

Nr 164.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående inrättande av statens sakrevision; given Stockholms slott den 12 mars 1943.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF.

Ernst Wigforss.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 12 mars 1943.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena GÜNTHER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, SKÖLD, ERIKSSON, BERGQUIST, BAGGE, ANDERSSON, DOMÖ, ROSANDER, GJÖRES, EWERLÖF.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, förslag om inrättande av statens sakrevision och anför därvid följande.

Inledning.

Vid anmälan inför Kungl. Maj:t den 28 juni 1941 av frågan om det statliga revisionsväsendet uttalade jag — under erinran om bristen på en permanent och allmän sakrevision inom statsförvaltningen — att denna brist föranlett, att behovet av en mera djupgående och utsträckt ändamålsenlighetsgranskning i rationaliseringssyfte fått tillgodoses genom tillsättande av särskilda besparings- och organisationsberedningar. Jag anförde vidare i detta sammanhang följande.

För det fortlöpande arbetet inom statsdepartementen, och särskilt då finansdepartementet, utgör frånvaron av ett fast organ med inriktning på en fortgående ändamålsenlighetsgranskning en kännbar svaghet. Erfarenheten visar, att de organisationssynpunkter som vid en sådan översyn böra hävdas icke kunna i erforderlig grad kontinuerligt bevakas vare sig av departementen eller av verken själva utan stöd av särskild expertis. Bristen på ett permanent organ med sådan expertis fyller icke på ett tillfredsställande sätt av tillfälliga utredningar, vilka icke kunna besitta den överblick eller den genom en fortlöpande verksamhet vunna kontakt med förvaltningen, som är förutsättningen för full effektivitet. I stället för en fortgående inre rationalisering av förvaltningen i växelverkan mellan myndigheterna, ett fast revisionsorgan och departementen erhålles under rådande förhållanden en ändamålsenlighetsrevision som sker sporadiskt under trycket av särskilt framträdande svagheter eller allmänna statsfinansiella krav.

Efter att ha framhållit att frågan om det statliga revisionsväsendet upptagits till behandling vid 1941 års riksdag samt att inom finansdepartementet och besparingsberedningen övervägda eller påbörjade utredningar rörande denna fråga ansetts böra vila i avvaktan på riksdagens ställningstagande, anförde jag, att ärendet borde upptagas till prövning i första hand i vad avsåge frågan om inrättande av en sakrevision. Därvid yttrade jag följande.

I statsrevisorernas berättelse och statsutskottets däröver avgivna utlåtande ha diskuterats även andra åtgärder för en effektivisering av det statliga revisionsväsendet än den här behandlade. Statsutskottets behandling av ämnet utmynnar i ett förslag, att det statliga revisionsväsendet skall upptagas till en allmän och allsidig översyn. Detta förslag har av riksdagen godkänts. Innan reformarbetet på ifrågavarande område upptages i av riksdagen avsedd utsträckning, synes det lämpligt att genomföra den här av mig förordade sakkunnigutredningen av frågan om inrättandet av en sakrevision. Redan vid denna utredning bör dock uppmärksamhet ägnas övriga av riksdagen berörda specialfrågor liksom över huvud hela spörsmålet om revisionsväsendets effektivitet.

Beträffande den omförmälda frågans behandling inom riksdagen må här följande framhållas.

I anledning av ett uttalande angående revisionsväsendets organisation i riksdagens år 1940 församlade revisorers berättelse, varöver riksräkenskapsverket avgivit utlåtande, hade statsutskottet (utl. nr 181 p. 9:o) anfört, att vid den statliga revisionen för närvarande endast de kamerala synpunkterna i önskvärd utsträckning tillgodosåges, medan tillräckligt organisatoriskt underlag för sakrevision i egentlig mening saknades. Då detta innebure en kännbar svaghet beträffande medelskontrollen, syntes det utskottet önskvärt, att den statliga revisionen mera än hittills inriktades på en granskning ur sakliga synpunkter. Härför erforderliga organisationsåtgärder borde bli föremål för närmare utredning. Utskottet anslöt sig därjämte till vissa av statsrevisorerna framställda anmärkningar, vilka syftade till en effektivisering av nuvarande revisionsförfarande och uttalade i denna fråga följande.

Vissa av de av revisorerna framförda förslagen i syfte att åstadkomma en effektivisering av nuvarande revisionsförfarande torde utan ytterligare ut-

redningar kunna omedelbart genomföras. Utskottet förutsätter därför, att dessa spörsmål av Kungl. Maj:t tagas under övervägande. Andra av statsrevisorerna berörda frågor torde däremot vara av beskaffenhet att böra bliva föremål för utredning, vilken lämpligen bör utsträckas till att omfatta en allmän och allsidig översyn av det nuvarande statliga revisionsväsendet. Utskottet vill dock redan nu som sin mening uttala, att en reform på förevarande område icke bör rubba statsrevisorernas konstitutionella ställning eller påkalla ändring i deras granskningsrätt.

Riksdagen anslöt sig till vad utskottet anfört och anhöll, i överensstämmelse med utskottets hemställan, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning i fråga om det statliga revisionsväsendet.

På grundval av det anförande, vilket inledningsvis återgivits, bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för finansdepartementet att tillkalla högst fem sakkunniga för utredning av frågan om upprättandet av en statlig sakrevision. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade jag den 10 september 1941 generaldirektören E. R. Stridsberg, ledamoten av riksdagens första kammare, professorn G. Andrén, bruksdisponenten B. A. F. Carleson samt ledamöterna av riksdagens andra kammare, lantbrukaren G. Hj. Svensson i Grönvik och redaktören A. Å:son Törnkvist. Åt Stridsberg uppdrogs att i egenskap av ordförande leda de sakkunnigas arbete.

De sakkunniga, vilka antagit benämningen 1941 års revisionsutredning, ha med skrivelse den 17 december 1942 efter fullgjort uppdrag överlämnat betänkande angående inrättande av statens sakrevision (statens offentliga utredningar 1942: 57). Över betänkandet ha, efter remiss, utlåtanden avgivits av armé-, marin- och flygförvaltningarna, medicinalstyrelsen, statens arbetsmarknadskommission, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, 1942 års vägsakkunniga, statskontoret, riksräkenskapsverket och statens krisrevision.

I betänkandet anför revisionsutredningen inledningsvis, att utredningen — som enligt de givna direktiven haft att utreda frågan om upprättande av en statlig sakrevision, varvid dock uppmärksamhet borde ägnas även åt i omförmälda riksdagsskrivelse behandlade specialfrågor samt överhuvudtaget åt revisionsväsendets effektivitet — funnit sig kunna begränsa utredningen till att omfatta enbart frågan om statlig sakrevision. Till stöd för detta ställningstagande anföres följande.

Under fullgörandet av sitt arbete har utredningen kommit till den uppfattningen, att — såsom ock torde hava förutsatts i direktiven för utredningen — frågan om inrättandet av en statlig sakrevision bör kunna lösas utan att därigenom föregripes vare sig en framtida lösning av de utav riksdagen berörda specialfrågorna eller en effektivisering i övrigt av statens revisionsväsen. Inrättandet av en statlig sakrevision ansluter sig väl till de förutnämnda önskemålen om den kamerala revisionens frigörande från de nu förefintliga, tyngande formerna. Tillkomsten av en statlig sakrevision är även enligt utredningens åsikt att betrakta såsom ett första led i den eftersträfvade effektiviseringen av revisionsväsendet. Utredningen har under sådana förhållanden funnit sig kunna framlägga förslag om upprättande av en statens sakrevision utan att därför behöva taga ställning till övriga spörsmål om förstärkning av det statliga revisionsväsendet.

Departement-
chefen.

Såsom 1941 års revisionsutredning anført, torde frågan om inrättande av en statlig sakrevision kunna upptagas till behandling utan samband med övriga spörsmål rörande organisationen av det statliga revisionsväsendet. Ett principbeslut om anordnande av en särskild sakrevision kan, såsom revisionsutredningen jämväl framhållit, betraktas som ett första led i den bl. a. av riksdagen förordade effektiviseringen av det statliga revisionsväsendet, vilken bör fullföljas genom en allmän översyn av den statliga revisionsverksamhetens organisation. Den slutliga utformningen av den föreslagna sakrevisionen blir i viss mån beroende bl. a. av resultaten av denna allmänna översyn och av erfarenheterna av sakrevisionens samverkan med övriga revisionsorgan. Sakrevisionen kan därför icke nu ges en fastare organisatorisk ram än som erfordras för att en utgångspunkt skall erhållas för det fortsatta arbetet på en effektivisering av revisionsverksamheten.

Nuvarande organisation av den statliga revisionsverksamheten.

Beträffande den nuvarande organisationen av det statliga revisionsväsendet i Sverige har revisionsutredningen i bilaga A till sitt betänkande lämnat en redogörelse, varjämte i en särskild bilaga B till betänkandet statens krisrevisions verksamhet mera utförligt behandlats. I den mån icke i det följande redogörelse lämnas för ifrågavarande spörsmål, torde få hänvisas till de sakkunnigas betänkande.

I betänkandet har lämnats följande sammanfattande redogörelse för den nuvarande organisationen av den kamerala revisionen.

Kameralt revision utföres inom riksräkenskapsverket samt de centrala ämbetsverk, inom vilka finnas inrättade särskilda revisionsavdelningar för granskning av underlydande lokala organs räkenskaper, s. k. specialrevisioner. Dessa verk äro armé-, marin- och flygförvaltningarna, medicinalstyrelsen, generaltullstyrelsen samt de affärsdrivande verkens styrelser. Räkenskapsgranskning i viss mån svarande mot den kamerala revisionen men utan iakttagande av dess former utföres även av väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, kontrollstyrelsen, överrevisorerna för statens arbetsmarknadskommision och statens krisrevision.

Den kamerala revisionen regleras i vederbörande granskningsorgans instruktioner, i vissa mera detaljerat, i andra tämligen summariskt. Som en sammanfattning av de mera fullständiga bestämmelserna kunna den kamerala revisionens uppgifter angivas vara följande.

Vid den kamerala revisionen bör kontrolleras, att räkenskapen är upprättad i enlighet med fastställda formulär samt riktig till siffran och verifierad på föreskrivet sätt. Vidare skall kontrolleras, att inkomsterna uppburits och redovisats samt att utgifterna verkställt och bokförts i enlighet med riksstat, specialstater, utfärdade författningar och eljest meddelade stadganden. I vissa instruktioner tillägges en generell föreskrift av innehåll, att vid revisionen skall tillses jämväl att i övrigt vid handhavandet av de ifrågavarande statsmedlen gällande förvaltningsföreskrifter vederbörligen iakttagits. Till den kamerala revisionens uppgifter hör även granskning av förrädsredogörel-

ser av olika slag. Inom de centrala försvarsgrensförvaltningarna ligger emellertid förrådskontrollen för närvarande på den s. k. tekniska revisionen. Den kamerala revisionen kompletteras med inventeringar av kassor, värdehandlingar och förråd.

Då vid den egentliga kamerala revisionen felaktigheter uppmärksammas, vilka ej kunna rättas i annan väg, tillämpas den s. k. anmärkningsproceduren. Härvid utställes anmärkning mot redogöraren, i regel utmynnande i yrkande om återbetalning av felaktigt utgivna belopp eller inleverering av medel, som icke influtit eller influtit med för lågt belopp. När anmärkning fastställts av revisionsmyndigheten, kan redogöraren anföra besvär hos kamarrätten samt i vissa fall regeringsrätten.

Vad i det föregående anförts har avseende å de under Kungl. Maj:t lydande myndigheterna med kamerala revisionsorgan. Det bör emellertid tilläggas, att även riksdagens revisorer stundom framställa erinringar rörande medelsförvaltningen vid statsverket, vilka äro av samma natur som den kamerala revisionens anmärkningar.

Vad den sakliga revisionen beträffar utövas sådan revision över hela statsförvaltningens område av *riksdagens revisorer*. I instruktionen för dessa stadgas, att revisorerna skola tillhandahållas de för räkenskapsår avslutade, av föregående års revisorer icke granskade räkenskaper över alla medel, som genom allmänna bidrag tillkommit eller genom traktater med främmande makter riket tillflutit, ävensom av verk, myndigheter och inrättningar avgivna årsberättelser, så ock alla de kungl. brev, protokoll och handlingar, på vilka nämnda räkenskaper och berättelser grunda sig. Revisorerna skola granska, huruvida utgifterna överensstämna med stater och författningar eller eljest meddelade bestämmelser samt huruvida de av Kungl. Maj:t meddelade beslut, på vilka gjorda utbetalningar grunda sig, äro försedda med vederbörlig kontrasignation. Vidare skola revisorerna tillse, om inkomsterna på rätta tider och till riktiga belopp influtit i statens kassor; huru vederbörande, åt vilka uppbörden av statens inkomster och kontrollen över denna uppbörd anförtrotts, fullgjort sina skyldigheter; vilka åtgärder blivit vidtagna med avseende på möjligen inträffade propriabalanser; och i övrigt allt, som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt. Revisorerna böra, utan att, så vitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultatet på det hela. Finna revisorerna något av riksdagen fastställt anslag vara överskridet eller draget till annat ändamål än det av riksdagen föreskrivna, eller ock något i övrigt vid förvaltningen att erinra, så skola de allt i sin berättelse anmärka och fullständigt utlåtande i ämnet avgiva.

Däremot utövas icke sakrevision över hela statsförvaltningen av något Kungl. Maj:t underställt organ. Endast ett fåtal förvaltningsområden underkastas sakrevision och förefintliga bestämmelser om dylik granskning äro tämligen skiftande. Beteckningen »sakrevision» eller »saklig revision» förekommer överhuvud taget icke i någon författnings-text. Emellertid finnes i instruktionen för *riksräkenskapsverket* en allmän föreskrift av innehåll, att vid räkenskapsgranskningen skall tillses, att vid förvaltningen av

kronans medel och andra tillgångar nödig sparsamhet och statens bästa iakttagits. Denna uppgift har dock av olika anledningar icke kunnat förverkligas, vilket även påpekats av statsrevisorerna och av riksräkenskapsverket bekräftats i verkets utlåtande över revisorernas uttalande. En förklaring till denna utveckling är, såsom statsrevisorerna framhållit, att söka i verkets arbetsformer. Anmärkningsförfarandet, vilket är det hävdvunna tillvägagångssättet beträffande sådana felaktigheter, som konstaterats vid den kamerala revisionen, lämpar sig icke, då någon åtgärds ändamålsenlighet ifrågasättes. Rättelse kan nämligen icke genom anmärkningsprocessen vinnas i det påtalade beslutet, därest vederbörande redogörare vid här ifrågasvarande utbetalningar icke överskridit sin befogenhet. Riksräkenskapsverket har ock framhållit, att en sakrevision sådan som statsrevisorerna åsyftat skulle kräva tillgång till arbetskrafter, rekryterade ur andra synpunkter än dem verket tidigare anlagt. Enligt riksräkenskapsverkets uppfattning bör även i fortsättningen verkets väsentliga uppgift vara att bedriva en revision ur samma synpunkter som hittills, vilket dock icke hindrar att vissa till buds stående möjligheter till granskning även ur andra synpunkter böra tillvaratagas bättre än nu sker. Härmed åsyftar verket närmast systematiska undersökningar rörande medelsdispositionen för olika slag av utgifter inom skilda förvaltningsområden.

På vissa begränsade områden av den statliga förvaltningen är däremot en sakrevision verksam. Här märkes i första hand inom envar av de centrala *militära förvaltningarna* den s. k. tekniska revisionen, vars arbetsuppgifter omfatta såväl kameral som saklig revision. Enligt gällande instruktionsbestämmelser skall vid den tekniska revisionen bl. a. granskas, huruvida penningmedlen blivit med omtanke och på ett med hänsyn till statens intresse ändamålsenligt sätt använda samt huruvida erlagda pris stå i överensstämmelse med varans beskaffenhet och gällande marknadsläge. Vidare skall förrådsbokföringen i detalj kontrolleras, samt även i övrigt upphandlingsväsendet och förvaltningen av inköpta förråd underkastas granskning. Slutligen må nämnas att vid marinförvaltningen även kontrollen av utgifternas överensstämmelse med beviljade anslag och fastställda stater ålagts den tekniska revisionen. Samarbete skall i erforderlig utsträckning äga rum med den kamerala revisionen. — Beträffande den tekniska revisionens sakliga granskningsverksamhet anföres i betänkandet, att de meddelade bestämmelserna knappast vunnit tillämpning, i det att den tekniska revisionen väsentligen begränsats till den revisionen åliggande kontrollen å anslagsbelastning samt förrådsredovisning o. dyl., varigenom verksamhetens tyngdpunkt skjutits över på kameral revision.

Den granskning, som *medicinalstyrelsen* jämlikt åläggande underkastar förvaltningen vid statens sinnessjukhus, är av både kameral och saklig natur. Det åligger byrådirektören på styrelsens kameralbyrå att årligen inspektera de olika sjukhusen, varvid han har att iakttaga vissa meddelade föreskrifter om saklig granskning av dessas förvaltning. Sålunda skall han ägna sin

uppmärksamhet däråt, att förvaltningen i fråga om uppköp, handhavande av materiel och förnödenheter samt tillgodogörande av vad som på stället produceras skötes på så ekonomiskt sätt som med anstaltens uppgift är förenligt. Byrådirektören skall även upprätta sammanfattande jämförelser och avgiva förslag till åtgärder som kunna leda till besparingar eller förbättringar av sjukhusens ekonomiska förvaltning.

För granskning av den verksamhet, som förekommer inom *statens arbetsmarknadskommision* utser Kungl. Maj:t årligen tre överrevisorer, vilka ha att revidera även de olika under kommissionen hörande länsarbetsnämnderna m. fl. institutioner. Enligt fastställd instruktion skall överrevisorernas granskning bedrivas företrädesvis i syfte att bedöma lämpligheten av gjorda utbetalningar och övriga förvaltningsåtgärder. Med biträde av särskild revisionsavdelning verkställa överrevisorerna även den kamerala granskningen av kommissionens räkenskaper.

Vid *statens järnvägar* förekommer en sakrevision, reglerad genom förhållandevis utförliga instruktionsbestämmelser. För granskning av statens trafikerade järnvägars samt statens järnvägsbyggnaders räkenskaper och förvaltning förordnar Kungl. Maj:t årligen tre överrevisorer. Överrevisorernas sakliga granskning skall företrädesvis avse att bedöma lämpligheten av gjorda utbetalningar och erlagda pris samt ändamålsenligheten av i övrigt vidtagna förvaltningsåtgärder. Härvid skall bland annat granskas det sätt, på vilket upphandlingar verkställts. Vidare skall undersökning ske beträffande anledningen till att större anslag överskridits, varjämte bör prövas, om organisationsformen i ett eller annat avseende fungerat mindre tillfredsställande. Därjämte skola överrevisorerna i allmänhet efterse, om det ekonomiska resultatet blivit vad det bort vara.

Jämväl för granskningen av *statens vattenfallsverks* förvaltning och räkenskaper utser Kungl. Maj:t årligen två överrevisorer. För dessa gälla i huvudsak samma föreskrifter som beträffande överrevisorerna vid statens järnvägar.

Enligt gällande instruktion åligger det *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* bland annat att verkställa granskning av vägdistriktens räkenskaper för väg- och brobyggnader samt att i övrigt genom stickprovsgranskning av vägdistriktens räkenskaper utöva kontroll över användningen av till vägväsendet anvisade statsmedel. För saklig granskning av vägunderhållskostnaderna finnes sedan år 1938 inom styrelsen en underhållsinspektion, vilken det bland annat åligger att genom statistisk bearbetning av vägdistriktens räkenskaper samt genom inspektioner av del tekniska och ekonomiska handhavandet av vägunderhållet utöva kontroll av underhållsmedlens handhavande.

Statens krisrevision inrättades i januari 1940 för revision och kontroll av statsutgifter föranledda av krisläget. Under revisionens granskning falla de till försvarsväsendet hörande myndigheternas ekonomiska förvaltning samt den statliga verksamhet, som utövas av eller i samband med de s. k. krisorganen. Krisrevisionens granskning omfattar kameral revision av krisorganens räkenskaper samt saklig revision av samtliga till ämbetsområdet

hörande myndigheter. Enligt instruktionen skall krisrevisionen öva tillsyn därå att den verksamhet, som faller under dess granskning, anordnas på ett ändamålsenligt, planmässigt och sparsamt sätt. Härvid bör revisionen beakta, att där myndighet bedriver upphandling, tillverkning, försäljning eller ekonomisk verksamhet i övrigt, affärsmässiga grunder bliva tillämplade. Revisionen bör tillse, att möjliga besparingar skyndsamt genomföras. Därest krisrevisionen finner, att för ett ekonomiskt utnyttjande av personal, medel eller materiel organisatoriska eller andra åtgärder äro påkallade, har revisionen att fästa vederbörande myndighets uppmärksamhet härpå eller, där så erfordras, för Kungl. Maj:t framlägga de förslag, som revisionen anser lämpliga.

Finner revisionen anledning till erinran mot vidtagen åtgärds ändamålsenlighet och prövar ej revisionen, med hänsyn till de omständigheter under vilka åtgärden vidtagits eller till andra förhållanden, saken kunna bero vid de upplysningar, som lämnats av vederbörande myndighet, har revisionen att till Kungl. Maj:t inberätta vad som förekommit. Påträffas vid revisionens räkenskapsgranskning någon oriktighet och vidtages ej av vederbörande myndighet rättelse inom skälig tid, har revisionen att, där anmärkningen finnes vara av betydelse, om förhållandet göra anmälan hos Kungl. Maj:t.

Beträffande de för dessa olika sakliga revisionsorgan gemensamma kännetecknen, anföra de sakkunniga följande.

Såsom framgår av de ovan återgivna bestämmelserna om den redan förefintliga granskningsverksamhet inom vissa delar av statsverket, som närmast kan karakteriseras som saklig revision, kan denna granskning sammanfattningsvis sägas avse ett bedömande av ändamålsenligheten ur ekonomisk synpunkt av vidtagna förvaltningsåtgärder.

För att kunna utföra en granskning med nämnda syfte är det icke tillräckligt att äga tillgång till själva räkenskaperna, vartill den kamerala revisionen i regel kan begränsa sig. Den sakliga revisionen måste nämligen för att kunna fylla sin uppgift begagna sig av arbetsmaterial av andra slag. Detta material är att finna i protokoll, skriftväxlingar, kostnadsförslag, upphandlings- och leveranskontrakt samt andra liknande handlingar ävensom statistiskt material vid sidan av räkenskaperna. Den sakliga revisionen hämtar underlag för sin verksamhet jämväl genom lokala undersökningar vid förvaltningsorgan, anläggningar och dylikt.

Sakrevisionen leder helt naturligt endast undantagsvis till framställande av egentliga räkenskapsanmärkningar. Därest anledning till sådan anmärkning skulle framkomma, kan sakrevisionsorganet överlämna ärendet till kameralt revisionsorgan för vidare behandling. Detta förfarande torde emellertid icke hittills — bortsett från de tekniska revisionerna vid de centrala försvarsgrensförvaltningarna — hava kommit till användning i nämnvärd utsträckning.

Därest vid den sakliga revisionen uppmärksammas förhållande, som synes kräva rättelse, och sådan ej vinnes genom direkt hänvändelse till vederbörande myndighet, äga de under Kungl. Maj:t direkt sorterande sakrevisionsorganen att underställa frågan Kungl. Maj:ts bedömande. Detta kan ske dels genom särskilda framställningar och dels genom omnämnande i de årliga revisionsberättelser, som skola avgivas av de nu förefintliga överrevisionerna.

Fortsättningsvis framhålla de sakkunniga, att frånvaron av ett för hela statsverket gemensamt organ för saklig revision föranlett, att behovet av en mera djupgående och utsträckt ändamålsenlighetsgranskning i rationaliseringssyfte fått tillgodoses genom tillsättandet av särskilda besparings- och organisationsberedningar. Vissa av dessa utredningar hava haft att undersöka förhållandena inom ett särskilt verk eller en viss förvaltningsgren. För andra utredningar åter hava lämnats mera allmänna direktiv att söka åstadkomma besparingar beträffande personalkostnader eller förvaltningsomkostnader i övrigt. Även statens utgifter för understöd åt icke-statlig verksamhet har i sådan ordning gjorts till föremål för granskning i besparingssyfte. Utredningsuppdrag av mera allmän besparingskaraktär hava meddelats bland andra den år 1923 tillsatta statens besparingskommitté, 1926 års besparings-sakkunniga, 1927 års besparingsnämnd, statens organisationsnämnd (av år 1930), 1932 års granskningsnämnd samt besparingsberedningen (av år 1940).

En närmare redogörelse för dessa olika utredningar lämnas i bilaga C till betänkandet, till vilken torde få hänvisas.

Inrättande av statens sakrevision.

Organisation m. m.

Behovet av en allmän, permanent verkande sakrevision inom statsförvaltningen har enligt vad i utredningen anföres konstaterats av såväl statsrevisorererna som riksdagen, varjämte vid revisionsutredningens tillsättande föredragande departementschefen utgått från samma uppfattning, ehuru därvid särskilt framhållits betydelsen av ett sakrevisionsorgan såsom ersättare för tillfälliga besparings- och organisationsutredningar. Vid sådant förhållande ha de sakkunniga icke ansett vara av nöden att närmare utveckla de allmänna skäl, som talade för att statsförvaltningen i dess helhet bleve föremål för en permanent sakrevision. De sakkunniga ha endast framhållit, att utvecklingen inom främmande länder alltmer ginge mot införande av en ekonomisk-kritisk revision av den statliga förvaltningen.

För fyllande av de revisionsuppgifter, varav sålunda behov konstaterats föreligga, föreslå de sakkunniga, att inom statsförvaltningen inrättas ett fristående centralt revisionsinstitut, sorterande direkt under Kungl. Maj:t. För denna myndighet föreslå de sakkunniga benämningen *s t a t e n s s a k r e v i s i o n*. Endast ett fristående organ kan, enligt vad de sakkunniga anföra, besitta de erforderliga förutsättningarna för att övertaga åtminstone huvuddelen av de uppgifter, som eljest måste anförtros åt särskilda besparings- och liknande beredningar.

I motiveringen för detta förslag framhålla de sakkunniga, att en utbyggnad av statsrevisionen till ett dylikt revisionsinstitut måste anses ställt utanför diskussionen. Såsom skäl för denna inställning hänvisa de sakkunniga till att riksdagen icke med sitt uttalande i revisionsfrågan avsett en dylik lös-

ning samt att de sakkunnigas utredning även åsyftat att skapa en lämplig form för en Kungl. Maj:t underställd, permanent verkande sakrevision.

Vid behandlingen av frågan om den organisatoriska form, i vilken en allmän statlig sakrevision skall bedrivas, ha de sakkunniga till en början avvisat tanken att genomföra en förstärkning av sakrevisionen genom utbyggnad av det nu tillämpade systemet med överrevisorer för vissa förvaltningsgrenar. De sakkunniga erinra, att inrättandet av dylika överrevisioner i olika sammanhang föreslagits för försvarsväsendets förvaltning, för telegrafverket samt för väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och dess distriktsförvaltningar. Till stöd för sitt ståndpunktstagande anföra de sakkunniga följande.

Ett genomfört system med överrevisorer skulle vara förenat med den fördelen, att ett vart av de förvaltningsområden, för vilka överrevisorer tillsatts, komme att varje år ställas under granskning, något som ej kan förutsättas bliva fallet beträffande varje mindre gren av statsverksamheten, om ett sakkunnsorgan skulle omfatta hela statsförvaltningen. Mot det antydda systemet kan emellertid i första hand anföras, att detsamma skulle medföra splittning av den sakliga granskningen på ett flertal organ, vilka icke komme att sammanhållas av en gemensam ansvarig ledning. Det skulle icke låta sig göra att verkställa över hela statsförvaltningen eller större delar därav gående undersökningar rörande spörsmål av mera allmän karaktär liksom ej heller att tillgodogöra sig erfarenheterna från ett område på ett annat. Ytterligare må framhållas, att det icke gärna är möjligt att för varje ämbetsverk eller varje grupp av likartade myndigheter tillsätta särskilda överrevisorer. Anordningen med överrevisorer kan ifrågakomma allenast vid de myndigheter, som hava en mera betydande ekonomisk förvaltning. På grund därav skulle detta system komma att förete ett flertal luckor. Behovet av en allmän, hela statsförvaltningen omfattande sakrevision skulle fördens skull ej bliva tillgodosett på denna väg. På nu anförda skäl har utredningen funnit en utsträckning av systemet med överrevisorer icke böra komma i fråga.

Vid övervägande av de olika skälen för och emot ett förläggande av en sakrevision i vidgad bemärkelse till riksräkenskapsverket har revisionsutredningen för sin del kommit till den bestämda uppfattningen, att så icke bör ske.

Beträffande de skäl som kunna tala för att sakrevisionen knytes till riksräkenskapsverket anføres följande.

Riksräkenskapsverket har att i enlighet med sin instruktion utöva den centrala kontrollen å statens inkomster och utgifter samt å förvaltningen av statsförmögenheten. Enligt instruktionen skall verkets granskning avse jämväl kontroll å att vid förvaltningen av kronans medel och andra tillgångar nödig sparsamhet och statens bästa iakttagas. Denna ehuru i allmänna ordalag formulerade bestämmelse torde närmast syfta på en viss saklig revision. De räkenskaper, som granskas av det centrala revisionsorganet, kunna ock i viss mån utgöra underlag för en dylik revision. Därest en allmän sakrevision inordnades i riksräkenskapsverket, skulle vinnas den fördelen, att något särskilt institut för sakrevisionen ej behövde tillskapas.

Emellertid finna de sakkunniga mycket vägande skäl vara att anföra mot en sådan lösning, varvid i första hand framhållas, att möjligheterna för riksräkenskapsverket att med stöd av förenämnda instruktionsbestämmelse verk-

ställa någon egentlig sakrevision visat sig i praktiken vara synnerligen små. Härvidlag hänvisa de sakkunniga till de tidigare omnämnda bristerna i anmärkningsförfarandet, vilka snarast utgjorde ett hinder för bedrivande av en effektiv sakrevision. Därjämte framhålla de sakkunniga, att till följd av statsförvaltningens under senare år allt mera ökade omfång räkenskapsmaterialet utvidgats i sådan grad, att riksräkenskapsverket knappast medhunnit den för verket väsentliga arbetsuppgiften, nämligen den kamerala granskningen. Därtill komme att verket år 1939 ålagts en helt ny arbetsuppgift, i det att statliga verk och myndigheter erhållit rätt att hänvända sig till verket för erhållande av anvisningar om rätta tolkningen av författningsföreskrifter m. m.

Vidare understryka de sakkunniga de tidigare omnämnda svårigheterna ur personalsynpunkt och anföra härom följande.

Med riksräkenskapsverkets revision nästan uteslutande inriktad på granskning av räkenskaperna ur formell och administrativt-rättslig synpunkt kan den för revisionsarbetet inom verket tillgängliga personalen, hur skickad den än må vara för kameral granskning, icke anses besitta de för en effektiv sakrevision erforderliga kvalifikationerna. Det torde nämligen vara ofrånkomligt, att de personer, som skola granska förvaltningsåtgärdernas ändamålsenlighet ur ekonomisk synpunkt, måste äga särskilda förutsättningar för denna uppgift. Även om en eller annan av riksräkenskapsverkets nuvarande befattningshavare på grund av personlig fallenhet skulle kunna tagas i anspråk för saklig revision i vidsträckt bemärkelse, skulle det bliva nödvändigt att praktiskt taget helt nyrekrytera den för sakrevisionen erforderliga kvalificerade personalen. Den kategoriuppdelning av personalen inom ämbetsverket, som härigenom skulle uppstå, torde komma att medföra mindre önskvärda konsekvenser.

De sakkunniga dela den av riksräkenskapsverket i verkets tidigare omfördämda yttrande över statsrevisorernas berättelse uttalade uppfattningen, att det icke borde komma i fråga att på riksräkenskapsverket lägga en längre gående sakrevision än de av verket självt såsom en verkets uppgift föreslagna systematiska undersökningarna rörande medelsdispositionen för olika slag av utgifter inom skilda förvaltningsgrenar. Därutöver framhålla de sakkunniga, att en fullständig saklig revisionsverksamhet för att nå önskad effekt måste bedrivas under mera fria och smidiga former än som skulle bliva fallet, därest denna verksamhet förlades till ett ämbetsverk med riksräkenskapsverkets författningsmässigt och på grund av lång tradition starkt bundna arbetsformer. Vidare framhäves, att såsom underlag för en sakrevision i vidare bemärkelse väsentligen måste läggas andra undersökningar än granskning av det egentliga räkenskapsmaterialet.

Slutligen ge de sakkunniga uttryck åt en stor tveksamhet inför tanken att ytterligare öka riksräkenskapsverkets arbetsbörda och anföra härutinnan följande.

Vidare bör beaktas, att riksräkenskapsverket även har andra omfattande arbetsuppgifter än det egentliga revisionsarbetet. Sålunda utför verket årligen beräkning av statens inkomster, avsedd att läggas till grund för statsverkspropositionen, verkställer den centrala statsbokföringen samt upprät-

tar rikshuvudbok, budgetredovisning och kapitalredovisning m. m. Därest åt verket jämväl skulle uppdragas att utföra den sakliga granskningen av hela statsförvaltningen, skulle det för verkets ledning och enkannerligen dess chef komma att medföra en betydande ökning i den redan nu stora arbetsbördan. I varje fall skulle en sådan utökning av verkets arbetsuppgifter icke kunna ifrågakomma, med mindre en genomgripande omorganisation av verket företoges. Huru riksräkenskapsverkets organisation än utformades, skulle dock kvarstå risken för att sakrevisionen finge intaga en undanskymd ställning i förhållande till verkets ursprungliga, i och för sig viktiga uppgifter.

Beträffande de allmänna kraven på den organisatoriska utformningen av den statliga sakrevisionen anföra de sakkunniga, att det organ, vilket skall verkställa saklig granskning över hela statsförvaltningen, måste äga tillgång till arbetskraft med erfarenhet både från enskild och offentlig förvaltningsverksamhet, samtidigt som detsamma utåt bör kunna verka med erforderlig auktoritet.

Med denna utgångspunkt föreslå de sakkunniga, att statens sakrevisions verksamhet ledes av en styrelse bestående av sju ledamöter, ordföranden inberäknad. Inom styrelsen bör ekonomisk sakkunskap inom skilda områden vara representerad. Ordföranden föreslås som revisionsorganets verkställande ledamot. Enligt de sakkunnigas förslag böra ordföranden och ledamöterna förordnas av Kungl. Maj:t för en period av fyra år. Möjlighet till förlängning av uppdraget bör finnas, främst med hänsyn till att det kan visa sig vara till gagn för revisionsarbetet att en ledamot med särskilda kvalifikationer knytes till styrelsen. I syfte att vinna en successiv förnyelse av styrelsen föreslå de sakkunniga, att vid sakrevisionens inrättande tre av styrelseledamöterna utses för allenast två år.

Beträffande ordförandens kompetens och arbetsuppgifter anföra de sakkunniga följande.

På ordföranden i styrelsen och tillika chefen för statens sakrevision avses komma att läggas mycket krävande arbetsuppgifter. Han skall sålunda vara den egentlige ledaren för revisionens arbete och i främsta rummet taga initiativ till revisionens undersökningar och utredningar av olika slag. Med hänsyn till att inom sakrevisionen komma att behandlas frågor, som kräva bedömanden av statsförvaltningen ur allmänna, praktiska och affärsmässiga synpunkter, är det av särskild vikt att ordföranden äger stor ekonomisk erfarenhet från offentlig eller enskild verksamhet samt är förtrogen med frågor rörande förvaltningsorganisation. Då det understundom förekommer övergång från statlig och kommunal förvaltning till enskild tjänst och tvärtom, bör det ej vara uteslutet att såsom ordförande kunna förvärva en person med erfarenhet från såväl offentlig förvaltning som enskild verksamhet. En förutsättning för att en person i enskild tjänst skall ställa sig till förfogande för uppgiften i fråga torde dock i allmänhet vara, att vederbörande icke helt behöver avkopplas från sin tidigare verksamhet. Ett annat skäl för nämnda anordning är, att ordföranden, i likhet med ledamöterna, avses skola utses allenast för viss, relativt kort tid.

I vad rör styrelsens övriga ledamöter anföres i betänkandet följande.

Styrelsens övriga ledamöter böra, såsom nämnts, utses med tanke på att styrelsen kommer att inom sig besitta erfarenhet från verksamhetsområden

av skilda slag. Med hänsyn till att frågor av teknisk och merkantil art ofta torde uppkomma vid den sakliga granskningen — särskilt i avseende å de affärsdrivande verken och försvarsförvaltningen — anser utredningen det angeläget, att i styrelsen komma att ingå personer med framstående sakkunskap i dylika frågor. Detta är så mycket mera påkallat, som det förut-sattes, att åt ledamöterna skall kunna anförtros utförande av särskilda utredningsuppdrag, givetvis med biträde av revisionens kanslipersonal.

För att sakrevisionen skall kunna utnyttja den erfarenhet, som samlats vid den kamerala revisionen, synes det utredningen önskvärdt, att en representant för riksräkenskapsverket ingår som ledamot i styrelsen. Därvid bör i första hand en medlem av riksräkenskapsverkets styrelse ifrågakomma. Beträffande denne ledamot synes särskild ersättare böra utses.

I fråga om övriga ledamöter synas några suppleanter icke vara erforderliga.

Beträffande styrelsens arbetsätt anföres i utredningen följande.

Styrelsen bör vara beslutsmässig, då minst fem ledamöter eller, därest samtliga äro om beslutet ense, fyra ledamöter äro närvarande vid sammanträdet. På styrelsens avgörande i plenum böra emellertid endast ankomma ärenden av större vikt eller principiell betydelse. Mindre viktiga ärenden böra kunna avgöras på enklare sätt, förslagsvis av ordföranden och två ledamöter eller av ordföranden ensam.

Sakrevisionens styrelse bör sammanträda så ofta förhållandena det påkalla. I genomsnitt torde kunna räknas med 2 å 3 plenisammanträden i månaden.

I fråga om behovet av kanslipersonal hos statens sakrevision framhålla de sakkunniga, att sakrevisionen under normala fredsförhållanden borde kunna utföra sina undersökningar med en relativt fåtalig personal. En förutsättning härför vore dock, att sakrevisionen erhöle befogenhet att från vederbörande ämbetsverk infordra erforderliga utredningar, handlingar och övriga uppgifter. Organisationen borde dock givas sådan elasticitet, att densamma under kristider, då statshushållningen utsattes för påfrestningar genom ökning av utgifterna eller minskning av inkomstillflödet, kunde utan svårighet tillföras ökad personal. För större specialundersökningar borde i regel anlitas biträde av särskilda sakkunniga. Med hänsyn härtill och till arbetsuppgifternas art borde personalen icke tillförsäkras fast anställning i den omfattning, som eljest vore vanlig inom statsförvaltningen.

De sakkunniga hålla före, att några normerande bestämmelser angående villkoren för vinnande av anställning hos statens sakrevision icke borde fastställas, utan att åt styrelsen skulle överlåtas att i varje särskilt fall fritt bedöma vederbörandes lämplighet. Beträffande anställningspolitiken i övrigt anföra de sakkunniga följande.

Vad angår personalens kvalifikationer, må framhållas vikten av att den personal, som tages i anspråk för mera krävande arbetsuppgifter inom statens sakrevision, äger härför nödvändig kompetens. Härmed avses ej, att befattningshavarna skola hava avlagt viss examen. Av större betydelse är att tjänstemännen genom föregående praktisk verksamhet i allmän eller enskild tjänst förskaffat sig kännedom om ekonomiska förvaltningsspörsmål samt ådagalagt intresse och fallenhet för det arbete, som sakrevisionen innebär. Av tjänstemännen bör vidare krävas förmåga att självständigt bedöma,

på vilket sätt erforderliga undersökningar lämpligen böra bedrivas. För anställning hos sakrevisionen synas böra ifrågakomma, förutom tjänstemän med erfarenhet från statlig förvaltnings- och revisionsverksamhet, personer med praktik i fråga om revision av privata industri- och affärsföretag. Därjämte torde någon person med sakkunskap beträffande upphandling av viktigare förnödenheter och industriprodukter, såsom bränsle av olika slag, trä- och järnvaror, beklädnadsvaror, maskiner och dylikt, böra anställas för granskningen av myndigheternas anskaffningar. Vad angår den mera fria och såväl tekniskt som kommersiellt betonade förvaltningsverksamhet, som utövas av de affärsdrivande verken och de statliga bolagen, kräves för en saklig granskning av denna verksamhet även tekniskt och merkantilt erfaren personal. Vidare torde det vara av vikt för sakrevisionen att i och för undersökningar rörande förvaltningsarbetets effektivisering äga tillgång till krafter med erfarenhet beträffande personalorganisatoriska spörsmål. Det låter sig emellertid icke på förhand bedöma, i vilken mån för undersökningar av mera specialbetonad beskaffenhet kan tagas i anspråk den hos sakrevisionen anställda personalen eller i stället tillfälligt bör anlitas expertis inom eller utom statsförvaltningen.

Såsom personalchef och ledare för det dagliga arbetet föreslå de sakkunniga att vid sakrevisionen anställas en kanslichef. Denne tjänsteman bör enligt förslaget närvara vid styrelsens sammanträden och vid övriga föredragningar inför sakrevisionens chef och själv tjänstgöra såsom föredragande i viktigare ärenden.

Med hänsyn till arten av sakrevisionens verksamhet bör personalen enligt de sakkunnigas mening kunna åläggas viss diskretionsplikt.

Arbetsområde.

Beträffande sakrevisionens arbetsfält anföra de sakkunniga, att knappast någon del av statsförvaltningen kunde ställas utanför en sådan revisionsverksamhetsområde, även om uppgifterna komme att i hög grad skifta såväl till karaktär som omfattning. Sakrevisionen skulle i första hand avse den ekonomiska förvaltningen inom det egentliga statsverket. Ju större omfattning den ekonomiska verksamheten hade inom ett förvaltningsorgan, desto större vore självfallet utrymmet för och behovet av en saklig granskning av verksamhetens utförande. Ur denna synpunkt komme statens affärsdrivande verk i första hand i betraktande. Till belysning av frågan anföra de sakkunniga vissa sifferuppgifter rörande affärsverkens förvaltning, varur här må återges att driftinkomsterna år 1941 uppgingo till följande belopp, nämligen för postverket till 123 miljoner kronor, för telegrafverket till 174 miljoner kronor, för statens järnvägar till 437 miljoner kronor, för statens vattenfallsverk till 72 miljoner kronor och för domänverket till 87 miljoner kronor. Fortsättningsvis anföra de sakkunniga följande.

Av de angivna siffrorna framgår, att samtliga de affärsdrivande verkens rörelse är av en betydande storleksordning. Vad domänverket angår anvisas väl för detta verk endast undantagsvis större kapitalinvesteringsanslag. För domänverkets del tillkommer emellertid, att dess verksamhet i utpräglat hög grad är affärsmässigt betonad.

I fråga om de statliga affärsverken är att uppmärksamma, att dessas rörelse icke ensidigt skall bedrivas i syfte att tillföra staten största möjliga vinst. Kommunikationsverken måste sålunda även i viss mån tillgodose exempelvis sociala, kulturella och militära intressen. Även med beaktande härav är det dock uppenbart, att verksamheten vid de affärsdrivande verken — såväl i avseende å den löpande driften som beträffande kapitalinvesteringar — måste utövas med iakttagande av ekonomiskt rationella metoder och kommersiella synpunkter. Då härtill kommer, att för affärsverkens del beaktande bör ägnas jämväl inkomsterna, vilka avsevärt överstiga driftutgifterna — enligt riksstaten för budgetåret 1942/43 med ett beräknat belopp av sammanlagt 241 miljoner kronor — torde det framstå såsom angeläget, att den sakkliga revisionen utsträcker sig att omfatta samtliga affärsverk.

För försvarsväsendets behov komma, anföra de sakkunniga, även efter avslutande av nu pågående uppbyggnadsperiod att krävas mycket betydande utgifter för såväl materieförnyelse som anskaffning av utrustning av olika slag ävensom för utspisning, transportanordningar m. m. I viss omfattning torde även komma att bedrivas industriell verksamhet inom försvarsväsendet. Under sådana förhållanden är det enligt de sakkunnigas mening uppenbart, att de ekonomiska synpunkterna även framdeles komma att få en synnerlig betydelse och att en effektiv sakrevision på detta arbetsfält kan få en mycket viktig uppgift. I vad rör den s. k. tekniska revisionens ställning anföra de sakkunniga följande.

Vad angår den militära förvaltningsverksamheten äro visserligen inom de centrala försvarsgrensförvaltningarna inrättade speciella revisionsorgan, de s. k. tekniska revisionerna, med uppgift att, jämte annat, verkställa sakklig granskning av de lokala förvaltningsmyndigheternas materiel- och persedelsredogörelser samt användningen av materiel- och omkostnadsanslag o. dyl. Då de tekniska revisionerna erhållit en väsentligen kameral inriktning och då de ej hava någon befogenhet att granska de centrala förvaltningsmyndigheternas egen verksamhet, kommer dock att för praktiskt taget hela försvarsförvaltningen föreligga behov av en verklig sakrevision.

För övriga verk och myndigheter med omfattande ekonomisk, industriell eller teknisk verksamhet anse de sakkunniga en fortlöpande sakklig revision av behovet påkallad. För statens arbetsmarknadskommission med underlydande lokala organ samt för statens sinnessjukhus hade redan det föreliggande behovet föranlett inrättande av ett sakligt granskningsförfarande, men även inom andra områden bedreves ekonomisk verksamhet av jämförlig omfattning. Bland dessa nämna de sakkunniga fångvårdsstyrelsen med fångvårdsanstalterna, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vars verksamhet komme att starkt utvecklas efter statens övertagande av vägväsendet, ävensom byggnadsstyrelsen, mynt- och justeringsverket samt lotsverket. Enahanda vore förhållandet med ett flertal anstalter och inrättningar, vilka bedreves sådan verksamhet som tillförde staten viss inkomst. Detta gällde exempelvis provningsanstalter, kontroll- och försöksanstalter, statliga sjukhus, vissa laboratorier och kartverken. Åtskilliga inrättningar dreve jordbruks- eller trädgårdsrörelse eller annan liknande verksamhet, delvis för att giva sysselsättning åt elever, patienter eller andra på inrättningarna intagna personer.

Även för de statliga myndigheter, vilka icke bedriva mer omfattande ekonomisk verksamhet, vore en saklig revision erforderlig. Härom anföres följande.

För flertalet såväl centrala förvaltningsmyndigheter som lokala förvaltningsorgan är befattningen med ekonomiska angelägenheter väsentligen begränsad till handhavandet av de riksstatsanslag, som ställas till deras förfogande för avlönande av personal samt bestridande av expensutgifter och andra liknande omkostnader för det egna verket jämte eventuellt underställda organ. Vissa av ifrågavarande myndigheter hava även att uppbära statsinkomster av skatte- eller avgiftsnatur, vilka icke äro att anse såsom ett utflöde av myndighetens egen verksamhet. Nu omhandlade grupp av förvaltningsorgan torde ur sakrevisionssynpunkt erbjuda intresse framför allt med hänsyn till möjligheten att genom rationaliseringsåtgärder åstadkomma beskränning av själva förvaltningsapparaten.

Vidare borde enligt de sakkunnigas uppfattning även de myndigheter underkastas saklig revision, vilka utbetala statsbidrag och statsunderstöd till icke-statlig verksamhet, därvid myndighetens uppgift väsentligen bestode i att kontrollera, att de för understödens utfående föreskrivna villkoren vore uppfyllda. Även om dessa myndigheters egen verksamhet icke erbjöde något speciellt intresse ur sakrevisionssynpunkt, omfattade däremot, framhålla de sakkunniga, användningen av statsunderstöden, dessas avvägande o. dyl., spörsmål som kunde vara förtjänta av undersökning ur ekonomiska och praktiska synpunkter. Utgifterna härför uppginge för närvarande till betydande belopp. För en effektiv saklig granskning av understödens användning vore det enligt de sakkunnigas uppfattning under alla förhållanden behöfligt att utsträcka granskningen till samtliga räkenskaper angående den statsunderstödda verksamheten.

Vid sidan av den egentliga, under Kungl. Maj:t i ekonomiskt hänseende sorterande statsförvaltningen har emellertid i efter hand allt större omfattning ekonomisk verksamhet, som är uteslutande statlig eller där statsintresset är av dominerande betydelse, kommit att bedrivas i bolagsform. De sakkunniga anse principiellt, att även dessa bolag böra underkastas statlig sakrevision. I första hand böra enligt de sakkunnigas uppfattning de bolag, vilka närmast äro att betrakta som dotterbolag till affärsverken, givetvis underkastas samma sakliga revision som huvudverket. Till denna grupp höra sådana bolag som aktiebolaget statens skogsindustrier, Motala ströms kraftaktiebolag samt aktiebolaget trafikrestauranger. En annan grupp äro de direkt statsägda bolagen såsom t. ex. svenska spannmålsaktiebolaget, aktiebolaget svensk torvförädling, svenska skifferoljeaktiebolaget samt Norrbottens järnverks aktiebolag. En tredje huvudgrupp utgöra de bolag, som genom statsmakternas beslut tillskapats för att handha försäljningen inom riket av vissa skattebelagda varor och redovisa inkomsterna härav till statsverket, till vilken grupp höra aktiebolaget svenska tobaksmonopolet, aktiebolaget vin- och spritcentralen samt systembolagen och restaurangbolagen. De sakkunniga framhålla, att det beträffande gruppen direkt statsägda bolag vore nödvän-

dig att vidtaga särskilda åtgärder för att desamma skola underställas statlig sakrevision, samt att frågan om monopolbolagens inordnande under en statlig sakrevision krävde närmare utredning.

I betänkandet ha de sakkunniga även tagit ställning till frågan huruvida inrättandet av en allmän statlig sakrevision, vilken principiellt omfattar all statlig och statsunderstödd verksamhet, bör föranleda, att befintliga sakrevisionsorgan skola nedläggas eller ej. I denna fråga ha de sakkunniga givit uttryck åt den meningen, att när normala förhållanden åter inträda, intet speciellt sakrevisionsorgan bör bibehållas vid sidan av statens sakrevision. Dock böra enligt vad de sakkunniga förorda, sådana nu befintliga organ, vilka kunna betecknas såsom interna revisionsinstitutioner med viss inriktning på saklig granskning, bibehållas såsom ett komplement till statens sakrevision, varvid de dock liksom det centrala verk varav de utgöra en del skola vara underkastade granskning av det allmänna sakrevisionsorganet. Övergångsvis och i varje fall så länge nuvarande förhållanden bestå böra dock vissa nu befintliga speciella sakrevisionsorgan enligt förslaget bibehållas.

Statens krisrevision, vars verksamhetsområde omfattar krisorganen samt försvarsväsendet, anse de sakkunniga skola bestå, så länge nu rådande förhållanden kvarstå. Det skulle nämligen enligt de sakkunnigas uppfattning vara ur flera synpunkter mindre lämpligt att redan från början betunga ett allmänt sakrevisionsorgan med uppgiften att granska de egentliga krisorganens verksamhet samt den av nuvarande försvarsberedskap betingade, omfattande ekonomiska förvaltningen. När i en framtid krisorganen liksom även försvarsberedskapen kunde avvecklas, borde dock enligt de sakkunnigas mening granskningen övertagas av statens sakrevision. Under övergångstiden borde erforderligt samarbete mellan de båda revisionsorganen upprätthållas.

Vad beträffar överrevisorerna vid statens järnvägar och vid statens vattenfallsverk anse de sakkunniga, att även deras granskningsuppgifter böra övertagas av statens sakrevision. De föreslå dock, att detta övertagande i avvaktan på att sakrevisionen hunnit organiseras och närmare planlägga sitt arbete, uppskjutes ett eller annat år. Enligt förslaget bör det ankomma på det nyinrättade sakrevisionsorganet att vid lämplig tidpunkt göra framställning om övertagande av överrevisorernas verksamhet.

I fråga om statens arbetsmarknadskommission anföra de sakkunniga, att även om kommissionens nuvarande organisation och arbetsformer föränlets av rådande krisläge, kommissionen icke vore att betrakta som ett krisorgan i egentlig mening och att dess verksamhet med all sannolikhet komme att bestå även för framtiden. Vid sådant förhållande borde enligt de sakkunnigas uppfattning den kamerala granskningen av kommissionens förvaltning övertagas av riksräkenskapsverket och den sakliga granskningen av statens sakrevision. Frågan om tidpunkten för övertagandet av den sakliga granskning, som nu åvilade den särskilda överrevisionen, syntes dock kunna lämnas öppen, till dess kommissionens framtida verksamhet och arbetsupp-

gifter kunde närmare överblickas. Överrevisionen borde således enligt de sakkunnigas uppfattning under nuvarande krisförhållanden bibehållas, varvid dock kontakt borde upprätthållas med statens sakrevision.

I samband med vägväsendets förstatligande har förordats inrättande av en särskild överrevision för kontrollen ur saklig synpunkt av vägväsendet. De sakkunniga hålla före, att därest det allmänna statliga sakrevisionsorganet är i funktion den 1 januari 1944, vid vilken tidpunkt vägväsendets förstatligande avses skola genomföras, anledning saknas att inrätta en särskild överrevision för vägväsendet. Den sakliga granskningen av detta verksamhetsområde bör enligt förslaget uppdragas åt statens sakrevision.

I detta sammanhang förorda de sakkunniga jämväl, att de av besparingsberedningen planerade undersökningarna rörande kontors- och personalorganisationen inom olika verk, som ej avslutats vid tiden för inrättandet av en allmän statlig sakrevision, fullföljas i särskild ordning och icke övertagas av sakrevisionsorganet. Det synes nämligen de sakkunniga, att ett sådant övertagande skulle kunna vid starten förrycka den allmänna sakrevisionens arbete till nackdel för andra viktiga uppgifter. Detta skulle dock ej utgöra hinder för sistnämnda organ att till behandling upptaga särskilda organisationsspörsmål, vilka låge vid sidan av besparingsberedningens berörda undersökningar.

I viss utsträckning bör dock enligt de sakkunniga de nuvarande sakliga revisionsorganen bibehållas även efter fullständig utbyggnad av en allmän statlig sakrevision. Detta vore i första hand fallet med den granskning, som medicinalstyrelsen utövade över de statliga sinnessjukhusens m. fl. anstalters ekonomiska förvaltning. Denna granskning, med vilken vore förbunden jämväl kameral revision, vore närmast att betrakta som ett led i den medicinalstyrelsen åliggande interna kontrollen av denna förvaltningsverksamhet. Ett allmänt sakrevisionsorgans verksamhet skulle på lämpligt sätt kunna komplettera medicinalstyrelsens kontroll. Beträffande den tekniska revisionen inom försvarsväsendet ingå de sakkunniga icke på någon prövning av frågan, huruvida densamma bör bibehållas, men framhålla, att om så skulle ske, densamma icke behövde förstärkas med hänsyn till behovet av saklig granskning, då ju denna i första hand skulle åvila det allmänna sakrevisionsorganet.

Inrättandet av en allmän statlig sakrevision komme, enligt vad de sakkunniga framhålla, i stort sett icke att påverka den nuvarande kamerala granskningen. Ett omfattande samarbete borde dock bedrivas mellan de kamerala och sakliga granskningsmyndigheterna. Härom anföres följande.

Vad angår statens sakrevisions förhållande till de kamerala revisionsorganen, bör framhållas, att tillkomsten av sakrevisionsinstitutet i och för sig icke kommer att inverka på den kamerala revisionens arbete. Inrättandet av statens sakrevision bör sålunda icke föranleda, att den kamerala revisionen skulle upphöra att uppmärksamma och beivra ur saklig synpunkt felaktiga ekonomiska dispositioner, även om formell anmärkning icke

kan framställas. Under vissa förhållanden torde det emellertid visa sig lämpligt, att det kamerala revisionsorganet hos statens sakrevision gör anmälan om sådana missförhållanden, som konstaterats vid räkenskapsgranskningen men vari rättelse ej kunnat åvägabringas.

Vad nu sagts gäller icke blott specialrevisionerna utan även riksräkenskapsverket. Tillskapandet av ett självständigt centralt institut för sakrevision inom statsförvaltningen bör sålunda icke medföra minskning av riksräkenskapsverkets befogenhet att verkställa sådan saklig granskning, vartill själva räkenskapsgranskningen kan giva impulser. Denna ganskning torde emellertid komma att väsentligen begränsa sig till att efterse, om gällande författningar tillämpats på ett sätt, som ger ett sakligt tillfredsställande resultat, samt till att taga under omprövning, om nya eller ändrade bestämmelser kunna vara av nöden. Någon konkurrens med statens sakrevision behöver fördenskull ej uppstå. Då riksräkenskapsverket förutsättes bedriva sin ganskning i samarbete med statens sakrevision samt tillhandahålla denna nödiga upplysningar angående resultatet av ifrågavarande granskning, vill revisionsutredningen ifrågasätta, om icke en särskild tjänsteman inom riksräkenskapsverket skulle kunna avses för uppehållande av kontakten mellan verket och statens sakrevision. Utredningen förutsätter även, att riksräkenskapsverket regelmässigt lämnar sakrevisionen uppgifter angående ämbetsverkets sakliga granskning ävensom avskrifter av verkets månatliga sammanställningar över statsverkets inkomster och utgifter m. m.

I samband härmed ha de sakkunniga ingått på frågan om förhållandet mellan en Kungl. Maj:t underställd allmän sakrevision och statsrevisorerna. Därvid framhålla de sakkunniga, att avsevärd skillnad förefinnes mellan dessa två institutioner och anföra härom följande.

Statens sakrevisions granskningsområde kommer att i stort sett sammanfalla med statsrevisorernas, om man bortser från de under riksdagen lydande banko- och riksgäldsverken. Olikheter i fråga om den konstitutionella ställningen samt verksamhetsformerna måste dock medföra vissa skiljaktigheter i fråga om de båda revisionsorganens verkningssätt.

Statsrevisorerna hava sålunda i egenskap av ett riksdagens organ att granska statsförvaltningen även ur andra synpunkter än de rent ekonomiska. Statens sakrevisions huvuduppgift avses däremot bliva granskning av förvaltningens ändamålsenlighet ur ekonomiska synpunkter, ehuruval även härvidlag andra allmänna intressen böra ägnas erforderligt beaktande.

Såsom organ för riksdagen äro statsrevisorerna i sitt arbetssätt i så måtto principiellt bundna, att de icke kunna träda i direkt förbindelse med förvaltningsorganen i annan mån än genom inhämtande av upplysningar. Statens sakrevision förutsättes däremot komma att stå i omedelbar kontakt med myndigheterna och kunna genom förhandlingar och skriftväxling åstadkomma rättelse i sådana förhållanden, som befunnits vara ekonomiskt otillfredsställande.

Vidare är att märka, att statsrevisorerna endast äro samlade under en del av året, vilket medför viss begränsning av möjligheterna för dem att genomföra mera tidskrävande undersökningar.

Dessa förhållanden utgöra emellertid enligt de sakkunnigas uppfattning icke hinder för att ett visst samarbete äger rum mellan det allmänna sakrevisionsorganet och statsrevisorerna, varvid även påpekats möjligheten, att åt det allmänna sakrevisionsorganet kan anförtros att fullfölja vissa under-

sökningar, vilka statsrevisorerna påbörjat men icke hunnit avsluta. Fortsättningsvis anföres följande.

För att statens sakrevision i lämplig omfattning skall kunna bliva ett komplement till statsrevisionen, och för att samtidigt onödigt dubbelarbete skall kunna undvikas, är det angeläget, att de båda revisionsorganen uppehålla nära kontakt med varandra. Detta torde lämpligast kunna ske genom samarbete mellan de båda revisionsorganens kanslichefer. Några särskilda föreskrifter härom torde emellertid ej erfordras. Givetvis böra statsrevisorerna tillställas den revisionsberättelse, som statens sakrevision avses skola årligen ingiva till Kungl. Maj:t.

Arbetsuppgifter och arbetssätt.

Beträffande de arbetsuppgifter, vilka komma att åvila statens sakrevision, lämnas i betänkandet (sid. 20—23) en utförlig redogörelse, till vilken torde få hänvisas. Här må blott återgivnas vissa huvudpunkter ur denna redogörelse.

Såsom tidigare omnämnts är innebörden av begreppet saklig revision eller sakrevision hittills icke fixerad, vare sig författningsmässigt eller genom praxis, och ej heller ge förefintliga instruktionsbestämmelser angående vissa revisionsorgans granskning av förvaltningens ändamålsenlighet en fullständig bild av denna granskningens innebörd. I stort sett kunna sakrevisionens uppgifter anges vara att verkställa granskning, huruvida statens förvaltning utövats på ett ur ekonomiska synpunkter tillfredsställande sätt. Härvidlag bör tillses, att statens inkomster inflyta utan att onödiga kostnader förorsakas statsverket och att ett skäligt vederlag erhålles för av staten tillhandahållna prestationer. Sakrevisionens huvuduppgift faller dock på kontrollen av statsverkets utgifter. Bland dessa tilldraga sig upphandlingsfrågorna ett starkt intresse såväl i vad rör inköpssättet som vad angår varornas beskaffenhet i förhållande till priset o. dyl. Vidare bör den statliga anläggningsverksamheten underkastas ingående granskning, såväl beträffande entreprenadavtalens villkor som beträffande anläggningarnas planering med hänsyn till förefintliga och kommande behov. Även statlig fabriks- och verkstadsdrift samt förrådshållning böra göras till föremål för översyn ur ekonomiska synpunkter. Slutligen framhålles även betydelsen av att transport- och trafikangelägenheter samt affärsbokföringen inom olika förvaltningsområden granskas ur enhetliga rationaliseringssynpunkter. — Vid sidan av dessa mera allmänna uppgifter möta inom vissa förvaltningsområden, särskilt försvarsväsendet, särskilda problem, vilka få angripas med speciella metoder.

Särskilt understrykes, att en huvuduppgift för sakrevisionen är att ägna uppmärksamhet åt organisationen i allmänhet inom statsförvaltningen. Dock bör sakrevisionen icke åläggas att utföra större speciella undersökningar och utredningar rörande mera vittgående organisatoriska förändringar beträffande visst ämbetsverk eller förvaltningsområde utan dylika utredningar synas liksom hittills böra uppdragas åt särskilda organ.

I detta sammanhang torde böra omnämnas ett av besparingsberedningen väckt förslag om inrättande av en statlig förhandlingsbyrå för kollektivav-

talsfrågor, vars inordnande under statens sakrevision föreslagits under ärendets behandling. De sakkunniga ha emellertid funnit det icke vara lämpligt att pålägga statens sakrevision uppgifter av förvaltningsmässig natur och på denna grund avstyrkt förslaget om inordnande under sakrevisionen av en särskild organisation för handläggning av kollektivavtalsfrågor.

I vad rör sakrevisionens arbetssätt framhålla de sakkunniga, att för de nu förefintliga organen för saklig revision inom statsförvaltningen några närmare föreskrifter rörande arbetsformerna icke meddelats. Enligt de sakkunnigas uppfattning borde ej heller statens sakrevision bindas genom detaljerade bestämmelser rörande arbetets bedrivande. Liksom skett beträffande statens krisrevision borde därför de instruktionsbestämmelser, som erfordrades för sakrevisionens första verksamhetstid, endast innehålla föreskrifter rörande huvudlinjerna för sakrevisionens verksamhet. Med stöd av erfarenheterna från de första verksamhetsåren skulle sakrevisionens styrelse sedermera kunna framlägga närmare förslag angående sakrevisionens arbetsformer, i den mån dessa borde regleras genom bestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t.

I fråga om den allmänna inriktningen av sakrevisionens arbete anföra de sakkunniga följande.

På grund av splittringen av den nuvarande sakliga revisionen inom statsförvaltningen kan denna revision icke grundas på några jämförelser mellan de skilda myndigheternas sätt att handhava den ekonomiska förvaltningen. För att statens sakrevision i görligaste mån skall kunna avhjälpa denna brist, bör revisionen så långt möjligt verkställa jämförande systematiska undersökningar över större delar av statsförvaltningen. Vid en dylik allmän översyn kunna erfarenheterna från ett förvaltningsområde tillgodogöras för granskning av andra områden. På så sätt erhålles ett jämförelsematerial, vilket kan tjäna såsom underlag för ett bedömande ur ekonomisk synpunkt, huru de särskilda myndigheterna fullgöra sina uppgifter.

Beträffande revisionsarbetets fördelning inom sakrevisionen ha de sakkunniga icke framlagt något förslag utan framhållit, att denna fråga intill dess närmare erfarenhet vunnits om revisionsarbetets bedrivande borde regleras av sakrevisionens styrelse. Detsamma ha de sakkunniga ansett böra gälla även frågan, i vad mån styrelsens medlemmar borde direkt deltaga i arbetet på eventuella avdelningar inom sakrevisionen. Bland möjliga fördelningsgrunder nämna de sakkunniga i första hand den, att granskningen uppdelas efter förvaltningsområden, efter vilken grund såväl statsrevisionens som besparingsberedningens arbete i huvudsak fördelats. Ett annat alternativ vore att uppdelas granskningen efter förvaltningsfunktioner, så att t. ex. upphandlingsfrågor granskades inom en avdelning, organisationsfrågor inom en annan avdelning o. s. v. Slutligen kunde tänkas en kombination av dessa båda alternativ, i det att vissa viktigare frågor utbrötes för granskning inom en viss avdelning medan uppdelningen i övrigt skedde efter förvaltningsområden.

Vad rör omfattningen av statens sakrevisions granskningsverksamhet anför de sakkunniga följande.

Statens sakrevision avses ej skola utbyggas i sådan omfattning, att den kan medhinna en årlig granskning av hela statsförvaltningen. En sådan omfattande och kostnadskrävande granskning synes icke heller oundgängligen behöfelig, därest revisionen ordnas planmässigt och rationellt. En tillräckligt effektiv sakrevision synes i allmänhet kunna ernås, om statens sakrevision — förutom stickprovsmässiga undersökningar i avseende å särskilda förvaltningsgrenar — årligen företar systematisk granskning beträffande vissa förvaltningsfunktioner, som äro av mera allmän räckvidd eller större betydelse. Från denna allmänna regel för granskningens bedrivande synes dock, såsom ovan antytts, såtillvida böra göras undantag, att samtliga affärsdrivande verk, på sätt nu äger rum vid statens järnvägar och vattenfallsverk, böra underkastas årlig granskning. Vidare bör vägväsendet liksom den militära förvaltningen årligen göras till föremål för ingående granskning. I övrigt bör det anförtros åt sakrevisionens styrelse att avgöra, vilka olika områden av förvaltningen, som under ett visst år böra särskilt undersökas.

De sakkunniga framhålla vikten av att granskningen inom statens sakrevision följer så snabbt som möjligt på förvaltningsåtgärderna, emedan de ekonomiska konsekvenserna av felaktiga förfaranden inom förvaltningen förstorades ju längre revisionen fördröjdes.

I fråga om det arbetsmaterial, vilket skall ligga till grund för sakrevisionens granskning, anför de sakkunniga följande.

I syfte att erhålla ett för revisionen grundläggande upplysningsmaterial rörande statsförvaltningen synes statens sakrevision böra beträffande varje ämbetsverk och institution, som kan bliva föremål för dess granskning, införskaffa instruktionsföreskrifter, arbetsordning, detaljerade uppgifter angående förvaltningsverksamhetens art och organisation, antalet ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän samt dessas arbetsförhållanden och dylikt. Det bör tillses, att dessa uppgifter ständigt hållas aktuella. Vidare böra prisuppgifter rörande materiel och förnödenheter, som upphandlas i större omfattning inom statsförvaltningen, ävensom uppgifter angående arbetslöner och kollektivavtal insamlas för att komma till användning vid revisionen. Statens sakrevision bör vidare tillhandahållas sådant statistiskt material rörande driftsekonomi m. m., som sammanställles inom de förvaltande verken.

Därest — såsom revisionsutredningen förutsätter — de kamerala revisionsorganen framdeles åläggas att avgiva årliga berättelser över sin verksamhet, böra dessa berättelser själfvallet tillställas statens sakrevision. Även sådana revisionsberättelser, som av särskilda revisorer avgivas över granskningen av bolagsdriven verksamhet, som faller under statens sakrevision, böra delgivas revisionen.

Statens sakrevision bör även införskaffa underlag för sin verksamhet genom inspektioner och besök vid statsverket tillhörande ämbetsverk, institutioner och anläggningar.

De sakkunniga understryka önskvärdheten av att sakrevisionen bedriver sin verksamhet i nära kontakt med förvaltningsmyndigheterna och anför därom följande.

Med hänsyn till att statens sakrevisions granskningsverksamhet avses skola få en väsentligen positiv inriktning, varvid dess målsättning bör vara att

åstadkomma besparingar och rationalisering inom statsförvaltningen, bör revisionens verksamhet bedrivas i nära kontakt med förvaltningsmyndigheterna. I första hand bör sakrevisionen eftersträva att genomföra sina förslag i samförstånd med vederbörande förvaltningsmyndighet. För det fall att myndigheten icke går sakrevisionens synpunkter till mötes eller revisionens förslag äro av sådan räckvidd, att föregående samråd med alla ifrågakommande myndigheter är uteslutet, bör sakrevisionen underställa ärendet Kungl. Maj:ts prövning.

I likhet med vad som gäller för krisrevisionen föreslås statens sakrevision icke skola äga domsrätt i anmärkningsmål. Sakrevisionen bör enligt förslaget ej heller äga rätt att föra talan i sådana mål. Härom anföra de sakkunniga följande.

Därest vid sakrevisionens granskning skulle påträffas felaktigheter, som böra behandlas i den kamerala revisionens former, bör sakrevisionen hänskjuta ärendet till riksräkenskapsverket eller vederbörande specialrevision. För sådant fall bör statens sakrevision icke själv väcka talan hos det kamerala revisionsorganet utan i form av vanlig tjänsteskrivelse lämna redogörelse för den utredning, som utförts inom sakrevisionen, samt angiva revisionens egen uppfattning i frågan. I detta sammanhang må påpekas, att därest vid den sakliga granskningen konstateras missförhållanden eller försummelser av svårare art, statens sakrevision bör — efter den utredning, som lämpligen kan verkställas inom revisionen — hos vederbörande myndighet påkalla det ingripande, vartill omständigheterna må föranleda.

De sakkunniga förorda, att sakrevisionen åläggas avgiva årsberättelse och anföra härom följande.

Utöver de skrivelser till Kungl. Maj:t, vartill den sakliga granskningen i särskilda fall må giva anledning, bör statens sakrevision till Kungl. Maj:t avgiva en årlig berättelse över sin verksamhet och de viktigaste iakttagelser, som gjorts vid revisionen. För de affärsdrivande verkens vidkommande kan det måhända befinnas lämpligt, att statens sakrevision avgiver särskilda berättelser. Detsamma gäller vägväsendet, efter dettas förstatligande. Därest berättelserna successivt upprättas, torde de kunna färdigställas så snabbt, att de föreligga redan på hösten närmast efter vederbörande budgetårs utgång.

Yttranden.

I de avgivna remissyttrandena har behovet av ett allmänt statligt sakrevisionsorgan understrukits av myndigheterna, och dessa ha även i stort sett givit sin anslutning till de i utredningen förordade principerna för statens sakrevisions verksamhet. *Riksräkenskapsverket* har i detta sammanhang förutsatt att sakrevisionens inrättande icke skulle rubba ämbetsverkets ställning såsom ledande organ inom statens revisions- och redovisningsväsende.

I vissa utlåtanden har tveksamhet yppats om den föreslagna sakrevisionens förhållande till den allmänna revisionsverksamhet, som redan bedrives av å ena sidan statsrevisorerna, å andra sidan riksräkenskapsverket. *Statskontoret* har, oavsett de olikheter av konstitutionell och annan art som funnes mellan statsrevisorerna och statens sakrevision ansett den omsländigheten,

att de båda revisionsorganens granskningsområden sammanfölla, påkalla ett samarbete på fastare grundval än den av utredningen skisserade kontakten mellan sakrevisionens och statsrevisorernas kanslichefer. Vidare ha två reservanter i riksräkenskapsverket ifrågasatt, huruvida icke den avsedda sakrevisionsverksamheten till en början borde bedrivas på prov och i form av fortsatt utredningsarbete. Till stöd för denna ståndpunkt ha reservanterna anfört följande.

De utredningar, som gjorts i denna fråga, torde i viss mån hava bekräftat den tidigare framförda åsikten, att behov föreligger av att utvidga den statliga revisionsverksamheten i riktning mot en saklig granskning av de statliga förvaltningarnas medelsdisposition. Man bör emellertid icke överdriva förväntningarna på de resultat, som härigenom stå att vinna. Detta gäller särskilt efter en återgång till mera normala förhållanden än de nu rådande. De besparings- och rationaliseringsutredningar, som tidigare företagits under en följd av år, torde i allmänhet icke hava lämnat det åsyftade utbytet. Under hänvisning till vad nu anförts få vi uttala såsom vår uppfattning, att försiktighet bör iakttagas vid organiserandet av en eventuell saklig granskningsverksamhet.

Det av riksräkenskapsverket förutsatta samarbetet mellan sakrevisionen och ämbetsverket skulle enligt vår mening kunna komma att inkräkta på riksräkenskapsverkets revisionsuppgifter, vilka böra hänföra sig till det kamerala granskningsområdet. På grund av statsverksamhetens ansvällning finns här ett verksamhetsfält, som mer än väl ger arbete åt riksräkenskapsverkets revision. Redan nu äro dessa arbetsuppgifter så betydande, att de icke kunna fullgöras i avsedd omfattning.

De arbetsuppgifter, som i praktiken kunna komma att åvila ett blivande särskilt organ för saklig revision, synas fortfarande vara mycket ovissa till sin verkliga innebörd. Under sådana förhållanden torde varken arbetsformerna eller organisationen lämpligen kunna i förväg givas någon fastare utformning.

Beträffande utformningen av förslaget om inrättande av statens sakrevision ha myndigheterna framfört från utredningen avvikande meningar på flera punkter, huvudsakligen i vad rör sakrevisionens arbetsområde samt den därmed sammanhängande frågan om bibehållande av nu förefintliga sakrevisionsorgan.

Vad rör frågan om sakrevisionens ställning i förhållande till förefintliga kamerala revisionsorgan har riksräkenskapsverket konstaterat, att de senaste tjugo årens erfarenheter inom det statliga budget- och besparingsarbetet pekade hän mot inrättande av en permanent institution för fortlöpande översyn över den statliga verksamheten i syfte att denna bedreves rationellt och att alltså de mål, som politiken uppställt, förverkligades med minsta möjliga kostnad. Till huvudsaklig del vore det här fråga om det ändamålsenliga utnyttjandet av den i statens tjänst anställda personalen och av statsverket disponerade reala tillgångar samt om en rationalisering av anskaffnings- och förrådsverksamheten ävensom om effektivisering av statsbidrag av olika slag. — Den uppdragna skiljelinjen

mellan kameral och saklig revision, enligt vilken den kamerala revisionen bedömde författningsenligheten av vidtagna förvaltningsåtgärder enbart på grundval av räkenskapsmaterial, medan den sakliga revisionen prövade ändamålsenligheten i åtgärderna på grund av annat material, syntes ämbetsverket vara av övervägande teoretisk natur. En mera adekvat skiljelinje mellan den kamerala och den sakliga revisionen låge däri, att den kamerala revisionen i huvudsak intresserade sig för och anknöte till den enskilda förvaltningsåtgärden sådan denna komme till uttryck i räkenskaperna, medan den sakliga revisionen till väsentlig del byggde sin verksamhet på sammanställningar av mera statistisk art över personalens storlek, sammansättning och arbetsresultat, över upphandlings- och förrådsväsendet, maskiners, inventariers och förbrukningsartiklars utnyttjande samt över de skilda, av nämnda faktorer beroende kostnadselementen inom verksamheten. Dessa båda former för revisionsverksamheten kunde och borde i möjligaste mån bedrivas jämsides, vilket jämväl bestyrktes av den riksräkenskapsverket meddelade befogenheten att utöver den kamerala granskningen även verkställa viss saklig revision. Denna befogenhet hade under de senaste åren utnyttjats vid granskningen av försvarsväsendets räkenskaper. En saklig revision måste även delvis hämta sitt material från räkenskaperna. Det vore fördelaktigt att sammanställa detta material i form av statistik, vilken skulle fortlöpande förnyas och fördjupas, i vilket sammanhang ämbetsverket hänvisade till de förslag som framlagts av 1940 års finansstatistiksakkunniga. Fortsättningsvis anför ämbetsverket följande.

På grund av vad sålunda anförts finner riksräkenskapsverket det starkt motiverat att anordna en permanent tillsyn över den statliga ekonomiska verksamheten, avseende en granskning ur ändamålsenlighetens synpunkt av organisation och förvaltningsåtgärder. Om denna granskning betecknas sakrevision såsom motsättning till kameral revision, så finner riksräkenskapsverket denna motsättning hava väsentligen teoretiskt intresse. Vid vardera formen av revision kan man näppeligen undgå att även upptaga synpunkter liggande inom den andra revisionens arbetsområde. Den sakliga revisionen arbetar väl i stor utsträckning i andra former än den kamerala granskningen och bygger sitt bedömande i motsvarande mån på annat material än räkenskaper, såsom vid arbetstidsstudier m. m., men till betydande del och i synnerhet vid en fortlöpande tillsyn måste den sakliga revisionen bygga på det statliga räkenskapsmaterialet. Såväl begreppsmässigt som ur praktisk synpunkt finner riksräkenskapsverket för den skull ett sådant samband föreligga mellan saklig revision och kameral granskning, att ett intimt samarbete måste komma till stånd mellan det särskilda sakrevisionsorganet å ena sidan samt riksräkenskapsverket och de med specialrevisioner utrustade ämbetsverken å andra sidan. Genom ett sådant samarbete möjliggöres en allsidig och fullständig bedömning av ändamålsenligheten och författningsenligheten av företagna förvaltningsåtgärder. Vid utbyggandet av systemet för den statliga revisionen bör eftersträvas, att densamma blir så effektiv som möjligt, att dubbelarbete undvikas samt att erforderlig kommunikation mellan de olika revisionsorganen upprätthålles. Särskilt må understrykas, att det vore föga förenligt med den sakliga revisionens ändamål, om sakrevisionens organ självständigt upptog det hos riksräkenskapsverket förefintliga räkenskapsmaterialet till systematisk granskning och bearbetning. En oefftergivlig förut-

sättning för upprättande av ett fristående organ för saklig revision är sålunda enligt riksräkenskapsverkets mening, att bestämda former fastställas för samarbetet mellan sakrevisionen och riksräkenskapsverket. Då detta ämbetsverk enligt 1940 års finansstatistiksakkunnigas förslag skulle få till uppgift att utarbeta statistik över statens finanser, inbegripet personalstatistik, innebär nämnda förutsättning, att den för sakrevisionen erforderliga finansstatistiken skall tillhandahållas sakrevisionen av riksräkenskapsverket.

I denna fråga har *statskontoret* framhållit vikten av att någon konstlad skiljelinje icke uppdroges mellan de båda revisionsformerna samt att åtgärder vidtoges för att de olika revisionsorganen skulle kunna såvitt möjligt samverka och komplettera varandra. Emellertid har statskontoret föreslagit, att möjlighet skulle beredas statens sakrevision att själv utföra sin talan inför det kamerala revisionsorganet, med rätt att på vanligt sätt anföra besvär över beslutet, varvid ämbetsverket dock förutsatt, att denna fråga liksom övriga spörsmål med avseende på sakrevisionens förhållande till andra revisionsorgan bleve närmare utredda i samband med den allmänna och allsidiga översyn av det nuvarande statliga revisionsväsendet, som av riksdagen begärts.

Två reservanter i riksräkenskapsverket ha såsom sin mening framhållit, att även om finansstatistiska sammanställningar vore av visst värde för olika undersökningar, de dock icke utgjorde en förutsättning för bedrivandet av en saklig granskningsverksamhet.

Den föreslagna organisationen av statens sakrevision har av *riksräkenskapsverket* tillstyrkts, varvid dock ämbetsverket anfört, att för tryggnad av ett intimt samarbete mellan sakrevisionen och riksräkenskapsverket, ämbetsverket såsom sådant borde bliva representerat i statens sakrevisions styrelse. Den föreslagna kanslipersonalen borde med hänsyn till riksräkenskapsverkets förslag i fråga om samarbetet mellan revisionsmyndigheterna m. m. kunna reduceras och viss del av de för sakrevisionen beräknade medlen disponeras för förstärkning av riksräkenskapsverkets personalorganisation. Att riksräkenskapsverket icke helt kunnat fylla de krav beträffande sakrevision, som ställts vid verkets tillkomst, sammanhängande främst därmed, att verket icke erhållit en personalorganisation, som svarat mot de oavbrutet stegrade arbetsuppgifterna. *Flygförvaltningen* har framfört såsom ett önskemål, att till ledamot av styrelsen för statens sakrevision förordnades en person med kändedom om flygmateriel och flygvapnets speciella förhållanden.

I vad rör statens sakrevisions arbetsområde ha *telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen* och *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* jämte *två reservanter i riksräkenskapsverket* framhållit, att statens affärsdrivande verksamhet icke lämpade sig för granskning av statens sakrevision, varför i yttrandena förordats, att nuvarande överrevisionsinstitutioner bibehölles. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har förordat, att en särskild överrevision inrättades för styrelsen och dess lokala förvaltning, varjämte styrelsen givit uttryck åt den uppfattningen, att statens sakrevision borde utformas såsom

ett sammanhållande organ för de olika grupper av överrevisorer, som funnes eller kunde komma att inrättas. Telegrafstyrelsen har anfört, att om särskilda åtgärder ansåges erforderliga för att utöka Kungl. Maj:ts kontroll över verkets förvaltning, detta borde ske genom att till styrelsens förfogande ställdes experter med erfarenhet från privat affärsverksamhet, vilka skulle ha att med styrelsen deltaga i beslut av större räckvidd och betydelse. 1942 års vägsakkunniga ha föreslagit, att väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och dess lokala organs förvaltning underkastades granskning såväl av statens sakrevision som av särskilda överrevisorer, varvid samarbete givetvis skulle äga rum till undvikande av dubbelarbete. Såsom skäl mot förslaget att utsträcka statens sakrevisions arbetsfält till här ifrågavarande områden har anförts, att en sakrevision avpassad för den egentliga statsförvaltningen icke lämpade sig för statens affärsdrivande verksamhet, då den sakkunskap som kunde finnas inom sakrevisionen icke skulle vara tillräcklig för att bättre företräda statsintresset än inom affärsverken förefintliga speciellt utbildade arbetskrafter. *Statens arbetsmarknadskommission*, som funnit att ett övertagande av de nuvarande överrevisorernas granskning av kommissionen av statens sakrevision respektive, vad anginge den kamerala granskningen, av riksräkenskapsverket skulle innebära en försvagning av det nuvarande effektiva och snabbt fungerande revisionssystemet, har avstyrkt de sakkunnigas förslag om att principbeslut om sådant övertagande fattades redan i detta sammanhang. Den eftersträfvade enhetligheten i den statliga granskningsverksamheten borde enligt kommissionens uppfattning kunna nås genom samarbete mellan kommissionens överrevisorer och statens sakrevision.

Arméförvaltningen, som framhållit att den inom ämbetsverket verksamma kamerala revisionen under den förstärkta försvarsberedskapen i avsevärd omfattning utfört granskning av sakrevisions natur, har i sitt yttrande ingått på frågan om statens sakrevisions ställning efter genomförande av 1941 års militära förvaltningsutrednings förslag om centralisering av försvarsväsendets civila förvaltning och därvid framhållit vikten av ett nära samarbete mellan de olika revisionsorganen. Vad beträffade den tekniska revisionen, har dess stora betydelse för arméförvaltningens olika departements och styrelser kontroll över lokalförvaltningarna framhållits i yttrandet, i anslutning vartill arméförvaltningen såsom sin uppfattning uttalat, att den tekniska revisionen icke borde inskränkas till enbart förråds kontroll. Ett överflyttande till den kamerala revisionsmyndigheten eller till statens sakrevision av vissa av den tekniska revisionens arbetsuppgifter skulle medföra dubbelarbete och nödvändig göra överflyttning av fackutbildad personal från den tekniska revisionen. Såsom sammanfattning har arméförvaltningen uttalat sig för den tekniska revisionens bibehållande i dess hittillsvarande form, vilken anordning läte sig väl förena med de syften utredningens förslag om inrättande av en statens sakrevision avsåge att främja. *Marinförvaltningen* har å andra sidan förutsatt, att statens sakrevision skulle övertaga den inom marinförvaltningen bedrivna tekniska granskningen av fartygens räkenskaper.

Medicinalstyrelsen har givit sin anslutning till de sakkunnigas förslag om samarbete mellan styrelsens granskningsverksamhet beträffande sinnessjukhusen och statens sakrevision, varvid dock styrelsen framhållit önskvärdheten att i första hand utbygga och fördjupa den sakliga granskningen genom att tillföra den inom styrelsen bedrivna revisionsverksamheten ytterligare arbetskraft. Därjämte har styrelsen framhållit att genom medicinalstyrelsens materielnämnd, sjukhusens standardiseringskommitté samt centrala sjukhusarkivet redan inom medicinalstyrelsens ämbetsområde bedreves en omfattande sakrevision, varifrån statens sakrevision skulle kunna erhålla impulser i fråga om granskningsverksamhetens inriktning.

Riksräkenskapsverket har anslutit sig till förslaget, att rådande system med särskilda överrevisorer avvecklades och deras granskningsuppgifter överfördes till statens sakrevision. Härvid har verket förutsatt, att sakrevisionen för utförande av dessa granskningsuppgifter organiserades så, att för ändamålet adjungerades särskilda sakkunniga med erfarenhet inom respektive arbetsområden. Större speciella undersökningar och utredningar borde dock även i fortsättningen anförtros åt särskilda utredningsorgan.

I vad rör sakrevisionens arbetsätt ha såväl de *affärsdrivande verken* som *flygförvaltningen* framhållit, att den uppgiftsskyldighet som skulle åligga de reviderade myndigheterna kunde bli mycket betungande och att man vid uppskattningen av kostnaderna för sakrevisionen måste taga hänsyn även till kostnaderna för det merarbete, som åsamkades övriga myndigheter. Samtidigt har framhållits, att den av de sakkunniga föreslagna organisationen icke torde förslå till mer än en ytlig granskning av det omfattande arbetsmaterialet. Det vore enligt *flygförvaltningens* uppfattning bättre, att sakrevisionens behov av upplysningar m. m. fylldes på så sätt, att ett antal sakkunniga befattningshavare i förvaltningen ställdes till sakrevisionens förfogande, än att revisionen fyllde sina funktioner genom bearbetande av uppgifter som inforrats genom frågeformulär.

I ett flertal yttranden har understrukits vikten av att sakrevisionen finge en positiv inriktning, och att sålunda revisionens syften i största möjliga utsträckning nåddes i samförstånd med den reviderade myndigheten. Härvid har även från de *affärsdrivande verkens* sida framhållits risken att verksamledningarna genom mer eller mindre formella anmärkningar från sakrevisionens sida berövades lusten till initiativ och att så småningom en tendens att hålla sig på den säkra sidan utbildade sig inom affärsverken. I detta sammanhang ha *flygförvaltningen*, *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* samt *riksräkenskapsverket* givit uttryck åt den uppfattningen, att sakrevisionens organisation skulle uppbyggas så, att revisionen kunde fortlöpande följa och granska myndigheternas förvaltning och ingripa i förebyggande syfte. Ett rationellt utnyttjande av den kommersiella och tekniska sakkunskap, som avsåges vara representerad inom sakrevisionen medförde krav på att revisionen även lämnade råd och upplysningar för förvaltningsmyndigheternas vägledning inom området för sakrevisionens verksamhetsfält. Nackdelen av att

sakrevisionen genom förhandsutfästelser bleve bunden i sin reviderande verksamhet uppvägdas väl av de med rådfrågningsverksamheten förenade fördelarna. I samband härmed har *flygförvaltningen* uttalat, att den konsulterande myndigheten emellertid icke borde vara skyldig att följa sakrevisionsansvisningar. *Två reservanter i riksräkenskapsverket* ha uttalat, att möjligheten att lämna direktiv på detta område vore begränsad och i sista hand ankomme på Kungl. Maj:t och riksdagen. *En reservant inom flygförvaltningen* har anfört, att sakrevisionen såsom ett kontrollerande organ icke kunde deltaga i den verksamhet som skulle kontrolleras, och att sakrevisionen icke heller vore utrustad för rådgivande verksamhet, samt att det berodde på revisionsorganets fria bedömande, huruvida direktiv i varje särskilt fall skulle lämnas eller ej.

Riksräkenskapsverket har framhållit att krisrevisionen icke borde tagas som mönster för arbetssättet inom sakrevisionen, emedan krisrevisionen icke såsom sakrevisionen hade att utöva tillsyn över en fortgående, stabiliserad förvaltning. Vidare har ämbetsverket framhållit faran av att statens sakrevision övertog all ändamålsenlighetsgranskning inom förvaltningen, så att de nuvarande revisionsorganen finge sitt verksamhetsfält begränsat till kameral revision. En uteslutande på kameral revision inriktad granskningsverksamhet kunde nämligen till skada för arbetet lätt stelna i en verklighetsfrämmande formalism. Slutligen understryker riksräkenskapsverket vikten av att samarbetet mellan verket och statens sakrevision ordnades på ett för den statliga revisionsverksamheten i dess helhet tillfredsställande sätt. Beträffande detta samarbete har verket anfört följande.

De förhållanden av saklig natur, som uppmärksammas i samband med den kamerala revisionen inom riksräkenskapsverket respektive inom specialrevisionerna, göras därstädes till föremål för erinringar under hand eller i form av promemorior. För den händelse rättelse på så sätt icke kan åvägbringas, överlämnas ärendet till sakrevisionen för vidare behandling. I den mån sakrevisionen vid sin granskningsverksamhet uppmärksammar förhållanden av beskaffenhet att böra i anmärkningsväg beivras, må sakrevisionsorganet kunna överlämna ärendet till riksräkenskapsverkets handläggning. Nämnas må, att statens krisrevision i några fall begagnat denna möjlighet.

I fråga om de för sakrevisionens bedrivande erforderliga utredningarna synes följande ordning böra tillämpas. På statsmyndigheternas räkenskaper grundade sammanställningar av inkomster av olika slag och utgifter för olika ändamål böra utarbetas inom riksräkenskapsverket eller beträffande de lokala verksamhetsområden, för vilka specialrevisioner äro anordnade, inom vederbörande ämbetsverk. I görligaste mån bör undvikas, att sakrevisionen direkt från de myndigheter, som skola underkastas saklig granskning, infordrar sådana uppgifter som kunna inhämtas ur räkenskaperna. Genom en sådan ordning vinnes, att utredningarna kunna rationellt utformas och de olika myndigheterna icke belastas med tidskrävande nya arbetsuppgifter. Tekniska utredningar avseende speciella verksamhetsområden böra verkställas av särskilda för varje utredningsuppdrag anställda experter.

Såsom jag anförde vid anmälan av frågan om tillkallande av 1941 års revisionsutredning torde behovet av en permanent verkande sakrevision vara

*Departements-
chefen.*

konstaterat och allmänt erkänt. Detta har även framhållits av de sakkunniga och ytterligare vitsordats av remissmyndigheterna. Den betydelse som ett sådant organ, särskilt i nuvarande statsfinansiella läge, skulle äga för fullföljandet av de statliga besparingssträvandena synes utgöra en tillräcklig motivering för att staten ikläder sig de icke obetydliga kostnader, som sakrevisionen under alla förhållanden måste draga. Jag vill erinra om att erfarenheterna, icke minst från den senast verksamma besparingsberedningens arbete, visat att väsentliga resultat av besparingsarbetet kunna vinnas blott genom att ändamålsenlighetsgranskningen av olika delar av statsverksamheten bedrivs kontinuerligt under en längre tid. En självständig sakrevision skulle komma att utgöra ett värdefullt stöd icke endast för de olika verken i deras strävan efter rationell medelsförvaltning utan även för anslagsgranskningen i budgetarbetet. Jag vill därför förordna, att en allmän sakrevision nu organiseras. Såsom jag redan framhållit, bör denna emellertid tillsvidare erhålla blott en provisorisk utformning.

I detta sammanhang torde böra erinras om att besparingsberedningen numera avlämnat ett slututlåtande. Detta har remitterats till statskontoret för yttrande särskilt i vad avser frågan om de åtgärder till fullföljande av besparingsarbetet, till vilka utlåtandet må föranleda. Efter avslutad remiss torde frågan få anmälas för Kungl. Maj:t. I avvaktan därpå torde böra anstå med framställning till riksdagen om medel för avslutande av de av besparingsberedningen igångsatta organisationsundersökningarna. Nu förevarande fråga om inrättande av en sakrevision kan upptagas till avgörande utan att lösningen av här berörda spörsmål avvaktas.

En permanent sakrevision av åsyftad art bör, såsom de sakkunniga framhållit, bedrivas av ett helt självständigt, Kungl. Maj:t direkt underställt organ. För att detta skall kunna utöva sin granskningsverksamhet med erforderlig kraft och initiativrikedom torde det vidare vara önskvärt att dess ledning erhåller i huvudsak en sådan konstruktion och sammansättning som de sakkunniga förordat. De begränsade förordnandetiderna och den därav följande växlingen i styrelsens sammansättning skapa ytterligare förutsättningar för att sakrevisionen icke stelnar i sina arbetsformer. Jämväl de av de sakkunniga uppdragna allmänna riktlinjerna för kansliets organisation och kanslipersonalens rekrytering synas mig väl avpassade för en institution av förevarande karaktär och torde böra i huvudsak följas. Jag kan alltså ansluta mig till den principiella uppläggningsen av de sakkunnigas organisationsförslag. Jag har icke heller något att erinra mot förslaget, att det nya organet skall benämnas statens sakrevision.

Vad angår statens sakrevisions arbetsområde synes detta i princip böra omfatta all verksamhet, som helt eller delvis finansieras med statliga medel. Under den första försökstiden böra dock befintliga speciella sakrevisionsinstitutioner, alltså närmast överrevisorerna vid olika affärsverk, tillsvidare bibehållas. Frågan om formerna för sakrevision vid vägväsendet är för närvarande under prövning i kommunikationsdepartementet. När ett nedläggande

av nu förefintliga speciella sakrevisionsorgan bör ske, torde få bli beroende på erfarenheterna av statens sakrevisions verksamhet.

Även vid en indragning av de särskilda överrevisioner, som nu äro verk samma, kan tydligen sådan sakrevision som centralmyndighet underkastar lokalförvaltning, mycket väl bestå vid sidan av statens sakrevision. Såsom exempel härpå har nämnts medicinalstyrelsens granskning av sinnessjukhusen och de centrala militära förvaltningarnas tekniska revision av förbanden.

I vad mån revisionsverksamheten bör utsträckas till att avse även sådan halvstatlig verksamhet som bedrives av de olika statsägda aktiebolagen, torde få bli beroende på ytterligare prövning. Att även denna verksamhet inbegripes under den nya sakrevisionen synes emellertid, allmänt sett, önskvärdt.

Med hänsyn till att statens sakrevision närmast är att betrakta såsom en försöksinstitution, avsedd att sedan tillräcklig erfarenhet vunnits utbyggas till ett led i statsförvaltningens fredsorganisation, torde den inom försvarsväsendet och krisförvaltningen verk samma krisrevisionen böra tills vidare äga fortsatt bestånd vid sidan av sakrevisionen, vilken under dessa förhållanden givetvis icke bör utsträcka sin granskning till sistnämnda områden.

Till vad de sakkunniga anfört i fråga om statens sakrevisions arbetssätt och omfattningen av dess granskande verksamhet kan jag i stort sett giva min anslutning. Sakrevisionens handlingsfrihet bör sålunda icke bindas genom detaljerade bestämmelser. I instruktionen böra endast huvudlinjerna för dess verksamhet uppdragas. I den mån erfarenheterna från de första verksamhetsåren motivera detta, bör frågan om utförligare instruktionsbestämmelser senare kunna upptagas till förnyat övervägande.

Vad rör sakrevisionens förhållande till nu verk samma revisionsorgan, inriktade på i huvudsak kameral granskning, synes, såsom riksräkenskapsverket förutsatt, ett nära samarbete mellan de olika revisionsorganen böra åstadkommas. Nödvändigheten därav framgår, särskilt för riksräkenskapsverkets vidkommande, av att sakrevisionen i viss utsträckning torde få arbeta med material som sammanställs och bearbetas av andra revisionsorgan. Riksräkenskapsverket har i sitt remissyttrande vänt sig mot en sträng inbördes avgränsning av verkets och den nya sakrevisionens kompetensområden. Härtill kan erinras, att även om gränsen mellan kameral revision och sakrevision teoretiskt är obestämd, dock redan de för riksräkenskapsverket och den nya sakrevisionen karakteristiska och helt skilda organisations- och arbetsformerna komma att i praktiken hänvisa de båda organen till skilda uppgifter. Det arbetsområde som är det för riksräkenskapsverket naturliga inskränkes alltså icke genom tillkomsten av det nya revisionsorganet, och verket bör därför fullfölja strävandena att inom den ram som betingas av verkets organisation utsträcka sin på räkenskapsmaterial grundade revisionsverksamhet till en ändamålsenlighetsprövning.

I anslutning till vad jag nyss anfört, böra formerna för samarbetet mellan de olika revisionsorganen icke i förväg bindas genom instruktionsbestämmel-

ser. Erfarenheten torde få ge vid handen, i vilken omfattning och på vilket sätt ett sådant samarbete lämpligen kan bedrivas. Det nya revisionsorganet är avsett att erhålla uppgifter, för vilka nu saknas organisatoriskt underlag, och därför bör icke heller dess tillkomst få någon direkt återverkan på övriga revisionsmyndigheters organisation. Om visst utredningsarbete för sakrevisionens räkning, som är av natur att böra utföras av sakrevisionens kansli, befinner sig med större fördel kunna verkställas exempelvis inom riksräkenskapsverket, torde dock hinder icke böra möta att organisera arbetet i enlighet därmed och disponera till sakrevisionen anvisade medel för ersättning till den tillfälliga arbetskraft, som inom annat verk anställs för ifrågavarande specialuppgifter.

Statens sakrevisions granskningsarbete bör bedrivas i nära kontakt och under samarbete även med de granskade förvaltningsmyndigheterna. Härigenom uppnås en sådan växelverkan mellan förvaltningsverksamheten och utifrån kommande kritik, som kan förväntas åvägabrinda det bästa resultatet. Frågan i vad mån detta samarbete bör ske i form av förfrågningar från myndigheterna till sakrevisionsorganet och en därtill anknuten rådgivningsverksamhet från dess sida, synes liksom övriga detaljer rörande sakrevisionens arbetsformer böra få erhålla sin lösning i tillämpningen. Det synes dock vara klart, att sakrevisionen icke bör vara skyldig avgiva yttrande över viss underställd fråga, liksom å andra sidan att den förfrågande myndigheten icke bör vara pliktig att utan vidare godtaga de anvisningar, som må givas från sakrevisionens sida. Om olika meningar göra sig gällande i en sakrevisionen underställd eller av sakrevisionen väckt fråga, torde denna i regel böra hänskjutas till Kungl. Maj:ts prövning. Någon domsrätt eller åtalsrätt i anmärkningsmål bör icke tillkomma statens sakrevision.

Vad slutligen beträffar förhållandet mellan statens sakrevision och riksdagens revisorer, torde detta böra utformas så, att dubbelarbete undviks och sakrevisionens erfarenheter komma statsrevisionen till godo. Lämpligen torde sakrevisionen till Kungl. Maj:t böra överlämna arbetsredogörelser, avsedda att tillhandahållas statsrevisionen. Då Kungl. Maj:t finner omständigheterna därtill föranleda, böra vidare av sakrevisionen utarbetade utredningar kunna överlämnas till statsrevisionen. En direkt kontakt mellan revisionsorganens kanslier synes lämpligen böra upprätthållas.

Anslagsfrågor m. m.

Personalfrågor.

Såsom i det föregående angivits föreslå de sakkunniga, att verksamheten vid statens sakrevision ledes av en styrelse om sju ledamöter, varav en ordförande och chef för sakrevisionen. För utförande av granskningsarbetet skall enligt förslaget anställas ett antal revisorer och assistenter och därjämte medel anvisas för erforderlig biträdes- och vaktmästarpersonal. Kansliarbetet skall ledas av en kanslichef.

Vidkommande anställningsformen för personalen inom statens sakrevision anse de sakkunniga lämpligast, att personalen till en början, innan det nya revisionsorganet färdigorganiserats och vunnit stadga, anställles tillsvidare eller på bestämd, kortare tid. Vidare anse de sakkunniga, att någon tids provtjänstgöring måste föregå mera stadigvarande anställning. De sakkunniga förutsätta dock, att när sakrevisionen färdigorganiserats och arbetsuppgifterna för särskilda grupper av tjänstemän vunnit stadga, en fastare anställning i viss utsträckning beredes kanslipersonalen. I frågan anföra de sakkunniga därefter följande.

För att säkerställa tillgången på arbetskraft för mera krävande utredningar torde det sannolikt bli erforderligt, att de mera kvalificerade tjänstemännen efter viss tjänstgöringstid kunna erhålla möjlighet till en fastare anställning. Utredningen, som anser att tillsättning genom fullmakt eller konstitutorial av befattningar vid det tilltänkta sakrevisionsorganet icke bör ifrågakomma, vill närmast sätta i fråga en anställningsform liknande den, som för närvarande tillämpas beträffande bland andra vissa tjänstemän vid konjunkturinstitutet. Ifrågavarande tjänstemän äro innehavare av medelst förordnande för begränsad anställningstid (10 år) tillsatta befattningar, vilka äro pensionsgrundande. För statens sakrevision bör en dylik anställningsform kunna underlätta rekryteringen av kvalificerad arbetskraft. Samtidigt bör nämnda anställningsform möjliggöra en önskvärd förnyelse av personalen. Det är nämligen för ett revisionsorgan med här ifrågavarande uppgift av största betydelse, att en anda av uppslagsrikedom och initiativförmåga ständigt hålles vid liv bland befattningshavarna.

Kostnadsberäkningar.

Vad först angår frågan om avlöningsförmåner åt *styrelsens ledamöter*, framhålla de sakkunniga, att ersättningen till styrelsens ordförande bör tillmätas så, att för denna post kan förvärfvas en framstående arbetskraft. I anslutning härtill föreslå de sakkunniga, att till ordföranden skall utgå ett årsarvode å 24,000 kronor, under förutsättning att ordföranden tages i anspråk för uppgiften i ungefär samma utsträckning som brukar krävas av en verkschef inom statsförvaltningen. Skulle det visa sig, att ordförandens arbetskraft icke tages i anspråk i full utsträckning, bör enligt de sakkunnigas uppfattning arvodet nedsättas. Beträffande styrelsens övriga ledamöter föreslå de sakkunniga, att ersättningen utgår dels i form av ett fast årligt arvode å 2,400 kronor och dels med ett dagarvode å 30 kronor för varje bevisat plenisammanträde. För dagar, under vilka styrelseledamot utfört annat arbete inom statens sakrevision, ävensom för dagar, för vilka traktamentsersättning vid besöks- och inspektionsresor beräknas, anse de sakkunniga, att dagarvodet bör reduceras. Vid resor i tjänsten föreslås styrelseledamöterna skola åtnjuta rese- och traktamentsersättning enligt klass I B allmänna resereglementet.

Med stöd av dessa överväganden uppskatta de sakkunniga de årliga kostnaderna för sakrevisionens styrelse till 48,000 kronor med följande fördelning på olika poster.

Årsarvode åt ordföranden	kronor	24,000
Årsarvoden åt övriga ledamöter	»	14,400
Dagarvoden för plenissammanträden	»	5,400
Dagarvoden i övrigt, ersättning för mistade löneförmåner m. m.	»	4,200
	Kronor	48,000.

Vad rör *kanslipersonalen* anföra de sakkunniga, att det enligt deras mening borde uppdragas åt sakrevisionens styrelse att utforma detaljerna i det nya organets personalorganisation under dess första verksamhetsår, varför frågan om tillskapandet av en mera fast organisation borde få stå öppen, till dess erfarenhet vunnits angående det mera stadigvarande behovet av arbetskraft för olika uppgifter. Vid framläggandet av sina kostnadsberäkningar ha de sakkunniga utgått från vissa antaganden beträffande personalantal och lönesättning men därvid understrukit, att de sålunda framräknade anslagsbeloppen borde väsentligen betraktas som en ram, inom vilken styrelsen skulle äga att röra sig tämligen fritt. I frågan anföra de sakkunniga vidare följande.

Enär detaljerna i statens sakrevisions personalorganisation icke kunna på förhand utformas, ställer det sig vanskligt att nu bedöma personalbehovet och fördenskull även att beräkna kostnaderna för avlöning åt personalen. Revisionsutredningen, som förutsätter, att krisrevisionen tillsvidare fullföljer sin verksamhet, utgår i den följande beräkningen från att någon särskild personal för granskning av försvarsväsendets och de statliga krisorganens förvaltning icke kommer att erfordras inom statens sakrevision under dess första verksamhetstid. Vid sådant förhållande läser sakrevisionens personalstock till en början kunna hållas relativt fåtalig. Då krisrevisionens arbetsuppgifter sedermera övertagas av statens sakrevision, får frågan om personalorganisationen upptagas till förnyat övervägande. Den för statens sakrevision därvid erforderliga personalförstärkningen torde kunna vinnas däri genom, att krisrevisionens personal i lämplig omfattning överflyttas till sakrevisionen. Den härvid uppkommande kostnadsökningen för statens sakrevision kommer att mer än väl uppvägas av att kostnaderna för krisrevisionen helt försvinna.

För kanslichefen föreslå de sakkunniga ett årsarvode av 18,000 kronor, vilket arvode med omkring 1,000 kronor överstiger slutavlöningen till en byråchef vid nuvarande tillägg. Å arvodet skulle — liksom beträffande arvoden i övrigt inom statens sakrevision — icke utgå några tillägg på grund av levnadskostnadsstegringen. Om till kanslichef utsåges en relativt ung tjänsteman, borde arvodet, åtminstone till en början, kunna sättas till ett något lägre belopp.

Vidkommande sakrevisionens kanslipersonal i övrigt föreslå de sakkunniga, att revisionsarbetet uppdelas på i huvudsak två kategorier av tjänstemän, nämligen en grupp högre kvalificerade tjänstemän, vilka de sakkunniga benämnt revisorer, samt en grupp av yngre tjänstemän i assistents ställning. Antalet föreslås till åtta av vardera gruppen. Härom anföres följande.

Beträffande avvägandet av antalet tjänstemän inom nu nämnda grupper vill utredningen framhålla, att antalet ej bör tilltagas alltför knäppt, då eljest

organisationen ej kommer att fullt utnyttjas och då ett tillskott av tjänstemän bör leda till ett förbättrat utbyte av granskningsverksamheten i sådan grad, att ökningen i lönekostnad mer än väl uppväges. Med utgångspunkt härifrån och med beaktande av personaluppsättningen inom statens krisrevision har utredningen ansett sig böra stanna vid att förorda, att antalet befattningshavare inom nu ifrågakvarande kategorier tillsvidare beräknas till åtta revisorer och samma antal assistenter.

I vad rör dessa befattningshavares löneförmåner anse de sakkunniga, att genomsnittsarvodet för revisorer bör beräknas till 12,000 kronor och för assistenter till 7,000 kronor. För att styrelsen för sakrevisionen skall erhålla möjlighet att vid behov differentiera lönerna för befattningshavarna, föreslå de sakkunniga, att inom statens sakrevision tillämpas det lönesystem, som nu kommer till användning inom krisförvaltningen. Enligt ifrågakvarande system hava befattningshavarna i lönehänseende fördelats på vissa lönegrupper. För varje grupp har fastställts en lägsta och en högsta månadslön. Inom dessa gränser äger vederbörande krisorgan själv bestämma lönen i varje särskilt fall. Med tillämpning av den för statens krisrevision enligt nämnda system fastställda löneplanen skulle sålunda för revisorerna hos statens sakrevision månadslönen vara lägst 700 och högst 1,100 kronor, medan däremot för assistenterna månadslönen skulle variera mellan lägst 400 och högst 750 kronor.

För kontors- och vaktpersonal beräkna de sakkunniga ett belopp av 20,000 kronor för år. Även för denna personal skulle enligt förslaget krisförvaltningens lönesystem till en början tillämpas.

Jämväl i fråga om personalens avlöningsförhållanden i övrigt föreslå de sakkunniga, att vad i sådant hänseende stadgats för befattningshavare vid statens krisorgan (SFS 1941: 215) skall gälla i tillämpliga delar.

I anslutning till vad sålunda föreslagits beräkna de sakkunniga de årliga kostnaderna för avlöning åt kanslipersonalen i enlighet med följande uppställning.

Kanslichef	kronor	18,000
Revisorer och assistenter	»	152,000
Kontors- och vaktpersonal	»	20,000
	Kronor	190,000.

För särskilda experter och sakkunniga beräkna de sakkunniga en årskostnad av 25,000 kronor. Härom anföres följande.

I betraktande av att den hos statens sakrevision anställda revisionspersonalen avses skola bliva jämförelsevis fåtalig, kan det ej förutsättas, att revisionens egen personal skall kunna besitta erfarenhet beträffande samtliga de områden, som falla inom revisionens granskningsområde. På grund härav lär behövas av experter och sakkunniga inom sakrevisionen för specialutredningar av olika slag komma att bliva relativt stort. Revisionsutredningarna vill endast erinra om vad utredningen i annat sammanhang anfört angående den tekniskt och merkantilt betonade verksamheten inom affärsverken, vissa statliga bolag, försvarsväsendet, vägväsendet samt åtskilliga institutioner och anstalter. Erfarenheten har ock visat, att såväl krisrevisionen som

besparingsberedningen i stor utsträckning måst anlita utomstående sakkunniga för särskilda undersökningar. Sålunda uppgingo krisrevisionens utgifter under budgetåret 1941/42 för detta ändamål till över 40,000 kronor.

Huru stort behovet av experter och sakkunniga åt statens sakrevision kan komma att bli under den första tiden är svårt att nu bedöma. Revisionsutredningen anser emellertid, att ett belopp av förslagsvis 25,000 kronor bör för ändamålet ställas till förfogande under det första verksamhetsåret.

De sammanlagda avlöningskostnaderna skulle enligt de sakkunnigas beräkningar uppgå till 263,000 kronor fördelade på följande poster.

Styrelse	kronor	48,000
Kanslipersonal	»	190,000
Sakkunniga	»	25,000
		<hr/>
	Kronor	263,000.

Exklusive lokalkostnader, vilka avses komma att belasta statens allmänna fastighetsfond, beräknas till omkostnader ett sammanlagt belopp av 30,000 kronor, varav hälften till reseersättningar och hälften till expenser m. m. Härtill skulle enligt vad de sakkunniga anföra komma engångskostnader på omkring 20,000 kronor för inköp av kontorsinventarier m. m.

Sammanlagt skulle alltså enligt de sakkunnigas beräkningar de löpande kostnaderna för statens sakrevisions verksamhet under de första åren uppgå till 293,000 kronor, varav 263,000 kronor till avlöningar och 30,000 kronor till omkostnader. På första året skulle dessutom falla nyssnämnda engångskostnader, 20,000 kronor.

Med hänsyn till osäkerheten av de verkställda beräkningarna förordas de sakkunniga, att eventuella riksstatsanslag för statens sakrevision givas förslagsanslags natur.

Yttranden.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har såsom sin åsikt framhållit, att en fortlöpande, effektiv saklig granskning av det föreslagna arbetsfältet skulle kräva, att till statens sakrevisions förfogande ställdes medel i väsentligt större omfattning än vad de sakkunniga beräknat.

I sitt yttrande över de sakkunnigas förslag har *statskontoret* framhållit svårigheterna att med hänsyn till den korta förordnandetiden erhålla en fullt kvalificerad person, som vore beredd att ägna hela sin tid åt posten som ordförande i statens sakrevisions styrelse. Därför har ämbetsverket föreslagit, att tjänstgöringen ordnades så, att ordförandesysslan kunde kombineras med innehavarens ordinarie verksamhet, varvid ordförandearvodet skulle kunna bestämmas till 6,000 kronor för år jämte ersättning för mist avlöning under de tider, då arbetet i sakrevisionen påkallade tjänstledighet från huvudbefattningen. I anslutning härtill har statskontoret förordat, att arvodena till de övriga styrelseledamöterna nedsattes, årsarvodet till 1,800 kronor och dagarvodet till 20 kronor. Beträffande personalens avlöningsförmåner har ämbetsverket, med hänsyn till framdeles eventuellt uppstående svårigheter

att anpassa inom krislöneplanens vida gränser fixerade löner efter löneskalan i gällande avlöningsreglementen, funnit betänkligt, att till ett statsorgan, som avsåges att bliva bestående, överflytta krisförvaltningens avlöningssystem. Statskontoret har i stället föreslagit, att anknytning söktes till bestämmelserna i de civila avlöningsreglementena, vilket icke behövde hindra, att anställningsformen gjordes löslig. Härvid skulle avlöningen inom sakrevisionen kunna för i densamma tjänstgörande statstjänstemän utgå i form av ersättning för mistad lön jämte tilläggsarvode och i övrigt för revisorerna anknytas till lönegraderna 26, 24 och 21 och för assistenterna till lönegraderna 18 och 15. För biträdes- och vaktpersonal borde avlöning utgå enligt sedvanliga avlöningsnormer för extra tjänstemän med motsvarande arbetsuppgifter. Kanslichefen borde enligt statskontorets uppfattning efter viss övergångstid inplaceras i lönegraden C 7.

Beträffande tidpunkten för inrättande av statens sakrevision har statskontoret, med hänsyn till angelägenheten att en verklig sakrevision för hela statsförvaltningen utan onödigt uppskov komme till stånd, biträtt de sakkunnigas förslag att sakrevisionen upprättades snarast möjligt och oberoende av tidpunkten för krisrevisionens avveckling.

Till vad de sakkunniga anfört om anställningsformerna vid statens sakrevision kan jag i stort sett ansluta mig. Frågan om fastare anställning för sakrevisionens befattningshavare torde böra upptagas till prövning först i samband med ställningstagandet till sakrevisionens slutliga organisation. *Departements-
chefen.*

I betänkandet föreslagna arvoden och övriga förmåner till styrelsens ordförande och övriga ledamöter samt till kanslichefen föranleda ej erinran från min sida. Att, såsom statskontoret ifrågasatt, begränsa ordförandens arvode så, att uppdraget under alla förhållanden ges karaktären av en bisyssla, skulle enligt min uppfattning rubba förutsättningarna för den förordade organisationen. Givetvis bör det stå Kungl. Maj:t fritt att vidtaga de nedsättningar av de föreslagna arvodena, till vilka förhållandena må föranleda.

Jämväl den av de sakkunniga föreslagna lönenivån för revisorer och assistenter synes mig väl avvägd. Med hänsyn till att statens sakrevision nu avses erhålla blott en provisorisk organisation, torde det vara en lämplig utväg att låta gällande avlöningsbestämmelser för krisorganen vinna tillämpning på befattningshavarna hos sakrevisionen. Frågan om en eventuell inplacering av dessa befattningshavare i den för statstjänstemän i allmänhet gällande löneskalan bör upptagas till övervägande vid den tidpunkt, då tillräcklig erfarenhet vunnits av sakrevisionens arbete för att en slutlig prövning av organisationsformerna skall kunna ske.

Det föreslagna systemet med experter, vilka skola vara verksamma inom områden, som icke omfattas av den inom sakrevisionens styrelse representerade sakkunskapen, synes mig välbetänkt. Då det är av vikt att sakrevisionens mera fasta personal icke blir för talrik, synas de för experter erforderliga medlen icke böra tillmätas för knappt. Samtidigt vill jag dock under-

stryka, att systemet med experter icke bör tagas till intäkt för uppbyggande av en rad fasta överrevisionsinstitutioner, underställda statens sakrevision, utan att medlen äro avsedda till bestridande av kostnaderna för mera tillfälliga, speciella undersökningar.

Beträffande beräkningen av medelsbehovet finner jag icke anledning frångå de sakkunnigas beräkningar. Årskostnaderna för statens sakrevision synas sålunda för de första verksamhetsåren böra beräknas till 263,000 kronor för avlöningar och 30,000 kronor för omkostnader, varjämte ett belopp av 20,000 kronor bör ställas till förfogande första året till täckande av vissa engångskostnader. Då jag vill förordna, att statens sakrevision inrättas från och med den 1 oktober 1943, bör för nästa budgetår anvisas endast tre fjärdedelar av de för helt år beräknade beloppen jämte de för engångskostnader erforderliga omkostnadsmedlen, eller i avrundat tal 200,000 kronor till avlöningar och 40,000 kronor till omkostnader. Med hänsyn till osäkerheten i den verkställda uppskattningen böra medlen anvisas under beteckningen förslagsanslag. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att fastställa stat för de båda anslagen i huvudsaklig anslutning till de beräkningsgrunder som framgå av det anförda.

Under återopande av vad jag sålunda anförde hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen att

dels besluta, att för fortlöpande sakrevision av statsverksamheten skall upprättas ett särskilt organ, benämnt statens sakrevision, med i huvudsak den organisation och de uppgifter som framgå av det anförda;

dels till Statens sakrevision: *Avlöningar* under sjunde huvudtiteln för budgetåret 1943/44 anvisa ett *förslagsanslag* av kronor 200,000;

dels ock till Statens sakrevision: *Omkostnader* under sjunde huvudtiteln för budgetåret 1943/44 anvisa ett *förslagsanslag* av kronor 40,000.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan förordnar Hans Maj:t Konungen, att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Birger Öhman.