

Nr 160

Utlåtande i anledning av väckt motion om revisionen av väg- och vattenbyggnadsverkets verksamhet.

(5:e avd.)

I en inom andra kammaren av herr *Wachtmeister* väckt motion (II: 244) har hemställts att riksdagen måtte besluta om vidtagande av sådana åtgärder, att riksrevisionsverket beredes möjlighet att utöva en effektiv revision av de mycket betydande medel, som ställas till väg- och vattenbyggnadsverkets förfogande.

Beträffande motiveringen för ifrågavarande förslag får utskottet hänvisa till motionen.

Över förevarande motion har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och riksrevisionsverket.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har anfört följande.

Fram till juli 1952 reviderades väg- och vattenbyggnadsverkets räkenskaper dels av riksräkenskapsverket (numera riksrevisionsverket) genom personal placerad i styrelsens tjänstelokaler, dels av ett internt revisionskontor. Härvid granskades styrelsens räkenskaper av riksräkenskapsverket, medan de lokala förvaltningarna granskades av revisionskontoret.

Den personal som under tiden från förstatligandet fram till 1952 var placerad i revisionsarbete var nödvändigtvis till antalet förhållandevis stor, enär större delen av verkets anställda tidigare icke torde haft erfarenhet av statlig verksamhet. Detta krävde en omfattande och ingående revision från reviderande organ. När personalen så småningom blivit mer insatt i de för den statliga verksamheten speciella arbetsformerna kunde revisionsarbetet begränsas. Även revisionens inriktning blev en annan än tidigare. Styrelsens revisionskontor hade till huvuduppgift en övervägande formell granskning av vägförvaltningarnas räkenskaper innebärande en kontroll av att verkställda utbetalningar skett enligt gällande författningar och föreskrifter. Det för denna granskning mest betydelsefulla materialet var av typen reseräkningar och avlöningslistor för tjänstemän. Från och med juli 1952 upphörde revisionskontorets verksamhet och denna flyttades i huvudsak över till dåvarande riksräkenskapsverket. Viss siffergranskning skulle dock kvarbliva och vara placerad inom styrelsens kamerala avdelning. Även denna detalj överflyttades från och med juli 1958 till riksrevisionsverket. Inom styrelsens kamerala avdelning utövas alltjämt en fortlöpande tillsyn av vägförvaltningarnas räkenskapsföring samt en internkontroll av bilinspektionens uppbörd av avgifter.

Samtidigt med revisionskontorets avskaffande tillfördes styrelsen ett nytt organ för intern teknisk-ekonomisk granskningsverksamhet, benämnt sakkontrollen. Tyngdpunkten i sakkontrollens verksamhet var de första 5—6 åren lagd på en kombinerad revisions- och rådgivningsverksamhet med inriktning på den av vägförvaltningarna själva bedrivna internkontrollen, d. v. s. kontrollen av att kostnaderna inom verksamheten motsvaras av reella prestationer och resultat.

Under senare år har sakkontrollens arbete förskjutits alltmera mot en egentlig teknisk-ekonomisk förvaltningsrevision, d. v. s. en prövning av ändamålsenligheten av beslut och åtgärder med ekonomisk innebörd. Här må nämnas att den teknisk-ekonomiska planläggningen och därmed också den löpande uppföljningen av driften allt sedan styrelsens omorganisation vid och efter vägförstatligandet varit fördelade på de fyra stora tekniska fackbyråerna, vägbyrån, byggnads- och underhållsbyrån, förråds- och verkstadsbyrån samt beträffande brobyggandet konstruktionsbyrån. Den interna revisionen i vidare bemärkelse är således ej en specialuppgift för några få, centralt placerade tjänstemän utan en vitt förgrenad verksamhet med företrädare både inom de tekniska fackbyråerna och inom de regionala organen. Sakkontrollens uppgift härvidlag blev att svara för en centralt samlad värdering av den teknisk-ekonomiska verksamheten, bl. a. frågan huruvida organisation och arbetssätt i stort var ändamålsenliga.

Det visade sig, när sakkontrollens arbete försköts från effektivisering av vägförvaltningarnas interna kontrollverksamhet mot driftekonomiska frågor, att den traditionella form av statlig anslagsredovisning som alltjämt tillämpas för vägväsendets del icke var ett adekvat underlag för en objektiv värdering av prestationer och resultat inom verksamheten.

Sakkontrollens värdering av driftsekonomiska förhållanden har därför hittills varit relativt subjektiv, grundad på observationer ute på arbetsfältet och kontakter med befattningshavare i ansvarsställning på olika nivåer såväl ute på vägförvaltningarna som inom styrelsens byråer.

Impulser från bl. a. sakkontrollens sida ledde till igångsättandet av den stora, alltjämt pågående utredning om ekonomifunktionens utformning inom väg- och vattenbyggnadsverket, för vilken styrelsen de senaste åren redovisat i sina petita.

Vid en bedömning från styrelsens sida av den lämpliga omfattningen av en intern revisionsverksamhet vill styrelsen föra följande resonemang. Revision är icke en direkt produktiv verksamhet utan ett stöd för den produktiva verksamheten och vidare ett hjälpmedel för verksledningen att hålla sådan kontakt med fältarbetet att verksledningen med tillförsikt kan ta ansvaret för verksamheten vid förfrågningar och undersökningar från externa statliga revisionsorgan. Såvitt styrelsen hittills kunnat finna har verkets internrevision i stort sett tillfredsställande fyllt denna funktion. Ett framtida läge med en effektivare utformad ekonomifunktion och ett mer rationellt redovisningssystem kan komma att innebära bättre möjligheter för den interna revisionen att göra en värdefull insats. Huruvida det då kan vara motiverat att utbygga den interna revisionen torde få bli en senare fråga.

Frågan om den interna revisionens lämpliga omfattning kan också bedömas ur den externa revisionens synvinkel. Ett väl fungerande internt kontrollsystem och en effektiv internrevision anses enligt vedertagen uppfattning minska behovet för den externa revisionen att utföra egen granskning och egna undersökningar. För den externa revisionen, såväl den mera

formella räkenskapsgranskningen som den egentliga sakrevisionen, svarar riksrevisionsverket.

De i motionen förekommande uttrycken »den onaturligt utökade personaladministrationen» och »inrättandet och tillsättandet utan ledigförklarande av mängder med extra tjänster o. s. v.» syftar, enligt vad styrelsen kan förstå, på förhållanden som av styrelsen anmälts i petitasammanhang och som redovisats i statsverkspropositionen de senaste åren. Alla åtgärder i form av tjänstetillsättningar, löneklassplaceringar och utbetalningar har i vederbörlig ordning redovisats till riksrevisionsverket. Då fattade beslut och vidtagna åtgärder enligt styrelsens mening ligger inom ramen av de befogenheter som meddelats styrelsen, torde något utförligare uttalande härutinnan från styrelsens sida ej vara påkallat.

Vad i skrivelsen anförts och hemställts föranleder i övrigt icke något styrelsens uttalande.

Riksrevisionsverket har anfört följande.

Inledningsvis vill riksrevisionsverket lämna en kort tillbakablick på revisionsverksamhetens organisation i fråga om väg- och vattenbyggnadsverket.

År 1950 förordnade Kungl. Maj:t att översyn skulle verkställas av organisationen och personalbehovet inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsens kansli- och kameralbyråer. Riksräkenskapsverket handhade då granskningen av väg- och vattenbyggnadsstyrelsens räkenskaper, medan granskningen av vägförvaltningarnas räkenskaper åvilade det till styrelsens dåvarande kameralbyrå hörande revisionskontoret.

De för översynen tillkallade utredningsmännen anförde i sitt år 1951 framlagda betänkande beträffande revisionskontorets verksamhet att vunna erfarenheter visat, att revisionen icke hade sådan teknisk-ekonomisk inriktning, som var nödvändig för att man systematiskt skulle kunna följa verksamheten i dess tekniskt och ekonomiskt väsentliga delar samt snabbt ingripa då det så visade sig erforderligt. Det framstod som en brist, att inom organisationen icke fanns en revision, som genom sin verksamhet kunde vara ett stöd och ett hjälporgan för styrelsen i dess ämbetsutövning.

Utredningsmännen, som undersökt vägförvaltningarnas kamerala organisation med avseende på kontrollmöjligheterna och därvid funnit att förhandsgranskningen vid förvaltningarna förtjänade omdömet betryggande, ansåg sig böra föreslå att revisionskontoret avvecklades. Därvid skulle hos styrelsen behållas två kontorsbiträden för en till ungefär en tredjedel reducerad siffergranskning av vägförvaltningarnas räkenskaper. Den kamerala revisionen i övrigt, vilken förutsattes kunna avsevärt minskas, skulle överflyttas till riksräkenskapsverket, som därvid skulle övertaga två revisorer och ett kontorsbiträde från styrelsen.

I anslutning härtill förordade utredningsmännen att inom styrelsen skulle inrättas ett organ för teknisk-ekonomisk granskningsverksamhet. Denna granskning, som närmast borde få karaktär av sakrevision i vidsträckt bemärkelse, skulle tjäna såsom ett stödorgan för styrelsen vid utövandet av dess förvaltning samt ha till uppgift att upptäcka, tillrättalägga och i förekommande fall beivra begångna felaktigheter och otillfredsställande ekonomiska dispositioner. Granskningen borde bl. a. omfatta övervakning av kostnadsutvecklingen och bedömning av ekonomiska direktivs praktiska efterlevnad, kontroll av efterkalkyler, verkställande av kostnadsanalyser,

kontroll av ackordsättning, materialuttag samt behov och användning av arbetsbefäl, maskiner, redskap och förnödenheter, granskning av fakturering ävensom undersökningar rörande gällande kollektivavtals tillämpning. Organet, som skulle direkt underställas chefen för styrelsens byggnads- och underhållsbyrå, borde vidare samarbeta med riksräkenskapsverkets revisorer för väg- och vattenbyggnadsverket.

Utredningsmännens förslag föranledde efter riksdagens beslut i ärendet en omorganisation år 1952 av revisionsverksamheten på så sätt att den kamerala revisionen av vägförvaltningarnas räkenskaper — med undantag av siffergranskningen — överfördes från styrelsen till riksräkenskapsverket, att siffergranskningen av vägförvaltningarnas räkenskaper förlades till styrelsens administrativa byrå, varvid siffergranskningen, reducerad till 30 % av full granskning, skulle utföras av två kanslibiträden, samt att en särskild avdelning för teknisk-ekonomisk granskningsverksamhet (sakkontrollen) organiserades inom styrelsens byggnads- och underhållsbyrå. Vidare skulle styrelsen i första hand svara för kontrollen av vägförvaltningarnas kassaverksamhet samt ombesörja erforderlig upplysningsverksamhet i tolknings- och tillämpningsfrågor.

År 1958 verkställdes enligt riksdagens beslut, sedan rationaliseringsverksamheten m. m. inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen varit föremål för översyn, en ny omorganisation av revisionsverksamheten, innebärande att siffergranskningen av vägförvaltningarnas räkenskaper överflyttades till riksräkenskapsverket liksom även upplysningsverksamheten i tillämpnings- och tolkningsfrågor, varjämte ämbetsverket skulle medverka i kassainventeringsverksamheten såväl vid vägförvaltningarna som inom bilinspektionen. (Riksräkenskapsverket hade från och med 1956 verkställt kassainventeringar hos vägförvaltningarna.) Samtidigt utbröts avdelningen för arbetsorganisation ur byggnads- och underhållsbyrån och ombildades till en för hela verket gemensam fristående rationaliseringsavdelning, direkt underställd verksamheten, varjämte sakkontrollen som en stabsfunktion vid sidan av rationaliseringsavdelningen likaledes direkt underställdes verksamheten.

Med utgångspunkt i nu angiven alltfört gällande fördelning av revisions- och kontrollverksamheten i fråga om väg- och vattenbyggnadsverkets verksamhetsområde har riksrevisionsverket sedan ämbetsverkets tillkomst den 1 juli 1961 bedrivit sin granskningsverksamhet på förevarande område enligt följande.

Ämbetsverkets styrelse har besökt vägförvaltningarna i Kristianstads samt Göteborgs och Bohus län. Sådana inventeringsförrättningar som avses i 10 § ämbetsverkets instruktion har verkställts, förutom hos väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, hos vägförvaltningarna i Stockholms, Uppsala, Malmöhus, Västmanlands, Kopparbergs och Gävleborgs län samt hos bilinspektionerna i Stockholm, Uppsala, Jönköping, Växjö, Värnamo, Västervik, Kalmar, Karlskrona, Halmstad, Göteborg, Uddevalla, Borås, Vänersborg, Mariestad, Skövde, Karlstad, Karlskoga, Örebro, Västerås, Gävle, Hudiksvall, Umeå, Skellefteå, Luleå, Lycksele och Gällivare.

Vidare har — förutom sedvanlig kameral revision och siffergranskning enligt stickprovsmetodik, utförd av härför avdelad personal — verkställts på vissa sakfrågor och områden inriktade undersökningar.

Sålunda har — såsom för övrigt anförts i den för riksdagens revisorer avsedda berättelse beträffande revisionsverksamheten, vilken ämbetsverket varje år har att avlämna — en stickprovsmässig granskning företagits av företrädesvis den regionala upphandlings-, förråds- och entreprenadverk-

samheten. Denna granskning har föranlett en ytterligare centralisering av upphandlingen för vissa mera betydande materiellslag. I fråga om entreprenadverksamheten har en viss omläggning av upphandlingsmetodikerna åvägbringats i syfte att på bättre sätt tillvarata förefintliga möjligheter till samordning inom större geografiska områden. Beträffande förrådsverksamheten har särskilt påvisats lämpligheten ur ekonomisk synpunkt av en lokalmässig koncentrerings av förråden.

De betydande kostnaderna för de inrikes transporter av vägsalt har jämväl granskats. Med hänsyn till transporterens spridning över hela landet har en central prisöverenskommelse ansetts lämplig att ernå. Förhandlingar i denna fråga har upptagits med Svenska lasttrafikbilägareförbundet. Sedan utredningsmaterialet kompletterats, kommer förhandlingarna med förbundet att återupptagas.

I samband med en utredning angående regummering av däck inom statsförvaltningen har även ifrågakommande verksamhet inom väg- och vattenbyggnadsverket granskats, vilket föranlett utökning av regummeringsverksamheten samt fördelaktigare priser.

Vidare har utförts en närmare undersökning samt framlagts förslag i fråga om bokföringen av kostnader för kursverksamhet.

För ämbetsverkets angivna granskningsverksamhet har således tidvis tagits i anspråk ett flertal olika befattningshavare.

Härutöver har riksrevisionsverket i anledning av skriftliga och muntliga förfrågningar från väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och underlydande organ lämnat upplysningar i upphandlingsärenden och andra frågor inom området för verkets kontrollerande verksamhet.

Mot bakgrunden av vad ovan anförts kan riksrevisionsverket icke instämma i motionärens slutsats att användningen av de medel, som riksdagen årligen anslår till väg- och vattenbyggnadsverket, icke är föremål för någon verklig kontroll och revision.

Riksrevisionsverket vill vidare erinra om att chefen för kommunikationsdepartementet år 1963 tillkallat sakkunniga för översyn av väg- och vattenbyggnadsstyrelsens organisation och därmed sammanhängande spörsmål (väg- och vattenbyggnadsstyrelseutredningen). Enligt direktiven skall utredningen bland annat undersöka organisationen av rationaliseringsverksamheten ävensom sakkontrollavdelningens ställning och arbetsuppgifter samt klarlägga och avgränsa verksamhetens och de olika organisatoriska huvudenheternas arbetsuppgifter och fastslå riktlinjer för arbets- och ansvarsfördelningen. Ett viktigt led i utredningsarbetet har därvid angivits vara att fastslå en klar målsättning för de administrativa, tekniska och ekonomiska funktionerna inom den centrala förvaltningen. Vid denna utredning kommer sålunda frågan om den interna kontrollverksamheten att göras till föremål för närmare överväganden.

I motionen har även påtalats utökningen av personaladministrationen inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt inrättandet och tillsättandet utan ledigförklarande av extra tjänster. Då frågor om personaladministrationen underställes statsmakternas prövning och då inrättandet av extra tjänster grundar sig på styrelsen av Kungl. Maj:t tillerkända befogenheter, finner ämbetsverket icke anledning att i förevarande sammanhang närmare ingå på dessa frågor.

Utskottet. I väg- och vattenbyggnadsstyrelsens och riksrevisionsverkets remissyttranden i ärendet har lämnats en utförlig belysning av förut vidtagna och f. n. aktuella åtgärder beträffande revisionen av väg- och vattenbyggnadsverkets verksamhet. Vad sålunda i ärendet anförts ger enligt utskottets mening vid handen att ifrågakarande revision utövas inom ramen för och i enlighet med statsmakternas intentioner vid beslut om revisionsverksamhetens organisation och omfattning. Då utskottet med hänsyn härtill inte anser skäl föreligga för något beslut från riksdagens sida i enlighet med motionsyrkandet hemställer utskottet,

att motionen II: 244 icke må av riksdagen bifallas.

Stockholm den 10 november 1964

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

Närvarande: se under utlåtandet nr 162.