reservation (s).

2.1.3 Riksdagsbehandlingen

Förslaget behandlades av konstitutionsutskottet som remitterade ärendet till ett antal myndigheter och organisationer. En sammanfattning av remissyttrandena finns i konstitutionsutskottets betänkande¹² liksom ett yttrande från finansutskottet¹³. Sammanfattningsvis ställde sig finansutskottet med vissa förtydliganden bakom Riksdagskommitténs förslag. Finansutskottet ansåg att det principiellt var rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet och framhöll värdet av en stark och oberoende revision. I yttrandet fanns en avvikande mening (s) och ett särskilt yttrande (v).

Efter remissbehandling och beredning kunde konstitutionsutskottet den 5 december 2000 fatta ett enigt beslut om följande riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet.

- En sammanhållen revisionsmyndighet under riksdagen, *Riksrevisionen*, med ansvar för den statliga årliga revisionen och effektivitetsrevisio-

¹¹ Förs. 1999/2000:RS1.

¹² Bet. 2000/01:KU8.

¹³ Yttr. 2000/01:FiU2y.

- nen skall bildas under första halvåret 2003. Myndigheten skall rapportera både till riksdagen och regeringen.
- Bestämmelser om den nya revisionsmyndigheten och dess verksamhet skall regleras i regeringsformen, riksdagsordningen, lag med instruktion för myndigheten och i en särskild revisionslag. Bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen skall säkerställa myndighetsledningens integritet. Revisionslagen bör utformas med utgångspunkt i Riksdagskommitténs förslag.
 - Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och alltså företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
 - Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna kriterier för oberoende; det som brukar kallas det revisionella oberoendets kärna, varmed avses revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetod och revisionens slutsatser.
 - Riksdagen skall välja styrelse för Riksrevisionen för riksdagens valperiod. Antalet ledamöter bör bestämmas så att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamot på ett sätt som i möjligaste mån speglar sammansättningen i riksdagens kammare samtidigt som styrelsen inte blir alltför stor. Ett visst minsta antal ledamöter i styrelsen kan anges i lag med möjlighet för valberedningen att bestämma ett större antal. Lika många suppleanter som ordinarie ledamöter bör väljas. Valbara skall vara riksdagsledamöter och f.d. riksdagsledamöter.
 - Styrelsens uppgifter skall vara att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporter, årlig rapport och revisionen av statens årsredovisning. I fråga om revisionen av statens årsredovisning kan gälla att den i stället överlämnas direkt till finansutskottet. Styrelsen skall yttra sig över granskningsplanen innan den fastställs av någon av de ledande ämbetsmännen. Styrelsen skall besluta om budgetframställan till riksdagen och fastställa myndighetens årsredovisning. Styrelsen skall löpande följa granskningsarbetet genom att myndighetens ledning redovisar hur väl granskningsplanerna följs och föredrar läget i de principiellt viktigaste granskningarna. Styrelsen deltar inte i själva revisionsprocessen och påverkar inte heller inriktningen på granskningsarbetet. Styrelsen deltar inte heller i utformningen av revisionsrapporterna. Till skrivelser, förslag och kommentarer skall kunna fogas reservationer och till yttrande över förslag till granskningsplan en avvikande mening.
 - Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän valda av riksdagen efter förslag av konstitutionsutskottet, var och en med särskild beslutanderätt i fråga om revisionsärenden. Mandatperioden skall vara sex eller sju år utan möjlighet till omval. Särskilda mandatperioder skall gälla för två av dem i inledningsskedet. De tre ledande ämbetsmännen skall av riksdagen kunna skiljas från tjänsten endast om det framstår som uppenbart att de är olämpliga att fortsätta sin tjänstgöring. Ingen av de tre ledande ämbetsmännen skall ingå i styrelsen.
 - De ledande ämbetsmännen skall var för sig besluta om granskningsplan samt om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna från både redovisningsrevisionen och effektivitetsrevisionen. De tre ledande ämbetsmännen skall gemensamt eller var för sig kunna väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.
 - Rapporterna skall ges offentlig spridning omedelbart efter undertecknandet.
 - Ett vetenskapligt råd med uppgift att bidra med råd om metoder och metodutveckling skall knytas till Riksrevisionen.

- Skrivelser och förslag från styrelsen och eventuella följdmotioner skall beredas i de skilda fackutskotten.
- Samtliga granskningsrapporter – med anledning av såväl årlig revision som effektivitetsrevision – skall undertecknas av ansvariga revisorer inom Riksrevisionen (en av de tre ledande ämbetsmännen eller ansvarig avdelnings- eller enhetschef i enlighet med intern arbetsordning) och genast därefter expedieras. Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar skall expedieras direkt till regeringen och kopia tillställas berört fackutskott i riksdagen.
- De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar skall samlas i Årliga rapporten som undertecknas av en eller samtliga tre ledande ämbetsmän. Den undertecknade rapporten skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen, som skall överlämna rapporten till riksdagen.
- Rapporterna från effektivitetsrevisionen skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras i styrelsen som skall ta ställning till om rapporterna skall leda till skrivelser med förslag och kommentarer till riksdagen.
- Revisionsberättelsen över statens årsredovisning skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen som skall överlämna berättelsen till riksdagen alternativt finansutskottet. Rapporter och revisionsberättelser som gäller riksdagens egna organ skall dock inte tillställas regeringen.¹⁴

Konstitutionsutskottet tillstyrkte således i huvudsak riksdagsstyrelsens förslag men med några viktiga ändringar. Utskottet föreslog att den nya revisionsmyndigheten skulle ledas av tre riksrevisorer i stället för en. Dessutom förordades att Riksrevisionens styrelse skulle ha en sammansättning som innebar att samtliga riksdagspartier representerades med ordinarie ledamöter.

I det fortsatta utredningsarbetet borde, enligt utskottet, dessutom övervägas frågor som gällde regeringens behov av egna granskningsresurser, behovet av en kvalificerad beslutsordning för att skilja de ledande ämbetsmännen från anställningen, den närmare sammansättningen av revisionsmyndighetens styrelse, om revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skulle överlämnas till riksdagen eller till finansutskottet samt ansvaret för revisionen av riksdagens skilda organ, bl.a. den nya revisionsmyndigheten. Utskottet framhöll vidare att utredningsarbetet borde bedrivas i samråd med Riksdagskommittén för att behovet av parlamentarisk insyn och inflytande skulle kunna tillgodoses.

Den 15 december 2000 beslutade en enig riksdag att en sammanhållen revisionsmyndighet – Riksrevisionen – skulle bildas under riksdagen i enlighet med riktlinjerna i konstitutionsutskottets förslag¹⁵.

¹⁴ Bet. 2000/01:KU8 s. 22–23.

¹⁵ Förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119.

2.1.4 Det fortsatta utredningsarbetet

2.1.4.1 Ändringar i regeringsformen

I december 2001 överlämnade regeringen propositionen *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*¹⁶ till riksdagen. Propositionen baserades på en departementspromemoria med samma titel¹⁷. I propositionen behandlades de ändringar i regeringsformen som var nödvändiga för att riksdagens beslut om att inrätta Riksrevisionen skulle kunna genomföras. Förslagen innebar följande:

- Riksrevisionen ska vara en myndighet under riksdagen med uppgift att i enlighet med föreskrifter som meddelas i lag svara för granskning av i huvudsak den verksamhet som bedrivs av staten.
- Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen.
- Vid myndigheten finns en styrelse som utses av riksdagen.
- Riksrevisorerna beslutar själva, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas och hur granskningen ska bedrivas, och de bedömer självständigt resultatet av sin granskning.
- Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte¹⁸ i allt väsentligt regeringens förslag men föreslog vissa ändringar i lagtexten. Utskottet föreslog också att lagen skulle träda i kraft den 1 juli 2003 och att en övergångsbestämmelse som bl.a. medgav att riksrevisorerna kunde väljas före ikraftträdandet och delta i förberedelsearbetet skulle införas. I juni 2002 antog riksdagen förslaget till ändringar i regeringsformen som vilande. Efter riksdagsvalet 2002 beslutade riksdagen i november slutligt om ändringarna i regeringsformen¹⁹.

2.1.4.2 Regelutredningen

I januari 2001 tillkallades en särskild utredare²⁰ med uppgift att lämna författningsregler om Riksrevisionen. Utredningens betänkande *Regler för Riksrevisionen* (SOU 2001:97) överlämnades till regeringen i november samma år. Utredaren informerade Riksdagskommittén om sina överväganden och beaktade de synpunkter kommittén framförde.

Utredningens förslag låg till grund för regeringens proposition *Riksrevisionen* (prop. 2001/02:190) med förslag till ändringar i riksdagsordningen m.fl. lagar samt förslag till instruktion för Riksrevisionen och lag om revision av statlig verksamhet m.m. som överlämnades till riksdagen den 13 juni 2002. Ändringarna i riksdagsordningen gällde frågor om val av riksrevisorer, valbarhets- och behörighetskrav för dessa, riksrevisorernas mandatperioder och

¹⁶ Prop. 2001/02:73.

¹⁷ Ds 2001:11.

¹⁸ Bet. 2001/02:KU25.

¹⁹ Bet. 2002/03:KU9.

²⁰ Regeringsrådet Marianne Eliason.

hur den riksrevisor som skall svara för den administrativa ledningen av myndigheten ska utses. Vidare behandlades frågor om val av styrelse och dess sammansättning. I förslaget till instruktion för Riksrevisionen behandlades frågor om ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna, om den administrativa ledningen av myndigheten samt om styrelsens uppgifter och beslutsföret. I förslaget till revisionslag behandlades frågor om granskningens omfattning och inriktning, om rapporteringen till regeringen och riksdagen, om bestämmelser om samverkans- och uppgiftsskyldighet samt om Riksrevisionens förhållande till de granskade myndigheternas interna revision.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sitt betänkande²¹ i allt väsentligt regeringens lagförslag. Dessutom föreslog utskottet en lag om lön till riksrevisorerna och ytterligare ändringar i riksdagsordningen. Riksdagen beslutade i december 2002 i enlighet med utskottets förslag.

2.1.4.3 Riksrevisionsutredningen

I maj 2001 tillkallade regeringen en särskild utredare²² med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten. Utredningen, som kallade sig Riksrevisionsutredningen, överlämnade i februari 2002 betänkandet *Riksrevisionen – organisation och resurser*²³. Utredningen lämnade i betänkandet förslag och gjorde bedömningar avseende Riksrevisionens organisation, dimensionering och finansiering.

I mitten av mars 2002 beslutade riksdagsstyrelsen att kontakta regeringen om att överföra ansvaret för det fortsatta utredningsarbetet med Riksrevisionen från regeringen till riksdagen. Beslutet motiverades bl.a. av konstitutionella skäl och av att Riksrevisionen skulle vara en myndighet under riksdagen. Samtidigt utsåg riksdagsstyrelsen en beredningsdelegation för behandlingen av frågor om den nya Riksrevisionen.

2.1.4.4 Riksrevisionskommittén

Riksdagsstyrelsen beslutade i maj 2002 att utse en kommitté med ansvar för det avslutande förberedelsearbetet för Riksrevisionen. Kommittén, som tog namnet Riksrevisionskommittén²⁴, hade till uppgift att utarbeta förslag till Riksrevisionens organisation, bemanning och chefer samt besluta om lokaler för verksamheten i Stockholm.

2.1.4.5 Riksrevisorerna tar över

Den 19 december 2002 valde riksdagen tre riksrevisorerna: Eva Lindström för sju år, Lennart Grufberg för fem år och Kjell Larsson för tre år. Samma dag

²¹ Bet. 2002/03:KU12.

²² Dåvarande landshövdingen Lars Eric Ericsson.

²³ SOU 2002:17.

²⁴ Ledamöter i kommittén var Lennart Grufberg (ordf.), Stina Hubendick och Peder Törnvall.

beslutade riksdagsstyrelsen att utse de tillträdande riksrevisorerna till ledamöter i Riksrevisionskommittén.²⁵

I januari 2003 tog riksrevisorerna över ansvaret för bildandet av Riksrevisionen, och under våren 2003 beslutade de om myndighetens organisation, chefer och övriga bemanning. Förberedelsearbetet fortsatte inom ramen för den särskilda projektorganisation som inrättats. I februari beslutade riksdagsstyrelsen att delegera vissa beslutsbefogenheter till kommitténs ledamöter. Riksrevisorerna beslutade sedermera även om arbetsordning, granskningsplan, verksamhetsplan och administrativt stöd m.m. för myndigheten samt om flyttningen till nya lokaler. Inom riksdagsförvaltningen och inom Regeringskansliet förbereddes under samma tid avvecklingen av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Den 1 juli 2003 inledde Riksrevisionen formellt sin verksamhet samtidigt som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket upphörde.

2.2 Utredningsuppdraget

Riksdagsstyrelsen beslutade den 18 april 2007 att tillkalla en parlamentarisk utredning med uppdrag att följa upp reformen av den statliga revisionen. Enligt direktiven ska uppdraget redovisas senast den 1 november 2008. Tidpunkten för uppföljningen har valts med hänsyn till riksdagens möjligheter att i god tid före riksdagsvalet 2010 bereda och besluta eventuella grundlagsändringar. Utredningen har valt att kalla sig Riksrevisionsutredningen. Den 24 september 2008 beslutade riksdagsstyrelsen att förlänga utredningens uppdragstid till den 30 april 2009. Utredningens direktiv återfinns i bilaga 2. Uppdraget kan sammanfattas i följande huvudpunkter.

- Utredningen ska utifrån en genomgång av arbetet i Riksrevisionens styrelse belysa på vilket sätt styrelsen tillgodosett riksdagens behov av insyn och inflytande samt pröva omfattningen av dess uppgifter.
- Utredningen bör överväga vilka åtgärder som kan vidtas inom riksdagen för att bättre kunna tillgodogöra sig Riksrevisionens granskningar. Det bör även stå utredningen fritt att pröva vilka krav som bör ställas på regeringens hantering av riksrevisorernas iakttagelser för att staten genom Riksrevisionens verksamhet ska få ett mer effektivt utbyte av sina insatser.
- Utredningen bör utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och av den rotationsordning som gäller. Utredningen bör analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i organisationen.
- Utredningen bör belysa Riksrevisionens effektivitet ur olika aspekter.
- Utredningen bör belysa hur olika avnämare, t.ex. riksdagsledamöter, myndighetsföreträdare, allmänheten, företrädare för massmedier och den vetenskapliga forskningen, uppfattar Riksrevisionens granskningar.

²⁵ Samtidigt förordnades de tidigare ledamöterna Stina Hubendick och Peder Törnvall som sakkunniga.

- Utredningen bör belysa konsekvenserna av omläggningen av avgiftsfinansieringen av den årliga revisionen samt bedöma hur finansieringsprincipen tillämpats.
- Utredningen bör pröva hur den hittills tillämpade ordningen för det internationella utvecklingssamarbetet fungerat, framför allt vad avser att skapa en oberoende ställning för Riksrevisionen samtidigt som behovet av samordning med den nationella biståndspolitiken beaktas.

3 Internationella jämförelser

I detta avsnitt redovisas några exempel på hur man löst frågor kring statsrevisioners ledning och rapportering i andra länder. Exempelen har hämtats från våra närmaste grannländer eftersom samhälls- och förvaltningsstrukturen i dessa länder i flera avseenden liknar vår egen. Dessutom redovisas uppgifter om det brittiska revisionssystemet då detta i mångt och mycket representerar en grundmodell för många revisionsmyndigheter inom den anglosaxiska världen. I en bilaga redovisas jämförande uppgifter om den statliga revisionen inom EU-25.

3.1 Danmark

3.1.1 Riksrevisionens ledning

Den danska riksrevisionen (Rigsrevisionen) leds av en riksrevisor som utses av Folketinget på förslag av statsrevisorerna (se nedan) och efter konsultationer mellan talmannen och vice talmännen. Riksrevisorn utses på livstid men kvarstår reellt i ämbetet fram till den obligatoriska pensionsåldern vid 70 år. Myndighetens oavhängighet garanteras i Rigsrevisorloven som även föreskriver att en folketingsledamot inte kan vara riksrevisor. Sedan mitten av 1970-talet har riksrevisorerna hämtats inom Rigsrevisionens egna led. På förslag av statsrevisorerna kan Folketinget avsätta riksrevisorn. Övriga chefer och medarbetare vid myndigheten anställs av riksrevisorn.

Riksrevisionens huvuduppgifter omfattar effektivitetsrevision och räkenskapsgranskning, utarbetande av rapporter som avges till statsrevisorerna samt rådgivning och bistånd till förvaltningen i frågor som rör räkenskaperna. Revisionen omfattar alla statliga räkenskaper utom Folketingets.

3.1.2 Statsrevisorerna

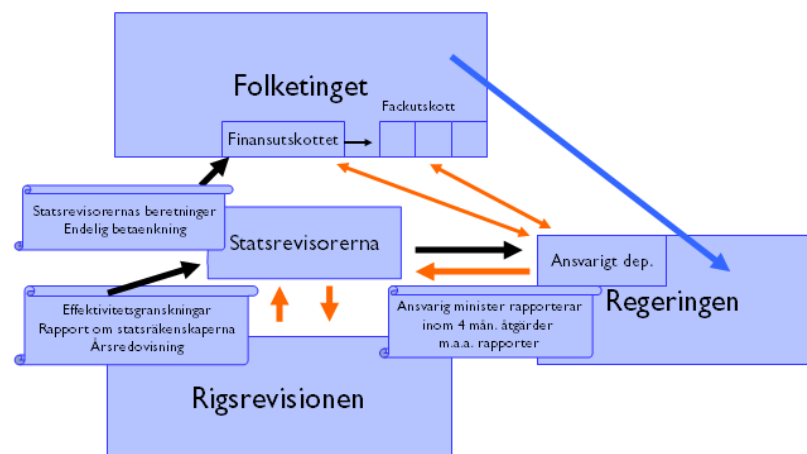
Statsrevisorernas ställning är grundlagsreglerad, och de är inte underordnade vare sig Folketinget eller regeringen. I praktiken fungerar de som ett fristående revisionsutskott. De sex statsrevisorerna, samt ersättare för dessa, väljs av Folketinget på fyraåriga ämbetsperioder som inte sammanfaller med Folketingets mandatperioder. Tillsättandet av statsrevisorerna baseras på styrkeförhållandena i Folketinget på så sätt att alla större partier är representerade. Statsrevisorerna är politiker, ofta med en lång och bred erfarenhet av olika förtroendeuppdrag, men de behöver inte vara aktiva folketingsledamöter. Den statsrevisor som är äldst i ämbetet utses av tradition till ordförande. Statsrevisorerna kan omväljas.

Statsrevisorerna, som sammanträder en gång i månaden, är den enda institution som kan begära granskningar från Rigsrevisionen. Rigsrevisionens rapporter utgör grunden för statsrevisorernas verksamhet vars tyngdpunkt ligger på övergripande redovisningsrevisionella frågor samt på frågor om produktivitet och effektivitet.

3.1.3 Granskning och rapportering

Den danska riksrevisionen genomför både årlig revision och effektivitetsrevision. Tre typer av rapporter läggs fram: en årlig revisionsrapport om statsräkenskaperna, 15 till 20 effektivitetsgranskningar och en årlig rapport om myndighetens verksamhet. Dessutom görs varje år ca 80 mindre revisionspromemorior på uppdrag av statsrevisorerna.

Effektivitetsgranskningarna överlämnas till statsrevisorerna som i de flesta fall kortfattat kommenterar dessa. Därefter skickar statsrevisorerna rapporterna, med sina kommentarer (statsrevisorernas beretningar), till finansutskottet och till ansvarig minister. I finansutskottet tas statsrevisorernas beretningar löpande upp på dagordningen. Även andra fackutskott kan ta upp dessa beretningar till behandling om ärendet ligger inom utskottets beredningsområde. Behandlingen kan leda till frågor i utskottet eller samråd med ansvarig minister. Enstaka gånger kan statsrevisorernas beretningar ge anledning till en debatt i kammaren.



Inom fyra månader, efter det att ministern fått statsrevisorernas beretningar, ska hon eller han för statsrevisorerna redogöra för sina överväganden och åtgärder med anledning av rapporten²⁶. Uttalandet skickas även till riksrevisionen som i sin tur ska kommentera detta till statsrevisorerna inom en månad.

²⁶ Ministerns respons på den årliga revisionsrapporten om statsräkenskaperna ska komma inom två månader.

Ministerns uttalande och riksrevisorernas kommentarer inkluderas sedan i statsrevisorernas ”slutliga betänkande” (Endelige betænkning) som lämnas till Folketinget i april varje år. I detta betänkande behandlas även den årliga revisionsrapporten om statsräkenskaperna. I Folketinget bereds det slutliga betänkandet av finansutskottet.

Riksrevisionen har ca 260 medarbetare fördelade på fem avdelningar – en för effektivitetsrevision, tre för årlig revision och en avdelning för stödfunktioner.

3.2 Finland

3.2.1 Revisionens ledning

Statens revisionsverk (SRV) leds av en av riksdagen utsedd generaldirektör med en mandatperiod på sex år. Generaldirektören kan återväljas. Riksdagen kan avsätta generaldirektören – men endast till följd av ”grovt olämpligt uppträdande”. Övriga chefer och tjänstemän inom revisionsverket tillsätts av generaldirektören som också självständigt beslutar i alla väsentliga ärenden. Beslut om berättelsen till riksdagen eller revisionsverkets budgetförslag eller något annat betydande ärende får inte delegeras till någon annan tjänsteman. Till sitt stöd har generaldirektören en ledningsgrupp där enhetscheferna för årlig revision, effektivitetsrevision och enheten för interna tjänster ingår.

3.2.2 Rådgivande delegation

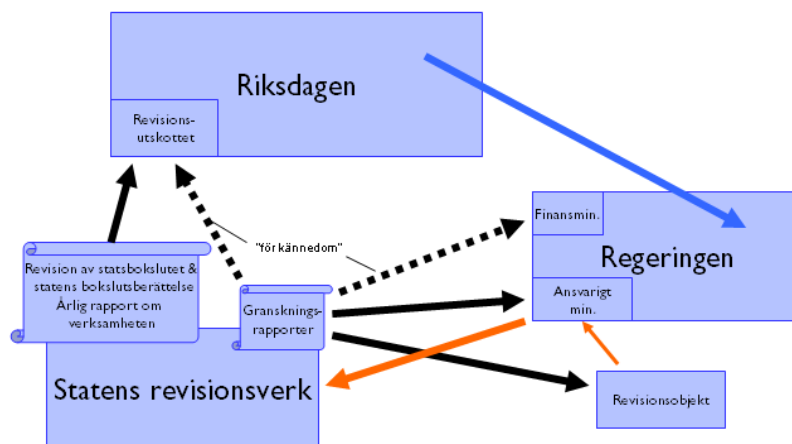
Vid SRV finns även en rådgivande delegation med representanter för de viktigaste samarbetspartnerna (riksdagen, departementen och myndigheterna) samt sakkunniga från finansförvaltning och offentlig ekonomi. Revisionsverkets generaldirektör samt en personalrepresentant ingår i delegationen vars uppgift är att upprätthålla och utveckla revisionsverkets kontakter med olika aktörer, ta initiativ till utvecklande av revisionsverksamheten samt följa revisionsverksamhetens resultat och serviceförmåga från de olika samarbetspartnernas synpunkt. Delegationens mandatperiod är högst tre år.

3.2.3 Granskning, rapportering och uppföljning

Utöver den årliga revisionen genomförs mellan 20 och 30 effektivitetsgranskningar. Revisionsverket skickar granskningsrapporterna för åtgärder till revisionsobjekten och det ministerium till vars ansvarsområde revisionsobjektet hör, samt för kännedom till riksdagens revisionsutskott och Finansministeriet. Revisionsobjektet och ministeriet återrapporerar till revisionsverket vilka åtgärder som vidtagits med anledning av anmärkningarna i granskningsrapporten.

För alla granskningar görs dessutom en uppföljande rapport ett till två år efter det att revisionen slutförts. I uppföljningsrapporten klargörs vilka åtgärder som vidtagits inom förvaltningen med anledning av revisionen samt vilka

effekter den utförda revisionen medfört. SRV lämnar även en årlig rapport till riksdagen om de viktigaste iakttagelserna, en redogörelse för revisionen av statsbokslutet samt en verksamhetsberättelse. Totalt arbetar ca 150 personer vid Statens revisionsverk.



3.2.4 Riksdagens revisionsutskott

Revisionsutskottet i den finländska riksdagen inrättades den 1 juni 2007 genom en ändring i grundlagen. Innan dess fanns ett system med fem statsrevisorer som samtidigt var riksdagsledamöter och som årligen valdes av riksdagen. Huvudmotivet för förändringen var att man ansåg att riksdagens budgetmakt beskurits. I Talmanskonferensens förslag²⁷ anfördes bl.a. att det i debatten om riksdagens budgetmakt förekommit en viss oro över hur de statsfinansiella beslutsbefogenheterna tillgodoses och ett missnöje med rapporteringen till riksdagen. Den omvärld där den ekonomiska beslutsmakten utövas har förändrats i många hänseenden, och det har ansetts att riksdagen har fått sin budgetmakt beskuren, menade Talmanskonferensen.

Inrättandet av revisionsutskottet syftar till att stärka riksdagens budgetmakt genom fördjupad kontroll av statsfinanserna och fokusering på nya områden. Tanken är att riksdagen ska kunna tillämpa sin grundlagsfästa budgetmakt fullt ut för att styra och kontrollera förvaltningen. Den tidigare ordningen ansågs inte stödja riksdagens statsfinansiella beslutsfattande i tillräckligt hög grad.

Ett annat syfte är att fokusera den parlamentariska kontrollen på ett nytt sätt. Det innebär större hänsyn till Statens revisionsverk som en oberoende extern revisionsmyndighet för att undvika överlappningar mellan den parlamentariska kontrollen och revisionsverket. Rollfördelningen inom den statsfinansiella kontrollen tydliggörs därmed.

Avsikten med reformen är vidare att förbättra den parlamentariska kontrollen så att den bättre svarar upp mot regeringens redovisningsskyldighet och

²⁷ TKF 2/2006 rd.

kraven i den nya bokslutsberättelsen. Den parlamentariska kontrollen bör i högre grad fokusera på utvärdering av effektiviteten i den statliga verksamheten och beslutsprocessen kring budgeten.

Reformen ska också medverka till större aktualitet och snabbare reaktioner inom kontrollmekanismen samtidigt som kontrollen blir mer parlamentariskt förankrad och styrs av riksdagsledamöter. Ett steg i processen är att den årliga kontrollberättelsen försvinner. I stället kopplas kontrollen närmare ihop med riksdagens utskottsväsende, bl.a. betonas vikten av att utskottens kontroll inte bara består i att behandla berättelser från regeringen utan också bygger på egen aktivitet och egna initiativ.

Revisionsutskottet ska ansvara för den parlamentariska efterhandskontrollen av statsfinanserna, medan finansutskottet i stället ska koncentrera sig på de statsfinansiella frågornas framtidsperspektiv, t.ex. ramdokument för statsfinanserna, budgeten och den anknytande lagstiftningen.

Revisionsutskottet är tänkt att vara en sorts pendang till Statens revisionsverk – genom revisionsverkets berättelse till riksdagen om sin verksamhet och eventuella särskilda rapporter får revisionsutskottet underlag för sin bedömning av hur statsfinanserna överensstämmer med lagstiftningen och hur väl de har skötts. Utifrån dessa uppgifter kan utskottet formulera sina politiska slutsatser. För att understryka övervakningsfunktionens aktiva karaktär och säkerställa en effektiv övervakning ska revisionsutskottet på eget initiativ kunna behandla frågor och utarbeta betänkanden med synpunkter och överväganden som sedan behandlas i plenum. Övriga utskott har inte denna initiativrätt.

3.3 Norge

3.3.1 Revisionens ledning

Den norska riksrevisionen (Riksrevisjonen) leds av ett kollegium bestående av fem riksrevisorer som väljs av Stortinget. Riksrevisorerna, och personliga ersättare för dessa, utses för fyra år i taget och tillträder den 1 januari året efter val till Stortinget. Stortinget beslutar även vem av riksrevisorerna som ska vara ordförande respektive vice ordförande i kollegiet. Samtliga riksrevisorer har en framträdande partipolitisk erfarenhet och förankring och representerar olika partier i Stortinget. Den nuvarande ordföranden i kollegiet – Jörgen Kosmo – har tidigare innehaft olika ministerposter och var Stortingets talman 2001–2005. Ordföranden i kollegiet är också chef för Riksrevisjonen och leder dess dagliga verksamhet.

3.3.2 Kollegiets arbetsformer

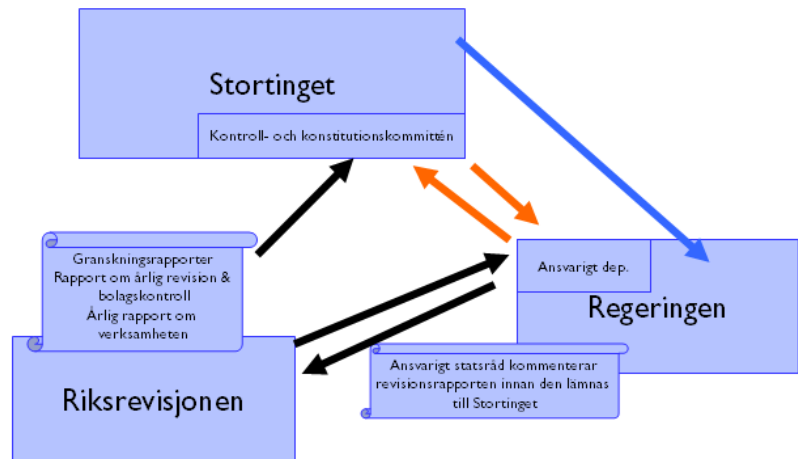
Alla ärenden som Riksrevisjonen formellt ska överlämna till Stortinget ska behandlas av kollegiet. Kollegiet beslutar dessutom om arbetsordning och andra bestämmelser som rör myndighetens tjänstemän. Beslut i kollegiet kräver att minst tre riksrevisorer är överens. En riksrevisor har möjlighet att

reservera sig mot kollegiets beslut genom ett särskilt yttrande. Ordföranden kallar kollegiet till möte så ofta det anses nödvändigt, ca tio gånger per år, eller då en annan riksrevisor så kräver. Arbetsfördelningen mellan kollegiet och ordföranden kan kompletteras med interna riktlinjer som fastställs av kollegiet. Revisionsrådet, som är myndighetens högsta tjänsteman, är sekreterare i kollegiet. I praktiken är det ordföranden som avgör vilka frågor som ska behandlas av kollegiet.

3.3.3 Rapportering och organisation

Riksrevisionen rapporterar till Stortinget – men innan dess har ansvarigt statsråd möjlighet att uttala sig om revisionens granskning. Den årliga revisionen och bolagskontrollen rapporteras i en gemensam årlig rapport. Mellan 12 och 16 effektivitetsgranskningar genomförs per år och rapporteras löpande till Stortinget. Dessutom lämnas en årlig rapport om revisionens verksamhet.

I Stortinget är det kontroll- och konstitutionskommittén som bereder revisionsärenden inom samtliga sakområden. Utskottet har därigenom en särställning och fungerar i stort sett som ett revisionsutskott vid sidan av övriga uppgifter om parlamentarisk kontroll och konstitutionella frågor. Några gånger per år håller utskottet öppna utfrågningar med berörda från departement och myndigheter. Utskottets arbete leder fram till ett betänkande som slutbehandlas i plenum.



Den norska riksrevisionen har ca 500 anställda organiserade i sju avdelningar: fyra avdelningar för årlig revision, två för effektivitetsrevision och en avdelning för administration. Bolagskontrollen utförs inom en av avdelningarna för effektivitetsrevision. Revisionsrådet har ett juridiskt sekretariat som sin stab.

3.4 Storbritannien

3.4.1 Revisionens ledning

Den brittiska revisionsmyndigheten National Audit Office (NAO) är sedan införandet av 1983 års revisionslag en oberoende myndighet under parlamentet. Riksrevisorn (the Comptroller and Auditor General) som leder NAO utses formellt av statschefen på förslag av underhuset. Utnämningsärendet har dessförinnan beretts av premiärministern i samråd med ordföranden i parlamentets revisionsutskott.

I slutet av juli i år presenterade underhusets revisionskommission (Public Accounts Commission)²⁸ ett utkast till lagförslag²⁹ som om det genomförs innebär betydande förändringar av NAO:s ledning, styrning och interna kontroll. Lagförslaget innebär bl.a. följande.

- Riksrevisorn utses för en tioårig mandattid och kan inte väljas om.
- En styrelse inrättas för NAO bestående av nio ledamöter och med en majoritet av icke verkställande ledamöter (dvs. ej anställda vid NAO) varav ordföranden ska vara en.
- Styrelsens ordförande utses enligt samma regler som riksrevisorn.
- Styrelsen ska bl.a. godkänna NAO:s strategi och budget m.m.

Förslaget kommer att behandlas i parlamentet under hösten 2008.

I det följande redogörs för nu gällande ordning beträffande NAO:s ledning och styrning.

Riksrevisorn, som inte får vara parlamentsledamot eller inneha annat statligt uppdrag, sitter på ett livstidsförordnande och kan endast avsättas av statschefen på förslag av parlamentets båda kamrar. Vid NAO finns även en ledningsdelegation (Senior Management Board) som leds av riksrevisorn och som i övrigt består av den ställföreträdande riksrevisorn och cheferna (Assistant Auditor Generals) för myndighetens sju avdelningar. Delegationen fastställer bl.a. NAO:s allmänna inriktning och bedömer myndighetens prestationer i relation till målen. NAO har ca 850 medarbetare varav ca 650 är professionella revisorer och övriga specialister inom olika stödfunktioner.

3.4.2 Granskning och rapportering

NAO:s verksamhet omfattar såväl årlig revision som effektivitetsrevision, och resultatet av granskningarna rapporteras av riksrevisorn till parlamentet. Resultatet av den årliga revisionen överlämnas i en särskild årsrapport. Rapporter från effektivitetsrevisioner, ca 60 per år, överlämnas löpande till underhuset. Dessutom överlämnar riksrevisorn en årlig rapport om NAO:s verksamhet samt förslag till granskningsplan. Riksrevisorn avgör självständigt vilka

²⁸ Ej att förväxla med underhusets revisionsutskott: *Committee of Public Accounts*.

²⁹ Draft clauses on the corporate governance of the National Audit Office, The Public Accounts Commission, Sixteenth Report.

granskningar som ska göras, men det är vanligt att granskningsförslag lämnas av såväl utskott, enskilda parlamentsledamöter som regeringen. Varje år beräknar NAO översiktligt resultatet av sitt arbete för att åskådliggöra syftet och inriktningen av verksamheten. I 2007 års årliga rapport anges besparingarna till 582 miljoner pund eller drygt 8 pund för varje pund det kostar att driva myndigheten.

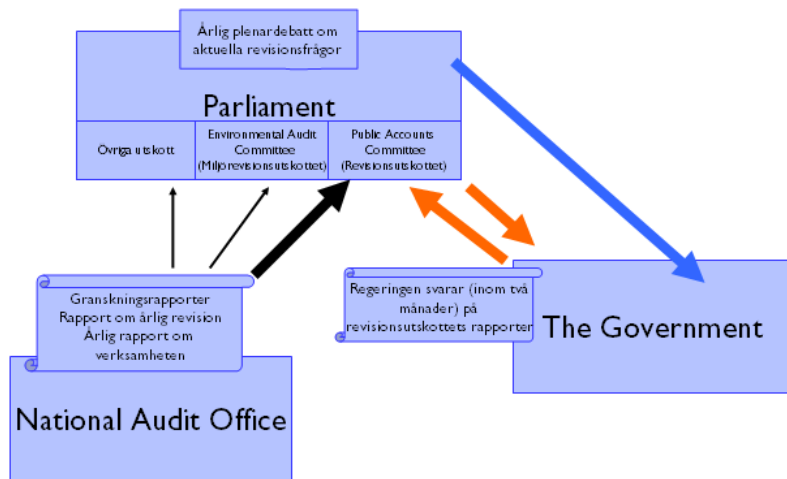
3.4.3 Revisionsutskottet

I underhuset är det främst revisionsutskottet (Committee of Public Accounts) som tar emot och bereder revisionsrapporterna, granskningsplanen och den årliga rapporten. Det är alltid en av oppositionens mer framträdande ledamöter som innehar ordförandeposten i revisionsutskottet. Även andra utskott (t.ex. miljörevisionsutskottet) kan ta emot rapporter.

Utskottsbehandlingen av revisionsrapporterna består i att utskottet håller offentliga utfrågningar av högre ansvariga tjänstemän från departementen. Riksrevisorn medverkar vid utskottets utfrågningar. Man håller cirka två utfrågningar i veckan under den tid som parlamentet sammanträder. Baserat på NAO:s rapporter och på vad som framkommit under utskottets utfrågning överlämnar utskottet en skrivelse till regeringen med förslag på åtgärder. Regeringen ska därefter inom två månader besvara utskottets skrivelse. Den största delen av förslagen, 93 % år 2004/05, accepteras av departementen. Utskottet kan även i efterhand ta upp granskningsärenden för att följa upp vilka åtgärder som vidtagits.

Arbetet i utskottet präglas enligt uppgift³⁰ inte av partipolitiserings, och man har som princip att alltid vara eniga. Kritiken av regeringens sätt att sköta implementering och förvaltning är ofta hård från utskottet. För att detta ska fungera krävs att revisionsutskottet bara ägnar sig åt hur politiken implementeras – att ifrågasätta den förda politiken är en uppgift för de departementsindelade fackutskotten. Det förefaller som att det är hög status bland ledamöterna att sitta i revisionsutskottet, bl.a. har flera f.d. ministrar varit ledamöter i utskottet under föregående mandatperiod.

³⁰ Reserapport från studiebesök av en riksdagsdelegation 2005. Ingvar Mattson m.fl.



Som ett komplement till revisionsutskottets utfrågningar hålls en årlig plenardebatt i underhuset om revisionsfrågor. Vanligen fokuseras debatten på ett urval av utskottets skrivelser och regeringens svar på dessa. Debatten avslutas med att en framställning antas som redovisar innehållet i årets samtliga skrivelser från revisionsutskottet.

4 Hanteringen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar

4.1 Bakgrund

I detta kapitel behandlas hur Riksrevisionens effektivitetsgranskningar hanteras av Riksrevisionens styrelse (avsnitt 4.2), i riksdagen (avsnitt 4.3) samt av regeringen i återrapporteringen till riksdagen (avsnitt 4.4). Styrelsens övriga uppgifter behandlas i nästa kapitel (kapitel 5). Utifrån de hittillsvarande erfarenheterna föreslår utredningen vissa förändringar i hur effektivitetsrevisionens rapporter bör hanteras (avsnitt 4.5).

En riksrevisor beslutar om en granskningsrapport över effektivitetsrevisionen genom att den undertecknas. Rapporten blir i samband med expedieringen till regeringen allmän handling och offentlig. Rapporterna ska också föredras i Riksrevisionens styrelse som ska ta ställning till om rapporterna ska leda till framställningar eller redogörelser till riksdagen. Det är således styrelsen som i varje enskilt fall avgör om resultatet av effektivitetsrevisionen ska bli ett formellt ärende i riksdagen. En framställning till riksdagen innebär att styrelsen lämnar förslag till riksdagsbeslut med motivering. En redogörelse till riksdagen innebär att styrelsen lämnar information till riksdagen utan förslag till åtgärder. Styrelsen kan också avstå från att utnyttja sin initiativrätt till riksdagen och besluta att lägga en granskningsrapport till handlingarna.

Det förutsätts vidare utan att det regleras särskilt i lag, att riksrevisorerna lämnar granskningsrapporterna till den eller de myndigheter som ansvarar för den verksamhet eller fråga som berörs i granskningen samt till berört utskott i riksdagen.

Genom en bestämmelse i budgetlagen åläggs regeringen att årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder man vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen har valt att lämna denna redovisning en gång om året i budgetpropositionen. Denna redovisning hanteras i riksdagen av finansutskottet som har möjlighet att låta övriga utskott yttra sig över redovisningen. Många utskott väljer att invänta denna redovisning innan de tar ställning till framställningar som lämnats av Riksrevisionens styrelse till riksdagen med anledning av granskningar av riksrevisorerna. Ungefär tre fjärdedelar av framställningarna och redogörelserna behandlas först efter det att regeringen lämnat sin redovisning i budgetpropositionen.

Riksrevisionens styrelse har vid några tillfällen gjort utvärderingar av vad deras framställningar och redogörelser till riksdagen har gett för resultat. Även riksrevisorerna har vid två tillfällen, mars 2007 och april 2008, gjort uppföljningar av vilket genomslag granskningsrapporterna och revisionsberättelserna fått. Avsikten är att sådana uppföljningar ska göras varje år.

Vi kommer att referera till Riksrevisionens uppföljningar i det följande och kommer att använda dem tillsammans med det material som utredningen samlat in som utgångspunkt för analys och ställningstaganden.

4.2 Styrelsen och granskningsverksamheten

Formerna för styrelsens beredning av riksrevisorernas granskningsrapporter regleras inte i instruktionen eller annan lag. Däremot kommenteras beredningen i proposition 2001/02:190 Riksrevisionen. Föredragande statsrådet anförde (s. 130) att det ankommer på styrelsen att fritt pröva om – och i så fall vilka – politiska beslut som kan behöva fattas med anledning av revisionsberättelserna och granskningsrapporterna. I den uppgiften ingår inte att göra några revisionella uttalanden, säger statsrådet. I stället blir det t.ex. fråga om att föreslå ändringar i lag. Det säger sig självt, anføres det vidare, att förslag av sådan innebörd inte föranleds av varje revisionsberättelse eller granskningsrapport, utan snarare kommer att följa av revisionella iakttagelser av särskild vikt. Styrelsens befattning med revisionsberättelserna och granskningsrapporterna får inte medföra risk för att förtroendet rubbas för riksrevisorernas kompetens eller självständiga ställning. I propositionen slås fast att någon överprövning av riksrevisorernas granskningar kan det inte bli fråga om.

Av de olika uppgifter som angetts för styrelsen i regeringsformen och i instruktionen för Riksrevisionen har man valt att ägna huvuddelen av sin tid till att följa granskningsverksamheten och att fatta beslut med anledning av riksrevisorernas granskningsrapporter. Varje granskningsrapport föredras för styrelsen av ansvarig riksrevisor så snart rapporten offentliggjorts. Berörd granskningsenhetschef och projektledare deltar oftast vid presentationen. Styrelsen får också inför sammanträdet en föredragningspromemoria, skriven av styrelsens sekretariat, som bl.a. innehåller en sammanfattning av rapporten. På grundval av denna information fattar styrelsen vid det första tillfället då rapporten tas upp antingen ett beslut om att lägga rapporten till handlingarna eller ett preliminärt beslut om att göra en framställning eller lämna en redogörelse till riksdagen med anledning av rapporten. Vid det efterföljande sammanträdet fattar styrelsen definitivt beslut utifrån ett utkast som skrivits av sekretariatet.

Styrelsen sammanträder normalt en gång per månad. Styrelsens beslut fattas ca en till tre månader efter det att riksrevisorn har offentliggjort rapporten och lämnat den till regeringen och berörda myndigheter. Under sommaruppehållet kan tidsutdräkten bli något längre.

Den styrelse som satt under perioden 2003 t.o.m. september 2006 slutbehandlade 78 rapporter. Med anledning av dessa beslutade styrelsen att lämna 36 framställningar och 23 redogörelser till riksdagen. De resterande 19 rapporterna lades till handlingarna. Styrelsen beslutade således att utnyttja sin initiativrätt till riksdagen med anledning av 76 % av granskningsrapporterna. Under det sista året sjönk andelen till 69 % (27 av 39) av granskningsrapporterna. Att andelen blev lägre det sista året förklaras av att styrelsen i september 2005 fattade beslut om vissa kriterier³¹ för hur rapporterna skulle behandlas. Kriterierna innebar en viss restriktivitet jämfört med tidigare med att utnyttja initiativrätten till riksdagen.

³¹ Kriterier som stöd för styrelsens beslut. PM till styrelsen 2005-09-18.

Den nuvarande styrelsen har från hösten 2006 tom december 2007 beslutat att utnyttja initiativrätten till riksdagen med anledning av 83 % av granskningsrapporterna. Fördelningen mellan framställningar och redogörelser framgår av följande tabell.

TIDIGARE OCH NUVARANDE STYRELSES STÄLLNINGSTAGANDE TILL RIKSREVISORERNAS GRANSKNINGSRAPPORTER

	Framställningar	Redogörelser	Till handlingarna	Totalt till riksdagen
Tidigare styrelse	36 st	23 st	19 st	76 %
– hela perioden	46 %	29 %	24 %	
78 rapporter				
Tidigare styrelse	15 st	12 st	12 st	69 %
– sista året	38 %	31 %	31 %	
39 rapporter				
Nuvarande styrelse	22 st	13 st	7 st	83 %
– tom 2007	52 %	31 %	17 %	
42 rapporter				

Källa: Riksrevisionens styrelse.

Tabellen visar att den nuvarande styrelsen i högre grad har beslutat att överlämna framställningar och redogörelser till riksdagen än vad den tidigare styrelsen gjorde. Denna skillnad är tydligast efter att den tidigare styrelsen hösten 2005 började tillämpa fasta vägledande kriterier för när eventuella framställningar och redogörelser skulle lämnas till riksdagen. Dessa kriterier tillämpas även av den nuvarande styrelsen.

Sammantaget har Riksrevisionens styrelse från hösten 2003 t.o.m. december 2007 tagit ställning till hur 120 granskningsrapporter ska hanteras. Man har beslutat att lägga 26 av dessa till handlingarna. De övriga 94 (78 %) har föranlett styrelsen att lämna 58 framställningar och 36 redogörelser till riksdagen.

Beredningen

Kriterierna ger underlag för styrelsens beslut om och i vilken form styrelsen ska använda sin initiativrätt till riksdagen med anledning av Riksrevisionens granskningsrapporter. Man försöker för det första göra en bedömning av i vilken utsträckning rapporten innehåller information och iakttagelser av större vikt som inte tidigare är kända för riksdagen. Om så är fallet finns det enligt styrelsen anledning för styrelsen att använda sin initiativrätt till riksdagen. I annat fall läggs rapporten till handlingarna. Om styrelsen finner att det finns anledning att utnyttja sin initiativrätt bör styrelsen för det andra pröva om det finns anledning att lägga förslag till riksdagen på grundval av granskningen. I så fall bör styrelsens initiativ ha formen av en framställning. I annat fall kan en redogörelse lämnas. Formen redogörelse används även som ett sätt att få till stånd en kompromiss mellan olika uppfattningar i styrelsen. En redogörel-

se kräver inte att styrelsen tillför något självständigt ställningstagande, utöver att man anser att granskningen innehåller viktig information som bör beaktas av riksdagen.

Framställningar till riksdagen medför alltid motionsrätt medan redogörelser sedan den 1 oktober 2006 endast medför motionsrätt om riksdagen beslutar det särskilt, på förslag av talmannen. Denna skillnad i riksdagens hantering av framställningar och redogörelser har kommit in som ytterligare en faktor som påverkar styrelsens överväganden huruvida man ska överlämna en framställning eller en redogörelse.

Remissförfarande

En fråga som berördes i propositionen 2001/02:190 Riksrevisionen var om styrelsen skulle kunna remittera riksrevisorernas granskningsrapporter m.m. innan styrelsen tar ställning i frågan om en rapport bör leda till att en framställning eller en redogörelse lämnas till riksdagen. Riksdagens revisorer tillämpade på sin tid en sådan ordning att man inhämtade skriftliga eller muntliga yttranden från den som berördes av granskningen eller som hade speciell sakkunskap i den aktuella frågan. Remissyttrandena refererades och besvarades i rapporten. I propositionen gjorde regeringen bedömningen att den ordning som Riksdagens revisorer tillämpade inte kan tillämpas av styrelsen med hänvisning till att styrelsens ledamöter inte är revisorer och att ledamöterna inte deltar i själva granskningsarbetet.

I samband med att granskningsrapporterna föredras i styrelsen och styrelsen ska ta ställning till hur de ska hanteras efterfrågas ofta information om hur det granskade objektet eller personer med expertkunskap på det granskade området ser på riksrevisorernas granskning. De granskade objekten ges normalt möjlighet att kommentera sakuppgifter i rapporterna men de har inte kännedom om riksrevisorernas ställningstaganden när de yttrar sig. Dessa kommentarer framgår emellertid inte av granskningsrapporten. Styrelsen får därför förlita sig på det referat som riksrevisorerna gör av de granskade objektens synpunkter.

Oftast enhälliga beslut

Det tog viss tid innan styrelsen hittade sina arbetsformer. De första åren var det relativt vanligt att man redovisade olika uppfattningar om hur granskningarna skulle hanteras. Med åren blev styrelsen alltmer enhällig i sina beslut. Under det sista året var det endast i ett fall – framställningen rörande kvaliteten i elöverföringen – som oenighet mellan ledamöterna ledde fram till en avvikande mening. Reservanterna (s) ansåg att styrelsens iakttagelser borde ha överlämnats till riksdagen i form av en redogörelse i stället för en framställning.

Den nuvarande styrelsens beslut om att göra framställningar till riksdagen har oftast varit enhälliga. Under styrelsens första år lämnades tre avvikande

meningar. I två av fallen ansåg (v) respektive (s) att granskningsrapporten borde ha legat till grund för en redogörelse³². I det tredje fallet ansåg reservanterna (s) att styrelsens förslag skulle vara tydligare och man angav också hur man ansåg att förslaget borde ha formulerats³³.

Styrelsens ställningstagande

Styrelsens överväganden förutsätts vara förankrade i det underlag och de iakttagelser som riksrevisorerna redovisar i sina granskningar. Av de kriterier som styrelsen fastställt som stöd för sina beslut och som redovisats ovan framgår att styrelsens förslag ska vara grundade i riksrevisorernas iakttagelser snarare än i de rekommendationer som de flesta rapporter innehåller. Rekommendationerna varierar i detaljeringsgrad. De är ofta mycket preciserade men kan också vara av mycket övergripande karaktär. Det är relativt vanligt att styrelsens förslag bygger på de mer övergripande rekommendationerna, i de fall sådana förekommer. Om riksrevisorerna i sina granskningar avstår från att lämna några övergripande rekommendationer är det vanligt att styrelsen avstår från att utnyttja sin initiativrätt till riksdagen. Riksrevisorernas bedömning av åtgärdsbehovet får i praktiken stor betydelse för vilket ställningstagande styrelsen gör. Det finns dock exempel som visar att styrelsen ibland väljer att vidga perspektivet utöver vad riksrevisorerna gjort.

- Ett exempel kan nämnas som gäller länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna (Rapport 2006:5). Av riksrevisorernas rapport framgår att denna tillsyn utförs med ytterst begränsade resurser (4 ½ årsarbetskraft i hela landet). Ett stort antal svåra brister i tillsynen konstaterades.
- Överförmyndarna är en kommunal verksamhet som baseras på förtroendevalda. Överförmyndarna ska utöva tillsyn över dem som på frivillig bas har åtagit sig att vara ställföreträdare (gode män, förvaltare och förmyndare). Sammanlagt är det 88 000 personer som har ställföreträdare som hjälp att bevaka sin rätt, förvalta sin egendom eller sörja för sin person. Av rapporten framgår att allt fler personer har ställföreträdare, att överförmyndarnas verksamhet har ökat och blivit mer komplicerad samt att den begränsade tillsyn som trots allt utförs visar att det är vanligt att överförmyndarna inte lever upp till lagens krav.
- Riksrevisorernas rekommendationer i rapporten går ut på att regeringen på olika sätt bör skärpa kraven på länsstyrelsernas tillsyn samt att länsstyrelserna i högre grad än hittills bör använda tillgängliga åtgärder för att korrigera och förebygga fel i överförmyndarnas verksamhet. Därtill rekommenderas att regeringen överväger ett förslag till riksdagen om att införa ett lagreglerat krav på formell kompetens för dem som väljs till överförmyndare.

³² Framställningarna lämnades med anledning av rapporterna *Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna* och *Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården*.

³³ Framställningen lämnades med anledning av rapporten *Anställningsstöd*.

- Styrelsens ställningstagande innebar att man vidgade perspektivet i sin framställning till riksdagen. Den föreslår inte bara att regeringen ”vidtar åtgärder för att stärka länsstyrelsernas tillsyn av de kommunala överförmyndarna”, utan även att regeringen ”tar initiativ till en förutsättningslös utredning av överförmyndarnas organisation och verksamhet, inklusive behovet av relevant kompetens för överförmyndarna” (2005/06:RRS26). Riksdagen ställde sig i huvudsak bakom styrelsens framställning (bet. 2006/07:CU4).

Skillnader i bedömningen mellan styrelsen och riksrevisorerna har ibland också uppmärksamats i riksdagen vid behandlingen av framställningar och redogörelser. Sålunda konstaterar t.ex. konstitutionsutskottet (bet. 2006/07:KU19) i anslutning till att man behandlar en redogörelse från riksrevisorerna om Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar (RiR 2006:32) att det föreligger en viss skillnad i hur riksrevisorerna och styrelsen tolkar regeringens slutsatser med anledning av ett tidigare riksdagsbeslut. Utskottet skriver:

- Vad gäller den aktuella redogörelsen från Riksrevisionens styrelse noterar utskottet att styrelsen i ett avseende förefaller att göra en något annorlunda tolkning av vad resultatet av granskningen visar än vad Riksrevisionen gör i sin rapport. Riksrevisionen anser att regeringen har hörsammat riksdagens ställningstagande i tillkännagivandet om att regeringen och Regeringskansliet endast undantagsvis ska hantera enskilda bidragssystem medan styrelsen anser att rapporten innehåller ny information som visar att riksdagens intentioner i detta hänseende inte följts fullt ut. Det ankommer på utskottet att med utgångspunkt i styrelsens redogörelse och revisionens granskningsrapport överväga i vad mån resultaten och slutsatserna bör föranleda något riksdagsbeslut.

Vissa rapporter har beslutats av avdelningschef

En riksrevisor får uppdrag åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. Under perioden fram till juni 2006 hade riksrevisorerna i tolv fall, varav en riksrevisor i tio fall, beslutat uppdrag åt en avdelningschef vid Riksrevisionen att besluta om granskningsrapporter. Även dessa rapporter har föredragits för styrelsen och styrelsen har haft möjlighet att ta ställning till dem på samma sätt som till rapporter beslutade av en riksrevisor. Med anledning av en av dessa – Kvaliteten i elöverföringen (RiR 2006:3) – har styrelsen beslutat att lämna en framställning till riksdagen. Det innebär att även rapporter beslutade av en tjänsteman vid Riksrevisionen kan ge upphov till initiativ till riksdagen från styrelsens sida.

4.3 Riksdagens arbete med revisionsfrågor

Motioner väcks

Som framgått ovan lämnade den tidigare styrelsen 36 framställningar till riksdagen. Framställningar från Riksrevisionens styrelse medför alltid motionsrätt. Drygt hälften av framställningarna, 20 stycken, gav upphov till

motioner och i några fall flera motioner. Totalt lämnades 40 motioner med anledning av styrelsens framställningar. Av de 23 redogörelser som lämnades föranledde hälften motioner. Totalt lämnades 20 motioner med anledning av redogörelserna.

Till och med november 2007 har totalt 75 motioner väckts med anledning av 43 framställningar och redogörelser.

Från den 1 oktober 2006 har rätten att väcka motioner med anledning av redogörelser begränsats. Riksdagen måste besluta särskilt om sådan motionsrätt. Riksdagen beslutade inledningsvis om motionsrätt för fyra av sju redogörelser. Motionsrätten utnyttjades dock inte i mer än två fall.

I 104 motioner som väckts under den allmänna motionstiden t.o.m. 2007, dvs. motioner som är fristående från de framställningar som styrelsen lämnat, hänvisas till flera av Riksrevisionens granskningar. Det är värt att notera att även granskningar som styrelsen beslutat att lägga till handlingarna i några fall har återopats av motionärer.

Riksdagens behandling

Av 58 framställningar från styrelsen var 50 slutbehandlade av riksdagen i april 2008. Av 36 redogörelser var 28 slutbehandlade vid samma tidpunkt.

Tid för behandling

Det framgår av sammanställningar som Riksrevisionen gjort att det tog i genomsnitt närmare nio månader från det att Riksrevisionen lämnade en rapport till dess att riksdagen fattade beslut med anledning av framställningen eller redogörelsen från Riksrevisionens styrelse. Av denna tid har styrelsen använt tre månader för sin beredning.

Den kortaste tiden mellan publicering och riksdagsbeslut är enligt Riksrevisionens sammanställningar knappt tre månader och gällde granskningen om regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter som behandlades av finansutskottet våren 2007. Granskningen om Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidsarbetslösheten bereddes av arbetsmarknadsutskottet och beslutades av riksdagen drygt 16 månader efter det att rapporten publicerades. Det är den hittills längsta behandlingstiden för ett ärende från Riksrevisionens styrelse.

Riksdagens beslut

Av 36 framställningar från den tidigare styrelsen har riksdagen bifallit sju helt eller delvis och avslagit 29.

Den nuvarande styrelsen hade fram t.o.m. december 2007 tagit ställning till 42 rapporter. Sju av dessa har lagts till handlingarna. Av de övriga har 22 lämnats som framställningar och 13 som redogörelser till riksdagen. Fyra framställningar bifölls helt eller delvis av riksdagen.

RIKSDAGENS BESLUT MED ANLEDNING AV STYRELSENS FRAMSTÄLLNINGAR OCH REDOGÖRELSE

Granskningsrapporter publicerade december 2003 till december 2007, slutbehandlade av riksdagen t.o.m. 2008-04-04 (RiR 2003:1–RiR 2007:32, ej Årlig rapport).

	2003–2006	2006–2007	2003–2007	
	Antal	Antal	Antal	Procent
Framställningar	36	22	58	
Slutbehandlade	36	14	50	100 %
<i>därav</i> bifall och delvis bifall	7	4	11	22 %
Avslag	29	10	39	78 %
Ej slutbehandlade	0	8	8	
Redogörelser	23	13	36	
Slutbehandlade (lagda till handlingarna)	23	5	28	
Ej slutbehandlade	0	8	8	

Källa: Riksrevisionen, riksdagstrycket.

Riksrevisionen har sedan starten 2003 t.o.m. december 2007 publicerat 120 granskningsrapporter. Styrelsen har lämnat 58 framställningar och 36 redogörelser till riksdagen med anledning av rapporterna. De återstående 26 rapporterna har styrelsen beslutat att lägga till handlingarna utan annan åtgärd.

Av de 58 framställningar som styrelsen lämnat till riksdagen var 50 slutbehandlade av riksdagen till och med den 4 april 2008. Av de 36 redogörelserna var 28 slutbehandlade vid samma tidpunkt. Många utskott avvaktar med behandlingen av ärenden från Riksrevisionens styrelse till dess regeringen har rapporterat i budgetpropositionen vilka åtgärder man vidtagit med anledningen av Riksrevisionens granskningar. Eftersom regeringen hittills har lämnat denna redogörelse endast en gång om året har det ibland inneburit att ganska lång tid hunnit förflyta innan frågan tagits upp till behandling i riksdagen. Tre fjärdedelar av ärendena behandlas på detta sätt. Några utskott har ambitionen att behandla ärendena så snart som möjligt vilket leder till att en fjärdedel av ärendena behandlas utan att man avvaktar regeringens ställningstagande.

Av de 50 framställningar som har slutbehandlats av riksdagen har 39 (78 %) avslagits. 11 (22 %) har bifallits helt eller delvis. Samtliga 28 redogörelser som har behandlats av riksdagen har lagts till handlingarna.

Det kan ifrågasättas om det är ett bra mått att mäta framgången för Riksrevisionens granskningar i antal helt eller delvis bifallna framställningar.

Varför avslås revisionens förslag?

En närmare granskning av de avslagna framställningarna visar att det endast var i ett fåtal fall som riksdagen direkt motsatte sig de föreslagna åtgärderna. Det var ofta helt andra skäl som åberopades för att man avslög framställningarna.

Nedan redovisas några exempel på förklaringar som använts som motivering till att riksdagen ställt sig avvisande till revisionens framställningar.

- Ofta motiverar det beredande utskottet sitt beslut om avslag med att regeringen har aviserat att granskningen och rekommendationerna är under beredning i Regeringskansliet och att man inte vill föregripa regeringens beredning.
- Ibland har de granskade institutionerna redan tagit initiativ till förändringar. När en granskning startar väcker det ofta idéer hos ansvariga organ, regeringen eller myndigheter, som gör att de finner anledning att så snart som möjligt vidta åtgärder för att rätta till ofullkomligheter i den egna verksamheten. Regeringen följer granskningsverksamheten. I syfte att förekomma kritik händer det t.ex. att regeringen tillkallar en utredning som får i uppdrag att pröva just en sådan fråga som riksrevisorerna fört upp i sin verksamhetsplan. Detta är ett mönster som har beskrivits av många revisorer. Kritiska bedömare av Riksrevisionens verksamhet hävdar å andra sidan att riksrevisorernas granskning tar så lång tid att genomföra att ansvariga personer inom Regeringskansliet och myndigheterna inte kan avvakta resultatet av granskningen utan finner att andra åtgärder måste vidtas under tiden. En variant på denna kritik är att man ansett att Riksrevisionen lagt fram förslagen vid fel tidpunkt. Till exempel har det hänt att granskningar lämnats ett par månader efter det att riksdagen fattat viktiga principbeslut i frågan.
- Ibland är förslagen från Riksrevisionen så allmänt och vagt formulerade att de inte ger någon vägledning om vad man förväntar sig för resultat. Ett närliggande exempel på detta är att styrelsen i en lång rad framställningar som den lämnade till riksdagen begärde att regeringen snarast skulle återkomma till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder man vidtagit med anledning av granskningen. Denna uppgift åligger regeringen redan enligt budgetlagen varför det är uppenbart onödigt för riksdagen att tillkännage detta för regeringen med anledning av förslag som läggs fram.
- Frågorna som belyses i granskningen kan vara sådana som inte är riksdagsfrågor, utan som det ankommer på regeringen att besluta om. Detta torde vara mindre vanligt numera eftersom denna typ av granskningar ofta läggs till handlingarna redan av styrelsen. De hamnar därför vanligtvis inte på riksdagens bord.

Man bör således inte tolka de många avslagen på Riksrevisionens förslag som ett mått på hur framgångsrik den varit i revisionellt hänseende. Man kan samtidigt hävda att riksdagen genom effektivitetsrevisionens rapporter får värdefull information om olika delar av den statliga verksamheten och kan använda denna som underlag för det politiska arbetet. Hur tar riksdagen del av denna information och vilket intresse finns i riksdagen för denna information?

Riksdagens beredning av revisionsfrågor

Ett sätt att mäta den uppmärksamhet som granskningarna får är att se vilket utrymme som utskotten ger revisionsfrågorna och revisionsrapporterna i sitt

arbete. Fördjupningar i Riksrevisionens granskningar konkurrerar i sammanträdestid med utskottens övriga uppgifter, främst ärendeberedningen men även med att följa arbetet i Europeiska unionen och arbetet med uppföljning och utvärdering. Vissa granskningar leder via styrelsens ställningstaganden till att granskningarna hamnar på utskottens bord i form av ärenden som kräver ställningstaganden från utskottens sida.

När en granskning avslutats av Riksrevisionen har utskotten möjlighet att ta del av den eller uppmärksamma den på flera olika sätt. Ett sätt är att Riksrevisionen skickar rapporten till utskottet. Så sker alltid. En upplaga skickas direkt till berört riksdagsutskott. Rapporterna blir därmed tillgängliga för utskottets ledamöter. Vidare exponeras rapporterna på olika ställen i riksdagens hus.

Det är också möjligt för det berörda utskottskansliet att sammanfatta granskningen i en kort PM och sätta in den i sitt sammanhang i utskottets arbete. Man kan redovisa utskottets tidigare ställningstaganden i liknande frågor samt aktuella motioner och planerade propositioner och annat pågående arbete inom regeringskansliet och berörda myndigheter, utredningar och liknande som ligger inom det berörda området. Detta torde främst ske i de fall granskningen har lett till ett riksdagsärende efter ett ställningstagande i Riksrevisionens styrelse om att lämna en framställning eller en redogörelse till riksdagen. Om styrelsen gjort en korrekt politisk bedömning så finns det sannolikt inte andra granskningsrapporter som är av intresse för riksdagen.

Ett sätt för utskotten att ytterligare fördjupa sig i ärendet är att bjuda in den ansvariga riksrevisorn till utskottet för att presentera granskningen och för att besvara frågor. Detta har skett med anledning av 30 rapporter fram t.o.m. mitten av maj 2008. Det kan ställas i relation till de 120 rapporter som Riksrevisionen lämnat eller, kanske mer relevant, i relation till de 58 framställningar som styrelsen fram t.o.m. 2007 lämnade till riksdagen. De rapporter som föranlett utskotten att kalla till sig riksrevisorerna har nämligen varit sådana som styrelsen valt att göra framställningar om till riksdagen. Endast fyra gånger har riksrevisorerna inbjudits till utskott för att redogöra för granskningar som föranlett styrelsen att lämna en redogörelse till riksdagen.

Fram t.o.m. december 2007 hade utskotten i tretton av dessa ärenden kompletterat beredningen med att kalla till sig företrädare för regeringen eller den berörda myndigheten. Det är framför allt fyra utskott (SfU, SoU, NU och AU), som arbetat på detta sätt. Sex utskott har kallat på riksrevisorerna endast vid ett tillfälle vardera under dessa fyra år. Övriga utskott har aldrig bjudit in en riksrevisor att presentera en granskning. Det ska sägas att dessa utskott inte heller har berörts av särskilt många granskningar eller framställningar. Granskningarna är mycket ojämnt fördelade på utskotten.

GRANSKNINGSRAPPORTER, FRAMSTÄLLNINGAR OCH UTFRÅGNINGAR FÖRDELADE PÅ UTSKOTT

Utskott	Granskningsrapporter					Fram- ställ- ningar från styrelsen	Antal utfrågningar av riksrevisorerna m.a.a. av RiR- granskningar t.o.m. 2008-05-20
	2004	2005	2006	2007	Summa		
FiU	6	3	6	9	24	8	2
NU	4	5	2	3	14	6	8
SfU	4	3	3	2	12	7	5
AU	2	2	6	2	12	9	4
SoU	3	3	2	2	10	5	5
FöU	1	1	1	4	7	6	1
UbU	1	5	1	0	7	0	0
LU/BoU/CU	0	2	3	2	7	3	0
TU	2	2	0	2	6	2	1
MjU	1	2	3	0	6	3	0
KU	1	0	3	2	6	3	1
JuU	2	1	0	0	3	2	1
UU	1	0	0	2	3	2	1
KrU	1	1	0	0	2	2	1
SkU	0	0	1	0	1	0	0
Summa	29	30	31	30	120	58	30

Det har aldrig anordnats en offentlig utfrågning i riksdagen med anledning av en effektivitetsgranskning från Riksrevisionen. Finansutskottet höll dock den 22 maj 2008 en utfrågning med finansminister Anders Borg om det finanspolitiska ramverket, som behandlats i ett antal effektivitetsgranskningar. Det främsta skälet till att utfrågningen hölls var dock en rapport från finanspolitiska rådet.

4.4 Regeringens rapportering till riksdagen

Bakgrund

Riksrevisionens granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen ska lämnas till regeringen. I budgetlagen stadgas att regeringen årligen ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder regeringen har vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

Rekommendationer i Riksrevisionens granskningar

Granskningarna av den statliga verksamheten har i de flesta fall omfattat både regeringen och den eller de statliga myndigheter, statligt ägda bolag eller av

staten bildade stiftelser som svarar för verksamheten. De iakttagelser Riksrevisionen gör och de slutsatser som dras av granskningen utmynnar oftast i att Riksrevisionen lämnar en eller flera rekommendationer.

Rekommendationerna riktar sig till såväl regeringen som övriga granskade organisationer. Ungefär en tredjedel av granskningsrapporterna publicerade fram t.o.m. år 2007 innehåller rekommendationer som är riktade enbart till regeringen. I ytterligare drygt hälften av rapporterna är rekommendationerna riktade både till regeringen och till en eller flera myndigheter, bolag eller stiftelser. I ett mindre antal granskningar adresseras rekommendationerna enbart till de myndigheter, bolag eller stiftelser som omfattats av granskningen. Två rapporter från 2007 innehåller inga rekommendationer alls.

Vid några tillfällen har Riksrevisionen lämnat rekommendationer även till riksdagen, alternativt velat göra riksdagen uppmärksam på vad som behöver övervägas.

Finansutskottets uttalanden med anledning av regeringens redovisning

Finansutskottet betonade tidigt vikten av att regeringen utförligt redovisar och kommenterar revisionens iakttagelser för riksdagen (bet. 2002/03:FiU20 s. 117). Sådana redovisningar utgör bl.a. viktiga underlag för riksdagsutskotten i deras arbete med uppföljning och utvärdering. Enligt finansutskottets mening borde denna redogörelse ge en både samlad och fyllig bild av regeringens åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser. Ett naturligt sätt vore enligt utskottet att lämna redovisningen i form av en skrivelse till riksdagen, men utskottet nämnde att den också kan lämnas i årsredovisningen för staten eller budgetpropositionen.

Regeringen valde att lämna denna redogörelse en gång per år i budgetpropositionen. Finansutskottet redovisade i sitt betänkande 2005/06:FiU15 synpunkter på regeringens redovisningar av rapporterna och deras effekter. Finansutskottet ansåg att det kan vara svårt att utifrån regeringens redogörelse i budgetpropositionen avgöra huruvida ett granskningsärende anses som slutbehandlat. Det kan även vara svårt att avgöra vilket tidsperspektiv som regeringen tänker sig för olika åtgärder. De åtgärder regeringen åberopat med anledning av Riksrevisionens granskning är i allmänhet i form av ett pågående, alternativt kommande, arbete/utredning/översyn. Finansutskottet ansåg att någon form av klargörande skrivning i budgetpropositionen om att regeringen anser att ett visst granskningsärende är färdigbehandlat vore värdefullt. För pågående eller kommande arbeten borde i möjligaste mån en tidsram anges. Utskottet förväntade sig att regeringen i kommande års budgetproposition skulle förtydliga redogörelsen i dessa avseenden.

Regeringens redovisning av vidtagna åtgärder

Regeringen redovisar åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser dels i budgetpropositionen, dels i skrivelsen Årsredovisning för staten. I den senare kommenteras revisionsberättelserna från den årliga revisionen. I volym

I i budgetpropositionen inriktas redogörelsen på iakttagelser och åtgärder av större vikt som rör budget-, effektivitets- eller kontrollaspekter. Under respektive utgiftsområde och politikområdesavsnitt kommenteras vidare den granskning som berör respektive politikområde. Regeringen refererar samtliga granskningsrapporter som publicerats sedan den föregående budgetpropositionen. Även flera av tidigare års granskningar kommenteras. Riksrevisionens rapporter publiceras löpande under året. En tredjedel av Riksrevisionens granskningsrapporter publiceras i maj och juni samt en tredjedel i november och december. Vid regeringens första behandling av rapporterna i budgetpropositionen i september har granskningsresultaten varit kända för regeringen mellan ett par månader och drygt ett år.

Förutom att granskningsrapporternas slutsatser refereras beskriver regeringen i de flesta fall någon form av åtgärd som vidtagits för att komma till rätta med problemet. Regeringen påpekar att då det ofta tar tid att överväga och vidta relevanta åtgärder kan redogörelsen på sikt komma att omfatta, inte bara årets lämnade granskningsrapporter och revisionsberättelser, utan också sådana från tidigare år.

I volym 1 av budgetpropositionen för 2008 angav regeringen att 67 granskningsrapporter är slutbehandlade. De utgjorde tre fjärdedelar av de totalt 90 rapporter som Riksrevisionen publicerat mellan 2003 och 2006. Ingen av de granskningsrapporter som publicerades under 2007 angavs som slutbehandlad. När ett granskningsärende i budgetpropositionen anges som slutbehandlat hänvisar regeringen till ett regeringsbeslut av något slag. Oftast hänvisas till budgetpropositionen, dvs. de kommentarer och den redovisning av vidtagna åtgärder som regeringen har lämnat där. I de flesta fall rör det sig om redovisningen i den budgetproposition där regeringen första gången redogjorde för och kommenterade granskningen. Det näst vanligaste beslut som regeringen hänvisar till är att granskningen lagts till handlingarna. Ett datum för detta beslut finns i så fall angivet. Ibland kombineras hänvisningen till en budgetproposition med ett regeringsbeslut om utredningsdirektiv eller regleringsbrev.

Konstitutionsutskottets uppföljning 2006

Konstitutionsutskottet genomförde hösten 2006 (2006/07:KU10) en uppföljning av hur regeringen återrapporerat till riksdagen med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

I en promemoria från Finansdepartementet till konstitutionsutskottet konstaterades att den valda ordningen i stort sett fungerar väl, men man hänvisade också till att det pågår ett ständigt arbete med att förbättra redovisningen. Riksdagens ställningstagande med anledning av redovisningen övervägs enligt promemorian noga och tillsammans med den egna uppföljningen utgör det en viktig utgångspunkt för den framtida redovisningen.

Konstitutionsutskottet konstaterade att det i budgetpropositionen för 2007 skett en förbättring jämfört med tidigare år. Många gånger saknas dock fortfarande redovisning av planerade eller vidtagna åtgärder eller av regeringens

inställning i övrigt till Riksrevisionens rekommendationer. Konstitutionsutskottet förutsatte att sådana brister kommer att uppmärksammas i det fortsatta arbetet med redovisningarna till riksdagen som omnämns i Finansdepartementets promemoria. Konstitutionsutskottets granskning föranledde inte något uttalande i övrigt från utskottet.

Finansutskottets hantering av regeringens uppföljningar

Finansutskottet konstaterade hösten 2006 att regeringen successivt fördjupat redovisningen i budgetpropositionen av åtgärder föranledda av Riksrevisionens iakttagelser. Totalt hade Riksrevisionen vid detta tillfälle lämnat 23 granskningsrapporter inom effektivitetsrevision sedan förra årets budgetproposition. Samtliga dessa refererades i budgetpropositionen. För drygt hälften av rapporterna hade regeringen redovisat åtgärder för en större del av Riksrevisionens förslag. För en av det senaste årets granskningsrapporter saknades dock regeringens beskrivning av åtgärder helt.

För övrigt konstaterade utskottet att livslängden på granskningsrapporterna – sett i ett åtgärds perspektiv – i allmänhet är längre än ett år. En stor del av föregående års granskningar nämns och kommenteras också i flera budgetpropositioner. Det är också i kommentarerna till några av de tidigare granskningsrapporterna som regeringens svar på Riksrevisionens rekommendationer är mest tydliga och konkreta. I budgetpropositionen skrev regeringen att redogörelsen under rubriken Revisionens iakttagelser på sikt kan komma att omfatta inte bara under året lämnade granskningsrapporter och revisionsberättelser utan också sådana från tidigare år. Detta är enligt finansutskottets bedömning rimligt med tanke på att många av de problemområden som uppmärksammas av Riksrevisionen kräver tid att åtgärda.

Finansutskottets betänkande 2007/08:FiU8

Som svar på finansutskottets önskemål om en ökad tydlighet från regeringens sida när en viss granskningsrapport anses färdigbehandlad av regeringen angavs 67 rapporter som slutbehandlade i volym 1 i budgetpropositionen för 2008. Av dessa hade 22 granskningsrapporter lagts till handlingarna, 37 hänvisats till en budgetproposition, åtta hänvisats till regeringsbeslut (beslut om regleringsbrev eller utredningsdirektiv) och en hänvisats till en annan proposition. När det gäller pågående eller kommande arbeten är strävan enligt regeringen att i möjligaste mån ange en tidsram. Utskottet välkomnade regeringens tydligare redovisning av om en granskningsrapport är färdigbehandlad eller inte.

Riksrevisionens uppföljning våren 2008 av de slutbehandlade rapporterna

Riksrevisionens konstaterar i sin uppföljning för 2008 att regeringens redovisning i budgetpropositionen är en viktig källa till information för uppföljningen. Ett granskningsärende som från regeringens sida anses vara slutbe-

handlat skulle kunna ses som en signal till både riksdagen och Riksrevisionen om att regeringen nu har vidtagit de åtgärder som regeringen bedömt vara relevanta i förhållande till granskningsrapporten. Riksrevisionen konstaterar att det stora antalet slutbehandlade granskningar angivna i den senaste budgetpropositionen inte hade medgett en uppföljning av vad som hänt i den granskade verksamheten. För att få en uppfattning om hur regeringen har hanterat ärendena och vilka åtgärder som kan spåras genom regeringens redovisning har Riksrevisionen gått igenom samtliga slutbehandlade ärenden.

Hänvisning till endast budgetproposition (37 ärenden)

Riksrevisionens genomgång visar att i hälften av de 37 ärenden där regeringen hänvisar till en budgetproposition har regeringen också kommenterat granskningen i denna – och då också endast i denna proposition. Med kommenterat menar Riksrevisionen att regeringen har angett planerade eller vidtagna åtgärder eller i övrigt kommenterat resultaten, dvs. inte enbart återgett iakttagelser och slutsatser.

I tre fall har regeringen kommenterat granskningen enbart i en annan budgetproposition än den som regeringen formellt har hänvisat till i volym 1. I fem fall har regeringen återkommit till granskningen i en senare budgetproposition än den man hänvisat till i volym 1. I den senare propositionen har då ny eller kompletterande information redovisats om åtgärder eller resultat som en följd av granskningen. I nio fall har regeringen inte kommenterat granskningen i någon budgetproposition, trots en uttrycklig hänvisning i volym 1.

Hänvisning till regeringsbeslut, regleringsbrev, direktiv eller ny proposition (8 ärenden)

I åtta fall har regeringen hänvisat till regeringsbeslut såsom regleringsbrev, direktiv eller ny proposition – ibland i kombination med en hänvisning till budgetproposition.

Lagda till handlingarna (22 ärenden)

Ett vanligt beslut är att regeringen enbart hänvisar till ett datum då ärendet lagts till handlingarna. I Riksrevisionens uppföljning har man inte i något av dessa 22 fall kunnat utläsa om angivet datum refererar till någon åtgärd eller något beslut, varken i volym 1 i budgetpropositionen eller under något utgiftsområde. Sett utifrån det angivna datumet för ad acta-beslutet har granskningar i fem fall lagts till handlingarna innan regeringen formellt har kommenterat granskningen i budgetpropositionen. Fyra granskningar är lagda till handlingarna utan att regeringen vare sig har redovisat några åtgärder eller kommenterat granskningen i någon budgetproposition. I fem fall har granskningen lagts till handlingarna innan riksdagen har fattat beslut om styrelsens framställning eller redogörelse. Vad gäller en av dessa granskningar beslutade

riksdagen om bifall till framställningen. I två av de fem fallen är granskningen lagd till handlingarna före behandlingen i budgetpropositionen och innan riksdagen fattat sitt beslut. Riksrevisionens uppföljning visar att regeringen i ett femtontal fall, där enbart ett ad acta-beslut anges, har kommenterat granskningen i någon eller flera budgetpropositioner. Ibland har regeringen i dessa fall också vidtagit konkreta åtgärder där det finns regeringsbeslut eller dokument som hade varit möjliga att hänvisa till.

Under utgiftsområde bedöms ytterligare rapporter vara slutbehandlade

Som framgått har regeringen angett att 67 granskningsrapporter är slutbehandlade. Vid Riksrevisionens genomgång fann man ytterligare två rapporter som regeringen i sina kommentarer under relevant utgiftsområde angett vara slutbehandlade. I ytterligare två fall uttrycker regeringen i sina kommentarer under utgiftsområde att granskningsresultaten har tagits om hand. I det ena fallet bedömer regeringen att granskningen inte föranleder några andra åtgärder än vad som redovisats i budgetpropositionen för 2007. I det andra fallet bedömer regeringen att rapporten har beaktats. Ingen av dessa fyra rapporter återfinns bland de rapporter som formellt anges som slutbehandlade i volym 1.

Riksrevisorernas slutsatser med anledning av regeringens återrapportering

I Riksrevisionens uppföljningsrapport 2008 kommenterade riksrevisorerna hur deras granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen tagits om hand av regeringen och berörda myndigheter. Riksrevisorernas allmänna intryck är att riksrevisionens granskningar ger upphov till en mängd åtgärder i den statliga verksamheten. Samtidigt noterade man att problem kvarstår flera år efter granskningen. Vissa viktiga iakttagelser och slutsatser som riksrevisorerna presenterat har ännu inte gett några tydliga avtryck i verksamheten.

Riksrevisorerna betonar behovet av att regeringen utvecklar sin rapportering till riksdagen av hur granskningsresultaten tas om hand. Man ser behov av förändringar i främst tre avseenden.

- En mer sammanhållen redovisning av regeringens vidtagna eller planerade åtgärder.
- En tydligare angivelse av på vilka grunder regeringen anger en granskningsrapport som slutbehandlad. Regeringen anger i budgetpropositionen för 2008 att ett stort antal av riksrevisionens granskningsrapporter är slutbehandlade. Riksrevisorerna har emellertid svårt att förstå på vilka grunder ett revisionsärende är avslutat och vilka beslut som regeringen hänvisar till. Regeringen har i flera fall angett att ett granskningsärende lagts till handlingarna (ad acta) innan det formellt har kommenterats i budgetpropositionen. I ytterligare något fall har granskningen lagts till handlingarna innan riksdagen har fattat beslut om styrelsens framställning eller redogörelse. I

ett sådant fall beslutade riksdagen att bifalla framställningen. I några fall är hänvisningarna felaktiga.

- Krav på rapportering från myndigheter till regeringen när det gäller åtgärder med anledning av granskningsrapporter. Riksrevisorerna erinrar om att enligt myndighetsförordningen ska en myndighet, om den fått en invändning i revisionsberättelsen över årsredovisningen, inom en månad redovisa för regeringen vilka åtgärder den vidtagit eller avser att vidta med anledning av denna. Något motsvarande krav finns inte vad gäller granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen. Riksrevisorerna menar att ett sådant krav, anpassat till effektivitetsrevisionen, skulle ge regeringen möjlighet att snabbare än för närvarande få kännedom om vilka åtgärder en myndighet vidtagit. Det skulle också göra det möjligt för regeringen att förbättra sin redovisning till riksdagen.

Riksrevisorerna diskuterar i uppföljningsrapporten även behovet av att utveckla sin egen verksamhet.

4.5 Utredningens slutsatser och förslag kring hanteringen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar

Utredningens förslag: Riksrevisorerna ska lämna sina effektivitetsgranskningar direkt till riksdagen. Kammarkansliet svarar för att lämna dem vidare till regeringen för yttrande. Berört utskott underrättas om att granskningsrapporten inkommit. Regeringen redovisar inom tre månader till riksdagen i en skrivelse för varje granskningsrapport vilka åtgärder man vidtagit eller planerar att vidta med anledning av granskningen. Därefter tar riksdagen ställning till om de åtgärder regeringen redovisat är tillräckliga. Utskottet har möjlighet att kalla till sig den ansvariga riksrevisorn för att redogöra för granskningen och för att svara på frågor. Vidare bör företrädare för regeringen och berörda myndigheter kunna kallas till utskottet för att ge sin syn på granskningen. Dessa utfrågningar kan genomföras antingen när granskningsrapporten publiceras eller efter det att regeringen lämnat sin redogörelse till riksdagen.

Styrelsens hantering av effektivitetsgranskningarna

Riksrevisorerna lämnar sina effektivitetsgranskningar till regeringen och presenterar dem för Riksrevisionens styrelse. Styrelsen är ett politiskt organ med representanter för alla partier i riksdagen som tar ställning till hur Riksrevisionens granskningar ska hanteras gentemot riksdagen. Styrelsen kan välja att lägga granskningsrapporten till handlingarna. Då ger den inte upphov till något riksdagsärende. Styrelsen kan också föreslå att riksdagen tar ställning och fattar ett visst beslut med anledning av granskningen. Styrelsen lämnar då en framställning till riksdagen. Styrelsen kan då välja att ta fasta på hela eller

vissa delar av riksrevisorernas granskningar. Styrelsen har oftast varit enig i sina beslut med anledning av rapporterna. Styrelsen kan också välja att överlämna granskningen till riksdagen utan något förslag till beslut. Det innebär att styrelsen lämnar information i form av en redogörelse till riksdagen. Riksdagen förväntas i dessa fall inte fatta något beslut med anledning av granskningen utan endast ta del av informationen samt lägga den till handlingarna.

Styrelsen har lagt tyngdpunkten i sitt arbete på ett annat sätt än som var tänkt enligt förarbetena till lagstiftningen om styrelsen. Styrelsen har varit mer aktiv än förutsett när det gäller att ta ställning till granskningsresultaten. Styrelsen har ägnat en stor del av sin tid åt att följa granskningsverksamheten och att ta ställning till om granskningsrapporterna ska läggas till handlingarna eller bör föranleda en framställning eller redogörelse till riksdagen. Som framgått har styrelsen i stor utsträckning utnyttjat sin initiativrätt att lägga förslag till riksdagen. Av de 120 granskningar som riksrevisorerna beslutat om fr.o.m. juli 2003 t.o.m. december 2007 har styrelsen beslutat att lämna 58 framställningar och 36 redogörelser till riksdagen. Därmed har närmare 80 % av granskningarna blivit riksdagsärenden som riksdagen har att ta ställning till. Styrelsen har i framställningarna i huvudsak ställt sig bakom riksrevisorernas förslag.

Utskottens hantering av effektivitetsgranskningarna

Eftersom riksrevisorerna också har lämnat rapporterna vidare till regeringen och eventuellt berörda myndigheter har utskotten i riksdagen ofta avvaktat med att ta ställning hur framställningen eller redogörelsen ska hanteras till dess att regeringen har redovisat vilka åtgärder man vidtagit med anledning av granskningen. Regeringen har dock valt att lämna denna redogörelse endast en gång per år i budgetpropositionen, vilket har inneburit att det ibland gått lång tid mellan att rapporten publicerats och att riksdagen kunnat ta ställning till vilka åtgärder som bör vidtas med anledning av granskningen. Några utskott har därför valt att försöka behandla granskningarna så snart som möjligt. Detta innebär att man inte har kunnat ta del av regeringens redogörelse i budgetpropositionen. Å andra sidan har man ibland kunnat inhämta information under hand om vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta. I synnerhet redogörelser från Riksrevisionens styrelse som inte innehåller några konkreta förslag har hanterats på detta sätt, dvs. utan att avvakta regeringens redogörelse, och därefter lagts till handlingarna.

När man gjort på detta sätt kan man ha fått hantera ärendet två gånger, dels när det hamnar på riksdagens bord i form av ett ärende från styrelsen, en framställning eller en redogörelse, dels när regeringen redovisar för riksdagen i budgetpropositionen vad den gjort eller avser att göra med anledning av granskningen. Det vanligaste har nog varit att man över huvud taget inte har kommenterat redovisningen i budgetpropositionen. I några fall, vid elva tillfällen, har riksdagen gjort särskilda tillkännagivanden till regeringen med anledning av en framställning. Då har ärendet återkommit till riksdagen i någon form vid ytterligare ett tillfälle. I övriga fall har framställningar avslä-

gits och redogörelser lagts till handlingarna, dvs. det har inte funnits anledning för riksdagen att föreslå att regeringen vidtar någon åtgärd med anledning av styrelsens ställningstagande till effektivitetsgranskningen.

Utredningen anser att man inte behöver tolka de många avslagen på styrelsens förslag som ett mått på hur framgångsrik Riksrevisionen varit i revisionellt hänseende. Däremot måste man konstatera att samspelet i detta hänseende mellan Riksrevisionen och riksdagen fungerar mindre bra. Vilket syfte tjänar det att Riksrevisionens styrelse sänder ett stort antal framställningar till riksdagen och utskotten när dessa i fyra fall av fem väljer att avsluta ärendet med att avslå förslagen? Samma fråga kan ställas för de redogörelser som lämnas och som regelmässigt läggs till handlingarna utan vidare åtgärd. Man kan hävda att riksdagen genom granskningarna får värdefull information om olika delar av den statliga verksamheten och kan använda denna som underlag för det politiska arbetet. Hur tar riksdagen del av denna information och vilket intresse finns i riksdagen för denna information?

Det är relativt vanligt att en riksrevisor bjuds in till utskotten när styrelsen valt att besluta om att lämna en framställning till riksdagen. Framställningarna innehåller ett ställningstagande av styrelsen med förslag till riksdagsbeslut och de föranleder också motionsrätt. Vid 30 tillfällen under perioden 2003–maj 2008 inbjöds en riksrevisor att redogöra för sin granskning för utskotten med anledning av styrelsens framställningar. Styrelsen tar självständigt ställning till granskningsrapporterna och kan lägga förslag om vilket beslut riksdagen bör fatta med anledning av granskningen. Förslaget bygger på granskningen men behöver inte överensstämma med riksrevisorernas rekommendationer i granskningsrapporten. Styrelsens roll är att dra de politiska slutsatserna av granskningsresultaten. Trots detta är det regelmässigt riksrevisorerna som inbjuds att föredra ärendet i det berörda utskottet. Sannolikt anser utskottet att det är riksrevisorerna som besitter den största sakkunskapen i ärendet och därför är bäst skickade att kommentera granskningen i utskottet och besvara eventuella frågor.

Det var främst fyra utskott, närings- (8), arbetsmarknads- (4), social- (5) och socialförsäkringsutskotten (5), som stod för dessa inbjudningar. Vid tretton tillfällen följdes riksrevisorernas föredragningar upp med utfrågningar av företrädare för Regeringskansliet eller berörda myndigheter. De nämnda fyra utskotten har, tillsammans med finans- och försvarsutskotten, fått flest framställningar från Riksrevisionens styrelse, 6–9 per utskott under fyra år, att behandla. Finansutskottet har haft möten med riksrevisorerna även i samband med beredningen av andra ärenden som berör Riksrevisionen. Av övriga utskott har sex utskott haft ett besök vardera under fyra år medan resterande utskott aldrig har kallat på Riksrevisionen. De har å andra sidan endast berörts av ett fåtal granskningar per år.

Vid två tillfällen inbjöds riksrevisorn direkt till utskotten, närings- och utrikesutskottet innan styrelsen hunnit ta ställning till riksrevisorernas granskningar. Två utskott har numera beslutat att åtminstone för viktigare granskningar kalla till sig riksrevisorn så snart som möjligt

avgörande för vilken användning Riksrevisionens rapporter och rekommendationer får i riksdagsarbetet och för att de ska kunna bidra till att skapa en god ordning i de statliga finanserna och en hög effektivitet i den statliga verksamheten. Riksdagen har en konstitutionell uppgift att kontrollera och granska regeringen. Riksrevisionens granskningar borde utgöra ett viktigt underlag för denna uppgift. Att fylla denna uppgift kan emellertid innebära en svår balansgång för revisionen. En alltför stark relation till riksdagen skulle kunna riskera att hota Riksrevisionens självständighet, som är en grundläggande faktor för dess trovärdighet. Om å andra sidan relationen till riksdagen blir svag, riskerar Riksrevisionen att riksdagen ägnar begränsat intresse åt Riksrevisionens effektivitetsgranskningar och därmed ignorerar viktiga revisionella iakttagelser. Den hittillsvarande utvecklingen som lett till måttligt genomslag för granskningsverksamheten i riksdagsarbetet kan tyda på att den ideala avvägningen i dessa avseenden inte har uppnåtts.

Riksrevisorerna har redovisat sina granskningar för styrelsen och har där fått stort genomslag för sina granskningar, i den meningen att styrelsen beslutat lämna ett stort antal framställningar och redogörelser till riksdagen med anledning av granskningarna. Detta har likväl inte lett till ett lika stort genomslag i riksdagen och hos regeringen.

Riksrevisorerna besöker en tredjedel av utskotten relativt regelbundet i samband med att rapporter publiceras och framställningar lämnas av styrelsen. Riksrevisionen har också sedan ett par år tillbaka vänt sig till utskotten för att ge dem möjlighet att komma med uppslag till granskningar. Det har gett några enstaka avtryck som bör kunna bidra till att uppföljningsverksamheten i utskotten knyts närmare till Riksrevisionens granskningar och på sikt öka utskottens intresse för granskningsverksamheten.

Enligt utredningens mening finns det anledning att vidta ytterligare åtgärder för att stärka samarbetet mellan revisionen och riksdagen. Resultatet av revisionsarbetet borde i högre grad kunna bli en viktig del i riksdagsarbetet. Det är angeläget att skapa en tydligare beslutsordning med anledning av Riksrevisionens granskningar. Granskningarna från effektivitetsrevisionen bör enligt vår mening ge underlag för politisk debatt och föranleda ett samlat ställningstagande från riksdagens sida efter det att regeringen och berörda myndigheter beretts tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens iakttagelser.

Skulle en revisionsnämnd kunna förbättra riksdagens hantering av revisionsfrågorna?

Utredningen har övervägt möjligheten att inrätta ett särskilt organ inom riksdagen för hantering av revisionsfrågorna, ett revisionsutskott eller en revisionsnämnd. Det är en modell som är relativt vanlig i andra parlament. Organets uppgift skulle inte vara att väcka eller bereda riksdagsförslag, utan det skulle ta emot granskningsrapporterna och revisionsberättelserna i riksdagen och kunna kalla riksrevisorerna till utfrågningar. Begreppet revisionsnämnd skulle vara att föredra framför revisionsutskott för att markera att det inte är ett ärendebereidande organ som ska lägga förslag till riksdagen (jämför EU-

nämnden). Riksrevisorerna skulle i nämnden ges tillfälle att svara på ledamöternas frågor. Det skulle också vara möjligt att kalla andra personer till nämndens sammanträden. Det skulle kunna vara ministrar, statssekreterare, generaldirektörer, forskare m.fl. som skulle kunna ge kompletterande upplysningar till riksrevisorernas granskning.

Tanken med en revisionsnämnd skulle vara att den, på liknande sätt som EU-nämnden, ska bestå av aktiva ledamöter från alla utskott och alla partier. De blir därmed en slags företrädare för revisionsfrågorna i utskottsvärlden och partigrupperna. När en granskningsrapport redovisas för nämnden får ledamöterna ökad insikt i hur tillståndet är i en viss verksamhet. Ledamöterna kan få kompletterande upplysningar från riksrevisorerna för att värdera iakttagelser och rekommendationer. Denna kunskapsuppbyggnad och informationsspridning är i sig viktiga funktioner.

Huvudaktiviteten i nämnden skulle vara deras utfrågningar, som bör vara offentliga. Ärendehantering skulle även med en revisionsnämnd ligga kvar i utskotten som entydigt ska ha beredningsansvaret för riksdagsbesluten. Utskotten skulle även fortsättningsvis svara för arbetet med uppföljning och utvärdering inom sina beredningsområden.

Fördelarna med en revisionsnämnd skulle kunna sammanfattas på följande sätt.

- En särskild grupp etableras med ansvar för att hantera revisionsfrågor inom riksdagen. Det bör kunna bidra till en bättre förankring och informations-spridning om revisionsiakttagelserna inom riksdagen. I nämnden skulle finnas personer med särskilt intresse för revisionsfrågor och som får möjlighet att ägna sig åt detta.
- I och med att nämnden inte bereder sedvanliga ärenden som att t.ex. ta ställning till propositioner och motioner blir arbetet inte lika inriktat på att hantera partiskiljande frågor som i utskotten. Det skapar ett gemensamt intresse att ägna sig åt övergripande administrativa frågor och styrningen av den statliga förvaltningen i syfte att få ett mer effektivt utnyttjande av de offentliga resurserna. Det kräver en förmåga att höja sig över de partipolitiska frågorna.
- Riksrevisionen får med nämnden en tydlig avnämare och diskussionspartner i riksdagen vilket på sikt bör främja utvecklingen och verka kvalitetshöjande på revisionen.
- I en revisionsnämnd skapas möjlighet att muntligt ställa ansvarigt statsråd till svars.

Utredningen kan se nackdelar med att inrätta ett nytt riksdagsorgan. Dessa kan sammanfattas på följande sätt.

- Ett nytt riksdagsorgan som ska bemannas med både ledamöter och tjänstemän går emot den strävan som funnits under senare år att minska antalet utskott.

- Nämnden blir lite av en främmande fågel i utskottsorganisationen. Den kommer inte att ha samma arbetsbelastning och inte sammanträda lika ofta som ett utskott. Den kommer inte heller att bereda ärenden för att lägga fram betänkanden för debatt och beslut i kammaren.
- Det finns risk för gränsdragningsproblem mot utskotten och att utskotten intresserar sig än mindre för revisionsfrågorna och överlåter ansvaret för att följa Riksrevisionens arbete på revisionsnämnden. Frågor om uppföljning och revision kommer inte in på ett naturligt sätt i utskottens arbete.
- Det är angeläget att effektivitetsrevisionens erfarenheter tas till vara vid beslut om utformning och inriktning av verksamheten framöver. Eftersom en revisionsnämnd inte har som uppgift att fatta beslut om framtida inriktning finns en risk att en sådan återkoppling av erfarenheterna inte kommer till stånd.

En särskild revisionsnämnd innebär en viss konkurrens med eller dubblering av uppgifterna för Riksrevisionens styrelse. Utredningen återkommer till styrelsens uppgifter i nästa kapitel.

Förslagen

Utredningen har gjort en sammanvägning av för- och nackdelar med att inrätta en revisionsnämnd och har stannat för att utskotten alltså bör vara det organ som har huvudansvaret för att hantera Riksrevisionens iakttagelser i riksdagsarbetet. I andra parlament har man ofta valt att ha en viss specialisering av beredningsuppgifterna. Vissa utskott svarar för lagstiftningen, ett utskott, budget- eller finansutskottet, svarar för hanteringen av budgetfrågorna och ett utskott svarar för kontroll och revision, en Public Accounts Committee (PAC). Den svenska modellen som innebär att utskotten ansvarar för både lagstiftningen och budgetfrågorna kring ett ämnesområde (fackutskottsprincipen) gör att det faller sig naturligt att utskotten också bör ansvara för revisionsfrågorna. Det är enligt utredningens mening viktigt att erfarenheterna från revisionsarbetet förs vidare och beaktas när besluten om verksamhetens framtida inriktning ska fattas. En entydig besluts- och hanteringsordning bör skapas för Riksrevisionens effektivitetsgranskningar för att åstadkomma ökad tydlighet och transparens. Därför bör riksdagen och utskotten ges huvudansvaret för att ta ställning till dessa granskningar.

Riksdagen och utskotten bör ges huvudansvaret för att ta ställning till Riksrevisionens rapporter

Det finns anledning att markera skillnaden mellan Riksrevisionens granskningsuppdrag och det politiska arbetet med anledning av granskningsiakttagelserna. Riksrevisionens styrelse bör enligt utredningens uppfattning inte längre ha uppgiften att ta ställning till hur granskningsrapporterna ska hanteras. Riksrevisorerna kan lämna rekommendationer i sina granskningsrapporter, men hur dessa förvaltas i riksdag och regering är i första hand en fråga för dessa organ, inte Riksrevisionen. Riksrevisorerna bör därför lämna sina

granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen till riksdagen som svarar för att de lämnas vidare till regeringen. Kammarkansliet svarar för att berört utskott underrättas om att granskningsrapporten lämnats. Det innebär att riksrevisorerna inte behöver lämna några granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen direkt till regeringen. Detta innebär att motsvarande bestämmelse (9 §) i revisionslagen ändras. En granskningsrapport som lämnas till riksdagen bör vara undertecknad av en riksrevisor. Möjligheten att delegera sådana beslut bör utnyttjas restriktivt.

Om styrelsen i framtiden, som utredningen föreslår, inte kommer att lämna några framställningar eller redogörelser till riksdagen så kommer det inte att finnas något krav på riksdagen och utskotten att ta upp granskningarna som ett formellt ärende i det sammanhanget. Det ankommer på varje utskott att bedöma vilken uppmärksamhet man vill ägna effektivitetsgranskningarna när de publiceras.

Utskotten har ansvar för att i sin beredning av ärendena inom sina respektive ämnesområden följa upp och utvärdera riksdagsbeslut (RO 5:18). När Riksrevisionen beslutat om en granskning och den överlämnats till riksdagens utskott bör det berörda utskottet ta upp hanteringen av rapporten på dagordningen vid ett ordinarie sammanträde. Kansliet bör sätta samman en promemoria där granskningen sätts in i sitt sammanhang i utskottets arbete. I en sådan promemoria kan man redovisa utskottets tidigare ställningstaganden i liknande frågor samt aktuella motioner och planerade propositioner samt annat arbete som pågår inom Regeringskansliet, berörda myndigheter eller utredningar och som är av betydelse för det berörda ämnesområdet.

Regeringens hittillsvarande återrapportering

Regeringen ska, som redovisats, enligt bestämmelser i budgetlagen (47 §) årligen för riksdagen redovisa vilka åtgärder man vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen lämnar denna redogörelse en gång om året i budgetpropositionen. Redogörelsen lämnas som information utan något förslag om att riksdagen ska godkänna eller på annat sätt aktivt ta ställning till redovisningen.

Eftersom regeringen valt att rapportera i budgetpropositionen endast en gång per år kan det bli relativt lång tidsförskjutning från det att granskningen publiceras och till dess att den blir ett ärende i riksdagen. Som framgått är kvaliteten på den redovisning regeringen lämnat skiftande och den uppvisar vissa brister. När det gäller de slutbehandlade ärendena förekommer otydliga eller ibland felaktiga hänvisningar. Den otydliga redovisningen kan delvis förklara varför redovisningen i budgetpropositionen hittills vanligtvis ägnats begränsat intresse från riksdagens och utskottens sida. Det har hittills inte förekommit att motioner väckts med anledning av vad som anförts i budgetpropositionen i dessa delar.

En annan förklaring till det svaga intresset för regeringens redogörelse är att den drunknar i all framåtsyftande information som lämnas i budgetpropositionen. Förslag har väckts, bl.a. från riksrevisorerna, om att regeringen

borde rapportera i andra former, antingen i särskilda skrivelser ett par gånger om året eller i en skrivelse per granskningsrapport inom viss tid. Därmed skulle man främst vinna att tidsutdräkten mellan rapporternas publicering och regeringens reaktion med anledning av revisionsiakttagelserna skulle kunna förkortas. Riksdagens möjligheter att kunna agera medan frågan är någorlunda aktuell skulle underlättas med en sådan ordning.

Rapportering i särskild skrivelse inom tre månader

Om regeringen rapporterar i en samlad skrivelse en eller par gånger per år så kommer skrivelsen i riksdagen att hänvisas till finansutskottet för beredning. Finansutskottet kan i samband härmed bereda övriga utskott möjlighet att yttra sig över de delar av skrivelsen som berör respektive utskott. Denna möjlighet har funnits även tidigare men har aldrig utnyttjats av något utskott. Detta hänger naturligtvis samman med att utskotten i flera fall haft egna framställningar att ta ställning till.

Utredningen vill därför förorda att regeringen rapporterar i en särskild skrivelse för varje effektivitetsgranskning. Därmed blir det ansvariga fackutskottet mottagare av skrivelsen och får ansvar för den vidare beredningen. Granskningen och de åtgärder regeringen redovisar blir således ett riksdagsärende som kräver en viss beredning och uppmärksamhet i ett utskott och därmed i riksdagen. Det bör också enligt utredningens uppfattning föreligga motionsrätt på denna typ av skrivelser. Sannolikt skulle också kvaliteten på den återrapportering som regeringen gör förbättras och bli mer fyllig om den görs i en särskild skrivelse för varje granskningsrapport.

Regeringen ska lämna en skrivelse för varje granskning, men om regeringen avser att åtgärda iakttagelserna i flera granskningar på likartat sätt eller med generella åtgärder och skrivelserna har samma utskott som mottagare kan det vara naturligt att sammanföra dem till en skrivelse.

Det skulle också vara en bättre ordning om regeringens återrapportering till riksdagen kunde ske med mindre tidsmässig eftersläpning. Frågorna skulle då i större utsträckning kunna behandlas i riksdagen medan de fortfarande upplevs som aktuella. Det finns annars en risk att riksdagen kommer på mellanhand medan Riksrevisionen och regeringen hanterar frågan. Utredningen anser att regeringen senast inom tre månader från det att den erhållit rapporten ska lämna en skrivelse till riksdagen där man redogör för vilka åtgärder regeringen och myndigheterna vidtagit eller avser att vidta med anledning av granskningen. Utredningen föreslår mot denna bakgrund en ändring i 47 § budgetlagen. Ett sätt att påskynda arbetet med en sådan skrivelse vore att regeringen ålade myndigheterna att inom viss tid redovisa vilka åtgärder de vidtagit eller avser att vidta med anledning av effektivitetsgranskningen på motsvarande sätt som en myndighet ska lämna en redovisning om den fått en invändning i revisionsberättelsen över årsredovisningen.

Regeringen bör ha möjlighet att en gång per år återkomma till riksdagen, förslagsvis i årsredovisningen för staten, med en summering och redovisa om och hur de åtgärder som regeringen aviserat i skrivelser till riksdagen har

genomförts. Om möjligt bör även en bedömning göras av resultatet av regeringens åtgärder.

Utskottens tar ställning till hur effektivitetsrevisionens iakttagelser ska hanteras

Utskottet ska enligt vårt förslag ha huvudansvaret för att hantera Riksrevisionens effektivitetsgranskningar. När en rapport inkommit till riksdagen skickar kammarkansliet den vidare till regeringen och behörigt departement. I ett följebrev hänvisar kammarkansliet till att regeringen inom tre månader ska redovisa för riksdagen vilka åtgärder man vidtagit eller ämnar vidta med anledning av Riksrevisionens granskning. Kammarkansliet meddelar även berört utskott att granskningen inkommit. Detta innebär att utskotten har möjlighet att ta upp granskningarna på sin dagordning och ta ställning till hur den fortsatta hanteringen bör gå till. Vi föreslår att kammarkansliets uppgifter i dessa hänseenden regleras i en särskild bestämmelse i riksdagsordningen.

När regeringen inkommit med sin skrivelse bereds detta svar som ett riksdagsärende som ger motionsrätt och utskottet lämnar ett betänkande till kammaren där man redovisar sin syn på granskningen och de åtgärder som regeringen redovisat.

Utskottet har möjlighet att kalla till sig den ansvariga riksrevisorn för att han eller hon ska kunna presentera sina iakttagelser och rekommendationer samt besvara frågor. Eventuellt kan ansvariga personer i Regeringskansliet eller från berörda myndigheter kallas för att lämna sin syn på granskningen. En sådan utfrågning kan genomföras antingen så snart riksrevisorerna lämnat sin granskningsrapport eller då regeringen inkommit med sin skrivelse till riksdagen. Det ska också vara möjligt att ordna offentliga utfrågningar med anledning av granskningen och de åtgärder som regeringen vidtagit.

Ett minoritetsskydd om att utskottet ska kunna inhämta upplysningar eller ett yttrande ska gälla även för beredningen av Riksrevisionens effektivitetsgranskningar (dvs. redan när granskningen lämnas till riksdagen och innan regeringens skrivelse inkommit) på motsvarande sätt som gäller för beredningen av frågor om arbetet inom Europeiska unionen. Vi föreslår därför ett tillägg i riksdagsordningen 4 kap. 11 §.

Med anledning av att regeringen inkommit med en skrivelse om vilka åtgärder regeringen vidtagit eller avser att vidta till följd av Riksrevisionens granskning lämnar utskottet ett betänkande till kammaren där man redovisar sin syn på granskningen och de åtgärder som regeringen redovisat. Om utskottet anser att de åtgärder regeringen redogjort för är tillfyllest föreslår utskottet att skrivelsen läggs till handlingarna. I annat fall kan utskottet föreslå att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att vidta ytterligare åtgärder. Utskottets betänkande lämnas på sedvanligt sätt till kammaren för debatt och ställningstagande.

Utredningens förslag i dessa avseenden bör genomföras nästa valperiod och träda i kraft den 1 januari 2011.

5 Riksrevisionens styrelse

5.1 Bakgrund

I samband med inrättandet av Riksrevisionen beslutade riksdagen att vid Riksrevisionen skulle finnas en styrelse som utses av riksdagen och som tillgodoser riksdagens behov av samband med och insyn i myndighetens verksamhet. I styrelsen skulle ingå representanter för alla partier i riksdagen. Styrelsen har till uppgift att följa granskningsverksamheten, vid behov avge framställningar och redogörelser till riksdagen med anledning av de granskningsrapporter som riksrevisorerna lämnar samt att besluta om anslag på statsbudgeten och årsredovisning för myndigheten. För att garantera riksrevisorernas självständiga ställning ansågs det nödvändigt att en uttömmande beskrivning togs in i regeringsformen för att där klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde.

5.2 Lagreglering av styrelsens uppgifter

Av 12 kap. 7 § regeringsformen framgår att Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som utses av riksdagen. Vid myndigheten ska också finnas en styrelse, som utses av riksdagen. Styrelsens uppgift är att (1) följa granskningsverksamheten, (2) lämna de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser ger anledning till samt (3) besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och (4) besluta om årsredovisning för myndigheten. Styrelsens uppgifter regleras i stort sett uttömmande i regeringsformen. Trots detta anges styrelsens uppgifter även i myndighetens instruktion med vissa preciseringar. Enligt instruktionen ska styrelsen även (5) besluta om yttrande till riksrevisorerna över deras granskningsplan. I instruktionen anges också att riksrevisorerna för styrelsen ska redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanerna följs. Vidare anges att innan styrelsen beslutar om förslag till anslag på statsbudgeten ska den inhämta riksdagsförvaltningens yttrande över förslaget. Av instruktionen framgår vidare att styrelsens förslag och framställningar med anledning av riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser även avser den årliga rapporten och revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Oavsett styrelsens ställningstagande ska styrelsen överlämna den årliga rapporten och revisionsberättelsen över årsredovisning för staten till riksdagen.

5.3 Styrelsens sammansättning

Av förarbetena framgår att antalet ledamöter i styrelsen bör bestämmas så att samtliga riksdagspartier kan representeras med en ordinarie ledamot på ett sätt som i möjligaste mån speglar sammansättningen i riksdagens kammare samtidigt som styrelsen inte får bli för stor. I 8 kap. 14 § Riksdagsordningen sägs att styrelsen ska bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva, som väljs för riksdagens valperiod. Även f.d. ledamöter av riksdagen kan utses till ledamöter av styrelsen. Varje parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket ska besätta minst en ordinarie plats i styrelsen. Av tilläggsbestämmelse framgår att antalet bestäms av riksdagen på förslag av valberedningen. Av den generella bestämmelsen i 7 kap. 8 § RO framgår att det ska finnas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter.

Under perioden 2003 till 2006 fastställdes antalet ledamöter i styrelsen till elva. Socialdemokraterna hade tre platser och besatte ordförandeposten och Folkpartiet erhöll med lottens hjälp två representanter och fick posten som vice ordförande. Även Moderaterna hade två poster medan övriga partier hade en representant var. Styrelsen hade således borgerlig majoritet under denna period med en socialdemokratisk regering. Fyra styrelseledamöter var f.d. riksdagsledamöter.

Efter valet 2006 bestod den borgerliga majoriteten och antalet styrelseledamöter blev oförändrat elva. Moderaterna och Socialdemokraterna fick tre representanter vardera. Övriga partier fick en representant var. Folkpartiet besatte ordförandeposten och Socialdemokraterna fick posten som vice ordförande. Fyra personer i styrelsen är f.d. riksdagsledamöter.

Socialdemokraterna och Moderaterna har inte utsett några före detta riksdagsledamöter till ledamöter i Riksrevisionens styrelse. För de mindre partierna däremot, som inte har så många riksdagsledamöter, har det varit en fördel att även kunna utse före detta ledamöter i styrelsen. De före detta ledamöterna deltar i varierande grad i det egna partiarbetet. Förankringen av styrelsens ställningstaganden i det egna partiet kan därmed variera. Några före detta ledamöter anser sig stå friare i sina ställningstaganden i styrelsen än om de hade varit ordinarie riksdagsledamöter.

Såväl suppleanter som ordinarie ledamöter kallades t.o.m. 2006 till styrelsens årliga internatsammanträde. I övrigt deltar suppleanterna endast i de sammanträden då den ordinarie ledamoten har förfall. Då utgår även sammanträdesarvode.

I den tidigare styrelsen deltog en suppleant, tillika f.d. riksdagsledamot och bosatt i Stockholm, i sju sammanträden. Tre suppleanter deltog i sex sammanträden. Övriga suppleanter deltog endast i ett fåtal sammanträden (1–3). En suppleant tjänstgjorde aldrig.

I den nuvarande styrelsen har fem suppleanter deltagit två till fyra gånger. Fyra suppleanter har ännu inte deltagit i något styrelsemöte.

Många ärenden behandlas på mer än ett styrelsemöte, i synnerhet de som betraktas som viktiga. Suppleanterna har därmed knappast möjlighet att driva

en egen linje i styrelsen eller ta upp principiella frågor som behöver behandlas på flera sammanträden. Suppleanterna kan i bästa fall, då de har god kontakt med den ordinarie ledamot som de ersätter, förvalta den ordinarie ledamotens mandat.

5.4 Hantering av Riksrevisionens anslag

Som framgått inledningsvis i detta kapitel ska Riksrevisionens styrelse enligt instruktionen innan den beslutar om förslag till anslag inhämta riksdagsförvaltningens (riksdagsstyrelsens) yttrande över förslaget. Riksdagsförvaltningens prövning ska främst avse en teknisk bedömning utifrån generella krav på budgetunderlaget men kan också gälla en bedömning av förslagets storlek i förhållande till den förväntade utgiftsramen för utgiftsområdet (prop. 2001/02: 190 s. 129).

Riksdagsförvaltningen (riksdagsstyrelsen) har också en viktig roll i budgetprocessens initialskede genom att den beslutar om gemensamma föreskrifter för budgetarbetet för riksdagens myndigheter. Dessutom gäller att riksdagsförvaltningen *efter* riksdagens beslut om statsbudgeten på hösten ska upprätta de s.k. anslagsdirektiven med en sammanställning av de finansiella villkor som gäller för riksdagens myndigheter.

I riksdagsförvaltningens föreskrifter för budgetarbetet – planeringsanvisningar för riksdagsförvaltningens, Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksrevisionens budgetförslag till nästa års budgetproposition – anges de generella krav som kan ställas på det budgetunderlag som ska ligga till grund för Riksrevisionens styrelses förslag till anslag på statsbudgeten. Budgetförslaget utformas så att det ska passa in i budgetpropositionens struktur och hålla motsvarande kvalitet som för övriga myndigheters anslag i budgetpropositionen.

I budgetunderlaget förväntas Riksrevisionen främst ta upp finansiella frågor, dvs. sådana frågor som angetts ska ligga till grund för riksdagsförvaltningens yttrande. Frågor om mål och verksamhetsinriktning för Riksrevisionen däremot prövas av riksdagen i dess egenskap av huvudman för myndigheten.

Den normala gången är att riksdagsstyrelsen i februari/mars beslutar om planeringsanvisningarna. Därefter, i mars–april, upprättar riksrevisorerna ett förslag till budgetunderlag i samråd med presidiet. Riksrevisionens styrelse remitterar vid aprilsammanträdet förslaget till riksdagsstyrelsen för yttrande. I maj–juni upprättar riksrevisorerna ett förslag till anslag på statsbudgeten i samråd med styrelsens presidium och med beaktande av riksdagsstyrelsens yttrande. Vid junisammanträdet beslutar styrelsen om förslag till anslag på statsbudgeten för nästa år. Styrelsens beslut överlämnas till Finansdepartementet för att tekniskt inarbetas i budgetpropositionen. Riksdagen beslutar om anslagen i december och riksdagsstyrelsen beslutar därefter om de s.k. anslagsdirektiven inför det nya budgetåret.

5.5 Styrelsen och årsredovisningen

Styrelsen ska fastställa årsredovisningen för Riksrevisionen och senast den 22 februari lämna årsredovisningen för det senast avslutade räkenskapsåret till riksdagen. Ledamöterna ansvarar därigenom för att de uppgifter, beskrivningar och redovisningar av räkenskaper och prestationer som årsredovisningen innehåller är korrekta. För att det ska vara rimligt att lägga ett sådant beslut på styrelsen måste styrelsen ha en sådan insyn i verksamheten att man får en tillräcklig kunskap om förhållandena bakom dessa uppgifter och redovisningar. När det gäller granskningsverksamheten ges en sådan insyn genom att riksrevisorerna vid varje styrelsemöte kommenterar läget i de aktuella granskningarna och informerar om eventuella förskjutningar i planerna. När det gäller den ekonomiska förvaltningen sker rapporteringen två gånger per år (juni respektive september) i samband med att tertialrapporterna ställs samman. Den ansvarige riksrevisorn informerar styrelsen vid dessa tillfällen om budgetläget och om andra principiellt viktiga förhållanden som rör myndighetens ekonomi.

Hanteringen av årsredovisningen går i praktiken till så att den ansvarige riksrevisorn i januari informerar styrelsen om arbetet med årsredovisningen. Riksrevisorerna upprättar i början av februari i samarbete med styrelsens presidium ett förslag till årsredovisning. Styrelsen beslutar senast den 21 februari om årsredovisningen för det närmast föregående verksamhetsåret och lämnar den till riksdagen.

Inga motioner har väckts med anledning av Riksrevisionens årsredovisning.

Finansutskottet ansvarar för att revision sker av Riksrevisionen. Utskottet anlitar en privat revisionsbyrå för detta. Den anlitate revisorn har hittills bedömt att Riksrevisionens årsredovisning i allt väsentligt är rättvisande. Riksrevisionen har således fått en ren revisionsberättelse för åren 2003 till 2007.

Finansutskottet har vid behandlingen av Riksrevisionens årsredovisning tagit upp frågor kring Riksrevisionens anslagssparande, effekterna av Riksrevisionens granskningar samt Riksrevisionens overheadkostnader. Utskottets uppfattning är att den del av anslagssparandet som överskrider 3 % ska dras in. Så har också skett, antingen genom att riksdagen beslutat om en indragning eller att Riksrevisionen på eget initiativ levererat in det överskjutande beloppet. Det formella regelverket kring Riksrevisionens anslagssparande regleras sedan den 1 januari 2007 av lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen. Finansutskottet anser att den årliga uppföljningsrapport som Riksrevisionen tagit fram fr.o.m. våren 2007 väl svarar mot utskottets tidigare uttryckta önskemål om bedömningar av effekterna av Riksrevisionens granskningar. Utskottet anser att rapporten är en utmärkt början på en fördjupad uppföljning av huruvida staten får ett mer effektivt utbyte av sina insatser tack vare Riksrevisionens verksamhet. Utskottet betonar vikten av att fokus i

uppföljningen ligger på effekterna i den granskade verksamheten. Utskottet noterar vidare att Riksrevisionens gemensamma overheadkostnader som andel av de totala kostnaderna var 33 % och jämför det med ESV:s undersökning av myndigheternas OH-kostnader där genomsnittet för staten hamnar på 25 % (Nyckeltal för OH-kostnader 2005:3). Utredningen återkommer till denna fråga i ett senare avsnitt.

5.6 Styrelsen och granskningsplanen

Granskningsplanen

Riksrevisorerna ska enligt instruktionen besluta gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig. Inom sina respektive granskningsområden beslutar riksrevisorerna vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha. De ska dessförinnan samråda med varandra.

Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning ska redovisas i en granskningsplan. Normalt brukar riksrevisorerna fatta beslut om granskningsplanen i december året före granskningsåret.

Någon närmare reglering om vad granskningsplanen ska omfatta finns inte i lagstiftningen. I granskningsplanerna för 2004–2008 har det gemensamma beslutet om fördelning av granskningsområdena mellan de tre riksrevisorerna redovisats liksom granskningens huvudsakliga inriktning. Däremot har inte respektive riksrevisors beslut om närmare inriktning av granskningsområdena eller val av granskningsobjekt redovisats i granskningsplanen. Planen har därmed varit mycket allmänt hållen.

Styrelsens yttrande

En av styrelsens uppgifter är enligt instruktionen att yttra sig över granskningsplanen för det kommande året. Riksrevisorerna brukar lämna muntlig information om granskningsplanen vid styrelsens novembermöte. Styrelsens yttrande behandlas normalt på styrelsens decembermöte. Hittills har styrelsens yttrande endast utgjorts av en protokollsanteckning enligt vilken styrelsen ”tillstyrker” det upprättade förslaget till granskningsplan. Det framgår av förarbetena till lagstiftningen (prop. 2001/02:190, s. 133) att det är möjligt för ledamot av styrelsen att reservera sig mot granskningsplanen genom att få sin avvikande mening antecknad. Denna möjlighet har emellertid aldrig utnyttjats.

5.7 Utredningens slutsatser och förslag

Utredningens förslag: Styrelsen i nuvarande form avskaffas och ersätts med ett insynsråd benämnt Riksrevisionens parlamentariska råd. Rådets uppgift är att ge riksdagen insyn i verksamheten samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Parlamentariska rådet får inga beslutande uppgifter. Det väljs av riksdagen och består av en representant för varje partigrupp i riksdagen. En av ledamöterna utses att vara ordförande i rådet. Valbara är riksdagsledamöter. Ledamöterna har inga suppleanter. Parlamentariska rådet förutsätts bli informerat om effektivitetsgranskningarna men dessa överlämnas inte till rådet för annat än som information. Insynsrådet ska följa verksamheten vid Riksrevisionen. Även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor förutsätts kunna tas upp i rådet.

Ledningsformer

Styrelsens uppgifter anges i regeringsformen och ges en uttömmande beskrivning i instruktionen för Riksrevisionen. Av de fem uppgifter som angetts för styrelsen har man valt att ägna huvuddelen av sin tid till att följa granskningsverksamheten och att fatta beslut med anledning av riksrevisorernas granskningsrapporter. Övriga uppgifter har ägnats mindre tid. Styrelsen har själv gjort utvärderingar av vad deras framställningar och redogörelser till riksdagen har gett för resultat. Även Riksrevisionen har gjort sådana utvärderingar. Utredningen har tagit del av dessa. Arbetet har följts upp genom intervjuer med representanter för Riksrevisionen och styrelsen. Även före detta styrelseledamöter och suppleanter har intervjuats.

För myndigheter under regeringen finns numera tre ledningsformer: *enrådighetsverk* där myndigheten leds av myndighetschef, *styrelsemyndigheter* som ofta är större myndigheter där myndigheten leds av en styrelse samt *nämndmyndigheter* där myndigheten leds av en nämnd. Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. Myndighetens ledning ska bl.a. besluta om en arbetsordning, där myndighetens organisation, arbetsfördelningen mellan styrelse och myndighetschef samt formerna i övrigt för verksamheten anges. Ledningen beslutar också om verksamhetsplan för myndigheten och ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.

Regeringen kan besluta att det vid enrådighetsverk ska finnas ett insynsråd som ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Insynsrådet består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. Myndighetschefen ska vara ordförande i insynsrådet och hålla rådet informerat om verksamheten.

Vid styrelsemyndigheter består styrelsen av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. En av ledamöterna ska vara ordförande och en ska vara

vice ordförande. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men ska inte vara dess ordförande eller vice ordförande. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen och ska sköta den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar. Myndighetschefen ska hålla styrelsen informerad om verksamheten, förse styrelsen med underlag för beslut och verkställa styrelsens beslut.

Styrelsens hantering av budgetfrågor

Utredningen konstaterar att Riksrevisionens anslag på statsbudgeten bereds i flera olika steg. De justeringar som eventuellt skett under processen är av teknisk karaktär. Den reella prövningen kan antas ske först i finansutskottet och i riksdagen i samband med att besluten fattas om anslagen. Å andra sidan är det knappast realistiskt att i detta sena skede av budgetprocessen, då ramar fastställts för utgiftsområdena, kunna gör en omprövning av anslagets storlek, i varje fall inte sådana som skulle kunna leda till en höjning av anslaget. Detta skulle kunna ge upphov till icke önskade återverkningar på andra anslag inom utgiftsområdet. Däremot kan uttalanden göras av mer övergripande karaktär och som kan vara vägledande för den förväntade långsiktiga utvecklingen.

Ordningen med att riksdagsförvaltningen ska yttra sig över styrelsens anslagsförslag är en kvarleva från tiden med Riksdagens revisorer. De hade av naturliga skäl en ganska begränsad ekonomiadministrativ kapacitet och en teknisk granskning av förslaget från riksdagsförvaltningens sida kunde ses som en förstärkning av den kapaciteten. Med den kapacitet och kompetens som Riksrevisionen nu har byggt upp på det ekonomiadministrativa området torde behovet av en teknisk granskning från riksdagsförvaltningens sida vara betydligt mindre. Ett visst samarbete dem emellan är ofrånkomligt eftersom det finns ett behov att samordna anslagen inom riksdagsområdet. Detta kan sannolikt hanteras informellt utan en formell reglering. Kravet på ett yttrande från riksdagsförvaltningen skulle därmed kunna slopas.

Styrelsen och årsredovisningen

Styrelsen blir informerad om den ekonomiska utvecklingen vid ett par tillfällen under året av den ansvarige riksrevisorn. Styrelsen godkänner årsredovisningen i mitten av februari året efter verksamhetsåret. Möjligheterna att göra en djupare granskning är begränsade. Styrelsen får förlita sig på den redovisning som riksrevisorn presenterar. Styrelsens viktigaste uppgift beträffande årsredovisningen har därigenom blivit att hålla sig ordentligt informerad om redovisningen men möjligheterna att ta ett djupare ansvar för innehållet är begränsade. Den reellt ansvarige är den riksrevisor som svarar för den ekonomiska uppföljningen och de personer han/hon delegerat uppgiften till. Styrelsens ansvar blir därigenom skenbart, och det bidrag styrelsen svarar för blir begränsat. Årsredovisningen granskas därefter, genom finansutskottets försorg, av externa revisorer. Redovisningens innehåll verifieras därmed.

Styrelsen och granskningsplanen

Skälen till att styrelsens yttrande över granskningsplanen är så kortfattat är enligt flera styrelseledamöter dels att man av respekt för riksrevisorernas oberoende inte vill ge sig in och genom ett detaljerat ställningstagande styra verksamhetens inriktning, dels att man anser att granskningsplanerna är så allmänt hållna att det inte finns skäl att ha någon invändning mot vad som föreslås. Det först angivna skälet kan möjligen tyckas märkligt eftersom det enligt instruktionen är styrelsens uppgift att lämna ett yttrande till riksrevisorerna över granskningsplanen. Hänvisningen till Riksrevisionens oberoende är mindre relevant i detta sammanhang eftersom det avser oberoendet i förhållande till granskningsobjekten, inte relationen till riksdagen. Att ledamöter i styrelsen har synpunkter på granskningsverksamheten bör i stället vara helt i sin ordning och efterlyses av ledningen i andra sammanhang.

Förslag

Vid jämförelser med myndigheter under regeringen faller det sig naturligt att jämställa Riksrevisionen med ett enrådgivningsverk, där riksrevisorerna svarar för ledningen. Att låta Riksrevisionen ledas av en styrelse med fullt ansvar skulle emellertid innebära att riksrevisorernas självständighet skulle begränsas på ett sätt som skulle kunna inkräkta på Riksrevisionens oberoende. Utredningen förslår därför att styrelsen vid Riksrevisionen i nuvarande form avskaffas och ersätts med ett insynsråd kallat Riksrevisionens parlamentariska råd. Benämningen parlamentariskt råd används i stället för insynsråd eftersom rådets uppgifter och ledning inte helt motsvarar vad som gäller för insynsråd vid statliga myndigheter under regeringen. Det parlamentariska rådets uppgift är att ge riksdagen insyn i Riksrevisionens verksamhet samt att fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna.

Rådet får inga beslutande uppgifter. Det behöver därför inte vara proportionellt sammansatt. Det parlamentariska rådet väljs av riksdagen för riksdagens valperiod och består av en representant för varje parti som vid senaste valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket. En av partirepresentanterna utses att vara ordförande i rådet. Endast riksdagsledamöter är valbara. Ledamöterna har inga suppleanter.

Rådet ska följa verksamheten vid Riksrevisionen och kontinuerligt bli informerat om hur granskningsplanen följs samt kan yttra sig över granskningsplanen. Även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor förutsätts kunna tas upp i rådet. Det parlamentariska rådet sammanträder 6–8 gånger per år.

Den nuvarande styrelsens uppgift att besluta om årsredovisningen och den årliga rapporten överläts på riksrevisorerna att besluta om gemensamt efter att en redovisning gjorts för det parlamentariska rådet. Riksrevisorerna, eller den riksrevisor de utser, beslutar också om revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken, och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond samt lämnar dessa till riksdagen. Utredningen återkommer i kapitel 6 till hur förslaget till anslag ska hanteras.

6 Myndighetens ledning

”I orostider leddes antikens romerska republik av två konsuler som fick det yttersta ansvaret för krigföring, finansväsen och rättsskipning. Att utse just två konsuler var att betrakta som en säkerhetsåtgärd som skulle förhindra att en enskild individ tillskansade sig despotisk makt. Som en ytterligare bekräftelse på det delade ledarskapets aktualitet redan under antiken styrdes det växande romarväldet under ett par tillfällen av inte mindre än tre likställda ledare under de så kallade triumviraten. Till följd av inbördes splittring föll en eller flera medlemmar i de båda triumviraten ifrån och centralmakten i Rom övergick efter hand till en enda allsmäktig kejsare.”³⁴

6.1 Bakgrund

6.1.1 Riksdagskommittén

Enligt Riksdagskommitténs förslag (1999/2000:RS1) till ledningsmodell för Riksrevisionen skulle myndigheten ledas av *en* riksrevisor som valdes av riksdagen för en sjuårig mandatperiod. Riksrevisorn skulle tillsättas och avskiljas från ämbetet i enlighet med bestämmelser i regeringsformen och riksdagsordningen. Riksrevisorn skulle inte kunna väljas om och hon eller han skulle utses på samma sätt som Riksdagens ombudsmän, dvs. väljas av riksdagen på förslag av konstitutionsutskottet. Vidare skulle Riksrevisorn besluta om granskningsplan, om innehållet och slutsatserna i revisionsrapporterna och den årliga rapporten och i övrigt om verksamheten vid Riksrevisionen.

Enligt Riksdagskommittén innebar denna ledningsmodell en stor ansvarsmässig tydlighet både internt i myndigheten och mot omvärlden – ett tydligt ansvarsutkrävande blev möjligt. Avsikten var att ämbetet skulle uppfattas som respektingivande både inom statförvaltningen och av allmänheten. De personliga kraven på ämbetsinnehavaren skulle, enligt kommittén, sättas mycket högt. Innehavaren av posten skulle verka i gränslandet mellan förvaltning, ekonomi och politik som innebar en rad gränssytor mot olika samhällsorgan. Riksdagskommittén ansåg därför att den person som skulle inneha ämbetet måste ha stor integritet och åtnjuta högt anseende både inom förvaltningen och hos politiska företrädare. Riksrevisorn skulle ha goda – såväl professionella som personliga – egenskaper ”sannolikt förvärvade under en lång tjänstgöringstid på hög nivå inom statsförvaltningen”, anförde kommittén. Ledningsmodellen med en riksrevisor föranledde inte kommittén att utveckla några närmare resonemang kring beslutsformer, -befogenheter eller delegering.

³⁴ Delat ledarskap, Håkan Lambert-Olsson, Stockholm 2004, s. 21.

De politiska överenskommelser som senare banade väg för det eniga riksdagsbeslutet om att inrätta Riksrevisionen innebar bl.a. att myndigheten skulle ledas av *tre* riksrevisorer.

När konstitutionsutskottet behandlade frågan motiverades en trehövdad ledning med att man då uppnådde en ”mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet”. Utskottet var dock inte berett att ställa sig bakom en ordning som innebar ett krav på gemensamma beslut då myndighetsledningen bestod av flera personer. Enligt utskottet var det inte lämpligt att bedömningar i granskningsrapporter eller om lämpliga granskningsobjekt skulle vara föremål för majoritetsbeslut (2000/2001:KU8, s. 17–18).

Utskottet ansåg vidare att var och en av riksrevisorerna skulle ha en självständig beslutbefogenhet när det gällde granskningsverksamheten. I frågan om vilken beslutsordning som skulle tillämpas i administrativa frågor pekade utskottet på flera alternativ. Ett alternativ var att de administrativa frågorna skulle avgöras kollegialt eller av endast en av riksrevisorerna med stöd av delegationsmöjlighet. Ett annat alternativ var att en av de tre tjänsterna inrättades som en chefstjänst i enlighet med vad som gällde för Riksdagens ombudsmän, JO. Formerna för beslutsfattandet i administrativa frågor, liksom uppdelningen i ansvarsområden i övrigt, borde enligt utskottet övervägas i det fortsatta utredningsarbetet. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag³⁵.

6.1.2 Grundlagsregleringen

I juni och november 2002 fattade riksdagen beslut om de ändringar i regeringsformen som föranleddes av Riksrevisionens inrättande. Samtidigt beslutades att lagändringarna skulle träda i kraft den 1 juli 2003 och att riksrevisorerna skulle väljas före ikraftträdandet för att delta i förberedelsearbetet. Lagtexten, beträffande ledningen, fick följande lydelse (RF 12:7).

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

(...)

Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse. Lag (2002:905).

6.1.3 Regelutredningen och proposition 190

I betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) och i den påföljande propositionen 2001/02:190 föreslogs ändringar i riksdagsordningen, en lag

³⁵ Förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119.

med instruktion för Riksrevisionen och en lag om revision av statlig verksamhet samt ett antal följdändringar i andra lagar.

Frågan om den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna behandlades tämligen utförligt i betänkandet. Utredaren redogjorde för de administrativa ledningsformerna vid de högsta domstolarna, JO och Riksbanken och förde en ingående diskussion om för- och nackdelar med en enrådgivningschef kontra en kollegial ledningsform. Utredaren såg klara fördelar med en tydlig chefsroll men också nackdelar: ”i en organisation där de tre ledande tjänstemännen ska vara helt jämbördiga kan redan utpekandet av en av dem som chef med omfattande administrativa befogenheter leda till att jämvikten dem emellan går förlorad. Detta kan i sin tur få betydelse för synen på deras förmåga att genomföra en självständig eller oberoende granskning. Härtill kommer att riksrevisorernas konstitutionella ställning är speciell. När det gäller JO kan riksdagen på hemställan av KU entlediga en ombudsman som inte har riksdagens förtroende. Riksrevisorerna däremot kommer att vara i princip oavsättliga.”³⁶ I utredningen föreslogs således att myndigheten som huvudregel ska företrädas av de tre riksrevisorerna gemensamt men att en av dem därutöver ska ha ett administrativt ledningsansvar.

I propositionen framhölls bl.a. att praktiska skäl och hänsyn till de anställda, och andra som kommer i kontakt med myndigheten, motiverar att det för vissa frågor bör finnas en person som företräder myndigheten. En av riksrevisorerna föreslogs därför, utöver sina ordinarie uppgifter, få ett administrativt ledningsansvar.

I utredningen och propositionen uppmärksammas problemet med att det administrativa ledningsansvaret kan komma att växla så ofta som vartannat eller vart tredje år vid skifte av riksrevisor. Detta ansågs vara mindre lämpligt, och för att motverka det föreslogs att riksdagen beslutar om vem av riksrevisorerna som ska ha de administrativa ledningsuppgifterna och att valet inte självklart ska falla på den som innehaft ämbetet längst tid.³⁷

Beträffande den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna föreslogs, sammanfattningsvis, följande i propositionen.

- Riksrevisorerna ska besluta gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.
- De beslutar vidare gemensamt om verksamhetens inriktning och organisation samt om arbetsordning.
- Inom sina respektive granskningsområden beslutar dock riksrevisorerna var för sig vad som ska granskas. De ska dessförinnan samråda med varandra.
- Riksrevisorerna ska också besluta gemensamt i administrativa frågor, men riksrevisorerna får besluta att vissa ärenden skall avgöras av den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman vid Riksrevisionen.

³⁶ Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97), s. 112.

³⁷ Prop. 2001/02:190, s. 118.

– Riksdagen ska besluta att en av riksrevisorerna ska svara för den administrativa ledningen av myndigheten.

I fråga om beslutanderätten i granskningsärenden föreslogs att riksrevisorerna beslutar var för sig men att den årliga rapporten ska beslutas gemensamt.

Vidare föreslogs att konstitutionsutskottet ska bereda valet av riksrevisor, ärenden om skiljandet av riksrevisor från uppdraget samt beslut om åtal mot riksrevisor för brott begånget i utövningen av uppdraget. Valet borde, enligt propositionen, regleras på samma sätt som valet av Riksdagens ombudsmän, vilket bl.a. innebär att riksrevisorerna väljs var för sig.

Beträffande valbarhets- och behörighetskrav ansåg några remissinstanser – Revisorsnämnden, Riksrevisionsverket och FAR – att det borde ställas krav på formell kompetens hos riksrevisorerna. Detta avfärdas i propositionen med motiveringen att det är riksdagen som i samband med valet avgör om en riksrevisor uppfyller de krav som den anser bör ställas på honom eller henne, dvs. samma ordning som gäller för val av JO. I propositionen föreslogs vidare att en riksrevisor inte får inneha anställning eller uppdrag som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. En riksrevisor får inte heller vara i konkurs, vara underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Dessutom ska riksrevisorerna, på eget initiativ, till riksdagen anmäla förhållanden som kan antas påverka uppdragets utförande.

I propositionen föreslogs att mandatperioden för riksrevisorerna skulle vara sju år utan möjlighet till omval. Riksdagens riktlinjer var sex eller sju år. Motiveringen för en sjuårig period var behovet av kontinuitet och att ledningen inte byttes ut alltför ofta. Förbudet mot omval motiverades på följande vis. ”Med en ordning som i vissa situationer tillåter omval öppnas möjligheten inte bara för att en riksrevisors handlande kan komma att dikteras av en strävan att väljas på nytt, utan framför allt för att han eller hon riskerar att inte framstå som självständig i förhållande till riksdagen.”³⁸

Dessutom föreslogs att vid det första valet av riksrevisorer skulle en väljas för sju år, en för fem år och en för tre år. Detta motiverades med värdet av en successiv förnyelse av myndighetsledningen så att det alltid skulle finnas någon i ledningen med erfarenhet av granskningsverksamheten. Det kan också vara en fördel att inte alla riksrevisorer väljs vid samma riksmöte, anförs det i propositionen.

Vid riksdagsbehandlingen föreslog konstitutionsutskottet en komplettering av behörighetskraven för riksrevisorerna. Enligt utskottet skulle en riksrevisor inte heller få utöva ”verksamhet” som kan påverka hans eller hennes självständiga ställning. Utskottet föreslog dessutom inrättandet av en nämnd för riksrevisorernas löner och andra anställningsförmåner.³⁹

Riksdagen godkände, med konstitutionsutskottets tillägg och ändringar, förslagen i propositionen.

³⁸ Prop. 2001/02:190, s. 113.

³⁹ Bet. 2002/03:KU12.

6.2 Nuvarande ordning

I regeringsformen (RF 12:7) föreskrivs att Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning. Vidare får riksdagen skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Av riksdagsordningen (RO) framgår att konstitutionsutskottet bereder ärenden avseende val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget samt åtal mot riksrevisor. Riksrevisorerna väljs var för sig och uppdraget löper på sju år. En riksrevisor kan inte väljas om. Vidare föreskrivs att en av riksrevisorerna ska svara för myndighetens administrativa ledning och att riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska ha denna uppgift. I riksdagsordningen föreskrivs även de formella krav som gäller för uppdraget som riksrevisor. En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning. Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget på begäran av konstitutionsutskottet. Om en riksrevisor avgår i förtid, ska riksdagen snarast välja efterträdare för en ny sjuårsperiod.

Riksrevisorerna har vid några tillfällen beslutat att genomföra vissa omfördelningar av arbetsuppgifterna. I framställning 2005/06:RRS28 föreslog de vissa förtydliganden om vilka beslut de ska fatta gemensamt i granskningsverksamheten och vilka beslut som ska fattas självständigt samt vad som ska redovisas i granskningsplanen. Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte konstitutionsutskottet delvis riksrevisorernas förslag med vissa ytterligare förtydliganden.⁴⁰ Utskottet betonade att man inte kan ställa sig bakom en ordning som innebär att granskningens huvudsakliga inriktning ska beslutas gemensamt. Därför ska riksrevisorerna besluta var för sig, efter samråd med varandra, vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha inom respektive granskningsområde.

Riksdagen beslutade enligt konstitutionsutskottets förslag vilket innebar att de paragrafer i Riksrevisionens instruktion⁴¹ som reglerar beslutsbefogenheter fick följande lydelse.

4 § Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

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

⁴⁰ Bet. 2006/07:KU6, s. 12.

⁴¹ Lag (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

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

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

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste granskningsärendena skall samlas i en årlig rapport. Den rapporten beslutar riksrevisorerna gemensamt. [⁴²]

5 § Riksrevisorerna beslutar gemensamt om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som skall gälla för den egna verksamheten och som inte skall beslutas av riksdagsförvaltningen (...)

7 § Genom arbetsordning eller särskilda beslut får riksrevisorerna föreskriva att administrativa ärenden som inte behöver beslutas av dem gemensamt får avgöras av den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av myndigheten eller av någon annan tjänsteman vid myndigheten.

Sammanfattningsvis beslutar således riksrevisorerna gemensamt om

- fördelningen av granskningsområden mellan sig,
- verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt om
- den årliga rapporten.

Var för sig beslutar riksrevisorerna

- inom sina respektive granskningsområden vilken huvudsaklig inriktning granskningen ska ha (efter samråd med varandra) och
- i sina granskningsärenden.

För riksrevisorernas gemensamma beslut gäller en kollegial beslutsordning som innebär att den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen för ordet vid sammanträde med riksrevisorerna. Om han eller hon inte är närvarande vid sammanträdet, förs ordet i första hand av den som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand av den som är äldst. Som riksrevisorernas mening gäller den som två enar sig om eller, vid lika röstetal, ordförandens mening.

I Riksrevisionens arbetsordning har riksrevisorerna fastställt riktlinjer för myndighetens organisation, chefsansvar, beslutanderätt m.m.

⁴² I 12 § revisionslagen föreskrivs att ”de viktigaste iakttagelserna” ska samlas i en årlig rapport.

6.3 Ledningsformer i några andra länder

Internationellt förekommer olika ledningsformer vid de statliga revisionsmyndigheterna. Förenklat kan dessa delas in i system där ledningen utgörs av en riksrevisor och i system där ett kollegium fattar besluten. Kollegier är vanligast förekommande i länder där revisionsmyndigheten utgörs av en domstolsliknande revisionsrätt med rättslig funktion (Frankrike, Spanien, Italien, Grekland m.fl.). Kollegiestrukturer förekommer även i några andra länder där revisionsmyndigheten saknar rättslig funktion (t.ex. i Tyskland, Norge, Nederländerna, Luxemburg, Tjeckien). Kollegiemodellen innebär vanligen att kollegierna fattar beslut i revisionsfrågor medan en ordförande eller ledande tjänsteman beslutar i organisatoriska och administrativa frågor och leder den dagliga verksamheten. I länder med enrådighetsstruktur leds revisionsmyndigheten vanligen av en riksrevisor, en president eller en generaldirektör (t.ex. i Finland, Lettland, Storbritannien, Österrike, Ungern, Slovenien) som fattar beslut i alla viktigare frågor som rör myndigheten. Nedan redovisas kortfattat några exempel på olika ledningsformer.

6.3.1 Danmark

Den danska riksrevisionen (Rigsrevisionen) leds av en riksrevisor som utses av Folketinget på förslag av statsrevisorerna och efter konsultationer mellan talmannen och vice talmännen. Riksrevisorn utses på livstid men kvarstår reellt i ämbetet fram till den obligatoriska pensionsåldern vid 70 år. Myndighetens oavhängighet garanteras i Rigsrevisorloven som även föreskriver att en folketingsledamot inte kan vara riksrevisor. Sedan mitten av 1970-talet har riksrevisorerna hämtats inom Rigsrevisionens egna led. På förslag av statsrevisorerna kan Folketinget avsätta riksrevisorn. Övriga chefer och medarbetare vid myndigheten anställs av riksrevisorn.

6.3.2 Finland

Statens revisionsverk (SRV) leds av en av riksdagen utsedd riksrevisor (generaldirektör) med en mandatperiod på sex år. Generaldirektören kan återväljas. Riksdagen kan avsätta generaldirektören – men endast till följd av ”grovt olämpligt uppträdande”. Övriga chefer och tjänstemän inom revisionsverket tillsätts av generaldirektören. Generaldirektören beslutar självständigt i alla väsentliga ärenden. Beslut om berättelsen till riksdagen eller revisionsverkets budgetförslag eller något annat betydande ärende får inte delegeras. Till sitt stöd har generaldirektören en ledningsgrupp där enhetscheferna för årlig revision, effektivitetsrevision och enheten för interna tjänster ingår.

6.3.3 Nederländerna

Den nederländska revisionsrätten (Algemene Rekenkamer) leds av tre riksrevisorer i en styrelse. Riksrevisorerna kommer från de tre största partierna i

parlamentet och utses på livstidsförordnanden. Riksrevisorerna läser alla rapporter och fattar alltid gemensamma beslut. En av riksrevisorerna står alltid som ansvarig för den enskilda granskningen. Det kollektiva beslutet är ett försök att förebygga att granskningarna får en särskild politisk inriktning. De diskussioner som riksrevisorerna har kring granskningarna protokollförs inte. Under riksrevisorerna finns en generalsekreterare som leder personalen och den dagliga verksamheten.

6.3.4 Norge

Den norska riksrevisionen (Riksrevisjonen) leds av ett kollegium bestående av fem riksrevisorer som väljs av Stortinget. Riksrevisorerna, och personliga ersättare för dessa, utses för fyra år i taget och tillträder den 1 januari året efter val till Stortinget. Stortinget beslutar även vem av riksrevisorerna som skall vara ordförande respektive vice ordförande. Ordföranden i kollegiet är chef för Riksrevisjonen och leder dess dagliga verksamhet. Samtliga riksrevisorer har en framträdande partipolitisk erfarenhet och förankring och representerar olika partier i Stortinget.

Alla ärenden som formellt överlämnas till Stortinget ska behandlas av kollegiet som beslutar om rapporter, arbetsordning och andra bestämmelser för myndighetens tjänstemän. Beslut i kollegiet kräver att minst tre riksrevisorer är eniga. Ordföranden kallar kollegiet till möte så ofta det anses nödvändigt eller då en annan riksrevisor så kräver (ca 10 gånger per år). Arbetsfördelningen mellan kollegiet och ordföranden kan kompletteras med interna riktlinjer som fastställs av kollegiet. Revisionsrådet (myndighetens högsta tjänsteman) är sekreterare i kollegiet.

6.4 Hittillsvarande erfarenheter

I utredningens uppdrag ligger att analysera och utvärdera Riksrevisionens ledningsfunktion ur olika perspektiv. Att se över myndighetens interna organisation och strukturer ingår inte i utredningsuppdraget. Vissa organisationsfrågor kommer dock indirekt att aktualiseras i detta avsnitt i samband med att ledningsfrågorna diskuteras. I utredningens underlagsmaterial ingår förutom offentliga handlingar och mötesanteckningar även intervjuer med medarbetare vid Riksrevisionen och andra personer som av olika anledningar berörts av Riksrevisionens verksamhet.

6.4.1 Inledningsskedet

I december 2002 valde riksdagen tre riksrevisorer för olika mandatperioder: Eva Lindström för sju år, Lennart Grufberg för fem år och Kjell Larsson för tre år. Riksdagen utsåg Lennart Grufberg att svara för myndighetens administrativa ledning. Riksrevisorerna tillträdde sina uppdrag under våren 2003 för att leda och medverka i uppbyggnaden av den nya myndigheten. Målsätt-

ningen var, enligt årsredovisningen för 2003, att bygga upp en ny myndighet med en egen kultur och identitet – baserad på erfarenheter och kompetens från Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket – men med ambitionen att bygga en ny organisation från grunden. Ledningen av myndigheten skedde i olika typer av ledningsforum som utvärderades och anpassades efter verksamhetens krav⁴³.

Inledningsvis förekom såväl intern som extern kritik av chefsrekryteringen till Riksrevisionen, bl.a. från ledamöter i Riksrevisionens styrelse. Man ifrågasatte bl.a. kompetensen hos några av riksrevisorerna och menade att dessa saknade erfarenhet av statlig revision, särskilt effektivitetsrevision. Det bör i sammanhanget påpekas att den kravprofil på en riksrevisor som Riksdagskommittén lade fram i sitt förslag⁴⁴ utgick från *en* riksrevisor som chef för myndigheten. När riksdagen senare landade i beslutet om *tre* riksrevisorer fördes ingen diskussion om vilken kravprofil dessa skulle svara emot.

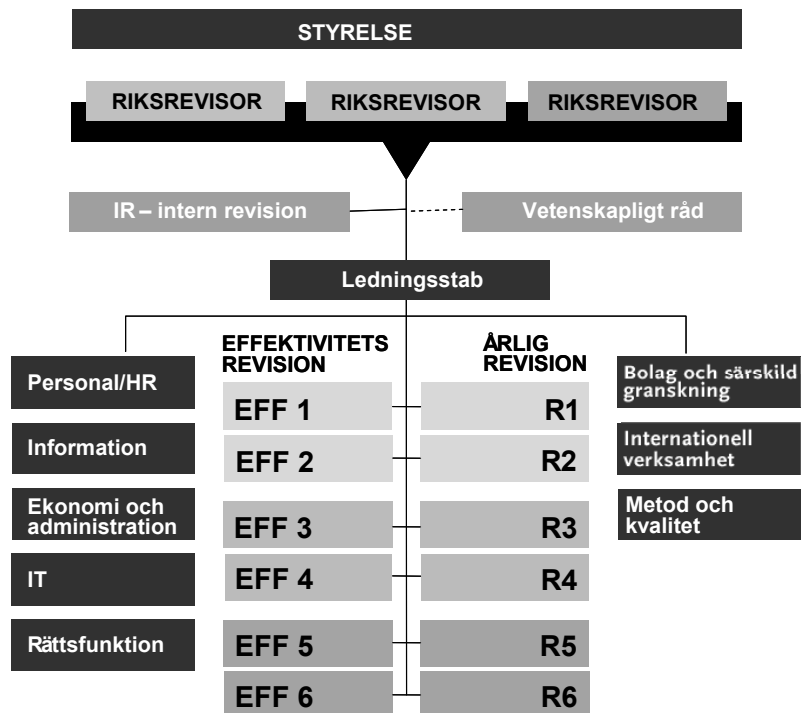
Kritiken gällde även jävsfrågor vid en rekrytering och att ingen medarbetare från Riksdagens revisorer tillsattes på någon chefsposition. Medarbetare som tidigare arbetat vid Riksdagens revisorer eller Riksrevisionsverket (RRV) förvånades över att ledningen, som det sägs, till stor del negligerade erfarenheterna från de tidigare revisionsmyndigheterna och att den i stället betonade nödvändigheten att bygga upp något helt nytt.⁴⁵ Frågan om arvet efter Riksdagens revisorer och RRV kommer utredningen att behandla i sitt slutbetänkande i ett avsnitt om effektivitetsrevisionens inriktning.

Riksrevisionen organiserades i sex avdelningar för effektivitetsrevision och sex för årlig revision. Dessutom fanns tre specialfunktioner, en för metod och kvalitet, en för internationell verksamhet samt en för bolag och särskild granskning. Stödfunktioner för personaladministration, informationsverksamhet, ekonomiadministration, IT samt för rättsliga frågor inrättades. Riksrevisionens första organisation fick följande utseende.

⁴³ Riksrevisionens årsredovisning för andra halvåret 2003, s. 9.

⁴⁴ 1999/2000:RS1, s. 42.

⁴⁵ Uppgifter från intervjuer med medarbetare vid Riksrevisionen, m.fl. personer.



6.4.2 Attitydundersökning

De första externa tecknen på att det skulle finnas problem i Riksrevisionens ledningsorganisation framkom i en attitydundersökning som genomfördes bland personalen under våren 2004. Undersökningen, som genomfördes av Sifo, behandlade bl.a. ledningsfrågor. Den sammanfattande analysen visade att framförallt lednings- och styrningsfrågor fick otillfredsställande värden. Av undersökningen framgår att ”förtroendet för ledningen är mycket lågt och att de anställda i låg utsträckning känner förståelse för de beslut som fattas av 3R” (riksrevisorerna)⁴⁶. Vidare sägs att riksrevisorerna inte ställer tydliga krav på organisationen, att kommunikationen mellan riksrevisorerna och medarbetarna inte är bra, att informationen i allmänhet från riksrevisorerna inte är bra och att organisationsstrukturen inte fungerar väl. En ofta återkommande synpunkt är att det tillsätts alltför många informella arbetsgrupper i olika frågor vilket medför oklarhet om ansvarsfördelningen, vem som fattar beslut och vad beslutet innehåller. Detta anses av medarbetarna avspegla en otydlighet hos riksrevisorerna som gör att deras beslutskompetens ifrågasätts. Utifrån undersökningsresultatet fördes diskussioner inom myndigheten under 2004 med syftet att ta fram avdelningsspecifika handlingsplaner. En partsammansatt grupp tog fram en central åtgärdsplan som riksrevisorerna fattade beslut om i december 2004. Attitydmätningen följdes upp i en ny mätning år

⁴⁶ Riksrevisionen: Attitydmätning 2004, Sifo, s. 1.

2005 som gav ett likartat resultat i fråga om lednings- och styrfrågorna – skillnaderna mellan undersökningsresultaten är marginella. Efter 2005 har ingen attitydmätning genomförts.

6.4.3 Successionsprocessen

I förarbetena till riksrevisionsreformen anfördes att det ligger ett värde i en successiv förnyelse av ledningen, ”främst det förhållandet att det i myndighetsledningen alltid finns någon med erfarenhet av granskningsverksamheten”⁴⁷. Den nuvarande ordningen innebär skifte av riksrevisor vartannat eller vart tredje år. I de fall då en riksrevisor avgår i förtid kommer regelbundenheten i successionsprocessen att rubbas eftersom en ny riksrevisor alltid tillsätts för en sjuårig mandatperiod. Det bör noteras att varje riksrevisor under sin mandatperiod inte enbart kommer att samarbeta med de två riksrevisorerna som han eller hon börjar sitt uppdrag tillsammans med, utan med ytterligare två personer som utses senare. Sammantaget kommer varje riksrevisor att verka i tre olika ledningskonstellationer under en sjuårsperiod.

NUVARANDE SUCCESSIONSPROCESS

Riksrevisor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Larsson	=====										
Grufberg	=====	=====									
Lindström	=====	=====	=====								
Lindell		=====	=====	=====	=====	=====	=====				
Norgren			=====	=====	=====	=====	=====	=====			
RR 6					=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
RR 7								=====	=====	=====	=====

En del av problemen med det tredelade ledarskapet accentuerades när det första skiftet av riksrevisor ägde rum 2006. I det underlagsmaterial som utredningen inhämtat beskrivs svårigheterna som större än väntat. Det gäller främst ut- och infasningen av den avgående respektive tillträdande riksrevisorerna. Flera medarbetare påpekar att den avgående riksrevisorn i slutet av sin period ”tappar i beslutskraft” och får mindre möjlighet att driva en egen linje i princip- och organisationsfrågor. Möjligheterna och kanske intresset hos den avgående riksrevisorn att initiera nya granskningsprojekt begränsas eftersom ansvaret för dessa så småningom överförs till någon av de kvarvarande riksrevisorerna som i sin tur måste sätta sig in i nya projekt och granskningsområden. Ansvarsförhållandena blir oklara och bristen på kontinuitet skadar organisationen. Även infasningen av den tillträdande riksrevisorn tar lång tid

⁴⁷ Prop. 2001/02:190, s. 113.

och kraft ur organisationen, sägs det; granskningsområden ska omfördelas och den tillträdande successivt lotsas in i den relativt komplicerade besluts- och arbetsprocessen.

I underlagsmaterialet framförs synpunkter på en alternativ ordning där alla tre riksrevisorerna utses samtidigt för en gemensam sjuårsperiod. Detta skulle innebära en omfattande förändring i organisationen vart sjunde år men skulle däremellan, sägs det, skapa stabilitet och kontinuitet. Mot bakgrund av det nära och dagliga samarbetet mellan riksrevisorerna efterlyser dessa mer information och större delaktighet vid tillsättningen av nya riksrevisorerna. Dessutom påpekas vikten av att riksrevisorerna tillsammans har en väl balanserad kompetensprofil.

Det andra skiftet av riksrevisor ägde rum sommaren 2008. Enligt de första reaktionerna från riksrevisorerna har detta skifte fungerat bättre och smidigare än det förra skiftet, bl.a. beroende på att den nya riksrevisorn kom in i organisationen vid en ”bra tidpunkt” och att det nu finns en fast ledningsgrupp i organisationen.

6.4.4 Omorganisation

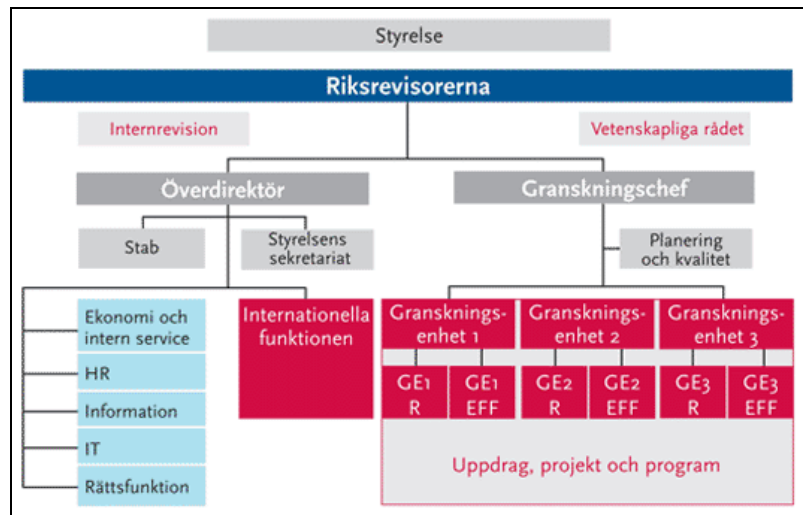
Till följd av problemen i lednings- och styrfunktionerna och i successionsprocessen genomfördes en omfattande organisationsförändring vid Riksrevisionen hösten 2006. Omorganisationen medförde en åtskillnad mellan strategiska frågor och operativ ledning vilket skulle skapa ökade förutsättningar för en effektiv verksamhet och ett ökat samspel mellan revisionsgrenarna⁴⁸.

En gemensam operativ ledning – en s.k. strategisk ledningsgrupp – skapades för all granskningsverksamhet, dvs. för både årlig revision och effektivitetsrevision. De tidigare tolv avdelningarna (sex för årlig revision och sex för effektivitetsrevision) sammanfördes i tre granskningsenheter inriktade på särskilda granskningsområden. I varje granskningsenhet sammanfördes båda revisionsgrenarna som ett led i ledningens strävan att öka samarbetet och synergieffekterna mellan de två professionerna.

Syftet med den nya organisationen var dels att säkerställa stabila produktionsförutsättningar och organisatorisk effektivitet, dels att frigöra riksrevisorerna från de dagliga administrativa frågorna till förmån för granskningsverksamheten. I den strategiska ledningsgruppen ingick riksrevisorerna, granskningschefen, bitr. granskningschefen samt överdirektören. De tre sistnämnda fick ansvaret för den dagliga, löpande kringverksamheten. Granskningschefen fick bl.a. ansvar för personal- och resursfördelning inom granskningsverksamheten och överdirektören fick ansvar för staben, den internationella verksamheten och de administrativa funktionerna. En separat ledningsgrupp skapades för granskningsverksamheten och en för de administrativa funktionerna. En särskild enhet för planering och kvalitet (bl.a. för kvalitetssäkring av granskningsrapporterna) organiserades under granskningschefen. Inrättandet av de olika ledningsgrupperna innebar att nya beslutsnivåer infördes mellan

⁴⁸ Riksrevisionens årsredovisning för 2006, s. 5–6.

riksrevisorerna och medarbetarna. Den nya organisationen fick följande utseende.



Parallellt med den linjeorganisation som fortfarande gäller finns även en program- och projektorganisation med respektive programansvariga och projektledare i spetsen. Därutöver finns särskilda processägare för årlig revision, effektivitetsrevision och den årliga rapporten.

I samband med omorganisationen införde riksrevisorerna en gemensam beredning av enskilda granskningsärenden. Motivet för detta var att de skulle kunna täcka upp för varandra vid frågor, hålla ihop vid eventuell kritik och vid succession kunna överta granskningsärenden inom en avgående riksrevisors område. Denna process innebär att var och en av riksrevisorerna läser samtliga granskningsrapporter, dvs. även granskningar som ligger utanför det egna granskningsområdet. Vidare innebär det att alla riksrevisorerna sitter med och har synpunkter vid olika genomgångar av enskilda granskningsärenden. Ur medarbetarnas synvinkel kan detta uppfattas som förvirrande och skapa osäkerhet om vems ord som egentligen gäller. Formellt är det dock en riksrevisor som är ansvarig och fattar beslut om granskningen i enlighet med myndighetens instruktion (4 §).

Av utredningens underlagsmaterial framgår olika synpunkter på omorganisationen och dess resultat. En allmänt företrädd ståndpunkt är att omorganisationen lett till att avståndet mellan riksrevisorerna och de enskilda medarbetarna ökat genom införandet av fler beslutsnivåer. Samtidigt har riksrevisorerna fått mer tid för själva granskningsarbetet. Ur ett chefsperspektiv ses omorganisationen som en nödvändig åtgärd för att lösa de akuta problem som uppstod i samband med skiftet av riksrevisor och för att ge organisationen stabilitet och bättre kontinuitet i den löpande verksamheten. Bland medarbetarna finns de som menar att den nya organisationen skapat en komplicerad

och långdragen beslutsprocess med otydliga ansvarsförhållanden och ineffektivitet som följd. Man uppfattar det som problematiskt att granska andra myndigheters effektivitet när den egna organisationen inte svarar upp mot effektivitetskraven. Vissa anser även att sammanförandet av den årliga revisionen och effektivitetsrevisionen är till men för specialisering och kompetensutveckling inom respektive revisionsform. Erfarenhet av och kompetens inom analytiskt utredningsarbete är något som flera medarbetare efterlyser hos chefsfunktioner på flera nivåer efter omorganisationen.

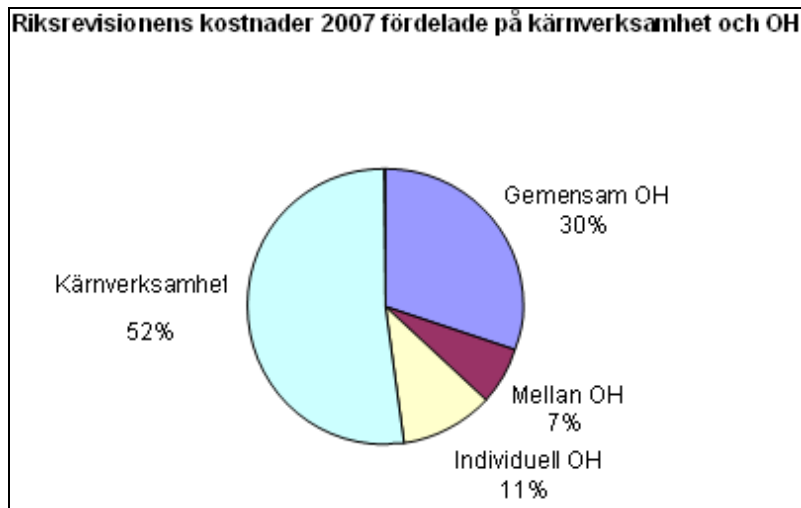
Ur ett fackligt perspektiv påpekas att omorganisationen lett till att myndigheten blivit mer svåröverskådlig och trögarbetad bl.a. beroende på införandet av en oproportionerligt omfattande ledningsstruktur med många nivåer. Denna struktur bidrar till oklara ansvarsförhållanden vilket i sin tur ger ett otydligt ledarskap, anser den lokala Sacoföreningen ⁴⁹.

6.4.5 Overheadkostnader

Mot bakgrund av de synpunkter som framförts i olika sammanhang om att Riksrevisionen skulle ha en omfattande och ineffektiv organisationsstruktur har Ekonomistyrningsverket (ESV) på utredningens uppdrag undersökt myndighetens overheadkostnader (OH-kostnader) för år 2007. OH-kostnadernas andel av en organisations totala kostnader utgör en viktig komponent i bedömningen av en organisations effektivitet. Under förutsättning att kvaliteten i organisationens utgående prestationer inte förändras kan en minskning av OH-kostnadernas andel av de totala kostnaderna ses som ett tecken på ökad effektivitet. Resultaten av undersökningen redovisas i rapporten *Riksrevisionens OH-kostnader* (ESV 2008:33).

Riksrevisionens totala kostnader för år 2007 uppgick till 333 miljoner kronor. Fördelningen av kostnaderna på kärnverksamhet respektive OH framgår av följande diagram.

⁴⁹ ”Förtydligande av” Skrivelse till utredningen från den lokala Sacoföreningen vid RiR i maj 2008.



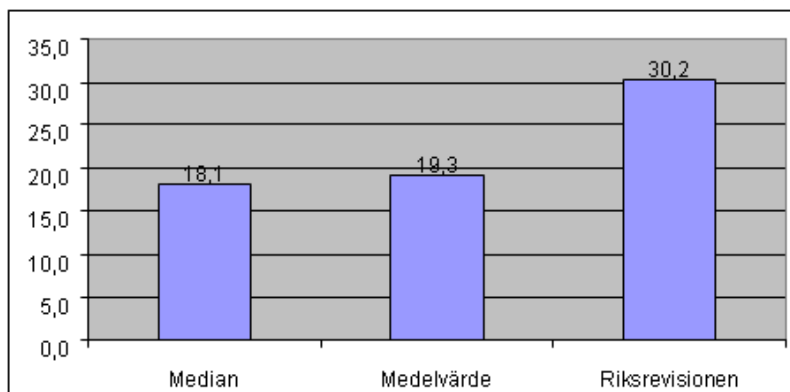
Källa: ESV-rapport 2008:33.

Undersökningen visar att Riksrevisionen har ca 30 % högre OH-kostnader än medianvärdet för ”normalmyndigheten”. De samlade OH-kostnaderna utgjorde 48 % av Riksrevisionens totala kostnader år 2007. OH-kostnaderna delas i undersökningen in i gemensam OH, mellan-OH och individuell OH. Till *gemensam OH* räknas övergripande styrning och ledning, central ekonomihantering och styrning, centralt personalstöd, bibliotek och informationservice, registratur och arkivering, kontorsservice, reception, allmänt juridiskt stöd, IT och lokalkostnader. Till *mellan-OH* räknas kostnader för framför allt chefer ute i linjen och administrativt stöd för dessa. De *individuella OH-kostnaderna* inbegriper medarbetarnas icke-operativa arbetstid, t.ex. planerings- och lönesamtal, avdelningsmöten och kompetensutveckling.

I undersökningen jämförs Riksrevisionens OH-kostnader med resultaten från två tidigare undersökningar som ESV genomfört om OH-kostnaderna inom den svenska statsförvaltningen. Den ena undersökningen omfattade knappt 50 myndigheter⁵⁰ medan den andra, som genomfördes på uppdrag av Förvaltningskommittén, omfattade ett åttiotal myndigheter. Genomgående jämförs Riksrevisionens siffror med median- och, i de flesta fall, även medelvärdena från de båda undersökningarna. Uppgifter om mellan-OH har hämtats endast från den senare undersökningen.

⁵⁰ Undersökningen redovisades i rapporten Nyckeltal för OH-kostnader (ESV 2005:3).

KOSTNADERNA FÖR GEMENSAM OH SOM ANDEL AV TOTALA KOSTNADER (%)



Källa: ESV-rapport 2008:33.

I ovanstående bild redovisas de gemensamma OH-kostnadernas andel av de totala kostnaderna för Riksrevisionen jämfört med median- och medelvärdet för ”normalmyndigheten” (som baseras på ovan nämnda undersökningar).⁵¹

Jämförelsen visar att Riksrevisionens gemensamma OH-kostnader ligger drygt tio procentenheter högre än normalmyndighetens vilket motsvarar mer än 30 miljoner kronor.⁵² I undersökningen redovisas de gemensamma OH-kostnaderna också nedbrutet på ledning, ekonomi, personal, information, IT, lokaler och övrig gemensam OH. Av dessa funktioner har myndigheten avsevärt högre kostnader jämfört med normalmyndigheten när det gäller ledning, ekonomi, personal och information. En förklaring till de höga kostnaderna för ledningsfunktionen är, enligt rapporten, att Riksrevisionen har tre chefer jämfört med normalmyndigheten som vanligen har *en* generaldirektör och en stf. generaldirektör. De höga kostnaderna för ekonomiadministrationen förklaras delvis med att controllerfunktionen är knuten till ekonomienheten och inte till staben vilket är mer vanligt förekommande. Någon förklaring till de höga kostnaderna för personal- respektive informationsfunktionen lämnas inte i rapporten.

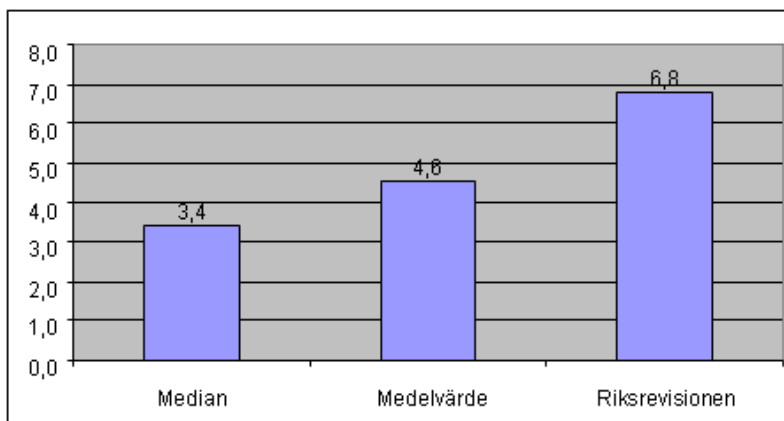
Riksrevisionens kostnader för s.k. mellan-OH utgjorde 6,8 procent av de totala kostnaderna vilket är dubbelt så mycket, eller 3,4 procentenheter över medianvärdet, vilket innebär över 11 miljoner kronor under ett verksamhetsår⁵³.

⁵¹ I allmänhet ligger medelvärdena i undersökningen högre än medianvärdena. Anledningen är sannolikt att myndigheter med i första hand extremt höga kostnader får en större påverkan. Medianvärdet däremot visar var den ”mellersta” myndigheten ligger, och det finns lika många myndigheter som ligger högre och lägre. Medianvärdet är också per definition en reell siffra, dvs. det finns ett objekt som ligger till grund för uppgiften. Mot denna bakgrund har ESV valt att betrakta medianvärdet som den uppgift som man i första hand bör jämföra med och använda medelvärdet som en komplettering.

⁵² 1 % motsvarar ca 3,3 miljoner kronor.

⁵³ Observera att värdena för normalmyndigheten i detta fall endast baseras på undersökningen åt Förvaltningskommittén.

KOSTNADERNA FÖR MELLAN-OH SOM ANDEL AV TOTALA KOSTNADER (%)



Källa: ESV-rapport 2008:33.

Beträffande de individuella OH-kostnaderna saknas empiriska underlag för att kunna konstruera ett jämförelsevärde. Jämfört med den skattning på 14 % av de totala kostnaderna, som gjordes i den tidigare nämnda undersökningen Nyckeltal för OH-kostnader, ligger Riksrevisionen drygt 3,1 procentenheter lägre, vilket motsvarar drygt 10 miljoner kronor.

6.4.6. Den tredelade ledningen – synpunkter från intervjuer

Av utredningens underlagsmaterial framgår en del allmänna konstateranden om det tredelade ledarskapet och såväl positiva som negativa omdömen om hur detta hittills fungerat. De synpunkter som kommit fram vid intervjuer med medarbetare vid Riksrevisionen kan sammanfattas i följande punkter.

- Riksrevisorerna har en uttalad strävan att komma överens och inta en gemensam ståndpunkt. Ibland har de svårt att enas, vilket leder till en utdragen beslutsprocess och osäkerhet i organisationen. Samstämmighet, en likartad bedömning i granskningsprocessen och i synen på ledarskapet samt ett likvärdigt förhållande till granskningsobjekten är några förutsättningar som nämns för att ledningsmodellen ska fungera. Att ”personkemin” stämmer mellan riksrevisorerna är en annan återkommande synpunkt. När myndighetens ledning ska representeras, vid såväl interna som externa möten, medverkar ofta alla tre riksrevisorerna.
- Varje riksrevisor har ett behov av att markera sitt intresse för vissa frågor såväl gentemot de båda andra riksrevisorerna som mot övriga medarbetare. Det finns även en viss konkurrens riksrevisorerna emellan om att få medial uppmärksamhet för sina granskningar. Medarbetarna kan känna viss osäkerhet inför hur denna konkurrens ska hanteras.
- Fördelar som nämns med det tredelade ledarskapet är att det ger en bredare kompetensbas, en större allsidighet i beslutsfattandet, ett kollegialt utbyte för ömsesidigt stöd riksrevisorerna emellan och delat ansvar vid kritik. Det

positiva i det tredelade ledarskapet accentuerades, ur riksrevisorernas synvinkel, under uppbyggnadsskedet och vid införandet av den nya organisationen. Även i situationer av ”yttre tryck” mot organisationen uppfattas tredelning som en styrka.

- De nackdelar som nämns med det tredelade ledarskapet är att det skapar otydlighet om beslut och ansvarsförhållanden, främst internt men även externt. De omfattande kraven på gemensamma beslut gör att beslutsfattandet blir komplicerat, tar lång tid och mycket kraft ur organisationen. De gemensamma besluten medför även att ansvaret blir diffust och att ansvarsutkrävandet blir svårt att precisera.
- Beslutsdynamiken i en grupp på tre personer som eftersträvar konsensus leder lätt till att den av de tre ”som vill minst” får ett avgörande inflytande. De tre agerar enskilt mer försiktigt än om de hade fullt eget ansvar – beslutskompetensen blir svag. Detta kan bl.a. leda till en oförmåga att ta sig an större och svårare uppgifter i granskningsarbetet.
- En stor del av de medarbetare vid Riksrevisionen som intervjuats, från riksrevisorerna och neråt i organisationen, anser att myndigheten skulle fungera bättre med *en* riksrevisor i ledningen.

Sacoföreningen vid Riksrevisionen anser att konstruktionen med tre riksrevisorer bidrar till ett tydligt ledarskap och att ”det synes svårt att vara exekutiv och tydlig när beslut och inriktningar ska vara samstämmiga mellan tre jämbördiga högsta chefer”. En viktig förutsättning för att komma till rätta med de arbetsmiljöproblem som föreningen ser vid myndigheten är ”att konstruktionen med tre jämbördiga riksrevisorer ses över”⁵⁴.

Synpunkter på Riksrevisionens ledningsmodell har även framkommit vid intervjuer med ett antal personer utanför Riksrevisionen som på olika sätt berörts av myndighetens verksamhet. Merparten av dessa personer uppfattar inte den tredelade ledningen som något större problem för omvärlden. I detta sammanhang kan det dock vara av värde att sammanfatta några av de synpunkter som framkommit.

- Den tredelade ledningen verkar vara svår att hantera internt. Ledningsmässigt verkar det inte fungera bra. Riksrevisionen har utvecklat en hierarkisk organisationsstruktur med en omfattande – och kanske överdriven – organisation för kvalitetskontroll.
- Riksrevisorerna bör vara djärvare och mer självständiga i förhållande till varandra – enighet dem emellan är inte nödvändig i alla frågor. Deras behov av att vara sampratade kan man förstå om de känner sig osäkra och utsatta. En tydlig, effektiv och lyhörd ledning är särskilt viktig i en organisation som självständigt bestämmer inriktningen av sin verksamhet.

⁵⁴ ”Förtydligande av ...” Skrivelse till utredningen från den lokala Sacoföreningen vid RiR i maj 2008.

- Förtroendet för en del av Riksrevisionens rapporter är lågt på grund av bristande kompetens och kvalitet. Orsaken till detta kanske står att söka i organisation och ledning eftersom personalen har hög kompetens.
- Riksrevisionen verkar drabbad av en osäkerhetskultur och uppfattas som en räddhågsen organisation som inte är offensiv nog.

6.5 Riksdagens ombudsmän (JO)

I diskussionerna om Riksrevisionens ledning har utredningen, förutom internationella exempel, även studerat ledningsformerna vid Riksdagens ombudsmän (JO) och Riksbanken. Jämförelser med JO:s och Riksbankens ledningsformer gjordes redan i förarbetena till riksrevisionsreformen⁵⁵. Chefsjustitieombudsmannen (chefs-JO) Mats Melin har för utredningen redovisat hur ledningen av JO-ämbetet utvecklats och hur det fungerar idag. Johan Germandt och Leif Pagrotsky, ordförande respektive vice ordförande i riksbanksfullmäktige har informerat om ledningsfrågor vid Riksbanken. Under arbetets gång har utredningens diskussioner alltmer kommit att fokuseras kring JO-ämbetets struktur och ledningsförhållanden.

6.5.1 Utvecklingen av JO:s ledningsorganisation

JO:s nuvarande organisation – med en enrådgivningschef i administrativa frågor – är ett resultat av att den tidigare organisationen inte ansågs rationell i förhållande till den ökade arbetsmängden. Genom en omorganisation av ämbetet 1987 blev chefsjustitieombudsmannens roll som chef mer markerad.

Som bakgrund kan nämnas att 1983 års JO-utredning föreslog att JO-ämbetets dåvarande organisation med fyra ombudsmän, varav en särskild chefsombudsman, skulle ersättas med en organisation med *en* ombudsman och tre kvalificerade medarbetare till denne (rättschefer). Därigenom skulle man enligt utredningen inte bara få en mera sammanhållen organisation – utan risk för spänningar mellan cheferna – som var mer ägnad att upprätthålla den för JO-ämbetet viktiga auktoriteten utan också en garanti för en enhetlig praxis.⁵⁶

Utgångspunkt för utredningens förslag var att den reform av JO-ämbetets ledning som riksdagen beslutade om 1975 inte alls hade slagit igenom. 1975 års JO-reform innebar bl.a. att en av justitieombudsmännen gjordes till administrativ chef (chefs-JO) som skulle bestämma inriktningen i stort av verksamheten. 1983 års utredning konstaterade dock att chefs-JO:s roll inte blivit den som konstitutionsutskottet och riksdagen tänkte sig. I realiteten förestod var och en av ombudsmännen, i likhet med vad som gällt under tiden före 1976, var sitt ämbete och chefs-JO:s tillsynsområde var lika omfattande som de övriga justitieombudsmännens.

⁵⁵ Bland annat 2000/2001:KU8 och SOU 2001:97.

⁵⁶ JO-ämbetet, (SOU 1985:26), s. 245–252.

Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att JO-utredningens förslag med en justitieombudsman förutsatte en omfattande delegering av beslutanderätten till tjänstemän och att JO själv tog befattning med endast en mindre del av ärendena – därmed skulle alltför mycket av JO-ämbetets särskilda karaktär gå förlorad. Vidare menade konstitutionsutskottet att JO måste biträdas av personer som valts till sina ämbeten av riksdagen och som liksom tidigare handlade sina ärenden helt självständigt, men att den som pekats ut som chef var ensam beslutsfattare i administrativa frågor.⁵⁷ Således blev det främsta resultatet av 1987 års reform att chefs-JO:s roll förstärktes i instruktionen och att antalet ombudsmän förblev fyra.

Det förefaller som om genomslaget även för 1987 års JO-reform varit tämligen begränsat. Så fungerar t.ex. ombudsmännens avdelningar fortfarande som mer eller mindre självständiga ämbeten med ”egen” personal som endast undantagsvis flyttar mellan avdelningarna. Chefs-JO utövar sina utökade befogenheter på så sätt att alla viktigare beslut i realiteten föregås av samråd med övriga ombudsmän. Chefs-JO fattar t.ex. formellt beslut om fördelningen av ansvarsområden, dock efter samråd med övriga JO. Den ursprungliga tanken, som fanns med redan i 1975 års reform, om att chefs-JO skulle avlastas och ha ett mindre antal ärenden än övriga JO för att kunna uppfylla sina åtaganden som administrativ chef har inte uppfyllts.

6.5.2 Regler för JO:s ledningsorganisation

Regleringen av JO:s ledningsfunktioner återfinns i riksdagsordningen⁵⁸ och i JO:s instruktion⁵⁹. Av bestämmelserna framgår att chefsjustitieombudsmanen är administrativ chef och bestämmer inriktningen i stort av verksamheten. Chefs-JO ska

- i arbetsordningen meddela bestämmelser om organisationen av verksamheten och fördelningen av ärendena mellan ombudsmännen,
- svara för att intern revision av myndigheten sker,
- bestämma om de anställdas tjänstgöring och
- samråda med KU i organisationsfrågor av större vikt.

Chefs-JO får vidare i arbetsordningen eller genom särskilt beslut bemyndiga kanslichefen att besluta i administrativa frågor.

Varje JO har ett ansvarsområde inom vilket han eller hon självständigt beslutar om ärendena. Chefs-JO får, oberoende av vad som följer av arbetsordningen, genom särskilt beslut föreskriva att vissa ärenden eller grupp av ärenden ska hänskjutas till honom eller henne eller någon av de andra ombudsmännen.

Justitieombudsmännen väljs var för sig och utses för en period om fyra år. Till skillnad mot riksrevisorerna kan justitieombudsmännen väljas om. Val av

⁵⁷ Bet. KU 1986/87:2 s. 37–43.

⁵⁸ RO 8 kap. 11 §.

⁵⁹ Lagen med instruktion för Riksdagens ombudsmän (1986:765).

ombudsman bereds av konstitutionsutskottet. Bestämmelserna om ombudsmännens antal, om val och mandatperiod samt om val av efterträdare finns i RO 8:11 med tilläggsbestämmelser. Det är värt att notera att en ombudsman "sitter på riksdagens förtroende"; det föreskrivs uttryckligen att riksdagen i förtid kan entlediga en ombudsman som inte har dess förtroende. Av principiell betydelse är vidare att konstitutionsutskottet också har till uppgift att på begäran av någon av riksdagens ombudsmän samråda med en ombudsman om arbetsordningen eller i andra frågor av organisatorisk art.

6.5.3 Likheter och skillnader mellan Riksrevisionen och JO

Både Riksrevisionen och JO är delar av riksdagens kontrollmakt och båda myndigheterna bedriver granskande verksamhet. Riksrevisionen utövar den revisionella kontrollen medan JO utövar den juridiska. Både riksrevisorerna och justitieombudsmännen har en jämbördig ställning i granskningsverksamheten och agerar självständigt inom sina sakområden och när det gäller beslut i granskningsärenden.

Utgångspunkterna för de båda myndigheternas verksamhet är dock väsentligt olika. Riksrevisorerna väljer och beslutar självständigt om de enskilda effektivitetsgranskningarna medan JO:s verksamhet nästan helt bestäms av inflödet av klagomålsärenden⁶⁰. Detta innebär att innehållet i JO:s verksamhet i stort sett är givet och att arbetsfältet är klart avgränsat. Riksrevisorerna däremot har ett betydande manöverutrymme genom att de själva – inom ramen för vad som anges i lagstiftningen – avgör inriktningen och omfattningen av granskningsverksamheten inom effektivitetsrevisionen, vilket ställer större krav på väl fungerande lednings- och beslutsfunktioner.

Myndigheternas bakgrund och historia är en annan skillnad. JO-ämbetet – som fyller 200 år 2009 – har en lång och traditionsrik historia som kanske också delvis bidragit till svårigheterna att reformera verksamheten. Riksrevisionen å andra sidan är en ung myndighet som kanske fortfarande lider av en del barnsjukdomar och som inte bevarat särskilt mycket av traditioner och erfarenheter från sina föregångare Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer.

Även storleksmässigt skiljer sig myndigheterna åt. Det totala antalet personer som arbetar vid JO uppgår till ca 55 medan Riksrevisionen vid slutet av 2007 hade 320 anställda. Riksrevisionen är således nästan sex gånger större än JO, vilket får konsekvenser inte minst för den administrativa verksamheten.

⁶⁰ 2007/08 avslutades drygt 6 300 ärenden.

6.6 Slutsatser och förslag

Den av riksrevisorerna som ska svara för den administrativa ledningen bör få ett utökat administrativt ansvar och benämnas *riksrevisor med administrativt ansvar*. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter samt myndighetens anslagsframställning förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

6.6.1 Det tredelade ledarskapet

Redan i förarbetena till Riksrevisionsreformen påpekades svårigheten i att finna en lösning på ledningsfrågan som samtidigt tog hänsyn till riksrevisorernas självständiga ställning i granskningsverksamheten och förutsättningarna att ge den relativt stora myndigheten goda ledningsförutsättningar⁶¹. De erfarenheter som kommit fram under utredningsarbetets gång kan sammanfattas i följande för- och nackdelar.

Fördelar med tre riksrevisorer:

- Bredare kompetens
- Minskad sårbarhet
- Kollegialt utbyte av synpunkter och ömsesidigt stöd
- Allsidigt beslutsfattande
- Delat ansvarstagande

Nackdelar med tre riksrevisorer:

- Svårt att komma överens
- Svag beslutskompetens
- Otydligt beslutsfattande
- Otydligt ansvarstagande
- Resurskrävande i organisation och tid

Sammanfattande slutsatser

Motiven för ett tredelat ledarskap, som de redovisades i förarbetena, var att man därigenom skulle uppnå mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorade i tydlighet och effektivitet. Erfarenheterna av Riksrevisionens hittillsvarande verksamhet visar att de ursprungliga föresatserna inte infriats fullt ut. Den nuvarande tredelningen har skapat en svag

⁶¹ Prop. 2001/02:190, s. 117.

beslutskompetens, en otydlighet om beslut och ansvar och en ineffektiv och dyr överbyggnad inom organisationen. Trots olika initiativ från riksrevisorernas sida har systemet med den tredelade ledningen inte i alla delar fungerat enligt intentionerna bakom reformen.

Förslag

Mot bakgrund av att Riksrevisionen endast varit verksam i drygt fem år och att ingen riksrevisor ännu suttit en hel sjuårig mandatperiod anser vi att det är för tidigt att redan nu föreslå alltför genomgripande förändringar i ledningsorganisationen. De erfarenheter utredningen inhämtat och de problem vi konstaterat innebär dock att vissa korrigeringar bör vidtas redan nu.

Vi föreslår därför att den av riksrevisorerna som, enligt riksdagsordningen, ska svara för den administrativa ledningen får ett utökat administrativt ansvar och benämns *riksrevisor med administrativt ansvar*. Det utökade ansvaret innebär att beslutanderätten över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter, som i dag innehas av riksrevisorerna gemensamt, förs över till riksrevisorn med administrativt ansvar. Som en följd av våra förslag om Riksrevisionens styrelse bör även beslut om myndighetens anslagsframställning fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar. Denna riksrevisor blir således ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inför viktiga principbeslut på dessa områden bör naturligtvis samråd ske med övriga riksrevisorer, chefer och medarbetare.

Vi föreslår vidare att riksdagen utser riksrevisorn med administrativt ansvar. För att befrämja stabilitet och kontinuitet vid myndigheten vore det en fördel om alltför täta skiften på denna post undviks, vilket annars kan bli fallet med nuvarande successionsprocess.

I genomförandet av den nya ordningen är det viktigt att balansen och jämbördigheten mellan riksrevisorerna i själva granskningsverksamheten inte rubbas och att de får likvärdiga förutsättningar i fråga om resurser i relation till granskningsinsatserna. Vi förutsätter att den ansvarige riksrevisorn fördelar resurserna på ett sätt som respekterar jämbördigheten i granskningsverksamheten och i övrigt främjar ett effektivt resursutnyttjande vid myndigheten.

Beslut om fördelningen av granskningsområden riksrevisorerna emellan och beslut om den årliga rapporten ska liksom i dag fattas av riksrevisorerna gemensamt. Myndighetens årsredovisning, som i dag beslutas av styrelsen, bör framdeles beslutas av riksrevisorerna gemensamt. Inom sina granskningsområden och i de enskilda granskningsärendena ska riksrevisorerna även fortsättningsvis besluta var för sig.

Förslaget kan inledningsvis innebära en ökning av arbetsbördan för riksrevisorn med administrativt ansvar, vilket kan kompenseras genom ett, i förhållande till övriga riksrevisorer, mer begränsat granskningsåtagande. En viss avlastning kan även göras genom delegering av administrativa beslut till ledande tjänstemän inom myndigheten.

För- och nackdelar med förslaget

Ett genomförande av förslaget ger Riksrevisionen en tydligare ledningsstruktur som bör underlätta beslutsfattande och ansvarsutkrävande. Vidare erhålls en tydligare arbetsfördelning, vilket skapar förutsättningar för en enklare och effektivare organisation och ett mer samlat ledarskap.

En nackdel med den föreslagna ledningsmodellen är att jämvikten mellan riksrevisorerna skulle kunna påverkas. Med de förbehåll som angetts ovan om begränsat granskningsområde, delegationsrätt och ett bibehållande av gemensamma beslut inom vissa områden, bör jämvikten mellan riksrevisorerna i granskningsverksamheten kunna upprätthållas.

Det är vidare inte sannolikt att de problem som beskrivits ovan beträffande reformeringen av JO ska drabba Riksrevisionen. Inlåsnings effekterna och de inflexibla personalresurserna kan i stort hänföras till förhållanden som vuxit fram och befästs under lång tid i JO:s utveckling och historia. Riksrevisionen har som ny myndighet inte samma låsningar och bör kunna organisera personalresurserna på ett effektivt sätt. Granskningsverksamheten är ofta sektorsövergripande, vilket gör det naturligt med en viss samordning och upprätthållande av viss flexibilitet över gränserna i linjeorganisationen.

Förslaget om att inrätta en riksrevisor med administrativt ansvar innebär ändringar i riksdagsordningen och i Riksrevisionens instruktion. Ändringarna skulle kunna beslutas under 2009 och träda i kraft den 1 januari 2010, dvs. i god tid innan nästa riksrevisor tillträder i juli 2010.

6.6.2 Successionsprocessen

Erfarenheterna av det första riksrevisorsskiftet, som redovisats ovan, visar att den avgående riksrevisorn tappar i auktoritet och intresse mot slutet av sin mandatperiod, att ansvarsförhållandena blir oklara och att bristen på kontinuitet skadar organisationen. Det tar även lång tid för den tillträdande riksrevisorn att inrätta sig, vilket också drar kraft ur organisationen.

Utredningen konstaterar att successionsprocessen skapat problem i ledningsorganisationen och i den löpande verksamheten och att skifte av riksrevisor så ofta som vartannat eller vart tredje år kan vara svårt att hantera. Utredningen har diskuterat olika alternativ för att komma till rätta med dessa problem, bl.a. möjligheten till omval av riksrevisor och en förändring av mandatperiodens längd.

Det finns skäl som talar emot möjligheten att välja om en riksrevisor. Om en riksrevisor kan återväljas finns alltid en risk att hon eller han anpassar sin granskning och sitt förhållningssätt – medvetet eller omedvetet – på ett sätt som skulle underlätta ett omval. Om en omvalsmöjlighet infördes skulle det dessutom sannolikt medföra att omval blev mer eller mindre automatiska med tanke på riksrevisorernas starka konstitutionella ställning. Att inte välja om en riksrevisor skulle kräva mycket starka argument. Utredningen har även diskuterat mandatperiodens längd och möjligheten att förkorta denna i kombination med en omvalsmöjlighet.

Hittills har två skiften av riksrevisorer ägt rum, varav det senaste helt nyligen. Ingen riksrevisor har ännu suttit en hel sjuårig mandatperiod. Utredningens sammanfattande slutsats är därför att det gått alltför kort tid för att nu lägga fram några förslag till ändringar i successionsprocessen.

6.6.3 Övriga frågor

En fråga som aktualiserats under utredningsarbetet är riksrevisorernas ställning efter avslutad ämbetsstid. I det ursprungliga förslaget från Riksdagskommittén utgick man ifrån att de personer som kunde komma i fråga för uppdraget som riksrevisor befann sig i slutet av sin yrkeskarriär och således i de flesta fall förväntades gå i pension efter avslutat uppdrag. I de fall en riksrevisor efter avslutad ämbetsstid inte går i pension utan i stället ämnar ta sig an nya arbetsuppgifter eller uppdrag kan frågan om restriktioner för detta aktualiseras. Det kan nämligen finnas en risk för att en riksrevisor som har en yrkeskarriär framför sig efter tiden som riksrevisor anpassar sin granskningsverksamhet efter möjligheterna till en framtida anställning. En riksrevisors oberoende i förhållande till granskningsobjekten ska inte kunna ifrågasättas.

Ett liknande krav på oberoende gäller för ledamöter i Riksbankens direktion. I 3 kap. 1 § riksbankslagen finns vissa restriktioner för f.d. ledamöter i Riksbankens direktion. Bestämmelserna innebär att en f.d. direktionsledamot, under ett år efter det att anställningen upphört, måste ha riksbanksfullmäktiges medgivande för att få vara ledamot eller suppleant i styrelsen för en bank eller annat företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller inneha annan anställning eller annat uppdrag som gör honom eller henne olämplig att vara direktionsledamot. Riksbanksfullmäktige har vid enstaka tillfällen beslutat om medgivande i sådana fall.

I vissa stater inom EU har man försökt lösa denna fråga genom att ge riksrevisorn ett livstidsmandat eller en mandatperiod som varar fram till pension. I Storbritannien, där man för närvarande omarbetar regelverket för riksrevisorns ställning och verksamhet, ligger ett lagförslag som kortfattat innebär att en f.d. riksrevisor (under x antal år efter avslutat uppdrag) inte får arbeta eller ta konsultuppdrag för staten eller någon annan institution som granskas av revisionsmyndigheten. I andra stater har man inga restriktioner på detta område.

Under Riksrevisionens hittillsvarande verksamhet har två riksrevisorer avslutat sina uppdrag varav den ene, Kjell Larsson, återgått till en tidigare tjänst inom EU:s bedrägeribekämpningsbyrå OLAF och den andre, Lennart Grufberg, gått i pension. Utredningen konstaterar att riksrevisorernas hittillsvarande verksamhet inte gett någon anledning att ifrågasätta deras oberoende ställning i förhållande till granskningsobjekten. Mot bakgrund av detta och erfarenheterna av Riksbanksfullmäktiges beslut anser vi att det i nuläget inte är aktuellt att införa några restriktioner för f.d. riksrevisorer i detta avseende.

7 Ikraftträdande

Bestämmelserna om uppgifterna för en riksrevisor och att utse en sådan med administrativt ansvar ska träda i kraft den 1 januari 2010. Författningsbestämmelserna om det parlamentariska rådet som ska ersätta styrelsen vid Riksrevisionen förutsätts träda i kraft den 1 januari 2011.

8 Kostnader

Kostnadseffekterna av utredningens förslag torde vara begränsade. Antalet ledamöter i det föreslagna parlamentariska rådet blir färre än i den nuvarande styrelsen. Suppleanter kommer inte att finnas i rådet. Likaså kan antalet sammanträden per år antas bli färre i parlamentariska rådet än i den nuvarande styrelsen. Utredningen har inte föreslagit några ändringar i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ. De förändringar som kan behöva genomföras av månadsarvoden och sammanträdesarvoden får bedömas i det fortsatta lagstiftningsarbetet mot bakgrund av ersättningsnivåerna för uppdrag i övriga organ inom riksdagen.

9 Författningskommentar

1. Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

12. kap. 7 §

I bestämmelsen regleras Riksrevisionens ledning. Utöver de tre riksrevisorerna ska det vid Riksrevisionen finnas ett parlamentariskt råd. Rådet ska inte ha några beslutande uppgifter, utan endast fungera som ett samrådsorgan mellan riksdagen och riksrevisorerna. Rådet ska följa Riksrevisionens verksamhet och verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

Rådet ska kontinuerligt få information om hur granskningsplanen följs och kan även yttra sig över den. Även frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor bör kunna tas upp i rådet. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.7.

2. Förslaget till lag om ändring i riksdagsordningen

3 kap. 8 §

Riksrevisionens parlamentariska råd ska inte ha några beslutande uppgifter. Det kan därför inte göra framställningar till riksdagen. Riksrevisorerna kan göra framställningar till riksdagen i samma utsträckning som gällt tidigare i frågor som rör Riksrevisionens kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Tilläggsbestämmelse 3.8.5

Riksrevisorerna ska till riksdagen lämna den årliga rapporten samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Detta är en följd av att styrelsen ersätts med ett parlamentariskt råd utan beslutsbefogenheter.

3 kap. 14 b §

Av 9 § lagen om revision av statlig verksamhet framgår att granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen ska lämnas till riksdagen. Riksdagens kammarkansli tar emot rapporterna och svarar för att de lämnas vidare till regeringen. I samband med detta ska kammarkansliet underrätta berört utskott om att granskningsrapporten har lämnats. Kammarkansliet avgör vilket utskott som ska underrättas med tillämpning av reglerna om ärendefördelningen mellan utskotten i 4 kap. riksdagsordningen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

Tilläggsbestämmelse 4.6.1

Se motiveringen till 9 kap. 8 §.

4 kap. 11 §

Av 9 § lagen om revision av statlig verksamhet framgår att granskningsrapporterna över effektivitetsrevisionen ska lämnas till riksdagen. Av 3 kap. 14 b § riksdagsordningen framgår att dessa tas mot av kammarkansliet som lämnar dem vidare till regeringen samtidigt som berört utskott informeras om rapporten. På samma sätt som vid behandlingen av frågor som gäller arbetet inom Europeiska unionen har även en minoritet i det utskott som har informerats om en rapport redan på ett tidigt stadium rätt att begära att upplysningar eller yttranden hämtas in. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

Tilläggsbestämmelse 7.13.1

I bestämmelsen har endast hänvisningen till reglerna om val av ordförande och vice ordförande i Riksrevisionens styrelse ändrats till att avse val av ordförande och vice ordförande i Riksrevisionens parlamentariska råd.

8 kap. 12 §

I paragrafen görs en följdändring på grund av ändringen av lagen med instruktion för Riksrevisionen och det framgår bl.a. att en av riksrevisorerna ska vara riksrevisor med administrativt ansvar samt att riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som ska vara detta.

8 kap. 14 §

Riksrevisionens parlamentariska råd ska bestå av en riksdagsledamot från varje partigrupp, vilken motsvarar ett parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket. Inga suppleanter ska finnas. Riksdagen väljer rådet för en valperiod. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.7.

9 kap. 4 §

Skälen för ändringen behandlas i avsnitt 5.7.

9 kap. 8 §

I paragrafen görs endast en ändring på grund av att Riksrevisionens styrelse ersätts av Riksrevisionens parlamentariska råd.

3. Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1059) om statsbudgeten

47 §

Regeringen ska lämna en skrivelse för varje granskning. Om regeringen avser att åtgärda iakttagelserna på ett likartat sätt eller med generella åtgärder och ett och samma utskott är mottagare kan det vara naturligt att sammanföra beskrivningen av åtgärderna i en och samma skrivelse. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

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

9 §

Av bestämmelsen följer att granskningsrapporterna avseende effektivitetsrevisionen ska lämnas till riksdagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

12 §

Av bestämmelsen följer att riksrevisorerna ska lämna den årliga rapporten till riksdagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 4.5.

5. Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen

2 §

Av bestämmelsen framgår att en av riksrevisorerna är riksrevisor med administrativt ansvar. Vem denna är bestäms av riksdagen enligt 8 kap. 12 § tredje stycket riksdagsordningen. Riksrevisorn med administrativt ansvar har beslutanderätt över verksamhetens organisation, arbetsordning, ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter. Även beslut om myndighetens anslagsframställning fattas av riksrevisorn med administrativt ansvar. Denne är ensam beslutsfattare i administrativa och organisatoriska frågor. Inför viktiga principbeslut bör dock denne samråda med övriga riksrevisorer, chefer och medarbetare.

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut, t.ex. på grund av sjukdom, och beslutet är så brådskande att beslut inte kan avvaktas, får någon av de andra riksrevisorerna fatta beslutet. I första hand ska den som har varit riksrevisor längst tid ha rätt att i en sådan situation fatta beslut. I andra hand ska den riksrevisor som är äldst ha rätt att fatta beslutet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.

4 §

De tre riksrevisorerna ska gemensamt fatta beslut om den årliga rapporten samt om revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond samt årsredovisningen för Riksrevisionen. I övrigt gäller samma beslutsordning i paragrafen som gällde före ändringen av paragrafen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.6.

4 a §

Riksrevisorn med administrativt ansvar fattar beslut om förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen. Det finns inget krav på att yttrande ska inhämtas från Riksdagsförvaltningen innan beslutet fattas. Dock framgår av 12 § att riksrevisorn med administrativt ansvar ska redogöra för förslaget för Riksrevisionens parlamentariska råd innan beslutet fattas.

5 §

Av bestämmelsen framgår att riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som ska gälla för den egna verksamheten. Se även kommentaren till 2 §.

9 §

I paragrafen görs en följdändring som innebär att riksrevisorn med administrativt ansvar för ordet vid sammanträde med riksrevisorerna.

11 §

I paragrafen anges att Riksrevisionens parlamentariska råd följer granskningsverksamheten och verkar för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet (jfr 12 kap. 7 § regeringsformen). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.7.

12 §

För att Riksrevisionens parlamentariska råd ska kunna fullgöra sina uppgifter är det av vikt att riksrevisorerna redovisar arbetet i de viktigaste granskningarna och hur granskningsplanen följs. Riksrevisorerna kan även ta upp frågor om verksamhetens inriktning, ansvarsfördelningen och organisationsfrågor med rådet.

Av paragrafen framgår att riksrevisorn med administrativt ansvar ska redogöra för sitt beslut om förslag till anslag för Riksrevisionen för rådet innan han eller hon fattar beslutet.

15 §

Av paragrafen framgår att riksrevisorn med administrativt ansvar ska vara ordförande i personalansvarsnämnden på samma sätt som har gällt för riksrevisorn som har haft det administrativa ledningsansvaret.

17 §

I paragrafen regleras hur arvoden och andra ersättningar för ledamöterna i Riksrevisionens parlamentariska råd ska bestämmas.

6. Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

2 §

I paragrafen har gjorts en följdändring på grund av ändringen av 9 kap. 4 § riksdagsordningen.

10 Särskilda yttranden

1. Riksrevisionens parlamentariska råd (avsnitt 5.7)

Billy Gustafsson och Sonia Karlsson (båda s), Mats Einarsson (v) och Ulf Holm (mp) anför:

I betänkandet föreslås inrättande av ett parlamentariskt råd vid Riksrevisionen bestående av en ledamot från varje partigrupp i riksdagen. Mot bakgrund av de stora skillnaderna mellan partierna när det gäller stödet från väljarna och antalet mandat i riksdagen anser vi att det hade varit en bättre och mer logisk ordning med en mer proportionell fördelning av platserna.

Förutsättningarna för att kunna vidarebefordra information och synpunkter till och från den eller de största partigrupperna skulle då förbättras. Vi anser att utredningen borde ha förordat en ordning som innebär att det största eller de största partierna får två ledamöter i rådet.

2. Revisionsnämnd (avsnitt 4.5) och myndighetens ledning (avsnitt 6.6)

Ingvar Svensson (kd) anför:

Det är betydelsefullt att institutionella reformer av den typ som föreslås i detta betänkande samlar breda parlamentariska majoriteter. Utifrån detta perspektiv finner jag de här föreslagna åtgärderna godtagbara. Jag vill dock markera att det hade varit önskvärt med en delvis annan inriktning på ett par punkter.

En riksdagens revisionsnämnd, som diskuteras i betänkandet, hade varit önskvärd.

Det är bra med en förstärkt ledningsfunktion på Riksrevisionen enligt förslaget. Det hade emellertid varit mera fördelaktigt om själva valet av *riksrevisor med administrativt ansvar* skett på liknande sätt som utseende av chefs-JO. Med den föreslagna ordningen väljs en av de befintliga, valda riksrevisorerna till *riksrevisor med administrativt ansvar*. Chefs-JO rekryteras i praxis utifrån just den befattningen även om det är möjligt att välja en av de redan valda JO. En annan ordning med kortare mandatperioder och möjlighet till omval för riksrevisorerna skulle kunna ge bättre förutsättningar och flexibilitet för en god rekrytering av den administrativt ansvarige.

BILAGA 1

Lagförslag

Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 12 kap. 7 § regeringsformen ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

12 kap.

7 §

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

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

Vid myndigheten finns också *en styrelse*, som *utses* av riksdagen. *Styrelsens* uppgift är att följa granskningsverksamheten, *lämna de förslag och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningsrapporter och revisionsberättelser ger anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.*

Riksdagen får skilja en riksrevisor från uppdraget endast om riksrevisorn inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisorn har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer, som väljs av riksdagen. Riksrevisorerna beslutar självständigt med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som *ska* granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen *ska* bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns också *Riksrevisionens parlamentariska råd*, som väljs av riksdagen. *Rådets* uppgift är att följa granskningsverksamheten *och verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i riksdagsordningen

Härigenom föreskrivs i fråga om riksdagsordningen
dels att tillägsbestämmelsen 8.14.1 ska upphävas,
dels att 3 kap. 8 §, 4 kap. 11 §, 8 kap. 12 §, 8 kap. 14 §, 9 kap. 3 § och 9 kap. 8 § samt tillägsbestämmelserna 3.8.5, 4.6.1 och 7.13.1 ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas en ny paragraf, 3 kap. 14 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

8 §

Riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän, *styrelsen i Riksrevisionen* samt riksrevisorerna får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen får föreskriva att riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän *och styrelsen i Riksrevisionen* även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

Särskilda bestämmelser om redogörelser till riksdagen från ett riksdagsorgan finns i lag.

Vad som sägs i första stycket gäller också var och en av riksrevisorerna i Riksrevisionen. Ytterligare föreskrifter om sådana framställningar finns i lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

Riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken, Riksdagens ombudsmän samt riksrevisorerna får göra framställningar hos riksdagen i frågor som rör organets kompetens, organisation, personal eller verksamhetsformer.

Riksdagen får föreskriva att riksdagsstyrelsen, fullmäktige och direktionen i Riksbanken *och* Riksdagens ombudsmän även i andra fall får göra framställningar hos riksdagen.

Tillägsbestämmelse

3.8.5

Riksrevisionens styrelse får göra framställningar hos riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen och den årliga rapporten samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

Riksrevisorerna lämnar till riksdagen redogörelser avseende den årliga rapporten samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

14 b §

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

4 kap.

Tilläggsbestämmelse

4.6.1

Konstitutionsutskottet *skall* bereda ärenden om

1. lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
2. lagstiftning om radio, television och film,
3. yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
4. press- och partistöd,
5. Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget, åtal mot riksrevisor och åtal mot ledamot av myndighetens styrelse,
6. riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken,
7. länsförvaltningen och rikets administrativa indelning,
8. den kommunala självstyrelsen samt
9. medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet.

Ärenden om anslag inom utgiftsområde 1 Rikets styrelse bereds av konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet *ska* bereda ärenden om

1. lagstiftning i konstitutionella och allmänt förvaltningsrättsliga ämnen,
2. lagstiftning om radio, television och film,
3. yttrandefrihet, opinionsbildning och religionsfrihet,
4. press- och partistöd,
5. Riksrevisionen, såvitt avser val av riksrevisor, skiljande av riksrevisor från uppdraget och åtal mot riksrevisor,
6. riksdagen och riksdagens myndigheter i övrigt utom Riksbanken,
7. länsförvaltningen och rikets administrativa indelning,
8. den kommunala självstyrelsen samt
9. medgivande från riksdagen att väcka talan mot en riksdagsledamot eller att ingripa i en ledamots personliga frihet.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §

En statlig myndighet *skall* lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *skall* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *skall* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *skall* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Konstitutionsutskottet får inte avge förklaring att 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen inte är tillämpligt i fråga om ett visst lagförslag, utan att Lagrådet har yttrat sig.

7 kap.

Tilläggsbestämmelse

7.13.1

Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i 3 kap. 11 § regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 § denna lag, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens styrelse i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.

En statlig myndighet *ska* lämna upplysningar och avge yttrande, då ett utskott begär det, om inte annat följer av 13 § tredje stycket. Denna skyldighet har dock regeringen endast i fråga om arbetet inom Europeiska unionen på utskottets ämnesområde. En myndighet som inte lyder under riksdagen får hänskjuta en begäran från ett utskott till regeringen för avgörande.

Om minst fem av ledamöterna i ett utskott vid behandlingen av ett ärende begär det, *ska* utskottet inhämta upplysningar eller ett yttrande enligt första stycket. Detsamma *ska* gälla om en sådan begäran framställts utan samband med behandlingen av ett ärende, om frågan gäller arbetet inom Europeiska unionen *eller riksrevisorernas granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen*. Utskottet får avslå en begäran om upplysningar eller ett yttrande, om den framställts vid behandlingen av ett ärende och utskottet finner att den begärda åtgärden skulle fördröja ärendets behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Utskottet *ska* i så fall i sitt betänkande redovisa skälen till att begäran har avslagits.

Föreskrifter om val av ordförande och vice ordförande finns för Valprövningsnämnden i 3 kap. 11 § regeringsformen och 8 kap. 2 § denna lag, för Statsrådsarvodesnämnden i 8 kap. 4 §, för Nämnden för lön till riksrevisorerna i 8 kap. 5 §, för Riksrevisionens *parlamentariska råd* i 8 kap. 14 § och för Riksdagens överklagandenämnd i 9 kap. 5 § denna lag.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

12 §

Riksdagen *skall* enligt 12 kap. 7 § regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *skall* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *skall* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *skall* ha denna uppgift.

En riksrevisor får inte vara i konkurs, underkastad näringsförbud eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. En riksrevisor får inte heller inneha anställning eller uppdrag eller utöva verksamhet som kan påverka riksrevisorns självständiga ställning.

Riksdagen *ska* enligt 12 kap. 7 § regeringsformen välja tre riksrevisorer.

Riksrevisorerna väljs var för sig. Vid val med slutna sedlar tillämpas förfarandet i 1 § andra stycket. Val av riksrevisor gäller från valet eller den senare tidpunkt som riksdagen bestämmer till dess att nytt val har genomförts under sjunde året därefter och den då valde har tillträtt uppdraget. Valet *ska* emellertid aldrig gälla längre än till utgången av detta år. En riksrevisor kan inte väljas om.

En av riksrevisorerna *ska vara riksrevisor med administrativt ansvar och* svara för myndighetens administrativa ledning. Riksdagen bestämmer vem av riksrevisorerna som *ska* ha denna uppgift.

14 §

Riksrevisionens styrelse *skall* bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva, som väljs för riksdagens valperiod.

Varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket, *skall besätta en plats. Därutöver fördelas platserna i styrelsen proportionellt mellan samma partigrupper.*

Riksdagen väljer bland ledamöterna en ordförande och en eller flera vice ordförande. Ordförande och varje vice ordförande väljs var för sig.

Riksdagen väljer för riksdagens valperiod Riksrevisionens parlamentariska råd.

Rådet består av en riksdagsledamot från varje partigrupp, vilken motsvarar parti som vid valet till riksdagen har fått minst fyra procent av rösterna i hela riket. *Inga suppleanter ska finnas.*

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 kap.

4 §

Riksdagsförvaltningen *skall*, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor,

2. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten, dock inte för Riksrevisionen,

3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, och

4. besluta om föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

I fråga om förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen skall riksdagsförvaltningen yttra sig innan Riksrevisionen beslutar om förslaget.

Riksdagsförvaltningen *ska*, när det gäller riksdagen och riksdagens myndigheter, i den omfattning riksdagen bestämmer

1. handlägga frågor angående förhandlingar om anställnings- och arbetsvillkor för arbetstagare samt andra personalfrågor,

2. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten, dock inte för Riksrevisionen,

3. i övrigt handlägga frågor om förvaltningen inom riksdagen och frågor om förvaltning av ekonomisk natur inom riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, och

4. besluta om föreskrifter och råd i sådana frågor som avses i 1–3.

8 §

Åtal mot nedan angivna befattningshavare för ett brott, begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller tjänst får beslutas

1. endast av finansutskottet när det gäller åtal mot en fullmäktig i Riksbanken eller en ledamot av Riksbankens direktion,

2. endast av konstitutionsutskottet när det gäller åtal mot en ledamot av riksdagsstyrelsen, *av styrelsen i Riksrevisionen*, av Valprövningsnämnden eller av Riksdagens överklagandenämnd eller mot en av riksdagens ombudsmän, mot en av riksrevisorerna eller mot kammarsekreteraren.

Åtal mot nedan angivna befattningshavare för ett brott, begånget i utövningen av hans eller hennes uppdrag eller tjänst får beslutas

1. endast av finansutskottet när det gäller åtal mot en fullmäktig i Riksbanken eller en ledamot av Riksbankens direktion,

2. endast av konstitutionsutskottet när det gäller åtal mot en ledamot av riksdagsstyrelsen, av Valprövningsnämnden eller av Riksdagens överklagandenämnd eller mot en av riksdagens ombudsmän, mot en av riksrevisorerna eller mot kammarsekreteraren.

Nuvarande lydelse

Bestämmelserna i första stycket om åtal mot en ledamot av Riksbankens direktion *skall* inte tillämpas i fråga om ett brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

Föreslagen lydelse

Bestämmelserna i första stycket om åtal mot en ledamot av Riksbankens direktion *ska* inte tillämpas i fråga om ett brott begånget i utövningen av Riksbankens beslutanderätt enligt lagen (1992:1602) om valuta- och kreditreglering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelserna om Riksrevisionens parlamentariska råd träder dock i kraft den 1 januari 2011.

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

Härigenom föreskrivs att 47 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

47 §

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

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

Häri genom föreskrivs
dels att 9 och 12 §§ ska ha följande lydelse,
dels att 13 § ska upphävas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen enligt 2 § 1 och 3-7 *skall* lämnas till *regeringen*.

Granskningsrapporter över effektivitetsrevisionen enligt 2 § 1 och 3-7 *ska* lämnas till *riksdagen*.

12 §

De viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen *skall* samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten *skall* lämnas till *regeringen och* riksdagen.

De viktigaste iakttagelserna vid effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen *ska* samlas i en årlig rapport. Den årliga rapporten *ska* lämnas till riksdagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

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

Härigenom föreskrivs

dels att 6–7 §§ och 13 § ska upphöra att gälla,

dels att 2 §, 4–5 §§, 9 §, 11–12 §§, 15 § och 17 § samt att rubriken närmast före 11 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny bestämmelse, 4 a §,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer. En av riksrevisorerna svarar för den administrativa ledningen av myndigheten.

Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer. En av riksrevisorerna *är riksrevisor med administrativt ansvar och svarar för den administrativa ledningen av myndigheten.*

Om riksrevisorn med administrativt ansvar är förhindrad att fatta beslut i en fråga som denne ska besluta om, och beslutet är brådsakande, får i första hand den riksrevisor som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand den riksrevisor som är äldst, fatta beslut i frågan.

Vid Riksrevisionen finns också *en styrelse.*

Vid Riksrevisionen finns också *Riksrevisionens parlamentariska råd.*

I 8 kap. 12 och 14 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorer och *styrelse.*

I 8 kap. 12 och 14 §§ riksdagsordningen finns bestämmelser om val av riksrevisorer och *Riksrevisionens parlamentariska råd.*

4 §

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om fördelningen av granskningsområden mellan sig.

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

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

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning *skall* redovisas i en granskningsplan.

Riksrevisorerna beslutar var för sig i sina granskningsärenden. En riksrevisor får uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att i riksrevisorns ställe avgöra granskningsärenden. Riksrevisorernas beslut om granskningens huvudsakliga inriktning *ska* redovisas i en granskningsplan.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse

Av 12 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att de viktigaste *iakttagelserna ska* samlas i en årlig rapport. Den rapporten *samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond*, beslutar riksrevisorerna gemensamt.

Riksrevisorerna beslutar även gemensamt om årsredovisningen för Riksrevisionen.

4 a §

Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen.

5 §

Riksrevisorerna beslutar gemensamt om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som *skall* gälla för den egna verksamheten och som inte *skall* beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får *riksrevisorerna gemensamt* i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

Riksrevisorn med administrativt ansvar beslutar om verksamhetens organisation, arbetsordning samt de ekonomi- och personaladministrativa föreskrifter som *ska* gälla för den egna verksamheten och som inte *ska* beslutas av riksdagsförvaltningen enligt 2 § första stycket 2 och 7 lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen eller av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen.

Enligt förutsättningar som anges i 6 § första stycket 2 och 3 lagen (1994:260) om offentlig anställning får *riksrevisorn med administrativt ansvar* i särskilda fall besluta att endast svenska medborgare får vara anställda inom Riksrevisionen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

9 §

Vid sammanträde med riksrevisorerna förs ordet av *den riksrevisor som svarar för den administrativa ledningen av Riksrevisionen*. Om han eller hon inte är närvarande vid sammanträdet, förs ordet i första hand av den som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand av den som är äldst.

Som riksrevisorernas mening gäller den som två enar sig om eller, vid lika röstetal, ordförandens mening.

Endast den som är riksrevisor har rätt att få avvikande mening antecknad.

Vid sammanträde med riksrevisorerna förs ordet av *riksrevisorn med administrativt ansvar*. Om han eller hon inte är närvarande vid sammanträdet, förs ordet i första hand av den som har varit riksrevisor längst tid och i andra hand av den som är äldst.

Som riksrevisorernas mening gäller den som två enar sig om eller, vid lika röstetal, ordförandens mening.

Endast den som är riksrevisor har rätt att få avvikande mening antecknad.

11 §

Styrelsen

Styrelsen följer granskningsverksamheten.

Riksrevisionens parlamentariska råd

Riksrevisionens parlamentariska råd följer granskningsverksamheten.

Det parlamentariska rådet ska verka för samråd och insyn i Riksrevisionens verksamhet.

12 §

Styrelsen beslutar om

1. *framställningar och redogörelser till riksdagen med anledning av riksrevisorernas beslut i granskningsärenden avseende effektivitetsrevisionen och den årliga rapporten samt revisionsberättelserna över årsredovisningen för staten, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond,*

2. *ytranden till riksrevisorerna över granskningsplan, och*

3. *årsredovisning och förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen.*

Innan styrelsen beslutar om förslag till anslag på statsbudgeten skall den inhämta riksdagsförvaltningens yttrande över förslaget.

Riksrevisorerna ska för Riksrevisionens parlamentariska råd redovisa arbetet i de viktigaste granskningsgarna och hur granskningsplanen följs.

Innan ett beslut enligt 4 a § fattas ska riksrevisorn med administrativt ansvar redogöra för förslaget för Riksrevisionens parlamentariska råd.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Vid Riksrevisionen *skall* det finnas en personalansvarsnämnd med *den riksrevisor som har det administrativa ledningsansvaret* som ordförande. Nämnden *skall* därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser.

Följande frågor *skall* prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan, och
4. avstängning.

Vid Riksrevisionen *ska* det finnas en personalansvarsnämnd med *riksrevisorn med administrativt ansvar* som ordförande. Nämnden *ska* därutöver bestå av, förutom personalföreträdarna, de ledamöter som myndigheten utser.

Följande frågor *ska* prövas av personalansvarsnämnden:

1. skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, dock inte i fråga om provanställning,
2. disciplinansvar,
3. åtalsanmälan, och
4. avstängning.

17 §

Föreskrifter om arvoden till ledamöterna *och suppleanterna i styrelsen* finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna *och suppleanterna* gör för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning skall ledamöternas *och suppleanternas* bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

Föreskrifter om arvoden till ledamöterna *i Riksrevisionens parlamentariska råd* finns i lagen (1989:185) om arvoden m.m. för uppdrag inom riksdagen, dess myndigheter och organ.

Under resor och förrättningar som ledamöterna gör för sitt uppdrag har de rätt till ersättning enligt 4 och 5 kap. lagen (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter och tillämpningsföreskrifterna till denna. Vid bedömningen av rätten till ersättning skall ledamöternas bostad på hemorten anses som tjänsteställe.

Denna lag ska träda i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelserna om Riksrevisionens parlamentariska råd ska dock träda i kraft den 1 januari 2011.

Förslag till lag om ändring i lagen (2000:419) med instruktion för riksdagsförvaltningen

Härigenom föreskrivs att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Riksdagsförvaltningen *skall* om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m., dock inte för Riksrevisionen,

2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte *skall* meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

3. *yttre sig över Riksrevisionens förslag till anslag på statsbudgeten* och upprätta en sammanställning för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statsbudgeten,

4. handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande,

5. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän samt svara för frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande,

Riksdagsförvaltningen *ska* om annat inte är särskilt föreskrivet

1. upprätta förslag till anslag på statsbudgeten avseende riksdagen och dess myndigheter m.m., dock inte för Riksrevisionen,

2. meddela föreskrifter för utarbetandet av förslag till anslag på statsbudgeten för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken samt meddela sådana ekonomiadministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken och Riksrevisionen som inte *ska* meddelas av riksdagsstyrelsen enligt 41 § lagen (2006:999) med ekonomiadministrativa bestämmelser m.m. för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän och Riksrevisionen,

3. upprätta en sammanställning för var och en av riksdagens myndigheter, utom Riksbanken, över de finansiella villkor som gäller för respektive myndighet med anledning av riksdagens beslut om statsbudgeten,

4. handlägga frågor dels om arvoden och ersättningar till riksdagens ledamöter och till Sveriges företrädare i Europaparlamentet, dels om pensioner och andra förmåner till ledamöterna och deras efterlevande samt till företrädarna och deras efterlevande,

5. svara för frågor om löner och ersättningar till arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter utom Riksbanken, Riksrevisionen och Riksdagens ombudsmän samt svara för frågor angående pensioner och andra förmåner till dessa arbetstagare och deras efterlevande,

Nuvarande lydelse

6. ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagen och dess myndigheter samt företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen samt

7. meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått, samt personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksrevisionen.

Riksdagsförvaltningen *skall* bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

Riksdagsförvaltningen får till envar av riksdagens myndigheter överlämna handläggningen av en avtalsfråga som är av betydelse för myndigheten.

Föreslagen lydelse

6. ingå centrala kollektivavtal samt i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter enligt dessa när det gäller riksdagen och dess myndigheter samt företräda riksdagen och dess myndigheter som arbetsgivare i arbetstvister rörande kollektivavtal som har slutits av riksdagsförvaltningen samt

7. meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av centrala kollektivavtal som riksdagsförvaltningen ingått, samt personaladministrativa föreskrifter i övrigt för riksdagen och dess myndigheter utom Riksrevisionen.

Riksdagsförvaltningen *ska* bereda riksdagens myndigheter tillfälle att framföra sina synpunkter på förhandlingsfrågor som direkt berör respektive myndighet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010.

BILAGA 2

Direktiv för uppföljning av riksrevisionsreformen

Sammanfattning

En parlamentarisk utredning utses med uppgift att följa upp och se över den reformering av den statliga revisionen som genomfördes 2003 då Riksrevisionen bildades som en ny myndighet under riksdagen.

Riksdagen uttalade i samband med bildandet av Riksrevisionen som sin principiella ståndpunkt att den nationella revisionen bör ligga under riksdagen. Genom att den statliga externa revisionen samlats läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten. Tidigare var resurserna för den statliga revisionen splittrade på två myndigheter, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, med olika huvudmän, riksdag och regering. Med den nya ordningen ges både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Den nya ordningen överensstämmer också med vad som gäller i övriga Europa, där alla revisionsorgan på ett eller annat sätt är knutna till parlamentet.

Ingenting har framkommit under de knappt fyra år som gått sedan Riksrevisionen bildades som ger anledning för riksdagen att ompröva denna principiella inställning. Däremot finns det anledning att nu följa upp reformen i vissa andra avseenden och dra nytta av de erfarenheter som hittills gjorts. Den parlamentariska utredningen har till uppgift att gå igenom vissa frågor som aktualiserats efter reformen. Syftet ska vara att utveckla och stärka revisionsreformen.

Riksdagen bestämmer i lag om Riksrevisionens granskning, anvisar årligen de medel som behövs för verksamheten, väljer riksrevisorerna som ska leda myndigheten och utser styrelsen. I samband med bildandet av Riksrevisionen gjordes olika avvägningar mellan behovet av inflytande för riksdagen å ena sidan och en tillräckligt oberoende ställning för revisionsmyndigheten å andra sidan. Ett uttryck för denna avvägning finns i inrättandet av en parlamentarisk styrelse vid myndigheten. Utredningen ska mot denna bakgrund och utifrån en genomgång av styrelsens arbete belysa på vilket sätt styrelsen tillgodosett riksdagens behov av insyn och inflytande samt pröva omfattningen av dess uppgifter. En viktig utgångspunkt är dock alltså att styrelsens uppgifter inte får innebära inskränkningar i den oberoende granskningsverksamheten. Det bör även stå utredningen fritt att pröva om riksdagens behov av insyn och inflytande kan tillgodoses på annat sätt.

Riksdagens möjligheter att utöva sin kontrollmakt gentemot regeringen stärks av att man genom Riksrevisionen får ett kunskapsunderlag om förvaltningen från en annan källa än regeringen och myndigheterna. Utredningen

bör belysa i vilken utsträckning rapporterna bidragit till att stärka riksdagens kontrollmakt genom ett breddat underlag för debatt och beslut. En uppföljning bör göras av hur framställningarna, redogörelserna och rapporterna har använts av utskotten och riksdagen i övrigt. Har rapporter och iakttagelser gett underlag för uppföljning, initiativ, studiebesök eller utfrågningar? Utredningen bör överväga vilka åtgärder som kan vidtas inom riksdagen för att bättre kunna tillgodogöra sig Riksrevisionens granskningar. Det bör även stå utredningen fritt att pröva vilka krav som bör ställas på regeringens hantering av riksrevisorernas iakttagelser för att staten genom Riksrevisionens verksamhet ska få ett mer effektivt utbyte av sina insatser.

Myndigheten leds av tre riksrevisorer som inom sina respektive ansvarsområden beslutar var för sig vad som ska granskas. De tre första riksrevisorerna utsågs för en period om tre, fem respektive sju år. En av riksrevisorerna avslutade sin mandatperiod 2006 och ersattes av en ny riksrevisor. Riksrevisorerna och organisationen har således upplevt sitt första byte av riksrevisor. Nästa byte sker 2008. Utredningen bör utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och av den rotationsordning som gäller. Utredningen bör analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i organisationen.

I samband med bildandet uttalades att Riksrevisionen bör präglas av hög effektivitet och kunna betraktas som ett föredöme i statsförvaltningen. Utredningen bör ta fram material för att belysa effektiviteten ur olika aspekter. Det är svårt att objektivt bedöma värdet av och kvaliteten på de granskningar som gjorts inom effektivitetsrevisionen. Utredningen bör dock söka belysa hur olika avnämare som t.ex. riksdagsledamöter, myndighetsföreträdare, allmänheten, företrädare för massmedierna och den vetenskapliga forskningen uppfattar granskningarna. Det skulle också vara värdefullt om någon utomstående kunde göra en jämförelse av effektivitetsrevisionen i ett internationellt perspektiv.

När den årliga revisionen överfördes från Riksrevisionsverket till den nya myndigheten ändrades formerna för avgiftsfinansieringen av den årliga revisionen. Utredningen bör belysa konsekvenserna av omläggningen samt bedöma hur finansieringsprincipen tillämpats. Har granskningen av de små myndigheterna förändrats och hur ser kostnadsutvecklingen för revisionen ut?

Utredningen bör pröva hur den hittills tillämpade ordningen för det internationella utvecklingssamarbetet fungerat framför allt vad avser att skapa en oberoende ställning för Riksrevisionen samtidigt som behovet av samordning med den nationella biståndspolitiken beaktats. Utredningen bör även granska verksamhetens omfattning och inriktning.

Utredningsuppdraget ska redovisas senast den 1 november 2008.

Bakgrund

Den 1 juli 2003 bildades Riksrevisionen som en ny myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Granskningen sker i form av effektivitetsrevision och årlig revision av årsredovisningar. Granskningsrapporterna och revisionsberättelserna ska lämnas till regeringen. Riksrevisionen leds av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. Dessa beslutar självständigt, med beaktande av de bestämmelser som finns i lag, vad som ska granskas. De beslutar självständigt och var för sig hur granskningen ska bedrivas och om slutsatserna av sin granskning.

Vid myndigheten finns även en parlamentariskt sammansatt styrelse som utses av riksdagen. Samtliga riksdagspartier ska ha en ordinarie ledamot i styrelsen. För att garantera riksrevisorernas självständiga ställning har en uttömmande beskrivning tagits in i regeringsformen för att klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde. Styrelsens uppgift är att följa granskningsverksamheten, lämna de framställningar och redogörelser till riksdagen som riksrevisorernas granskningar ger anledning till samt att besluta om förslag till anslag på statsbudgeten och om årsredovisning för myndigheten.

Verksamheten regleras i regeringsformen och riksdagsordningen samt i två särskilda lagar, en med instruktion för Riksrevisionen och en om revision av statlig verksamhet. Det finns även annan lagstiftning som reglerar revisionen.

Effektivitetsrevisionen ska enligt 4 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, genomförandet och resultatet av statlig verksamhet och åtaganden i övrigt. Granskningarna får även avse de statliga insatserna i allmänhet och de ska främja utvecklingen mot att staten får ett effektivt utbyte av sina insatser.

Den årliga revisionen ska enligt 5 § genomföras enligt god revisionssed. Den ska ha till syfte att bedöma dels om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande, dels om ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter. Granskningen ska efter varje räkenskapsår avslutas med en revisionsberättelse. Den översiktliga granskningen av en delårsrapport avslutas med ett revisorsintyg.

Riksrevisionen ska bedriva internationellt utvecklingssamarbete i enlighet med vad riksdagen har beslutat. Riksdagen har tilldelat Riksrevisionen ett anslag för internationellt utvecklingssamarbete. Anslaget uppgick 2006 till 40 miljoner kronor. Anslaget ska användas för verksamhet som överensstämmer med OECD/DAC:s definition av bistånd och i överensstämmelse med målet för Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Riksrevisionen får även i övrigt inom sitt verksamhetsområde utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området. Viss internationell verksamhet inom Riksrevisionen finansieras även med myndighetens förvaltningsanslag. Det är verksamhet som normalt ligger på det nationella revisionsorganet, t.ex. kontakter med Europeiska revisionsrätten. Enligt instruktionen är Riksrevisionen Sveriges nationella revisionsorgan och ska i denna egenskap företräda Sverige i

internationella sammanhang. Riksrevisionen bedriver även viss avgiftsfinansierad internationell verksamhet. Det gäller såväl verksamhet av biståndskaraktär som internationella revisionsuppdrag.

Enligt instruktionen ska det vid Riksrevisionen finnas ett vetenskapligt råd. Det ska ge principiella råd i metod- och kvalitetsfrågor, fördjupa kontakterna med vetenskapssamhället samt tillföra Riksrevisionen vetenskaplig kompetens. Rådet inrättades 2004.

Uppdraget

Inledning

Riksdagen uttalade i samband med bildandet av Riksrevisionen som sin principiella ståndpunkt att den nationella revisionen bör ligga under riksdagen. Genom att den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten, skrev konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU8). Tidigare var resurserna för den statliga revisionen splittade på två myndigheter, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, med olika huvudmän, riksdag och regering. Med den nya ordningen ges både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Det är också en ordning som överensstämmer med vad som gäller i övriga Europa, där alla revisionsorgan på ett eller annat sätt är knutna till parlamentet, även om en majoritet av dem också rapporterar till regeringen.

Riksdagen gjorde vidare bedömningen att en sammanhållen statlig revision under riksdagen innebär att den statliga revisionen ges en starkare och mer oberoende ställning. En starkare revision innebär att underlaget för det politiska systemets beslut förbättras. Ett utökat oberoende och ett samlat ansvar bidrar till att öka förtroendet för verksamheten. Granskningsresultatens trovärdighet är beroende av att granskarna själva väljer granskningsobjekt, självständigt bedriver granskningen och obundet formulerar de slutsatser man kommit fram till.

Ingenting har framkommit under de knappt fyra år som gått sedan Riksrevisionen bildades som ger anledning för riksdagen att ompröva denna principiella inställning. Däremot finns det anledning att nu följa upp reformen i vissa andra avseenden och dra nytta av de erfarenheter som hittills gjorts. Utredningen har till uppgift att gå igenom vissa frågor som aktualiserats efter reformen och framgår av det följande. Syftet ska vara att utveckla och stärka revisionsreformen.

Styrelsen

I samband med bildandet av Riksrevisionen gjordes olika avvägningar mellan behovet av inflytande för riksdagen å ena sidan och en tillräckligt oberoende

ställning för revisionsmyndigheten å andra sidan. Ett uttryck för denna avvägning finns i inrättandet av en parlamentarisk styrelse med syfte att följa granskningsverksamheten. Riksrevisorerna ska för styrelsen redovisa arbetet i de viktigaste granskningarna samt hur granskningsplanen följs. Styrelsens uppgifter är fastlagda i lag för att klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde. Dessa uppgifter består i att yttra sig över granskningsplanen, lämna förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporterna samt besluta om förslag till anslag för myndigheten och fastställa en årsredovisning. Det kan noteras att styrelsen fattar beslut om förslaget till anslag och årsredovisning utan att ha någon möjlighet att ingripa i verksamheten. Styrelsen hålls i stället löpande informerad om hur verksamheten utvecklas. Möjligheterna att ge styrelsen befogenheter att påverka verksamheten är begränsade eftersom det skulle inkräkta på revisorernas oberoende. Styrelsen är därmed förhindrad att ta ett fullt ansvar för verksamheten.

Riksdagens inflytande över verksamheten kommer till uttryck på flera sätt. Riksdagen bestämmer i lag om Riksrevisionens granskning, anvisar årligen de medel som behövs för verksamheten, väljer riksrevisorerna som ska leda myndigheten och utser styrelsen. Utredningen ska mot denna bakgrund och utifrån en genomgång av styrelsens arbete belysa på vilket sätt styrelsen tillgodosett riksdagens behov av insyn och inflytande samt pröva omfattningen av dess uppgifter. En viktig utgångspunkt är dock alltså att styrelsens uppgifter inte får innebära inskränkningar i den oberoende granskningsverksamheten. Det bör även stå utredningen fritt att pröva om riksdagens behov av insyn och inflytande kan tillgodoses på annat sätt.

Vid bildandet av Riksrevisionen ansågs det viktigt att alla partier finns representerade i styrelsen. Även före detta riksdagsledamöter kan utses till ledamöter i styrelsen. Utredningen bör undersöka på vilket sätt ledamöternas intresse och erfarenheter har utnyttjats i verksamheten. Det finns även suppleanter i styrelsen. Suppleanterna deltar normalt inte i styrelsearbetet. Det finns därför anledning att fråga sig om suppleanternas villkor behöver ändras eller om suppleanter över huvud taget behövs.

Riksdagens hantering av Riksrevisionens granskningar

Samtliga granskningsrapporter från effektivitetsrevisionen och revisionsberättelser från den årliga revisionen ska lämnas till regeringen. Regeringen ska varje år för riksdagen redovisa vilka åtgärder man vidtagit eller planerar att vidta med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen har valt att lämna en sådan redovisning i budgetpropositionen. Denna redovisning har granskats av konstitutionsutskottet (bet. 2006/07:KU10). Konstitutionsutskottet konstaterar att det skett en förbättring i regeringens rapportering i budgetpropositionen för år 2007 jämfört med tidigare år, men många gånger saknas fortfarande redovisning av planerade eller vidtagna åtgärder eller av regeringens inställning i övrigt till Riksrevisionens rekommendationer. Konstitutionsutskottet förutsätter att sådana brister kommer att uppmärksammas i det fortsatta arbetet med redovisningarna till riksdagen.

Revisorerna har fram t.o.m. december 2006 lämnat 93 granskningsrapporter till regeringen. Av dessa har styrelsen tagit ställning till och slutbehandlat 76 stycken. I 54 fall (71 %) har styrelsen beslutat lämna förslag med anledning av rapporten till riksdagen. I 34 fall hade de formen av framställning med förslag till riksdagsbeslut. I 20 fall var de redogörelser som överlämnades till riksdagen som information. De återstående 22 rapporterna valde styrelsen att lägga till handlingarna.

Riksdagen är mottagare av styrelsens framställningar och redogörelser. Riksdagens möjligheter att utöva sin kontrollmakt gentemot regeringen stärks av att man genom Riksrevisionen får ett kunskapsunderlag om förvaltningen från en annan källa än regeringen och myndigheterna. Utredningen bör belysa i vilken utsträckning rapporterna bidragit till att stärka riksdagens kontrollmakt genom ett breddat underlag för debatt och beslut. En uppföljning bör göras av hur framställningarna, redogörelserna och rapporterna har använts av utskotten och riksdagen i övrigt. Har rapporter och iakttagelser gett underlag för uppföljning, initiativ, studiebesök eller utfrågningar? Vad händer med de granskningar riksrevisorerna genomfört men som styrelsen avstår att lägga förslag om till riksdagen? I vilken utsträckning kommer de till användning i utskottens arbete eller som underlag för interpellationer och frågor till statsråden?

En riksrevisor kan enligt instruktionen uppdra åt en tjänsteman vid Riksrevisionen att avgöra granskningsärenden i riksrevisorers ställe. Av de 93 granskningsrapporter som t.o.m. 2006 lämnats till regeringen har 12 stycken beslutats av en annan tjänsteman än riksrevisor. Styrelsen har behandlat även dessa rapporter. Vilken ställning ska dessa rapporter anses ha och hur ska de hanteras?

Önskemål har framförts om att motionsrätt bör införas på revisionens rapporter. Detta är frågor som det bör stå utredningen fritt att pröva.

Utredningen bör överväga vilka åtgärder som kan vidtas inom riksdagen för att man bättre ska kunna tillgodogöra sig Riksrevisionens granskningar. Det bör även stå utredningen fritt att pröva vilka krav som bör ställas på regeringens redovisning till riksdagen för att staten genom Riksrevisionens verksamhet ska få ett mer effektivt utbyte av sina insatser.

Ansvarsfördelningen riksrevisorerna emellan

Som motiv för att låta myndigheten ledas av tre personer anfördes (bet. 2000/01:KU8) att man därigenom uppnår en mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att organisationen förlorar i tydlighet och effektivitet. Enligt förarbetena till Riksrevisionen bör organisationen utformas så att de tre riksrevisorerna ges goda förutsättningar att på jämbördigt sätt utöva sina självständiga befogenheter i granskningarna. Det ansågs angeläget att jämvikten dem emellan inte skulle gå förlorad genom att en av dem belastas med omfattande administrativa uppgifter.

Revisorerna har vid några tillfällen beslutat att genomföra vissa omfördelningar av arbetsuppgifterna samt i framställning 2005/06:RRS28 föreslagit

vissa förtydliganden beträffande arbetsfördelningen för granskningsplanerna. Vid riksdagsbehandlingen godtogs dessa förändringar med vissa ytterligare förtydliganden (bet. 2006/07:KU6).

En omfattande organisationsförändring genomfördes hösten 2006 med en gemensam operativ ledning för all granskningsverksamhet, dvs. för både årlig revision och effektivitetsrevision. Den nya organisationen ska, som riksrevisorerna uttrycker det, bl.a. säkerställa stabila produktionsförutsättningar och organisatorisk effektivitet.

De tre första riksrevisorerna utsågs för en period om tre, fem respektive sju år. En av riksrevisorerna avslutade sin mandatperiod 2006 och ersattes av en ny riksrevisor. Revisorerna och organisationen har således upplevt sitt första byte av riksrevisor. Nästa byte sker 2008. Riksrevisorerna väljs i fortsättningen för sju år och kan inte väljas om.

Utredningen bör mot den redovisade bakgrunden utvärdera erfarenheterna av det tredelade ledarskapet och av den rotationsordning som gäller. Utredningen bör analysera och bedöma möjligheterna att utöva ett samlat ledarskap i organisationen. Man bör belysa vilka för- och nackdelar som konstruktionen ger samt bedöma förutsättningarna för att planera och genomföra verksamheten i ett långsiktigt perspektiv när täta byten sker i myndighetens ledning.

Effektivitetsrevisionens omfattning

Omfattningen av den effektivitetsgranskning Riksrevisionen bedriver framgår av 2 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet. I förhållande till det granskningsmandat som Riksdagens revisorer hade på sin tid har arbetslöshetskassorna tillkommit. Riksrevisionen har i sin tillämpning vidgat området marginellt. Riksrevisorerna får gemensamt eller var för sig väcka förslag hos riksdagen i frågor som rör bl.a. Riksrevisionens kompetens. Styrelsen har motsvarande rättigheter. Om behov uppkommer att närmare definiera effektivitetsrevisionens omfattning, får det förutsättas att riksrevisorerna och styrelsen utnyttjar denna rätt. Det bör även stå utredningen fritt att pröva om det finns anledning att lägga fram förslag på detta område.

Gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden

Frågan om gränsdragningen mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden behandlades utförligt i proposition 2001/02:190 inför tillkomsten av Riksrevisionen. Regeringen ansåg i detta sammanhang att det inte fanns något skäl att genom lagreglering förhindra att Riksrevisionens granskningsområde i någon mån är detsamma som konstitutionsutskottets.

Konstitutionsutskottets granskning är inriktad på en administrativ och rättslig kontroll av om regeringen har följt gällande regler och vedertagen praxis. Konstitutionsutskottets granskning är i huvudsak inriktad på vad som är ett formellt korrekt handlande och på rättsfrågor när det gäller regeringsärendenas handläggning, även om lämplighetsfrågor också kan förekomma i

granskningen. Konstitutionsutskottet tar också upp enstaka ärenden till granskning. I dessa fall torde granskningen närmast falla inom ramen för ”statsrådets tjänsteutövning”. Konstitutionsutskottet anses enligt förarbetsuttalanden också ha rätt att anlägga förvaltningsekonomiska synpunkter i granskningen, vilket innebär att utskottet i sitt arbete även kan beakta resultatet av den revisionella granskningen.

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

Regeringen konstaterade sammanfattningsvis i proposition 2001/02:190 om Riksrevisionen att det är ofrånkomligt att konstitutionsutskottets respektive Riksrevisionens områden i någon mån kan komma att överlappa varandra. Regeringen såg dock inte någon anledning eller möjlighet att undvika detta genom att införa bestämmelser som reglerar gränsdragningen i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. Det är viktigt att notera, framhöll regeringen, att granskningarna framdeles tydligare än i dag utgår från olika förutsättningar. Den ena har en juridisk och administrativ inriktning, medan den andra är av effektivitets- och redovisningsrevisionell karaktär. Den ena görs av ett politiskt sammansatt riksdagsorgan, den andra av en tjänstemannalett myndighet under riksdagen. Att ett och samma område eller problem mot den nu angivna bakgrunden belyses av både konstitutionsutskottet och Riksrevisionen behöver således, enligt regeringens bedömning, inte ses som ett problem. Regeringen ansåg att det inte heller bör finnas någonting som hindrar att ett informationsutbyte sker mellan utskottet och Riksrevisionen.

Riksrevisorerna och konstitutionsutskottets kansli samråder och informerar varandra årligen om pågående granskningar. Utredningen bör undersöka om något har framkommit som tyder på att det finns ett behov av ytterligare klarlägganden i dessa frågor.

Effektivitetsrevisionens verksamhet

Granskningsverksamheten är Riksrevisionens kärnuppgift. Granskningsplanen är ett viktigt instrument för styrning och samordning av myndighetens granskningsinsatser. Granskningsplanen kan ses som ett offentligt åtagande från Riksrevisionen vari anges de områden och ämnen som ska granskas, vilken riksrevisor som ansvarar för respektive frågeområde samt en tidsplan för arbetet. Planen har stor betydelse för styrning av verksamheten. Styrelsen ska yttra sig över planen. Granskningarna har skiftande inriktning. De har omfattat frågor om ekonomisk effektivitet, rättssäkerhet, rättighetsfrågor,

ordning och reda, etc. En närmare kartläggning bör göras av de granskningar som gjorts. Hur stämmer den granskningsverksamhet som effektivitetsrevisionen bedriver överens med uppdragsgivarens intentioner? I vilken utsträckning fyller de den avsedda rollen i riksdagens kontroll av regeringen och underlättar uppföljningen av den statliga verksamheten?

Någon särskild omprövning av revisionens inriktning gjordes inte i samband med Riksrevisionen bildande 2003 utan man hänvisade till den inriktning effektivitetsrevisionen hade före reformen. Det kan samtidigt konstateras att den revision som före 2003 bedrevs av Riksdagens revisorer respektive Riksrevisionsverket uppvisade stora skillnader. Uppdraget för Riksrevisionens effektivitetsrevision, som det framgår av revisionslagen och dess förarbeten, ligger nära de formuleringar som användes i den tidigare lagstiftningen. Mot bakgrund härav och erfarenheterna av den hittillsvarande verksamheten kan det finnas anledning att följa upp de riktlinjer som Riksrevisionen formulerat för granskningsarbetet och även se om den inriktning som anges i revisionslagens 4 § är relevant.

Riksdagen (bet. 2005/06:FiU25) har efterlyst en utförligare redovisning av effekterna av Riksrevisionens granskning. Riksrevisionen ska i årsredovisningen 2006 redovisa för riksdagen hur uppsatta mål nåtts. Redovisningen ska vara så konkret och tydlig att riksdagen i efterhand lätt kan bedöma i vilken utsträckning uppställda mål har uppnåtts. Riksrevisionen utlovar i årsredovisningen för 2006 (redog. 2006/07:RRS10) att man framöver varje år kommer att publicera en uppföljningsrapport där den genomförda granskningen och de uppskattade effekterna av denna redovisas samlat. En första rapport lämnades i mars 2007.

I samband med bildandet uttalades att Riksrevisionen bör präglas av hög effektivitet och kunna betraktas som ett föredöme i statsförvaltningen. Kostnaden för effektivitetsrevisionen (inklusive övriga kostnader som omfattar omvärldsbevakning och kvalitetssäkring samt del i overheadkostnader) uppgick 2006 till 131 miljoner kronor och resulterade i 32 granskningsrapporter. Det innebär att kostnaden per effektivitetsgranskning skulle kunna beräknas till ca 4 miljoner kronor. Utredningen bör ta fram material för att belysa effektiviteten ur olika aspekter.

Det är svårt att objektivt bedöma värdet av och kvaliteten på de granskningar som gjorts. Utredningen bör dock söka belysa hur olika avnämare som t.ex. riksdagsledamöter, myndighetsföreträdare, allmänheten, företrädare för massmedierna och den vetenskapliga forskningen uppfattar Riksrevisionens effektivitetsgranskningar. Det skulle också vara värdefullt om någon utomstående person kunde göra en jämförelse av effektivitetsrevisionen i ett internationellt perspektiv.

Den årliga revisionens verksamhet

Riksrevisionen ansvarade under 2006 för årlig revision av 257 statliga myndigheter. Därutöver svarade Riksrevisionen för att årlig revision genomfördes i ett sextiotal bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande,

ca 25 övriga organisationer samt fyra nordiska institutioner med säte i Sverige.

Den samlade bedömningen av den årliga revisionen av myndigheterna var att den finansiella redovisningen i stort fungerar väl inom statsförvaltningen.

Vid inrättandet av Riksrevisionen ansågs det värdefullt att revisionens båda grenar finansierades på samma sätt, dvs. över anslag. Vid Riksrevisionsverket finansierades den övervägande delen av den årliga revisionen med avgifter från de större myndigheterna. Från den 1 januari 2004 tar Riksrevisionen ut avgifter för genomförd årlig revision för samtliga myndigheter, bolag, stiftelser och övriga organisationer samt årsredovisning för staten. Avgifter har inte tagits ut för revision av de allmänna försäkringskassorna och de nordiska institutionerna. Avgiftsintäkterna disponeras inte av Riksrevisionen utan tillförs statsverket och redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. Avgiftsbeläggningen är reglerad i lag och innebär att avgifterna ska motsvara kostnaderna (full kostnadstäckning) för utförd revision.

Utredningen bör belysa konsekvenserna av omläggningen samt bedöma hur finansieringsprincipen tillämpats. Har granskningen av de små myndigheterna förändrats och hur ser kostnadsutvecklingen för revisionen ut?

Vilka är erfarenheterna av finansiering via anslag på statsbudgeten kontra avgiftsfinansiering? Hur fungerar samarbetet med internrevisionen på de större myndigheterna? Samarbetet mellan effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen framhölls som viktigt för den organisation som bildades 2003. På vilket sätt har ett sådant samarbete etablerats och vilka är erfarenheterna?

Internationell verksamhet

Riksrevisionens internationella verksamhet består dels av internationellt utvecklingssamarbete finansierat av ett särskilt anslag som Riksrevisionen disponerar, dels sådant internationellt samarbete som ett nationellt revisionsorgan normalt deltar i.

Riksrevisionens internationella utvecklingssamarbete syftar till att utveckla en långsiktig institutionell kapacitet inom statlig revision i de länder man samarbetar med. Kraven på reformering och effektivisering av den offentliga förvaltningen i dessa länder är stora. En väl fungerande finansiell styrning och kontroll är viktiga komponenter för att främja en god samhällsstyrning. Den nationella revisionsmyndigheten utgör en viktig del för att skapa tydlighet i beslutsfattandet och möjligheter till ansvarsutkrävande på alla nivåer i statsapparaten. Riksrevisionen kan, genom god kompetens och omfattande erfarenhet från att arbeta i ett system med lång demokratisk tradition, förmedla unika kunskaper och insikter. Det har därför ansetts värdefullt att Riksrevisionen kan bidra till att stärka den institutionella kapaciteten hos motsvarande institutioner i olika samarbetsländer.

Vid tillkomsten av Riksrevisionen betonades särskilt vikten av att Riksrevisionen skulle stå fri från myndigheter och institutioner som revideras av Riksrevisionen. Det ansågs olämpligt att Riksrevisionen t.ex. åtar sig uppdrag

från Sida. Riksrevisionen har därför ett eget anslag på statsbudgeten för internationellt utvecklingssamarbete, skilt från det anslag för internationell biståndsverksamhet som förvaltas av Sida. Detta har medfört att Riksrevisionen har fått bygga upp en egen administrativ kapacitet för det internationella utvecklingssamarbetet. Det är dock nödvändigt att samarbete sker med både Sida och UD vad gäller planering och administrativa insatser såväl centralt som på plats i respektive land. Riksrevisionens anslag för internationell biståndsverksamhet uppgick 2005 till 46 miljoner kronor, varav knappt 32 miljoner kronor utnyttjades. Under 2006 utnyttjades knappt 39 av de 40 miljoner kronor som anvisades.

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

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

Vetenskapligt råd

Rådet är ett rådgivande organ till riksrevisorerna, i första hand med inriktning mot mer strategiska frågor. Rådet har under åren 2004–2006 sammanträtt tre gånger per år. Diskussionen vid mötena har rört bl.a. effektivitetsrevisionens och den årliga revisionens inriktning, Riksrevisionens omvärldsbevakning och omvärldsanalys samt Riksrevisionens årliga rapport. Rådet har sex ledamöter. Utredningen bör redovisa erfarenheterna av det vetenskapliga rådet.

Den årliga rapporten

I Riksrevisionens årliga rapport redovisas de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen det senaste året. Rapporten lämnas till regeringen och riksdagen. I den senaste årliga rapporten för 2006 valde riksrevisorerna att utgå från ett ansvarsperspektiv.

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

Årsredovisning för staten

Regeringen ska senast nio månader efter budgetårets utgång lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. De senaste åren har årsredovisningen dock lämnats i mitten av april. Riksrevisionen ska senast inom en månad efter att den lämnats lämna en revisionsberättelse över årsredovisningen för staten. Hittills har motionsrätt funnits på såväl årsredovisningen som den revisionsberättelse som styrelsen lämnat, vilket sammantaget gjort att riksdagens ställningstagande till årsredovisningen inte har kunnat tas förrän mycket sent på våren, ofta på vårsessionens sista dag. Den generella motionsrätten på skrivelser och redogörelser har emellertid avskaffats fr.o.m. innevarande riksmöte. Utredningen bör ta ställning till vilken funktion motionsrätten fyller samt se över hur årsredovisningen för staten hanteras i processen av Riksrevisionen, regeringen och riksdagen.

Riksrevisionens budget

Riksdagen och finansutskottet prövar varje år storleken av anslaget och omfattningen av verksamheten. Den administrativa hanteringen av Riksrevisionens budgetförslag är relativt omfattande. Förslaget till anslag ska under beredningen passera Riksrevisionens styrelse, riksdagens administrativa kontor, Riksdagsstyrelsen, Finansdepartementet och slutligen beslutas i riksdagen där det bereds av finansutskottet respektive utrikesutskottet. Processen ger intryck av en mycket omfattande budgetprövning, men det faktiska utfallet av processen leder snarast till slutsatsen att hanteringen är en formalitet. Utredningen bör se över om det finns möjligheter att förbättra och förenkla processen.

Riksrevisionens årsredovisning

Riksrevisionen ska senast den 22 februari varje år lämna en årsredovisning till riksdagen. Finansutskottet ska svara för att externrevision sker av Riksrevisionen.

Utredningen bör redovisa erfarenheterna av hantering av årsredovisningen, finansutskottets externa revision och riksdagens utlåtanden.

Övriga frågor

Utredningen bör i övrigt kunna ta upp frågor och lämna förslag med anknytning till uppdraget som aktualiseras under utredningsarbetets gång.

Uppdragets genomförande

Utredningen bedrivs av en parlamentarisk kommitté som tillsatts av riksdagsstyrelsen. Kommittén biträds av ett sekretariat bestående av en huvudsekreterare samt biträdande sekreterare som tillsatts av riksdagsdirektören. Riksdagen

gens utredningstjänst och Riksrevisionen ska bistå sekretariatet med vissa utredningsinsatser. Utredningen kan tillkalla sakkunniga och experter.

Ersättning för uppdraget som ledamot av eller sakkunnig eller expert i kommittén utgår enligt föreskriften (RFS 2000:6) om ersättning för kommittéuppdrag. Ersättning till ordförande beslutas av riksdagsstyrelsen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2008.

BILAGA 3**Statlig revision inom EU**

Detta avsnitt är en sammanfattning av ett kapitel ur skriften *State Audit in the European Union* som utkom 2005⁶². I skriften, som har sammanställts av den brittiska revisionsmyndigheten National Audit Office (NAO), redovisar de 25 nationella revisionsmyndigheterna i EU:s dåvarande medlemsländer hur den statliga revisionen är uppbyggd och hur den fungerar. Även uppgifter om den Europeiska revisionsrätten redovisas. I det här aktuella avsnittet analyserar och belyser NAO likheter och skillnader mellan de olika nationella revisionsmyndigheterna⁶³. I fortsättningen används begreppen SAI och riksrevision parallellt som beteckning för den högsta revisionsmyndigheten i respektive land. Det inledande avsnittet har förkortats och sammanfattats av utrymmesskäl och i några avsnitt har tillägg gjorts för att förtydliga sambanden.

Bakgrundsinformation

EU:s medlemsstater skiljer sig markant åt i fråga om geografisk storlek, folkmängd och befolkningstäthet. De enskilda staternas ekonomier uppvisar också stora skillnader i utvecklingen av industri-, jordbruks- och servicesektörerna. Även den statsrättsliga strukturen varierar – vissa stater är enhetsstater, medan andra har en federal struktur som t.ex. Tyskland och Belgien. En del stater har överfört stora delar av samhällsservicen till den kommunala nivån som t.ex. Sverige, Finland och Danmark.

Ett av villkoren för EU-medlemskap är förekomsten av ett demokratiskt parlamentariskt system. Detta kan ha olika former, vilket framgår av tabellen på följande sida. Också valsystemen varierar även om de flesta baseras på proportionell representation.

Samtidigt som alla dessa stater förenas i ett gemensamt medlemskap i EU kvarstår separata identiteter i form av språk, kultur och historia. Den gemensamma demokratin manifesterar sig i olika demokratiska system och processer samt i specifika parlamentariska, konstitutionella och administrativa system. Det är mot denna bakgrund som varje SAI (Supreme Audit Institution) verkar.

⁶² Uppgifterna i skriften motsvarar förhållandena år 2004.

⁶³ På engelska används begreppet Supreme Audit Institution (SAI) för den högsta nationella revisionsmyndigheten i respektive land. Riksrevisionen är Sveriges SAI.

ANTAL PARLAMENTSLEDAMÖTER

	Underhuset	Överhuset
Belgien	150	71
Cypern	80	-
Danmark	179	-
Estland	101	-
Finland	200	-
Frankrike	577	321
Grekland	300	-
Irland	166	60
Italien	630	315
Lettland	100	-
Litauen	141	-
Luxemburg	60	-
Malta	65	-
Nederländerna	150	75
Polen	460	100
Portugal	230	-
Slovakien	150	-
Slovenien	90	40
Spanien	350	259
Storbritannien	659	1 200
Sverige	349	-
Tjeckien	200	81
Tyskland	603	69
Ungern	386	-
Österrike	183	62

Historia

Samtidigt som statlig revision har funnits i någon form i flera århundraden så har de högsta revisionsorganens struktur, makt och befogenheter utvecklats över tiden. Ibland har detta skett som ett resultat av politiska förändringar som t.ex. vid återinstallerandet av dynastin Oranien–Nassau i Nederländerna 1814, enandet av Italien 1861 eller grundandet av den nya österrikiska republiken 1918. För andra revisionsmyndigheter har förändringar varit ett resultat

av utvecklingen inom den offentliga förvaltningen som t.ex. inrättandet av finans- och revisionsdepartementet (en föregångare till National Audit Office) i Storbritannien 1866. Mer aktuella exempel på förändringar av SAI:ernas befogenheter och verksamhet redovisas nedan.

- Åren 1991 och 1996 genomfördes lagändringar för att framhäva den danska Rigsrevisionens oberoende och för att förbättra dess tillträdesrättigheter.
- Åren 1991, 1993 och 1995 uppdaterades revisionslagstiftningen i Finland för att utvidga revisionens befogenheter. Den nya grundlagen från år 2000 ökade revisionens oberoende.
- Den irländska lagen the Comptroller and Auditor General (Amendment) Act från år 1993 utvidgade den irländska revisionsmyndighetens befogenheter och gav effektivitetsrevision en lagstadgad grund.
- Den tjeckiska riksrevisionen (NKU) inrättades i samband med att Tjeckien blev en suverän stat 1993.
- År 1994 infördes ny lagstiftning i Italien som stärkte revisionens (Corte dei Conti) roll och möjliggjorde utvecklingen av effektivitetsrevisionen.
- 1997 års nya konstitution i Polen betonade riksrevisionens (NIK) konstitutionella oberoende i förhållande till regeringen och dess relation till Nationalförsamlingens underhus (Sejmen).
- Maltas nya revisionslag 1997 innebar dels etablerandet av en, i förhållande till regeringen, oberoende revisionsmyndighet, dels en förnyelse av revisionslagstiftningen som utvidgade revisionens befogenheter och gav effektivitetsrevision en tydlig legal grund.

Strukturer

Inom EU finns det fyra huvudkategorier av SAI:er som redovisas i följande sammanställning. Att SAI:erna kan grupperas på detta sätt har historiska orsaker: Det franska administrationssystemet spreds över Europa under 1800-talet och det brittiska finans- och revisionsdepartementet ansvarade för revisionen på Irland fram till 1921 då landet delades. Det brittiska systemet hade även ett historiskt inflytande på de strukturer som växt fram på Cypern och Malta.

HUVUDKATEGORIER AV SAI:ER

Beskrivning av kategorier	Medlemsstater
Revisionsrätt med en rättslig funktion	Frankrike, Belgien, Portugal, Spanien, Italien och Grekland
Kollegiestruktur utan rättslig funktion	Nederländerna, Tyskland, Slovakien, Tjeckien, Luxemburg, Europeiska revisionsrätten
SAI som är oberoende i förhållande till regeringen och som leds av riksrevisor eller president	Ungern, Malta, Polen, Cypern, Storbritannien, Irland, Lettland, Litauen, Sverige, Finland, Danmark och Estland
Särskild kategori: myndighet som leds av en president och som utför revision av såväl central som regional och lokal samhällsnivå	Österrike och Slovenien

SAI:ernas status

SAI:erna i alla medlemsstater har en lagstadgad plats inom det offentliga systemet antingen genom konstitutionen eller genom vanlig lag. Den svenska SAI:en låg tidigare under Finansdepartementet, vilket också var fallet i Finland fram till år 2000 och i Danmark till år 1975. Regeringens och särskilt finansministeriets inflytande på Storbritanniens revisionsmyndighet upphörde år 1983 då den nationella revisionslagen antogs (the National Audit Act). På europeisk nivå blev Europeiska revisionsrätten en fullvärdig myndighet 1993 med antagandet av fördraget om den europeiska unionen.

Ledningsorganens former och status

Inom vissa SAI:er tas beslut på högsta nivå av myndighetens chef, antingen en riksrevisor (Auditor General) eller en president. Inom andra tas de viktigaste besluten kollektivt i ett kollegium eller råd – se följande sammanställning.

FORMER FÖR BESLUTFATTANDE

Beslut av riksrevisor eller president	Kollektiva beslut
Lettland	Tjeckien
Cypern	Frankrike
Irland	Belgien
Sverige	Spanien
Finland	Portugal
Storbritannien	Tyskland
Österrike	Grekland
Danmark	Luxemburg
Litauen	Nederländerna
Estland	Italien
Ungern	Europeiska revisionsrätten
Malta	Polen
Slovakien	
Slovenien	

Ledningens status är utformad på olika sätt i medlemsstaterna. Nedan ges exempel på detta.

- I de spanska, portugisiska, italienska och tyska revisionsmyndigheterna har ledningen samma status som domare.
- I Storbritannien är riksrevisorerna (the Comptroller and Auditor General) oberoende framhåvt genom att han benämns Officer of the House of Commons.
- I Slovakien och Estland har riksrevisorerna rätt att delta i och yttra sig vid regeringssammanträden.

Politisk anknytning av riksrevisorer och ledande organ

Det är viktigt att dra en skiljelinje mellan politiska utnämningar och utnämningar av enskilda med politisk bakgrund. Riksrevisorerna i Estland, Polen och Slovakien får inte ha någon anknytning till politiska partier, medan kandidater till riksrevisorstjänsten i Finland kan ha en politisk bakgrund – själva utnämningen är dock strikt icke-politisk. I Nederländerna är det vanligt att de tre riksrevisorerna har en anknytning till de tre största partierna i parlamentet. I de fall riksrevisorerna har domarstatus har de generellt ingen politisk anknytning. Av ledamöter i Europeiska revisionsrätten krävs enligt fördraget att de agerar helt oberoende.

För att säkerställa att SAI:erna inte påverkas av politisk partiskhet har medlemsstaterna infört vissa skyddsmekanismer som exemplifieras i följande punkter.

- I Slovenien får ledamöter av SAI:ens högsta organ inte ha varit ministrar under fyra år före utnämningen. I Österrike får riksrevisorn inte ha deltagit i någon regering på federal nivå eller provinsnivå de senaste fyra åren före utnämmandet.
- I Storbritannien nomineras riksrevisorn av premiärministern i samråd med ordföranden i parlamentets revisionsutskott som normalt kommer från det största oppositionspartiet i underhuset.
- I länder som Danmark, Sverige och Storbritannien fastställs riksrevisorernas oberoende i den i sammanhanget aktuella lagstiftningen.
- I Sverige kan de tre jämbördiga riksrevisorerna avsättas endast vid allvarlig försummelse.
- Riksrevisorn på Cypern kan pensioneras eller avsättas från sitt uppdrag endast vid mental eller fysisk oförmåga eller grovt tjänstefel.

Utnämning av riksrevisorer och ledande organ

Former och metoder för utnämning av riksrevisorer och ledande organ varierar länderna emellan. I Estland är det presidenten som föreslår riksrevisorskandidat för parlamentet. I Österrike, Spanien, Danmark, Sverige, Finland och Belgien är det parlamentet som utnämner riksrevisorerna. I Ungern krävs två tredjedels majoritet i nationalförsamlingen för att rösta fram en ny president för riksrevisionen. På Malta krävs på samma sätt två tredjedels majoritet i representanthuset innan presidenten utser riksrevisorn. I Tjeckien utser presidenten ny riksrevisor i enlighet med beslut i deputeradekammaren och i Portugal utses riksrevisorn av presidenten på förslag av regeringen. Presidenten för Italiens SAI (Corte dei Conti) utses av republikens president på regeringens förslag och endast de som redan är chefer för den italienska SAI:ens olika revisionskammare (regionala underavdelningar) kan utnämnas till ny president.

Till skillnad från dessa exempel är det i Grekland och Frankrike regeringen som beslutar i utnämningsfrågan. I Storbritannien, Irland, Tyskland och Nederländerna är både parlamentet och regeringen inblandade.

Ämbetsperiod

En del riksrevisorer och ledamöter av ledande organ utses på livstid eller fram till en bestämd pensionsålder. Det finns dock vissa undantag.

- I Spanien väljs de tolv ledamöterna i revisionsdomstolen på nioåriga mandatperioder. Mandatet för domstolens president är tre år. Samtliga kan återväljas.
- Presidenten i Portugals revisionsdomstol utses på fyra år och kan återväljas.

- I Slovakien är riksrevisorernas mandatperiod sju år.
- Den finländske riksrevisorn har en mandatperiod på sex år och kan återväljas.
- Malta och Estland har mandatperioder på fem år med möjlighet till återval.
- I Österrike har presidenten för SAI:en tolv års mandatperiod och kan inte återväljas.
- I Sverige utses riksrevisorerna för en sjuårsperiod som inte kan förlängas.
- Ungern har tolv års mandatperiod med återvalsmöjlighet.
- Ledamöterna i det högsta organet i Belgiens och Luxemburgs SAI utses för sexåriga mandatperioder och kan återväljas.
- I Slovenien utses domstolens president för en nioårig mandatperiod.

Säkerhet i ämbetet

Ett sätt att säkra en SAI:s oberoende är att tillförsäkra riksrevisorn och de ansvariga personerna i de ledande organen en viss säkerhet i ämbetsutövningen. Liksom avseende ämbetsperiodens längd skiljer sig även ”anställningstryggheten” åt i de olika länderna. I Storbritannien kan riksrevisorn endast avsättas efter beslut i både över- och underhuset.⁶⁴ Likartade ordningar återfinns i Irland, Finland, Sverige och Österrike. I Slovenien kan ledamöterna i revisionsdomstolen avsättas endast i extrema situationer efter omröstning i nationalförsamlingen.

I Cypern, Tyskland och Malta är kraven för att avsätta riksrevisorn liknande de som krävs för att avsätta en domare i högsta domstolen – t.ex. på grund av mental eller fysisk oförmåga eller grovt tjänstefel. Ledamöterna i den spanska revisionsdomstolen kan endast avsättas vid allvarlig försummelse i tjänsten. Ledamöter i Europeiska revisionsrätten kan endast avsättas genom beslut av EG-domstolen på begäran av revisionsrätten i de fall en ledamot inte längre svarar upp mot kraven för ämbetet.

Budgetbeslut

I de flesta länderna har parlamentet någon form av inflytande när det gäller beslut om SAI:ernas budget. I några länder har även regeringen ett visst inflytande (Portugal, Irland, Tyskland, Nederländerna och Österrike). I ett antal fall överlämnar SAI:en själv budgetförslag till ett parlamentsutskott för beredning och senare beslut av parlamentet (Storbritannien, Belgien och Luxemburg). I Spanien tas budgeten fram och godkänns internt av SAI:en själv och integreras därefter som en självständig del av statsbudgeten som beslutas av parlamentet. I Danmark beslutar Folketinget om revisionens budget på förslag av Rigsrevisionen.

⁶⁴ Formellt är det statschefen som avsätter riksrevisorn i Storbritannien.

Personal – antal och kompetens

På samma sätt som SAI:ernas roll varierar i de olika medlemsstaterna skiljer sig även personalens antal och kompetens åt (se tabell nedan). I t.ex. Storbritannien består personalen av professionellt kvalificerade revisorer som kompletteras med ämnesspecialister och utredare. Samtliga medarbetare i Polens och Estlands SAI har akademisk examen, vilket också en majoritet har i Slovenien och på Malta.

Även vid enheter för effektivitetsrevision varierar kompetensen. I t.ex. Storbritannien anställs specialister i granskningsprojekt som berör vissa särskilda utgiftsområden (value for money team). I Frankrike sekunderas revisionsmyndigheten av personal från granskningsobjekten för vissa specifika uppgifter.

I de flesta SAI:erna har personalen status som statstjänstemän, men det finns undantag.

- I Danmark överfördes år 1991 nästan alla medarbetare från den allmänna statstjänstemannapositionen till att bli anställda direkt av Rigsrevisionen.
- Samma utveckling skedde på Malta efter antagandet av den nya revisionslagen 1997; all revisionspersonal, som tidigare varit statsanställda, anställdes direkt av SAI:en.
- Som en följd av den brittiska revisionslagen av år 1983 blev alla medarbetare vid brittiska NAO anställda av myndigheten.

I de fall revisionspersonal betecknas som statstjänstemän finns det vanligen en koppling till statsanställdas löner. I t.ex. Litauen regleras lönerna till riksrevisionens revisorer enligt statsförvaltningens bestämmelser, och i Tyskland har riksrevisionens personal samma löner och lönegrader som andra statstjänstemän.

MEDARBETARE VID SAIERNA – ANTAL OCH KOMPETENS

	Antal Medarbetare	Jurister	Redovisningsrevisorer	Annan bakgrund*
Belgien	616	X	X	S, SA, E, A
Cypern	117	X	X	E, OF, F, övr.
Danmark	250	X	X	E, S, SA, OF
Estland	85	X	X	E, S, SO, OF, Ä
Finland	147	X	X	E, S, SO, OF
Frankrike	608	X	-	E, F
Grekland	645	X	X	E
Irland	169	-	X	ST, Ä, E
Italien	3 199	X	X	E, ST, OF, F, Ä
Lettland	178	X	X	E, A
Litauen	300	X	X	E, övr.
Luxemburg	40	X	X	Övr.
Malta	64	-	X	E, OF, ST
Nederländerna	290	X	X	E, S, SA, OF, ST, SO, F, A
Polen	1 700	X	X	E, SA, övr.
Portugal	600	X	X	E, F, övr.
Slovakien	232	X	X	E, S, Ä, F, övr.
Slovenien	100	X	X	Övr.
Spanien	800	X	X	E, OF, A
Storbritannien	832	-	X	Ä
Sverige	300	X	X	E, S, SA
Tjeckien	470	X	X	E, Ä
Tyskland	1 500	X	X	E, OA, ST, Ä, F, A
Ungern	613	X	X	A, Ä
Österrike	312	X	X	E, Ä
Rev. rätten	750	X	X	E, S, ST, övr.

* E=ekonomi, S=statsvet., SA=samhällsvet., OF=offentlig förvaltn., ST=statistik, SO=sociologi, Ä=ämnesspecialist, F=finans, A=allmän administration.

SAI:ernas roll

Samtliga 25 SAI:er och Europeiska revisionsrätten har ett gemensamt huvudsyfte nämligen att granska räkenskaperna för användningen av offentliga medel och rapportera resultatet av denna granskning (finansiell/årlig revision). Vissa revisioner utför även effektivitetsrevision, dvs. granskning av kostnader, produktivitet och effektivitet i användningen av offentliga medel. Vissa SAI:er utför även andra uppgifter som utvecklats ur dessa två revisionsriktningar.

Emedan SAI:erna har allmänna syften kan mer precisa definitioner av deras roller variera. I några länder har revisionen ett brett ansvarsområde – i Spanien utför SAI:en t.ex. den externa ex-post-revisionen av den offentliga sektorns finansiella verksamhet. Enligt den nederländska konstitutionen är SAI:en där ansvarig för revisionen av statens inkomster och utgifter.

I ansvarsområdet för några SAI:er ingår effektivitetsrevision, vilket ibland även är fastställt i lagstiftningen. I t.ex. Storbritannien, Sverige, Irland, Malta, Cypern, Slovenien och Estland är effektivitetsrevisionen reglerad i lag.

Revisionsobjektens karaktär

Inom varje medlemsstat levereras samhällsservice av en rad olika institutioner på central, regional och lokal nivå. Vissa institutioner finansieras med offentliga medel, andra institutioner inom den privata sektorn kan ha en lagstadgad rätt att ta ut avgifter eller de kan drivas genom att staten lämnar en ekonomisk garanti för verksamheten. En del enheter inom den privata sektorn kan vara delvis offentligt ägda. Offentliga organ kontrakterar i allt större utsträckning den privata sektorn som utför service på det offentligas uppdrag. Diversifieringen av de olika sätt som samhällsservicen levereras på återspeglar mångfalden i riksrevisionernas åtaganden (se tabellen på nästa sida).

Revisionsobjektens antal

Antalet institutioner som granskas av SAI:erna varierar i stor grad. NAO i Storbritannien granskar och rapporterar om flera hundra institutioner och har granskningsrätt till tusentals fler. I Portugal ligger 11 000 offentliga institutioner inom revisionens ansvarsområde men vissa kriterier – som t.ex. omfattningen av deras årliga intäkter – undantar dem från revision. I praktiken granskas ca 3 000 institutioner regelbundet.

Centrala myndigheter

Samtliga SAI:er utför finansiell revision av de centrala statliga myndigheterna, vilket i de flesta länderna inbegriper ministerier och departement.

SAIERNAS GRANSKNINGSOMRÅDEN

	Centrala myndigheter	Regionala myndigheter	Lokala myndigheter	Statliga bolag	Offentliga organ	Kommuner	Övriga
Belgien	X	X	X	X	X	-	-
Cypern	X	-	X	X	X	X	X
Danmark	X	-	-	X	X	-	X
Estland	X	X	X	X	X	X	X
Finland	X	-	-	X	X	-	X
Frankrike	X	-	-	X	X	-	X
Grekland	X	-	X	X	X	X	X
Irland	X	-	-	-	X	-	X
Italien	X	X	X	X	X	X	X
Lettland	X	-	X	X	X	X	X
Litauen	X	-	X	X	X	X	X
Luxemburg	X	-	-	X	X	-	X
Malta	X	-	X	X	X	-	X
Nederländerna	X	-	-	X	X	-	X
Polen	X	X	X	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X	X	X	X
Slovakien	X	X	X	X	X	X	X
Slovenien	X	-	X	X	X	X	X
Spanien	X	X	X	X	X	X	X
Storbritannien	X	-	-	-	X	-	-
Sverige	X	-	-	X	X	-	X
Tjeckien	X	-	-	X	X	-	X
Tyskland	X	-	-	X	X	-	X
Ungern	X	-	X	X	X	X	X
Österrike	X	X	X	X	X	X	X
Rev. rätten	X	X	X	X	X	X	X

Regionala och lokala myndigheter

Några SAI:er har ansvar för att granska regionala och lokala myndigheter. Den polska revisionen NIK utför t.ex. revision av de lokala myndigheternas organ och verksamhet. På Malta har SAIn ansvar för revision av de lokala myndigheterna, men själva granskningen utförs av privata revisionsbyråer på

riksrevisorns uppdrag. Även den slovenska revisionsmyndigheten är bemyndigad att granska lokala myndigheter.

I andra länder som Storbritannien, Frankrike, Danmark, Sverige och i de tyska delstaterna utförs granskningen av regionala och lokala myndigheter av särskilda revisionsorgan. Till följd av det partiella självstyret i Skottland, Wales och Nordirland är särskilda revisionsorgan ansvariga för granskning av vissa verksamheter i dessa områden som inte faller under det brittiska parlamentets ansvarsområde. Lokala myndigheter och hälsovårdsmyndigheter granskas i Storbritannien av revisorer som utses av den s.k. Revisionskommissionen (the Audit Commission) som är en oberoende offentlig institution.

I Danmark granskas större delen av de lokala myndigheternas verksamhet av regeringens revisionsavdelning som utgör en separat enhet. Den danska riksrevisorn har dock tillgång till de lokala myndigheternas räkenskaper när det gäller utgifter som ersätts av staten. I både Frankrike och Italien finns regionala revisionskammare.

Statliga bolag

Tjugofyra SAI:er utför revision av några eller samtliga statliga företag. Privatiseringen har dock haft en inverkan i detta avseende, t.ex. har SAI:erna i Storbritannien, Österrike och Finland förlorat revisionsobjekt som ett resultat av denna politik (Finland och Storbritannien har dock behållit access till de organ som är ansvariga för tillsynen av de privatiserade sektorerna). I Frankrike granskar SAI:en även det arbete som privata revisorer utför.

Offentliga organ

Nästan alla SAI:er granskar de offentliga organ som utför statlig verksamhet. Den belgiska revisionen granskar de offentliga serviceorgan som är underordnade federal och regional nivå samt gemenskapsnivå. Brittiska NAO har access till samtliga offentliga organ som inte lyder under något departement.

Kommuner

Vissa SAI:ers befogenheter omfattar även revision av kommunala myndigheter.

- Den österrikiska revisionen granskar alla kommuner med en befolkning på minst 20 000 invånare samt även mindre kommuner på begäran från behörig delstatsregering.
- I Italien är alla kommunfullmäktigeförsamlingar skyldiga att redovisa sina räkenskaper för SAI:en.
- Den portugisiska SAI:en granskar räkenskaperna vid samfund, förbund, föreningar etc. som är knutna till kommunfullmäktige.

- I Polen granskar SAI:en verksamheten på alla nivåer i lokala myndigheter, inklusive kommuner som tillämpar kriterierna om legalitet, integritet och ekonomi.

I andra länder får SAI:en inte granska kommunala myndigheter. I t.ex. Tjeckien får revisionsmyndigheten inte granska tillgångar som uttaxeras direkt av kommunerna eller områden under deras jurisdiktion.

Organ inom den privata sektorn

I några länder där organ inom den privata sektorn erhåller statlig finansiering är SAI:en skyldig att granska användningen av dessa medel. Formerna för revisionen varierar. I Nederländerna är de organ som erhåller lån, garantier eller bidrag från staten föremål för SAI:ens granskning. Privata organ som uppbär offentlig finansiering för särskilda syften granskas av SAI:erna i Österrike och Tyskland.

Olika typer av revision

SAI:erna i EU:s medlemsstater utför en rad olika uppgifter som kan kategoriseras enligt två huvudlinjer (se tablå nedan) samt i olika typer av revision (se tabellen på nästa sida).

Förhandsrevision – granskning av utbetalningar innan medlen förbrukats

För närvarande (2004) utför fem av riksrevisionerna förhandsrevisioner (a priori audits) – Belgien, Italien, Tyskland, Grekland och Portugal. I Italien undersöker SAI:en ett par tusen transaktioner per år, medan man i Portugal minskar denna verksamhet. Den grekiska revisionen granskar å andra sidan nästan alla utbetalningar av statliga medel och utbetalningar från statliga företag. I Storbritannien och Irland har riksrevisorn även en kontrollfunktion genom att han auktoriserar utbetalningarna från finansministeriet till övriga departement och myndigheterna.

Rättsliga befogenheter

I Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Spanien har SAI:erna rättsliga befogenheter. Den grekiska SAI:en granskar redovisningarna från alla redovisningsansvariga vid offentliga organ och lokala administrativa enheter. I Frankrike och Belgien undersöker SAI:erna om redovisningar och kompletterande dokumentation visar att redovisningsansvariga utfört sin uppgift på ett korrekt sätt. I Portugal och Italien har man en annan inriktning. Där undersöker SAI:erna ärenden som aktualiseras av åklagare, det granskade objektet eller allmänheten i stället för att fokusera direkt på de offentliga revisorernas personliga ansvar.

I Spanien kan SAI:en rättsligt pröva redovisningsansvaret när sådana fall uppkommer beträffande personer som anförtrotts rätten att förvalta offentliga medel. Åklagare, det granskade objektet eller enskilda medborgare kan hemställa om att SAI:en initierar en sådan process.

Olika typer av revision

Förhandsrevision – SAI:en auktoriserar eller ger råd beträffande offentliga utgifter som en del av den finansiella kontrollprocessen. Till exempel kan revisionen inhämta detaljer om alla utbetalningar tillsammans med kompletterande dokumentation för att kontrollera att transaktionerna är korrekta och lagenliga. Revisionen ska även försäkra sig om att budgetmedlen är tillräckliga för att transaktionerna ska kunna genomföras.

Ex post revision kan underindelas i tre kategorier: rättslig revision, finansiell revision och effektivitetsrevision.

- Rättslig revision granskar och bedömer hur enskilda, som har ett personligt ansvar för hur offentliga medel används, skött sitt uppdrag.
- Finansiell (årlig) revision ger revisionsmyndigheten möjlighet att rapportera om statens räkenskaper och redovisning samt ger parlamentet underlag för någon form av utlåtande.
- Effektivitetsrevision inriktas på vidare frågor som rör kostnader, produktivitet och effektivitet i användningen av offentliga medel (economy, efficiency, effectiveness).

Finansiell (årlig) revision

Alla riksrevisioner inom EU utför någon form av årlig revision. Där förhandsrevision tillämpas används denna som utgångspunkt för granskningen av statens räkenskaper. I Estland ska den årliga revisionen verifiera huruvida institutionernas räkenskaper korrekt och rättvisande återspeglar deras finansiella status. Storbritanniens SAI granskar varje departements redovisning. Under 2006/07 planerar man att utöka denna granskning till att omfatta hela statens årsredovisning. I Danmark granskas hela statens redovisning genom stickprov baserat på risk- och väsentlighetskriterier. Europeiska revisionsrätten uttalar sig årligen genom ett *Statement of Assurance* över tillförlitligheten i gemenskapens räkenskaper och rapporterar om de underliggande transaktionerna är korrekta och i enlighet med gällande regler.

De olika SAI:erna skiljer sig åt när det gäller inriktning och fokus för den årliga revisionen. De danska och svenska revisionerna förlitar sig till stor del på sin bedömning om att de finansiella systemen är tillförlitliga. I Storbritannien varierar nivån på SAI:ens faktiska granskning beroende på hur man

värderar hållbarheten i revisionsobjektens interna kontrollsystem, inbegripet internrevisionernas arbete. Ett liknande förhållningssätt tillämpas i Litauen.

TYP AV REVISION I RESPEKTIVE MEDLEMSSTAT

	Förhands- revision	Rättslig revision	Finansiell (årlig) revision	Effektivitets- revision
Belgien	X	X	X	X
Cypern	-	-	X	X
Danmark	-	-	X	X
Estland	-	-	X	X
Finland	-	-	X	X
Frankrike	-	X	X	X
Grekland	X	X	X	-
Irland	-	-	X	X
Italien	X	X	X	X
Lettland	-	-	X	X
Litauen	-	-	X	X
Luxemburg	-	-	X	X
Malta	-	-	X	X
Nederländerna	-	-	X	X
Polen	-	-	X	X
Portugal	X	X	X	X
Slovakien	-	-	X	X
Slovenien	-	-	X	X
Spanien	-	X	X	X
Storbritannien	-	-	X	X
Sverige	-	-	X	X
Tjeckien	-	-	X	X
Tyskland	X	-	X	X
Ungern	-	-	X	X
Österrike	-	-	X	X
Rev. rätten	-	-	X	X

Effektivitetsrevision

I samtliga medlemsstater förutom Grekland utförs effektivitetsrevision. I några länder är detta en relativt ny revisionsform (t.ex. i Portugal), medan andra länder har en lång tradition av effektivitetsrevision. Den tyska SAI:ens

granskningsområde utvidgades med effektivitetsrevision redan under 1800-talet.

Vanligen talar man om effektivitetsrevision i termer av kostnader, produktivitet och effektivitet, men olika länder har olika tolkningar av begreppet. I Frankrike ligger fokus på uppnåendet av mål eller önskvärda mål och granskningsarbetet görs i form av programutvärderingar. I Portugal tenderar effektivitetsrevisionen att fokusera på utvecklingen i relation till tidigare prestationer snarare än att lyfta fram referenspunkter för god praxis.

Skillnader förekommer också beträffande tiden för när effektivitetsgranskningar kan inledas. I Storbritannien genomförs effektivitetsrevisioner under och efter implementeringen av ett särskilt program. Den nederländska SAI:en tolkar sitt mandat så att man kan inleda en granskning av ett objekt så snart ett beslut har fattats om att starta projektet. I Tyskland kan en effektivitetsgranskning starta så snart ett politiskt beslut är fattat.

Ansvar i budgetprocessen

I ansvarskedjan beslutar parlamentet om statens budget som regeringen sedan implementerar. Riksrevisionen granskar därefter om medlen har använts enligt parlamentets intentioner. I några länder är SAI:en involverad i det formella godkännandet av räkenskaperna medan man i andra länder avger en bedömning av om räkenskaperna är korrekta eller inte samt lyfter fram fel och problem.

Rapportering

När den årliga revisionen är klar i Storbritannien och Irland överlämnar SAI:erna rapporter över enskilda departement (politikområden) i stället för en enda samlad redovisning för hela det statliga området. I andra länder konsoliderar man sina slutsatser i ett enda dokument med separata avdelningar för varje departement. Den estniska SAI:en lägger fram en årlig revisionsrapport om den offentliga sektorns konsoliderade räkenskaper. I Polen överlämnar SAI:en en årlig rapport till parlamentet där man summerar resultaten av genomförda räkenskapsrevisioner och effektiviteten hos de myndigheter som har rätt att betala ut och fördela budgetmedel. I rapporterna från de italienska och grekiska SAI:erna inkluderas rekommendationer om förbättringar av lagar och förordningar som reglerar den offentliga administrationen.

Även rapporteringen om effektivitetsrevisioner varierar. I länder som Storbritannien, Danmark, Finland, Tyskland och Malta produceras fristående rapporter. I andra länder som t.ex. Österrike återfinns det mesta av resultaten från effektivitetsrevisionerna i SAI:ens årliga rapport.

Överenskommelser om faktagranskning

Under arbetet med en effektivitetsgranskning upprätthåller SAI:erna kontakter med revisionsobjekten, men de har olika procedurer för att komma över-

ens om faktainnehållet i rapporterna. I allmänhet brukar SAI:en skicka ett utkast av rapporten till revisionsobjektet. Objektets kommentarer ska därefter övervägas och eventuella ändringar genomföras i rapporten – så sker t.ex. i Cypern, Ungern, Malta och Storbritannien. Några revisionsmyndigheter, som t.ex. Europeiska revisionsrätten, inkluderar revisionsobjektets kommentarer i rapporten. I några länder, t.ex. Irland och Nederländerna, tillämpar man en strikt tidtabell för att komma överens om rapporterna.

Det brittiska parlamentets revisionsutskott förväntar sig att SAI:en är överens med revisionsobjektet om att faktamaterialet är korrekt i revisionsrapporten. I Irland däremot redovisas eventuella skiljaktigheter mellan revisionen och revisionsobjektet i rapporten. Ett liknande förhållningssätt har man i Tyskland, Danmark, Nederländerna och Portugal där revisionsobjektets synpunkter redovisas i rapporttexten eller i ett tillägg till rapporten. På Malta hålls en efterkonferens (exit conference) där revisionsobjektet och SAI:en diskuterar rapporten; eventuella synpunkter från revisionsobjektet beaktas och inkluderas sedan i en reviderad version av rapporten.

Parlamentens behandling av revisionsrapporter

Följande tabell visar till vem revisionsrapporterna överlämnas i respektive land. I Estland överlämnas alla rapporterna till budgetkontrollutskottet för behandling. I Finland överlämnar SAI:en en årlig rapport om sin verksamhet till parlamentet. Rapporten behandlas i utskotten och kammaren, medan enskilda revisionsrapporter endast överlämnas för information. I Nederländerna debatteras SAI:ens rapporter i revisionsutskottet och emellanåt även i underhusets kammare. I Ungern debatteras ett allt större antal revisionsrapporter vid utskottssammanträden. Några parlament har inrättat särskilda utskott för beredningen av revisionsrapporter – utskottens befogenheter varierar dock. I andra parlament kan en rapport behandlas i flera utskott. I t.ex. Tyskland kan rådgivande rapporter behandlas i såväl finansutskottet som revisionsutskottet och emellanåt även i andra fackutskott. I Italien behandlas SAI:ens rapporter av det utskott vars beredningsområde motsvarar rapportens innehåll.

Utskottens beredning skiljer sig åt länderna emellan. I t.ex. Irland har riksrevisorn av tradition starka band med revisionsutskottet och deltar i alla dess sammanträden. SAI:en har dessutom en sambandstjänsteman vid revisionsutskottet. Utskottets ledamöter kan lägga fram förslag till granskningar⁶⁵. I Danmark består revisionsutskottet⁶⁶ av sex avlönade ledamöter som inte behöver vara ledamöter av Folketinget.

Revisionsrapporterna utgör grunden för utfrågningen av dem som är ansvariga för offentliga medel. Till skillnad från andra länder kallas i Storbritannien och Irland alltid chefen för revisionsobjektet till utfrågning i revisionsutskottet. På Malta deltar tjänstemän från såväl SAI:en som revisionsob-

⁶⁵ Uppgifterna beträffande Irland skiljer sig åt i det aktuella avsnittet jämfört med grundmaterialet – här redovisas uppgifter hämtade ur grundmaterialet.

⁶⁶ Revisionsutskottet=statsrevisorerna som är fristående från Folketinget.

jektet i revisionsutskottets diskussioner och i Österrike kan revisionsutskottet inkalla olika befattningshavare. I system med revisionsrätter brukar snarare ministrar än tjänstemän utfrågas som ansvariga.

MOTTAGARE AV REVISIONSRAPPORTER

	Utskott	Parlamentet	Annan mottagare*	Regional/lokal nivå
Belgien	X	-	-	X
Cypern	X	X	X	-
Danmark	X	-	-	-
Estland	X	-	-	-
Finland	-	-	X	-
Frankrike	X	-	-	-
Grekland	-	X	-	-
Irland	X	-	-	-
Italien	X	-	-	X
Lettland	X	X	X	-
Litauen	X	-	X	-
Luxemburg	X	X	-	-
Malta	X	-	-	-
Nederländerna	X	X	-	-
Polen	-	X	X	X
Portugal	-	X	-	-
Slovakien	X	-	-	-
Slovenien	-	X	-	-
Spanien	X	-	-	X
Storbritannien	X	-	-	-
Sverige	-	-	X	-
Tjeckien	-	X	X	-
Tyskland	X	X	X	-
Ungern	X	X	-	-
Österrike	X	X	-	X
Rev. rätten	X	X	X	-

* Oftast regering och/eller olika myndigheter.

Granskningar på uppdrag av andra

Även om en SAI:s oberoende till viss del bygger på dess förmåga att självständigt planera och utföra sitt arbete kan parlamentet, och i vissa fall reger-

ingen, lämna granskningsuppdrag till SAI:en i vissa länder som t.ex. Nederländerna, Österrike, Spanien, Portugal och Italien. I andra länder är det endast revisionsutskottet som kan lämna uppdrag till SAI:en.

I arbetet med att fastställa arbetsplaner samarbetar några av SAI:erna nära med utskott i parlamentet. I t.ex. Storbritannien redovisar riksrevisorn detaljerat sitt kommande arbetsprogram för revisionsutskottet. I Nederländerna träffas SAI:en och revisionskommittén tre eller fyra gånger per år för att diskutera frågor av ömsesidigt intresse.

Övrig verksamhet

De föregående avsnitten visar att de 25 SAI:ernas verksamhet har mycket gemensamt. Många SAI:er har dock även andra uppgifter som delvis beror på formerna för deras framväxt och delvis på deras position i respektive lands administrativa system. Den tyska SAI:en är t.ex. involverad i alla faser av budgetberedningen och kan bli ombedd att kommentera förslagets genomförbarhet. I Storbritannien granskar SAI:en de underliggande antaganden som budgeten bygger på. Även den ungerska SAI:en granskar förslaget till statsbudget och kommenterar genomförbarheten i förslagen – regelbundet granskar denna SAI också de politiska partierna. Den tjeckiska SAI:en framför synpunkter på lagförslag utifrån en egen analys samt informerar finans- eller polismyndigheter om allvarliga eller misstänkta aktiviteter eller händelser.

Regeringens reaktion och uppföljning

Efter publiceringen av SAI:ens, eller parlamentets, rapport har vissa länder uppföljningsprocedurer där regeringen eller ministrar reagerar på rapporten. I några länder sker uppföljningen efter det att SAI:ens rapport behandlats i ett utskott. Det brittiska revisionsutskottet publicerar, efter sin utskottsutfrågning, en rapport i vilken SAI:ens granskningsrapport används som faktaunderlag och utgångspunkt. Utskottets rapport innehåller bl.a. rekommendationer om förbättringar. Regeringen förväntas därefter reagera och publicera ett svar på dessa rekommendationer som sedan kan ligga till grund för utskottets uppföljning.

På Cypern diskuteras SAI:ens granskningsrapporter av revisionsutskottet samt av ett ”regeringsråd som kan genomföra lämpliga åtgärder”. I Estland kan ett utskott, efter diskussion om en revisionsrapport, överlämna sin utredning till regeringen. Utskottet kontrollerar senare att rekommendationerna från SAI:en och utskottet har genomförts av regeringen.

I Ungern kan SAI-rapporten innehålla rekommendationer om vissa åtgärder till regeringen. Revisionsobjektet tar fram en handlingsplan, som baseras på rekommendationerna, som sedan kontrolleras av SAI:en. I efterföljande rapporter kommenterar SAI:en hur revisionsobjektet svarat upp mot dessa rekommendationer.

Var tredje månad kontrollerar den franska regeringen granskningsärenden som kräver åtgärder; detta ger parlamentet möjlighet att utfråga ministrar om

de åtgärder som vidtas. På andra håll involveras parlamentet endast då SAI:en inte lyckats uppnå några förbättringar.

Ett antal SAI:er publicerar uppgifter om hur deras rekommendationer uppfylls. Den österrikiska SAI:en publicerar i sin årliga rapport en lista över tidigare års rekommendationer samt uppgifter om vilka åtgärder som vidtagits för att uppfylla dem. Den tyska SAI:en publicerar årligen en rapport om revisionens resultat och effekter där man belyser de åtgärder som vidtagits med anledning av rekommendationerna.

Granskningsrapporternas offentlighet

Granskningsrapporterna är i allmänhet offentligt tillgängliga – och så i ökande utsträckning via SAI:ernas webbsidor. I vissa länder kan publiceringen av rapporter ackompanjeras av ett betydande intresse från mediernas sida. En del SAI:er, t.ex. i Storbritannien och Österrike, har egna pressbyråer som publicerar rapporterna. Den slovakiska SAI:en har presskonferenser var tredje månad för att informera medierna om sitt arbete.

Avslutningsvis

Att värna om offentliga medel och klargöra ansvarsförhållanden för deras användning är ett särskilt kännetecken för en demokratisk regering. Mot denna bakgrund har SAI:erna en allt viktigare roll att spela, inte bara genom att säkra tillförlitligheten i användningen av offentliga medel, utan också genom att utvärdera effekterna av medlens användning.

Även om verksamheten vid samtliga SAI:er bygger på vissa gemensamma principer – framför allt oberoendet – kan deras organisation och tillvägagångssätt skilja sig åt ganska mycket. Därför är det inte möjligt att generalisera uppgifterna i denna rapport för att skapa en ideal-SAI.