

Nr 107.

Ankom till riksdagens kansli den 7 maj 1920 kl. 2 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen under sjunde huvudtiteln framlagda förslag till inrättande av ett riksräkenskapsverk jämte i ämnet väckta motioner.

(3:e avd.)

I den till riksdagen den 7 januari 1920 avlåtna propositionen angående statsverkets tillstånd och behov under år 1921 har Kungl. Maj:t under sjunde huvudtiteln, punkt 16, föreslagit riksdagen att ej mindre, dels godkänna nedan intagna förslag till avlöningsstat för riksräkenskapsverket, att tillämpas från och med år 1921, ävensom de av chefen för finansdepartementet föreslagna villkor och bestämmelser för åtnjutande av de i samma stat upptagna avlöningsförmåner,

dels förklara,

att ålderstilläggen till de i staten uppförda tjänsterna skola utgå av det under sjunde huvudtiteln uppförda förslagsanslaget till ålders-tillägg; samt

att en var, som med eller efter ingången av år 1921 tillträder ordinarie befattning i riksräkenskapsverket, skall vara pliktig att underkasta sig ovanberörda villkor och bestämmelser för avlöningsstatens åtnjutande;

än även till upprätthållande av riksräkenskapsverkets verksamhet under år 1921 bevilja å ordinarie stat ett anslag av 338,000 kronor.

Under punkt 17 av samma huvudtitel har Kungl. Maj:t vidare föreslagit riksdagen att till förstärkning av arbetskrafterna hos riksräkenskapsverket ävensom till beredande av arvodesfyllnad åt vikari-Bihang till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.)

erande extra revisorer i enlighet med vad av chefen för finansdepartementet förordats å extra stat för år 1921 bevilja ett förslagsanslag, högst, 36,800 kronor.

Beträffande utredningen i ärendet får utskottet hänvisa till det vid statsverkspropositionen under rubrik »sjunde huvudtiteln» fogade statsrådsprotokollet över finansärenden för nämnda dag sid. 177—302.

I sammanhang med Kungl. Maj:ts förevarande förslag har utskottet till behandling förehåft tre till utskottet remitterade motioner nämligen dels två likalydande motioner, väckta den ena, nr 86, inom första kammaren av herr *J. Johansson* i Kälkebo m. fl. och den andra, nr 152, inom andra kammaren av herr *E. G. Nilsson* i Vibberbo m. fl., vari hemställts, att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts förslag om inrättande av ett riksräkenskapsverk, dels ock en inom andra kammaren av herr *D. Norman* m. fl. väckt motion, nr 109, vari hemställts, att riksdagen ville, med avslag å Kungl. Maj:ts förslag om inrättande av ett riksräkenskapsverk, anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en ny utredning angående räkenskaps- och revisionsväsendets ordnande efter i motionen angivna grundlinjer.

I fråga om de skäl motionärerna anført till stöd för de av dem gjorda framställningarna, får utskottet hänvisa till motionerna.

Förslaget till stat för riksräkenskapsverket är av följande lydelse:

Avlöningsstat för riksräkenskapsverket.

| | Lön | Tjänstgöringspenningar | Orts-tillägg | Summa | |
|---|---------|------------------------|--------------|---------|--|
| | kronor | kronor | kronor | kronor | |
| 1 generaldirektör och chef | 7,000 | 3,000 | 1,000 | 11,000 | |
| 1 byråchef | 5,000 | 2,500 | 600 | 8,100 | Efter 5 år kan lönen höjas med 600 kronor. |
| 2 byråchefer | 10,000 | 5,000 | 1,200 | 16,200 | |
| 1 förste revisor | 3,600 | 1,800 | 400 | 5,800 | Efter 5 år kan lönen höjas med 500 kronor och efter 10 år med ytterligare 500 kronor. |
| arvode | | | | 500 | |
| 5 förste revisorer | 18,000 | 9,000 | 2,000 | 29,000 | |
| arvoden | | | | 2,500 | |
| 1 revisor | 2,600 | 1,600 | 300 | 4,500 | Efter 5 år kan lönen höjas med 500 kronor, efter 10 år med ytterligare 500 kronor och efter 15 år med än ytterligare 500 kronor. |
| 33 revisorer | 85,800 | 52,800 | 9,900 | 148,500 | |
| 1 kvinnligt biträde av tredje graden, registrator och aktuarie ... | 1,500 | 700 | 200 | 2,400 | Efter 5 år kan avlöningen höjas med 200 kronor, efter 10 år med ytterligare 200 kronor och efter 15 år med än ytterligare 200 kronor; skolande av varje avlöningsförhöjning 100 kronor anses tillhöra lön och 100 kronor tjänstgöringspenningarna. |
| 1 kvinnligt biträde av tredje graden | 1,500 | 700 | 200 | 2,400 | |
| 1 kvinnligt biträde av andra graden | 1,300 | 500 | 200 | 2,000 | |
| 22 kvinnliga biträden av andra graden | 28,600 | 11,000 | 4,400 | 44,000 | |
| 1 kvinnligt biträde av första graden | 1,100 | 300 | 200 | 1,600 | |
| 6 kvinnliga biträden av första graden | 6,600 | 1,800 | 1,200 | 9,600 | |
| 1 förste vaktmästare | 1,100 | 650 | 150 | 1,900 | Efter 3 år kan lönen höjas med 100 kronor, efter 6 år med ytterligare 100 kronor och efter 9 år med än ytterligare 100 kronor. |
| 1 vaktmästare | 900 | 550 | 150 | 1,600 | |
| 4 vaktmästare | 3,600 | 2,200 | 600 | 6,400 | |
| | 178,200 | 94,100 | 22,700 | 298,000 | |
| Till vikariatsersättning samt arvoden och flitpenningar åt c. o. tjänstemän, biträden och vaktmästare ... | — | — | — | 40,000 | |
| Summa kronor | — | — | — | 338,000 | |

Anm. 1. Av det till kontorschef utgående arvodet skola 200 kronor anses motsvara tjänstgöringspenningar.

Anm. 2. Ifråga om bostad m. fl. förmåner skola i tillämpliga delar lända till efterrättelse bestämmelserna i § 3 av kungörelsen den 1 november 1918 (nr 836) angående avlöningsförbättring från och med år 1919 för vissa vaktmästare och med dem jämförliga befattningshavare.

De av departementschefen förordade avlöningsvillkoren äro avfattade i huvudsaklig överensstämmelse med vad för de under senare år nyreglerade centrala ämbetsverken och statsdepartementen blivit i sådant hänseende föreskrivet. Då det nya verket är avsett att övertaga bland annat den nuvarande, så kallade statsbokföringskommitténs uppgifter, har emellertid föreslagits, att därest biträde, som befordras till ordinarie biträde i riksräkenskapsverket från tiden för den nya statens ikraftträdande, omedelbart dessförinnan mot fast arvode utfört arbete av motsvarande eller jämförlig beskaffenhet i statskontoret, kammarrätten eller statsbokföringskommittén, biträdet må för åtnjutande av avlöningsförhöjning räkna sig till godo nämnda tjänstgöring.

Det nya ämbetsverket är avsett att i huvudsak bildas genom en utbrytning dels ur kammarrätten av dess revisionsavdelning, dels ock ur statskontoret av dess riksbokslutsbyrå. Förutom de till nämnda avdelning och byrå hörande åligganden skulle det nya verket handhava samtliga de uppgifter, som nu tillkomma statsbokföringskommittén.

Beträffande statskontorets och kammarrättens nuvarande åligganden och organisation ävensom i fråga om statsbokföringskommitténs uppgifter och verksamhetsformer får utskottet meddela följande redogörelse.

*Statskontorets
nuvarande
åligganden.*

Statskontoret har enligt gällande instruktion till åliggande:

att, där ej för särskilda fall annorledes är förordnat, emottaga och redovisa statsverkets inkomster och bestrida statsutgifterna i överensstämmelse med de av Kungl. Maj:t fastställda stater, allmänna författningar eller särskilda nådiga föreskrifter, samt, på sätt redan är eller framdeles må bliva förordnat, i kronans kassor jämväl låta emottaga andra verks och myndigheters särskilt ingående uppbörd, för att vederbörande tillhandahållas;

att förvalta de under statskontorets vård stående särskilda fonder och kassor samt göra deras tillgångar räntebärande, på sätt genom fastställt reglemente eller tid efter annan givna föreskrifter är eller må varda bestämt;

att i enlighet med därom i varje särskilt fall givna bestämmelser ombesörja de olika slag av lånerörelse, vilkas handhavande blivit genom allmän författning eller annan nådig föreskrift åt statskontoret anförträtt;

att över allt detta verkställa erforderlig bokföring samt för övrigt uti vad på statskontoret kan ankomma tillse, att kronans rätt och bästa städse iakttages, och att de allmänna författningar, som redan äro eller framdeles kunna varda i berörda avseenden gällande, bliva noggrant iakttagna;

att i fråga om anskaffande av normalpapper ävensom blanketter till de för kronans uppbörd m. m. erforderliga längder och kvittenser iakttaga vad därom är eller framdeles varder föreskrivet;

att i enlighet med det formulär, som av Kungl. Maj:t är eller varder fastställt, upprätta rikshuvudbok, utvisande statsverkets samtliga tillgångar, inkomster

och utgifter, samt därjämte granska och efter samråd med vederbörande ämbetsverk föreslå formulär för de räkenskaper, vilka för rikshuvudboken skola ligga till grund;

att i enlighet med föreskrifter, som av Kungl. Maj:t meddelats, årligen upprätta och till trycket befordra en liggare över statsverkets specialutgiftsstater m. m. (statsliggare) ävensom för varje år upprätta och till vederbörande i god tid översända stater för rikets samtliga län;

att å den löpande kronouppbörden utöva kontroll genom granskning dels av de från länen och Stockholms stad årligen ingående relationer om restantierna å kronouppbörden, över vilka sammandrag skall uppgöras för att till Kungl. Maj:t ingivas tillika med berättelse om befintliga propriebalanser, och dels av de likaledes från länen och Stockholms stad inkommande årliga bevillningssammandrag, varöver ett generalsammandrag skall upprättas för att genom statskontorets försorg från trycket utgivas och med allmänna tidningarna utdelas; samt

att, därest vid uppbörds- och redogörelseverket någon oriktighet förefinnes, som i administrativ väg ej kan avhjälpas, överlämna ärendet till vederbörande ämbetsmyndighet för laga åtal och avgörande.

Statskontoret åligger ock att pröva ansökningar om pension för justitieråd och regeringsråd samt om pension enligt lagen angående civila tjänst innehavares rätt till pension i de fall, då dylik pension enligt 13 § i samma lag skall sökas hos statskontoret.

Dessutom är statskontoret skyldigt:

att årligen ej mindre, så snart rikshuvudboken hunnit avslutas, till Kungl. Maj:t inkomma med berättelse om statsverkets ställning vid föregående års slut än även till trycket befordra och före den 1 oktober till Kungl. Maj:t insända ett kapitalkonto till rikshuvudboken, avsett att avlämnas till då förestående statsrevision;

att varje år före den 15 december till Kungl. Maj:t inkomma med förslag till beräkning av statsverkets inkomster vid näst följande statsreglering ävensom med upplysningar rörande förhållanden i övrigt av beskaffenhet att böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom i och för uppgörande av propositionen till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov;

att, på sätt särskilt är eller varder stadgat, tillhandagå riksdagens statsutskott och revisorer med nödiga upplysningar, räkenskaper och handlingar samt att tillhandahålla cheferna för statsdepartementen de upplysningar, vilka av dem kunna infordras rörande statsverkets inkomster och utgifter m. m., som därmed äger sammanhang; och

att varje halvår inom den 15 januari och den 15 juli låta genom därtill förordnad ämbets- eller tjänsteman verkställa inventering av mynt- och justeringsverkets behållning av myntat och omyntat guld, silver, koppar, zink, tenn och brons ävensom av dess kassa, samt däröver till Kungl. Maj:t ingiva berättelse.

Statskontorets styrelse utgöres av en generaldirektör, såsom chef för verket, och fem statskommissarier, såsom ledamöter i styrelsen och chefer, var för sin byrå, nämligen en för fondbyrån, en för första utgiftsbyrån, en för andra utgiftsbyrån, en för tredje utgiftsbyrån och en för riksbokslutsbyrån.

Riksbokslutsbyrån, vars huvudsakliga uppgifter enligt det föreliggande förslaget skola överflyttas på riksräkenskapsverket, har särskilt till åliggande: att för varje år uppgöra och, så fort ske kan, avsluta rikshuvudbok, med tillsyn därå, att

de räkenskaper, som härför erfordras, i god tid bliva för statskontoret tillgängliga och att de för dem fastställda formulär äro vederbörligen iakttagna; att upprätta statsliggaren och de för länen gällande specialstater; att mottaga och sammanställa de årliga statistiska tablåerna över statens produktiva fonder; att verkställa granskning av de årliga restantierelationerna och bevilningssammandragen; att uppsätta och expediera de skrivelser, vilka av granskningen må påkallas, samt uppgöra dels det sammandrag över restantierna med ty åtföljande berättelser om propriëbalanserna, som skall till Kungl. Maj:t ingivas, dels det generalsammandrag över allmänna bevilningen, som genom trycket bör allmänheten meddelas; att upprätta förslag till den beräkning av statsinkomsterna, varmed statskontoret har att i sin berättelse till Kungl. Maj:t före varje riksdag inkomma; samt att uppgöra föreskrivna likvider med andra förvaltande verk ävensom erforderliga överslag över besparingar och brister å utgiftsanslagen samt överskott och brister å de beräknade statsinkomsterna.

Utöver de här angivna allmänna åligganden tillkomma riksbokslutsbyrån vissa andra åligganden, som upptagas i nådiga kungörelserna den 10 december 1909 med föreskrifter dels om statsverkets giroräkning i riksbanken och dels i anledning av överflyttning på riksbanken av statskontorets kassarörelse.

Av statskontorets ordinarie tjänstemän äro å riksbokslutsbyrån placerade en andra gradens tjänsteman, förste revisor, samt fyra första gradens tjänstemän, benämnda revisorer och bokhållare. Å byrån äro därjämte anställda en extra förste revisor och en extra revisor, vilka åtnjuta avlöning från å extra stat anvisat anslag. Å riksbokslutsbyrån tjänstgöra två å ordinarie stat uppförda kvinnliga biträden av andra graden, ett å extra stat uppfört biträde av första graden samt två biträden, som åtnjuta avlöning från av Kungl. Maj:t särskilt anvisade medel. Sistnämnda båda biträden tjänstgöra å den så kallade giroavdelningen.

Kammarrättens nuvarande åligganden.

Kammarrätten har enligt gällande instruktion att till prövning och avgörande upptaga:

1:o. Balansmål eller angivelser emot kronans och allmänna verks uppbörds-män och redogörare för tillgrepp och förskingring av sådana dem, under eget ansvar inför kronan eller verket, anförtrodda medel eller persedlar, för vilka redogörelse ingår till kammarrättens revisionsavdelning.

2:o. Åtal mot ämbets- och tjänstemän för fel och försummelse i avseende å såväl uppbörden, förvaltningen och redovisningen av de i 1:o omnämnda medel och persedlar som ock kontrollen och tillsynen därvid; dock att, därest åtalet avser hovrätter eller kollegier, statskontoret, armé- eller marinförvaltningen, kammarrättens åtgärd ej må sträcka sig längre än att överlämna frågan till justitiekanslers-ämbetets handläggning.

Från de i 1:o och 2:o nämnda mål undantagas åtal mot ämbets- och tjänstemän vid krigsmakten för brott, som förövats i fält eller inom fästning, som för annat ändamål än övning ställes eller är ställd på krigsfot, eller på sjötåg i krigstid, såvida åtalet anställes, medan truppen är i fält eller sjötåget varar eller fästningen fortfarande är ställd på krigsfot.

3:o. Revisionsavdelningens och advokatfiskalens anmärkningar vid de för granskning inkomna räkenskaperna angående kronans eller andra allmänna medel eller persedlar, evad dessa anmärkningar avse uppbörden, förvaltningen, redovisningen

eller kontrollen, ävensom anmärkningsmål, anhängiggjorda av de för granskning av statens trafikerade järnvägars och statens järnvägsbyggnaders räkenskaper och förvaltning utsedda överrevisorerna.

4:o. Anmälningar och åtal i anledning av försummelse att inom föreskriven tid till kammarrätten avlämna räkenskaper för granskning.

5:o. Frågor om befattningshavare i kammarrätten tillkommande aktorats- eller anmärkningsarvode.

6:o. Tvister angående betalning på grund av borgen för kronans upp-
bördsmän.

7:o. Besvär över Kungl. Maj:ts befallningshavandes beslut i frågor om debitering av utskylder eller avgifter, enligt vad särskilt finnes stadgat.

8:o. Besvär över Kungl. Maj:ts befallningshavandes förordnanden, som angå utfordrande av kronans räntor och ingälder samt avse beskattningsförfattningarnas tillämpning och verkställighet, då icke fråga är om vad utmätas skall eller om förment olaglighet vid själva utmätningen.

9:o. Besvär i taxeringsmål ävensom över Kungl. Maj:ts befallningshavandes beslut i frågor om böter enligt bevillningsförfattningen och förordningen om inkomstskatt samt i mål om debetsedelslösen.

10:o. Besvär i mål om mantalsskrivning samt ansvar enligt förordningarna angående mantalsskrivning.

11:o. Besvär över Kungl. Maj:ts befallningshavandes beslut i mål angående avkortning av allmänna medel.

12:o. Av vederbörande förvaltningsmyndigheter prövade, underställningsvis eller genom besvär inkomna mål angående avskrivning av allmänna medel så ock genom besvär inkomna mål om avskrivning av persedlar.

13:o. Frågor om avskrivning i kammarrättens advokatfiskalskontors aktoratsräkning och revisionsavdelnings aktoratsböcker.

14:o. Av Kungl. Maj:ts befallningshavande avgjorda, genom underställning eller besvär inkomna mål angående restitution av allmänna medel.

15:o. Besvär över vederbörande förvaltningsmyndigheters beslut i frågor angående överskott och brister i arméns eller marinens persedelförråd (reskontreringsmål).

16:o. Besvär över förvaltningsmyndigheternas beslut i anmärknings- eller redogörelsemål.

17:o. Besvär över utslag, meddelade av konsistorierna eller av Kungl. Maj:ts befallningshavande och konsistorierna gemensamt i frågor om orätt förvaltning av eller bristande redovisning för allmänna läroverks och kyrkors med flera dylika medel.

18:o. Av Kungl. Maj:ts befallningshavande prövade fattigvårdsmål, enligt vad särskilt finnes stadgat.

19:o. Sådana från fängvårdsstyrelsen, enligt den för detta ämbetsverk gällande instruktion, till kammarrätten överlämnade anmärkningsfrågor, där yrkande om ersättning blivit väckt emot landshövding eller landshövdingämbete.

20:o. De anmärkningar mot förmyndarkammarens i Stockholm förvaltning och räkenskaper, som av vederbörande revisorer i deras berättelse blivit framställda.

21:o. Åtal för fel och försummelse i tjänsten av andra befattningshavare i kammarrätten än presidenten och ledamöterna.

Kammarrätten består av president och tio kammarrättsråd. I handläggningen av de ovan under punkterna 3—5, 11—16, 19 och 20 omförmälda mål deltaga såsom ledamöter två revisionskommisariier, den ene av dem såsom föredragande. Revisionskommisarierna intaga i avlöningshänseende en mellanställning mellan andra och tredje gradens tjänstemän, med en begynnelseavlöning av 6,800 kronor.

I den till kammarrätten hörande revisionsavdelningen verkställes granskningen av de kronans och andra allmänna räkenskaper, i avseende å vilka ej annorledes är förordnat; och gäller i fråga om berörda revision, att, så snart räkenskaperna inkommit, med dem ofördröjligen skall företagas en förberedande undersökning i huvudsakligt syfte att utröna, huruvida proprietalans eller äventyr för kronans eller det allmännas säkerhet i något hänseende må förefinnas, i vilken händelse anmälan därom genast bör hos kammarrätten göras; skoland därpå de räkenskaper, vilka icke förut undergått granskning i detalj, fullständigt granskas samt de redogörelser, som i det redovisande verket blivit detaljgranskade, underkastas, i den mån tiden det medgiver, ytterligare revision, mindre i avseende å redogörelsernas sifferuppgifter än till kontrollerande av vederbörande myndigheters förvaltningsåtgärder.

Denna så kallade ordinarie revision bör vara fullbordad senast inom ett år från den dag, räkenskapen blivit till revisionsavdelningen avlämnad, där ej för granskningen av någon särskild räkenskap är eller kan varda annorlunda föreskrivet.

Å kammarrättens ordinarie stat för år 1920 äro uppförda följande befattningshavare tillhörande revisionsavdelningen, nämligen 2 första revisorer, 26 revisorer och 8 kvinnliga biträden av andra graden (räknebiträden). Revisorerna åtnjuta en begynnelseavlöning av 4,500 kronor. För första revisorerna tillkomma arvoden å 800 kronor. På extra stat för innevarande år äro beviljade medel till 4 revisorer och 4 räknebiträden ävensom till fyllnad i avlöningen åt en extra förste revisor, vilken befattning uppehålls av en ordinarie revisor. Under förutsättning att revisionsavdelningen bibehålles i kammarrätten, har kammarrätten emellertid hemställt om utökande av den extra personalen med ytterligare 7 extra revisorer och 5 extra räknebiträden.

*Stats-
bokförings-
kommitténs
uppgifter.*

Beträffande *statsbokföringskommittén* och dess arbete torde, efter en från kommittén erhållen redogörelse, böra framhållas följande:

Sedan för Kungl. Maj:t blivit erinrat, att föreskrifterna om sammanförandet i statskontoret av de olika ämbetsverkens räkenskaper icke syntes fullt tillfredsställande, särskilt med hänsyn till behövligheten av att en i möjligaste mån fullständig kontroll över statsräkenskapen måtte kunna vinnas, uppdrog Kungl. Maj:t den 26 september 1902 åt särskilda kommitterade att avgiva yttrande om de ändringar i gällande bestämmelser rörande bokföringen i statskontoret, vilka kunde anses påkallade, ävensom framställa förslag om sådana ändringar i de särskilda ämbetsverkens bokföring, som kunde föranledas av en föreslagen ändrad eller utvidgad bokföring i statskontoret.

Efter det dessa kommitterade utfört särskilda efter olika principer planlagda försök till åstadkommande av en enhetlig, till kassakontroll och månatliga översikter syftande central huvudbokföring, utverkade kommitterade Kungl. Maj:ts med-

givande att från samtliga medelsförvaltande ämbetsverk och myndigheter infordra månatliga kassarapporter beträffande den löpande kassarörelsen under år 1904. Efter att hava undersökt och ordnat det sålunda förefintliga materialet, uppställde kommitterade i huvudsak följande program för statsbokföringsreformen:

Uppställningen av statsförvaltningens olika räkenskaper bör vara i möjligaste mån enhetlig, varjämte den största möjliga enkelhet och reda måste eftersträvas.

Primärräkenskaperna måste vara inrättade med hänsyn till den centrala bokföringens krav, detta för att rikshuvudboken skall kunna upprättas snabbt och tillförlitligt.

För reformen har även uppställts det kravet, att under årets lopp skall månad för månad vinnas en ständig överblick av ställningen å riksstatens inkomstitlar och utgiftsanslag. För detta syftes vinnande måste den primära bokföringen ordnas med månatliga avslutningar.

Med statsbokföringsreformen har jämväl åsyftats, att rikshuvudbokföringen skall innefatta kassakontroll, vilket betingar, att bokföringen hänföres till de verkliga inbetalda och utbetalda beloppen.

Till statsbokföringsreformens principer hör ock, att alla beslut om utbetalningar omedelbart skola verkställas, varigenom skillnaden mellan kassabokföringen och den förr allmänt tillämpade anordningsbokföringen i möjligaste mån avlägsnas.

Tid efter annan hava uppå förslag av statsbokföringskommittén av Kungl. Maj:t fastställts formulär för olika ämbetsverk och myndigheter, som utgöra s. k. huvudförvaltningar, så att numera endast återstå överståthållareämbetet, utrikesdepartementet, arméförvaltningen, mynt- och justeringsverket, generaltullstyrelsen och stuteriöverstyrelsen. På uppdrag av riksgäldsfullmäktige har statsbokföringskommittén jämväl utarbetat förslag till förändrat formulär för riksgäldskontoret.

Härtill torde, på grund av uttalanden av riksdagen, böra komma pensionsstyrelsen, riksförsäkringsanstalten och eventuellt universiteten, vilka hittills icke betraktats som huvudförvaltningar.

Då det visat sig, att de olika ämbetsverken och myndigheterna icke alltid rätt uppfattat formulären, till följd varav felaktigheter i den centrala bokföringen yppat sig, uppdrog Kungl. Maj:t den 21 december 1917 åt statsbokföringskommittén att underkasta länens räkenskaper en formell granskning; och hava dessa räkenskaper från och med år 1918 månatligen insänts till kommittén och därstädes underkastats sådan granskning.

Då därefter nya formulär i december månad 1918 fastställdes för veterinärhögskolan, institutet för blindas, nationalmuseum och kommerskollegium, meddelades motsvarande föreskrifter angående formell granskning av dessas räkenskaper. Under de senare åren hava också lotsstyrelsens samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsens räkenskaper i enahanda syfte insänts till kommittén, ehuru uttrycklig föreskrift därom icke finnes meddelad.

På grund av de till kommittén ingående månatliga kassarapporter och uppgifter angående tillflödet å riksstatens inkomstitlar respektive belastningen å utgiftsanslagen upprättar kommittén månatligen sammandrag utvisande realiserandet av budgeten, vilka överlämnas till vederbörande departementschefer.

Statsbokföringskommitténs arbete ledes närmast av dess verkställande ledamot. Kommittén är uppdelad på fyra olika avdelningar, nämligen:

- 1) formuläravdelningen, som har att utarbeta förslag till nya bokföringsformulär samt förslag till allmänna föreskrifter om medelsförvaltningen,
- 2) länsavdelningen, som har till uppgift att verkställa den formella kontrollen av länens medelsredovisningar och i övrigt öva tillsyn å samt framställa förslag beträffande länens bokföring och redovisningsväsende,
- 3) allmänna avdelningen, som har att granska de från de centrala ämbetsverken och myndigheterna ingående räkenskaperna och rapporterna, samt
- 4) kansliavdelningen, som bland annat upprättar de s. k. belastningstabellerna, handhar kommitténs expedition och ekonomi m. m.

Hos kommittén äro för närvarande anställda 3 avdelningschefer, varav en kvinnlig, 8 manliga samt 22 kvinnliga assistenter och biträden, vartill komma tillfälliga biträden samt å formuläravdelningen arbetande särskilda sakkunniga.

Förevarande fråga har varit föremål för ett omfattande utredningsarbete.

*Revisions-
kommitterades
tillsättande.*

I juni 1912 uppdrog chefen för finansdepartementet efter därom erhållet bemyndigande åt tvenne sakkunniga — de s. k. revisionskommitterade — att inom departementet verkställa utredning och avgiva förslag i syfte att åvägabringa ökad enhetlighet och effektivitet i statens centrala räkenskaps- och revisionsväsen.

I det statsrådsprotokoll, vari frågan om de sakkunnigas tillkallande behandlades, utvecklades, hurusom kontrollen över medelsförvaltningen genom de underordnade revisionsorganen lede av bristande enhetlighet och reda. De största olägenheterna vidlådde emellertid organisationen av den centrala medelskontrollen, vilken vore förlagd till två skilda ämbetsverk, statskontoret och kammarrätten. Å statskontorets riksbokslutsbyrå skulle nämligen genom rikshuvudbokens upprättande utövas budgetkontroll, medan kammarrättens revisionsavdelning hade att utföra den kamerala granskningen av statsräkenskapen. Kammarrättens revisionsavdelnings arbete avsåge emellertid alldeles samma område som riksbokslutsbyråns och båda inriktades på ett och samma mål, nämligen räkenskapskontrollen: å ena sidan riksbokslutsbyråns mera positivt genom räkenskapernas samarbetande till en budgetredovisning samt deras undersökning gent emot riksstaten ävensom kassakontroll, och å den andra sidan revisionsavdelningens mera negativt genom räkenskapernas undersökning i detalj emot verifikationer och författningar. Till olägenheterna av splittringen av kontrollen komme, att till båda de nämnda ämbetsverken förlagts uppgifter, som vore alldeles främmande för medelskontrollen.

Revisionskommittén framlade i augusti 1913 betänkande med förslag till inrättande av ett riksrevisionsverk. Häri framhölls bland annat, hurusom under den nuvarande bristen på enhetlighet inom statens revisionsväsen vissa grenar av statsförvaltningen vore underkastade flerdubbel granskning, nämligen både av specialrevisioner och av kammarrättens revision, andra grenar däremot endast av kammarrättens revision, under det att vissa ingalunda oviktiga områden av förvaltningen genom omständigheternas makt — huvudsakligen emedan under den stora splittningen intet centralt ämbetsverk haft ansvaret för och sin uppmärksamhet oavlåtligt fäst på, att revisionsorganen alltjämt fungerade tillfredsställande — kommit att alldeles undgå granskning eller endast underkastats en på all sakkunskap blottad siffergranskning. Det vore uppenbarligen en angelägenhet av yttersta vikt att klarlägga, huru denna ojämnhet skulle kunna undanröjas.

*Revisionskom-
mittén
förslaget.*

Att man på vissa områden av statsförvaltningen infört specialrevisioner, hade utan tvivel mången gång haft sin grund i en känsla av, att den centrala revisionen i kammarrätten saknade erforderlig kompetens för att utöva en verklig effektiv granskning av dessa områden. Detta hade i sin ordning medfört, att kammarrättens revision i avseende å de räkenskaper, som de underordnade revisionsorganen skolat granska, fått benägenhet att nedsjunka till en helt ytlig och punktuell granskning. Samtidigt hade emellertid ingen uppmärksamhet ägnats däråt, att de luckor i granskningen, som lämnats av specialrevisionerna, kommit att täckas av det centrala kontrollorganet.

Kommittén framhöllo vidare, att den centrala bokföringen endast vore en del av den centrala finanskontrollen, i all synnerhet sedan denna bokföring redan för största delen av statsförvaltningen ordnats och jämväl för övriga delar av förvaltningen skulle ordnas så, att den tillika innefattar en central kassakontroll. Budgetredovisning och kameral revision kunde för den skull icke från varandra skiljas, om de skulle lämna ett tillfredsställande resultat.

Enligt revisionskommitténs förslag skulle riksrevisionsverket hava till huvudsaklig uppgift att utöva den centrala kontrollen å förvaltningen av kronans och vissa andra allmänna medel och tillgångar, avdöma därvid uppkommande anmärkningsmål, upprätta budgetredovisning och rikshuvudbok samt tillse, att statens räkenskaps- och revisionsväsen i sin helhet tillfredsställande funktionerade.

Enligt kommitténs mening skulle verket till en början icke övertaga väsentligen andra åligganden än dem, som nu påvilade statskontorets riksbokslutsbyrå och kammarrättens revisionsavdelning jämte

anmärkningsmålen avdömande och vad därmed ägde omedelbart sammanhang.

Sedan emellertid det centrala revisionsverket hunnit fullt organiseras och vunnit stadga, kunde nya uppgifter tillkomma. Dessa borde i främsta rummet avse kontroll å specialrevisionerna inom statsförvaltningen och å det sätt, varpå den lokala bokföringen verkställdes.

En bland ämbetsverkets främsta uppgifter skulle vara att utöva ständig tillsyn därå, att statens räkenskapsväsen ändamålsenligt funktionerade och att erforderliga förbättringar inom detsamma bleve vidtagna.

*Utlåtande
av statskon-
toret den
6 nov. 1913.*

I det utlåtande över betänkandet, som infordrades från statskontoret, anförde detta ämbetsverk, att det skulle vara till fördel för det allmänna, om det centrala revisionsorganet kunde på ett mera verksamt sätt övervaka statens hela räkenskaps- och revisionsväsen för att ingripa till avhjälpande av bristfälligheter, där sådana på detta vidsträckta område yppade sig, samt för att taga initiativ till förbättringar inom samma område. Den erforderliga förstärkningen av den centrala revisionen borde dock ej ske så, att statsförvaltningens verkningsförmåga i något annat avseende äventyrades, vilket skulle bli förhållandet, om riksbokslutsbyrån utbrötes ur statskontoret. Ämbetsverket skulle nämligen härigenom förlora den överblick över finansförvaltningen, som det nu ägde, och bli i avsaknad av en del av det material, som vore behöfligt vid besvarandet av ett flertal frågor, som plägade remitteras till ämbetsverket.

Inom statskontoret förefanns en reservant, som i huvudsak tillstyrkte förslaget under anförande, bland annat, att revisionens ställning borde göras stark gent emot förvaltningen, som skulle revideras, att fördens skull central revision icke borde uppdragas åt ämbetsverk med huvudsakligen andra uppgifter, att ej heller den centrala revisionen borde splittras på flera ämbetsverk och att således de båda nu befintliga organen för den centrala revisionen, statskontorets riksbokslutsbyrå och kammarrättens revisionsavdelning, borde utbrytas från de ämbetsverk, av vilka de nu utgjorde delar, och förenas till ett riksrevisionsverk.

*Utlåtande
av kammar-
rätten den
24 nov. 1913.*

Kammarrätten, som jämväl hördes över förslaget, framhöll i sitt utlåtande såsom anmärkningsvärt, att kommitterade ej inlätit sig på någon undersökning om och i vad mån de brister, som kunde vidlåda vårt nuvarande revisionsväsen, kunde avhjälpas inom de bestående förhållandenas ram, men framför allt ansåg kammarrätten, att bärande skäl icke vore anförda för den föreslagna sammanslagningen av delar av två

ämbetsverk. Och kammarrätten betonade, att kommitterades organisationsförslag under alla omständigheter innebure en fara för, att den kamerala revisionen komme att i vikt och betydelse sättas tillbaka för budgetredovisningen och den därmed i sammanhang stående granskningen.

Den nuvarande organisationen av den centrala statsmedelskontrollen vore enligt kammarrättens mening att föredraga framför kommitterades organisationsförslag. Kammarrätten framhöll, att även om det kunde vara sant, att såväl rikshuvudbokföringen och vad därmed ägde sammanhang som den kamerala revisionen i egentlig mening till sitt syfte ginge ut på kontroll däröver, att statens inkomster behörigen inflöte och redovisades och att statens utgifter instämde med fastställda stater och i övrigt givna föreskrifter, så vore dock denna kontroll av så olika art och beskaffenhet, att den både kunde och lämpligen även borde uppdelas på olika linjer. Fördenskull föreläge, enligt kammarrättens uppfattning, ej heller någon nödvändighet av att sammanföra kontrollarbetet till ett verk, utan kunde det såsom hittills väl fortgå inom skilda verk. Därvid borde beaktas, framhöll kammarrätten, att ämbetsverket av hänsyn till sitt övriga arbete — beskattnings-, mantalsskrivnings- och även fattigvårdsmålen — alltså behövde tillgång till taxerings- och mantalslängder, vilket nu kunde ske utan omgång under pågående föredragning. Kammarrättens huvudanmärkning i fråga om riksrevisionsverkets föreslagna befogenheter och organisation riktade sig emot verkets domsrätt och avsåg att påvisa, dels att domstolen ur rättsskipningssynpunkt skulle bli alltför svag, dels ock att verkets dubbelställning såsom domstol och revisionsmyndighet skulle vara ägnad att väcka betänklighet. I förra hänseendet hade kammarrätten understrukit behovet av att i anmärkningsmålens avgörande deltaga domare med erfarenhet och vana vid även annan administrativ rättsskipning än blott anmärkningsmåls avdömande.

Kammarrätten yttrade emellertid ock, att kammarrätten lika med kommitterade funne en reform i syfte att åvägabringa större enhetlighet och effektivitet i statens revisionsväsen för visso önskvärd. Kammarrätten uppdrog därför i sitt utlåtande vissa linjer för den omorganisation av ämbetsverket, som jämväl efter dess uppfattning vore erforderlig. Vad angår kammarrätten såsom domstol ifrågasattes endast, att de nuvarande revisionskommisarierna skulle erhålla kammarrättsråds ställning. Beträffande kammarrätten såsom revisionsmyndighet syntes däremot behovet av en reform vara mera djupgående. Härutinnan föreslogs, att revisionsärendena i allmänhet skulle av cheferna för vederbörande revisionskontor föredragas för presidenten, som i dylika frågor skulle ensam äga beslutanderätt. Kontorscheferna borde fördenskull erhålla

samma ställning i avlöningshänseende som de nuvarande revisionskommisarierna, varjämte det sannolikt bleve nödvändigt öka dessa tjänstemäns antal. Den nu angivna ordningen förutsatte emellertid, att kammarrättens president icke längre deltog i avdömandet av anmärkningsmålen.

*Gransknings-
sakkunniga.*

Med anledning av ämbetsverkens avvisande ställning blevo, jämlikt Kungl. Maj:ts bemyndigande i november 1913, sakkunniga tillkallade för att inom finansdepartementet biträda vid granskningen av förslaget till inrättande av ett riksrevisionsverk och de mot samma förslag framställda anmärkningarna samt avgiva det utlåtande och förslag, vartill granskningsarbetet kunde föranleda.

Dessa s. k. granskningssakkunniga avgåvo sitt betänkande i februari 1914, vari inrättandet av ett riksrevisionsverk tillstyrktes. De sakkunniga ansågo för sin del, att redan den omständigheten, att den centrala revisionen och kontrollen å statens ekonomiska förvaltning vore uppdelad mellan två skilda ämbetsverk, av vilka det ena — statskontoret — dessutom hade sig anförtrott en omfattande och mångsidig medelsförvaltning och företrädde statsverkets gemensamma kassa, pekade hän på ett förhållande, som krävde rättelse. En reform av kammarrätten med dess många och olikartade uppgifter skulle enligt de sakkunnigas uppfattning icke leda till önskat resultat.

Granskningssakkunniga förordade emellertid vissa modifikationer i revisionskommitterades förslag.

För att för statskontoret minska olägenheterna av riksbokslutsbyråns utbrytande ur ämbetsverket föreslogo sålunda granskningssakkunniga, i olikhet med vad revisionskommitterade förordat, att bokföringen av statsverkets giroräkning samt upprättandet av statsliggaren icke skulle överflyttas till det nya verket utan kvarbliva i statskontoret. För att tillgodose kraven på full sakkunskap vid avdömandet av anmärkningsmålen i såväl rent juridiskt som förvaltningsrättsligt hänseende föreslogo granskningssakkunniga inrättande av en särskild revisionsrätt, vilken skulle till behandling och avgörande upptaga de anmärkningsmål, som dit hänvisades av riksrevisionsverket. Domstolen skulle bestå av fyra ledamöter, två från kammarrätten och två från riksrevisionsverket. Även vissa andra jämkningar i revisionskommitterades förslag förordades av granskningssakkunniga.

*Statskontorets
utlåtande den
20 mars 1914.*

Statskontoret, som sattes i tillfälle att yttra sig över det nya förslaget, fann, att trots de av granskningssakkunniga föreslagna ändrin-

garna i revisionskommitterades förslag ett bortflyttande från statskontoret av de å riksbokslutsbyrån befintliga arbetskrafter skulle medföra svårigheter vid behandlingen av en mängd frågor, som just genom den intima samverkan inom statskontoret mellan riksbokslutsbyrån och verkets övriga avdelningar utan omgång kunde finna sin lösning. Då alltså riksbokslutsbyråns utbrytande ur ämbetsverket skulle medföra allvarliga olägenheter, avstyrkte statskontoret fortfarande förslaget i denna del.

En reservant inom statskontoret tillstyrkte i allt väsentligt förslaget. Han framhöll, att riksbokslutsbyråns insikt och erfarenhet i räkenskapsfrågor visserligen kunde genom meddelande av upplysningar och råd utgöra ett stöd för de ämbets- och tjänstemän, som hade speciella förvaltningsfrågor om hand, samt att riksbokslutsbyrån i stor utsträckning varit anlitad i sådant syfte både av statskontorets övriga byråer och av andra ämbetsverk, och att så säkerligen komme att bli även i framtiden. Men då de andra ämbetsverken förmått reda sig med den hjälp, de erhållit från en utanför stående byrå, finge man icke frångå statskontorets utgifts- och fondbyråer samma förmåga. Icke ens hänsynen till statskontorets speciella ändamål borde således utgöra något hinder för den ur allmänna synpunkter påkallade reformen.

Kammarrätten riktade sig i sitt i ämnet avgivna utlåtande mot den av de granskningssakkunniga föreslagna ordningen för anmärkningsmålens förberedande behandling samt den ändring i revisorernas ställning och befogenhet, som skulle bli en följd av att riksrevisionsverket såsom sådant skulle besluta, huruvida framställd anmärkning skulle överlämnas till revisionsrättens avgörande. Även den föreslagna organisationen av domstolen fann kammarrätten otillfredsställande, bland annat emedan revisionsrätten skulle komma att sakna sammanhållning och ledning. Kammarrätten, som fortfarande ansåg, att den av ämbetsverket i dess första utlåtande angivna planen för reform av revisionsväsendet skulle bli till sina verkningar fullt tillfredsställande, avstyrkte alltså även det nya förslaget. Om i allt fall det förutvarande sambandet mellan kammarrätten och dess revisionsavdelning skulle upplösas, så borde anmärkningsmålens handläggning och avdömande fortfarande förbli hos kammarrätten. De borde dit överlämnas på samma sätt och i samma ordning, som föreskrivits för vissa andra revisionella anmärkningar. Kammarrättens organisation såsom domstol borde ock förbli orubbad allenast med den ändring, att revisionskommisariernas ställning förändrades till kammarrättsråds med revisionsrotel.

*Kammarrät-
tens utlåtande
den 7 april
1914.*

*Tillkallande
av sakkunniga
den 16 maj
1919.*

Den 16 maj 1919 tillkallade slutligen efter erhållet bemyndigande chefen för finansdepartementet särskilda sakkunniga, som skulle hava att framlägga förslag till ett riksrevisionsverk. Beträffande de direktiv, som lämnats för detta utredningsarbete, inhämtas av statsverkspropositionen, att departementschefen, efter att hava redogjort för den föregående utredningen i frågan, till statsrådsprotokollet angående de sakkunnigas tillkallande anfört följande:

»Av den lämnade redogörelsen framgår, att, ehuru enighet torde råda därom, att reformer äro av nöden för att åstadkomma sammanhållning och effektivitet i det centrala räkenskaps- och revisionsväsendet, meningarna äro helt motsatta rörande reformernas innehåll. Också föreligga rätt så mångskiftande förslag i ämnet. Att under sådana förhållanden träffa det riktiga valet är ingalunda lätt, och vanskligheten ökas därigenom, att de skilda uppslagen, mer eller mindre, snarare hava karaktären av program för frågans lösning än utgöra i detalj utförda förslag till organisation av här ifrågavarande förvaltningsgrenar. Innan definitivt förslag i frågan kan framläggas, återstår alltså ett arbete, som är så krävande på grund av sin invecklade och speciell sakkunskap fordrande beskaffenhet, att det icke synes med fördel kunna utföras av de ordinarie arbetskrafter, som stå till finansdepartementets förfogande. Jag nödgas därför ifrågasätta, att särskilda sakkunniga ånyo tillkallas för denna frågas behandling. En dylik utväg torde jämväl av den anledning vara önskvärd, att det synes mig angeläget, att man söker utforma ett förslag, som förmår samla större enighet än de, som hittills sett dagen. För egen del tilltror jag mig icke att kunna med bestämdhet angiva riktlinjerna för den blivande organisationen; men jag anser det böra undersökas, om icke lösningen kan vinnas på den vägen, att ett riksrevisionsverk upprättas med noga begränsade, rent administrativa uppgifter med avseende å statens centrala räkenskaps- och revisionsväsen. Domsrätten i anmärkningsmål synes mig däremot böra bibehållas i kammarrätten.

Jag förutsätter härvid, att de båda huvuduppgifter, som skola tillkomma riksrevisionsverket, betraktas såsom likvärdiga, och betonar, att vid verkets organisation noga bör tillses, att den kamerala revisionens intressen bliva behörigen tillgodosedda.

Jag hämtar stöd för den meningen, att ett nytt verk bör inrättas och att det ej är tillfyllest med förändringar inom de bestående ämbetsverken av de förhållanden, som statsbokföringsreformens genomförande redan föranlett i fråga om utvecklingen och organisationen av statsbokföringskommittén, särskilt genom kungörelsen den 21 december

1917 med föreskrifter angående medelsförvaltningen i länen. Genom denna kungörelse har det nya statsbokföringssystemet införts i länens räkenskaper, varvid stadgats, bland annat, att kassarapporter med därtill hörande avskrifter av inkomst- och utgiftsjournaler samt inkomst- och utgiftsböcker jämte verifikationer ävensom debiterings- och uppbördsredogörelser samt bötesredogörelser skola månatligen insändas till statsbokföringskommittén, som har att granska samtliga ifrågavarande räkenskapshandlingar i formellt hänseende, och att före den 1 maj påföljande år överlämna desamma, utom kassarapporterna, till kammar-rätten för den detta ämbetsverk åliggande granskning. Den betydelsefulla granskningsuppgift, som sålunda tillagts statsbokföringskommittén, har statskontoret icke sett sig i stånd att mottaga. Under dessa förhållanden måste statsbokföringskommittén redan anses fungera i viss mån såsom ett ämbetsverk. Redan med hänsyn härtill synes det mig nödvändigt, att snarast ett avgörande bliver träffat, huru det centrala räkenskaps- och revisionsväsendet skall organiseras. Jag förutsätter sålunda, att de uppgifter, som nu tillkomma statsbokföringskommittén, skola överflyttas på ett blivande riksrevisionsverk och att i organisationsplanen skola ingå förslag jämväl angående statsbokföringskommitténs avveckling.»

De sakkunniga framlade i december 1919 förslag till det nya ämbetsverkets organisation ävensom till stat för verket. Förslaget, som i huvudsak ligger till grund för statsverkspropositionens framställning i ämnet, har av de sakkunniga sammanfattats sålunda.

»Det nya ämbetsverket skall utöva ständigt tillsyn därå, att statens räkenskaps- och revisionsväsen ändamålsenligt funktionerar och att erforderliga förbättringar inom detsamma varda vidtagna. I detta syfte skall riksrevisionsverket efter samråd med vederbörande ämbetsverk eller myndigheter fastställa formulär för deras räkenskaper och övriga redovisningshandlingar samt meddela föreskrifter om sättet för räkenskapsposternas behöriga bokföring och verifierande.

Ämbetsverket skall utöva den centrala kontrollen å statens inkomster och utgifter samt å förvaltningen av statsförmögenheten ävensom i övrigt handlägga ärenden, vilka äga samband med denna kontroll.

Riksrevisionsverket skall med uppmärksamhet följa utvecklingen inom de områden, som äro föremål för dess verksamhet, samt hos Kungl. Maj:t föreslå erforderliga ändringar i de författningar och föreskrifter, vilkas tillämpning det tillkommer verket att kontrollera, även-

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.)

*Förslagets
innehörd.*

som avgiva förslag till de nya bestämmelser eller andra åtgärder, vilka ämbetsverket på grund av gjorda iakttagelser funnit vara av behovet påkallade.

• *Revisionen och därmed sammanhängande uppgifter.*

Ämbetsverket skall tillse, att de räkenskaper och redovisningshandlingar, vilka jämlikt särskilt meddelade bestämmelser skola till ämbetsverket avgivas av statsmyndigheter, statstjänstemän och statsunderstödda inrättningar ävensom av korporationer och enskilda, som erhålla anslag av statsmedel mot redovisningsskyldighet, bliva vederbörligen granskade.

Granskningen skall avse att kontrollera, förutom redogörelsernas överensstämmelse med fastställda formulär samt deras riktighet till siffran, att inkomsterna uppburits och redovisats samt utgifterna verkställts och bokförts i enlighet med riksstat, utfärdade författningar och specialstater, ävensom att i övrigt vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar gällande föreskrifter blivit följda samt nödig sparsamhet och statens bästa iakttagits.

Riksrevisionsverket äger att i fall av behov bestämma, att revisionen skall verkställas inom det redovisande verkets lokaler.

Beträffande vid granskningen påvisade felaktigheter — de må avse formella förfoganden eller oriktiga medelsdispositioner eller eljest — skall riksrevisionsverket äga att meddela vederbörande dels i bokföringshänseende erforderliga föreskrifter, dels även anvisningar om det sätt, varpå rättelse skall ske.

Om en anmärkning rör sig om belopp av så ringa storlek, att sakens utredning och beivrande anses vålla mera arbete och kostnad än som motsvarar beloppet, må ämbetsverket på framställning av vederbörande granskare kunna låta frågan om krav i anledning därav förfalla. Vid fattande av dylikt beslut bör emellertid tagas hänsyn till föreliggande omständigheter, såsom om beloppet representerar en tid efter annan återkommande utgift, om i en och samma räkenskap förekommer mer än en dylik utgift eller om principiella skäl till anmärkning kunna anses föreligga.

Då riksrevisionsverket efter skriftväxling med vederbörande och i övrigt verkställd utredning finner, att medel, som utbetalats, böra återbäras eller att medel, som skolat inflyta, icke influtit eller att persedlar icke behörigen redovisats, och om i sådant fall vederbörande icke ställer sig riksrevisionsverkets anvisning till efterrättelse, skall talan genom därtill av ämbetsverket förordnad tjänsteman utföras inför kammarrätten.

Vanligtvis lär riksrevisionsverket komma att meddela sådant förordnande åt den revisor, inom vilkens revisionslott anmärkningen uppkommit. Denne väcker därefter talan i en till kammarrätten ställd skrivelse, åtföljd av hela den utredning, som i ärendet åvägabragts i riksrevisionsverket och på grund av vilken verket fattat sitt beslut om talan.

Den process, som därefter skall förekomma inom kammarrätten, torde komma att följa de former, som därför äro givna.

Sedan kammarrättens utslag meddelats, må riksrevisionsverket i händelse av befogenhet förordna någon sin tjänsteman att överklaga detsamma hos regeringsrätten.

Då laga kraftvunnet utslag föreligger, skall riksrevisionsverket vaka däröver, att utdömda medel inflyta och varda redovisade ävensom att persedlar i föreskriven ordning uppdebiterats. Hos ämbetsverket skall förty föras aktoratsbok.

Därest i andra fall än nu är sagt vid granskningen inom riksrevisionsverket någon oriktighet påträffas, som ej kan av detta ämbetsverk avhjälpas, skall riksrevisionsverket överlämna ärendet till vederbörande ämbetsmyndighet för laga åtgärd.

Riksrevisionsverket må hos de myndigheter, tjänstemän och institutioner, vilkas räkenskaper skola granskas inom ämbetsverket, låta verkställa inventeringar av kassor, värdehandlingar och förråd samt undersökningar rörande redovisningsväsendet ävensom inhämta de underättelser i övrigt rörande förvaltningen och kontrollen därå, som för utförande av verkets åligganden kunna erfordras.

Inventeringsförrättare skall till riksrevisionsverket avgiva berättelse över sina iakttagelser inom tid, som av verket bestämmes. Den, som verkställer förrättning av ifrågavarande slag, må icke vara gäst hos den, vilkens förvaltning är föremål för undersökning.

Riksrevisionsverket skall tillse, att revisionen vid de ämbetsverk, inom vilka företages granskning av underordnade myndigheters redogörelser, utföres på sådant sätt, att, med hänsyn jämväl till granskningen inom riksrevisionsverket, betryggande kontroll förefinnes. Därest vederbörande ämbetsverk förklarar sig icke kunna följa de direktiv, som riksrevisionsverket i sådant hänseende meddelat, äger detta verk inberätta förhållandet för Kungl. Maj:t.

Det skall åligga riksrevisionsverket att vid förefunnen balans hos redogörare, vars räkenskap skall inom ämbetsverket granskas, avgiva av vederbörande begärd utredning angående balansens belopp, tiden då densamma uppkommit samt övriga omständigheter, vilka inom riksrevi-

sionsverket kunna utrönas och äro av betydelse för utförande såväl av själva balansmålet som av mål angående betalningsskyldighet på grund av borgen för redogöraren. Det åligger jämväl ämbetsverket att i fråga om åtal mot ämbets- och tjänstemän för fel och försummelser i avseende å såväl uppbörden, förvaltningen och redovisningen av de under ämbetsverkets granskning hörande medel som ock kontrollen och tillsynen därvid meddela det utlåtande, som för åtalets utförande kan erfordras.

Bokföringsåligganden m. m.

Inom riksrevisionsverket skall för varje månad verkställas central bokföring på grund av de från vederbörande myndigheter inkommande kassarapporter samt uppgifter rörande statens inkomster och utgifter enligt riksstaten. Kassareport för hela statsverket jämte sammandrag över de å riksstatens inkomstitlar influtna beloppen ävensom huvudtitelvis upprättade sammandrag över belastningen å riksstatens särskilda utgiftsanslag skola månatligen avlämnas till chefen för finansdepartementet, varjämte sammandrag över belastningen å utgiftsanslagen under varje huvudtitel skall månatligen avlämnas till vederbörande departementschef, åtföljt av det yttrande däröver, vartill riksrevisionsverket finner anledning.

På grundval av den månatliga bokföringen skall riksrevisionsverket senast den 1 april upprätta samt till Kungl. Maj:t i två exemplar insända budgetredovisning för det nästförflutna året jämte revisionsberättelse.

Det åligger vidare ämbetsverket att årligen, i enlighet med det formulär, som av Kungl. Maj:t är eller varder fastställt, uppgöra och så fort ske kan avsluta rikshuvudbok, utvisande statsverkets samtliga tillgångar, inkomster och utgifter, ävensom att till trycket befordra och till Kungl. Maj:t insända ett i enlighet med särskilt meddelade bestämmelser avfattat utdrag av rikshuvudboken.

Riksrevisionsverket skall månatligen, varje gång för en tid av tre månader framåt, verkställa beräkningar rörande statsverkets kassainkomster och utgifter, vilka beräkningar månatligen tillställas finansdepartementet, statskontoret, fullmäktige i riksgäldskontoret, fullmäktige i riksbanken samt, under riksdagstiden, stats-, banko- och jordbruksutskotten.

Det åligger riksrevisionsverket att å den löpande kronuppbörden utöva kontroll genom granskning av de från länen och Stockholms stad inkommande årliga bevillningssammandrag, varöver ett generalsammandrag skall upprättas för att genom riksrevisionsverkets försorg från trycket utgivas och med allmänna tidningarna utdelas.

Riksrevisionsverket skall årligen till Kungl. Maj:t avgiva: före den

I april arbetsberättelse för nästföregående året, innehållande arbetsförteckningar ävensom uppgift å de ärenden, som till verket inkommit men icke före årets utgång hunnit slutbehandlas; samt före den 15 december förslag till beräkning av statsverkets inkomster vid nästföljande statsreglering ävensom upplysningar rörande förhållanden i övrigt av beskaffenhet att böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom i och för uppgörande av proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov.

Riksrevisionsverket skall tillhandagå riksdagens statsutskott och revisorer med nödiga upplysningar, räkenskaper och handlingar samt tillhandahålla cheferna för statsdepartementen de upplysningar, vilka av dem kunna infordras rörande statsverkets inkomster och utgifter m. m., som därmed äger sammanhang.

Organisation.

Riksrevisionsverkets styrelse utgöres av en generaldirektör, såsom chef för verket, och tre revisionsråd, såsom ledamöter i styrelsen och chefer, var för sin byrå, nämligen en för riksbokslutsbyrån, tillika kanslibyrå, en för första revisionsbyrån och en för andra revisionsbyrån.

Hos ämbetsverket äro anställda sex revisionskommissarier, därav en tjänstgör å riksbokslutsbyrån, en å första revisionsbyrån och fyra äro chefer för var sitt av andra revisionsbyråns fyra kontor, en registrator och aktuarie samt revisorer, biträden och vaktmästare till i stat bestämt antal, varjämte extra ordinarie personal må av verket antagas.

Revisionskommissarierna och revisorerna äro skyldiga att tjänstgöra å den särskilda befattning inom vederbörlig grad, där riksrevisionsverket till befördrande av arbetets oavbrutna gång finner vederbörande lämplig och behöflig; och skall fördenskull fullmakt å beställning inom ifrågakvarande lönegrader avse icke viss tjänst utan tjänst i riksrevisionsverket i allmänhet inom vederbörlig grad.

De särskilda byråerna inom riksrevisionsverket hava i allmänhet till åliggande:

riksbokslutsbyrån, tillika kanslibyrå:

att bearbeta de räkenskaper och redovisningshandlingar, vilka skola ligga till grund för den ämbetsverket åliggande centrala bokföringen, de månatliga sammanställningarna, budgetredovisningen och rikshuvudboken;

att fullgöra riksrevisionsverkets åligganden i avseende å den centrala bokföringen;

att upprätta förslag till den beräkning av statsverkets inkomster m. m., som ämbetsverket skall avgiva till Kungl. Maj:t;

att mottaga och sammanställa de årliga statistiska tablåerna över statens produktiva fonder;

att mottaga och registrera de till verket ingående handlingar samt vaka däröver, att räkenskaperna på föreskrivna tider inkomma; samt

att handlägga de ärenden, som avse personalens avlöning och verkets ekonomi;

första revisionsbyrån:

att verkställa fullständig formell och bokföringsteknisk samt siffermässig (kalkulatorisk) granskning av samtliga till riksrevisionsverket ingående räkenskaper och redovisningshandlingar;

att utöva noggrann tillsyn därå, att likvider mellan ämbetsverk och myndigheter varda i vederbörlig ordning verkställda;

att handlägga ärenden, som avse utfärdandet av föreskrifter beträffande bokföringen hos de ämbetsverk och myndigheter, vilkas räkenskaper det tillkommer riksrevisionsverket att granska;

att upprätta förslag till räkenskapsformulär och blanketter;

att besvara av redogörare och bokförare samt ämbetsverk och myndigheter framställda förfrågningar beträffande bokföringstekniken; samt

att i övrigt utöva en allmän tillsyn beträffande räkenskapsväsendet;

andra revisionsbyrån:

att förrätta granskning av alla till ämbetsverket inkommande räkenskaper och redovisningshandlingar, i den mån sådan granskning icke verkställs å övriga byråer;

att handlägga ärenden rörande revisionen inom andra ämbetsverk;

att vaka över att medel, som skola i följd av anmärkningar inflyta, varda redovisade samt att föra aktoratsboken;

att vid yppade konkurser och i följd av utfärdade årsstämmningar vidtaga erforderliga åtgärder för bevakande av kronans eller det allmännas fordringar och för beredande av säkerhet för desamma, därest något fordringsbelopp i följd av anmärkningar mot inkomna räkenskaper må vara att bevaka, och för sådant ändamål, därest granskning av vederbörlig räkenskap ännu icke ägt rum, föranstalta, att sådan varder, så fort ske kan, verkställd; samt

att verkställa de verket åliggande utredningar beträffande balanser och anställande av reservationskrav hos skattskyldiga.

I fråga om den inverkan genomförandet av det förslag, vars innebörd nu angivits, skulle utöva å kammarrättens och statskontorets åligganden och personal hava de sakkunniga ansett följande böra särskilt betonas:

Genom detta förslag göres ingen rubbning i *kammarrättens* nuvarande åligganden i avseende å:

a) anmärkningar, som till kammarrätten överlämnas dels från överrevisorerna vid statens affärsdrivande verk eller andra statsinstitutioner, dels från fångvårdsstyrelsen, dels ock från revisorerna av förmyndarekammarens i Stockholm räkenskaper och förvaltning;

b) besvär rörande förvaltningsmyndigheternas beslut i anmärknings- och redogörelsemål ävensom rörande utslag av konsistorierna eller av dem och Konungens befallningshavande gemensamt i fråga om orätt förvaltning eller bristande redovisning av vissa medel;

c) avkortnings-, avskrivnings-, restitutions- och reskontreringsmål;

d) balans- och därmed sammanställda mål samt tvister angående betalning på grund av borgen för kronans uppbördsmän.

Förevarande förslag betingar icke, såsom ett tidigare förslag, överflyttning till det nya verket av ett kammarrättsråd och advokatfiskalen samt en amanuens å kansliet och en å aktuarietkontoret. Den för kammarrättens nuvarande dömande verksamhet avsedda personalen — inklusive nuvarande revisionskommisssarier, vilka äro domare — blir, vid bifall till nu föreliggande förslag, fullkomligt orubbad. Överflyttas skola endast revisionsavdelningens samtliga befattningshavare samt 3 vaktmästare.

Ej heller göres — såsom i ett tidigare förslag — någon rubbning i *statskontorets* nuvarande åligganden beträffande:

a) moträkningen mot och den dagliga kontrollen å statsverkets giroräkning och därmed sammanhängande uppgifter;

b) upprättande av statsliggaren och dess tryckning;

c) upprättande och utfärdande av länsstaterna;

d) granskningen av de hos länsstyrelserna utförda uträkningarna å ersättning för rustning och rotering.

Vad angår avgivandet av inkomstberäkningen för statsverkspropositionen, innebär vårt förslag, att denna beräkning skall verkställas och avgivas av riksrevisionsverket.

I fråga slutligen om överflyttning från statskontoret till riksrevisionsverket av tjänstebefattningar medför ett bifall till vårt förslag att av riksbokslutsbyråns personal överflyttas: statskommisssarien å denna byrå, 2 förste revisorer, i det nya verket benämnda revisionskommis-

sarier, 3 revisorer, 1 extra revisor, byråns amanuenser utom en, 2 kvinnliga biträden, därav 1 å extra stat, och 2 vaktmästare.

1 revisor, 1 amanuens och 3 kvinnliga biträden måste kvarbliva i statskontoret för fullgörande av de riksbokslutsbyråns nuvarande åligganden, vilka fortfarande skola tillhöra statskontoret.»

*Departements-
chefen.*

Chefen för finansdepartementet har i statsrådsprotokollet sammanfattat skälen för en reform av den centrala räkenskapskontrollen sålunda:

»En tillfredsställande kontroll å statens finansförvaltning synes mig ej kunna ernås med utnyttjande i oförändrad form av de av varandra helt oberoende statsorgan, genom vilka nämnda kontroll nu utövas. Ej heller kunna partiella reformer inom den nuvarande organisationens ram med fördel vidtagas eller mindre ombildningar av de ämbetsverk, som nu hava denna kontroll sig anförtrodd, ifrågasättas.

En omgestaltning av revisionsorganen påkallas alldeles särskilt av nödvändigheten att fullfölja de syften, som uppburit den av Kungl. Maj:t påbjudna omläggningen av statens räkenskapsväsen, vilken närmar sig sin fullbordan.

Man måste genom enhetlighet i ledningen för framtiden betrygga det snabbare och säkrare räkenskapsavläggande och den möjlighet till en ständig överblick av budgetväsendet, som statsbokföringsreformen medfört. Utan en omorganisation av revisionsväsendet, så att den kamerala ej mindre än den formella granskningen kan följa de linjer, efter vilka det centrala sammanförandet av de lokala räkenskapsposterna är uppbyggt, skulle förvisso många av de fördelar, man velat vinna med statsbokföringsreformen, alldeles utebliva.

Med de för det nya redovisningssystemet utmärkande månatliga avslutningarna av räkenskaperna och kassarapporterna, sådana de blivit av statsbokföringskommittén inrättade och ordnade omkring statsverkets giroräkning såsom den centrala kassan, vinnes, bland annat, översikt av inkomsternas tillflöde och anslagens belastning månad efter månad och på grundval härav kan under året en fortlöpande budgetkontroll byggas. Så länge kassarapporterna icke åtföljas av verifikationer, vilka kunna underkastas granskning mot rapporterna, föreligger emellertid icke full visshet, att rapporternas uppgifter äro tillförlitliga. Om revisionen kan fortgå samtidigt med och i nära anknytning till den centrala bokföringen, kunna budgetposterna redan under årets lopp i det väsentliga justeras så, att budgetredovisningen, då den kort efter årets slut sammanfattas, bliver fullt rättvisande.

Det måste därför ordnas så, att åtminstone den del av revisionen, som avser räkenskapernas budgetenlighet och formella beskaffenhet, organiseras för månatlig överarbetning av räkenskapsmaterialet och anknyter sig så nära som möjligt till den centrala bokföringen. För ett så betydande förvaltningsområde som länsstyrelsernas har sådan månatlig, mot verifikationer och räkenskapsutdrag verkställd revision också genomförts inom statsbokföringskommittén och visat sig fungera väl. Denna kommitté granskar på enahanda sätt jämväl andra — ehuru mindre omfattande — förvaltningar, nämligen kommerskollegium, veterinärhögskolan, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, lotsstyrelsen, nationalmuseum samt institutet för blindas.

Genom att revisionen enligt systemet för månatlig granskning kan verkställas redan månaden efter det förvaltningsåtgärderna vidtagits, kan det i tid förekommas, att fel insmyga sig i förvaltningen och oriktiga principer tillämpas. Vad detta betyder icke endast för förvaltningsverksamhetens nöjaktiga anordning i allmänhet, utan även och i all synnerhet för möjligheten att uppbygga budgetredovisningen på vederbörligen tillrättalagda räkenskaper säger sig självt.

Det krav, som de förvaltande ämbets- och tjänstemännen kunna med fullt fog uppställa, att så snart som möjligt erhålla decharge för sina åtgärder, kan vid genomförd månadsgranskning jämväl tillmötesgå. Enligt nuvarande system för revisionen inträffar det däremot alltjämt, att anmärkningar framställas ända till 4 à 5 år efter det förvaltningsåtgärderna ägt rum. Olägenheterna i en sådan ordning äro uppenbara.

Man måste emellertid jämväl för framtiden räkna med såväl års- som månadsräkenskaper. Olägenheter härav framträda givetvis, men de äro dock ur här förevarande synpunkt mindre än vad till en början kan befaras. Dels komma nämligen årsräkenskaperna att huvudsakligen utgöra en enkel sammanfattning av månadsredovisningarna. Så är för närvarande förhållandet med länens räkenskaper och övriga huvudförvaltningars räkenskaper i avscende å den kontanta medelsförvaltningen. Dels utgöras de redovisningar i övrigt, som skola upprättas endast per år, oftast av redan nu självständiga räkenskapsserier, exempelvis förrädsredovisningar av olika slag.

Emellertid föranleder denna uppdelning av statsmedelsredovisningarna i dels månadsräkenskaper, vilka åtfölja kassarapporterna, dels årsräkenskaper, att man icke kan tänka sig en för alla räkenskaper fullt likformig revisionsordning. Man blir nödsakad att ordna dels en över hela året mera jämnt fortlöpande och till förvaltningsåtgärderna tidigare anknuten revision, byggd på månadsräkenskaper och kassarapporter, dels

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.)

en senare revision, förrättad å årsräkenskaperna. I den mån som statsbokföringsreformen hinner fullt genomföras kommer emellertid månadsrevisionen att omfatta den ojämförligt största delen av statsmedelsredovisningarna.

I samband härmed blir det också möjligt att genom den månatliga granskningen av kassarapporter och månadsredovisningar få fullständig kontroll å budgetredovisningen, något som hittills saknats.

Med införandet av månatlig granskning följer emellertid ytterligare en fördel, nämligen att det därigenom bliver möjligt att succesivt under årets lopp utarbета och samtidigt med budgetredovisningen avgiva en revisionsberättelse beträffande granskningen av i stort sett samma räkenskaper, som de, vilka budgetredovisningen omfattar. Förhållanden, som av räkenskapstekniska skäl icke kunnat bliva detaljmässigt klarlagda i budgetredovisningen, kunna mer ingående behandlas i revisionsberättelsen.»

Efter att hava framhållit, hurusom brister i avseende å revisionsväsendet för närvarande göra sig gällande i åtskilliga hänseenden, har departementschefen vidare anført:

»En angelägen uppgift måste då vara att anordna ett systematiskt och gemensamt planlagt samarbete mellan olika revisionsinstanser, varigenom icke endast kontrollens effektivitet kan säkrare betryggas, måhända också höjas, utan även nödig ekonomisering med arbetskrafter ernås.

Söker man förklaringen till de otillfredsställande förhållanden inom revisionsväsendet, som nu blivit berörda, framstår det såsom naturligtast att hänföra dem till brister inom själva organisationen. Det är naturligt, om under den stora splittringen av revisionsverksamheten intet centralt ämbetsverk ansett sig uppbära hela ansvaret för och äga skyldighet att uppmärksamma, huruvida den revisionella kontrollen å statsförvaltningen fungerat i sin helhet tillfredsställande.

Vill man eftersträva garantier för att på området för den statsrevisionella kontrollen system och enhetlighet bliva i framtiden rådande, varförutan effektiviteten måste bliva lidande, synes det nödvändigt att organisatoriskt låta revisionen framträda som en självständig statsfunktion, att skänka densamma ett ledande organ med förutsättningar framförallt genom homogeniteten i sin verksamhet att representera strävanden och behov, som vid varje tillfälle äga aktualitet inom revisionsväsendet, samt med vilja och kraft att emot andra intressen göra dess rättmätiga anspråk gällande.»

För egen del har chefen för finansdepartementet yttrat följande:

»Då jag haft att taga ställning till frågan om inrättandet av ett

särskilt verk för räkenskaps- och revisionsväsendet, har jag visserligen icke kunnat undgå att känna betänksamhet mot att förordna uppriktandet av ett nytt centralt ämbetsverk av den betydande omfattning här är i fråga.

Kunde de uppgifter, som skulle vara det nya verket förelagda, på ett fullt ändamålsenligt sätt lösas inom ramen av bestående förvaltningsorganisation, skulle en sådan lösning av mig med tillfredsställelse tillstyrkas.

Någon dylik utväg av ens någorlunda acceptabel beskaffenhet synes mig emellertid icke föreligga. Därest statsmakterna icke, efter det att frågan om det centrala räkenskaps- och revisionsväsendets ordnande så länge utretts, vilja samla hela denna del av den centrala administrationen i ett särskilt fristående verk, måste ju antingen tanken att bringa enhetlighet och reda på det förevarande området uppges eller ock den ifrågasvarande centrala kontrollen utövas inom någon redan befintlig central myndighet.

Då ingen lärer ifrågasätta att överföra den formella räkenskapskontrollen och budgetredovisningen till kammarrätten, finnas egentligen blott tvenne möjligheter. Den ena är att låta det ifrågasatta verket flytta in i statskontoret som en avdelning av detta redan nu mycket stora ämbetsverk. Den andra är att låta statsbokföringskommittén fortsätta att fungera som ett ämbetsverk vid sidan av de officiellt erkända.

Att låta statskontoret övertaga ett riksrevisionsverks uppgifter synes vara en praktiskt oframkomlig väg, även om man skulle uppgiva tanken att på ett håll förena den formella och den kamerala räkenskapsgranskningen och inskränka sig till att lägga in den nuvarande statsbokföringskommittén uti statskontorets organisation. Enligt vad jag erfarit måste ett ämbetsverk av sådan omfattning anses alltför svårt att administrera. Därtill kommer, att, då jämväl statskontorets egna räkenskaper skola undergå granskning, anordningen skulle innebära den obestridliga egendomligheten, att en avdelning av statskontoret skulle utöva kontroll över verket. En sådan lösning anser jag mig icke kunna tillråda.

Att i stället låta statsbokföringskommitténs arbete fortgå som hittills kan jag heller icke förordna. Denna sedan år 1902 arbetande kommitté har av Kungl. Maj:t med riksdagens vetskap och medgivande tillagts sådana befogenheter, att den redan intager ett centralt verks ställning inom administrationen. Ett betydande antal räkenskapsförande verk och myndigheter äro redan underkastade statsbokföringskommitténs direkta kontroll och äro förpliktade att följa därifrån utfärdade före-

skrifter. Den har beklåtts med uppdrag att i stor omfattning verkställa den centrala bokföringen och är i färd att, efter riksdagens önskan, genomföra statsbokföringsreformen.

Ett sådant tillstånd är i längden ohållbart. Än mer egendomligt skulle det givetvis komma att gestalta sig, om den kamerala revisionen nu på ett eller annat sätt skulle anknytas till den i statsbokföringskommittén pågående räkenskapsgranskningen. Det lärers väl icke ens kunna ifrågasättas att bekläda en kommitté med befogenheter av denna art. De betydande fördelar, som äro att vinna genom att sammanknyta räkenskapsgranskningens tvenne huvuddelar, skulle uppenbarligen vid sådant förhållande få tillspillogivas.

Att nu undanskjuta frågan om statsbokföringskommitténs avveckling genom att ytterligare uppskjuta frågan om det centrala räkenskapsverkets inrättande kan, synes det mig, endast innebära, att statsmakterna om ett år ånyo få taga ställning till frågan. På ett dylikt uppskov står intet att vinna, men väl torde det menligt inverka på ett snabbt och säkert genomförande av statsbokföringsreformen. Särskilt med hänsyn till den av olika skäl starkt motiverade omläggningen snarast möjligt av budgetåret anser jag det innebära allvarliga nackdelar, om frågan nu skulle ånyo skjutas åt sidan. Ty det är av vikt att, då budgetårets omläggning skall ske, det centrala räkenskapsväsendet hunnit erhålla en fast organisation.

Jag anser mig böra till sist uttryckligen betona, att det mera är i formell än i reell mening det härvidlag kan talas om inrättandet av ett *nytt* verk. Det nya verkets beståndsdelar finnas redan: statsbokföringskommittén, riksbokslutsbyrån i statskontoret och kammarrättens revisionsavdelning. Frågan gäller alltså i grunden endast, huruvida den centrala räkenskapskontrollen fortfarande skall åligga tre institutioner, av vilka en är organiserad som kommitté och vars utgiftsstat därmed icke är underkastad riksdagens prövning, eller om en enhetlig organisation skall åstadkommas av de ifrågavarande administrativa organen.

Då fördelarna av en enhetlig organisations åstadkommande kunna ernås utan ökad kostnad för statsverket — — — tvekar jag icke att tillstyrka framläggandet för innevarande års riksdag av förslag om inrättandet av ett centralt verk för räkenskaps- och revisionsväsendet.»

Från det av de senast tillkallade sakkunniga framlagda förslaget innebär den i statsverkspropositionen gjorda framställningen endast mindre avvikelser. Här torde endast böra erinras om att verkets benämning av Kungl. Maj:t föreslagits till *riksräkenskapsverket* i stället för riksrevisionsverket.

På därom i vederbörlig ordning framställd begäran hava utlåtan- den över Kungl. Maj:ts ifrågavarande framställning avgivits dels av arméförvaltningen, dels ock av marinförvaltningen. (Bil. A och B).

*Utlåtanden av
arméförvalt-
ningen och
marinförvalt-
ningen.*

Arméförvaltningen har icke velat bestämt uttala sig om behövligheten av ett ämbetsverk av den föreslagna typen, enär arméförvaltningen icke varit i tillfälle att så helt överblicka frågan, som för avgivande av ett sådant uttalande skulle erfordras. Men av det framlagda förslaget har arméförvaltningen icke kunnat bliva övertygad om verkets behövlighet. Förslaget innefattar enligt arméförvaltningens mening icke tillräcklig saklig utredning. Det har fördenskull synts ämbetsverket önskvärt att frågan, innan den definitivt avgöres, ännu en gång göres till föremål för utredning.

Marinförvaltningen har uttalat, att inrättandet av det föreslagna riksräkenskapsverket icke för marinförvaltningens del synes medföra några olägenheter. Tre reservanter hava ansett, att marinförvaltningen bort tillstyrka inrättandet av verket ifråga, under uttalande tillika av den önskan, att marinens nuvarande revision måtte snarast möjligt överföras till det nya ämbetsverket. Två ledamöter hava ur allmänna synpunkter funnit inrättandet av det föreslagna verket vara opåkallat.

Att behov av större enhetlighet och effektivitet i avseende å den centrala kontrollen över statsmedelsförvaltningen föreligger, synes utskottet vara till fyllest ådagalagt. Den ifrågavarande kontrollen utövas för närvarande av tre olika statsorgan: statskontoret, kammarrätten och statsbokföringskommittén. Det har visserligen anförts, att utan svårigheter en bestämd åtskillnad skulle kunna göras mellan de olika slag av kontroll, som tillkomma nämnda myndigheter. Av de utredningar, som verkstälts, har utskottet emellertid bibringats den uppfattningen, att så icke kan anses vara förhållandet. Det har tvärtom gjort sig gällande helt olika uppfattningar om vad som bort konstateras genom den av statskontoret vid budgetredovisningens upprättande utövade budgetkontrollen och vad som bort beivras vid den av kammarrätten verkställda kamerala revisionen. Intet tvivel lär heller råda därom, att den formella granskning, som genom statsbokföringskommittén utövas å de till kommittén ingående räkenskaperna och som innebär dels tillsyn å att räkenskaperna äro i formellt hänseende riktiga samt att inkomster och utgifter förts å vederbörliga titlar, dels ock granskning av att verifieringen av inkomster och utgifter är fullständig och riktig, tjänar såväl rikshuvudbokföringens som den kamerala revisionens intressen.

**Utskottets
yttrande.**

Den nuvarande ordningen lider emellertid även av andra brister,

i det att beträffande vart och ett av de organ, som nu hava att taga befattning med den centrala medelskontrollen, mindre tillfredsställande förhållanden råda.

Att rikshuvudboken upprättas av statskontoret, som förvaltar en avsevärd del av statskapitalet, medför den olägenheten, att ämbetsverket vid utövandet av budgetkontrollen å andra myndigheter blir bundet av hänsyn till den förvaltning, ämbetsverket självt handhar. Olämpligheten härav är så mycket större, som någon efterföljande kontroll å riksbokslutet icke företages fränsett den granskning, som kan utföras av riksdagens revisorer.

Beträffande den av kammarrätten utövade revisionen har detta ämbetsverk själf erkänt behovet av mera djupgående reformer av revisionens ledning. Det torde ock vara uppenbart, att med den nuvarande organisationen av ämbetsverket revisionens speciella synpunkter hava svårt att i vederbörlig grad göra sig gällande.

Vad slutligen angår statsbokföringskommittén, har denna tydligen genom omständigheternas makt kommit att erhålla uppgifter, som endast böra tillkomma ett fast organiserat ämbetsverk. Detta gäller icke blott den direkta räkenskapskontrollen utan även den centrala bokföring och den allmänna tillsyn å räkenskapsväsendet, som utövas genom kommittén.

Med hänsyn till det genom statsbokföringskommittén bedrivna reformarbetets betydelse för frågan om riksräkenskapsverkets inrättande, har utskottet ansett sig böra något ingå på en del av de erinringar, som framställt mot nämnda reform.

Det har från olika håll anförts, att det arbete, som av statsbokföringskommittén nedlägges på utarbetandet av de månatliga sammanställningarna av rapporterna rörande budgetens realiserande, icke skulle vara av en betydelse, som stode i förhållande till arbetet, detta emedan kassaposterna icke gäve tillförlitlig kännedom om den verkliga anslagsställningen, vilken vore beroende bland annat på träffade dispositioner, som ej erhöles uttryck i kassaräkenskapen.

Med anledning av dessa anmärkningar vill utskottet först framhålla, att beträffande det vida övervägande antalet utgiftsanslag kassautgifterna äro tillräckligt vägledande för bedömande av anslagsställningen. Vad övriga anslag angår så kan, med iakttagande av den redan för närvarande på vissa håll tillämpade principen att särskilt bokföra träffade medelsdispositioner, kassarapporterna kompletteras med de uppgifter, som erfordras för att vinna en så tillförlitlig överblick över anslagsställningen, som överhuvud är möjlig. Den föreslagna instruktionen för riksräkenskapsverket förutsätter ock, att de månatliga

belastningssammandragen från verket åtföljas av erforderliga upplysningar. Vid sådant förhållande och då, enligt vad utskottet från statsbokföringskommittén inhämtat, det arbete, som erfordras för själva sammanställningen inom kommittén av belastningstabellerna, kräver obehöflig arbetskraft, har utskottet icke kunnat tillmäta nu berörda anmärkningar avgörande betydelse för frågans bedömande.

I den av herr Norman m. fl. väckta motionen har ifrågasatts, huruvida icke den kontroll, som av statsbokföringskommittén utföres, skulle kunna i väsentlig mån inskränkas.

Enligt utskottets uppfattning måste vid varje revision tillses, att inkomster och utgifter äro förda på rätta titlar och att i övrigt bokföringen och verifikationen är formellt riktig. Frågan gäller därför egentligen, huruvida den formella kontrollen, som i allt fall bör utövas och som till väsentlig del får anses åligga kammarrätten redan nu — enligt dess instruktion skola de räkenskaper, som ej förut undergått granskning i specialrevision, *fullständigt* granskas — bör föregå den centrala bokföringen eller icke.

Beträffande denna fråga vill utskottet framhålla följande.

Därest berörda kontroll förlades efter bokslutet, skulle en av de största fördelarna med den månatliga bokföringen, nämligen möjligheten av att få riksbokslutet i görligaste mån räkenskapsmässigt riktigt, bliva outnyttjad. Ty även om det ej låter sig göra att grunda budgetredovisningen på kameralt granskade räkenskaper, bör det dock vara av stor betydelse, att de poster, som ingå i densamma, äro korrekta i avseende å titelbelastningen och dylikt. Detta framgår redan av den omständigheten, att på grund av riksstatsanslagens olika natur besparingar å olika slags anslag skola behandlas på skilda sätt. Av det material, som tillhandahållits utskottet från statsbokföringskommittén, har ock framgått, att den av kommittén verkställda formella granskningen givit anledning till ingripande från kommitténs sida i betydande omfattning. Det har ock visat sig, att med den hittillsvarande ordningen, då rikshuvudboken uppgjorts på grundval av årsräkenskaper, det icke varit möjligt att på den tid, som stått till buds för riksbokslutet, tränga igenom de särskilda verkens bokföring. Någon granskning mot verifikationer har endast rent undantagsvis förekommit, då särskild anledning förelegat att misstänka felaktigheter. Även i fall, då det av specialräkenskaperna framgått, att olika principer beträffande anslagsbelastningen blivit följda i olika verk, har det, åtminstone beträffande större förvaltningsgrenar, varit ogörligt att medhinna sådan detaljundersökning, som erfordrats för vinnande av likformighet. Helt

annorlunda ställer sig saken, om under det löpande förvaltningsåret bokföringen kan följas månad för månad och rättelse ske under årets lopp. Med en sådan anordning kan budgetredovisningen föreligga i möjligast korrekta skick kort tid efter årets utgång.

På grund av vad nu anförts har utskottet icke kunnat biträda den uppfattningen, att den rikshuvudbokföringen föregående räkenskapskontrollen bör inskränkas, varvid utskottet emellertid förutsätter, att i den mån särskilda specialrevisioner förefinnas, den formella kontrollen av de underlydande förvaltningsorganens räkenskaper utövas av specialrevisionerna.

I sitt utlåtande i ämnet har arméförvaltningen bland annat framhållit, att statsbokföringsreformens utsträckande till arméns samtliga myndigheter skulle komma att medföra krav på betydligt ökade arbetskrafter. Ett fullt tillräckligt material för ett tillförlitligt bedömande av denna fråga har visserligen icke stått till buds, men utskottet vill framhålla, att enligt erhållna uppgifter någon personalökning icke föranletts genom införandet exempelvis vid marinens myndigheter av det nu tillämpade, på statsbokföringskommitténs principer grundade bokförings-systemet. Utskottet får emellertid med styrka betona, att därest, såsom det vill synas, det vid arméns kassaförvaltningar hittills tillämpade redovisningssystemet på ett snabbt och tillförlitligt sätt kan lämna de uppgifter, som erfordras för sammanställningen inom arméförvaltningen av arméns bokföring, så böra givetvis icke ändringar i den lokala bokföringen genomföras allenast för likformighets vinnande. Utskottet vill ock erinra därom, att enligt det upprättade förslaget till instruktion för riksräkenskapsverket dettas befogenhet att fastställa formulär för statsräkenskaperna är knuten vid den förutsättningen, att samförstånd ernåtts mellan riksräkenskapsverket och vederbörande förvaltande myndigheter samt att, därest samförstånd icke kan ernås, ärendet skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Att vid dylik prövning jämväl bör tagas hänsyn till personalbehov och därmed sammanhängande kostnader är självfallet.

I arméförvaltningens utlåtande hava även berörts vissa andra spörsmål, som icke äga något direkt samband med den nu föreliggande frågan. Beträffande kontrollen å statsverkets giroräkning hava sålunda framställts vissa erinringar. Utom det att endast arméförvaltningen själv och icke dess underordnade myndigheter avsetts att beredas tillgång till giroräkningen, vill utskottet allenast framhålla, att kontrollen å det med giroräkningen förenade checksystemet, vilket ansluter sig till det inom affärsvärlden allmänt använda, lätt kan i vissa avseenden förstärkas, dels ock att checksystemet såsom sådant är oberoende av själva

bokföringssystemet. Kontrollen å giroräkningen är för övrigt avsedd att såsom hittills bibehållas i statskontoret. Vad arnéförvaltningen vidare anført om specialrevisionernas inflyttande i riksräkenskapsverket torde i förevarande sammanhang icke behöva närmare skärskådas, då något förslag i dylik riktning för närvarande ej föreligger.

Att den befattning med själva räkenskapsväsendets utveckling, som utövas av statsbokföringskommittén, är av den beskaffenhet, att densamma rätteligen bör hänföras till ett centralt ämbetsverk torde vara tydligt. Även om den nu pågående bokföringsreformen inom ej allt för lång tid utsträckts till samtliga de verk, som reformen hittills ansetts böra omfatta, lär man få utgå från, att nya huvudförvaltningar tillkomma och att förbättringar inom detta vidsträckta och samtliga statens medelsförvaltande verk och myndigheter berörande område alltfört komma att påfordras.

På grund av ovan anförda omständigheter har utskottet vunnit den uppfattningen, att man måste räkna med att statsbokföringskommitténs huvudsakliga uppgifter även för framtiden måste fyllas. Då det självfallet icke i längden går för sig att låta statsfunktioner av den vikt och omfattning, det här gäller, utföras av en tillfälligt fungerande kommitté, återstår intet annat än att överflytta kommitténs arbete på ett fast organiserat ämbetsverk. Det gäller då att tillse, huru detta mål lämpligast skall nås.

Såsom en utväg för avhjälpande av det nuvarande tillståndet har pekats på ett inflyttande av statsboksforingskommitténs uppgifter i statskontoret. Skälen mot en dylik lösning hava framhållits redan i statsrådsprotokollet. Även utskottet har funnit en dylik anordning vara förbunden med stora olägenheter. Statskontoret skulle med en sådan utvidgning erhålla så stor omfattning, att en verklig ledning från chefens sida av räkenskapsväsendet och vad därmed sammanhör skulle omöjliggöras. Skulle ett inflyttande av statsbokföringskommittén i statskontoret äga rum, lider intet tvivel om, att det bleve nödvändigt att väsentligt förstärka arbetskrafterna i statskontoret utöver vad som skulle följa av att bokföringskommitténs nuvarande kvinnliga personal överfördes till ämbetsverket. Såsom i statsrådsprotokollet upplysts har ock från statskontorets egen sida betänkligheter rests mot en sådan anordning. Men ytterligare ett skäl talar mot att statskontoret övertar statsbokföringskommitténs uppgifter. Statskontoret är självt ett av de verk, vilkas räkenskaper böra undergå formell granskning. Ur principiell synpunkt måste det fördenskill anses vara oriktigt, att statskontoret övertar ifrågavarande uppgift. I varje fall måste så ordnas, att kammarrätten får

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.)

sig ålagt att särskilt kontrollera statskontorets egen medelsförvaltning i förevarande hänseende. Att härav måste följa bristande enhetlighet i kontrollen är uppenbart. Men även själva riksbokslutet bör, om det samma bibehålles i statskontoret, särskilt granskas av kammarrätten, vilket, såsom ovan nämnts, för närvarande icke sker. Och för nämnda kontroll fordras särskilda arbetskrafter utöver de nu i kammarrätten förefintliga.

Det skulle emellertid även kunna ifrågasättas att överflytta den del av statsbokföringskommitténs verksamhet, som består i formell granskning av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, till kammarrätten och låta kommitténs uppgifter i övrigt övertagas av statskontoret. Frånsett att med en sådan anordning den erforderliga snabbheten i den kontroll, som bör föregå räkenskapernas sammanställande i budgetredovisningen, icke säkerställes, är att märka, att densamma förutsätter en väsentlig förstärkning av kammarrättens revisionsavdelnings ledande krafter. Såsom ovan framhållits har kammarrätten ansett en dylik förstärkning erforderlig redan med de nuvarande uppgifterna för revisionen. Det synes emellertid utskottet tveklöst, om de åtgärder, som kammarrätten ifrågasatt, skola bli tillfredsställande och om icke även med bibehållande i huvudsak av det hittillsvarande arbetsområdet revisionsavdelningen borde ställas under ledning av en särskild chef, exempelvis i den ställning, marinöverkommissarien i marinförvaltningen intager. Utvidgas kammarrättens uppgift med den ingående formella kontrollen å räkenskapen, blir enligt utskottets förmenande ett dylikt krav oavvisligt. Vidare skulle av en dylik anordning påfordras en utökning av antalet revisionskontor i kammarrätten utöver vad som skulle erfordras å den mot kammarrättens revisionsavdelning svarande byrån i riksräkenskapsverket. Därjämte komme det att bli nödvändigt att höja avlöningarna för kontorscheferna, emedan under nu ifrågavarande förutsättning dessa tillika borde bli föredragande i vissa revisionsärenden. Även för detta fall erfordras i kammarrätten särskild arbetskraft för granskning av riksbokslutet. Förevarande lösning förutsätter ock en förstärkning av ledningen å riksbokslutsbyrån i statskontoret. På grund av att chefen å denna byrå måst övertaga beredning och föredragning av åtskilliga ärenden, framför allt kungl. remisser, vilka icke egentligen tillhört byråns område, har han kunnat ägna allt mindre tid åt själva bokslutet. Också har enligt propositionen någon minskning i det nuvarande antalet byråchefer i statskontoret icke föreslagits. Överförs nu statsbokföringskommitténs åligganden beträffande tillsynen å räkenskapsväsendet, utarbetandet av nya räkenskapsformulär m. m. till stats-

kontoret, blir det nödvändigt att för ledningen av den egentliga bokföringsavdelningen erhålles en särskild byråchef.

Oavsett kostnadsfrågan vidlådas emellertid båda nu nämnda alternativ av betydande brister. Full enhetlighet i kontrollen skapas ej genom dem. Ej heller erhålles en myndighet, som ensam är ansvarig för räkenskapsväsendets behöriga funktionerande och medelskontrollens säkra utövande. Vad särskilt angår överflyttandet av statsbokföringskommitténs formella kontroll å statsräkenskaperna till kammarrätten, lider såsom antytts denna utväg av den olägenheten, att den centrala bokföringen kommer att försenas. Denna omständighet blir av stor betydelse efter en omläggning av budgetåret, enär det då gäller att få budgetredovisningen avslutad snarast möjligt efter årets utgång. Givet är också, att — då materialet för riksbokslutet och den kamerala revisionen är detsamma — med en delning av arbetskrafterna på skilda ämbetsverk det icke låter sig göra att utnyttja dessa på samma sätt, som skulle vara möjligt, om de vore förenade i ett verk.

Att åter till statskontoret eller kammarrätten förlägga hela den nu ifrågakvarande verksamheten måste vara alldeles uteslutet, då det ifrågakommande verket därigenom skulle erhålla en oproportionerlig sammansättning och få sig pålagda åligganden, som icke låte sig förenas med de i och för sig stora och maktpåliggande uppgifter, som redan tillkomma verket. En dylik plan finner utskottet därför icke kunna förordas.

Vill man vinna det syfte, som avsetts med den föreslagna reformen, framstår därför enligt utskottets uppfattning såsom den bästa lösningen att sammanföra statskontorets riksbokslutsbyrå, kammarrättens revisionsavdelning och statsbokföringskommittén i ett särskilt ämbetsverk. Såsom departementschefen framhållit, förefinnas i huvudsak redan de olika beståndsdelar, av vilka verket skulle bestå, varför det egentligen endast till namnet är fråga om ett *nytt* verk. Några ökade kostnader uppstå därför ej heller, utan torde genom bokföringskommitténs indragning en ej obetydlig besparing komma att inträda. Även om man jämför kostnaden för det nya verket med de utgifter, som skulle förmedlas av en inflyttning av statsbokföringskommittén i statskontoret respektive kammarrätten, framgår det, att någon nämnvärd kostnadsökning icke inträder, då man ju måste utgå från att dessa båda ämbetsverk böra så utrustas, att de bliva fullt skickade att handhava såväl de dem nu åliggande göromålen som de nya uppgifterna.

Vad först beträffar kostnaderna för riksräkenskapsverket i jämförelse med de kostnader, som utgå för motsvarande personal inom statskontoret, kammarrätten och statsbokföringskommittén, får utskottet

i anslutning till den i statsrådsprotokollet å sid. 220 och 221 intagna tablån meddela följande jämförelse mellan motsvarande kostnader, sådana de med ledning av statskontorets och kammarrättens beräkningar för år 1921 samt uppgifter från statsbokföringskommittén ställa sig i förhållande till den stat för riksräkenskapsverket, som utskottet nedan förordar.

Från staten för statskontoret överflyttas:

| | | |
|------------------------|---------------|-----------|
| ordinarie staten | kr. 25,500: — | |
| extra stat | » 7,500: — | 33,000: — |

Från staten för kammarrätten överflyttas:

| | | |
|------------------------|----------------|------------|
| ordinarie staten | kr. 155,900: — | |
| extra stat | » 76,734: — | 232,634: — |

Statsbokföringskommitténs nuvarande kostnader:

| | | |
|--|----------------|------------|
| De mot statens för riksräkenskapsverket avlöningskostnader svarande utgifterna inom statsbokföringskommittén beräknas per månad till omkring kr. 10,000 ¹⁾ , allt- så för år till | kr. 120,000: — | |
| Till nämnda belopp böra läggas till kommitténs verkställande ledamot utgående ersättning för mistade avlöningsförmåner jämte kommittéarvode | » 13,500: — | 133,500: — |
| | Summa kronor | 399,134: — |

Dragas härifrån de av utskottet nedan tillstyrkta kostnaderna för riksrevisionsverket:

| | | |
|------------------------|----------------|------------|
| ordinarie staten | kr. 322,000: — | |
| extra stat | » 36,800: — | 358,800: — |

erhålles en skillnad av kronor 40,334: —
som alltså skulle utgöra den beräknade besparingen genom statsbokföringskommitténs inflyttande i riksräkenskapsverket.

¹⁾ Enligt utskottet tillhandakommen uppgift från statsbokföringskommittén uppgå dess beräknade avlöningskostnader för år 1920 till 170,000 kronor, varifrån avgå 50,000 kronor, som beräknats motsvara dyrtidstillägg för personal, vilken icke åtnjuter sådant tillägg på grund av anställning i statens tjänst.

Att en så avsevärd besparing beräknats komma att uppstå förklaras därav, att genom sammanförandet av revisions- och bokföringspersonalen ifråga densamma kan bättre utnyttjas än hittills varit fallet. Såsom nedan närmare beröres har ock av den hos statsbokföringskommittén för närvarande anställda kvinnliga personalen endast omkring halva antalet beräknats komma att erfordras vid inrättandet av riksräkenskapsverket. Vidare har man räknat med, att för framtiden det icke skall bli behöfligt att i samma utsträckning som hittills varit erforderligt inom statsbokföringskommittén, tillkalla speciella sakkunniga för utarbetande av nya bokföringsformulär.

Givet är emellertid, att inrättandet av det nya verket kommer att medföra vissa krav på nya lokalutrymmen. Det är dock att märka, dels att statsboksföringskommittén för närvarande förhyr lokaler, dels ock att statskontorets riksbokslutsbyrå redan nu är i färd med att avflytta från statskontorets nuvarande ämbetslokal, varifrån en del måst avskiljas för att möta krav på ökat utrymme från kammarkollegium, som fr. o. m. innevarande år fått sin ordinarie personal väsentligt förstärkt. Lokalfrågan kan fördenskill icke komma att medföra kostnader av den betydelse, att desamma skulle avgörande inverka på frågan, om riksräkenskapsverket bör inrättas eller icke.

För bedömande av kostnadsfrågan har utskottet ock funnit det vara av intresse att meddela en jämförelse mellan kostnaderna för riksräkenskapsverket, sådant det av utskottet förordas, och det enda alternativ till lösning av frågan, som utskottet i övrigt funnit vara av beskaffenhet att överhuvud kunna komma i betraktande, nämligen förslaget att till statskontoret överflytta statsbokföringskommitténs befattning med tillsynen å räkenskapsväsendet, utarbetandet av nya bokföringsformulär, sammanställningen av tabellerna över anslagsbelastningen m. m. samt att till kammarrätten förlägga den egentliga formella kontrollen å räkenskaperna. Vid jämförelsen torde emellertid hänsyn endast behöva tagas till avlöningarna för de manliga ordinarie befattningshavarna, vilka skulle motsvara varandra. I övrigt skilja sig de båda alternativen icke nämnvärt. De för det andra alternativet upptagna befattningarna ansluta sig till vad utskottet ovan anförde beträffande en dylik lösning. Det torde endast böra framhållas, att i sagda alternativ 1 revisor i kammarrätten särskilt beräknats för granskning av riksbokslutet och budgetredovisningen.

I. Riksräkenskapsverk inrättas.

| | | |
|------------------------|--------|---------|
| generaldirektör | kronor | 11,000 |
| 1 byråchef | » | 8,100 |
| 2 byråchefer | » | 16,200 |
| 1 förste revisor | » | 5,800 |
| 4 » revisorer | » | 23,200 |
| 1 revisor | » | 4,500 |
| 32 revisorer | » | 144,000 |

Summa kronor 212,800

II. Statskontoret och kammarrätten övertaga statsbokföringskommitténs åligganden.

Statskontoret:

| | | |
|--------------------------|--------|-------|
| 1 statskommissarie | kronor | 8,100 |
| 1 förste revisor | » | 5,800 |
| 1 » » | » | 5,800 |
| 1 revisor | » | 4,000 |
| 2 revisorer | » | 8,000 |

Kammarrätten:

| | | |
|-------------------------------|---|---------|
| 1 revisionsdirektör | » | 9,500 |
| 1 revisionskommissarie | » | 6,800 |
| 3 revisionskommissarier | » | 20,400 |
| 1 revisor | » | 4,500 |
| 30 revisorer | » | 135,000 |

Summa kronor 207,900

Skillnaden mellan de båda förslagen skulle alltså ej bliva mera än omkring 5,000 kronor. Denna skillnad till det senare förslagets fördel anser utskottet dock vara mera skenbar än verklig. Det måste nämligen, såsom redan antytts, anses obestridligt, att den personal, som sammanföres i ett enda verk under gemensam ledning, kan utnyttjas betydligt mera effektivt än om samma personal är splittrad på två skilda verk. Fördenskull bör ock personalökning kunna längre undvikas, om riksräkenskapsverket inrättas.

Vid bedömandet av frågan om det nya verkets inrättande bör emellertid framförallt hänsyn tagas till, att genom att all den centrala medelskontrollen, i dess olika former, samlas på en hand, skapas den största möjliga garanti för, att kontrollen blir enhetligt ledd och att den kan på bästa möjliga sätt göra sig gällande. Kungl. Maj:t får därigenom till sitt förfogande ett verk, från vilket med fullt fog ansvar för räkenskaps- och revisionsväsendets läge kan utkrävas. I görligaste mån skapas ock förutsättningar för att budgetredovisningen skall bliva snabbt upprättad och avfattad efter enhetliga principer. Såsom redan antytts är också en snabb budgetredovisning av stor betydelse, för att icke säga en förutsättning för den omläggning av budgetåret, vilken man eftersträvar.

Då alltså utskottet anser förslaget om inrättande av ett räkenskapsverk erbjuda betydande fördelar framför övriga tänkbara lösningar av frågan och då förslaget enligt utskottets uppfattning i verkligheten också är det, som ur kostnadssynpunkt är det mest fördelaktiga, har utskottet funnit sig böra tillstyrka, att ett riksräkenskaps-

verk från och med år 1921 inrättas i huvudsaklig överensstämmelse med Kungl. Maj:ts förslag.

Vad angår den föreslagna organisationen av det nya verket har utskottet funnit det ändamålsenligt, att själva revisionsorganet skiljes från domstolen i anmärkningsmål. Därigenom möjliggöres en kraftig och målmedveten ledning av revisionsarbetet. Beträffande frågan om anmärkningsmålen förberedande behandling i riksräkenskapsverket har dock utskottet ansett det böra skapas starkare garantier än departementschefen ansett nödiga, för att gjorda anmärkningar icke onödigtvis tillbakahållas. Utskottet har därför velat förorda, att såväl i fråga om kommunikering av väckt anmärkning som beträffande beslut, huruvida besvarad anmärkning skall överlämnas till kammarrätten, ärendet hänskjutes till avgörande i verkets plenum, därest chefen för sin del ansett, att kommunikation ej bör ske eller att talan ej bör väckas hos kammarrätten. Därjämte anser utskottet, att, därest vid plenibehandling av dylikt ärende lika röster stanna mot lika, verkets beslut bör avfattas i enlighet med deras mening, vilka anse, att anmärkningen bör kommuniceras, respektive hänskjutas till kammarrättens avdömande.

I övrigt har utskottet icke funnit anledning att närmare inlåta sig på förslaget till instruktion för det nya verket.

Vad angår den föreslagna staten för riksräkenskapsverket, har utskottet ansett sig böra framställa vissa erinringar. Härvid har dock utskottet icke velat ifrågasätta någon ändring i vare sig den föreslagna ställningen för verkets chef eller antalet byråchefer. Den uppgift, som tillkommer det högsta organet för medelskontrollen inom statsförvaltningen, är enligt utskottets uppfattning av den maktpåliggande art, att chefen bör intaga generaldirektörs ställning. Med hänsyn till såväl önskvärdheten av att erhålla tillräckligt mångsidig och kvalificerad sakkunskap inom verkets styrelse som ock omfattningen av de göromål, som åligga verket, skulle det enligt utskottets förmenande vara olämpligt att bestämma antalet byråchefer till lägre antal än tre.

I fråga om antalet förste revisorer har utskottet funnit sig böra förorda en nedsättning i Kungl. Maj:ts förslag, som upptager 6 dylika befattningar. Av dessa svara 5 mot enahanda befattningar i statskontoret och kammarrätten. Den sjätte av ifrågavarande tjänstemän är avsedd för ett fjärde revisionskontor å den byrå, som i det nya verket skulle motsvara kammarrättens revisionsavdelning. Kammarrätten har visserligen tidigare uttalat såsom ett önskemål, att ett fjärde revisionskontor måtte inrättas, men i sitt statförslag för år 1921 har kammarrätten icke gjort någon framställning i dylikt syfte. Vidare är

att märka, att det tredje kontoret inrättats först från och med år 1918, varvid dock allenast uppförts ett arvode å extra stat för kontorsföreståndaren. Vid sådant förhållande och med hänsyn därtill att kammarrättens nuvarande revisionsavdelning i det nya verket kommer att ställas under särskild byråchef synes det utskottet, att anslag för en fjärde kontorschef, avsedd för ifrågavarande byrå, icke är erforderligt.

Avlöningen för förste revisorerna har av Kungl. Maj:t föreslagits till andra gradens normalavlöning jämte ett arvode av 500 kronor för år. Skälet härför är givetvis att finna däri, att revisorerna i kammarrätten för närvarande åtnjuta en avlöning, som med 500 kronor överstiger avlöningen för första gradens tjänstemän. Att emellertid beträffande förste revisorerna iakttaga en dylik skillnad synes dock utskottet icke vara av omständigheterna påkallat särskilt med hänsyn till de ökade befordringsutsikter, som skapas genom riksräkenskapsverkets inrättande. Utskottet anser alltså, att tjänstemännen ifråga böra erhålla avlöning enligt andra normalgraden.

Självfallet är, att de tjänstemän, som varit förste revisorer i kammarrätten, böra efter utnämning till förste revisorer i riksräkenskapsverket för vinnande av ålderstillägg i den nya tjänsten få räkna sig till godo tjänstgöringen i kammarrätten. På grund av riksdagens redan fattade beslut med anledning av propositionen nr 359 med förslag till vissa bestämmelser angående ålderstillägg för civila befattningshavare i statens tjänst lär emellertid särskilt beslut beträffande nu ifrågavarande tjänstemäns ålderstilläggsberäkning icke vara av nöden.

Beträffande de föreslagna 34 ordinarie tjänstemännen i första lönegraden, revisorerna, innebär förslaget härutinnan ingen ökning i de arbetskrafter, som nu förefinnas eller befunnits böra anställas redan under den nuvarande organisationen. Dock skulle 6 extra revisorer uppflyttas å ordinarie stat. Bibehållas å extra stat skulle därjämte 3 revisorer. Mot förevarande förslag har utskottet endast haft att erinra, att den ordinarie revisorstjänst, som motsvaras av en extra revisor i statskontoret, synes kunna uteslutas från riksräkenskapsverkets stat. Sagda tjänsteman skulle hava till åliggande att uppgöra vissa förutberäkningar angående statsverkets inkomster och utgifter. Det vill synas utskottet, att denna uppgift skulle kunna övertagas av finansdepartementets budgetbyrå, helst som det för ifrågavarande beräkningar erforderliga materialet i huvudsak måste särskilt för ändamålet införskaffas. Antalet å ordinarie stat uppförda revisorer minskas härigenom från 34 till 33.

De föreslagna kvinnliga biträdena — 2 i tredje, 23 i andra och 7 i första graden — motsvaras dels av 8 ordinarie och 9 extra räknebiträden i kammarrätten, samtliga av andra graden, dels ock av 2 biträden i statskontoret, därav 1 i andra och 1 i första graden, det senare för närvarande å extra stat. Övriga 13 biträden torde i huvudsak komma att rekryteras från statsbokföringskommittén, som för närvarande har 23 kvinnliga biträden. Ett av biträdena är avsett att tjänstgöra såsom registrator. Utskottet har icke funnit tillräcklig anledning föreligga att förorda ändring i det av Kungl. Maj:t föreslagna antalet kvinnliga biträden eller dessas fördelning på olika lönegrader.

Vad beträffar antalet vaktmästare, som i statförslaget upptagits till 1 förste vaktmästare och 5 vaktmästare, varav 3 beräknats medfölja från kammarrätten och 1 från statskontoret, har utskottet ansett det vara tillräckligt med förutom förste vaktmästaren 4 vaktmästare.

Vidkommande slutligen anslaget till vikariatsersättning m. m. kan på grund av den av utskottet förordade minskningen i antalet tjänstemän detta anslag nedsättas med ett dessa befattningshavares tjänstgöringspenningar under semester motsvarande belopp. Då även av andra skäl en mindre nedsättning i anslagsposten synes kunna vidtagas, har utskottet ansett densamma kunna bestämmas till 38,900 kronor. Härigenom skulle slutsumman för verket i sin helhet komma att uppgå till 322,000 kronor.

Beträffande de av Kungl. Maj:t föreslagna avlöningsbestämmelserna och deras tillämpande har utskottet funnit sig böra förorda följande jämkningar.

Enligt Kungl. Maj:ts förslag skulle befattningshavare i riksräkenskapsverket vara underkastad att när helst så av Kungl. Maj:t provas lämpligt, låta sig förflyttas till annan befattning inom den centrala statsförvaltningen. Då emellertid förflyttningsskyldighet i denna vidsträckta omfattning nu icke åligger befattningshavare i statskontoret och kammarrätten, torde sagda bestämmelse icke kunna vinna tillämplighet på de ordinarie befattningshavarna i nämnda båda verk, vilka med 1921 års ingång varda överflyttade till riksräkenskapsverket. I anslutning härtill har utskottet formulerat sin hemställan under punkt I c).

Enligt avlöningsbestämmelserna skall vid sjukdomsfall eller när det erfordras för tjänsteresor eller för beredande av semester befattningshavare vara skyldig att, om han förordnas till högre befattning i ämbetsverket, bestrida densamma, dock ej längre än sammanlagt tre månader under ett och samma kalenderår; ägande han därvid att, i stället för egna tjänstgöringspenningar, åtnjuta vid sjukdomsförfall de för be-

Bihang till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.)

fattningen anslagna tjänstgöringspenningar, men eljest däremot svarande belopp. Då emellertid beträffande kvinnlig befattningshavares tjänstgöringsskyldighet och avlöningsförhållanden för nu nämnda fall särskilda bestämmelser gälla, bör framför ordet »befattningshavare» inskjutas »manlig».

Till följd av att enligt utskottets förslag förste revisorerna skulle erhålla avlöning enligt andra normalgraden, bör, för att förebygga avlöningsminskning, i stadgandena rörande ålderstillägg göras det tillägg, att, därest revisor, vilken såsom sådan intjänat tre ålderstillägg, befordras till förste revisor, honom omedelbart skall tillgodoföras ett ålders- tillägg såsom förste revisor.

På grund av riksdagens ovan berörda beslut i anledning av propositionen nr 359 med förslag till vissa bestämmelser angående ålderstillägg för civila befattningshavare i statens tjänst torde därjämte i ålderstilläggsbestämmelserna böra göras en allmän hänvisning till innehållet av sagda beslut.

Vad angår det av Kungl. Maj:t å extra stat för år 1921 begärda anslaget till förstärkning av arbetskrafterna hos riksräkenskapsverket ävensom till beredande av arvodesfyllnad åt vikarierande revisorer, har utskottet ej funnit skäl att ifrågasätta någon ändring. Ifrågavarande arvodesfyllnad har upptagits till samma belopp, som för år 1920 av riksdagen anvisats för motsvarande ändamål vid kammarrätten, 12,600 kronor. Återstoden av anslaget, 24,200 kronor, är avsedd för ovan-berörda 6 extra revisorer jämte vikariatersättning för dem.

Med vad utskottet ovan yttrat torde de i ämnet väckta motionerna få anses besvarade. Utskottet har alltså icke, på sätt av herr Norman m. fl. ifrågasatts, funnit behov föreligga av ytterligare utredning i den föreliggande frågan.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av Kungl. Maj:ts för-
varande förslag samt med avslag å de i ämnet av
herrar Johansson i Kälkebo m. fl., Norman m. fl. och
Nilsson i Vibberbo m. fl. i ämnet väckta motionerna
må

I. a) godkänna följande avlöningsstat för riks-
räkenskapsverket, att tillämpas från och med år 1921:

| | Lön | Tjänst- görings- penningar | Orts- tillägg | Summa | |
|--|---------|----------------------------------|------------------|---------|---|
| | kronor | kronor | kronor | kronor | |
| 1 generaldirektör och chef | 7,000 | 3,000 | 1,000 | 11,000 | } Efter 5 år kan lönen höjas med 600 kronor. |
| 1 byråchef | 5,000 | 2,500 | 600 | 8,100 | |
| 2 byråchefer | 10,000 | 5,000 | 1,200 | 16,200 | |
| 1 förste revisor | 3,600 | 1,800 | 400 | 5,800 | } Efter 5 år kan lönen höjas med 500 kronor och efter 10 år med ytterligare 500 kronor. |
| 4 förste revisorer | 14,400 | 7,200 | 1,600 | 23,200 | |
| 1 revisor | 2,600 | 1,600 | 300 | 4,500 | } Efter 5 år kan lönen höjas med 500 kronor, efter 10 år med ytterligare 500 kronor och efter 15 år med än ytterligare 500 kronor. |
| 32 revisorer | 83,200 | 51,200 | 9,600 | 144,000 | |
| 1 kvinnligt biträde av tredje gra- den, registrator och aktuarie | 1,500 | 700 | 200 | 2,400 | } Efter 5 år kan avlöningen höjas med 200 kronor, efter 10 år med ytterligare 200 kronor och efter 15 år med än ytterligare 200 kronor; skolande av varje avlöningsförhöjning 100 kronor anses tillhöra lön och 100 kronor tjänst- göringspenningarna. |
| 1 kvinnligt biträde av tredje gra- den | 1,500 | 700 | 200 | 2,400 | |
| 1 kvinnligt biträde av andra gra- den | 1,300 | 500 | 200 | 2,000 | |
| 22 kvinnliga biträden av andra graden | 28,600 | 11,000 | 4,400 | 44,000 | |
| 1 kvinnligt biträde av första gra- den | 1,100 | 300 | 200 | 1,600 | |
| 6 kvinnliga biträden av första graden | 6,600 | 1,800 | 1,200 | 9,600 | |
| 1 förste vaktmästare | 1,100 | 650 | 150 | 1,900 | } Efter 3 år kan lönen höjas med 100 kronor, efter 6 år med ytterligare 100 kronor och efter 9 år med än ytterligare 100 kronor. |
| 1 vaktmästare | 900 | 550 | 150 | 1,600 | |
| 3 vaktmästare | 2,700 | 1,650 | 450 | 4,800 | |
| | 171,100 | 90,150 | 21,850 | 283,100 | |
| Till vikariatsersättning samt ar- voden och flitpenningar åt e. o. tjänstemän, biträden och vakt- mästare | — | — | — | 38,900 | |
| Summa kronor | — | — | — | 322,000 | |

Anm. I fråga om bostad m. fl. förmåner skola i tillämpliga delar lända till efterrättelse bestämmelserna i § 3 av kungörelsen den 1 november 1918 (nr 836) angående avlöningsförbättring från och med år 1919 för vissa vaktmästare och med dem jämförliga befattningshavare.

b) godkänna följande villkor och bestämmelser för åtnjutande av de i berörda stat upptagna avlöningsförmånerna:

i fråga om ändrad tjänstgöringsskyldighet, förflyttning till annan tjänst, förening av tjänster m. m.:

att innehavare av befattning i riksräkenskapsverket skall vara underkastad den vidsträcktare tjänstgöringsskyldighet eller jämkning i åligganden, som vid en möjligen inträdande förändrad organisation av ämbetsverket eller eljest kan vara stadgad, samt i sådant hänseende ävensom, därest ämbetsverkets ställning inom statsförvaltningen så förändras, att det samma ej längre kan såsom självständigt ämbetsverk anses, eller, därest vissa ifrågavarande ämbetsverk tillhörande göromål överflyttas till annat ämbetsverk, vara pliktig att, med bibehållande av den tjänstegrad och den avlöning, han innehar, efter ny eller förändrad arbetsordning sköta de med befattningen förenade göromål eller, efter Kungl. Maj:ts förordnande, tjänstgöra i det verk, till vilket göromålen överlämnas;

att befattningshavare vidare skall, likaledes med bibehållande av nyssnämnda förmåner, vara underkastad att, när helst så av Kungl. Maj:t prövas lämpligt, låta sig förflyttas till annan befattning inom den centrala statsförvaltningen;

att med ordinarie befattning i riksräkenskapsverket icke må förenas annan tjänst å rikets, riksdagens eller kommuns stat;

att med ordinarie befattning i nämnda ämbetsverk ej heller må förenas vare sig uppdrag såsom ordförande eller ledamot i styrelse för verk eller bolag, som är försett med Kungl. Maj:ts oktroj eller blivit registrerat såsom aktiebolag, eller befattning såsom tjänsteman i sådant verk eller bolag eller annan tjänstebefattning av vad slag som helst, så framt ej, vad angår generaldirektör och byråchef, Kungl. Maj:t och, vad angår innehavare av annan befattning, riksräkenskapsverket uppå därom gjord framställning och efter prövning, att ifrågavarande uppdrag eller tjänste-

befattning ej må anses inverka hinderligt för tjänstgöringen i ämbetsverket, finner uppdraget eller befattningen kunna få mottagas och tillsvidare bibehållas; samt

att förste revisor och revisor är skyldig att tjänstgöra å den särskilda befattning inom vederbörlig grad, där riksräkenskapsverket till befordrande av arbetets oavbrutna gång finner vederbörande lämplig och behöflig;

i fråga om avlöningsförmåners uppbärande m. m.:

att befattningshavare skall, i den mån ej undantag kunna anses böra stadgas eller för särskilda fall efter prövning medgivas, vara å tjänsterummet tillstädes minst sex timmar varje söckendag;

att tjänstgöringspenningar få uppbäras endast för den tid, befattningshavare verkligen tjänstgjort eller åtnjutit semester, men för den tid, han eljest varit från tjänstgöring befriad, skola utgå till den, som förordnats att uppehålla befattningen;

att den, som av sjukdom hindras att förrätta sin befattning, äger uppbära hela lönen jämte ortstillägget, men att den, som eljest undfår ledighet, såsom för svag hälsas vårdande, enskilda angelägenheter, tjänstgöring hos riksdagen, dess utskott eller revisorer eller andra särskilda uppdrag, eller i behörig ordning avstänges från tjänstgöring eller av annan anledning är lagligen förhindrad att sköta befattningen, kan förpliktas att under ledigheten utöver sina tjänstgöringspenningar avstå så mycket av lönen eller ortstillägget, som för befattningens uppehållande erfordras eller eljest provas skäligt;

att avlöning ej må utgå till befattningshavare för tid, varunder han avhållit sig från tjänstgöring utan att hava i vederbörlig ordning erhållit tjänstledighet eller kunna styrka giltigt förfall;

att, därest befattningshavare varder avstängd från tjänstgöring eller i häfte tagen, den del av hans avlöning, som icke provas böra användas till befattningens uppehållande, skall under tiden innehållas,

såvida ej provas skäligen låta honom uppbära något därav;

att vid sjukdomsförfall eller när det erfordras för tjänsteresor eller för beredande av semester manlig befattningshavare skall vara skyldig att, om han förordnas till högre befattning i ämbetsverket, bestrida densamma, dock ej längre än sammanlagt tre månader under ett och samma kalenderår; ägande han därvid att, i stället för egna tjänstgöringspenningar, åtnjuta vid sjukdomsförfall de för befattningen anslagna tjänstgöringspenningar, men eljest däremot svarande belopp;

att emellertid, därest byråchef eller förste revisor till följd av tjänsteresa eller för handläggning av särskilda ärenden är under allenast några få, högst fyra dagar, hindrad att sköta sin befattning, tjänsteman av lägre grad skall vara pliktig att utan särskild ersättning sköta de till befattningen hörande löpande göromål;

att envar befattningshavare i riksräkenskapsverket skall vara skyldig underkasta sig, efter Kungl. Maj:ts bestämmande, upphörande av eller minskning i extra inkomster, som kunna åtfölja tjänstebefattning eller utgå för bestyr i sammanhang därmed; samt

att vid avgång från tjänsten till följd av avskedstagande, entledigande eller dödsfall själva lönen ävensom ortstillägget skola utgå till månadens slut;

i fråga om ålderstillägg:

att, därest förhöjning av avlöningen efter viss tids fortsatt innehavande av befattning i samma lönegrad är i staten medgiven, tidpunkten

för första förhöjningen bestämmes att inträda efter fem år för annan befattningshavare än vaktmästare och efter tre år för vaktmästare, under villkor att innehavaren under mer än fyra femtedelar av den tjänstetid, som erfordras för att vinna nämnda förhöjning, med gott vitsord bestritt sin egen eller, på grund av förordnande, annan statens tjänst eller fullgjort annat offentligt uppdrag, dock att härvid icke

må föras honom till last den tid, han åtnjutit semester eller ledighet för fullgörande av värnplikt, och

för andra förhöjningen, om sådan äger rum, efter ytterligare fem respektive tre år, på samma villkor, samt

för tredje förhöjningen, därest sådan kan ske, efter än ytterligare fem, respektive tre år, ävenledes på samma villkor,

under iakttagande, vad var och en av omförmälda avlöningsförhöjningar angår, att den högre avlöningen ej får tillträdas förr än vid början av kalenderåret näst efter det, varunder den stadgade tjänstaldern blivit uppnådd;

att därvid befattningshavare, som vid 1921 års ingång överföres från statskontoret eller kammarrätten till riksräkenskapsverket, tillgodoräknas den tid, som före denna avlöningsstats trädande i kraft förflutit från hans tillträde på grund av fullmakt eller konstitutorial till av honom intill utgången av år 1920 innehavd, motsvarande befattning i statskontoret respektive kammarrätten;

att befattningshavare tillika bör tillgodoräknas den tid, han inom samma eller jämförlig lönegrad innehaft ordinarie tjänst i statsdepartement eller i annat statens ämbetsverk;

att befattningshavare, som utnämnts att från den nya statens ikraftträdande vara innehavare av ordinarie tjänst i riksräkenskapsverket eller att från och med dag under år 1920 vara innehavare av ordinarie tjänst i statskontoret eller kammarrätten, må för erhållande av avlöningsförhöjning tillgodoräknas den tid, varunder han omedelbart före tillträdet till befattningen på grund av stadigvarande förordnande bestritt tjänst i statskontoret respektive kammarrätten av motsvarande eller högre lönegrad med av riksdagen å extra stat anvisad avlöning;

att, därest revisor, vilken såsom sådan intjänat tre ålderstillägg, befordras till förste revisor, honom skall omedelbart tillgodoföras ett ålderstillägg såsom förste revisor;

att, därest biträde, som befordras till ordinarie biträde i riksräkenskapsverket från tiden för den nya statens ikraftträdande, omedelbart före nämnda ikraftträdande mot fast arvode utfört arbete av motsvarande eller jämförlig beskaffenhet i statskontoret, kammarrätten eller statsbokföringskommittén, biträdet må för åtnjutande av avlöningsförhöjning räknas till godo nämnda tjänstgöring;

att den, som från tiden för den nya statens ikraftträdande antages till annan ordinarie vaktmästarejänst i riksräkenskapsverket än befattning som förste vaktmästare, eller, som från och med dag under år 1920 antages till annan ordinarie vaktmästarebefattning i statstjänst än befattning som förste vaktmästare, må för erhållande av avlöningsförhöjning tillgodoräknas den tid, han omedelbart före tillträdet till befattningen innehaft stadigvarande anställning såsom extra vaktmästare i statstjänst med full tjänstgöringsskyldighet och med avlöning nära jämförlig med ordinarie vaktmästares;

att, därest vaktmästare, vilken såsom sådan intjänat tre ålderstillägg, befordras till förste vaktmästare, honom omedelbart skall tillgodoföras ett ålderstillägg såsom förste vaktmästare;

att i fråga om ålderstillägg skola i övrigt gälla de bestämmelser, som innefattas i riksdagens skrivelse nr 185 den 5 maj 1920 i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 359 med förslag till vissa bestämmelser angående ålderstillägg för civila befattningshavare i statens tjänst; samt

att likväl löntagare, som, då han intjänat stadgad tid för erhållande av avlöningsförhöjning, redan uppnått den levnadsålder, vid vilken han enligt bestämmelserna i lagen angående civila tjänstinnehavares rätt till pension är skyldig att från tjänsten avgå, icke må tillträda samma förhöjning;

i fråga om semester, skyldighet att avgå från tjänsten och pensionsrätt:

att semester årligen må, när sådant utan hinder

för göromålens behöriga gång kan ske, åtnjutas av generaldirektören, byråcheferna och förste revisorerna under en och en halv månad, av revisorerna och kvinnliga biträden under en månad, samt av förste vaktmästaren och de övriga vaktmästarna under femton dagar;

att i fråga om skyldighet att avgå från tjänsten ävensom i fråga om rätt till pension skall gälla vad i särskild lag angående civila tjänstinnehavares rätt till pension är vid tiden för den nya lönestatens ikraftträdande eller, såvitt angår innehavare av befattning, som därefter tillträdes, vid tillträdet till befattningen stadgat, med skyldighet emellertid för befattningshavare att vara underkastade de förändrade bestämmelser i berörda hänseenden, som kunna vara meddelade; ävensom

i fråga om särskilda föreskrifter för kvinnliga befattningshavare:

att beträffande de i staten upptagna kvinnliga befattningshavare skola i övrigt lända till efterrättelse de föreskrifter, som äro eller kunna vara utfärdade angående allmänna villkor och bestämmelser att gälla för de å vissa domstolars, ämbetsverks och myndigheters stater uppförda biträdesbefattningar.

c) förklara

att ålderstilläggen till de i staten uppförda tjänsterna skola utgå av det under sjunde huvudtiteln uppförda förslagsanslaget till ålderstillägg; samt

att en var, som med eller efter ingången av år 1921 tillträder ordinarie befattning i riksräkenskapsverket, skall vara pliktig att underkasta sig ovanberörda villkor och bestämmelser för avlöningsstatens åtnjutande, dock att de ordinarie befattningshavare, som, med tillämpning av nu gällande avlöningsvillkor för statskontoret och kammarrätten, varda vid 1921 års ingång överförda från dessa ämbetsverk till riksräkenskapsverket, icke skola vara pliktiga underkasta sig bestämmelsen om skyldighet att, när helst så av

Kungl. Maj:t prövas lämpligt, låta sig förflyttas till annan befattning inom den centrala statsförvaltningen.

d) till upprätthållande av riksräkenskapsverkets verksamhet under år 1921 bevilja å ordinarie stat ett anslag av 322,000 kronor.

II. till förstärkning av arbetskrafterna hos riksräkenskapsverket ävensom till beredande av arvodesfyllnad åt vikarierande extra revisorer i enlighet med vad av chefen för finansdepartementet förordats å extra stat för år 1921 bevilja ett förslagsanslag, högst 36,800 kronor.

Stockholm den 7 maj 1920.

På statsutskottets vägnar:

S. H. KVARNZELIUS.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar *S. H. Kvarnzelius*, *C. J. G. Swartz*, *J. Nilsson* i Malmö, *J. Nilsson* i Skottlandshus, *N. A. Nilsson*, *H. F. Lamm*, *Ollas A. Ericsson*, *H. M. Bäckström*, *J. L. Widell*, *C. G. Ekman*, *O. U. B. Olsson* och *O. Bergqvist* samt

från andra kammaren: herrar *A. Anderson* i Råstock, *J. Jönsson* i Revinge, *O. H:son Waldén*, *S. Bengtsson* i Norup, *P. B. Nilsson* i Landeryd, *C. R. Jansson* i Falun, *J. Erlansson*, *O. Osberg*, *K. E. W. Söderhielm*, *E. Andersson* i Prästbol, *J. D. Norman* och *S. E. Ljungkvist*.

Reservationer:

av herrar *S. H. Kvarnzelius, O. A. Ericsson, J. L. Widell* och *K. E. W. Söderhielm*, vilka ansett, att utskottet bort hemställa,

att Kungl. Maj:ts ifrågavarande framställning icke måtte av riksdagen bifallas.

av herr *J. D. Norman*, vilken anført följande:

»Enligt statsutskottets utlåtande (sid. 33—35) har med skärpa framhållits, att statsbokföringskommitténs arbetsuppgifter varken helt eller delvis kunde överflyttas vare sig till kammarrätten eller till statskontorets riksbokslutsbyrå. Till följd härav borde statsbokföringskommittén ingå såsom en särskild byrå i det nya riksräkenskapsverket. Statsbokföringskommitténs arbetsuppgifter äro emellertid följande:

1. att utöva viss del av den centrala kassakontrollen;
2. att med ledning av månatliga kassarapporter verkställa den centrala bokföringen;
3. att verkställa den formella, bokföringstekniska och siffermässiga (kalkulatoriska) granskningen av månadsräkenskaperna;
4. att utarbета tabeller över anslagsbelastningen de s. k. belastningstabellerna; samt
5. att utarbета förslag till bokföringsformulär, tillhandahålla blanketter m. m.

1) Enligt det äldre räkenskapssystemet utövas kassakontrollen av de respektive myndigheterna själva. Varje myndighet har sin egen giroräkning, vars behållning skall stämma med den i räkenskapen uppgivna behållningen. (Ett tillgrepp av penningar visar sig nämligen fullkomligt automatisk på så sätt, att räkenskapen icke »går i hop». Den stämmer ej med bankbeskedet). Riktigheten av den i räkenskapen uppgivna kassaställningen kontrolleras genom inventeringar. Vid dessa inventeringar finnas *alla* för en effektiv kontroll erforderliga handlingar tillgängliga.

Enligt statsbokföringskommitténs system kunna de respektive myndigheternas räkenskaper icke lämna någon uppgift om kassabehållningen. Myndigheterna hava nämligen icke några egna giroräkningar. Kassa-

kontrollen är enligt detta system fördelad på fem olika håll, nämligen: i riksbanken, i statskontoret, hos en tjänsteman inom varje ämbetsverk, i statsbokföringskommittén och i kammarrätten. På *ingendera* av dessa ställen finnas *samtliga*, för en kassakontroll erforderliga handlingar samlade. Även om riksbokslutsbyrån, kammarrätten och statsbokföringskommittén sammanföras till ett ämbetsverk komma ändock icke *samtliga* för en effektiv kassakontroll erforderliga handlingar att finnas samlade inom ämbetsverket. Härutöver är att märka, att, om den som förfalskat en check, *själv* lämnar riksbanken och statskontoret uppgift om checken på sätt i kungl. kungörelsen nr 145/1909 § 4 mom. 3 säges, passerar den falska checken oanmärkt dessa båda kontrollanstalter.

Det i utskottets utlåtande sidan 32 gjorda uttalande, att kontrollen å bokföringskommitténs checksystem lätt kunde i vissa avseenden förstärkas, måste anses innebära ett medgivande från utskottets sida, att det nya systemet icke kan anses fullt betryggande. Men även om den nu antydda åtgärden vidtages, kommer ändock det föreslagna systemet med sitt betungande och vidlyftiga rapportsystem att ur kassakontrollsynpunkt vara svagare än det äldre systemet.

Om man återgår till det äldre, mindre betungande men mera betryggande systemet, kan den å statskontorets giroavdelning nu anställda personalen indragas, riksbanken befrias från en avsevärd arbetsbörda, och slutligen blir den personal, som nu inom statsbokföringskommittén är sysselsatt med den centrala kassakontrollen, fullständigt överflödig.

2) Den centrala bokföringen avser utarbetandet av rikshuvudboken. Rikshuvudboken är en sammanställning av de medelsredovisande myndigheternas räkenskaper. Dessa myndigheter äro 51 till antalet. Bokföringstitlarnas antal uppgår enligt riksstaten till omkring 1,000. Ett överslag av de anslag å vilka myndigheterna redovisa giver vid handen, att de bokföringsposter, som ingå i ett månadsbokslut, uppgå till mellan 6,000 å 7,000 poster. Inom arméförvaltningen bokföras de underlydande myndigheternas inkomst- och utgiftssummor för månaden, vilka uppgå till 4,000 å 5,000 bokföringsposter, på 9 å 10 dagar av *ett enda* kvinnligt biträde med tillhjälp av en bokföringsmaskin. Då riksbokslutet icke torde lämpligen kunna verkställas med tillhjälp av bokföringsmaskiner och då arbetet för vinnande av tid bör utföras samtidigt beträffande de olika huvudtitlarna, kräves för riksbokslutet en betydligt större personal. För var och en av de större huvudtitlarna torde erfordras 1 kvinnligt biträde. Bokföringen av de mindre huvudtitlarna kräver naturligtvis proportionsvis mindre arbetskraft.

Efter nu antydda grunder synes ett månadsbokslut kunna utföras

av 7 kvinnliga biträden (1 för I—V huvudtitlarna, 3 för VI—VIII huvudtitlarna och 3 för övriga utgiftstitlar och statsverkets inkomsttitlar).

3) Beträffande den formella bokföringstekniska och siffermässiga (kalkulatoriska) granskningen, torde följande böra framhållas. Enligt utskottets yttrande sidan 31 måste det tillses, att inkomster och utgifter äro förda å rätta titlar samt, att, om denna kontroll förlades efter bokslutet, skulle en av de största fördelarna med den månatliga bokföringen bliva outnyttjad. Kontrollen över att inkomster och utgifter äro bokförda å rätta titlar måste emellertid tillgå så, att *varje särskilt* inkomst- och utgiftsbelopp i primärräkenskaperna genomgås i regel mot verifikationer. Då dessa poster ensamt för Kungl. Maj:ts befallningshavande uppgå till omkring sjuttio tusen, och då den till buds stående tiden för granskningen uppgår till omkring 20 dagar, erfordras för i frågavarande granskning en synnerligen stor personal. Härvidlag är vidare att märka, att den personal, som verkställer granskningen måste äga en ingående kunskap om de ändamål, för vilka de olika anslagen få tagas i bruk, om riksdagstryck, om specialförfattningar m. m. Slutligen har såsom ovan antytts i utskottets yttrande framhållits, att ett inflyttande av kommitténs uppgifter i statskontoret vore förbundet med stora olägenheter. Av närslutna tablå, som utvisar de institutioner, från vilka de olika tjänstemännen skulle överflyttas till det nya verket, dels huru denna personal skulle fördelas å det nya verkets olika byråer, ävensom av uppgiften i propositionen, sidan 212, erhålles emellertid den överraskande upplysningen, att nu ifrågavarande granskningsarbete skulle utföras av endast *två från statskontorets riksbokslutsbyrå* till det nya verket överflyttade revisorer. Det är emellertid fullkomligt otänkbart, att dessa båda revisorer skulle kunna ens närmelsevis hinna genomgå de till hundratusental uppgående inkomst- och utgiftsbeloppen i primärräkenskaperna. Deras arbete kan sålunda icke lämna någon som helst garanti för, att de i ett månadsbokslut ingående beloppen ligga på rätta titlar. Den formella granskningen måste sålunda i praktiken huvudsakligen inskränka sig till den kollationering av kassarapporterna mot räkenskaperna samt den allmänna tillsyn över räkenskaperna, som kan utföras av ovanberörda 7 bokföringsbiträden, möjligen med en arbetsförstärkning av ett par kvinnliga biträden för extra hjälp och summering under viss kortare tid.

Går riksdagen in på den principen, att kontrollen över, huruvida inkomster och utgifter ligga å rätta titlar skall vara utförd *före* bokföringen, måste en högst betydande ökning av revisorernas antal vidtagas. Önskemålet att förlägga nu ifrågavarande kontroll före bokslutets

synes — vid det förhållande att statsbokföringskommittén icke visat och erfarenheten från kammarrätten icke givit vid handen, att några avsevärda belopp blivit bokförda å oriktiga anslag — vara förestavat mera av en teoretisk princip än av ett praktiskt behov. Förlägges åter denna granskning efter månadsbokslutet, kan den enligt från kammarrätten inhämtade upplysningar ske utan tidsutdräkt eller arbetsökning samtidigt med den övriga kamerala granskningen.

Den granskning åter, som enligt vanliga bokföringsregler föregår varje bokföringsmässig sammanställning av primärräkenskaper, skulle, enligt vad nu anförts, kräva en arbetsförstärkning under viss kortare tid av 2 kvinnliga biträden.

4) Beträffande de s. k. belastningstabellerna torde böra framhållas, att dessa tabeller sakna all praktisk betydelse i vad de avse avlöningsanslag och i övrigt sådana anslag, som utgå efter av Kungl. Maj:t och riksdagen angivna grunder. Att utarbeta tabeller över dessa anslag måste sålunda anses vara ett bortkastat arbete. Beträffande åter det fåtal sådana underhålls- och anskaffningsanslag, som förvaltas av de centrala ämbetsverken, kunna nu ifrågavarande tabeller hava någon betydelse, om vid deras upprättande hänsyn toges till gjorda medelsdepositioner. *Belastningstabeller böra följaktligen utarbetas endast rörande sistnämnda anslag.* Då arbetet med utarbetandet av belastningstabellerna enligt utskottets yttrande, sidan 31, krävde obetydlig arbetskraft, och då arbetet icke kan utföras förr än bokslutet är färdigt, synas ifrågavarande tabeller kunna utarbetas av de för den egentliga bokföringen avsedda 7 biträdena. För belastningstabellernas utarbetande skulle sålunda icke erfordras någon personalökning.

5) Utarbetandet av bokföringsformuläret bland annat jämväl för nya huvudförvaltningar synes, sedan bokföringssystemet en gång blivit fastslaget, kunna verkställas av innehavaren av den enda manliga tjänstebefattning, som överförts från statsbokföringskommittén, vilken befattning enligt förslaget skulle uppföras i andra lönegraden. Blankettförrådet synes fortfarande böra handhas av den från kommittén överflyttade vaktmästaren.

Om man sålunda återgår till det äldre, mera betryggande räkenskapssystemet och om belastningstabeller utarbetas endast för sådana anslag, beträffande vilka det kunde vara av någon praktisk betydelse att känna anslagsbelastningen, samt om statsbokföringskommitténs uppgifter

i övrigt givas ändamålsenliga och uppnåeliga samt riktiga dimensioner skulle dess arbetsuppgifter bestående i:

a) att med ledning av månatliga kassarapporter verkställa den centrala bokföringen,

b) verkställa den allmänna översikt av månadsräkenskaperna, som måste föregå varje bokföringsmässig sammanställning av primärräkenskaper,

c) utarbета tabeller över anslagsbelastningen, s. k. belastningstabeller beträffande sådana anskaffnings- och underhållsanslag, som förvaltas av centrala ämbetsverk, samt

d) tillse, att det fastslagna bokföringssystemet rätt tillämpas enligt utförda bokföringsformulär m. m.

Den personal, som enligt vad ovan sagts, erfordras för dessa uppgifters utförande, utgöres av 9 kvinnliga biträden — varav exempelvis 7 i andra och 2 i första lönegraden — 1 tjänsteman i andra lönegraden samt 1 vaktmästare. Avlöningen till denna personal uppgår till 24,600 kronor ($= 7 \times 2,000 + 2 \times 1,600 + 5,800 + 1,600$); statsbokföringskommittén uppgives i propositionen kosta för närvarande 133,500 kronor årligen. En årlig besparing skulle sålunda kunna göras på 108,900 kronor.

Så väl nu ifrågavarande arbetsuppgifter som den därför erforderliga personalen synas utan olägenhet kunna överflyttas till statskontorets riksbokslutsbyrå, varvid jämväl bör tagas i betraktande, dels att den lokal i statskontoret, som för närvarande inrymmer den s. k. giroavdelningen, bliver disponibel, då giroavdelningen vid en återgång till det äldre systemet blir obehövlig, dels ock att den personal, som nu finnes på giroavdelningen, nämligen 1 revisor och 2 kvinnliga biträden ävensom de två revisorer, som enligt propositionen skulle överflyttas från statskontoret till riksräkenskapsverkets första revisionsbyrå antingen skulle kunna användas för andra arbetsuppgifter inom statsförvaltningen eller ock deras tjänstebefattningar i sinom tid indragas.

Den kamerala revisionen har av utskottet skjutits helt i andra planet. Under ärendets mångåriga föregående behandling har gång på gång av kammarrätten och andra representanter för den kamerala revisionen framhållits det ogynnsamma och försvagande inflytande, som en organisation efter de nu förordade linjerna måste utöva å denna revision. Senast hava dessa erinringar upprepats och ytterligare understrukits i en av kammarrättens samtliga revisorer till statsutskottet ingiven framställning. Sällan torde en ifrågasatt omorganisation hava så enstämmigt avrättats från verkligen sakkunnigt fackmannahåll, som det nu av utskottet förordade förslaget.

Utskottet har ej funnit nödigt att på något sätt ingå i närmare undersökning av de i denna del gjorda erinringarna. Det enda utskottet har att säga är ett uttalande om, att för avvisande redan i räkenskapsverket av en ifrågasatt anmärkning skall krävas, att frågan anmäles i det nya verkets plenum. Men härmed är förvisso intet i själva saken läget ändrat. Revisorerna mista ofrånkomligt den självständiga och ansvariga ställning de nu intaga och nedsjunka till utredningsbiträden, skyldiga att i sitt arbete följa chefens direktiv och instruktioner. Det kan ej ifrånkommas, att denna osjälvständiga och beroende ställning måste verka förslappande på deras arbete och betaga dem håg och lust till eget initiativ, allra helst om detta någon gång försökes men icke vinner överordnades bifall. Det lär icke vara att vänta, att det nya verket skall besväras med många pleniären den av den art, varom utskottet talar. Enklare och mera välbetänt lära revisorerna snart finna det vara att blott följa givna order och dem förelagda schabloner ifråga om sättet för revisionsarbetets utförande, lämnande åt de överordnade ansvaret för att granskningen av räkenskapens författningsenlighet därmed är behörigen fullgjord.

Den kamerala revisionens anordning enligt det av utskottet förordade systemet vittnar om ganska liten förståelse för denna revisions betydelse för statshushållningen och om än mindre förståelse för det synnerligen mödosamma och otacksamma arbete, som samma revision kräver. Det snart sagt enda som därvid kan hålla intresse och arbetslust uppe — känslan av den personliga insatsen och den personliga ansvarigheten — skäres bort. Den ersättes förvisso icke av det allmänna ansvar, som lag stadgar för fel eller försummelse i tjänsten. Följderna av det uppenbara försvagande av den kamerala revisionen, som förslaget innebär, lära ej heller underlåta att visa sig, men då är det försent att återgå till förut beprövade anordningar.

Beträffande nu föreliggande fråga stå å ena sidan sakkunnigeutlåtanden för förslaget och å andra sidan ämbetsverkens tungt vägande skäl mot detsamma; och hava ämbetsverken därvid med styrka framhållit nödvändigheten av att förslaget underkastas en allsidig och mera saklig granskning än vad som skett i de föreliggande sakkunnigeutlåtandena. Att sakkunnigeutlåtandena i viss mån fått en ensidig prägel torde icke kunna förnekas. För egen del finner jag sådana omständigheter vara förebragta, att jag måste yrka på, att frågan tages till omprövning i hela dess vidd.

Jag yrkar därför

att riksdagen ville, med avslag å Kungl. Maj:ts förslag om inrättande av ett riksräkenskapsverk, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta verkställa en ny utredning angående räkenskaps- och revisionsväsendets ordnande efter ovan och i motionen i andra kammaren nr 109 angivna grundlinjer.»

Tablå

utvisande: A) den personal, som skall ingå i det föreslagna riksrevisions-
verket, B) denna personals placering inom det nya verket.

| | General- direktörer | Byråchefer | Tjänstemän av 2 lönegraden | Kammarrät- tens revisorer | Statskonto- rets revisorer | Kvinnliga biträden | | | Förste vakt- mästare | Vaktmästare |
|--|------------------------|------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------------|-----------------------|-------|-------|-------------------------|-------------|
| | | | | | | 3 gr. | 2 gr. | 1 gr. | | |
| A) | | | | | | | | | | |
| Från statskontoret överflyttad per- sonal å ordinare stat | — | — | 1 | — | 3 | — | 1 | — | — | 1 2 |
| D:o d:o å extra ordinarie stat | — | — | 1 | — | 1 | — | 1 | — | — | — |
| Från kammarrätten överflyttad per- sonal å ordinare stat | — | — | 2 | 25 | — | — | 8 | — | — | 3 |
| D:o d:o å extra ordinarie stat | — | — | 2 1 | 11 | — | — | 9 | — | — | — |
| Från statsbokföringskommittén över- flyttad personal | — | — | 1 | — | — | 2 | 4 | 7 | 1 | — |
| Nya tjänstor | 1 | 3 | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Summa personal | 1 | 3 | 6 | 36 | 4 | 2 | 23 | 7 | 1 | 5 |
| B) | | | | | | | | | | |
| Riksräkenskapsverkets personal: | | | | | | | | | | |
| å riksbokslutsbyrån | — | 1 | 1 | — | 2 | 1 | — | — | — | — |
| å första revisionsbyrån | — | 1 | 1 | — | 2 | — | — | — | — | — |
| å andra » | — | 1 | 3 | 36 | — | — | 17 | — | — | — |
| Gemensam personal | 1 | — | 1 | — | — | 1 | 6 | 7 | 1 | 5 |
| Summa personal | 1 | 3 | 6 | 36 | 4 | 2 | 23 | 7 | 1 | 5 |

¹ Se prop. sid. 215.

² Uppehålles av en ord. revisor. På grund härav äro de ord. revisorernas antal här upp-
tagna till 25 i st. för 26, se prop. sid. 210.

³ Överflyttad från statskontorets riksbokslutsbyrå, avsedda för kontroll över att inkomst-
och utgiftsposterna äro bokförda å rätta titlar i primärrekenskaperna. Se prop. sid. 212 rad 5
(uppfifrån till styckets slut).

Bilaga A.

Till Konungen.

Genom nådig remiss den 19 mars 1920 har Eders Kungl. Maj:t anbefallt arméförvaltningen att skyndsamt inkomma med utlåtande över Eders Kungl. Maj:ts i 1920 års statsverksproposition gjorda framställning om inrättande av ett riksräkenskapsverk; och får i anledning härav arméförvaltningen i underdånighet anföra följande.

Enligt det vid nyssnämnda proposition fogade statsrådsprotokoll, däri behandlas frågan om utgifterna under riksstatsens sjunde huvudtitel, är, på sätt framgår av punkt 16 (sid. 189) avsett, att det föreslagna riksräkenskapsverket skulle i sig upptaga kammarrättens revisionsavdelning och statskontorets riksbokslutsbyrå. Därjämte skulle till det ifrågasatta nya ämbetsverket överflyttas de uppgifter, som sedan en följd av år åligga den s. k. statsbokföringskommittén, och i vilka ingår dels att i stor omfattning verkställa den centrala bokföringen dels ock att, på grund av uttalanden från riksdagens sida, genomföra en reform av statsbokföringen.

På grund av den korta tid, som för remissens besvarande stått arméförvaltningen till buds, och under framhållande av att arméförvaltningen hittills icke yttrat sig över de särskilda betänkanden i fråga om upprättande av ett riksrevisionsverk, vilka avgivits den 15 augusti 1913 av de s. k. revisionskommitterade, den 10 februari 1914 av de s. k. granskningssakkunniga och den 18 december 1919 av vissa detta år ytterligare tillkallade sakkunniga, och vilka betänkanden — särskilt det sist angivna — ligga till grund för det nu inför riksdagen framlagda förslaget, har ämbetsverket funnit sig kunna behandla samma förslag i huvudsak allenast med hänsynstagande till den inverkan, riksräkenskapsverkets inrättande skulle få på bokföringen, kontrollen, redovisningen och revisionen av lantförsvarets medel.

De erinringar, arméförvaltningen vid denna granskning funnit sig böra framställa, har ämbetsverket — i viss anslutning till de olika arbetsuppgifter, som enligt upprättat förslag till instruktion för riksräkenskapsverket inom detsamma skulle handläggas på dess tre olika byråer: riksbokslutsbyrån, första revisionsbyrån för den formella räkenskapskontrollen samt andra revisionsbyrån för den kamerala revisionen — funnit sig böra upptaga under följande tre rubriker, nämligen: I) riksbokslutet och dess förhållande till den kamerala revisionen, II) statsbokföringsreformen med därtill hörande frågor samt III) revisionsväsendets omorganisation.

I) Riksbokslutet och dess förhållande till den kamerala revisionen.

Förslaget avser, såsom redan nämnts, att den statskontoret för närvarande tillkommande uppgiften att, efter bearbetning av medelsförvaltande verks och myndigheters räkenskaper, uppgöra den s. k. rikshuvudboken, icke vidare skulle tillhöra nämnda ämbetsverk, utan i stället överlämnas till det föreslagna nya ämbetsverket. Anledningen till att denna åtgärd funnits vara av behovet påkallad, torde närmast ligga däri, att man vid förslagets uppgörande såsom från ett oomtvistat förhållande

utgått därifrån, att en tillfredsställande kontroll över statens medelsförvaltning icke skulle kunna åvägabringas, med mindre en sammanslagning skedde mellan riksbokslutsarbetet och den kamerala revisionen. Samtidigt torde emellertid den omständigheten, att vissa uppgifter rörande den formella räkenskapskontrollen hittills icke anförtratts åt något av de redan befintliga ämbetsverken — närmast väl statskontoret — utan åt statsbokföringskommittén, hava givit anledning därtill, att det befunnits bättre att sammanföra alla de nu nämnda tre olika grupperna av arbetsuppgifter till ett nytt ämbetsverk än att föreslå upplösande av nämnda kommitté och vidtaga åtgärder i syfte att dels inordna dess arbete i avseende å räkenskapskontroll och bokföring under riksbokslutsarbetet i statskontoret eller eljest i området för något annat redan befintligt ämbetsverk, dels efter viss reformering bibehålla den kamerala revisionen i kammarrätten.

Vad angår förvaltningen av de för lantförsvaret anslagna medel, kan arméförvaltningen ingalunda finna, att räkenskapernas slutliga sammanförande i riksbokslutet skulle vara en arbetsuppgift, som med någon som helst nödvändighet måste handläggas inom samma ämbetsverk, till vilket hör den räkenskapskontroll, som utövas av den kamerala revisionen och varmed avses att genom räkenskapernas granskning mot verifikationer utröna, att bokförda poster verkligen utbetalts, samt huruvida gällande författningar och andra förvaltningsföreskrifter behörigen tillämpats. I kammarrättens den 7 april 1914 avgivna, i nu ifrågavarande statsrådsprotokoll visserligen omnämnda, men ej refererade utlåtande över 1913 års s. k. »granskningssakkunnigas» betänkande har detta ämbetsverk gjort gällande samma uppfattning, som den av arméförvaltningen nu uttalade. I ett till kammarrättens nämnda utlåtande fogat yttrande har presidenten A. Petersson särskilt uppmärksammat spörsmålet i fråga och därvid efter en vidlyftig motivering, till vilken arméförvaltningen tillåter sig hänvisa, anført, bland annat, att den budgetkontroll, som utövades vid riksbokslutsarbetet och inom kammarrättens revision vore av väsentligen olika art: den ena vore av formell art och inriktade sig på räkenskapernas bearbetande och tillrättläggande för ett generellt bokslut, den andra vore av reell art och ginge ut på räkenskapernas granskning mot verifikationerna, med uppgift att kontrollera posternas materiella riktighet även ur budgetsynpunkt, att någon anledning att sammanslå de olika granskningsarbetena, vid riksbokslutsarbetet inom statskontoret och vid revisionen inom kammarrätten, icke föreläge, att det syntes otvivelaktigt, att det alltjämt komme att visa sig ändamålsenligt att bedriva dessa olikartade arbeten skilda från varandra, samt att under sådana förhållanden ej heller föreläge något principiellt skäl för sammanslagning av riksbokslutsbyrån och kammarrättens revisionsavdelning till ett verk.

I detta sålunda refererade yttrande anser arméförvaltningen sig i fråga om medelsförvaltningen vid lantförsvaret kunna i allo instämma.

II) Statsbokföringsreformen med därtill hörande frågor.

Uti ett av statsbokföringskommittén den 13 januari 1913 avgivet underdånigt utlåtande i fråga om den centrala bokföringen och kassakontrollen angivas statsbokföringsreformens innebörd och syftemål, och äro de där å sid. 4 och 5 sammanfattade under fem särskilda punkter av huvudsakligen följande innehåll:

1) rikshuvudbokföringen borde innefatta kassakontroll och utan särskild bearbetning av primärräkenskaperna lämna direkt materiel till en budgetredovisning;

2) för att vinna kassakontroll borde i riksbanken öppnas en statskontorets gemensamma giroräkning, till vilken samtliga huvudförvaltningar skulle äga tillgång för insättningar och uttag;

3) den centrala bokföringen borde grundas på månatliga kassarapporter från samtliga medelsförvaltande ämbetsverk och myndigheter och dessas kassarapporter alltså uppställas fullkomligt enhetligt och specifikt upptaga endast sådana poster, som vore för den centrala bokföringen erforderliga;

4) den primära bokföringen borde ordnas med månatliga avslutningar sålunda, att de specifika utgifter, som skulle inflyta i kassarapporterna, direkt och utan omgång kunde därur framgå, och borde den verkställas efter ett och samma system för hela statsförvaltningen och i övrigt utmärkas av enkelhet och reda; samt

5) i statskontorets riksbokslutsbyrå borde uppläggas en huvudbok eller liggare, i vilken månad för månad skulle införas de poster, varom de från ämbetsverken och myndigheterna inkommande kassarapporterna lämnade uppgifter, och borde för varje riksstatens såväl inkomstitel som utgiftsanslag i denna huvudbok eller liggare återfinnas ett särskilt konto, så att av dessa konti under hela årets lopp kunde vinnas en ständig översikt av samtliga inkomstitlars och utgiftsanslags ställning.

I anslutning härtill uttalas i föreliggande framställning till riksdagen, sid. 184, bland annat, att med de för det nya redovisningssystemet utmärkande månatliga avslutningarna av räkenskaperna och kassarapporterna, sådana de blivit av statsbokföringskommittén inrättade, skulle vinnas, bland annat, översikt av inkomsternas tillflöde och anslagens belastning månad efter månad och kunde på grundval härav under året byggas en fortlöpande budgetkontroll.

Genom en anordning med månatligen avslutad kassabokföring och kassarapporter, sådan denna anordning redan trätt i tillämpning beträffande vissa förvaltningsområden, vinnes väl en tillförlitlig översikt över de kontanta utbetalningarna, men angående anslagens verkliga ställning eller anslagsbelastningen inom statsförvaltningen över huvud taget erhålles härigenom icke någon kännedom, allra minst inom lantförsvarets och därmed i detta avseende likställda förvaltningsområden.

Inom sådana verk, exempelvis länsstyrelserna, där medelsförvaltningen är i huvudsak inskränkt till regelbundna utbetalningar, avseende avlöning och dylikt, kan väl genom kassabokföring med därpå grundade kassarapporter under löpande budgetår vinnas klarhet i fråga om vissa anslags ställning, men denna vinst åt av ringa eller intet intresse. Utgifterna äro någorlunda konstanta och kunna ej påverkas av förvaltningsåtgärderna. Annorlunda ställer sig saken beträffande belastningen av anslag, som äro avsedda för utgifter, som ske exempelvis enligt träffade leveransavtal eller med andra ord enligt beslutade dispositioner. För att erhålla en fullständig uppgift om anslagsställningen måste i avseende å sådana anslag vid sidan om kassabokföringen verkställas en särskild dispositionsbokföring. Dylik bokföring finnes för närvarande inom arméförvaltningen.

Härigenom vinnes en verklig insikt om anslagsbelastningen. Denna bokföring, vid sidan av kassaräkenskapen, lämnar nämligen upplysning om ej blott utbetalda utan även disponerade medel, och förvaltningsåtgärderna måste lämpas efter det återstående odisponerade beloppet, om icke anslagen skola överskridas. Kassarekenskapen kan utvisa stora behållningar å ett anslag, även om dessa äro bundna

för likvider av avtalade leveranser. Den odisponerade behållningen är det ur förvaltningssynpunkt av största vikt och intresse att känna, mindre den kontanta behållningen.

Enligt § 5 mom. 1 i förslaget till instruktion för riksräkenskapsverket skola vissa sammandrag över anslagsbelastningen överlämnas till cheferna för de olika statsdepartementen. Huru missvisande dylika på kassabokföring grundade uppgifter kunna bli, är av det ovan anförda lätt att förstå och framgår än tydligare av följande exempel. Om arméförvaltningens intendentsdepartement träffar avtal om inköp av kläde, vilka inköp ofta nog samtidigt uppgå till omkring 100,000 meter, att levereras och likvideras inom 8 à 9 månader, kan denna anslagsbelastning, som enligt nu gällande pris uppgår till över 2,400,000 kronor, icke bli synlig i kassarekenskaperna, förrän leveransen fullgjorts och betalats. De från riksräkenskapsverket till vederbörande departementschef månatligen lämnade sammandragen över anslagsbelastningen skulle sålunda i nu anförda fall under en tid av 8 à 9 månader bli missvisande på över 2,400,000 kronor. Liknande förhållanden kunna anföras beträffande snart sagt varje underhålls- och anskaffningsanslag under fjärde huvudtiteln och sannolikt även under övriga huvudtitlar beträffande just sådana anslag, rörande vilka det kunde vara av största intresse att veta den verkliga anslagsbelastningen. Den i förslaget framhållna fördelen i detta avseende av den nya bokföringen torde sålunda icke hava något reellt värde och på intet sätt motivera det arbete, som kräves för uppgifternas sammanställande. Detta arbete tar, sedan räkenskaperna tillrättalagts, liten tid, föga arbetskraft.

Sedan frågan om sådana på kassaställningen grundade rapporter, som i förslaget avses, på sin tid uppkommit, utarbetades inom arméförvaltningen dylika rapporter kvartalsvis och lämnades till chefen för lantförsvarsdepartementet. Som emellertid dessa rapporter, vilka grundades på kassabokföringen och icke på den verkliga anslagsbelastningen, visade sig utan något egentligt värde, upphörde ämbetsverket med deras utarbetande, och från lantförsvarsdepartementets sida hava de ej heller vidare efterfrågats.

Särskilda rapporter, grundade på fullständig dispositionsbokföring, hava däremot sedan en följd av år av arméförvaltningen månadsvis avlämnats till departementet i fråga om vissa tillgångar, som stå direkt under Eders Kungl. Maj:ts disposition, nämligen fjärde huvudtitelns anslag till extra utgifter och huvudtitelns allmänna besparingar. Därutöver hava vid särskilda tillfällen på anfordran lämnats på dylik bokföring grundade uppgifter rörande andra anslag.

Med avseende på nu berörda fråga tillåter sig arméförvaltningen för övrigt hänvisa till kammarrättens särskilda utlåtanden den 24 november 1913 och den 7 april 1914 över dels 1912 års revisionskommitterades betänkande dels ock 1913 års granskningssakkunnigas utlåtande ävensom presidenten Peterssons förut åberopade särskilda yttrande, som fogats vid det senare av nyssnämnda utlåtanden.

Till huvudsyftemålen med statsbokföringsreformen skulle, på sätt ovan nämnts, vidare höra vinnande av kassakontroll genom öppnande i riksbanken av en statsverkets gemensamma giroräkning, till vilken samtliga huvudförvaltningar skulle äga tillgång för insättningar och uttag. Det torde emellertid med fog kunna ifrågasättas, om inrättandet av denna statsverkets gemensamma giroräkning och det av

denna giroräkning åtminstone delvis betingade räkenskapssystemet ur förvaltnings- och kassakontrollsynpunkt medfört eller kan komma att medföra samma säkerhet, som om, liksom beträffande arméförvaltningen ännu är fallet, särskilda giroräkningar och ett därför avpassat räkenskapssystem finge bibehållas vid de särskilda ämbetsverken.

Enligt hittills inom statsförvaltningen använda räkenskapssystem skall kassabokens debetposter, d. v. s. den ingående behållningen i kontant och å giroräkning jämte uppbörden stämma mot kreditposterna, d. v. s. utgiftsposterna jämte den utgående behållningen i kontant, och å giroräkningen. Skulle tillgrepp av penningemedel ske, måste detta vid en dylik räkenskap automatiskt visa sig därigenom, att räkenskapen icke »går i hop». Den stämmer icke med giroräkningens saldo. För att få kassaräkenskapen att stämma med giroräkningen, måste då vid varje avslutning och inventering bristen täckas eller ock förfalskning i ett eller annat avseende vidtagas. Vore tillgreppet av någon nämnvärd storlek, kan det ock automatiskt giva sig tillkänna mot slutet av räkenskapsåret på det sätt, att verket eller förvaltningen komme att å sin giroräkning sakna erforderligt rörelsekapital. Detta erhålles nämligen därigenom, att statskontoret på anfordran månad för månad överflyttar penningemedel till vederbörande verks giroräkningar, dock ej till större belopp, än vad riksstaten för varje särskilt verks förvaltningsområde anger. Skulle nu någon avsevärd del av dessa medel tillgripas, räcka de helt naturligt ej till att bestrida statsutgifterna.

Vid tillämpning av statsbokföringsreformen skall däremot icke finnas någon kassabok i egentlig mening. De respektive verken skola nämligen föra en inkomst- och en utgiftsjournal, vilkas poster icke balansera mot varandra och ej heller mot statsverkets gemensamma giroräkning. Några in- och utgående behållningar kunna nämligen icke förekomma här, då verken i fråga icke hava egna giroräkningar och sålunda icke äga något saldo å denna räkning. Ett tillgrepp av penningemedel från den gemensamma giroräkningen kan följaktligen icke giva sig tillkänna på det sätt, att räkenskapen icke går ihop, och vid verk med obegränsad dragningsrätt å statsverkets gemensamma giroräkning kan någon brist på rörelsekapital icke förekomma. För det fåtal myndigheter, som för närvarande endast äga begränsad dragningsrätt å statsverkets giroräkning, skulle emellertid under vissa omständigheter brist å rörelsekapital mot slutet av året kunna uppstå. Att föreskrifter om begränsad dragningsrätt dock icke kunna anses såsom en fullt effektiv kontrollåtgärd, torde emellertid framgå av en från statskontoret under hand inhämtad uppgift därom, att år 1919 visst verk överskred den för detsamma begränsade dragningsrätten, vilket icke varit möjligt, om verket i fråga haft egen giroräkning.

I detta sammanhang torde böra framhållas, att enligt det nya bokförings-systemet check kan utfärdas, utan att utbetalningsbeslut föreligger, och som checken oftast skall vara försedd med endast två namn, men enligt författningarna ofta med flera, behöver vid en eventuell förfalskning endast ett, högst båda namnen förfalskas. Enligt det vid arméförvaltningen använda systemet är det formulär, som utgör själva checken, och det formulär, som är avsett för förvaltningsmyndighetens utbetalningsbeslut, tryckta på samma blankett, men åtskilda genom ett perforerat veck. Enligt detta system kan check sålunda icke utfärdas utan att formligt utbetalningsbeslut förut fattats och införts å blanketten. Vid förfalskning av arméförvaltningens checker måste alltså även utbetalningsbeslutet förfalskas, enär checken icke

är betalbar i bank, om utbetalningsordern saknas, och måste således ej mindre än minst fyra, eventuellt ända intill sex namn förfalskas.

Fördelen av ett system, enligt vilket varje förvaltande verk disponerar egen giroräkning, torde särskilt tydligt framgå, om man tager i betraktande, att å statsverkets gemensamma giroräkning checker å obegränsade belopp kunna dragas, då däremot enligt förstnämnda system de belopp, som kunna uttagas, begränsas av den innestående behållningen på ämbetsverks egen giroräkning, vilket i regel motsvarar allenast den löpande månadens medelsbehov. Sålunda finnes t. ex. för arméförvaltningens vidkommande, på grund av ämbetsverkets åliggande att månadsvis tillhandahålla underlydande kassaförvaltningar erforderliga medel, aldrig mer än en bråkdel av månadsbeloppet disponibelt å dess giroräkning.

Avsikten med inrättandet av statsverkets gemensamma giroräkning, har såsom redan antytts, varit vinnande av kassakontroll. Enligt nädiga kungörelsen den 10 december 1909 med föreskrifter om statsverkets gemensamma giroräkning i riksbanken, § 4 mom. 3, åligger det ämbetsverk och myndigheter, som äga utställa check å statsverkets giroräkning, att varje söckendag till riksbokslutsbyrån och riksbankens huvudkontor insända uppgift om nummer och belopp å varje check, som under nästföregående söckendag utfärdats. Enligt § 5 skall riksbankens huvudkontor senast varje onsdagsmiddag tillhandahålla riksbokslutsbyrån uppgift till nummer och belopp å de checker, som under nästföregående vecka blivit statsverkets giroräkning påförda, med angivande av det ämbetsverk eller den myndighet, som utfärdat checken samt det saldo samma räkning vid nästföregående veckoavslutning utvisade. Slutligen skall, enligt § 6, riksbokslutsbyrån, med ledning av den i § 5 omnämnda uppgift, lämna vederbörande ämbetsverk och myndigheter meddelande om de checker, som blivit av riksbanken inlösta. Härtill kommer den befattning med kassakontrollen, som f. n. utövas inom statsbokföringskommittén och kammarrättens revisionsavdelning.

Härav framgår, att kassakontrollen hos de verk och myndigheter, vid vilka statsbokföringsreformen börjat tillämpas, f. n. är splittrad på icke mindre än fem olika håll, nämligen i riksbankens huvudkontor, i statskontorets riksbokslutsbyrå, hos en tjänsteman i vederbörande ämbetsverk, i statsbokföringskommitténs avdelning för budgetkontroll och kammarrättens revisionsavdelning. På ingendera av dessa fem ställen finnas dock samlade alla de handlingar, på vilka en effektiv kassakontroll kan grundas. Genom riksräkenskapsverkets inrättande skulle väl de uppgifter i fråga om kassakontrollen, som tillhöra riksbokslutsbyrån, statsbokföringskommittén ävensom kammarrättens revisionsavdelning, sammanföras inom det nya ämbetsverket, men det oaktat synes nyssnämnda hinder mot kassakontrollens effektivitet icke bliva undanröjt.

Om exempelvis den, som förfalskat eller falskeligen utfärdat check, lämnar riksbankens huvudkontor och statskontorets riksbokslutsbyrå den i § 4 mom. 3 i nyssberörda nädiga kungörelsen av den 10 december 1909 omnämnda underrättelse, att checken blivit utfärdad, kommer den falska checken att oanmärkt passera dessa båda kontrollinstitutioner.

Med ett kassa- och räkenskapssystem med skilda giroräkningar för de olika myndigheterna, föreligger däremot möjlighet för en effektivare kassakontroll, enär vederbörande inventeringsförrättare omedelbart omhänderhar samtliga för inventeringen erforderliga handlingar. På en gång kunna sålunda verifikationerna genomgås

och granskas, kassan uppräknas, den enligt räkenskaperna uppgivna behållningen å giroräkningen jämföras med bankbesked, ävensom postbok och checkblanketter m. fl. handlingar företes. Denna den kraftigaste kassakontroll, som gärna kan åstadkommas, är omöjliggjord hos de medelsförvaltande verk, som erhållit dragningsrätt å statsverkets gemensamma giroräkning. Inventering verkställles ju för varje vecka genom riksbok-lutsbyrån.

Annu en fråga av vikt för medelsförvaltningen vid lantförsvaret synes här böra vidröras. Enligt statsbokföringskommitténs system kan man ej nog hastigt upptäcka, om en check utkvitterats av obehörig person. Först när den rätte ägaren till checken giver sig till känna, kan undersökning igångsättas. Har orätt person däremot tillgripit en av arméförvaltningen i behörig ordning utfärdad check och utkvitterat checkbeloppet, kan detta med nuvarande postgång konstateras i arméförvaltningen så gott som omedelbart. Då riksbanken efter avskiljande och behållande av själva checken omedelbart översänder det vid densamma fogade »utbetalningsbeslutet», och då vederbörande å detta beslut måste kvittera checken, innan beloppet utbetalas i banken, kan man i arméförvaltningen, »om särskild anledning förefinnes», i de allra flesta fall konstatera, om en förfälskning i nu antydda hänseende ägt rum genom att jämföra denna namnteckning med den rätte checkägarens namnteckning å leveranskontrakt eller andra handlingar.

Såsom ytterligare skäl för införandet av en statsverkets gemensamma giro-räkning har i statsbokföringskommitténs förberörda utlåtande av den 13 januari 1913 i fråga om den centrala kassabokföringen och kassakontrollen, sid. 5, framhållits, att reformen medförde fördelen av minskat behov av kassaförlag. Riktigheten av denna uppgift torde dock med fog kunna ifrågasättas och i varje fall böra göras till föremål för ytterligare utredning, varvid särskilt ett uttalande av riksbanksfullmäktige skulle kunna vara upplysande.

Ytterligare ett av de huvudsyftemål, vars vinnande synes vara avsett att påskyndas genom riksräkenskapsverkets inrättande, är, att den primära bokföringen skulle omläggas efter ett och samma system för hela statsförvaltningen. För de verk, där statsbokföringsreformen genomförts, utgöras primärräkenskaperna av en inkomst- och en utgiftsjournal samt en inkomst- och en utgiftsbok. Avskrifter av dessa journaler och böcker överlämnas, såsom framgår av sid. 182 i ovanberörda statsrådsprotokoll, f. n. till statsbokföringskommittén, som har att före den 1 maj påföljande år överlämna dem till kammarrätten. De särskilda inkomst- och utgiftsposterna skola sålunda skrivas fyra gånger.

På grund av den begränsade personaltillgången inom kassaförvaltningarna vid lantförsvarets olika formationer och anstalter har arméförvaltningen måst vidtaga särskilda åtgärder för att minska personalens arbetsbörda med bokföringsarbetet. Så har exempelvis införts ett självkopierande bokföringssystem. Enligt detta system finnes endast en enda månadsräkenskap och, då denna föres, erhålles samtidigt genom självkopiering en dublett därav. På grund härav behöver de olika posternas text endast skrivas en enda gång mot, såsom nu faktiskt sker, fyra gånger enligt bokföringskommitténs förslag. Skulle statsbokföringskommitténs system, vilket, enligt vad som utrönts vid en utav arméförvaltningen förut på given anledning verkställd utredning, kräver väsentligt mera arbete än det nu använda, komma att tillämpas vid lantförsvaret, måste icke allenast vid de under arméförvaltningen i förhåll till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.) 9

f. n. lydande 93 kassaförvaltningar utan även vid ämbetsverket självt anställas nya tjänstemän. Antalet av dessa tjänstemän skulle med all säkerhet uppgå till inemot ett hundratal. Då statsbokföringskommitténs förslag endast avser den centrala bokföringen (bokföringen vid truppförbanden ordnas av arméförvaltningen själv, icke av Kungl. Maj:t) kan detsamma icke på det antydda sättet påverka personalbehovet vid truppförbanden. De kostnader, som anställandet av denna personal komme att åsamka statsverket, äro betydande. Då emellertid det inom lantförsvaret nu tillämpade enkla bokföringssystemet varken med avseende på reda eller kontroll är bokföringskommitténs system underlägset, snarare tvärtom, synes det icke böra ifrågasättas att, genom ombyte av räkenskapssystem vid armén, åsamka staten stora kostnader endast för vinnande av den formella fördelen, att alla statens verk skola hava till formen lika räkenskaper. En annan sak är, att räkenskaperna skola i det centrala verket vara så inrättade, att därifrån utgående räkenskapsuppgifter kunna utan omarbetning ingå i riksräkenskapen. Så är ock förhållandet med arméförvaltningens räkenskaper.

Arméförvaltningen har ansett sig böra framhålla vikten av att dessa förhållanden beaktas, innan ett eventuellt beslut fattas om inrättandet av det föreslagna riksräkenskapsverket.

Genom vad arméförvaltningen nu anført rörande statsbokföringsreformen med därtill hörande frågor, anser arméförvaltningen sig hava beträffande lantförsvarets förvaltningsområde ådagalagt

1) att rapporterna till cheferna för vederbörande statsdepartement över anslagsbelastningen måste bliva synnerligen missvisande just i de delar, där det kunde vara av intresse att känna anslagsbelastningen;

2) att arméförvaltningens hänvisande till statsverkets gemensamma giroräkning med dess vidlyftiga rapportsystem måste anses vara ur kassakontrollsynpunkt svagare än det system, som f. n. tillämpas vid förvaltningar med egna giroräkningar; samt

3) att det nya räkenskapssystemet, om det skulle vinna tillämpning inom lantförsvaret, skulle i sin tillämpning bliva väsentligt dyrbarare än det nuvarande och onödigt tyngande för förvaltningsarbetet.

På grund härav och då det föreslagna nya ämbetsverket är avsett att organiseras för genomförande av statsbokföringsreformen vid de förvaltningar, där den ännu icke blivit införd, däribland vid lantförsvarets, anser arméförvaltningen det vara i hög grad önskvärt, att inrättandet av det nya verket f. n. kunde skjutas åt sidan, och att bokföringsreformens principer finge underkastas en förnyad allsidig och ingående granskning. I detta sammanhang torde böra påpekas, att från statsbokföringsreformen undantagits de affärsdrivande verken, som sannolikt ansetts icke kunna bindas inom denna reforms snäva gränser, samt erinras, att försvarsförvaltningarnas arbete i mycket stor utsträckning avser en verklig affärsrörelse, som måste utövas efter verkliga affärsmetoder.

III. Revisionsväsendets omorganisation.

Beträffande frågan om revisionsväsendets omläggning är 1919 års sakkunnigas förslag i väsentliga delar hållet i så allmänna ordalag, att detsamma undandraget sig en ingående granskning. Arméförvaltningens utlåtande måste därför inskränka sig till mera allmänna uttalanden.

Av de frågor, som sammanhånga med förevarande del av förslaget, är den

ojämförligt viktigaste den, som gäller specialrevisionernas organisation och ställning till det föreslagna riksräkenskapsverket.

Enligt 1912 års revisionskommitterades förslag skulle efter riksrevisionsverkets upprättande undersökning av specialrevisionerna fortgå, så att man måtte kunna anknyta dem till riksrevisionsverket på ett sådant sätt, att en verkligt effektiv och alla förvaltningsområden omspinnande revision kunde ernås. På samma gång kunde tagas under övervägande, huruvida icke åtminstone några av de dubbelrevisioner, som tyngde förvaltningen, kunde upphävas.

I ett av särskilda sakkunniga den 15 juli 1917 avgivet betänkande i fråga om organiserandet av den maritima revisionen hemställde dessa sakkunniga, att den kamerala revisionskontrollen å förvaltningen inom marinen skulle uteslutande åläggas statens centrala revisionsorgan och att som följd därav bl. a. även marinförvaltningens kamerala revision, i vad den *icke* åsyftade en »undersökning av ingivna räkningars formella, titelmässiga och kalkulatoriska riktighet», för framtiden skulle upphöra. I det år 1919 uppgjorda förslaget, sådant det framgår av statsrådsprotokollet, finnes däremot icke någon klar utredning om denna icke allenast för hela revisionsväsendet avgörande, utan även å förvaltningsbestyret vid de centrala förvaltande verken synnerligen viktiga fråga, utan rör sig förslaget liksom nyss åberopade betänkande i detta avseende med en i hög grad invecklad och svävande terminologi.

Av förenämnda tidigare uttalanden att döma, torde det kunna förutses, att efter riksräkenskapsverkets eventuella tillkomst det icke skulle dröja länge, förrän det kravet komma fram, att, bland andra specialrevisioner, den, som finnes inrättad i arméförvaltningen, skulle antingen helt indragas och överflyttas till det nya verket eller ock ställas i fullkomligt beroende av detsamma. För förvaltningen av lantförsvaret skulle en sådan följd av tillskapandet av det nya ämbetsverket bliva högst betänklig. För närvarande äger en livlig och i hög grad nyttig samverkan rum mellan de rent förvaltande avdelningarna i arméförvaltningen och de inom ämbetsverket inrättade revisionsorganen. Vid utarbetande av förslag till allmänna författningar, avgivande av en mångfald utlåtanden och meddelande av mera speciella föreskrifter rörande avlöningsförhållanden och underhåll m. m. åt den militära personalen måste arméförvaltningen ofta låta verkställa utredningar ur revisionsmaterialet och beakta de rön och erfarenheter, som revisionen kunna vinna vid fullgörandet av sina uppgifter. Å andra sidan kan revisionen, såsom utgörande en del av ämbetsverket själv, ständigt hos den personal, som haft ansvaret för eller biträtt med utarbetandet av förvaltningsföreskrifterna, erhålla erforderliga upplysningar beträffande dessas syftemål och rätta innebörd. Just i möjligheten av nu nämnda samverkan, synnerligen värdefull inom ett så vidsträckt och till följd av ofta inträffade författningsändringar rörligt förvaltningsområde som försvarets, torde det hava blivit möjligt att, trots de upprepade ändringarna i organisationen, bibehålla erforderlig reda, ordning och kontroll inom arméns förvaltning. Då i den närmaste tiden ytterligare organisatoriska förändringar inom försvarsväsendet torde vara att motse, framträda förenämnda och andra skäl för revisionens orubbade bibehållande inom verket med än större styrka. Förvaltningsarbetet skulle emellertid, enligt arméförvaltningens åsikt, i hög grad försvåras, om riksräkenskapsverket mer eller mindre direkt skulle sättas i tillfälle att, med undanskjutande av ämbetsverket själv, övertaga ledningen av arméförvaltningens revision.

Att detta — om än ej tydligt uttryckt — är syftet med det föreliggande, av 1919 års sakkunniga utarbetade organisationsförslaget, torde få sin belysning av det i statsrådsprotokollet intagna instruktionförslagets § 22 med därtill hörande motivering. I detta stadgande uttryckes nämligen, att det nya ämbetsverket skulle äga att »i fall av behov» bestämma, att »revisionen skall verkställas inom det redovisande verkets lokaler». I motiveringen härför säges, att en motsvarande bestämmelse skulle återfinnas i instruktionen för kammarrätten under § 25. Går man till nämnda författningsruin finner man emellertid, att föreskriften i fråga lyder sålunda: »Kammarrätten äger bestämma, huruvida revisionen skall verkställas inom det redovisande verkets lokaler, eller om handlingarna böra till kammarrätten för sådant ändamål överlämnas».

Olikheten mellan sistnämnda stadgande och det föreslagna är uppenbar. Å ena sidan avser tydligen kammarrättens instruktion att fastslå, att detta ämbetsverks revision — som, på sätt nedan närmare kommer att framhållas, i fråga om förut i detalj granskade räkenskaper endast fungerar såsom överrevision — kan, utan att eftersätta sin nyssnämnda uppgift, befria det redovisande verket från att till kammarrätten insända vederbörliga räkenskaper och i stället för ändamålet låta någon kammarrättens tjänsteman verkställa en överrevision inom förstnämnda verk, sedan dettas egen revision avslutat sin granskning av visst års räkenskaper. Å andra sidan måste, på grund av åtskilliga uttalanden i samband med det föreliggande förslaget, förutsättas, att riksräkenskapsverket eventuellt skulle enligt den citerade instruktionsbestämmelsen vara berättigat att helt övertaga revisionsarbetet inom det redovisande verket. Det är visserligen svårt att tolka betydelsen av berörda bestämmelse, ty den är, liksom åtskilliga andra bestämmelser i instruktionsförslaget, till formen så svävande, att däri kan inläggas olika tolkningar i det hänseende den avser att reglera. Hade den citerade instruktionsbestämmelsen avsett att lämna stadgande om en överrevision, likartad med den kammarrätten nu utövar i sin revision, hade formuleringen ej behövt ändras. Bestämmelsen torde alltså sannolikt betyda något annat. Eventuellt skulle den kunna innebära, att revisionsarbetet skulle helt övertagas av riksräkenskapsverket, i vilket fall de nuvarande för arméförvaltningens revision avsedda lokalerna skulle upplåtas åt det nya verket. Då arméförvaltningens revisionspersonal för närvarande utgöres av 2 revisionskommisariater, 9 revisorer, minst ett tiotal amanuenser och e. o. manliga biträden, 6 kvinnliga revisionsbiträden av andra lönegraden och 6 kvinnliga siffergranskare av första lönegraden, lärer övertagandet av revisionsarbetet i dess helhet bliva omöjligt för det nya riksräkenskapsverket, såvida icke nämnda personal i huvudsak dit överflyttas. Är meningen icke den nu angivna, måste förutsättas, att riksräkenskapsverket, under det revisionen inom det redovisande verket ännu påginge, skulle äga ingripa däri, eventuellt för att lämna direktiv för arbetets bedrivande därstädes. Då arméförvaltningen för sin del måste förutsätta, att dess egen revisionspersonal alltid kommer att innehava en större sakkunskap inom vederbörligt förvaltningsområde än den, varöver riksräkenskapsverket skulle kunna förfoga, tvekar arméförvaltningen icke att uttala, att lämnandet åt riksräkenskapsverket av ett sådant obestämt bemyndigande, som ifrågakarande stadgande avser, skulle kunna på ett högst olyckligt sätt förrycka arbetet inom arméförvaltningen, liksom detsamma givetvis skulle menligt inverka på dess revisionspersonals initiativlust och ansvarskänsla.

Vissa i förslaget gjorda speciella uttalanden rörande revisionsväsendets organisation synas i detta sammanhang böra upplagas till skärskådande.

Enligt sid. 185 skulle sålunda den bristande följdriktigheten inom nuvarande organisationen framträda måhända skarpast därutinnan, att vissa grenar av statsförvaltningen vore underkastade flerdubbel granskning, nämligen både av specialrevisioner och av kammarrättens revision, andra grenar endast av kammarrättens revision. Enahanda uttalande återfinnes i 1912 års revisionskommitterades förslag.

Det nuvarande revisionsväsendet förutsätter emellertid icke någon dubbelrevision i egentlig mening. I § 25 av kammarrättens instruktion stadgas nämligen, att endast de räkenskaper, som icke förut undergått granskning i detalj, skola därstädes fullständigt granskas, under det att de redogörelser, som i det redovisande verket blivit detaljgranskade, underkastas, i den mån tiden det medgiver, ytterligare revision, mindre i avseende å redogörelsens sifferuppgifter än till kontrollerande av vederbörande myndigheters förvaltningsåtgärder. Enligt kammarrättens utlåtande den 15 november 1917 (sid. 13) över förberörda betänkande och förslag i fråga om organiserandet av den maritima revisionen åsyftar nyssberörda s. k. generella granskning väsentligen att vara en kontroll över huru revisionsarbetet inom specialrevisionerna utföres. Nyssberörda kontroll är icke att jämställa med dubbelrevision i den mening, som gjorts gällande i de framställda förslagen, och det torde ligga i öppen dag, att denna kontroll är ur flera synpunkter välbetänkt och välbehövlig.

Å sid. 185 sista stycket säges vidare, att vissa områden av förvaltningen genom omständigheternas makt kunna alldeles undgå granskning eller endast underkastas siffergranskning.

Härmed torde, med hänsyn till den utredning, som förebragts i presidenten Peterssons merberörda promemoria (sid. 17, 18), icke kunna åsyftas ett i det av revisionskommitterade år 1913 avgivna förslaget gjort uttalande, att då varje år hundratals miljoner omfördes från den ena statsinstitutionen till den andra, till ojämförligt största delen via statsverkets giroräkning, i ett mycket stort antal fall den föreskrivna kontrollen icke kunde verkställas, utan att revisionen förskaffade sig tillgång till statsverkets giroräkning, vilken som bekant fördes i statskontorets riksbokslutsbyrå.

Vid detta förhållande torde nu ifrågavarande uttryck snarare avse ett i revisionskommitterades förslag gjort uttalande, att i fråga om statsunderstödda inrättningar och sammanslutningar alltjämt saknades en genomförd princip i avseende å skyldigheten att avlämna räkenskaper till kammarrätten, såsom handelshögskolan i Stockholm, Sveriges allmänna exportförening, de blindas förening, nordiska museet m. fl. Rörande detta uttalande har kammarrätten i sitt utlåtande den 24 november 1913 framhållit (sid. 4), att om statens reviderande och kontrollerande verksamhet utsträcktes till att omfatta alla eller ett flertal statsunderstödda anstalter och institutioner, om därvid skulle granskas jämväl förvaltningen av de enskilda medel, över vilka inrättningar kunna förfoga, och om till dylika inrättningar komme att hänföras jämväl sådana, som åtnjöte statsunderstöd allenast i form av skattefrihet, så vore det utan vidare uppenbart, att en dylik utsträckning komme att betinga en högst betydande tillökning av den reviderande personalen och även kunde inverka på organisationen i övrigt.

Enligt motiven till § 2 mom. 1 av nu föreliggande förslag till instruktion för riksräkenskapsverket skulle dess kontrollverksamhet väl icke omedelbart utsträckas att

avse andra räkenskaper än som enligt nu gällande bestämmelser skola undergå granskning inom kammarrätten. Å andra sidan har antytts, att en framtida utvidgning av det nya verkets kontrollverksamhet syntes böra bliva beroende av erfarenheten, sedan ämbetsverket någon tid varit i verksamhet. Arméförvaltningen anser, att innan beslut fattas om riksräkenskapsverkets inrättande, en bestämd ståndpunkt bör tagas till frågan rörande området för dess kontrollverksamhet. Beslutet kan eljest tänkas medföra ekonomiska konsekvenser av icke avsedd omfattning.

Enligt sid. 184 skulle, i anslutning till statsbokföringsreformen, med därtill hörande system med månatliga kassarapporter från de medelsförvaltande myndigheterna, revisionen verkställas redan månaden efter den, varunder vederbörande förvaltningsåtgärd vidtagits. Föreliggande förslag till inrättande av riksräkenskapsverket är alltså baserat på en sådan anordning av redovisningsväsendet, att dessamma genomgående skulle grunda sig på månadsredovisningar. Vad lantförsvarets räkenskaper angår, är redovisningen från arméförvaltningen underlydande kassaförvaltningar väl redan ordnad på angivna sätt, och den inom ämbetsverket anordnade tekniska och kamerala revision är även fortlöpande i den mening, att granskningen av visst års redovisningsmaterial icke uppskjutes, till dess materialet för årets alla tolv månader jämte årsräkenskapen hunnit inkomma. Givet är dock, att om arméförvaltningens revision skulle åläggas att viss kort tid, efter det de olika månadsredovisningarna inkommit, överlämna desamma till riksräkenskapsverket i granskat skick, granskningen inom arméförvaltningen av räkenskapsmaterialet icke vidare skulle kunna ske på samma effektiva sätt som hittills. För sådant ändamål är det nämligen i fråga om flertalet slags utgifter oundgängligen nödvändigt, att möjlighet för den reviderande personalen förefinnes att jämföra den ena månadens redovisning med den andras. Vid sådant förhållande och då det icke torde kunna så ordnas, att månadsräkenskaper, som redan avlämnats från arméförvaltningen, skulle under pågående granskning inom riksräkenskapsverket kunna i det stora antal fall, då sådan åtgärd erfordras, såsom lån återfås, anser arméförvaltningen den ifrågasatta anordningen vara för lantförsvarets del praktiskt utförbar. I varje fall måste, om en sådan anordning genomfördes, revisionspersonalen väsentligt ökas. Under nuvarande förhållanden kan nämligen revisionsarbetet utjämnas de särskilda månaderna emellan, men om räkenskaperna skulle månadsvis avlämnas, bleve det nödvändigt att äga tillgång till erforderlig personal för utförandet av granskningsarbetet inom samma tid, vare sig granskningsmaterialet, som i omfång växlar högst avsevärt under olika månader, vore större eller mindre. En annan betydande olägenhet skulle även vara förknippad med en anordning av ifrågavarande art. Den tekniska revision, som nu utföres på arméförvaltningens olika avdelningar, verkställs före den kamerala. Detta bland annat i den avsikten, att den tekniska ledningen inom ämbetsverket skall så fort som möjligt få kännedom om förekommande missförstånd eller fel i det rent praktiska förvaltningsarbetet samt kunna omedelbart åstadkomma rättelse. Men även denna revision kräver tid. Huru arbetet skall kunna ordnas så, att både den tekniska och den kamerala revisionen skall månad för månad medhinnas, innan räkenskapen skall överlämnas till riksräkenskapsverket, är ofattbart i fråga om ett så vitt omfattande förvaltningsområde, som försvarets. Det skulle, såsom redan framhållits, kräva en högst väsentligt ökad personal. Men det är nästan lika ofattbart, huru riksräkenskapsverket skulle kunna fullgöra sina åligganden i förevarande avseende. I de sakkunnigas förslag (sid. 184 i propositionen)

yttras: »Så länge kassarapporterna icke åtföljas av verifikationer, vilka kunna underkastas granskning mot rapporterna, föreligger (emellertid) icke full visshet, att rapporternas uppgifter äro tillförlitliga. Om revisionen kan fortgå samtidigt med och i nära anknytning till den centrala bokföringen etc.». Skall nu från det centrala verk, som handhaver statens bokföring, månatligen kunna lämnas vederbörande statsråd uppgifter om statsverkets kassaställning och anslagsbelastningen, måste ju allt detta utföras inom en rimlig tid, eljes bliva rapporterna även av sådan anledning värdelösa. Vad det här omförmälda arbetet innebär, framgår därav, att endast från arméförvaltningen skulle till riksrevisionsverket månatligen överlämnas verifikationer till omkring 5 à 6 meters höjd, om de staplas upp på varandra. För allenast den kamerala granskningen härav använder arméförvaltningen nu en personal om ungefär 30 personer. Skulle dessa räkenskaper och verifikationer granskas först tekniskt på arméförvaltningens särskilda avdelningar, sedan kameralt å dess civila departement och slutligen ännu en gång i riksrevisionsverket, så bör ju detta vara tillfredsställande ur revisionssynpunkt, men huru det skall kunna »verkställas redan månaden efter det förvaltningsåtgärderna» (skall väl, koncisare uttryckt, vara utbetalningarna) »vidtagits», är otänkbart.

I förslaget har uppenbarligen tillräcklig hänsyn icke tagits till förhållandena inom så stora förvaltningsgrenar, som försvarets. Eller ock torde avsikten vara att söka framdeles samla hela räkenskaps- och revisionsväsendet i det nya verket, varest man då kunde handla efter omständigheterna. Men även detta vore utförbart av den anledning, att man på vissa områden icke kan helt skilja den positiva förvaltningen från all revision.

Förslagets svaghet i förevarande avseende torde hava framkallats av den uppfattningen, att revisionen oupplösligt nära sammanhänger med bokföringen. Denna uppfattning är dock oriktig, såsom redan anmärkts. Bokföringen bör vara så snabb som möjligt, dels ur kassakontrollsynpunkt och dels, åtminstone på vissa områden, med hänsyn till de positiva förvaltningsåtgärderna. Revisionen, som kräver väsentligt längre tid, om den skall bliva effektiv, kan väl föranleda ändringar i bokföringsresultatet, som dock i regeln äro av oväsentlig betydelse. Revisionsarbetet — särskilt det kamerala — kan därför utan olägenhet ordnas så, att det medför minsta möjliga kostnad utan att därför brista i skälighets snabbhet och effektivitet. Den kamerala revisionens huvuduppgift att sporra vederbörande funktionärer till iakttagande av givna bestämmelser i sin verksamhet, att hindra slentrian i förvaltningen och att åstadkomma en likartad och riktig författningstillämpning i de fall, då olika uppfattningar göra sig gällande hos skilda myndigheter, kan likaväl och bättre ernås, om revisionen icke måste vara avslutad månadsvis samtidigt med bokföringen, utan får verkställas i sådan ordning, att ett helt års förvaltningsåtgärder kunna samtidigt bedömas.

På grund av vad arméförvaltningen sålunda anfört beträffande förslaget om införande av månatligen fullgjord revision, tvekar arméförvaltningen icke att uttala den meningen, att genom en sådan anordning, som den av de sakkunniga föreslagna, det nuvarande revisionsarbetet inom arméförvaltningen skulle utan motsvarande nytta komma att väsentligt fördyras och fullständigt förryckas.

Enligt sid. 184 skulle det krav, som förvaltande ämbets- och tjänstemän kunde med fullt fog uppställa, att så snart som möjligt erhålla decharge för sina åtgärder kunna vid genomförd månadsgranskning jämväl tillmötesgå. Beträffande

ett liknande uttalande av 1912 års revisionskommitterade har kammarrätten i sitt utlåtande den 14 november 1913 (sid. 11) anført, att enligt nämnda system preskriptionstiden för redogörarnas ansvarighet väl finge anses taga sin början den dag, då årsräkenskaper inkomme till riksrevisionsverket, vadan någon vinst av reformen i förevarande hänseende knappast vore att påräkna. Vad sålunda anförts finner arméförvaltningen vara i allo tillämpligt beträffande det föreliggande förslaget.

Då arméförvaltningen, enligt vad av det föregående framgår, funnit önskvärt, att föreliggande förslag icke måtte komma att oförändrat genomföras, har arméförvaltningen icke haft anledning att särskilt granska dess detaljer. Arméförvaltningen har emellertid velat göra följande erinringar mot förslaget till instruktion för riksräkenskapsverket samt i fråga om dess lokalfråga.

Instruktionsförslaget.

Vad förslaget till instruktion beträffar, synes det i formellt avseende vara otillfredsställande. Föreskrifterna äro nämligen i flera fall otydliga och svävande. Riksräkenskapsverkets ställning i förhållande till andra myndigheter synes oklar. På grund härav undandraget sig förslaget i väsentliga delar ett sakligt bemötande.

I förstnämnda avseende tillåter sig arméförvaltningen dock fästa uppmärksamheten på bestämmelserna i § 2. Enligt mom. 1 skall riksräkenskapsverket tillse, att räkenskaper och redovisningshandlingar bliva vederbörligen granskade, utan att tydligen angivits, huruvida därmed avses den granskning, som skall utföras av verket självt eller av andra revisionsorgan. I mom. 2 klargöres vad »granskningen» — således den i mom. 1 omnämnda — skall avse. Men i mom 3 stadgas, att beträffande vid »granskningen» påvisade felaktigheter riksräkenskapsverket skall meddela föreskrifter m. m. för erhållande av rättelse. Sådana föreskrifter kunna givetvis icke grundas på annan granskning än den, som sker i riksräkenskapsverket. I mom. 5 talas slutligen om »granskningen inom riksräkenskapsverket». Dessa oklara bestämmelser skulle givetvis lätt förorsaka missförstånd och trassel.

I § 4 omnämnes, att riksräkenskapsverket skulle äga meddela vissa direktiv för andra jämnställda verk. Att ett samarbete mellan de skilda verken bör äga rum i det åsyftade avseendet, därom kunna nog alla vara eniga. Men att det ena verket skulle, om samförstånd ej kan ernås, äga rätt att utfärda direktiv för det andra, kan knappast vara lämpligt, i synnerhet som dylikt direktiv av riksräkenskapsverket skulle komma att meddelas det sakkunniga och för förvaltningen ansvariga verket. Ett sådant tillvägagångssätt torde ock vara föga ägnat att stärka det samförstånd mellan verken, som torde få anses eftersträfvansvärt. Skall en sådan rätt finnas, bör den i allt fall vara tydligt begränsad.

Rörande § 22 har arméförvaltningen redan yttrat sig i annat sammanhang. Den i § 23 andra stycket föreslagna bestämmelsen förefaller skäligen olämplig. Erfarenhet torde ej heller i ringaste mån hava ådagalagt behovet därav. Den förutsätter emellertid en sådan förkastlig ömsesidig illojalitet, att man måste önska, att en sådan bestämmelse ej heller i framtiden någonsin må bliva behöfvig. Riksräkenskapsverkets tjänstemän torde ej heller löpa någon synnerlig risk att bliva utsatta för en sådan frestelse, som däri avses.

§ 25 mom. 3. Man torde kunna fråga sig, huruvida med ordet »redogörare» avses även de centrala redovisande verken och ej blott dem underordnade myndigheter. Skulle det förra vara avsett, torde stadgandet få anses innebära ett olämpligt frångående från hittills gällande administrativa bestämmelser.

De reservationsvis gjorda uttalandena av f. d. kammarrättsrådet P. G. Widén rörande avfattningen av § 2 och kammarrätsrevisorn I. Blom rörande §§ 2 och 15 i instruktionsförslaget, finner arméförvaltningen i alla delar vara att föredraga framför den avfattning, dessa paragrafer erhållit i instruktionsförslaget.

Lokalfrågan.

Beträffande slutligen lokalfrågan anser arméförvaltningen sig böra framhålla, att förslaget icke innehåller någon utredning varken om hur stor lokal, som skulle erfordras för det nya verket, var sådan lokal skulle kunna erhållas, eller vilka kostnader dess anskaffande komme att medföra.

Sammanfattning och förslag.

I det föregående har arméförvaltningen dels framhållit vissa allmänna synpunkter, dels ock gjort en del mera speciella anmärkningar, vilka, närmast med hänsyn till lantförsvarets förvaltning, synts arméförvaltningen böra beaktas vid bedömandet av ifrågavarande, på 1919 års sakkunnigas utlåtande grundade förslag rörande inrättandet av ett nytt ämbetsverk med dess ifrågasatta uppgifter beträffande den centrala statsbokföringen med riksbokslutet och den formella räkenskapskontrollen samt den kamerala revisionens omorganisation. Arméförvaltningen anser sig hava ådagalagt, att riksräkenskapsverkets tillkomst icke skulle komma att medföra några fördelar för den arméförvaltningen anförtrödda gren av statsförvaltningen.

Det torde emellertid ankomma på arméförvaltningen att jämväl avgiva ett uttalande, huruvida de arbetsuppgifter beträffande statsförvaltningen i det hela, vilka skulle tillkomma det nya ämbetsverket, kunna anses vara av sådan omfattning, att de i och för sig motivera den ifrågasatta åtgärden med därmed förbundna kostnader.

Vad angår den centrala statsbokföringen torde till en början icke böra förbises, att de affärsdrivande verkens räkenskapsväsende helt skulle falla utom riksräkenskapsverkets befogenhetsområde och att alltså sistnämnda verk redan härigenom komme att i förevarande avseende få reducerad betydelse. Det synes vidare böra beaktas, att då bokföringen alltid måste grundas på riksstatens uppställning och såsom en sekundär åtgärd ansluta sig till de olika förvaltningsåtgärderna såsom det primära, åstadkommandet av en enhetlig tabellarisk uppställning av bokföringen inom olika förvaltningsgrenar, i den mån sådan är praktiskt möjlig, synes vara en angelägenhet, som kan åstadkommas utan anordnande av något mer omfattande förvaltningsorgan.

Beträffande åter frågan om den formella räkenskapskontroll, som det skulle ankomma på riksräkenskapsverket att ombesörja och som för närvarande huvudsakligen ankommer på statsbokföringskommittén, vill arméförvaltningen framhålla, att omfattningen av kommitténs nyssnämnda uppgift väl icke är för arméförvaltningen tillräckligt känd för att kunna göras till föremål för ett fullständigt *Bihang till riksdagens protokoll 1920. 6 saml. 48 häft. (Nr 107.)* 10

dömande, men det oaktat synes det arméförvaltningen icke otänkbart, att fullgörandet av arbetsuppgiften i fråga skulle kunna ordnas efter ganska enkla riktlinjer och utan att för ändamålet skulle behöva anlitas någon större eller särskilt högt kvalificerad personal.

Vad slutligen angår det ifrågasatta nya ämbetsverkets befattning med den kamerala revisionen, torde böra beaktas hurusom verkets ifrågavarande arbetsuppgift, sedan vägande anmärkningar framstälts mot 1913 och 1914 års förslag i motsvarande hänseende, väsentligen inskränkts enligt det av 1919 års sakkunniga utarbetade, i statsrådsprotokollet godtagna förslaget. Enligt detta skulle, vid en inskränkt tolkning av det mångtydiga instruktionsförslaget, riksräkenskapsverket åtminstone till en början endast hava att ombesörja visst granskningsarbete ävensom att övervaka enhetligheten i revisionsarbetet inom förvaltningar med egen revision, varjämte anmärkningsyrkanden skulle från ämbetsverkets sida kunna utställas mot vederbörande redogörare. Avdömandet av anmärkningsmål skulle däremot fortfarande ankomma på kammarrätten. Huruvida riksräkenskapsverkets på angivna sätt begränsade uppgift i fråga om den kamerala revisionen kan tillräckligt betinga verkets upprättande, torde åtminstone för närvarande böra betraktas såsom i hög grad ovisst.

Med vad arméförvaltningen sålunda anført har arméförvaltningen emellertid icke velat bestämt uttala sig därom, att ett ämbetsverk av den föreslagna arten, skulle vara obehövt. Arméförvaltningen har icke varit i tillfälle att så helt överblicka frågan, som för avgivande av ett sådant uttalande skulle erfordras. Men av det framlagda förslaget har arméförvaltningen icke kunnat bliva övertygad om verkets behövlighet. Förslaget innefattar enligt arméförvaltningens mening icke tillräcklig saklig utredning härom, en uppfattning, som även synes hysas av kammarrätten.

I detta ämbetsverks utlåtande den 24 november 1913 (sid. 3) över 1912 års revisionskommitterades förslag fann nämligen kammarrätten för sin del anmärkningsvärt, att kommitterade ej inlåtit sig på någon undersökning, om och i vad mån de brister, som kunde vidlåda vårt nuvarande revisionsväsende, kunde avhjälpas inom de bestående förhållandenas ram; och i den vid kammarrättens förutberörda utlåtande av år 1914 fogade P. M. (sid. 19) av presidenten Petersson framhölls, att den allsidiga utredning, som borde vara verkställd, innan beslut fattades om det nya verkets inrättande, icke syntes föreligga, med mindre vissa av kammarrätten uppkastade riktlinjer för reformering av den kamerala revisionen blivit underkastade en verklig undersökning. Enligt förevarande statsrådsprotokoll sid. 183 hava 1919 års sakkunniga visserligen anført, att frågan, huruvida de brister, som »enligt vad allmänt erkänts» vidlåde vårt nuvarande revisionsväsende, skulle kunna avhjälpas inom de bestående förhållandenas ram, blivit till fullo belyst av tidigare verkställd utredning. Så vitt arméförvaltningen har sig bekant föreligger dock icke någon sådan utredning, och i varje fall har den icke åvägabragts av 1919 års sakkunniga. Kammarrättens krav på en allsidig och uttömmande utredning, om och i vad mån de brister, som med verkligt fog kunna riktas mot det nuvarande revisionsväsendet, kunna avhjälpas inom det beständes ram, anser alltså arméförvaltningen fortfarande böra beaktas.

Skulle emellertid ett ämbetsverk anses böra inrättas för ifrågavarande ändamål, anser arméförvaltningen, att dess uppgifter böra noggrannare preciseras och gränserna för dess befogenhet närmare angivas än som skett i det framlagda för-

slaget. Även torde böra undersökas noggrannare än som skett, om de nu föreslagna uppgifterna för verket äro de enda och i förhållande till andra verk de rätta, som böra tillkomma detsamma.

Av ifrågavarande statsrådsprotokoll framgår, att äsikterna i denna fråga gå vitt i sär. Å ena sidan stå de sakkunnigeutlåtanden, däri förslaget framförts, å andra sidan myndigheternas tungt vägande yttranden mot samma förslag. Det synes under sådana omständigheter önskvärt, att frågan, innan den definitivt avgöres, ännu en gång göres till föremål för utredning. Härför böra dock allenast anlitas personer, som äga full juridisk, administrativ och affärsteknisk kompetens för det svåra och i många hänseenden grannliga uppdraget och vilka förut icke uttalat sig i frågan och fördenskull kunna utan förutfattad mening sakligt pröva värdet av de skilda ståndpunkterna. En sådan förutsättningslös prövning av frågan kan icke anses hava ägt rum vid den bearbetning förslaget senast undergått. Vid en sådan ny prövning bör givetvis tagas under övervägande, *dels* huruvida icke nu förefintliga, verkligen påvisade eller påvisbara brister skulle kunna avhjälpas utan den kostnad, som är förenad med inrättandet av ett särskilt ämbetsverk, *dels*, därest ett sådant ämbetsverk befundes nödvändigt, huru den därför lämpligaste organisationen med riktiga gränser för dess ändamål och befogenhet bör komma till stånd, *dels* ock slutligen huru statsbokföringen bör lämpligast ordnas med hänsyn til budgetredovisningen, förvaltningen inom olika områden av statens verksamhet samt en betryggande kassakontroll.

Stockholm den 31 mars 1920.

Underdånigst:

A. ODELSTIERNA.

FREDRIK FRÖLICH.

CARL EDV. STERKY.

OSCAR OSTERMAN.

M. KINNANDER.

G. Almgren.

Bilaga B.

Underdånigt utlåtande.

Inrättandet av det föreslagna riksräkenskapsverket synes icke för marinförvaltningen medföra några olägenheter.

På begäran av föredraganden bifogas en promemoria angående hans personliga uppfattning i ämnet på grund av hans erfarenheter från annan förvaltningsverksamhet.

Härjämte överlämnas utdrag av protokollet utvisande i ärendet yppade skiljaktiga meningar.

I ärendets handläggning deltagande: undertecknad, chef, samt Boalt, föredragande, Wolff, Falkman, Grafström, Wester, Åkermark, Majström, Bjuggren och Halldén. Stockholm den 8 april 1920.

Underdånigst

På kungl. marinförvaltningens vägnar:

HENRY LINDBERG.

E. A. Grän'z.

Utdrag av protokoll hållet hos kungl. marinförvaltningen den 8 april 1920.

Chefen för civilavdelningen, marinöverkommissarien Boalt föredrog Kungl. Maj:ts nådiga remiss den 19 mars 1920 å Kungl. Maj:ts i statsverkspropositionen för år 1921 gjorda framställning om inrättande av ett riksräkenskapsverk, och beslöts underdånigt utlåtande på sätt registraturet utvisar.

Från beslutet voro marinintendenten Halldén, kommendörkaptenen Åkermark, amiralitetsrådet Wolff och chefen för ämbetsverket skiljaktiga.

Halldén, med vilken Åkermark och chefen instämde, yttrade:

»Lämpligheten för marinförvaltningen att få sin revision bortflyttad och inkorporerad i ett centralt riksräkenskaps- och revisionsverk är utförligt belyst i statskommissarien Tenows betänkande av år 1912 angående den maritima förvaltningens organisation och revision samt i marinens redovisningssakkunnigas betänkande av år 1917 i fråga om ordnandet av den maritima revisionen.

Det i det senare betänkandet avgivna förslaget är av marinförvaltningen tillstyrkt uti underdånigt utlåtande av den 10 januari 1918, vari marinförvaltningen bland annat anför, att det då föreliggande förslaget såsom innebärande en-

hetliga grunder för revisionens utförande borde medgiva en beaktansvärd såväl tids- som kostnadsbesparing, ävensom att en omläggning av revisionsväsendet enligt de sakkunnigas förslag dessutom skulle frigöra marinens myndigheter från ett arbete, som väl i princip finge anses ligga utanför dess egentliga uppgift.

Härigenom har marinförvaltningen redan i princip anslutit sig till kravet på ett centralt revisionsverk.

Intet har sedan dess inträffat, som kan motivera att marinförvaltningen nu skulle intaga en annan ståndpunkt.

Visserligen innehåller det nu föreliggande förslaget till inrättande av ett riksräkenskapsverk intet därom att marinförvaltningens revision skulle upphöra, och ur marinförvaltningens synpunkt är ju detta en svaghet, då ämbetsverket på sätt dess återopade uttalande den 10 januari 1918 giver vid handen, håller före, att det vore en fördel för ämbetsverket och för granskningens effektivitet, om ämbetsverkets revision upphörde för att uppgå i det nya verket.

Men såsom förslaget nu föreligger skulle dess genomförande likväl innebära en avsevärd lättnad för marinförvaltningen.

Ett av det nya ämbetsverkets huvuduppgifter skulle ju nämligen bliva att biträda de särskilda ämbetsverken med organisationen av räkenskapsväsendet, varigenom på denna grund ämbetsverket skulle komma att övertaga en avsevärd del av marinförvaltningens ansvar därför, att den mångsidiga förvaltningens redovisnings- och revisionsväsende tillfredsställande funktionerar.

Det nya redovisningssystemet, som för marinen genomförts från och med år 1918 efter förslag av statsbokföringskommittén, har visat sig funktionera så väl, att definitiva siffror för marinen kunde för år 1919 till riksboksslutet avlämnas redan i början av februari 1920. Bokslutet fortgår numera med lätthet, och jämväl under årets lopp möjliggöras erforderliga översikter över riksstatsanslagens ställning i den mån sådant genom redovisningsbokföring är möjligt.

För tillsyn därå, att detta redovisningssystem för framtiden uppehålls och nödig anpassning till tid efter annan inträdande förändrade förhållanden såväl inom marinförvaltningen som inom statsförvaltningen i övrigt i rätt tid företagas, vore det förvisso av betydelse, att en central myndighet inrättades med den befogenhet, som nu föreslagits för riksräkenskapsverket.

Jag anser därför att marinförvaltningen bort i sitt underdåniga utlåtande tillstyrka inrättandet av det föreslagna riksräkenskapsverket, under uttalande tillika av den önskan, att marinens nuvarande revision snarast möjligt måtte överföras till det nya ämbetsverket.»

Wolff utlät sig:

»För marinförvaltningens vidkommande kan det visserligen synas likgiltigt, om vissa delar av den befattning med statens räkenskaps- och redovisningsväsende, som nu tillkommer statskontoret och kammarrätten, överflyttas till och sammanföres i ett nytt verk, det föreslagna riksräkenskapsverket, allenast något ingrepp icke göres i marinförvaltningens befogenhet och förpliktelse att i tekniskt och ekonomiskt avseende utöva överstyrelsen över rikets sjöförsvär. Vad angår de funktioner i avseende å det centrala räkenskapsväsendet, som nu faktiskt utövas av den egendomliga och tillfälliga institution, som kallas statsboksföringskommittén, är att märka, att desamma rätteligen måste anses tillhöra statskontorets riksbokslutsbyrå.

Inrättande av ett dylikt nytt verk bör givetvis dock endast under den förutsättning komma i fråga, att tungt vägande skäl därför kunna åberopas.

De på detta område speciellt sakkunniga ämbetsverken, statskontoret och kammarrätten, hade icke funnit sådana skäl föreligga. Visserligen skiljer sig det nu framlagda förslaget i en del avseenden från såväl det av 1912 års sakkunniga i ämnet (»revisionskommitterade») avgivna, av statskontoret och kammarrätten kraftigt och på ovedersägligen objektiva grunder avstyrkta förslaget som ock det förslag, vilket i samma ämne avgivits av 1913 års sakkunniga (»granskningssakkunniga»), särskilt därutinnan, att domsrätten i anmärkningsmål bibehållits i kammarrätten. Men bortsett från frågan om domsrätten gälla de anmärkningar, som riktats mot »revisionskommitterades» och »granskningssakkunnigas» särskilda förslag, i allt väsentligt även det förslag, som nu föreligger till prövning.

Även över nyssnämnda »granskningssakkunnigas» förslag hava statskontoret och kammarrätten blivit hörda. Angående de av dessa ämbetsverk avgivna utlåtanden meddelar emellertid det statsverkspropositionen bifogade statsrådsprotokollet endast den knapphändiga upplysningen, att båda ämbetsverken avstyrkt även det nya förslaget. Och dock innehålla dessa utlåtanden jämte det vid kammarrättens utlåtande fogade särskilda yttrandet av verkets president Albert Petersson, vilken instämt med kammarrättens övriga ledamöter, en utomordentligt sakrik belysning av den föreliggande frågan. Det bleve allt för vidlyftigt att här redogöra för dessa utlåtanden. Av statskontorets utlåtande — avgivet den 14 mars 1914 — bifogas här en avskrift. Kammarrättens den 4 april 1914 avgivna utlåtande, som föreligger i tryck, upptager med därtill hörande bilagor ej mindre än 79 trycksidor. Jag nödgas inskränka mig till att hänvisa till dessa utlåtanden, vilka jämte de båda ämbetsverkens tidigare utlåtanden i ämnet innehålla tungt vägande skäl *mot* inrättandet av det ifrågasatta nya ämbetsverket, även om det får de i förhållande till de tidigare förslagen mera begränsade uppgifter, som det för riksdagen nu framlagda förslaget avser. Endast om följande må särskilt erinras.

Statskontoret har i sitt utlåtande den 20 mars 1914 eftertryckligen »för sin del visat, att riksbokslutsbyråns utbrytande ur ämbetsverket icke påkallas av något hållbart skäl, utan tvärtom skulle medföra allvarliga olägenheter».

Kammarrättens digra utredning i ämnet har givit enahanda resultat i avseende å revisionsavdelningens utbrytande ur verket och därmed sammanhängande frågor.

Presidenten Petersson har i sitt nyss åberopade särskilda yttrande med synnerlig skärpa ådagalagt,

»att den kamerala revisionen inom det centrala revisionsverket icke står i något nödvändigt sammanhang med den nu pågående räkenskaps- och bokföringsreformen, utan kan ordnas oberoende av denna,

att en rationellt riktig och praktiskt lämplig gräns kan uppdragas mellan den budgetkontroll, som kan och bör utövas vid och genom riksbokslutet, och det beaktande av budgetssynpunkten, som bör förekomma vid den kamerala revisionen;

att ett sammanförande av riksbokslutsarbetet med den kamerala revisionen är ur kontrollsynpunkt icke nödigt och ur synpunkten av dessa arbetens lämpliga bedrivande icke ändamålsenligt;

att de brister, som för närvarande må vidlåda den kamerala revisionen, väsent-

ligen leda sitt ursprung från otillräckligheten av de för arbetets ledande och övervakande nu tillgängliga arbetskrafterna å kammarrättens revisionsavdelning; samt

att dessa brister kunna effektivt avhjälpas inom den bestående organisationens ram, om blott de ledande krafterna å revisionsavdelningen vederbörligen förstärkas»; och har presidenten Petersson tillika påpekat, hurusom det torde »utan vidare bevisföring vara uppenbart, att en dylik förstärkning kan anordnas med avsevärt lägre merkostnad för statsverket, än det nya ämbetsverket skulle betinga, särskilt om man beaktar, att lokalfrågan icke blivit i de föreliggande betänkandena närmare utredd».

Då jag i allo måste dela de åsikter, som sålunda och på sakligt starka skäl gjort sig gällande i statskontoret och kammarrätten och då jag vidare i huvudsak kan instämma i vad föredraganden anfört i den föreliggande frågan, *sedd från allmänna synpunkter*, måste jag givetvis ock finna inrättandet av det föreslagna riksräkenskapsverket opåkallat.

Slutligen må ock några ord sägas om kostnadsfrågan.

Föredragande departementschefen har, med hänvisning till en i statsrådsprotokollet intagen kostnadstabla, ställt i utsikt, att inrättande av riksräkenskapsverket skulle medföra besparing för statsverket. Detta lär dock ej bliva förhållandet. De i kostnadstablan intagna jämförelsesiffrorna äro missvisande därutinnan, att i det i tablan angivna avlöningsbeloppet för statsbokföringskommittén, 120,000 kronor, lär ingå jämväl dyrtidsersättning, under det att dylik ersättning naturligtvis ej ingår i de uti tablan angivna kostnadsbeloppen för statskontorets riksbokslutsbyrå och kammarrättens revisionsavdelning samt i det framlagda förslaget till stat för riksräkenskapsverket. Med avseende *dels* härå, *dels* å den omständigheten, att den nuvarande statsbokföringskommitténs personal år 1921 i allt fall skulle betydligt minskas, i följd därav att under sagda år omläggningen av statens räkenskaper torde vara i stort sett genomförd, *dels* slutligen därå, att ej heller nu några kostnader för beredande av lokaler för det ifrågasatta ämbetsverket blivit beräknade, torde det ligga i öppen dag, att i stället för den i utsikt ställda besparingen en betydlig kostnadsökning för statsverket skulle bliva en följd av inrättandet av det föreslagna nya verket».

Som ovan.

Ex protocollo:

E. A. Gräntz.

Avskrift.

Bilaga till marinförvaltningens protokoll den 8 april 1920.

1914 den 20 mars.

Till Konungen, underdånigst, ifråga om inrättandet av ett riksrevisionsverk.

Sedan inom finansdepartementet tillkallade sakkunniga den 10 nästlidne februari avgivit underdånigt utlåtande och förslag i fråga om inrättande av ett riksrevisionsverk, har statskontoret genom nådig remiss den 9 i denna månad anbefallts att av-

giva och senast den 1 nästkommande april inkomma med underdånigt utlåtande över nämnda förslag, i vad det avviker från det av särskilda kommitterade den 15 augusti 1913 avgivna förslaget i samma hänseende. Och får statskontoret i anledning härav med remissaktens återställande i underdånighet anföra följande.

Den avvikelse från kommitterades förslag, såvitt statskontoret angår, som först och främst tilldrager sig uppmärksamheten, är de sakkunnigas förslag, att bokföringen av statsverkets giroräkning vid ämbetsverkets ifrågakädda sönderbrytning icke skulle medfölja riksbokslutsbyrån till det nya verket, utan kvarstanna i statskontoret.

Häri genom hava de sakkunniga i själva verket underkänt ett av de huvudskäl, varpå kommitterade stött hela sitt reformförslag. Ett av de bägge »grundfel» för vilkas avhjälpande reformen vore avsedd, skulle ju nämligen enligt kommitterades mening ligga däruti, att den kontroll över statsmedelsförvaltningen, »som bestode i budgetredovisningens upprättande samt den under utbildning varande centrala kassakontrollen ävensom kontrollen å statsverkets giroräkning, vore förlagd till en integrerande del av ett av de ämbetsverk, vilkas förvaltningsåtgärder just skulle kontrolleras, nämligen statskontoret». Då de sakkunniga nu givit statskontoret rätt därutinnan, att den centrala kontroll, som innebäres i bokföringen av statsverkets giroräkning, fortfarande lämpligen bör försiggå inom statskontoret, hava de sökt att så mycket starkare framhålla de olägenheter, som enligt deras mening skulle ligga däri, att den »budgettekniska kontrollen» vore förlagd till statskontorets riksbokslutsbyrå; och då de sakkunniga åtminstone något tydligare än kommitterade förut gjort angivit, vari dessa förmenta olägenheter skulle bestå, ser sig statskontoret nödsakat att underkasta de sakkunnigas uttalanden härutinnan en kortare granskning, vilket torde vara så mycket nödvändigare, som de sakkunnigas framställning i denna del icke kan undgå att verka vilseledande för dem, som ej närmare känna förhållandena.

Såsom en olägenhet av riksbokslutets kvarstannande i statskontoret hava de sakkunniga framhållit, att statskontoret därigenom komme att i sista hand avgöra det berättigade eller icke berättigade i sina egna åtgärder i avseende å bokföringen av de medel, som stå under dess förvaltning, och vidare vid utövandets av kontrollen å andra förvaltande myndigheter bleve bundet av hänsyn till den förvaltningen, som vore åt ämbetsverket självt anförtrodd, vilket vore så mycket mer ägnat att väcka betänkligheter, som kammarrätten icke alls granskade specialräkenskaperna i budgettekniskt hänseende och ej heller kontrollerade statsbokslutets riktighet. Ifrågasatt budgettekniska kontroll, som isynnerhet innebure tillsyn över att budgetens inkomster och utgifter bokförts å vederbörliga riksstatstitlar samt att de olika anslagen icke belastats i högre grad än som riksstaten och riksdagens föreskrifter medgäve, hade hittills »faktiskt» varit förlagd till ett förvaltande verk, som i stor utsträckning självt vore kontrollens föremål. Följden härav hade också helt naturligt blivit den, att detta ämbetsverks förvaltningsåtgärder i nu berörda viktiga hänseenden undandragits kontroll.

Denna de sakkunnigas framställning måste betecknas såsom vilseledande, då den är ägnad att väcka den föreställningen, att statskontoret för närvarande på ett på ett okontrollerat eller rent av okontrollerbart sätt förvaltar statsmedlen.

Vad nu först angår kontrollen över statskontorets »egna åtgärder i avseende

a bokföringen», må erinras därom, att bokföringen icke verkställas av dem, som äga att å statskontorets vägnar fatta beslut, utan av underordnade tjänstemän. Frågor om sättet för bokföringen komma under statskontorets prövning, endast då allmänna föreskrifter utfärdas eller när av särskild anledning föreskrift i speciella fall erfordras. Är fråga om allmänna föreskrifters utfärdande, tillkomma ju dessa på föredragning av chefen för riksbokslutsbyrån, och om vid fall av senare slaget tvekan om riktiga sättet för bokföringen kan uppkomma, inhämtas alltid nämnda byråchefes mening; och då det icke ens påståtts, att dennes mening icke skulle vid dylika ärendens avgörande vinna tillbörligt gehör, torde den omständigheten att, såsom kommitterade uttrycka sig, de övriga byråernas chefer »bilda majoritet i ämbetsverkets plenum», icke hava visats innebära någon fara för oriktiga beslut i bokföringsfrågor. En sådan fara synes då snarare kunna tänkas uppkomma, om statskontoret enligt det föreliggande förslaget skulle berövas stödet av den speciella insikt och erfarenhet i räkenskapsfrågor, som naturligtvis alltid måste förutsättas hos chefen för riksbokslutsbyrån. Om nu denne, såsom ju ganska naturligt är, utövar ett avgörande inflytande beträffande rent tekniska bokföringsfrågor, så kan ju den kontroll, som vid riksbokslutet utövas gent emot andra förvaltande myndigheter, ej heller försvagas genom någon obehörig hänsyn till statskontorets egen förvaltning uti ifrågavarande avseende.

Nu synas emellertid de sakkunniga förmena, att ett bortflyttande av riksbokslutsbyrån skulle vara nödigt för att möjliggöra effektiv kontroll över att statskontoret icke utanordnar utgifter under orätta utgiftstitlar eller belastar anslagen med högre utgifter än riksstaten och riksdagens föreskrifter medgiva. Härå kan genmåljas, att, om under arbetet å riksbokslutet det skulle upptäckas, att genom något felaktigt anordningsbeslut av statskontoret ett anslag till följd av förbiseende oriktigt belastats — något som naturligtvis kan inträffa, ehuru statskontoret ej känner något dylikt fall, liksom ej heller vare sig de sakkunniga eller de kommitterade åberopat ett enda exempel å någon av de påstådda olägenheterna — så kan under nuvarande förhållanden ett dylikt fel rättas omedelbart och utan någon sådan skriftväxling, som skulle erfordras, om felet påpekades av en utomstående myndighet. Även för ett sådant fall skulle alltså riksbokslutsbyråns bortflyttande medföra olägenhet.

De sakkunnigas farhågor synas alltså gälla ett sådant *uppkonstruerat* fall, att, sedan vid bokslutsarbetet riktigheten av något statskontorets beslut ifrågasatts, chefen för riksbokslutsbyrån skulle vid sakens handläggning i plenum befinnas omfatta en annan mening härutinnan än statskontorets pluralitet. I frågor rörande riksstatens riktiga tillämpning torde emellertid icke någon särskild av statskontorets byråchefer kunna göra anspråk på att a priori representera större sakkunskap än de övriga; och om någon ledamot, som vid en dylik frågas avgörande blivit överröstad, ett fall, som såvitt statskontoret känner aldrig inträffat, skulle vidhålla den övertygelsen, att hans tolkning vore den rätta, förefinnes alltid utväg att bringa beslutet under kammarrättens prövning, varefter saken eventuellt kan i anmärkningsväg dragas under den högsta instansens, regeringsrättens, prövning.

Ty påståendet, att kammarrättens granskning ej skulle avse även kontroll över att utgifter avförts eller inkomster uppförts å behöriga titlar eller att anslag ej överskridits, är så långt ifrån riktigt, att motsatsen direkt framgår av det förhållandet, att kammarrättens anmärkningar mot verk och myndigheter ofta hava

just sådan innebörd. Slående exempel härpå utgöra vissa anmärkningar, som kammarrätten nyligen riktat mot väg- och vattenbyggnadsstyrelsen i fråga om överskridande av anslag. Och att sådan kontroll utövas och måste utövas just inom kammarrätten, är ju så mycket naturligare som för dylika frågors prövning i de flesta fall kräves tillgång till verifikationshandlingarna, vilka ju ej äro föremål för någon granskning från riksbokslutsbyråns sida.

Tvårt emot vad de sakkunniga anfört om, att »statskontorets förvaltningsåtgärder i nu berörda viktiga hänseende undandragits kontroll» — ett påstående som statskontoret redan i sitt föregående yttrande vederlagt — är alltså rätta förhållandet, att sådana statskontorets beslut, varigenom någon utgiftstitel belastats, i hela deras vidd äro föremål för kammarrättens granskning; och härmed förfaller de sakkunnigas hela bevisföring i detta stycke.

Om det bör anses såsom en brist, att kammarrätten, såsom de sakkunniga påpekat, ej kontrollerar även statsbokslutets riktighet, kan ju detta lätt avhjälpas genom föreskrift i sådant avseende. Härigenom skulle ju då vinnas den ytterligare fördelen, att även bokslutsarbetet bleve kontrollerat av ett utomstående ämbetsverk, vartill möjlighet *icke* komme att förefinnas, om enligt förslaget detta arbete skulle förrättas av samma myndighet, som hade revisionen om hand. Just omsorgen att vinna behörig kontroll synes alltså böra föranleda till riksbokslutets kvarblivande i statskontoret.

Även i en mängd andra punkter skulle de sakkunnigas framställning tarva bemötande från statskontorets sida. Men då den knappt tillmätta tiden ej medgivit någon större vidlyftighet härutinnan, nödgas statskontoret inskränka sig till några få randanmärkningar.

I fråga om den årliga inkomstberäkningens avgivande hava de sakkunniga förklarat det vara efter riksbokslutsbyråns överflyttande till riksrevisionsverket ändamålsenligast och naturligast, att detta uppdrag anförts åt det senare verket. Då vad de sakkunniga härutinnan anfört torde vara avsett att bemöta statskontorets förut uttalade mening i frågan, vill statskontoret endast erinra, att statskontoret ej yttrat sig om vilket av de bägge verken, som efter reformens eventuella genomförande borde erhålla uppdraget, utan endast framhållit, att det nuvarande statskontoret, således med inbegripande av riksbokslutsbyrån, synes bättre ägnat att handlägga denna fråga än ett nyinrättat riksrevisionsverk.

De sakkunniga hava bestritt, att i regel skulle å riksbokslutsbyrån förefinnas räkenskapsmaterial, varav statskontoret vid sin övriga ämbetsutövning har behov. I anledning härav får statskontoret meddela, att alltifrån februari månads början och till den 1 oktober, då riksbokslutet föreligger, statskontorets övriga avdelningar nu kunna ur till bokslutsbyrån från länsstyrelserna inkomna räkenskapsutdrag, besparingsförteckningar m. m. samt å byrån verkställda omslut inhämta sådana upplysningar rörande budgetredovisningen för det föregående året, som särdeles ofta behövas vid avgivandet av de underdåniga utlåtanden, som i allt större utsträckning varda från ämbetsverket infordrade.

Rörande statskontorets betänkligheter mot kommitterades uttalande om den årliga revisionsberättelsens betydelse i konstitutionellt avseende, hava de sakkunniga nu anfört, att ur konstitutionell synpunkt en sådan berättelse endast skulle ha den uppgiften att giva en klar framställning av hur budgeten faktiskt blivit realiserad. För så vitt emellertid de sakkunniga dela de kommitterades mening därom, att

detta klarläggande skall ske i syfte att berättelsen skall komma att utgöra ett »på förhand bearbetat material för bedömandet av det ansvar, som på grund av statsmedelsdispositionen kan åvila Konungens rådgivare», måste statskontoret vidhålla sin mening om olämpligheten härav.

De sakkunniga hava utförligt framhållit hurusom det nya verkets inrättande vore en nödvändig förutsättning för ett tidsenligt reformarbete i fråga om statens räkenskapsväsen. Härvid torde kunna erinras att ett dylikt reformarbete för statskontorets vidkommande alltjämt pågått under mer än ett tiotal år och att någon brist på initiativ i detta avseende icke förelegat. Att detta reformarbete skulle äventyras genom riksbokslutsbyråns kvarstannande inom statskontoret, saknar allt stöd av den gångna tidens erfarenhet. Enligt statskontorets mening skulle tvärtom genom ett bortflyttande av de å nämnda byrå befintliga arbetskrafter svårigheter uppstå vid behandlingen av en mängd frågor, som nu just genom den intima samverkan mellan statskontorets riksbokslutsbyrå och dess övriga avdelningar kunna utan omgång finna sin lösning.

De för granskning av det föreliggande förslaget och däremot gjorda invändningar tillkallade sakkunniga, av vilka förslagets upphovsman själv är en, hava med stöd av uppkonstruerade teorier om riksbokslutets betydelse för kontrollen över statskontorets förvaltning förklarat sig anse *alla* skäl tala för inrättande av ett fristående riksrevisionsverk i huvudsaklig överensstämmelse med kommitterades förslag. Då statskontoret för sin del visat att riksbokslutsbyråns utbrytande ur ämbetsverket icke påkallas av något hållbart skäl, utan tvärtom skulle medföra allvarliga olägenheter, nödgas statskontoret fortfarande avstyrka förslaget i denna del.

WACHTMEISTER.

SYLVAN.

SÖDERMARK.

LEIJONHUFVUD.

BECKMAN

föredr. (reservant).

Ahlm.

Vidimeras ex officio

Tore Hedrén.

P. M.

Det föreliggande förslaget om inrättande av ett riksräkenskapsverk torde vara avsett som slutbyggnaden till den s. k. statsbokföringsreformen och sålunda få anses vila å denna.

Varje statsbokföring måste hava till ändamål att dels stödja kassakontrollen och dels lämna redovisning för statens inkomster respektive utgifter enligt den förordning Kungl. Maj:t och riksdagen beslutat. Sedan den äldre för sin tids förhållanden synnerligen väl lämpade bokföringen enligt anordningsmetoden numera torde vara helt övergiven, skiljer sig den av statsbokföringskommittén genomförda bokföringen från annan statsbokföring huvudsakligen allenast i två avseenden. För

central kassakontroll har införts anordningen med statsverkets giroräkning, och bokföringen ansluter sig till månatliga förteckningar å inkomster och utgifter fördelade å titlar, med tillhörande kassarapporter.

För central kassakontroll över ett hundratal förvaltningsmyndigheter vid armén fungerar sedan åtskilliga år tillbaka en metod, som är betydligt snabbare, mera effektiv och mindre arbetskraft krävande än anordningen med statsverkets giroräkning. Huru otymplig denna sistnämnda anordning är, torde bäst framgå därav, att det befunnits alldeles otänkbart att utsträcka dess tillämpning längre än till de centrala förvaltningsmyndigheterna. Arméförvaltningens system kan däremot tillämpas för samtliga förvaltningsmyndigheter utan att därför kräva nämnvärt ökad arbetskraft.

De månatliga förteckningarna över kassaposterna, enligt statsbokföringsreformen, synas vara inrättade med utgångspunkt från synnerligen enkla förvaltningsförhållanden. Ursprungligen äro de uppenbarligen avsedda allenast för förvaltningsmyndigheter utan annan penningförvaltning än den, som avser överlämnande av penningbelopp från ett verk till annat eller utbetalning av ersättningar till enskilda, men däremot icke för sådan förvaltning, som kan karaktäriseras såsom affärsrörelse. De s. k. affärsdrivande verken äro också uteslutna från statsbokföringsreformen. De därmed jämställda försvarsförvaltningarna synas däremot vara avsedda att påtvingas statsbokföringsreformen. Så har redan skett med marinens myndigheter och marinförvaltningen. För vilka enkla förvaltningsförhållanden den reformerade bokföringen är inrättad torde bäst framgå därav, att för marinens myndigheter såsom örlogsvarv, flottans stationer och kustartilleriets regementen och kårer icke anses behövas något officiellt bokslut, utan endast de månatliga förteckningarna över kassaposterna med fördelning å anslagstitlar. Att genomföra samma reform för arméns regementen och kårer, fabriker etc. skulle betyda borteleminierandet av grundförutsättningen för den där genomgående införda s. k. självhushållningen. Och vilka förluster detta skulle kunna medföra för statsverket torde icke behöva påpekas.

De månatliga förteckningarna över kassaposterna enligt statsbokföringsreformen kunna icke utgöra exakta bokslut. Vid armén, där jämväl dylika månatliga förteckningar ägt rum allt sedan år 1908, ha dessa visserligen det företrädet, att de givits formen av ett verkligt bokslut, men ingen lär tillmäta dem ett dylikt boksluts värde. Ett verkligt bokslut upprättas vid armén endast en gång årligen. Möjligt vore naturligtvis att verkställa månadsbokslut alldeles som inom enskilda industrier, där man anser sig göra vinst därpå långt utöver kostnaderna. Men för försvarsförvaltningarna åtminstone skulle en sådan anordning innebära ödslande med arbetskraft och papper utan någon beräknelig besparing. De vidlyftiga uträkningar, som ligga till grund för de många överföringarna i sammanhang med årsbokslutet såväl i marin- som i arméförvaltningen — se arméförvaltningens utlåtande den 11 oktober 1913 — kunna och böra icke rimligen försiggå mera än en gång om året. Dessa överföringar förskjuta resultatet av månadsboksluten så väsentligt, att sådana bokslut måste bli i stort sett värdelösa.

Att de månatliga förteckningarna över kassaposterna icke kunna vara exakta, synes vara av statsbokföringskommittén insett. Det har nämligen föreskrivits, att vid årsskiftet — således endast en gång årligen — s. k. utgiftsrester skola angivas. Frånsett att ett dylikt förfarande, som i själva verket är en sammanblandning av utbetalningsbesluten med själva utbetalningen, i viss mån förrycker den exakta

kassabokföringen, kan detsamma tillämpas endast på mycket enkla förvaltningsförhållanden. Helt naturligt kan det icke komma i fråga att såsom utgiftsrester i bokföringen angiva exempelvis den mångfald vid årskifte ofullbordade likvider, som bero av ingångna byggnadsentreprenadkontrakt vid armén. Givetvis är det av vikt att hålla reda på alla beslut, som föranleda framtida utgifter, men detta kan icke ske genom någon kassabokföring, utan måste ske genom bokföring av själva besluten. Det var uppenbarligen också en sådan bokföring riksdagen år 1911 begärde, då den med föranledande av förhållandena inom en gren av försvarsförvaltningen önskade åtgärder för en ständig anslagsöversikt. En sådan har ställts i utsikt med tillhjälp av månatliga kassaförteckningar. Enligt kammarrättens vitsord har det orimliga häri till full evidens bevisats i arméförvaltningens förenämnda utlåtande. Det ligger ju också helt i sakens egen natur. Och lika litet som ett exakt årsbokslut kan tjäna vederbörande myndighet i verklig förvaltningsverksamhet som enda ledning för bedömandet av vad som återstår odisponerat av ett anslag, lika litet kan ett dylikt årsbokslut och naturligtvis än mindre månatliga kassapostförteckningar ligga till grund för utkrävande av ansvaret för anslagsöverskridande. Härför fordras systematisk bokföring av förvaltningsbesluten, som alldeles icke kan ske i sammanhang med den nuvarande kassabokföringen.

Även de statsfinansiella beräkningarna synes man vilja stödja genom månatliga kassaförteckningar. Dock torde man kunna finna bättre hjälpmedel för sådant ändamål. Huru snabbt kassabokföringen, om den göres sådan, att den förtjänar ett dylikt namn, än verkställes, komma dock månader att förflyta, innan resultatet föreligger. Detta måste alltså betecknas såsom förlegat för ifrågavarande ändamål. Vidare kan, såsom förut framhållits, ett månadsbokslut åtminstone för de i detta avseende så viktiga försvarsförvaltningarna icke bliva tillnärmelsevis tillförlitligt. Härvid är det givetvis icke fråga om de små eller möjligen undantagsvis något större fel, som härröra av försummelse eller oförstånd eller möjligen ännu svårare förhållanden och som kunna rättas genom en de finansiella beräkningarna föregående revision av räkenskapsmaterialet i ett riksräkenskapsverk eller annorstädes, utan på de vida större fel, som på sätt ovan anförts enligt sakens egen natur måste vidlåda månadsbokslut. För de statsfinansiella beräkningarna torde emellertid icke behövas något fullständigt bokslut eller rättare sagt icke något bokslut alls. På nämnda beräkningar inverkar ju i regel icke huvudparten av det som ingår i bokslutet. Bestämda anslag och reservationanslag torde man vid de finansiella beräkningarna icke böra anse såsom någon tillgång, åtminstone i regel. Statsinkomsterna och ställningen å förslagsanslagen — det enda, som i regel är av vikt för nu ifrågakomna ändamål — torde man, om föreskrift därom utgår i god tid, kunna utan någon synnerlig olägenhet eller besvär för förvaltningsmyndigheterna erhålla förtecknade nästan till dags dato vid tiden för den behövliga beräkningen. Och härtill kunna, om man så vill, fogas med stor tillförlitlighet utförda beräkningar rörande förslagsanslagens sannolika ställning under den närmaste framtiden.

De månatliga förteckningarna å kassaposterna kunna sålunda, vad anslagsfördelningen beträffar, bliva någorlunda tillförlitliga endast för förvaltningen utan egentlig affärsrörelse och således icke för de affärsdrivande verken eller försvarsförvaltningarna. Även om de kunde för sådana verk som Riksarkivet, Nationalmuseum etc. uppvisa den ständiga anslagsställningen och sålunda ligga till grund

dels för utkrävandet av ansvaret för anslagsöverskridande inom dylika verk och dels för budgetberäkningen rörande desamma, så vore därmed föga vunnet för statsverket. För sådant ändamål kräves kännedom om försvarsförvaltningarnas anslagsställning. Erfarenheten torde ha att uppvisa, att det varit anslagsbrister inom sistnämnda förvaltningsområde, som påvisat behovet av ständig överblick över anslagsställningen. Men en sådan kan nås icke genom kassabokföring utan endast genom systematisk bokföring av själva förvaltningsbesluten = dispositionsbokföring.

Vilken form en statsräkenskap bör ha, är endast en kontorsteknisk fråga. Härvid är själva räkenskapstekniken av mindre betydelse. I ena fallet kan det visa sig lämpligare att använda den italienska bokföringsmetoden, i andra fall den s. k. kolumnmetoden och i åter andra kortsystemet. Det viktigaste för ett räkenskapsverk hos en statsförvaltningsmyndighet är att det från grunden upp anpassats till alla detaljer i gällande författningar, vilkas efterlevnad räkenskapen har att bevisa, och till de övriga förvaltningsförhållanden, som skola av räkenskapen klarläggas och redovisas. Till följd härav kan en reform av räkenskapsverket för sådana stora och speciella förvaltningsorgan som marin- och armeförvaltningarna icke på ett lyckligt sätt genomföras genom ett yttre ingrepp. Härför fordras medverkan icke blott av bokföringskunniga utan jämväl av samtliga de krafter, som äga sakkunskap i avseende å själva förvaltningsarbetet. Vid en jämförelse mellan räkenskapsverket för marinförvaltningen underlydande myndigheter, som tillkommit genom yttre ingrepp, och motsvarande räkenskapsverk vid armén skall det utan tvivel med full tydlighet framgå, att det senare i en mångfald detaljer bygger på en kontorsteknik, som medför betydliga lättnader såväl för själva förvaltningsarbetet som för den kontrollerande revisionen.

Då de stora mål, som angivits för statsbokföringsreformen enligt min åsikt icke kunna på denna väg uppnås, och armeförvaltningens räkenskaps- och kontrollmetoder, som icke blott äro ett program utan ett under en följd av år prövat system, utvisa, att erforderliga reformer av kassaväsende och revision kunna åvägbringas utan stora yttre ingrepp, följer härav enligt min åsikt, att ett riksräkenskapsverk icke behöver inrättas som slutbyggnad på statsbokföringsreformen.

Väl är det av vikt, såvitt min erfarenhet giver mig möjlighet att bedöma frågan, att statens kassaväsende och bokföring sammanhållas med den revision, som avser dels trygghande av kassakontrollen och dels siffergranskningen, och som kan utföras av skriv- och räknebiträden under en skicklig tjänstemans ledning. Men någon nödvändighet är detta icke. Och det förefaller mig, som om större slitningar skulle kunna uppstå av en åtskillnad mellan författningssenlig revision, utförd av akademiskt bildade tjänstemän, och domsrätten i anmärkningsmål än av en åtskillnad mellan hela revisionen och bokföringen.

För att återbörda den granskning, som uppdragits åt statsbokföringskommittén, till hittillsvarande ordinarie statsorgan för kontrollen har enligt uppgift uppstått svårigheter. Denna granskning torde vid en närmare undersökning visa sig vara väsentligen av formell art. Och om de icke specificerade svårigheterna icke äro större än den angivna, nämligen att statskontoret skulle komma att i visst avseende utöva kontrollen över sig självt, så torde nämnda svårigheter icke vara oöverkomliga. Ty kontrollen över statskontorots egen bokföring torde främdeles som hittills kunna utövas av kammarrätten, om dett ämbetsverk härför vederbörligen utrustas.

Såsom ett motiv för inrättande av ett riksräkenskapsverk har jämväl åbe-

ropats sammanhanget mellan dess verksamhet och omläggningen av budgetåret. Något nödvändigt sammanhang häremellan kan jag icke finna föreligga. En budget, avsedd för ett statsregleringsår, omfattande exempelvis tiden den 1 juli—den 30 juni, torde kunna både beräknas, redovisas och fullt betryggande kontrolleras, riksräkenskapsverket förutan.

Från allmänna synpunkter kan jag för min del sålunda icke finna, att ett nytt ämbetsverk behöver inrättas för statsbokföringen och revisionen.

Skall denna fråga åter ses uteslutande ur marinförvaltningens synpunkt, kan jag icke finna, att inrättandet av ett riksräkenskapsverk kan medföra någon olägenhet för marinförvaltningen, så länge ämbetsverket får behålla sitt revisionskontor. De arbetskrafter, som krävas för behörigt upprätthållande av marinförvaltningens förvaltningsverksamhet lära nämligen icke komma att undanhållas ämbetsverket.

Stockholm den 8 april 1920.

B. Boalt.

Marinöverkommissarie.
