

Nr 63

Utlåtande i anledning av utredning angående åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet.

Riksdagen beslöt i februari 1966 att låta verkställa utredning angående åtgärder för att effektivisera riksdagens revisorers verksamhet. Enligt riksdagens uppdrag tillsatte talmanskonferensen i mars 1966 en kommitté, som antog benämningen utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet. Utredningen framlade i september 1966 ett delbetänkande rörande suppleants medverkan i revisionsarbetet samt sättet för redovisning av granskningens resultat. I mars 1967 avgavs utredningens slutbetänkande, vari behandlades revisorernas konstitutionella ställning, revisionen av riksdagens förvaltningsorgan samt personalorganisationen.

Det förstnämnda betänkandet hänvisades till bankoutskottet, såvitt det avsåg revisionsverksamheten, och i övrigt till konstitutionsutskottet. På hemställan av de båda utskotten uppsköts dess behandling till 1967 års riksdag. Det senare betänkandet hänvisades till konstitutionsutskottet, såvitt det avsåg revisorernas konstitutionella ställning, och i övrigt till bankoutskottet. De båda utskotten har funnit lämpligt att vart för sig avge utlåtande över de två betänkningarna och därvid behandla dessa i ett sammanhang. Vissa spörsmål, som det egentligen bort falla på bankoutskottets lott att behandla, har av praktiska skäl, med hänsyn till sitt nära samband med frågan om revisorernas konstitutionella ställning, i första hand tagits upp av konstitutionsutskottet, vilket i anledning av bl. a. utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet avgivit sitt utlåtande nr 60.

På grundval av organisatoriska förutsättningar, som framgått dels av vad konstitutionsutskottet anfört i sitt nämnda utlåtande, dels av vad bankoutskottet i anslutning därtill beslutat hemställa i fråga om inrättandet av tjänster, har riksdagens förvaltningskontor den 5 december 1967 förhandlat och träffat avtal med vederbörande arbetstagarorganisationer om lönegradsplaceringen av tjänster vid riksdagens revisorers kansli. Detta avtal har den 8 december 1967 godkänts av riksdagens löne delegation, dock under förbehåll att riksdagen godkänner de organisatoriska förutsättningar som legat till grund för detsamma. Förvaltningskontoret har vidare med vederbörande arbetstagarorganisationer fört överläggningar angående lönegradsplaceringen av tjänsten som kanslichef hos revisorerna. Med skrivelse den 7 december 1967 har förvaltningskontorets styrelse till bankoutskottet

Bihang till riksdagens protokoll 1967. 8 saml. Nr 63

överlämnat förslag därom, vilket tillkommit i anslutning till överläggningarna och av organisationerna lämnats utan erinran.

Beträffande de överväganden som gjorts av utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet hänvisar utskottet till dess betänkanden. Dessa har som bilaga 2 och bilaga 4 fogats till konstitutionsutskottets utlåtande nr 60, vari också återges en i slutbetänkandet införd sammanfattning av utredningens förslag.

Riktlinjer för den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten

Kungl. Maj:t har tidigare i år i proposition nr 79 framlagt ett principförslag om organisationen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. Propositionen har bifallits av riksdagen. Innebörden av de riktlinjer som sålunda antagits är bl. a. följande.

Redovisning och utbetalning centraliseras till större kamerala enheter, kallade centrala kameralmyndigheter. Som en förutsättning för rationellt arbete vid dessa betraktas en övergång till automatisk databehandling (ADB). Sådana myndigheter vilkas utbetalning och bokföring ombesörjs av centrala kameralmyndigheter kallas anslutna myndigheter. Dessa är icke underställda vederbörande centralmyndighet utan disponerar själva rikstatsanslag, d. v. s. har ansvaret för hur anslagen utnyttjas.

Arbetsfördelningen mellan ansluten kameralmyndighet och central kameralmyndighet avses i huvudsak bli följande. Den anslutna myndigheten tar emot fakturor och upprättar underlag för löneberäkning. Attestering och den kontroll som ligger i detta begrepp samt kontering utförs på den anslutna myndigheten. Utbetalningsbesked tecknas på handlingarna, innan dessa skickas över till den centrala kameralmyndigheten. Vid denna sker siffergranskning, kontroll av rabatter, reseräkningsgranskning m. m. Avlöningslistor upprättas även hos centralmyndigheten. Efter utanordning sker i ett manuellt system utbetalning och bokföring. Den centrala kameralmyndigheten svarar för bokslut m. m. I ett ADB-redovisningssystem tar den centrala kameralmyndigheten emot materialet, granskar det samt ansvarar för stansning, bokföring och utbetalning, rapportering till den anslutna myndigheten och kontakten med datacentralen.

Om intern kontroll, intern revision och förvaltningsrevision anfördes i propositionen bl. a. följande. Med intern kontroll avses en kontrollåtgärd som företas före, parallellt med eller omedelbart efter den egentliga verksamheten och som försiggår oavbrutet och som en regelbunden del av denna. För utformningen av denna kontroll bör finnas en plan, som löpande ses över. Arbetsordning och övriga arbetsinstruktioner bör utformas skriftligt. Ändamålsenliga regler bör finnas för ansvar, beslut, attest, utanordning och redovisning. Arbetsuppgifter och redovisningsrutiner skall om möjligt fördelas på olika personer för säkerhetens och rättstillämpningens skull.

Revision företas regelmässigt efter det att den egentliga verksamheten utförts. Den görs inte alltid regelbundet utan på obestämda tider och överraskande. Revisionen förutsätter i allmänhet att kontroll redan skett. Det ankommer på revisionen att undersöka om, hur och i vilken utsträckning kontroll utövas. I större företag inom det enskilda näringslivet förekommer i stor utsträckning särskilda interna revisionsenheter, vilkas uppdragsgivare är företagsledningen. Även på det statliga området finns intern revision, hittills i huvudsak inriktad på katedral revision. Den interna revisionen anses i framtiden böra koncentreras på att granska verksamheten, d. v. s. på en värdering av olika transaktioner, använda metoder, uppnådda resultat m. m. Till dess uppgifter bör alltså höra även att i viss utsträckning utföra sakrevision.

Riksrevisionsverket skall beträffande den Kungl. Maj:t underställda delen av statsverksamheten centralt svara för förvaltningsrevision. I detta begrepp inläggs en i jämförelse med den nuvarande sakrevisionen utvidgad och intensifierad revisionsverksamhet, en granskning från lönsamhets- och ändamålssynpunkt. Till grund för förvaltningsrevisionen skall utom huvudböckerna i princip även ligga verksamhetsberättelser.

Utskottet

Om riksdagens revisorers arbetsuppgifter och inriktningen av deras aktivitet har utredningen angående revisorernas verksamhet med instämmande av konstitutionsutskottet (utl. nr 60) anfört bl. a. följande. Inom ramen för en helhetssyn på statsverksamheten, vilken får förutsättas i första hand ta sikte på frågor av principiell och generell innebörd, skall det vara en huvuduppgift för revisorerna att närmare undersöka den ekonomiska ändamålsenligheten av vidtagna förvaltningsåtgärder genom att ställa den sakliga effekten av myndigheternas dispositioner i relation till nedlagda kostnader. Revisorerna bör därvid peka på möjligheter till besparing, rationalisering eller allmän förbättring av förvaltningsarbetet. Granskningens syfte bör inte vara att framför allt finna fel utan att främja en sådan inriktning av verksamheten, att god hushållning med statens medel åstadkommes.

Bankoutskottet vill för sin del framhålla att en sådan granskning är motiverad även vad gäller de under riksdagen lydande förvaltningsorganen. Riksdagsförvaltningen utgör endast en ringa del av den totala statsverksamheten och kan följaktligen endast i begränsad utsträckning ge anledning till insatser från revisorernas sida. Det slags frågor av principiell och generell innebörd, varom ovan talats, kan dock uppenbarligen ha aktualitet även inom riksdagsförvaltningen. I detta sammanhang må erinras om att riksdagens verk handhar en del verksamhetsgrenar — riksbanken viss kreditgivning, riksgäldskontoret åtgärder för att befrämja lönsparande, riksdagsbiblioteket bl. a. bibliografiska uppgifter — som anförts trots dem av

praktiska snarare än principiella skäl och som således naturligen bör ses i samband med angränsande verksamhet bedriven av Kungl. Maj:t underställda myndigheter. Ytterligare må påpekas att, såsom utredningen framhållit, riksdagens organ icke omfattas av de rationaliseringsundersökningar som fortlöpande verkställs inom statsförvaltningen i övrigt.

Vad utskottet nu uttalat åsyftar inte någon ändring av vad som hittills får anses principiellt sett ha gällt för revisorerna utan innebär endast ett understrykande av de synpunkter på revisorernas fortsatta verksamhet som konstitutionsutskottet anfört. Vad gäller riksbanken och riksgäldskontoret ankommer emellertid på revisorerna en fortlöpande granskning av dessa verks tillstånd, styrelse och förvaltning som är av annan innebörd än revisorernas huvudsakliga verksamhet enligt de ovan refererade riktlinjerna. Utredningen har i detta avseende föreslagit vissa förändringar, bl. a. innebärande att revisorerna icke längre skall avge årliga revisionsberättelser rörande riksbanken och riksgäldskontoret.

Utskottet finner anledning att i detta sammanhang mera allmänt beröra frågan om kontroll och revision inom riksdagsförvaltningen mot bakgrund av vad som i motsvarande hänseende gäller inom statsförvaltningen i övrigt. De riktlinjer som tidigare i år antagits för den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten i stort är enligt utskottets uppfattning i allt väsentligt tillämpliga också för riksdagsförvaltningens del. Detta innebär bl. a. att revisionsarbetet — såsom också utredningen förutsatt — i första hand skall vara ett åliggande för interna revisionsorgan. Till uppgifterna för dessa skall höra icke blott kameral revision utan även i viss utsträckning sakrevision.

Interna revisionsenheter finns för närvarande inom riksbanken och riksgäldskontoret. I enlighet med vad som uttalats vid tillkomsten av riksdagens förvaltningskontor (sammansatt konstitutions- och bankoutskotts betänkande 1966 nr 1, s. 11) ombesörjer riksgäldskontoret för närvarande revisionen av förvaltningskontorets räkenskaper. Denna anordning står enligt bankoutskottets mening i god överensstämmelse med de riktlinjer för den statliga revisionen som ovan redovisats. Riksgäldskontoret kan sägas i förhållande till övriga riksdagens verk och riksdagens förvaltningskontor inta ställningen som central kameralmyndighet. Det är då naturligt att till riksgäldskontoret är knuten en internrevision med uppgift att granska även anslutna kameralmyndigheters räkenskaper. Som anslutna kameralmyndigheter får betraktas dels riksdagens förvaltningskontor, dels de mindre riksdagsverken.

En jämförelse med de riktlinjer som generellt avsetts gälla inom statsförvaltningen visar att arbetsfördelningen mellan den centrala kameralmyndigheten riksgäldskontoret och de mindre riksdagsverken i deras egenskap av anslutna kameralmyndigheter något avviker från riktlinjerna, i det att förvaltningskontoret handhar vissa kamerala funktioner som i princip

borde ankomma på riksgäldskontoret. Denna av bl. a. praktiska skäl genomförda arbetsfördelning kan bibehållas; i framtiden torde dock böra uppmärksammas, huruvida ändringar däri skulle kunna leda till mera rationella handläggningsformer. Anmärkas må att den förutsedda övergången till ADB-system vad gäller avlöningar inom riksdagsförvaltningen kommer att medföra helt andra arbetsrutiner än de nu tillämpade.

Liksom hittills bör riksgäldskontorets revisionsavdelning bedriva intern revision med avseende på hela riksdagsförvaltningen utom riksbanken. Denna revision bör i den mån så är motiverat utvidgas i enlighet med det syfte som i riktlinjerna för den statliga revisionsverksamheten angivits för de centrala kameraltmyndigheternas internrevision. De påpekanden vartill granskningen kan föranleda skall av revisionsavdelningens chef direkt delges vederbörande myndighet. Observeras bör alltså att riksgäldsfullmäktiges huvudmannaskap över revisionsavdelningen inte innebär, att fullmäktige har att ta ställning till de vid revisionen gjorda iakttagelser som berör andra organ än riksgäldskontoret, utan vad gäller dessa organ är av rent administrativ karaktär. Om anledning skulle uppkomma bör de interna revisionsenheterna på sätt utredningen anvisat göra anmälan till riksdagens revisorer.

Utöver den interna revisionen erfordras för både offentlig och enskild ekonomisk verksamhet en extern revision. Inom statsförvaltningen med undantag av riksdagsförvaltningen fungerar riksrevisionsverket som externt revisionsorgan. Dess roll härvidlag kommer i samband med den tillämnade omläggningen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten att förändras, såsom delvis framgått av den redogörelse som ovan lämnats. Av allt att döma kommer emellertid ett visst mått av kontinuerligt återkommande granskning, knuten bl. a. till förvaltningarnas huvudböcker, att även framgent utövas av riksrevisionsverket. Av intresse i sammanhanget är vidare de principer som enligt aktiebolagslagen och banklagen gäller för de av bolagsstämman valda revisorernas verksamhet. Bland dessa revisorers åligganden märks i synnerhet att de skall tillse huruvida bolagets organisation av och kontroll över bokföringen och medelsförvaltningen är tillfredsställande. En sådan tillsyn kan enligt utskottets mening betraktas som huvuduppgiften för externrevisionen på riksdagsförvaltningens område. I mån av behov bör denna externrevision givetvis därutöver på sedvanligt sätt granska räkenskaper och handlingar etc.

Utredningen föreslår, att riksdagens revisorer visserligen skall svara för en extern revision av riksdagsförvaltningen men icke vara skyldiga att avge några särskilda berättelser rörande granskningens resultat. Utskottet finner det tvivelaktigt om utredningen tillräckligt uppmärksammat skillnaden mellan den på generella rationaliseringsspörsmål etc. inriktade granskning som är revisorernas huvudsyssla och extern revision av den typ som utskottet senast berört. Under alla omständigheter finner utskottet det önskvärt

att utskottets och riksdagens ställningstagande till frågan om ansvarsfrihet för fullmäktige alltfört kan baseras bl. a. på årliga revisionsberättelser.

Av utredningen framgår att den granskning från revisorernas sida som föregår avgivandet av revisionsberättelser med tiden blivit tämligen slentrianmässig. En ändrad uppläggning av denna granskning är enligt utskottets mening motiverad; därvid bör uppgiften att tillse hur myndigheternas egna kontrollåtgärder är utformade stå i centrum. För att inte med denna granskning belasta revisorernas kansli, som rekryterats med sikte på andra arbetsuppgifter och som bör kunna koncentrera sig på vad som är huvudsyftet med revisorernas verksamhet, torde revisorerna böra anlita särskild expertis på externrevisionens område till att i huvudsak genomföra erforderlig granskning av riksdagsförvaltningen och för revisorerna föredra resultatet därav.

De bestämmelser angående revision av riksbanken och riksgäldskontoret som ingår i revisorernas nu gällande instruktion ter sig i flera avseenden föråldrade. Vid bifall till vad konstitutionsutskottet hemställt i sitt memorial nr 60 kommer ifrågakarande bestämmelser att upphävas. I konstitutionsutskottets förslag till ny instruktion ingår inga motsvarande föreskrifter. Vissa särskilda författningsbestämmelser rörande riksdagens revisorers uppgifter med avseende på den inre riksdagsförvaltningen torde även fortsättningsvis vara erforderliga. Utskottet avser att återkomma med förslag därtill. Det torde vara till fyllest att detta förslag framlägges i början av 1968 års riksdag, något som möjliggör grundligare samråd med de berörda instanserna om bestämmelsernas utformning än som hittills kunnat äga rum. Av vad som ovan anförts följer att utredningens förslag om upphävande av 37 § tredje stycket lagen den 30 juni 1934 för Sveriges riksbank — vari stadgas om offentliggörande av revisorernas berättelse angående granskning av riksbanken, m. m. — icke bör föranleda någon åtgärd.

Vad gäller personalorganisationen vid revisorernas kansli samt revisionskostnaderna kan utskottet inskränka sig till att i anslutning till konstitutionsutskottets utlåtande nr 60 anföra följande. I enlighet med konstitutionsutskottets förslag och det av riksdagens löne delegation godkända avtalet om lönegradsplacering av tjänster vid revisorernas kansli bör inrättas en ny tjänst som byråchef i lönegrad Cr 2 och tre nya tjänster som byråassistent i lönegrad Ae 21. Tjänsten som kanslichef är för närvarande placerad i lönegrad Cp 2, varvid viss avlöningsförstärkning utgår. Den torde nu, såsom riksdagens förvaltningskontor efter hörande av vederbörande arbetstagarorganisationer föreslagit, böra placeras i lönegrad Cp 4 och icke längre vara förenad med avlöningsförstärkning. Biträdes- och vaktpersonal för revisorernas behov erhålles enligt nu gällande instruktion från riksdagens förvaltningskontor. Denna föreskrift återfinnes inte i den nya instruktionen. I likhet med övriga riksdagens verk bör revisorerna i fort-

sättningen disponera egen biträdes- och vaktpersonal. Det torde få ankomma på revisorerna att i mån av behov besluta om inrättande av icke-ordinarie tjänster för sådan personal. Tills vidare kan behov beräknas föreligga av en tjänst som kansliskrivare i lönegrad A 11 och en tjänst som vaktmästare i högst lönegrad A 9.

Till följd av personalökningen och de förhöjda arvoden som enligt den nya instruktionen skall utgå till revisorerna och deras suppleanter kan kostnaderna för revisionsverksamheten beräknas under återstoden av budgetåret 1967/68 stiga så att budgeterade anslagsbelopp kommer att visa sig otillräckliga. Då båda de anslag som anvisats till riksdagens revisorer och deras kansli — till avlöningar och till omkostnader — har karaktär av förslagsanslag, torde det icke vara erforderligt att nu anvisa medel på tilläggsstat för de ökade revisionskostnaderna. Riksdagen bör i stället medgiva, att även de nytillkommande kostnaderna bestrids från de i riksstaten anvisade anslagen. Anslaget till avlöningar, från vilket också revisorernas arvoden utgår, har i riksstaten beräknats till 356 000 kr. Merkostnaden under andra hälften av budgetåret kan, inberäknat kostnader för tillfällig personal, komma att belöpa sig till ca 190 000 kr. Anslaget till omkostnader, vilket beräknats till 45 000 kr., kan komma att överskridas med ca 25 000 kr., avseende främst dels ökade kostnader för reseersättningar till följd av vad som föreslagits beträffande revisorernas inpektionsverksamhet och suppleanternas deltagande däri, dels ökade expenser i samband med anordnande av arbetsplatser för den nytillkommande personalen. Någon uppdelning av de här beräknade merkostnaderna på de olika anslagsposter som angivits i specifikationen till anslagen på fjortonde huvudtiteln (BaU:s utl. nr 39) torde icke vara erforderlig i sammanhanget.

Utskottet hemställer,

att riksdagen måtte i anledning av de båda betänkanden som avgivits av utredningen angående riksdagens revisorers verksamhet, i vad dessa hänvisats till bankoutskottet,

1) godkänna vad utskottet ovan anfört om revisionen av riksdagens förvaltningsorgan,

2) besluta om inrättande från och med den 1 januari 1968 av de nya tjänster vid riksdagens revisorers kansli som ovan angivits,

3) besluta att tjänsten som chef för riksdagens revisorers kansli skall från och med den 1 januari 1968 vara placerad i lönegrad Cp 4,

4) godkänna vad utskottet i övrigt anfört om personalorganisationen vid riksdagens revisorers kansli,

5) godkänna vad utskottet anfört beträffande utnyttjande av anslag till riksdagens revisorer och deras kansli under budgetåret 1967/68.

Stockholm den 12 december 1967

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande

såvitt gäller inrättande av tjänster:

från f ö r s t a kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (h), Hilding (fp), Lundin (s), Enarsson (h) och Mattsson (cp)*;

från a n d r a kammaren: herr Regnéll (h), fru Renström-Ingenäs (s)*, herrar Hagnell (s), Franzén i Motala (s), Börjesson i Glömminge (cp)*, Bengtsson i Landskrona (s), Hyltander (fp)* och Ullsten (fp);

såvitt gäller övriga frågor:

från f ö r s t a kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (h), Hilding (fp), Lundin (s) och Enarsson (h);

från a n d r a kammaren: herrar Regnéll (h), Hagnell (s), Franzén i Motala (s), Bengtsson i Landskrona (s) och Ullsten (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.