

Nr 6.

Av herr **Wistrand**, om utsträckning av statens sakrevisions granskningsrätt.

Enligt beslut av 1943 års riksdag inrättades nämnda år ett särskilt organ, benämnt statens sakrevision, för fortlöpande sakrevision av statsverksamheten. Instruktion för det nya revisionsverket, som började sin verksamhet den 1 januari 1944, utfärdades den 10 december 1943 (SF 1943: 930), varvid i dennas § 1 verksamhetsområdet angavs på följande sätt:

»Statens sakrevision åligger att ur allmänt ekonomiska synpunkter granska statlig och statsunderstödd verksamhet i den mån icke Kungl. Maj:t särskilt förordnar, att visst förvaltningsområde eller viss verksamhet skall undantagas från sakrevisionens granskning.»

Undantag enligt bestämmelsen i denna paragraf har gjorts genom ett kungl. brev av den 31 december 1943 av följande lydelse:

»Kungl. Maj:t, som den 10 december 1943 utfärdat instruktion (nr 930) för statens sakrevision, finner gott att jämlikt 1 § nämnda instruktion förordna, att följande förvaltnings- och verksamhetsområden tills vidare skola vara undantagna från sakrevisionens granskning:

1. Statens arbetsmarknadskommision, statens järnvägar och statens vattenfallsverk;
2. de krisorgan, vilka äro underkastade granskning av överrevisionen för krisförvaltningen;
3. statsunderstödd verksamhet, i den mån icke vid statsunderstödet åtnjutande fästs villkor, på grund varav verksamheten må underkastas sakrevisionens granskning; samt
4. statlig verksamhet, som bedrivs i bolagsform, där icke Kungl. Maj:t särskilt förordnar, att sådan verksamhet skall vara underkastad sakrevisionens granskning.

Vad sålunda föreskrivits skall icke utgöra hinder för sakrevisionen att för vidtagande av undersökning rörande visst förhållande, som har avseende å statsförvaltningen i allmänhet, från de myndigheter, som avses under 1. och 2. ovan, införskaffa sådana uppgifter, som finnas nödiga för ett allsidigt bedömande av det ifrågavarande spörsmålet.»

Under ärendets tidigare behandling gjorde sig följande synpunkter gällande på frågan om verksamhetsområdet för den tilltänkta sakrevisionen.

1941 års revisionsutredning, vars betänkande (SOU 1942: 57) legat till grund för sakrevisionens inrättande, konstaterade helt allmänt (s. 20) »att knappast

någon del av statsförvaltningen kan ställas utanför det verkningsområde, som bör tillkomma en allmän sakrevision, även om uppgifterna komma att i hög grad skifta såväl till karaktär som omfattning».

Vad den första gruppen av de ovan angivna undantagen beträffar, så konstaterade visserligen revisionsutredningen, att vid två av de affärsdrivande verken, nämligen statens järnvägar och statens vattenfallsverk, finnes särskilda organ för saklig revision i form av överrevisorer, tillsatta av Kungl. Maj:t (s. 17). Men utredningen fann (s. 34), att de uppgifter, som nu ankomma på överrevisorerna vid statens järnvägar och vattenfallsverk, uppenbarligen äro av den beskaffenhet att de böra överföras på statens sakrevision. Utredningen yttrade vidare: »att statens affärsdrivande verk böra bli föremål för ständig översyn ur saklig synpunkt berördes i följande avsnitt av utredningens betänkande. I detta sammanhang torde emellertid böra framhållas, att det möjligen kan föreligga skäl att, i avvaktan på att statens sakrevision hunnit organiseras och närmare planlägga sitt arbete, övergångsvis låta ifrågavarande revisorer fortsätta sin verksamhet ett eller annat år. Det bör i så fall ankomma på statens sakrevision att vid lämplig tidpunkt hos Kungl. Maj:t göra framställning angående övertagande av sagda överrevisorerers verksamhet.» Även för statens arbetsmarknadskommision med underlydande organ sker saklig granskning genom särskild överrevision. Utredningen yttrade härom (s. 35):

»Även om arbetsmarknadskommisionens nuvarande organisation och verksamhet föranletts av rådande krisläge, synes kommissionen icke vara att betrakta såsom ett krisorgan i egentlig mening. Kommissionens verksamhet torde med all sannolikhet även för framtiden komma att bestå i någon form. Revisionsutredningen håller före, att den sakliga granskningen av kommissionens förvaltning principiellt bör anförtros åt statens sakrevision. Vid en sådan lösning synes den kamerala granskningen av arbetsmarknadskommisionens räkenskaper böra uppdragas åt annat revisionsorgan, närmast riksräkenskapsverket. Frågan vid vilken tidpunkt den sakliga granskningen av arbetsmarknadskommisionens förvaltning bör övertagas av statens sakrevision synes dock böra lämnas öppen, till dess kommissionens framtida verksamhet och arbetsuppgifter kunna närmare överblickas. Under nuvarande krisförhållanden torde alltså överrevisionen vid kommissionen alltjämt böra fungera, varvid dock kontakt med statens sakrevision bör upprätthållas.»

I fråga om sakrevisionens befattning med krisförvaltningen yttrade utredningen (s. 34):

»Vid sina överväganden rörande statens sakrevisions arbetsuppgifter har revisionsutredningen närmast utgått från de förhållanden, som kunna antagas komma att råda efter det nuvarande krislägets upphörande. Det skulle nämligen enligt revisionsutredningens uppfattning ur flera synpunkter vara mindre lämpligt, att sakrevisionen från början av sin verksamhet betungades med upp-

giften att granska den av den nuvarande försvarsberedskapen betingade omfattande ekonomiska förvaltningen liksom ock de egentliga krisorganens verksamhet.

Då det torde vara praktiskt taget ogenomförbart att skilja mellan beredskapsuppgifterna och övriga kostnader för försvarsväsendet, anser revisionsutredningen, att sakrevisionen bör övertaga granskningen av den militära förvaltningen först vid en tidpunkt, då den nu rådande försvarsberedskapen avvecklats. Under övergångsperioden bör krisrevisionen tills vidare fortsätta sin verksamhet. Erforderligt samarbete mellan krisrevisionen och det nya sakrevisionsorganet bör dock under denna övergångstid upprätthållas. Vad nu sagts om försvarsväsendet gäller i tillämpliga delar även om krisförvaltningen, vilken alltså torde böra granskas av krisrevisionen så länge denna institution bibehålles.»

Beträffande den statsunderstödda verksamheten yttrade revisionsutredningen (s. 30):

»Enligt kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 304) angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av understöd är den, som åtnjutit understöd av statsmedel eller av medel influerna genom penninglotteri, så ock den, som enligt vad därom finnes särskilt stadgat mottagit sådant understöd för att till annan förmedla detsamma, vare sig understödet skall återbetalas eller icke, skyldig att efter anmodan av riksdagens revisorer till dessa avgiva en detaljerad och, såvitt möjligt, av verifikationer bestyrkt redogörelse för hur understödet av honom använts. Har den redovisningsskyldige fört räkenskaper, varav fullständiga upplysningar om understödets användning kunna inhämtas, äger han i stället fullgöra redovisningsskyldigheten genom att bereda revisorerna tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar.»

»Av de nyss anförda bestämmelserna framgår, att redovisningsskyldighet för statsunderstödd verksamhet inför statsrevisorerna icke föreligger i annan mån än att vederbörande bidragsmottagare har att lämna en redogörelse för själva understödets användning. För att en effektiv saklig granskning av understödets användning skall möjliggöras, är det emellertid behöfligt att utsträcka granskningen till samtliga räkenskaper angående den statsunderstödda verksamheten. Sakrevisionsorganet synes därför böra tillerkännas rätt att taga del av bidragsmottagarens räkenskaper i den omfattning, som erfordras för att granskningen skall bliva fullt effektiv.»

Vad slutligen angår den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform hette det i revisionsutredningens betänkande (s. 29):

»Av de statliga bolagen intaga sådana bolag en särställning, som närmast äro att betrakta som *dotterbolag till statens affärsverk*. Dessa bolag böra självfallet hänföras till statens sakrevisions granskningsområde. Bland dylika aktie-

bolag må nämnas Aktiebolaget Statens skogsindustrier, för vilket domänstyrelsen är huvudman, samt Motala ströms kraftaktiebolag, vars aktier till huvudsaklig del innehavas av vattenfallsstyrelsen. Till samma kategori hör Aktiebolaget Trafikrestauranger, vilket sorterar under järnvägsstyrelsen, som även representerar staten gentemot sådana trafikföretag, som övertagits av staten men övergångsvis drivas i bolagsform. I fråga om berörda slag av bolag torde inga särskilda bestämmelser erfordras för att statens sakrevision skall kunna verkställa granskning av företagens förvaltning.

Beträffande åter *vissa aktiebolag, som direkt ägas av staten*, torde det bli nödvändigt att vidtaga särskilda åtgärder för att desamma skola underställas granskning av sakrevisionen. Till dessa bolag äro att hänföra bland andra Svenska spannmålsaktiebolaget, Aktiebolaget Svensk torvförädling, Svenska skifferoljeaktiebolaget samt Norrbottens järnverk aktiebolag. En särställning i förevarande avseende intager Aktiebolaget Aerotransport. Staten äger visserligen endast en del av bolagets aktier, men med hänsyn till att bolagets verksamhet understöddes av statsmedel, torde det vara möjligt att ålägga bolaget att ställa sina räkenskaper till statens sakrevisions förfogande för erforderlig saklig granskning.

En annan huvudgrupp av bolag, som i förevarande sammanhang är av intresse, utgöres av *de bolag, som genom statsmakternas beslut tillskapats för att handhava försäljning inom riket av vissa skattebelagda varor och redovisa inkomsterna därav till statsverket*. Hit höra de statliga monopolbolagen, Aktiebolaget Svenska tobaksmonopolet och Aktiebolaget Vin- och spritcentralen, ävensom de bolag, som bedriva detaljhandel med rusdrycker. Beträffande denna grupp av bolag må erinras, att frågan om anordnande av en revision ur statsfinansiella synpunkter av dessa bolags förvaltning tidigare varit på tal. Senast har 1939 års riksdag med anledning av i ämnet väckta motioner i skrivelse till Kungl. Maj:t anhållit, att Kungl. Maj:t ville låta undersöka möjligheten av en utsträckning av riksdagens revisorers granskningsrätt att omfatta tobaksmonopolet samt de bolag, som handhava parti- och detaljhandeln med rusdrycker.

Med hänsyn till den statsfinansiella betydelsen av såväl de direkt statsägda, i bolagsform drivna företagen som monopolbolagen — häri även inräknade de av berörda detaljhandelsbolag ägda restaurangbolagen — synes det revisionsutredningen angeläget, att dessa bolag kunna göras till föremål för en saklig granskning, som ställer bolagens sätt att fullgöra sina ekonomiska uppgifter under belysning ur samma synpunkter, som böra anläggas i fråga om den i statlig regi drivna verksamheten i allmänhet. Ett inordnande av nu nämnda båda grupper av bolag under sakrevisionsorganets granskningsområde måste emellertid föregås av närmare utredning.»

Departementschefen intog (prop. nr 164/1943, s. 30 f.) samma principiella hållning till frågan om sakrevisionens arbetsområde som utredningen gjort.

Han fann arbetsområdet i princip böra omfatta all verksamhet, som helt eller delvis finansieras med statliga medel.

Under den första försökstiden borde dock enligt departementschefens uppfattning befintliga speciella sakrevisionsinstitutioner, alltså närmast överrevisorerna vid olika affärsverk, tills vidare bibehållas. Erfarenheterna från sakrevisionens verksamhet borde få bli avgörande för när ett nedläggande av nu förefintliga speciella sakrevisionsorgan borde ske.

Med hänssyn till att statens sakrevision närmast vore att betrakta som en försöksinstitution, avsedd att sedan tillräcklig erfarenhet vunnits utbyggas till ett led i statsförvaltningens fredsorganisation, borde sakrevisionen *icke* utsträcka sin granskning till försvarsväsendet och krisförvaltningen, för vilka områden den särskilda krisrevisionen borde bibehållas.

Beträffande den halvstatliga verksamhet, som bedrivs av de olika statsägda aktiebolagen, fann departementschefen, att det erfordrades ytterligare prövning för utsträckande av sakrevisionens verksamhet till dessa områden. Han uttalade emellertid att detta, allmänt sett, syntes önskvärt.

Angående den statsunderstödda verksamheten uttalade sig departementschefen icke särskilt.

Statsutskottet anslöt sig i sitt utlåtande (1943, nr 114, s. 11) till departementschefen, och *riksdagens* beslut (r. skr. 1943, nr 227) fattades i överensstämmelse med utskottets utlåtande.

Vid sakrevisionens inrättande drogs, som framgår av ovannämnda kungl. brev, gränsen för revisionens verksamhetsområde i nära anslutning till den uppfattning, för vilken ovan redogjorts — med ett undantag. I samband med tillkomsten av statens organisationsnämnd, vilken från krisrevisionen övertog vissa av dennas uppgifter med avseende på försvarsväsendet, avskaffades nämligen krisrevisionen, och dennas sakliga granskning av försvarsväsendet överfördes till sakrevisionen, medan för motsvarande granskning av krisförvaltningen inrättades en särskild överrevision.

Det har alltså förutsatts vid sakrevisionens inrättande, att dess verksamhetsområde i princip utgöres av all statlig och statsunderstödd verksamhet och att de särskilda undantag, som framgå av ovannämnda kungl. brev, äro tillfälliga. Undantagen motiveras av önskan att innan en utvidgning av verksamhetsområdet sker erhålla erfarenheter angående revisionens arbetsförhållanden, av behovet i vissa fall av särskild utredning och, beträffande krisförvaltningen, av att det här är fråga om en tillfällig förvaltningsorganisation.

Tiden synes nu vara inne att till prövning upptaga frågan om en utvidgning av sakrevisionens verksamhetsområde genom upphävande av de under punkterna 1, 3 och 4 i kungl. brevet 31 december 1943 upptagna undantagen.

Den erforderliga erfarenheten angående sakrevisionens verksamhet finnes nu att tillgå, och det har därvid visat sig att revisionen under sitt arbete ofta erhåller uppslag angående arbetsuppgifter inom de områden, som nu äro un-

dantagna från revisionens granskning. Revisionen kan redan på grund av uppgiftens nuvarande storlek i allmänhet icke företaga en systematisk genomgång av det ena förvaltningsområdet efter det andra, utan är hänvisad till att utvälja vissa delar för granskning. Att de rön, som härvid göras i ett visst avseende, icke kunna tillgodogöras på de områden, som äro undantagna från revisionens kompetens, måste betecknas som en betydande olägenhet. Denna blir så mycket större som det visat sig att genom revisionens verksamhet synnerligen betydande belopp kunnat inbesparas.

Vad beträffar den första gruppen av undantag, verk med egna överrevisorer, förtjänar det framhållas, att inom kungl. väg- och vattenbyggnadsstyrelsen numera finnas särskilda överrevisorer för sakrevision av vägväsendet utan att detta hindrat att nämnda verk hänförts till sakrevisionens verksamhetsområde.

Särskilt angeläget är det att sakrevisionen ges möjlighet att granska den statsunderstödda verksamheten och den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform. Riksdagen har när det gäller statsrevisorernas granskningsrätt vid flera tillfällen ådagalagt sitt intresse för dessa båda former av statlig verksamhet. I det förra fallet kan hänvisas till att den ovannämnda kungörelsen den 4 juni 1937 (nr 304) angående viss redogörelseskyldighet till riksdagens revisorer närmast föranletts av skrivelser från riksdagen 1930 och 1931. Vad beträffar den statliga verksamhet, som bedrivs i bolagsform, aktualiserades senast vid 1939 års riksdag motionsvägen (I: 52 och II: 136) frågan om statsrevisorernas rätt att granska de statliga monopolföretagen. En hemställan från riksdagen om utredning i anledning av dessa motioner har icke fört till något resultat. De motiv, som tala för en statsrevisorernas granskningsrätt i dessa fall, torde med samma styrka kunna göras gällande beträffande en granskning från sakrevisionens sida; vartill komma de speciella rationaliserings- och besparingssynpunkter, som kunna läggas på en sådan granskning.

I övrigt torde skälen för en utsträckning av sakrevisionens granskningsrätt vara till fyllest redovisade i de delar av 1941 års revisionsutrednings betänkande, för vilka ovan redogjorts.

På grund av vad sålunda anförts får jag hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t ville låta utreda möjligheten att utsträcka statens sakrevisions granskningsrätt i enlighet med vad ovan anförts och därefter vidtaga av utredningen betingade åtgärder.

Stockholm den 15 januari 1945.

Karl Wistrand.