

Nr 2.

Ankom till riksdagens kansli den 28 februari 1928 kl. 1 e. m.

Andra kammarens tredje tillfälliga utskotts utlåtande, nr 2, i anledning av motion angående avveckling av riksräkenskapsverket.

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 378, har herr Hage hemställt, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj: t hemställa, att Kungl. Maj: t måtte låta utreda, huruvida och på vilket sätt riksräkenskapsverket måtte kunna avvecklas.

Motionen.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

»Riksräkenskapsverket inrättades på grund av beslut vid 1920 års riksdag. Det nya ämbetsverket bildades i huvudsak genom en utbrytning dels ur kamrarrätten av dess revisionsavdelning, dels ur statskontoret av dess riksbokslutsbyrå. Dessutom övertog verket de uppgifter, som tillkommit den sedan år 1902 arbetande statsbokföringskommittén.

*Historik.
1920 års
riksdag.*

Beslutet angående inrättande av riksräkenskapsverket fattades efter starka meningsbrytningar. De bägge av organisationsändringen närmast berörda ämbetsverken, statskontoret och kamrarrätten, hade i avgivna utlåtanden intagit en avvisande ställning gentemot tidigare — åren 1913 och 1914 — av tvenne särskilda sakkunnigheredningar framställda förslag om inrättande av ett riksrävisionsverk. Vid behandlingen i statsrådet av frågan om framläggande för 1920 års riksdag av förslag rörande inrättande av ett riksräkenskapsverk förklarade två av statsrådets ledamöter sig icke kunna tillstyrka bifall till föredragande departementschefens hemställan, då nämligen syftemålet med förslaget syntes dem kunna vinnas på annan väg och med i längden mindre kostnader krävande medel än inrättandet av ett nytt centralt ämbetsverk. Starka minoriteter i båda kamrarna röstade för avslag å förslaget.

Såsom motivering för sitt ställningstagande till frågan om inrättande av riksräkenskapsverket anförde föredragande departementschefen huvudsakligen följande. Någon utväg av ens någorlunda acceptabel beskaffenhet att inom ramen av bestående förvaltningsorganisation på ett fullt ändamålsenligt sätt lösa de uppgifter, som skulle vara det nya verket förelagda, syntes icke föreligga. Därest statsmakterna icke, efter det att frågan om det centrala räkenskaps- och revisionsväsendets ordnande så länge utretts, ville 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 och den ifrågavarande centrala kontrollen utövas inom någon redan befintlig central myndighet. Härvid funnos enligt departementschefens mening egentligen blott tvenne möjligheter: den ena vore att låta det ifrågasatta verket flytta in i statskontoret som en avdelning av detta ämbetsverk:

den andra vore att låta statsbokföringskommittén fortsätta att fungera som ett ämbetsverk vid sidan av de officiellt erkända. Den förra utvägen syntes departementschefen vara praktisk oframkomlig, 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 dittillsvarande statsbokföringskommittén i statskontorets organisation. Ett ämbetsverk av sådan omfattning måste anses alltför svårt att administrera. Då jämväl statskontorets egna räkenskaper skulle undergå granskning, komme anordningen vidare att innebära den obestriddiga egendomligheten, att en avdelning av statskontoret skulle utöva kontroll över verket. Den senare utvägen, att låta statsbokföringskommitténs arbete fortgå såsom dittills, kunde departementschefen heller icke förorda. Nämnda kommitté hade av Kungl. Maj:t med riksdagens vetskap och medgivande tillagts sådana befogenheter, att den redan intog ett centralt verks ställning inom administrationen. Ett betydande antal räkenskapsförande verk och myndigheter vore redan underkastade statsbokföringskommitténs direkta kontroll och vore förpliktade att följa därifrån utfärdade föreskrifter. Kommittén hade beklåtts med uppdrag att i stor omfattning verkställa den centrala bokföringen och vore i färd att, efter riksdagens önskan, genomföra statsbokföringsreformen. Ett sådant tillstånd vore i längden ohållbart. Än mer egendomligt skulle det givetvis komma att gestalta sig, om den kamerala revisionen på ett eller annat sätt skulle anknytas till den i statsbokföringskommittén pågående räkenskapsgranskningen. Det kunde väl icke ens ifrågasättas att beklåda en kommitté med befogenheter av denna art. De betydande fördelar, som vore att vinna genom att sammanknyta räkenskapsgranskningens tvenne huvuddelar, skulle uppenbarligen vid sådant förhållande få tillspillologivas.

Statsutskottet, vars majoritet tillstyrkte Kungl. Maj:ts förslag med vissa jämkningar i fråga om staten för det nya ämbetsverket, utvecklade ytterligare skälen för ämbetsverkets inrättande och anförde bland annat följande. Att behov av större enhetlighet och effektivitet i avseende å den centrala kontrollen över statsmedelsförvaltningen föreläge, syntes utskottet vara till fyllest ådagalagt. Den ifrågavarande kontrollen hade dittills utövats av tre olika statsorgan: statskontoret, kammarrätten och statsbokföringskommittén. Det hade visserligen anförts, att utan svårigheter en bestämd åtskillnad skulle kunna göras mellan de olika slag av kontroll, som tillkomme nämnda myndigheter. Av de utredningar, som verkstälts, hade utskottet emellertid bibringats den uppfattningen, att så icke kunde anses vara förhållandet. Det hade 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 torde heller råda därom, att den formella granskning, som genom statsbokföringskommittén utövades å de till kommittén ingående räkenskaperna och som innebure dels tillsyn å att räkenskaperna vore i formellt hänseende riktiga samt att inkomster och utgifter förts å vederbörliga titlar, dels ock granskning av att verificeringen av inkomster och utgifter vore fullständig och riktig, tjänade såväl rikshuvudbokföringens som den kamerala revisionens intressen. Den dittillsvarande ordningen lede emellertid även av andra brister, i det att beträffande vart och ett av de organ, som hade att taga befattning med den centrala medelskontrollen, mindre tillfredsställande förhållanden rådde. Att rikshuvudboken upprättades av statskontoret, som förvaltade en avsevärd del av statskapitalet, medförde den olägenheten, att ämbetsverket vid utövandet av budgetkontrollen å andra myndigheter bleve bundet av hänsyn till den förvaltning, ämbetsverket självt handlade. Olämpligheten härav vore så mycket större,

som någon efterföljande kontroll å riksbokslutet icke företoges fränsett den granskning, som kunde utföras av riksdagens revisorer. Beträffande den av kammarrätten utövade revisionen hade detta ämbetsverk självt erkänt behovet av mera djupgående reformer av revisionens ledning. Det torde ock vara uppenbart, att med den dittillsvarande organisationen av ämbetsverket revisionens speciella synpunkter hade svårt att i vederbörlig grad göra sig gällande. Vad slutligen anginge statsbokföringskommittén, hade denna tydligen genom omständigheternas makt kommit att erhålla uppgifter, som endast borde tillkomma ett fast organiserat ämbetsverk. Detta gällde icke blott den direkta räkenskapskontrollen utan även den centrala bokföring och den allmänna tillsyn å räkenskapsväsendet, som utövades genom kommittén.

Efter att hava bemött vissa erinringar, som framställdes mot statsbokföringsreformen, uttalade utskottet, att utskottet vunnit den uppfattningen, att man måste räkna med att statsbokföringskommitténs huvudsakliga uppgifter även för framtiden måste fyllas. Då det självfallet icke i längden ginge för sig att låta statsfunktioner av den vikt och omfattning, det här gällde, utföras av en tillfälligt fungerande kommitté, återstode intet annat än att överflytta kommitténs arbete på ett fast organiserat ämbetsverk. Det gällde då att tillse, huru detta mål lämpligast skulle nås. Utskottet utvecklade härefter de olägenheter, som skulle vara förenade med den av föredragande departementschefen diskuterade utvägen att flytta in statsbokföringskommittén i statskontoret, samt anförde vidare, att det emellertid även skulle kunna ifrågasättas att överflytta den del av statsbokföringskommitténs verksamhet, som bestode i formell granskning av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, till kammarrätten och låta kommitténs uppgifter i övrigt övertagas av statskontoret. Fränsett att med en sådan anordning den erforderliga snabbheten i den kontroll, som borde föregå räkenskapernas sammanställande i budgetredovisningen, icke säkerställdes, vore att märka, att densamma förutsatte en väsentlig förstärkning av kammarrättens revisionsavdelnings ledande krafter. Utskottet ansåg i dylikt fall oavvisligt, att revisionsavdelningen ställdes under ledning av en särskild chef, exempelvis i den ställning, marinöverkommissarien i marinförvaltningen intoge. Förevarande lösning förutsatte, enligt vad utskottet närmare utvecklade, jämväl i övrigt personalutvidgning i kammarrätten ävensom förstärkning av ledningen å riksbokslutsbyrån i statskontoret. Oavsett kostnadsfrågan vidladdes båda alternativen av betydande brister, vilka utskottet närmare angav. Att till statskontoret eller kammarrätten förlägga hela den ifrågavarande verksamheten måste vara alldeles uteslutet. Ville man vinna det syfte, som avsetts med den föreslagna reformen, framstode därför enligt utskottets uppfattning såsom den bästa lösningen att sammanföra statskontorets riksbokslutsbyrå, kammarrättens revisionsavdelning och statsbokföringskommittén i ett särskilt ämbetsverk.»

Den av riksdagen beslutade organisationen av riksräkenskapsverket upptog tre byråer, nämligen två revisionsbyråer samt riksbokslutsbyrån, tillika kanslibyrå. Enligt organisationsplanen skulle första revisionsbyrån huvudsakligen handhava den formella och budgettekniska kontrollen, medan andra revisionsbyrån väsentligen skulle ombesörja den kamerala revisionen. Denna uppdelning blev emellertid vid utfärdande av instruktion för verket icke genomförd, utan skulle de båda revisionsbyråerna hava att å var sin del av räkenskaperna utföra såväl formell som kameral granskning. Den av riksdagen fastställda staten för ämbetsverket upptog, utom generaldirektören och de tre byråcheferna, fem förste revisorer och 33 revisorer samt 32 kvinnliga biträden i olika lönegrader ävensom en förste vaktmästare och fyra vaktmästare. Dessutom anvisades å extra stat medel för anställande av sex extra revisorer.

1923 års
riksdag.

Redan vid 1923 års riksdag väcktes i båda kamrarna motioner, I: 74 och II: 162, om skrivelse till Kungl. Maj: t med anhållan om utredning om möjligheten och lämpligheten av riksräkenskapsverkets indragning. Första kammarens andra tillfälliga och andra kammarens femte tillfälliga utskott, till vilka respektive motioner hänvisats, avstyrkte i utlåtandena nr I: 2: 1 och II: 5: 4 under anförande, att verkets indragning näppeligen skulle medföra några avsevärda besparingar och att en alltför kort tid förflutit sedan verkets tillkomst, för att dess arbete skulle kunna rättvisligen och slutgiltigt bedömas. Båda kamrarna avslog motionen, första kammaren utan debatt och votering och andra kammaren med 111 röster mot 91, vilka senare tillföll en reservation av trenne utskottets ledamöter, som visserligen yrkat avslag men i motiveringen betonat nödvändigheten av att statsmakterna fortfarande hade sin uppmärksamhet riktad på det i motionen berörda ämnet.

Under hänvisning till att den åtskillnad i arbetsuppgifter mellan revisionsbyråerna, som avsetts i organisationsförslaget, sedermera icke kommit till stånd, sammanslogos från och med den 1 juli 1923 de båda revisionsbyråerna till en byrå, varvid en byråchefstjänst indrogs. Samtidigt indrogs två ordinarie kontorsbiträdesbefattningar i verket, varjämte de å extra stat anställda revisorernas antal minskades till fyra.

1924 års
riksdag.

En betydelsefull förändring i riksräkenskapsverkets arbetsuppgifter och ställning i förvaltningsorganisationen inträdde från och med 1925 års ingång. I sammanhang med frågan om anslag till statskontoret, kammarrätten, riksräkenskapsverket och allmänna civilförvaltningens lönenämnd för budgetåret 1924—1925, vilken fråga förelades 1924 års riksdag i Kungl. Maj: ts proposition nr 121, upptog föredragande departementschefen till behandling ett av statens besparingskommitté framlagt förslag angående förenklad behandling av besvärs- och anmärkningsmål rörande avlönings- m. fl. förmåner åt statstjänstemän samt vissa av statsmedel utgående ersättningar. Enligt den av departementschefen i anledning av kommittéförslaget förordade anordningen skulle ifrågavarande mål icke vidare få fullföljas till Kungl. Maj: t i regeringsrätten utan i sista instans upptagas till avgörande av kammarrätten. Inom riksräkenskapsverket uppkomna anmärkningsfrågor, vilka dittills prövats av kammarrätten, skulle i första instans avdömas av riksräkenskapsverket självt. I samband härmed föreslogs en betydande inskränkning av den i riksräkenskapsverket skeende eftergranskningen av de med specialrevisioner utrustade verkens räkenskaper. I anslutning härtill föreslogs indragning från och med den 1 juli 1924 av sju ordinarie revisorstjänster i ämbetsverket, därav två voro vakanta; återstående fem skulle uppföras å allmänna indragningsstaten med bibehållen tjänstgöringsskyldighet. Samtidigt förutsattes, att en revisor å generaltullstyrelsens stat skulle från och med den 1 juli 1925 överflyttas till riksräkenskapsverkets stat.

Departementschefens förslag angående ändrad behandling av ifrågavarande besvärs- och anmärkningsmål, vilket var avsett att genomföras i administrativ ordning, lämnades av riksdagen i allt väsentligt utan erinran. Jämväl förslaget om personalminskning i riksräkenskapsverket vann riksdagens bifall.

De ifrågasatta förändringarna i instansordningen genomfördes i ett antal den 12 december 1924 utfärdade författningar (Sv. förf.-saml. nr 528—534), vilka trädde i kraft den 1 januari 1925.

1926 års besparingssakkunniga, som verkställt undersökning av riksräkenskapsverkets verksamhet, inkommo den 21 januari 1927 till Kungl. Maj: t med förslag angående förenklingar och besparingar i nämnda verk.

1926 års
besparings-
sakkunniga

Kungl. Maj: t följde i proposition nr 176 till 1927 års riksdag i stort sett de av 1926 års besparingssakkunniga framlagda förslagen.

1927 års
riksdag.

Statsutskottet tillstyrkte i sitt utlåtande, nr 93, bifall till Kungl. Maj: ts förslag, vilket även vann riksdagens gillande. Beslutet innebar, att riksdagen biträdde Kungl. Maj: ts förslag, att verkets ledning organisatoriskt bibehölls, men förväntade, att Kungl. Maj: t vid inträffade ändrade förhållanden, hade uppmärksamheten riktad på möjligheten av minskning av personalen i ledande ställning. Vidare biträdde förslaget om begränsning av granskningen hos riksräkenskapsverket av skatteräkenskaperna, med därav följande förändringar i verkets organisation, samt om ytterligare inskränkning av eftergranskningen av de med specialrevisioner utrustade ämbetsverkens räkenskaper. Beträffande möjligheten att åter förlägga bokslutsgöromålen till statskontoret hade besparingssakkunniga funnit, att några olägenheter för statskontoret ej uppkommit genom dessa göromåls skiljande från statskontoret och att någon väsentlig besparing ej heller vore att vinna genom att återföra dem dit. Kungl. Maj: t föreslog ej någon ändring. Riksdagen fann ej heller skäl för en förändring i detta hänseende.

Av den lämnade redogörelsen framgår, att frågan om riksräkenskapsverkets organisation och arbetsuppgifter helt nyligen varit föremål för särskild utredning genom besparingssakkunniga, därvid utredningen icke givit skäl för lämpligheten av åtgärder i motionens syfte.

Utskottet

Med anledning härav, och då riksdagen så sent som föregående år i allt väsentligt givit sin anslutning till berörda utrednings resultat och intet nytt sedan dess tillkommit, synes anledning ej föreligga att nu begära ytterligare utredning i hithörande spörsmål.

Utskottet får alltså hemställa,

att motion II: 378 ej måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 21 februari 1928.

På utskottets vägnar:

HELMER LAGERKWIST.

Närvarande: herrar Lagerkwist, Eklund, Werner,* Bergström i Bäckland, Andersson i Falkenberg, Andersson i Ovanmyra, Bernström,* Sundström och Johansson i Väby.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.