

Till Riksdagsstyrelsen samt statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 3 maj 2001 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen.

Den 3 maj 2001 förordnades landshövdingen Lars Eric Ericsson att vara särskild utredare.

Till sakkunniga förordnades den 14 augusti kanslirådet Anne Dahl, ämnessakkunnige Thomas Küchen och kanslirådet Astrid Nensén Uggla.

Till experter förordnades den 14 augusti kanslichefen Åke Dahlberg, revisionsdirektören Pertti Nordman, kanslichefen Ove Nilsson samt ordföranden Lennart Grufberg. Den 25 september förordnades vidare enhetschefen Svante Holgersson.

Sekreterare har från den 20 augusti 2001 varit revisionsdirektören Jörgen Nilsson samt kanslirådet Bob Pernodd.

Utredningen, som påbörjade sitt arbete i augusti 2001, har antagit namnet Riksrevisionsutredningen (Fi 2001:10).

I betänkandet är utredningens förslag, bedömningar och överväganden gjorda av den särskilda utredaren.

Förslaget i betänkandet avseende dimensioneringen bygger huvudsakligen på en bedömning av verksamheten och kostnaderna vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket under år 2000. Något underlag för att bedöma verksamhet och kostnader därefter har inte funnits. Vidare har inte utredningen beräknat något extra resursbehov för de eventuella övertalighetskostnader som kan komma att uppstå vid Riksrevisionen under år 2003.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet (SOU 2002:17)
Riksrevisionen – organisation och resurser.

Särskilda yttranden har lämnats av de sakkunniga Anne Dahl och Thomas Küchen samt av experterna Åke Dahlberg, Pertti Nordman och Ove Nilsson.

Stockholm i februari 2002

Lars Eric Ericsson

Jörgen Nilsson

Bob Pernodd

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget och dess bakgrund.....	13
1.1 Riksdagens beslut om riktlinjer för Riksrevisionen.....	13
1.2 Regelutredningens arbete	14
1.3 Riksrevisionsutredningens uppdrag.....	15
1.4 Annan utredningsverksamhet som påverkar bildandet av Riksrevisionen	16
1.4.1 Proposition med grundlagsändring.....	16
1.4.2 Riksdagens och regeringens behov av särskild utredningskapacitet.....	17
1.5 Utredningens arbete.....	18
2 Grundläggande utgångspunkter	23
2.1 Bakgrund och motiv till riksdagens beslut	23
2.2 Riksrevisionens uppdrag.....	24
2.3 Riksrevisionen och riksdagen	25
2.4 Riksrevisionen och dess styrelse	27
2.5 Viktiga grunder för Riksrevisionens verksamhet.....	28
3 Riktlinjer för Riksrevisionens organisation	31
3.1 Nuvarande revisionsmyndigheter	31

3.2	Utgångspunkter för Riksrevisionens organisation.....	33
3.3	Organisering av granskningsverksamheten	35
3.3.1	Riksrevisionens ledning	35
3.3.2	Det operativa granskningsarbetet.....	37
3.3.3	Granskningsverksamhetens två grenar	39
3.3.4	Granskningsplanen.....	40
3.3.5	Övrig verksamhet	41
3.4	Kompetensfrågor	42
3.4.1	Bakgrund.....	43
3.4.2	Överväganden.....	44
3.5	Bemanning.....	45
3.5.1	Bakgrund.....	45
3.5.2	Överväganden.....	47
3.6	Vetenskapligt råd	49
3.6.1	Bakgrund.....	49
3.6.2	Överväganden.....	50
4	Dimensionering och finansiering av Riksrevisionen	53
4.1	Bakgrund.....	53
4.2	Utgångspunkter för dimensioneringen av Riksrevisionen.....	56
4.3	Förändrade uppgifter och ambitionsförändringar som påverkar dimensioneringen	57
4.3.1	Ökade uppgifter som påverkar Riksrevisionens dimensionering	58
4.3.2	Minskade uppgifter som påverkar Riksrevisionens dimensionering.....	61
4.3.3	Kvalitetshöjande ambitionsökningar som påverkar Riksrevisionens dimensionering.....	62
4.4	Effektivitetsvinster med en samlad revision	65
4.5	Finansiering av viss årlig revision	68
4.5.1	Bakgrund.....	68
4.5.2	Överväganden.....	68
4.6	Förslag till dimensionering och finansiering.....	70

5	Lokalisering av Riksrevisionens kontor	75
5.1	Bakgrund.....	75
5.2	Överväganden.....	76
6	Tidpunkten för Riksrevisionens inrättande.....	81
6.1	Bakgrund.....	81
6.2	Överväganden.....	82
7	Riksrevisionsutredningens fortsatta arbete.....	85
	Särskilda yttranden	89
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	107
	Bilaga 2 Nyckeltal, mål och resultat år 2000.....	113

Sammanfattning

Riksrevisionsutredningens uppgift

Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen, skall bildas under riksdagen. Beslutet innebär att Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket avvecklas. Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna krav på revisionellt oberoende.

I regeringens proposition (2001/02:73) *Riksrevisionen –ändringar i regeringsformen* har förslag lagts fram till de ändringar i regeringsformen som bedöms nödvändiga för att riksdagens beslut om den statliga revisionen skall kunna genomföras. Utredningen om regler för Riksrevisionen (Regelutredningen) har vidare lämnat förslag till författningsregler om Riksrevisionen i betänkandet (SOU 2001:97) *Regler för Riksrevisionen*. Betänkandet innehåller bl.a. förslag till ändringar i riksdagsordningen, en lag om revision av statlig verksamhet samt en lag med instruktion för Riksrevisionen. Förslagen bereds nu i Regeringskansliet i syfte att överlämna en proposition till riksdagen under våren 2002.

Riksrevisionsutredningens uppgift är att med utgångspunkt från riksdagens principbeslut och förslagen till lagreglering organisera och i övrigt vidta nödvändiga förberedelser inför bildandet av Riksrevisionen.

Riktlinjer för Riksrevisionens organisation

Riksrevisionsutredningen bedömer att de föreliggande förslagen till reglering av verksamheten innebär att Riksrevisionens självständiga ställning väl går att förena med goda kontakter med riksdagen och dess utskott. Förslagen ger också en god grund för en väl fungerande samverkan mellan Riksrevisionen och dess styrelse.

Riksrevisionens ledning kommer att bestå av tre riksrevisorer som förutsätts ha en aktiv roll i granskningsverksamhetens båda revisionsgrenar (årlig revision och effektivitetsrevision). Organisationen bör formas så att de tre riksrevisorerna ges goda förutsättningar att på ett jämbördigt sätt utöva sina självständiga befogenheter i granskningarna. Det är därför angeläget att jämvikten dem emellan inte går förlorad genom att en av dem belastas med omfattande administrativa uppgifter. För ledning av den administrativa verksamheten inrättas därför under riksrevisorerna en tjänst som förvaltningschef.

Viktiga utgångspunkter är att organisationen skall ha få organisatoriska nivåer och att ge de revisorer som svarar för det operativa arbetet en central roll. Utredningens förslag innebär att det därmed också är relativt enkelt för de valda riksrevisorerna att senare ändra på organisationen om de skulle finna att skäl talar för det. Under riksrevisorerna ansvarar således enheterna för det operativa granskningsarbetet. Granskningsenheterna inom de två revisionsgrenarna stöds i form av bl.a. rådgivning och kvalitetssäkring från personal med strategiska funktioner. En ökad samverkan bör ske mellan revisionsgrenarna i första hand i form av gemensamma projekt.

Riksrevisionens kärnuppgift är granskningsverksamheten. Granskningsplanen är Riksrevisionens viktigaste instrument för styrning och samordning av myndighetens kärnuppgift. Granskningsplanen bör enligt utredningen ses som ett offentligt åtagande från Riksrevisionen vari anges de områden och ämnen som skall granskas, vilken riksrevisor som ansvarar för respektive frågeområde samt en tidsplan för arbetet.

Vid Riksrevisionen bör det finnas ett väl utvecklat kompetensutvecklingsprogram som syftar till att kvalitetssäkra revisorskompetensen inom de olika revisionsgrenarna. Riksrevisionsverkets nuvarande provverksamhet av årliga revisorer bör vidareutvecklas och inom Riksrevisionen bör ett motsvarande utbildningsprogram även inrättas för effektivitetsrevisionen. Någon formell reglering av kompetenskrav eller certifieringsförfarande föreslås inte.

Riksrevisionen bör bemannas uppifrån och ned. Chefstjänster bör utlysas externt. Vissa personer med strategiskt viktiga uppgifter, s.k. nyckelpersoner, bör rekryteras tidigt under år 2002.

Ett vetenskapligt råd skall enligt riksdagens beslut knytas till Riksrevisionen. Rådet skall ge principiella råd i metod- och kvali-

tetsfrågor, fördjupa kontakterna med vetenskapssamhället samt tillföra Riksrevisionen vetenskaplig kompetens.

Dimensionering av Riksrevisionen

Riksrevisionen bör präglas av hög effektivitet och betraktas som ett föredöme i statsförvaltningen. Den omfattning som riksdagen och regeringen tidigare beslutat om för de arbetsuppgifter som medföljer till Riksrevisionen har utgjort den huvudsakliga utgångspunkten för förslaget till Riksrevisionens dimensionering.

Förslag som medför ökade utgifter på statsbudgeten (takbegränsade utgifter) för den nya myndigheten har också åtföljts av förslag till finansiering.

Utredningens förslag till förändrade uppgifter och ambitionsförändringar medför att kostnaderna för Riksrevisionen beräknas minska med 24,8 miljoner kronor i jämförelse med nuvarande kostnader vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Huvuddelen av de minskade kostnaderna hänför sig till avgiftsfinansierad verksamhet som inte medföljer till Riksrevisionen. De 24,8 miljoner kronorna hänför sig till följande förändringar:

- Ökade uppgifter motsvarande 16,0 miljoner kronor.
- Minskade uppgifter motsvarande -50,9 miljoner kronor.
- Ambitionsökningar motsvarande 10,1 miljoner kronor.

Bildandet av en sammanhållen revisionsmyndighet bidrar till ökad samhällelig effektivitet genom en ökad granskning av hela den verkställande makten samt en oberoende resursallokering inom Riksrevisionen.

Effektivitetsvinster om minst 1,9 miljoner kronor uppstår genom: de samordningsfördelar som uppstår i en samlad myndighet; renodling på kärnverksamheten; lokaleffektivisering, införandet av ny teknik och nya arbetsformer.

Årlig revision föreslås finansieras från Riksrevisionens anslag på statsbudgeten och inte delvis genom avgifter enligt nuvarande ordning.

Ett anslag om 220,1 miljoner kronor i 2000 års prisnivå föreslås anvisas för Riksrevisionens verksamhet år 2003.

Riksrevisionsutredningens samlade förslag innebär ökade takbegränsade utgifter med 40,9 miljoner kronor. Finansieringen föreslås ske genom att anslaget 90:3 *Riksdagens förvaltningskostnader* minskas med 3,0 miljoner kronor, anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.*

minskas med 33,1 miljoner kronor samt genom minskade anslag , med sammanlagt 4,8 miljoner kronor för de delvis avgiftsfinansierade myndigheter som i framtiden föreslås få minskade kostnader för årlig revision av myndigheten.

Lokalisering och start av Riksrevisionen

Riksrevisionens verksamhet i Stockholm bör få en ny lokalisering. Beslut om nya lokaler tas av utredningen under våren 2002. Enheten i Uppsala bör omlokaliseras till Stockholm.

Riksrevisionen bör inleda sin verksamhet den 1 januari 2003.

Riksrevisionsutredningens fortsatta arbete

Riksrevisionens organisation och bemanning kommer i allt väsentligt att klargöras av utredningen under 2002. Ett förslag till granskningsplan och verksamhetsplan för år 2003 kommer också att utarbetas av utredningen. Samverkansmöten mellan berörda myndigheter, ekonomiadministrativa förberedelser samt en översiktlig tidsplan är viktiga inslag i det fortsatta arbetet.

1 Utredningsuppdraget och dess bakgrund

Regeringen tillkallade den 3 maj 2001 en särskild utredare – landshövdingen Lars Eric Ericsson – med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen (dir. 2001:31). Utredningens direktiv återfinns som bilaga 1 till detta betänkande. Utredningen har beslutat att arbeta under namnet Riksrevisionsutredningen.

Föreliggande betänkande är utredningens första avrapportering av sitt uppdrag. I betänkandet behandlas i första hand ett antal övergripande frågor gällande Riksrevisionens organisering, resurser, dimensionering och lokalisering. Viktiga utgångspunkter för utredningens arbete är riksdagens beslut om riktlinjer för Riksrevisionen samt förslagen till författningsreglering från utredningen om regler för Riksrevisionen. En redovisning av riksdagsbeslutet och av utredningsförslaget görs nedan¹.

1.1 Riksdagens beslut om riktlinjer för Riksrevisionen

Utredningens arbete tar sin utgångspunkt i riksdagens beslut från december år 2000 om att en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall bildas (bet. 2000/01:KU8, rskr 116-119).

Beslutet innebär bl.a. följande:

- Den nya myndigheten – Riksrevisionen – skall ansvara för en heltäckande granskning av all statlig verksamhet.
- Riksrevisionen skall inrättas under första halvåret 2003. Samtidigt avvecklas Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.
- Riksrevisionen skall rapportera till såväl riksdagen som regeringen. Ansvaret omfattar såväl redovisnings- som effektivitetsrevision.

¹ I texten används omväxlande begreppen Riksrevisionen, riksrevisorerna eller revisionsmyndigheten beroende på sammanhanget och då avses endast riksrevisorernas verksamhet. När Riksrevisionens styrelse avses anges det särskilt.

- Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna krav på revisionellt oberoende, varmed avses (1) revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, (2) val av granskningsmetod och (3) revisionens slutsatser.
- Myndigheten skall företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang (SAI).
- Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän valda av riksdagen. Var och en av dem skall ha särskild beslutanderätt i revisionsärenden.
- Riksdagen skall välja en parlamentariskt sammansatt styrelse för Riksrevisionen. Styrelsen skall följa granskningsverksamheten, besluta om förslag och framställningar till riksdagen med anledning av riksrevisorernas rapporter, yttra sig över granskningsplanen samt besluta om årsredovisning och budgetunderlag för Riksrevisionen.
- Ett vetenskapligt råd skall knytas till myndigheten.
- Riksdagen uppdrog också - i anslutning till sitt beslut om en reformerad organisation av den statliga revisionen - åt regeringen att (1) lägga fram förslag till nödvändiga lagändringar och att (2) låta utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten.

1.2 Regelutredningens arbete

Som ett första led i genomförandet av riksdagens beslut tillkallade regeringen i januari 2001 en särskild utredare – regeringsrådet Marianne Eliasson – med uppgift att lämna förslag till lagregler för Riksrevisionen och dess verksamhet (dir 2001:3). Regelutredningen presenterade sina förslag i december 2001 i betänkandet *Regler för Riksrevisionen* (SOU 2001: 97).

Riksrevisionen och dess verksamhet kommer att regleras i bl.a. riksdagsordningen, i en ny lag om revision av statlig verksamhet och i en lag med instruktion för myndigheten. Några av de viktigare förslagen är;

- Mandatperioden för riksrevisorerna skall vara sju år. Vid det första valet skall en revisor väljas för sju år, en för fem år och en för tre år.
- Riksrevisorerna beslutar gemensamt i administrativa frågor. En av riksrevisorerna skall vara ordförande och tillika svara för administ-

rativa ledningsuppgifter i Riksrevisionen. Denne utses av riksdagen.

- Riksrevisorerna beslutar gemensamt vilka ärenden som skall avgöras av den revisor som har det administrativa ledningsansvaret eller av någon annan tjänsteman.
- En riksrevisor får inte inneha uppdrag som kan påverka dennes oberoende.
- Styrelsen skall bestå av ett udda antal ledamöter, lägst elva och lika många ersättare. Alla i riksdagen representerade partier skall ha minst en ordinarie plats i styrelsen.
- Av förslaget till revisionslag framgår att Riksrevisionen skall granska den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av dessa organ.
- Riksrevisionen skall också granska den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen. Vidare skall Riksrevisionen utföra årlig revision av dessa organ.
- Utredaren har särskilt prövat frågan om gränsdragningen mellan Riksrevisionens och konstitutionsutskottets granskningsområden och därvid funnit att någon särskild bestämmelse om detta ej behövs.
- Riksrevisionens skall ha rätt att granska samtliga bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande.
- Riksrevisionen skall kunna medverka i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde. Riksrevisionen får ta ut avgifter för uppdrag och tjänster i samband med den internationella verksamheten.
- Regelutredningen avstår i övrigt från att lägga något förslag om avgiftsreglering av Riksrevisionens verksamhet. Frågan om avgifter för andra tjänster än internationell verksamhet och för revision bör enligt utredningen prövas av Riksrevisionsutredningen.

1.3 Riksrevisionsutredningens uppdrag

Som ytterligare ett led i genomförandet av riksdagens beslut tillkallade regeringen i maj 2001 Riksrevisionsutredningen. Utredningens uppgift är att – med utgångspunkt från riksdagens principbeslut och resultatet av Regelutredningens arbete – organisera och i övrigt vidta de nödvändiga förberedelserna inför bildandet av Riksrevisionen. Utredningen skall även beakta resultatet av utrednings-

arbetet rörande riksdagens respektive regeringens behov av egen granskningskapacitet (se avsnitt 1.4).

I uppdraget ingår bl.a. att:

- Ange den tidpunkt då myndigheten skall starta sin verksamhet.
- Pröva om den nuvarande lokaliseringen av de olika kontoren även i framtiden är ändamålsenlig med hänsyn till den nya revisionsmyndighetens verksamhet.
- Pröva frågorna om Riksrevisionens lednings- och arbetsformer, kompetens, organisation och bemanning.
- Lämna förslag till budgetunderlag för perioden 2003-2005.
- Besluta om granskningsplan och verksamhetsplan för år 2003.
- Utarbeta en arbetsordning för myndigheten.
- Utarbeta förslag till eventuella ändringar i lagar och andra författningar som kan behöva göras i anslutning till myndighetens bildande.
- I övrigt vidta de förberedande åtgärder som krävs, t.ex. genom att förbereda anslutningen till det statliga redovisningssystemet, lägga upp redovisningsplaner för myndighetens verksamhet och sluta nödvändiga avtal för verksamheten inklusive lokaler.
- En delrapport skall lämnas till riksdagsstyrelsen och till regeringen senast den 31 januari 2002 och en avrapportering senast den 30 november 2002.

1.4 Annan utredningsverksamhet som påverkar bildandet av Riksrevisionen

1.4.1 Proposition med grundlagsändring

I samband med beslutet att inrätta en ny myndighet för statlig revision begärde riksdagen att regeringen skulle lägga fram de grundlagsändringar och övrig lagstiftning som krävs för att reformen skall kunna genomföras under det första halvåret 2003. Frågan om erforderliga grundlagsändringar har inte ingått i Regelutredningens uppdrag.

Grundlagsfrågorna togs i stället upp av regeringen i februari 2001 i en promemoria upprättad inom justitiedepartementet (Ds 2001:11). Efter remissbehandling har regeringen därefter beslutat om propositionen *Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen*. Propositionen överlämnades i december 2001 och bereds

för närvarande inom riksdagen. Ett första beslut i frågan skall tas våren 2002. Slutligt beslut om de föreslagna ändringarna sker hösten 2002 efter det att den nyvalda riksdagen samlats.

I propositionen föreslås:

- att regeringsformens regler om Riksdagens revisorer upphävs och att nya regler med den samlade konstitutionella grunden för Riksrevisionen införs,
- att Riksrevisionen skall granska den verksamhet som bedrivs av staten och att granskningen även kan avse annan än statlig verksamhet,
- att Riksrevisionen skall ledas av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen,
- att vid Riksrevisionen skall finnas en styrelse som utses av riksdagen med de uppgifter som angavs i riksdagens beslut,
- att riksrevisorerna skall ha en självständig ställning och
- att en riksrevisor skall av riksdagen kunna skiljas från sitt uppdrag endast om denne inte längre uppfyller de krav som gäller för uppdraget eller om riksrevisor har gjort sig skyldig till allvarlig försummelse.

1.4.2 Riksdagens och regeringens behov av särskild utredningskapacitet

Riksdagsbeslutet från december 2000 innebär att den nya Riksrevisionen skall ha en självständig ställning och bedriva sin granskning oberoende såväl ifråga om val av granskningsobjekt som när det gäller granskningsmetoder och revisionens slutsatser. Det kommer således inte att vara möjligt för vare sig riksdagen eller regeringen att ge uppdrag till den nya revisionsmyndigheten.

Riksdagen

Detta förhållande uppmärksammades i samband med riksdagens beslut om den nya organisationen. När det gäller riksdagens eget behov av översyner framhöll konstitutionsutskottet att det kan förutsättas att den nya myndigheten i hög grad kommer att vara öppen för önskemål från utomstående, särskilt från riksdagens utskott (bet. 2000/01:KU8 s. 19). Samtidigt konstaterade utskottet

att en utgångspunkt för den nya revisionsorganisationen är att myndigheten skall vara oberoende och själv välja hur dess resurser skall användas.

Riksdagen har emellertid ett legitimt behov av att granska statens verksamhet inom skilda områden genom insatser av revisionell karaktär. Sådana insatser som det kan finnas behov av inom riksdagen bör genomföras vid sidan av revisionsmyndigheten och några uppdrag bör därför, enligt utskottet, inte läggas hos denna myndighet.

I enlighet med riksdagens beslut utreds nu frågan om riksdagens eget behov av resurser för insatser av revisionsliknande karaktär genom riksdagsstyrelsens försorg. Resultatet av arbetet skall redovisas under våren 2002.

Regeringen

I samband med det grundläggande beslutet i december 2000 tog konstitutionsutskottet även upp frågan om regeringens behov av granskningar. Riksdagskommittén hade framhållit att regeringens behov av särskild revisions- och utredningskapacitet får bedömas i särskild ordning och att det får ankomma på regeringen att själv göra denna bedömning. Utskottet underströk för sin del det angelägna i att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas i det fortsatta arbetet med att organisera den nya revisionsmyndigheten under riksdagen.

Regeringen har i december 2001 tillsatt en projektledare – f.d. generaldirektören Jan Carling – att genomföra ett projekt angående regeringens behov av förstärkt kapacitet inom Regeringskansliet för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter. Projektet skall vara avslutat i juni 2002.

1.5 Utredningens arbete

Riksrevisionsutredningen är en organisationsutredning med huvuduppgift att förbereda bildandet av en ny organisation av den statliga revisionen. Riksdagen har i sitt principbeslut angett de huvudsakliga dragen i Riksrevisionens uppgifter och i uppbyggnaden av den nya myndigheten.

Frågor som utredningen självständigt har att pröva

Utredningen har tolkat sina direktiv så att det är utredningens uppgift att - inom ramen för de riktlinjer som riksdagen ställt sig bakom - självständigt pröva och ta ställning till hur organisationen skall utformas. Däri ingår bl.a. att inför Riksrevisionens start pröva och ta ställning till utformningen av organisationens struktur liksom till detaljorganisationen och bemanningen av organisationen.

Utredningen skall därutöver i genomförandeskedet ansvara för att erforderliga praktiska åtgärder vidtas så att myndigheten skall kunna fungera från starten. Det är också utredningen som har att ta ställning till den tidpunkt då Riksrevisionen kan bildas och var myndighetens olika kontor skall lokaliseras. Det bör understrykas att den tillträdande ledningen för Riksrevisionen efterhand givetvis själv har alla möjligheter att själv forma organisationen även om utredningen inledningsvis tar besluten.

Budgetfrågor

Enligt sina direktiv skall utredningen därutöver också lämna förslag till budgetunderlag för perioden 2003-2005. Mottagare av detta förslag är riksdagsstyrelsen. Budgetförslaget för Riksrevisionen skall därefter - i likhet med vad som gäller för övriga riksdagsmyndigheter - prövas inom riksdagen. Med hänsyn till de finansieringslösningar som utredningen föreslår behöver regeringen vidta vissa förberedande åtgärder inför budgetåret 2003.

Regelfrågor

Utredningen om regler för Riksrevisionen har haft i uppdrag att kodifiera riksdagens principbeslut i form av förslag till lagstiftning för myndigheten och dess verksamhet. Många av de frågor som för myndigheter under regeringen återfinns i regeringsförfattningar - t.ex. i verksförordningen eller i förordningar med instruktion för myndigheterna - tas för myndigheter under riksdagen in i den lag som reglerar myndighetens verksamhet.

Ytterligare föreskrifter för myndigheter under riksdagen tas in i en arbetsordning för myndigheten. Arbetsordningen beslutas normalt av myndighetens styrelse. För Riksrevisionen skall dock

arbetsordningen beslutas av riksrevisorerna. Detta med hänsyn till riksrevisorernas oberoende ställning och den roll som styrelsen förutsätts ha. Det framgår också av det förslag till lag med instruktion från Regelutredningen som nu föreligger (§4).

Riksrevisionsutredningen skall enligt sina direktiv vidta nödvändiga förberedelser inför bildandet. Direktiven bör tolkas så att bland dessa uppgifter ingår att utarbeta de ytterligare föreskrifter som behövs inför starten, bl.a. i form av en arbetsordning för Riksrevisionen. Detta framgår inte explicit av direktiven. Utredningen förutsätter att den även i övrigt har mandat att lägga de förslag till ändringar i lagar och andra författningar som kan behövas. I detta betänkande presenteras inte några sådana förslag.

Utredningens arbetsformer

Utredningen har alltså att självständigt pröva och ta ställning till flertalet av de frågor som ingår i uppdraget. Undantag gäller som ovan sagts för budgetområdet samt för de fall utredningen skulle lägga fram förslag till författningsändringar. Mot denna bakgrund har utredningen bedömt det som väsentligt att successivt redovisa sina ställningstaganden i nära kontakt med företrädare för riksdagen och regeringen. I sammanhanget är det också värt att notera vad som sägs i direktiven om att utredaren fortlöpande skall avrapportera till regeringen hur arbetet fortskrider och rapportera sitt arbete till Riksdagskommittén.

Som ett led i arbetet med detta betänkande har utredaren den 5 december 2001 och den 13 februari 2002 samrått med Riksdagskommittén och den 5 december 2001 med chefen för Finansdepartementet. En nära dialog har också förts med Regelutredningen inför utarbetandet av betänkandet (SOU 2001:97) *Regler för Riksrevisionen*.

Utredningen vill också peka på det som står i direktiven om att utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att lämna synpunkter. I direktiven anges också att personalen vid de myndigheter som berörs av verksamhetsförändringen skall hållas kontinuerligt informerad. Detta är enligt utredningens uppfattning mycket betydelsefullt för att övergången till den nya organisationen skall bli smidig och framgångsrik. Utredaren har den 26 oktober 2001 och den 6 februari 2002 samrått med berörda centrala organisationer –

SACO och OFR – samt med lokala fackliga företrädare vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Utredningen bedömer att behovet av samråd framför allt kommer att göra sig gällande i genomförandeskedet av arbetet.

Betänkandets uppläggning

Det nu aktuella betänkandet är en delrapport vari utredningen behandlar ett antal övergripande frågor i samband med bildandet av Riksrevisionen. Det gäller utredningens grundläggande utgångspunkter för Riksrevisionen och dess verksamhet (kapitel 2), riktlinjer för organiseringen av myndigheten (kapitel 3), frågor om resurser för och dimensionering av Riksrevisionen (kapitel 4), lokaliseringen av myndighetens kontor (kapitel 5) samt tidpunkten för inrättandet av myndigheten (kapitel 6).

I ett avslutande avsnitt redogör utredningen översiktligt för uppläggningsen av det fortsatta utredningsarbetet (kapitel 7). I detta senare skede kommer olika genomförandefrågor att stå i centrum. Till dessa hör t.ex. detaljorganisation, bemanning, olika administrativa frågor, arbetsordning, granskningsplan, verksamhetsplan och särskilda utvecklingsinsatser i samband med starten av den nya myndigheten.

2 Grundläggande utgångspunkter

2.1 Bakgrund och motiv till riksdagens beslut

Riksdagens beslut från i december 2000 om en ny revisionsmyndighet under riksdagen bygger på ett utredningsförslag från en parlamentarisk kommitté inom riksdagen – Riksdagskommittén. Arbetet leddes av talmannen och i kommittén ingick bl.a. partier-
nas gruppleddare.

Riksdagskommittén konstaterade att den statliga revisionen i Sverige karaktäriseras av en resursmässigt svag men grundlagsreglerad riksdagsrevision och en under regeringen resursmässigt stark revision med en lagmässigt svag förankring. Någon principiell politisk avvägning hade inte gjorts om fördelningen av revisionens resurser. Den offentliga verksamhetens expansion hade inte följts av en motsvarande utbyggnad av riksdagens ekonomiska kontrollmakt. Kommittén ansåg att kontrollmaktens svaga ställning – särskilt på det ekonomiska området – var resultatet av enskilda beslut och inte grundat på en sammanhållen prövning.

Kommittén framhöll i sitt förslag att det principiellt är rimligt att det nationella revisionsorganet ligger under parlamentet. Kommittén såg det som ett demokratiskt uttryck för att de folkvalda i riksdagen har ett ansvar inför väljarna vad gäller lagstiftning och användningen av skattemedel som står till statsmaktens förfogande.

Riksdagskommittén gjorde bedömningen att om huvudmannskapet för den statliga externa revisionen samlat läggs under riksdagen skapas bättre förutsättningar för att åstadkomma en god och heltäckande revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten och därmed ge både riksdag och regering ett bättre kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet. Kommittén pekade också på att Sverige därmed ansluter sig till en grundmodell för den statliga revisionen som är gängse internationellt.

Kommittén förordade också att riksdagens samband med och insyn i Riksrevisionen skulle tillgodoses genom ett parlamentariskt

sammansatt organ – en styrelse - som väljs av riksdagen. Uppgiften för detta organ borde enligt kommittén vara att komplettera revisionens iakttagelser med politiska erfarenheter och därmed utgöra ett viktigt komplement till de slutsatser som den av tjänstemän ledda granskningen lett fram till. Det är endast styrelsen som skall ges rätt att avge skrivelser och förslag till riksdagen med anledning av granskningsrapporterna. I riksdagen skall det vara motionsrätt på skrivelserna och förslagen från Riksrevisionens styrelse.

I Riksdagskommitténs förslag understryks särskilt att revisionsmyndigheten endast kan fatta *beslut om* innehållet i *revisionsrapporterna*. Det är riksdagen och regeringen som – var för sig – fattar *beslut om* vilka *åtgärder* som skall vidtas med anledning av iakttagelserna från revisionsmyndigheten under riksdagen.

Riksdagskommittén överlämnade i juni 2000 sin rapport om revisionen till riksdagsstyrelsen som därefter i juli 2000 till riksdagen överlämnade förslag till förändrad statlig revision i enlighet med kommitténs förslag (förs. 1999/2000:RS1). Riksdagens beslutade i ärendet i december 2000 (se avsnitt 2.1 ovan).

2.2 Riksrevisionens uppdrag

Riksrevisionsutredningen konstaterar för sin del att Riksrevisionen kommer att utgöra en betydelsefull del av riksdagens kontrollmakt. Genom sitt principbeslut i december 2000 om en sammanhållen revisionsmyndighet har riksdagen markerat att en ökad vikt bör läggas på den ekonomiska kontrollmakten. Det är också värt att notera att Riksdagskommittén särskilt strök under att det också finns grundläggande demokratimotiv för att placera det nationella revisionsorganet direkt under parlamentet.

Reformen markerar ett viktigt steg i synen på behovet av ökad efterhandskontroll från riksdagens sida. Ett av skälen till detta är den förändrade styrningen av den statliga verksamheten. Denna har bl.a. inneburit en omfattande delegation av beslutanderätt till underliggande nivåer. Beslutet kan ses som en fortsättning och ett fullföljande av det arbete som bedrevs i början av 1990-talet av Riksdagsutredningen och som ledde till en ökad satsning från riksdagen på uppföljning, utvärdering och revision. Riksrevisionsutredningen vill särskilt peka på att den förändrade organisationen av statens revision har det uttalade syftet att stärka och bredda riks-

dagens kontroll över alla delar av den verkställande nivån, inklusive regeringen och dess förvaltning.

De grundläggande motiven till strukturförändringen inom den statliga revisionen kan således sägas ha såväl ekonomiska grunder som vara av demokratinatur. Det handlar inte minst om att ge ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. I båda dessa avseenden syftar den nya organisationen till att förbättra förutsättningarna i förhållande till dagsläget. I sammanhanget är det angeläget att konstatera att en enig riksdag står bakom beslutet om den nya ordningen med en sammanhållen statlig revision direkt under parlamentet.

Som redovisats i avsnitt 1.2 kommer Riksrevisionens formella uppdrag att regleras och preciseras i en särskild revisionslag. Förslag till en sådan lagstiftning har lagts fram av utredningen om regler för Riksrevisionen. När det gäller granskningen av regeringen, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen kan det noteras att Regelutredningen särskilt har övervägt frågan om förhållandet mellan konstitutionsutskottets och Riksrevisionens granskningsområden. Utredningen har därvid funnit att någon särskild bestämmelse inte behövs som reglerar gränsdragningen mellan de två granskningsorganens ansvarsområden.

Riksrevisionsutredningen delar för sin del Regelutredningens bedömning att granskningarna har olika utgångspunkter. Vidare kan konstateras att den ena typen av granskning leds av ett politiskt sammansatt förtroendemannaorgan och den andra – efter genomförandet av riksdagens beslut om den nya Riksrevisionen – av en tjänstemannastyrd myndighet under regeringen.

2.3 Riksrevisionen och riksdagen

Utredningens bedömning. Riksrevisionens självständiga ställning går väl att förena med goda kontakter med riksdagen och dess utskott.

Riksrevisionen kommer att vara en myndighet under riksdagen och utgöra en viktig del av riksdagens kontrollmakt. Som redan tidigare redovisats har ett av de grundläggande motiven bakom nyordningen varit att förstärka riksdagens ekonomiska kontroll över den statliga verksamheten.

Det organisatoriska sambandet med riksdagen

Riksrevisionens samband med riksdagen tar sig flera uttryck;

- 1) riksdagen är huvudman för verksamheten,
- 2) riksdagen bestämmer i lag om verksamhetens inriktning,
- 3) riksdagen anvisar de medel som behövs för verksamheten,
- 4) riksdagen väljer myndighetens ledning
- 5) riksdagen utser myndighetens styrelse och
- 6) riksdagen tar ställning till de åtgärder som Riksrevisionens granskningar skall föranleda.

Den nya revisionsmyndigheten skall uppfylla vedertagna krav på revisionellt oberoende, varmed avses (1) revisionsorganets fria beslutanderätt i fråga om val av granskningsobjekt, (2) val av granskningsmetod och (3) revisionens slutsatser. I propositionen med förslag till ändringar i regeringsformen (prop. 2001/01:73, s. 14) sägs att myndighetens ställning i övrigt i princip inte kommer att skilja sig från vad som gäller för andra myndigheter. I Riksdagskommitténs förslag uttrycks Riksrevisionens relation till granskningsobjekten respektive till riksdagen på följande sätt: "Grundläggande för revisionen är att den skall vara oberoende i förhållande till den granskade och bedrivs självständigt i förhållande till uppdragsgivaren" (förs. 1999/2000:RS1, s. 18).

Samspelet med riksdagen

Enligt utredningens mening är det väsentligt att Riksrevisionen arbetar i god och förtroendefull kontakt med riksdagen och olika riksdagsorgan. Med den nu beslutade strukturen för revisionsarbetet skall detta kunna ske utan att organisationen gör avkall på sitt oberoende. Det är värt att understryka att - förutom det organisatoriska sambandet mellan riksdagen och Riksrevisionen - riksdagen också är myndighetens viktigaste avnämare.

För närvarande har riksdagen genom sitt val av revisorer ett indirekt inflytande över granskningsverksamheten. Fr.o.m. år 2003 kommer riksdagen inte att ha något inflytande över revisionsorganets val av granskningsämnen. Utredningen anser att Riksrevisionens fristående ställning och dess oberoende granskningsverksamhet väl går att förena med goda kontakter med riksdagen och dess utskott. Utredningen förutsätter att

riksrevisorerna, efter det att granskningsrapporter beslutats, skall kunna presentera och diskutera rapporterna med berörda utskott.

2.4 Riksrevisionen och dess styrelse

Utredningens bedömning. Det finns goda förutsättningar för en bra samverkan mellan styrelsen och riksrevisorerna.

Bakgrund

Riksdagen har i sitt beslut om inrättande av en självständig revisionsmyndighet stannat för en organisatorisk lösning som saknar motsvarighet i svensk statsförvaltning. Myndigheten skall ledas av tre självständiga ämbetsmän, riksrevisorerna, som väljs av riksdagen. Dessutom skall vid myndigheten finnas en styrelse som också utses av riksdagen. För att klargöra boskillnaden mellan myndigheten och dess styrelse har riksdagen redan i sitt principbeslut i detalj angett styrelsens uppgifter.

Enligt Riksdagskommittén skall den parlamentariskt sammansatta styrelsen tillgodose riksdagens behov av samband med och insyn i den nya revisionsmyndigheten. Det parlamentariska inflytandet skall enligt kommittén ske i sådana former att den revisionella granskningens oberoende inte kan ifrågasättas (förs. 1999/2000:RS1, s. 37). Regelutredningen har, på grundval av riksdagens beslut, lagt fram förslag till lagreglering av styrelsen och dess uppgifter (SOU 2001:97).

Styrelsen uppgift är att följa granskningsverksamheten, besluta om förslag till anslag på statsbudgeten för Riksrevisionen, avge yttrande över riksrevisorernas granskningsplan, besluta om redogörelser och förslag till riksdagen med anledning av riksrevisorernas granskningsrapporter samt besluta om årsredovisning. För att garantera riksrevisorernas självständiga ställning har regeringen föreslagit att en uttömmande beskrivning av uppgifterna tas i regeringsformen för att klargöra de exakta gränserna för styrelsens ansvarsområde (prop. 2001/02:73, s. 12).

Samspelet mellan Riksrevisionen och styrelsen

Riksrevisionsutredningen gör den bedömningen att riksdagens beslut och de författningsförslag som därefter lagts fram om styrelsens roll och uppgifter kommer att utgöra en god grund för ett väl fungerande samspel mellan styrelsen och den tjänstemannastyrda och i sin granskande verksamhet oberoende revisionsmyndigheten. I de påföljande avsnitten om organisation av och resurser för Riksrevisionen har utredningen förutsatt att det är en uppgift för myndigheten att ge styrelsen ett kanslistöd för att den skall kunna fullgöra sina författningenliga uppgifter.

Utredningen förutsätter vidare att styrelsen i samband med sina ställningstaganden till den fortsatta hanteringen av Riksrevisionens granskningsrapporter beaktar riksdagens och utskottens behov av en god framförhållning i sitt arbete. Det är enligt utredningens mening ett gemensamt intresse för styrelsen och riksrevisorerna att Riksrevisionens rapporter i praktiken kommer till användning som underlag för konkreta politiska beslut.

2.5 Viktiga grunder för Riksrevisionens verksamhet

<i>Utredningens bedömning:</i> Riksrevisionens verksamhet bör präglas av integritet, kvalitet, effektivitet och öppenhet.

Till ledning för det fortsatta arbetet med bildandet av Riksrevisionen vill utredningen som utgångspunkt ange några grundläggande värden och övergripande mål som bör präglade den nya myndigheten och dess arbete.

Värden och mål

Enligt utredningens mening måste den nya myndigheten för att väl fylla sin av riksdagen förutsatta viktiga roll i det demokratiska parlamentariska systemet främst kännetecknas av;

- 1) integritet,
- 2) professionalism,
- 3) resultattänkande och effektivitet, samt
- 4) öppenhet och tillgänglighet mot omvärlden.

Integritet

Riksrevisionen skall förse riksdag och regering med kunskapsunderlag och beslutsunderlag i form av fakta och väl underbyggda slutsatser och rekommendationer. Utredningen vill betona att i Riksrevisionens självständiga och oberoende roll också ingår att bevaka medborgarnas och skattebetalarnas intressen av en väl fungerande statlig verksamhet. Med integritet bör enligt utredningen förstås att Riksrevisionen och dess medarbetare i sin verksamhet skall utgå från och vara trogen sina professionella bedömningar.

Kompetens och kvalitet

Organisationens huvuduppgift är att granska statlig verksamhet i den omfattning och med den inriktning som anges i den nya lagen om revision av statlig verksamhet. Revisionen skall bedrivas oberoende - dvs. Riksrevisionen skall självständigt besluta om val av granskningsobjekt, val av granskningsmetoder och om revisionens slutsatser - samt i enlighet med god revisionssed. Verksamheten skall enligt utredningen präglas av saklighet, stort kunnande och hög kompetens. Verksamheten skall utvecklas genom medverkan i internationellt samarbete och i nära kontakt med vetenskapssamhället.

Riksrevisionen har inga befogenheter att fatta beslut om olika åtgärder för att förändra den statliga verksamheten. Det är en uppgift för de politiska organen. Riksrevisionen kan därför endast påverka statlig verksamhet genom kvaliteten i det underlag som tas fram. Därför kommer kvalitetsfrågorna enligt utredningens uppfattning att vara av yttersta vikt för Riksrevisionens trovärdighet och för möjligheterna att få genomslag av dess verksamhet. Ett medvetet och långsiktigt arbete med att utveckla revisionsmetoderna och kvalitetssäkra Riksrevisionens rapporter är således grundläggande.

Effektivitet

Riksrevisionen bör präglas av hög effektivitet och betraktas som ett föredöme i statsförvaltningen. Genom hög effektivitet kan ambitionsnivån öka och kostnaden för verksamheten minska. Nyttan av verksamheten ökar därmed fortlöpande.

Öppenhet och tillgänglighet

För att kunna fullfölja sitt uppdrag måste Riksrevisionen arbeta på ett öppet och förtroendefullt sätt i förhållande till såväl riksdagen, regeringen och övriga myndigheter, det omgivande samhället i övrigt som i relation till allmänheten. Öppenhet och tydlighet från Riksrevisionens sida - både när det gäller verksamhetens inriktning och mål som dess arbetsmetoder - kan enligt utredningen i hög grad bidra till att öka organisationens trovärdighet. En strategi för den externa och interna kommunikationen bör därför utarbetas. En viktig faktor är enligt utredningen att avrapporteringen från Riksrevisionen är utformad på ett för mottagarna lättillgängligt sätt.

3 Riktlinjer för Riksrevisionens organisation

3.1 Nuvarande revisionsmyndigheter

De två nuvarande revisionsmyndigheternas verksamhet och organisation skiljer sig åt i vissa avseenden. Nedan ges en kort beskrivning av Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets uppgifter och organisation. I bilaga 2 finns också en översikt över och vissa nyckeltal för de två myndigheternas verksamhet

Riksdagens revisorers organisation och arbetsformer

Riksdagens revisorers granskningar utförs på riksdagen vägnar. Granskningarna skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men avser även en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Riksdagens revisorer har initiativrätt gentemot riksdagen. Revisorernas verksamhet utgörs till ca 90 procent av effektivitetsrevision och resten av redovisningsrevision av främst riksdagens myndigheter och av Regeringskansliet samt vissa allmänna myndighetsuppgifter.

Verksamheten hos Riksdagens revisorer är i hög grad formstyrd, något som sammanhänger med att det är de av riksdagen valda revisorerna som ansvarar för verksamheten. Revisorerna beslutar om såväl granskningarnas allmänna inriktning som rapporternas innehåll, överväganden och förslag.

Den normala arbetsgången i samband med effektivitetsrevision består i att med utgångspunkt från en granskningsplan utarbeta förstudie och revisionsrapport samt genomföra remissbehandling och skrivelse till riksdagen. Även andra arbetsformer förekommer, t.ex. i form av informationsbesök, revisionsresor, utfrågningar och särskilda föredragningar. Revisionsprocessens olika steg karaktäriseras av stor öppenhet.

Granskningsarbetet utförs inom revisorernas kansli. Inom kansliet finns tre granskningsenheter och en administrativ enhet. Granskningsenheterna är ej indelade efter ämnesområden. För varje granskningsärende utses normalt en ansvarig utredare som fungerar som projektledare. Som stöd i utredningsarbetet fungerar enhetschefen som rådgivare och kvalitetssäkrare. Därtill genomförs också en extern kvalitetssäkring.

Berednings- och beslutsprocessen hos Riksdagens revisorer när det gäller redovisningsrevision fungerar i princip likartat som för effektivitetsrevision. Själva granskningsarbetet utförs dock till större delen av en extern revisionsbyrå.

Riksrevisionsverkets organisation och arbetsformer

Riksrevisionsverket är indelat i tre revisionsavdelningar, en för årlig revision och två för effektivitetsrevision. Den årliga revisionen avser affärsverk och övriga myndigheter, bolag, stiftelser och övriga organ under regeringen vad gäller årsredovisning och underliggande redovisning samt ledningens förvaltning. De två effektivitetsavdelningarna är ansvariga för att granska måluppfyllelsen i olika verksamheter. Revisionsavdelningarna stöds internt av stabsfunktioner, som är ansvariga för verkets personalfrågor, IT-funktion, ekonomi, internservice samt information med Info-center. Det finns också en särskild funktion för strategisk analys. Den internationella uppdragsverksamheten styrs och följs upp av en intern styrelse med bl.a. cheferna för revisionsavdelningarna.

Den årliga revisionen är inriktad på enskilda myndigheter och andra organisationer under regeringen. Arbete bedrivs i en process som löper under ett helt år. Den består av flera delprocesser, såsom riskanalys, planering, granskning, dokumentation, rapportering och uppföljning. Dessa processer finns dokumenterade i "Vägledning för årlig revision".

Effektivitetsrevisionens granskning är ofta temaorienterad och inriktas på myndighets- och sektorövergripande frågor. Även detta arbete är i hög grad processororienterat. Delprocesser inom effektivitetsrevisionen är förstudier, strategistudier, huvudstudier, rapportering och uppföljning. De internationella frågorna finns i de nämnda huvudprocesserna men verket bedriver även internationella uppdrag.

3.2 Utgångspunkter för Riksrevisionens organisation

Utredningens bedömning: Följande grundförutsättningar bör gälla för organiseringen; 1. Riksrevisorerna förutsätts ha en aktiv roll i granskningsverksamheten. 2. Riksrevisionens organisation bör kännetecknas av så få nivåer som möjligt. 3. Riksrevisionens granskningsplan skall ha en central roll i planeringen och styrningen av granskningsverksamheten.

Fokusering på kärnuppgiften

Riksdagens beslut om en ny sammanhållen revisionsmyndighet ger enligt utredningens mening på flera sätt mycket goda förutsättningar för det organisatoriska arbetet. Det är inte minst värt att notera att Riksrevisionen får ett både bredare och mer renodlat mandat än sina båda föregångare, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Detta förhållande ger som utredningen ser det betydande möjligheter för den nya organisationen och dess ledning att koncentrera sig på sin kärnuppgift, dvs. granskningsverksamheten. Utredningen noterar i sammanhanget att Riksrevisionens uppgifter har preciserats i det förslag till ny revisionslag som Regelutredningen nyligen lagt fram.

Mer renodlad finansiering

En annan viktig faktor för organiseringen är att verksamheten i allt väsentlig kommer att finansieras genom anslag som riksdagen anvisar till sitt revisionsorgan. Riksrevisionen kommer enligt utredningens förslag att i princip bli oberoende av inkomster från uppdragsverksamhet. En långsiktig och stabil finansiering bör enligt utredningens uppfattning kunna bidra till att även planeringen av verksamheten skall kunna bli långsiktig. Utredningen återkommer senare i betänkandet särskilt till frågan om avgiftsfinansiering av viss årlig revision.

Handlingsfrihet

Utredningen vill också peka på att Riksrevisionen kommer att ha full frihet att – inom ramen för beslutade budgetramar och föreslagna lagstiftning - själv avgöra hur de av riksdagen anvisade medlen skall användas och själv planera och genomföra sin verksamhet. Riksrevisionen kommer i dessa hänseenden att väl ansluta till rekommendationerna för resurstilldelning och resursanvändning i den s.k. Lima-deklarationen, vilken gäller för de nationella revisionsorganen, SAI (Supreme Audit Institutions). Utredningen anser att dessa förhållanden bör kunna medverka till ett effektivt utnyttjande av resurserna.

Aktiva riksrevisorer

Riksrevisionen skall enligt riksdagens beslut ha en myndighetsledning på tre personer. De tre riksrevisorerna förutsätts ha en jämbördig ställning. Detta har fått genomslag i den utformning av grundlagsbestämmelsen i 12 kap. 7 § RF som föreslagits i proposition 2001/02:73. Där sägs att Riksrevisionen skall ledas av tre riksrevisorer som väljs av riksdagen. Dessa skall ha självständiga beslutsbefogenheter i granskningsärenden. Som motiv till att Riksrevisionen skall ledas av fler än en riksrevisor anges att organisationen därmed uppnår en mindre sårbarhet och en bredare kompetens utan att för den skull förlora i tydlighet och effektivitet (bet. 2000/01:KU8 s. 18).

I arbetet med att organisera den nya myndigheten tar utredningen naturligen i första hand sikte på Riksrevisionens huvuduppgift – granskningsverksamheten. Genom sitt ställningstagande har riksdagen enligt utredningens uppfattning angett att den förstärkta myndighetsledningen skall ha en aktiv roll i och ta ansvaret för denna granskningsverksamhet. Organisationen bör utformas i enlighet därmed.

Få organisatoriska nivåer

En annan viktig utgångspunkt för arbetet med att bygga upp den nya myndigheten är utredningens ambition att ge de revisorer som svarar för det operativa arbetet med granskningarna en central roll. Inte minst därför bör antalet organisatoriska nivåer begränsas. En

sådan organisation kan därtill relativt enkelt förändras om de valda riksrevisorerna skulle finna att skäl talar för det. Ytterligare en grundbult i organisationsarbetet är den viktiga roll som granskningsplanen förutsätts ha i planeringen och styrningen av granskningarna.

I det följande anger utredningen några övergripande riktlinjer för det fortsatta arbetet med att organisera Riksrevisionen. Med hänsyn till det nära sammanhanget med organisationsfrågorna berör utredningen också den nya myndighetens ledningsformer och arbetsformer.

3.3 Organisering av granskningsverksamheten

3.3.1 Riksrevisionens ledning

Utredningens bedömning: Organisationen bör formas så att de tre riksrevisorerna ges goda förutsättningar att på ett jämbördigt sätt utöva sina självständiga befogenheter i granskningarna.

Organisationen bör vidare vara flexibel för att möjliggöra successiva förändringar i ansvarsfördelningen mellan riksrevisorerna.

Riksrevisorernas arbetsformer bör vägledas av en gemensam policy och en enhetlig praxis för granskningsverksamheten.

Riksrevisorernas jämbördiga ställning

Som angivits tidigare är utgångspunkten att de tre riksrevisorerna skall ha en aktiv roll i granskningsverksamheten och dessutom ha en jämbördig ställning. Regelutredningen behandlar i sitt betänkande (ss. 105-114) den administrativa ledningen och arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna. Utredningen föreslår att riksrevisorerna skall besluta gemensamt i administrativa frågor, men att en av dem av riksdagen skall utpekas att svara för administrativa ledningsuppgifter i Riksrevisionen. I förslaget till instruktion anges vidare en möjlighet att delegera beslut av såväl administrativ natur som i granskningsärenden till annan tjänsteman i Riksrevisionen.

Enligt Riksrevisionsutredningens mening är det av utomordentlig betydelse att de tre riksrevisorerna ges likvärdiga och jämlika förutsättningar att genomföra sin självständiga och oberoende

granskningsuppgift. Det är därför angeläget att se till att jämvikten dem emellan inte går förlorad genom att en av riksrevisorerna belastas med omfattande administrativa arbetsuppgifter. En långtgående delegering av befogenheter till övriga chefer i administrativa frågor är mot denna bakgrund en nödvändighet. Ett led i ambitionen att avlasta riksrevisorerna är vidare att en tjänst som chefs-tjänsteman bör inrättas med ansvar för den administrativa verksamheten. Utredningen återkommer till denna fråga.

Arbetsfördelningen mellan riksrevisorerna

Enligt Regelutredningens förslag till instruktion skall riksrevisorerna besluta gemensamt om granskningsplanen samt om fördelningen mellan sig av granskningsområden. De skall vidare besluta gemensamt om verksamhetens inriktning och om myndighetens arbetsordning. Också Riksrevisionsutredningen anser att detta är en lämplig ordning.

Riksrevisionsutredningen konstaterar att den nya myndighetens ledning kommer att vara föremål för en successiv förnyelse. I syfte att uppnå en jämn arbetsbelastning bör det vara möjligt att fortlöpande ändra i den gemensamt beslutade arbetsordningen. Det kan vidare vara lämpligt att, t.ex. i samband med planeringen av granskningsarbetet, ha som utgångspunkt att riksrevisorerna skall ha ansvar inom revisionens båda grenar. Detta inte minst för att granskningsområdena smidigt skall kunna förändras, t.ex. i samband med succession.

Utredningen vill också peka på att en ordning med en i princip fast ansvarsfördelning mellan tre för granskningarna självständigt ansvariga personer kan innebära en uppenbar risk för att Riksrevisionen i praktiken kommer att upplevas som tre mer eller mindre separata granskningsorgan. Utredningen kan därför inte förorda en sådan modell för arbetsfördelningen.

Arbetsformer

Regelutredningens förslag till instruktion för Riksrevisionen har som utgångspunkt att riksrevisorerna i administrativa frågor beslutar gemensamt. Enligt riksdagsbeslutet skall var och en av riksrevisorerna däremot ha självständig beslutanderätt i gransk-

ningsfrågor. Utredningen ser det som självklart att det bör vara riksrevisorerna själva som avgör sina arbets- och beslutsformer i granskningsärenden. Det finns emellertid stora fördelar att vinna med en kollegial arbetsform även när det gäller granskningsverksamheten. En sådan arbetsform går väl att förena med ett självständigt beslutsfattande för respektive ansvarig riksrevisor samtidigt som möjligheterna att åstadkomma en för myndigheten gemensam policy och enhetlig praxis i granskningsärenden i hög grad underlättas.

Utredningen vill också framhålla att den successiva förnyelsen av ledningen och den fortlöpande förändringen av ansvarsområdena förutsätter att samtliga tre riksrevisorerna är förtrogna med granskningsverksamheten i sin helhet. Det önskvärda samspelet mellan riksrevisorerna inom ramen för en sammanhållen granskningsverksamhet kan givetvis underlättas genom särskilda stödfunktioner kopplade till ledningen. En annan möjlighet är att såväl granskningsärenden som administrativa ärenden föredras för och diskuteras av alla tre riksrevisorerna gemensamt innan beslut fattas. Det är sedan inget som hindrar att beslutsordningen skiljer sig åt i granskningsärenden respektive i administrativa frågor.

3.3.2 Det operativa granskningsarbetet

Utredningens bedömning: Under riksrevisorerna ansvarar granskningsenheterna för det operativa granskningsarbetet.

En ökad samverkan mellan årlig revision och effektivitetsrevision bör i första hand ske i form av projekt. Därutöver bör en ökad samordning och samverkan bl.a. prövas när det gäller granskningen av statliga bolag och stiftelser.

Organisationen bör utformas så att den medger olika arbetsformer alltefter granskningarnas art och omfattning.

Granskningsenheternas organisation och arbetsformer

Utredningen har inledningsvis angett att en viktig utgångspunkt bör vara att antalet organisatoriska nivåer skall begränsas. Riksrevisorerna förutsätts, som tidigare understrukits, ha en aktiv roll i granskningsprocessen och själva även ta de slutliga besluten om granskningsrapporter från främst effektivitetsrevisionen. När

det gäller årlig revision kommer riksrevisorernas roll naturligen att inriktas mot större myndigheter och myndigheter där det konstaterats väsentliga fel i förvaltning och årsredovisning.

Utredningen ser ett stort värde i att de medarbetare som utför det operativa granskningsarbetet under granskningsprocessen får möjlighet att arbeta i kontakt med och successivt avrapportera till den som slutligen avgör ärendet. Detta är ett viktigt skäl till att organisationen bör ha få nivåer. Utredningen är samtidigt medveten om att en sådan organisering ställer särskilda krav på kvalitets-säkring. Framför allt måste kravet på ansvar och befogenhet att säkra kvaliteten i revisionsprocessen och dess slutprodukter göras tydlig.

Revisorerna bör organiseras i ett antal enheter som ansvarar för det operativa granskningsarbetet. För att ge förutsättningar för fördjupning och specialisering är det lämpligt att enheterna formas efter ämnesmässiga principer. Enheterna bör ledas av en enhetschef som har såväl budget- som personalansvar. Enhetscheferna måste enligt utredningen ha goda ledaregenskaper och även i hög grad besitta goda yrkeskunskaper. Det senare eftersom cheferna på enhetsnivå förutsätts ha en viktig roll när det gäller kvalitetssäkring av de enskilda granskningsprojekten.

Utredningen vill i sammanhanget peka på att en indelning av granskningsenheterna efter ämnesmässiga principer kan innebära viss risk för inläsningseffekter. Detta bör motverkas genom att övergripande och andra gemensamma projekt bemannas med medarbetare från olika enheter. När det i övrigt gäller arbetsformerna i samband med granskningsarbetet konstaterar utredningen att det givetvis är en uppgift för de ansvariga cheferna att besluta om detta. Utredningens ambition är dock att utforma organisation så att den är flexibel och medger olika arbetsformer alltefter uppdragens art och omfattning.

Ökad samverkan mellan revisionsgrenarna

En ökad samverkan mellan effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen är som utredningen ser det viktig av bl.a. kvalitets- och effektivitetsskäl. Denna samverkan bör främst ske inom ramen för den verksamhet som beslutas av ledningen i samband med att granskningsplanen läggs fast. För sådana gemensamma projekt kan arbetsteam med experter från båda revisionsgrenarna organiseras.

Sådana gemensamma projekt kan t.ex. vara att granska enskilda myndigheter eller verksamheter, att utföra breda organisationsanalyser och tematiska granskningar eller att upprätta den s.k. årliga rapporten.

På ett område anser utredningen att det är särskilt viktigt med en samverkan mellan de två revisionsgrenarna. Det gäller granskningen av statliga bolag och stiftelser. Beträffande de statliga bolagen får den nya Riksrevisionen ett sammanhållet mandat såväl när det gäller den årliga granskningen som när det gäller möjligheten att granska hur regeringen utifrån riksdagens perspektiv utövar sin ägarroll. Denna typ av samarbete är svårare att åstadkomma enligt den nu gällande organisationen av den statliga revisionen.

Utredningen vill också peka på att Riksrevisionen bör pröva att arbeta med sammanhållna granskningar av regeringsnivån där företrädare för båda revisionsgrenarna ingår. Samverkan bör avse såväl den årliga granskningen av Regeringskansliet – som utredningen förutsätter att Riksrevisionen i huvudsak genomför i egen regi – som effektivitetsrevisioner inom motsvarande område.

Utredningen vill i sammanhanget erinra om att de effektivitetsrevisioner som Riksrevisionen genomför i regel – förutom myndighetsnivån – även kommer att omfatta regeringens roll. Hela beslutskedjan i den verkställande makten kommer således normalt att uppmärksammas. Såväl när det gäller granskningar av den statliga bolagssfären som av den verkställande nivån bör enligt utredningen ambitionsnivån öka. Utredningen behandlar detta i kapitlet om resursfrågorna (kapitel 4).

3.3.3 Granskningsverksamhetens två grenar

Utredningens bedömning. Granskningsverksamheten inom årlig revision respektive effektivitetsrevision bör hållas samman med stöd av strategiska funktioner kopplade till myndighetens ledning.

Utredningen har i det förgående förordat att arbetet med granskningarna skall bedrivas i en organisation med få nivåer. Det operativa granskningsarbetet bör ligga på enhetsnivå. En ökad samverkan mellan de två revisionsgrenarna förutsätts ske främst i form av projekt som tas upp i myndighetens granskningsplan. En ökad

samverkan och samordning mellan de två grenarna bör också ske för bolagsgranskning.

Riksrevisionsverket har sedan länge sin revisionsverksamhet organiserad i separata avdelningar för årlig revision och effektivitetsrevision med vardera ett antal underställda enheter. Motivet för denna uppdelning anges av verket vara att de båda revisionsgrenarna arbetar utifrån tydligt skilda uppdrag och förutsättningar och är två specifika professioner. Ansvaret för granskningarna är fördelat mellan myndighetens ledning, avdelningarna och enheterna.

Utredningen anser det betydelsefullt att även inom Riksrevisionen hålla samman de två revisionsgrenarna och de två professionerna. Det bör ske genom att strategiska funktioner för de två revisionsgrenarna kopplas till myndighetens ledning. Där bör ansvaret ligga för utbildnings- och kompetensfrågor för respektive profession samt ansvaret för att det inom respektive revisionsgren utvecklas metoder för kvalitetssäkring och för annan metodutveckling. Dessa funktioner bör vidare engageras i granskningsverksamhet och ha en viktig roll i den fortlöpande kvalitetskontrollen inom Riksrevisionen.

Dessa i huvudsak stödjande och rådgivande funktioner bör även ha till uppgift att för riksrevisorerna ta fram underlag till granskningsplanen och att svara för löpande uppföljning av denna plan. Utredningen vill betona att arbetsområdet för dessa funktioner inte gäller vissa enheter utan de två revisionsuppdragen och de två professionerna oavsett var de finns i organisationen.

3.3.4 Granskningsplanen

<p><i>Utredningens bedömning:</i> Granskningsplanen är Riksrevisionens viktigaste instrument för styrning och samordning av myndighetens kärnuppgift.</p>

Att det skall finnas en granskningsplan för Riksrevisionen framgår redan av Riksdagskommitténs förslag (fors. 1999/2000:RS1) och av riksdagens beslut (bet. 2000/01:KU8). Enligt Regelutredningens förslag till lag med instruktion för Riksrevisionen skall beslut om denna plan fattas gemensamt av riksrevisorerna (§4). Vidare skall riksrevisorerna för styrelsen redovisa hur granskningsplanerna följs (10§) samt styrelsen till riksrevisorerna yttra sig över förslag till granskningsplan (11§).

Enligt utredningens uppfattning bör granskningsplanen ange en huvudsaklig och tydlig inriktning av Riksrevisionens kärnverksamhet under det kommande året. Där bör tas upp de ämnen och de frågeområden som skall granskas. Granskningsplanen beslutas årligen. Utredningen utgår från att det av planen skall framgå vilken riksrevisor som ansvarar för respektive frågeområde samt en tidsplan för arbetet.

Enligt riksdagens beslut skall granskningsrapporter och revisionsberättelser, efter det att de undertecknats av ansvariga revisorer, omedelbart ges offentlig spridning. Motsvarande bör enligt utredningen även gälla för Riksrevisionens granskningsplan. Enligt vad utredningen erfarit ligger detta också i linje med intentionerna bakom Riksdagskommitténs förslag. Enligt utredningens mening bör planen i praktiken vara ett för myndigheten bindande dokument som vänder sig utåt mot avnämare och andra intressenter. Den bör således ses som offentligt åtagande som Riksrevisionen gör i förhållande till det omgivande samhället.

Med en sådan uppläggning av planläggningen av granskningarna kommer granskningsplanen givetvis att ha en mycket viktig roll i styrningen och samordningen av Riksrevisionens verksamhet. I likhet med vad som gäller för myndigheter generellt bör Riksrevisionen därutöver ha en verksamhetsplan där arbetsuppgifter och resurser fördelas i enlighet med den fastställda granskningsplanen.

3.3.5 Övrig verksamhet

Utredningens bedömning: För ledningen av den administrativa verksamheten inrättas under riksrevisorerna en tjänst som förvaltningschef. Stödfunktioner inrättas för ledningen i strategiska och övergripande frågor och för att bistå styrelsen i dess arbete.

Riksrevisionens administrativa ledning

Som utredningen redan slagit fast är det betydelsefullt att ge de tre riksrevisorerna likvärdiga förutsättningar att genomföra sina grundlagsfästa granskningsuppgifter. Deras viktigaste uppgift skall vara att medverka och besluta i granskningsärenden. För att riksrevisorerna skall kunna koncentrera sig på huvuduppgiften är det

enligt utredningen nödvändigt att under myndighetsledningen inrätta en chefstjänst – en förvaltningschef - med ansvar för ledningen av den administrativa verksamheten. Administrationens uppgift skall vara att tillhandahålla de resurser och den service som behövs för en granskningsverksamhet av hög kvalitet.

Grunduppgifterna för förvaltningschefen bör bestå i att ansvara för och besluta om riktlinjer för löpande ekonomiadministration, personaladministration och annan gemensam administration. Som utredningen tidigare angett bör befogenheterna i personal- och budgetfrågor så långt möjligt delegeras vidare. De närmare arbetsuppgifterna för förvaltningschefen, liksom fördelningen av beslutanderätten i olika administrativa frågor, förutsätts bli reglerade i Riksrevisionens arbetsordning genom gemensamt beslut av de tre riksrevisorerna.

Strategiska funktioner

Utredningen har i det föregående förordat att de två revisionsgrenarna och de två professionerna skall hållas samman genom särskilda stödfunktioner av strategisk karaktär kopplade till ledningen. I det fortsatta arbetet bör övervägas vilka ytterligare funktioner som kan behövas till stöd för ledningen i t.ex. frågor om verksamhets- och kvalitetsutveckling, personalutveckling, intern och extern information och kommunikation, övergripande omvärldsbevakning eller strategiska analyser. Utredningen anser också att vissa sekretariatsresurser behövs för att säkerställa att Riksrevisionens styrelse ges goda arbetsförutsättningar. Den närmare utformningen av dessa senare insatser bör prövas i det fortsatta arbetet i kontakt med företrädare för riksdagen.

3.4 Kompetensfrågor

Utredningens bedömning. Vid Riksrevisionen bör det finnas ett väl utvecklat kompetensutvecklingsprogram som syftar till att kvalitetssäkra revisorskompetensen inom de olika revisionsgrenarna. Nuvarande provverksamhet bör vidareutvecklas och även omfatta effektivitetsrevisionen. Någon formell reglering av kompetenskrav eller förfarandet föreslås inte.

3.4.1 Bakgrund

Vid Riksrevisionsverket pågår ett systematiskt arbete med kompetensutveckling där huvuddelen av insatserna bedrivs inom revisionsgrenarna årlig revision respektive effektivitetsrevision. Därutöver finns också vissa generella insatser avseende chefsutbildning, ledarutveckling, personlig utveckling m.m. Sammantaget uppgår antalet utbildningsdagar till cirka 15 dagar per person och år vid Riksrevisionsverket.

Den årliga revisionen vid Riksrevisionsverket har ett väl utvecklat program i syfte att kvalitetssäkra revisorskompetensen. Kompetenskraven har definierats och utgör grund för ett femårigt utbildningsprogram. Grundutbildningen omfattar cirka 400 timmar fördelade på 22 delkurser. Undervisningen genomförs till stor del av experter inhyrda från privata revisionsbolag och från myndigheter. Under utbildningen genomförs två prov där det sista provet skall leda till ett skriftligt intyg s.k. certifiering. Proven administreras av Revisorsnämnden och är samordnade med ordinarie prov för revisorsexamen och högre revisorsexamen inom den privata sektorn. Utfallet av de första årens prover är positivt och såväl kursdeltagare som myndighetsledningen är nöjda med denna form av kvalitetsarbete.

Inom effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionsverket har en omfattande kravspecifikation för effektivitetsrevisorer utarbetats. Utifrån kravspecifikationen och medarbetarsamtal utarbetas ett generellt kompetensutvecklingsprogram som i huvudsak genomförs i form av en årligt återkommande kompetensutbildningsvecka. Utbildningsinsatserna rör bl.a. statsförvaltningens funktion, metoder för datainsamling, projektstyrning, kommunikation och social förmåga. Något långsiktigt utbildningsprogram syftande till certifiering av effektivitetsrevisorer finns emellertid inte vid Riksrevisionsverket.

Vid Riksdagens revisorer finns av naturliga skäl inte samma förutsättningar som i en större organisation att bedriva kompetensutvecklingsinsatser i egen regi. I hög grad är utvecklingsinsatserna en följd av de önskemål som framförs vid medarbetarsamtal mellan enhetschefer och utredare. En stor del av den individuella utbildningsverksamheten bedrivs av externa utbildningsanordnare. Vissa generella utbildningar i t.ex. metodfrågor genomförs emellertid för hela personalen. Likaså hålls seminarier ett par gånger varje månad för hela personalen med interna eller externa föreläsare. Huvud-

delen av kompetensutvecklingen sker i samband med revisionsuppdragen och tillhörande omvärldsbevakning, inläsning och fördjupning i ämnesområdet.

3.4.2 Överväganden

Riksrevisionen kommer att vara en kunskapsorganisation med väl utbildad personal och där det fortlöpande arbetet i sig är en källa till kontinuerlig kompetensutveckling. Likväl är det av stor vikt med ett väl utvecklat kompetensutvecklingsprogram även inom den nya myndigheten. Huvudsyftet med kompetensutvecklingen är att säkra en god kvalitet av revisorskompetensen. Men utvecklingsinsatserna har också en annan viktig roll genom att en lärorik och attraktiv arbetsplats ger möjlighet till personlig kompetensutveckling. Därmed ökar också möjligheterna att både rekrytera och behålla professionell kompetens.

Utredningen anser att det även inom Riksrevisionen bör finnas ett omfattande kompetensutvecklingsprogram. Insatserna bör uppgå till i genomsnitt 15–20 dagar per person och år. Det utbildningsprogram som utvecklats inom Riksrevisionsverkets årliga revision bedömer utredningen ha fungerat väl och det bör överföras och vidareutvecklas även inom Riksrevisionen. I huvudsak bör provverksamheten inom den årliga revisionen kunna fortsätta genom en utveckling av den nuvarande ordningen där kompetenskraven, proven och certifieringen utformas och genomförs i samverkan med Revisorsnämnden.

Programmet fyller en viktig funktion genom att skapa en yrkesidentitet hos revisorerna. Detta faktum och det positiva utfallet av denna form av systematisk kompetensutveckling gör att det även inom effektivitetsrevisionen inom Riksrevisionen bör utvecklas en motsvarande verksamhet. Den bör i huvudsak inriktas mot metod- och analysfrågor och kan t.ex. ske i samverkan med universitet och högskolor. Den närmare utformningen av utbildningsprogrammet och certifieringen av effektivitetsrevisorer bör ske under år 2003.

Någon formell reglering av kompetenskrav och certifieringsförfarande föreslås inte.

3.5 Bemanning

Utredningens bedömning: Organisationen bör bemannas uppifrån och ned. Chefstjänster bör utlysas externt. Vissa personer med strategiskt viktiga uppgifter, s.k. nyckelpersoner, bör rekryteras tidigt under år 2002.

3.5.1 Bakgrund

I utredningens direktiv (dir. 2001:31) anges att utredaren skall lämna förslag till riktlinjer för den nya revisionsmyndighetens bemanning.

Av utredningens direktiv framgår också att den nya myndigheten skall bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6b§ lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS). Reglerna innebär att vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Den tidigare arbetsgivaren är dock också ansvarig gentemot arbetstagaren för ekonomiska förpliktelser som hänför sig till tiden före övergången.

Dessutom gäller enligt LAS bl.a.

- att arbetstagarens anställningsavtal automatiskt övergår till den nya arbetsgivaren om inte berörd arbetstagare motsätter sig detta,
- att eventuella företrädesrätter överförs,
- att gamla löne- och anställningsvillkor i princip gäller under maximalt ett år och
- att den gamla arbetsgivaren inte får säga upp anställda p.g.a. övergången (uppsägningsförbud).

Hur definieras begreppet övergång av verksamhet?

För att reglerna om övergång av verksamhet skall vara tillämpliga krävs att det är frågan om ett arbetsgivarbyte. Enligt EG-domstolen måste en samlad bedömning av samtliga omständigheter kring övergången ske. I det s.k. Spijkersmålet har domstolen angett flera kriterier som kan vara av betydelse. Även Arbetsdomstolen har argumenterat utifrån dessa omständigheter i sina domar. Ett viktigt

kriterium är graden av likhet mellan verksamheten före och efter övergången (identitetskriteriet), t.ex.

- tillämpad lagstiftning
- inriktning (verksamhetsmål etc.)
- beskaffenhet (ärendehantering, registrering etc.)
- finansiering

Ett annat kriterium är om kunderna (målgruppen för verksamheten) har tagits över eller inte.

Verksamhet som skall övergå måste identifieras

Det primära och helt grundläggande är att identifiera de verksamheter som skall gå över till Riksrevisionen. När detta har genomförts blir nästa steg att avgöra vilka av de anställda vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket som arbetar inom de verksamheter som skall gå över. För arbetstagare, som till huvudsaklig del (50 % eller mer) arbetar med uppgifter som förs över till Riksrevisionen, gäller att deras anställningsavtal automatiskt förs över. Den nya myndigheten kommer sedan att utfärda anställningsbevis. En kartläggning, som i princip bygger på nuvarande arbetsuppgifter, kommer att genomföras för att de som är berörda skall kunna tillfrågas om de motsätter sig övergången. Även tjänstlediga omfattas av gällande regelsystem. Det är anställningsavtalen i deras lydelse vid överlåtelsepunkten, dvs. i normalfallet den nuvarande lydelsen, som förs över.

Flertalet anställda bedöms övergå till Riksrevisionen

En stor del av de verksamheter som idag bedrivs av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket bedöms gå över till Riksrevisionen. Därmed beräknas också huvuddelen av personalen gå över från de nämnda myndigheterna till Riksrevisionen.

Riksrevisionen kommer således att till stor del bemannas med anställda från de båda berörda myndigheterna. Enligt utredningens bedömning kommer det emellertid också att finnas behov av nyrekryteringar. Ny kompetens kan också komma att behöva tillföras den nya myndigheten.

Anställda som arbetar inom verksamheter som upphör eller som motsätter sig övergången till den nya organisationen skall sägas upp av nuvarande arbetsgivare och bör ingå i avvecklingsorganisationen för respektive myndighet.

3.5.2 Överväganden

Riksrevisorerna skall enligt riksdagens beslut (bet. 2000/01:KU8) väljas av riksdagen efter förslag från konstitutionsutskottet. Enligt Riksdagskommittén skall de personliga kraven på riksrevisorerna sättas mycket högt. Det innebär bl.a. ett krav på hög integritet och högt anseende inom både den statliga förvaltningen och hos politiska företrädare. Riksdagens val av riksrevisorerna kommer att ske efter valet till riksdagen 2002.

Som tidigare framgått anser utredningen att Riksrevisionen bör ha en platt organisation med ansvariga chefer och handläggare som har kort avstånd till myndighetens högsta chefer (riksrevisorerna). Antalet mellanchefer vid Riksrevisionen kan beräknas bli färre än vid de nuvarande två myndigheterna. Utredningen anser att i princip samtliga chefsanställningar bör utlysas externt.

Organisationen bör i första hand bemannas uppifrån och ned, dvs. genom att chefer och andra personer med strategiskt viktiga arbetsuppgifter, s.k. nyckelpersoner, rekryteras först. Det gäller t.ex. för tillsättningen av en förvaltningschef som under riksrevisorerna skall ansvara för den administrativa verksamheten. Utredningen bedömer det också som viktigt att Riksrevisionen anställer egen personal för ekonomiadministration, IT, personalfrågor och övrig administration. Rekrytering av ansvarig personal till dessa funktioner bör ske relativt tidigt för att de skall kunna medverka i förberedelsearbetet under 2002.

Är nyckelpersonerna för närvarande anställda vid någon av de två befintliga myndigheterna bör de kunna engageras i förberedelsearbetet inom ramen för sitt ordinarie arbete vid Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. En sådan ordning förutsätts givetvis ske i samförstånd med de berörda myndigheterna. Om det handlar om externa rekryteringar bör dessa personer vara anställda i Riksrevisionsutredningen under 2002 för att sedan anställas vid Riksrevisionen från och med den 1 januari 2003.

En utgångspunkt för utredningen är att få en samsyn på hanteringen av personalfrågor mellan berörda myndigheter och utred-

ningen. Utredningen kommer därför att föra diskussioner med berörda myndigheter, Arbetsgivarverket, personalorganisationerna och avvecklingsorganisationerna.

Tillsättning av chefer, liksom tillsättning av annan personal, skall ske i enlighet med grundlagens (RF 11:9) krav. " Vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet".

Rekrytering av chefer bör ske utifrån preciserade krav, ett brett sökförfarande och ett omsorgsfullt urvalsförfarande. En skriftlig kravprofil, baserad på Riksrevisionens kommande verksamhet, bör tas fram innan sökandet efter kandidater börjar. Särskild vikt bör läggas vid ledaregenskaper och tidigare dokumenterad erfarenhet av ledarskap. Ett krav bör vara att vilja delta i processen att bygga upp den nya myndigheten utifrån ett strategiskt och verksamhetsmässigt perspektiv, dvs. att ha förmågan att utveckla en ny verksamhet. Hög integritet och professionalism bör vara särskilt viktiga egenskaper liksom god samarbetsförmåga och förmåga att kommunicera och entusiasmera. Erfarenhet från revisionsarbete är värdefullt för chefer vid revisionsenheterna. Jämställdhetsperspektivet och en strävan efter etnisk mångfald bör finnas med när övriga kompetenskriterier bedöms vara lika uppfyllda.

Rekrytering av chefer och andra nyckelpersoner bör ske relativt tidigt i uppbyggnadsprocessen. Det innebär dels att man försäkras om att ansvariga är med och utvecklar organisationen, dels att man försäkras om att nyckelpersonerna kommer att finnas på plats i den nya myndigheten redan från start. Rekryteringen av nyckelpersonerna bör vara genomförd i augusti 2002. Senast under augusti bör också en genomgång av personalläget göras vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Personalen bör därefter tillfrågas om de motsätter sig en övergången till Riksrevisionen.

Som framgår av detta betänkande utgår utredningen från att Riksrevisionen skall starta sin verksamhet fr.o.m. den 1 januari 2003. Skälen till detta är inte minst av verksamhetsmässig art. En effekt av detta ställningstagande är därför att flertalet administrativa beslut, t.ex. om myndighetens bemanning, behöver tas innan de tre riksrevisorerna beräknas var utsedda i oktober eller november månad 2002. Utredningen anser samtidigt att det är mycket angeläget att den nya ledningen ges bästa möjliga förutsättningar att själv forma organisationen och bemanna den.

Utredningen kommer därför under det fortsatta arbetet att pröva hur riksrevisorerna skall kunna ges så stor handlingsfrihet

som möjligt när det gäller bemanningen samtidigt som organisationen skall kunna verka med full kraft redan från verksamhetsstarten.

3.6 Vetenskapligt råd

Utredningens bedömning: Ett vetenskapligt råd skall knytas till Riksrevisionen. Rådet skall ge principiella råd i metod- och kvalitetsfrågor, fördjupa kontakterna med vetenskapssamhället samt tillföra Riksrevisionen vetenskaplig kompetens.

3.6.1 Bakgrund

Av riksdagens beslut om den statliga revisionen framgår att ett vetenskapligt råd med uppgift att bidra med råd om metoder och metodutveckling skall knytas till Riksrevisionen (bet. 2000/01:KU8). I motivtexten framgår kort att syftet med ett sådant råd är att främja myndighetens kompetens och kompetensutveckling och att rådet bör arbeta med rent metodologiska uppgifter. I Riksrevisionsutredningens direktiv (dir. 2001:31) anges vidare att utredaren skall lämna förslag till riktlinjer för ett vetenskapligt råd vid myndigheten.

Vid Riksrevisionsverket eller hos Riksdagens revisorer finns inte vetenskapliga råd inrättade. De båda myndigheterna har valt att samverka med vetenskapssamhället på andra sätt, t.ex. genom seminarier och projekt där forskare vid universitet och högskolor medverkar. Det bör dock noteras att regeringen den 17 december 1998 beslutade att det inom Riksrevisionsverket, under en tvåårsperiod, skulle finnas ett vetenskapligt råd. Något råd har emellertid inte inrättats inom Riksrevisionsverket.

Vid INTOSAI:s¹ möte i Lima 1977 antogs den s.k. Limadeklarationen avseende principerna för en Supreme Audit Institution (SAI). I deklarationen finns inga direkta anvisningar eller rekommendationer om vetenskapliga råd knutna till en SAI. När det gäller granskningsmetoder framgår dock att: "Audit methods shall always be adapted to the progress of the sciences and techniques relating to financial management."

Internationellt finns en rad olika organisationslösningar för en SAI. Bland de nordiska länderna finns det inga vetenskapliga råd,

¹ International Organization of Supreme Audit Institutions.

men vid t.ex. Revisionsverket i Finland finns en lagstadgad delegation vars uppgift bl.a. är att ta initiativ i syfte att utveckla revisionsverksamheten. Delegationen består främst av företrädare för olika intressenter och samarbetsparter till Revisionsverket. I andra länder finns forsknings- eller rådgivande enheter inom myndigheten.

Vid en översiktlig genomgång av den svenska statsförvaltningen kan man konstatera att i flera myndigheters instruktioner finns reglerat att ett vetenskapligt råd skall finnas. Det finns också myndigheter som på eget initiativ inrättat vetenskapliga råd. Vid riksdagens myndigheter finns inga vetenskapliga råd inrättade. Vid Sveriges Riksbank har fullmäktige i riksbanken i sin instruktion beslutat att en forskningsavdelning skall finnas.

3.6.2 Överväganden

Utredningen kan konstatera att flera myndigheter har inrättat vetenskapliga råd eller liknande organ i syfte att kvalitetssäkra sin verksamhet. Inrättandet av ett vetenskapligt råd får emellertid inte betraktas som ett snabbt och enkelt sätt att kvalitetssäkra hela verksamheten. Ett vetenskapligt råd bör ses som en av flera metoder i syfte att kvalitetssäkra arbetet vid Riksrevisionen. Det är således av vikt att Riksrevisionen, vid sidan av ett vetenskapligt råd, etablerar andra samverkansformer med vetenskapssamhället för att kvalitetssäkra det fortlöpande arbetet vid Riksrevisionen. Det kan t.ex. ske genom seminarier, utbildningar eller genom att vissa mer långsiktiga utvecklingsfrågor avseende utredningsmetoder m.m. ges ökat utrymme inom ramen för den fortlöpande verksamheten

Samverkan, dialog och råd från vetenskapssamhället till Riksrevisionen är en metod för ökad kvalitet i revisionens arbete. Genom att formalisera myndighetens samverkan med vetenskapssamhället i myndighetens instruktion och i dess arbetsordning lyfts vikten av en vetenskaplig samverkan fram tydligare än annars.

Huvudsyftet med ett vetenskapligt råd är att genom ökad kunskap om metoder och förhållanden långsiktigt förbättra det underlag som Riksrevisionen använder i sitt beslutsfattande. Det är emellertid viktigt att avgränsa rådets roll till att vara just rådgivande till Riksrevisionen.

Regelutredningen har i betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) lämnat ett förslag till lag med instruktion för Riksrevisionen. I § 3 i instruktionen framgår att ett vetenskapligt råd

skall finnas vid Riksrevisionen. Sammansättningen av rådet, rådets arbetsuppgifter, tiden för förordnandena av personer i rådet m.m. beslutas av Riksrevisionen.

Till det vetenskapliga rådets uppgifter bör enligt Riksrevisionsutredningen höra att: ge principiella råd i metod och kvalitetsfrågor, bidra till en fördjupad kontakt med den akademiska världen samt att tillföra Riksrevisionen vetenskaplig kompetens. Rådets uppgift skall således inte vara att uppfylla en mer fortlöpande kvalitetsgranskning av genomförda revisioner. Det fortlöpande kvalitetsarbetet måste ske i annan ordning. Arbetet i rådet bör i stället i första hand vara inriktat på principiella frågor som aktualiseras av riksrevisorerna. Rådet förutsätts inte ta ställning till revisionsrapporter och i dessa dragna slutsatser utan mera vara fokuserat på principiella frågor som i första hand har betydelse för framtida revisioner. Sammanträdesfrekvensen och antalet frågor som skall behandlas av rådet blir således ett resultat av riksrevisorernas efterfrågan på råd. Det mer fortlöpande stödet i metod- och kvalitetsfrågor, som t.ex. efterhandsgranskning av egna revisioner, bör hanteras inom myndigheten på annat sätt.

I första hand kommer sannolikt den vetenskapliga samverkan och råden att vara kopplade till effektivitetsrevisionen, men det bör inte uteslutas att det även kan vara värdefullt med råd angränsande till eller inom den årliga revisionen. Det kan t.ex. gälla utvecklandet av nya analysmetoder för att identifiera risker. Med tanke på att trenden inom både den privata och offentliga sektorn är att olika typer av revisionella insatser blir allt mer integrerade med varandra vore det också olämpligt att inte tillåta ett vetenskapligt råd att behandla frågor som kan anses beröra den årliga revisionen.

Riksrevisorerna avgör själva hur många ledamöter som skall ingå i rådet. Bland ledamöterna bör det finnas personer från de vetenskapliga discipliner som berör metodfrågor inom effektivitetsrevisionen. När det gäller utvecklingen inom den årliga revisionen sker den i hög grad av personer verksamma utanför universitet och högskolor som praktiskt arbetar med årlig revision. Ofta publicerar de sina rön i tidskrifter, men arbetar i övrigt inte som traditionella forskare. För att kunna ingå i det vetenskapliga rådet är det naturligtvis en förutsättning att deras kompetens baseras på vetenskaplig grund. Det bör också vara möjligt att även utländska forskare ingår i det vetenskapliga rådet.

En av riksrevisorerna bör i arbetsordningen utses att leda rådets möten. Rådets rekommendationer bör formuleras skriftligt. Det

ankommer sedan på riksrevisorerna att ta ställning till vilka konsekvenser som rådets uttalanden bör få för granskningsverksamheten. Rådet bör administreras med hjälp av personal från myndigheten, som också bör fungera som rådets sekreterare.

4 Dimensionering och finansiering av Riksrevisionen

4.1 Bakgrund

I Riksrevisionsutredningens uppgifter ingår att lämna förslag till budget för Riksrevisionen för år 2003. Budgetförslaget skall sedan prövas i riksdagen (finansutskottet) i samband med beredningen av budgetpropositionen för 2003 (hösten 2002).

Vare sig i Riksdagskommitténs förslag (1999/2000:RS1) *Riksdagen och den statliga revisionen*, i konstitutionsutskottets betänkande (2000/01:KU8) *Riksdagen och den statliga revisionen* eller i kommittédirektiven (dir. 2001:31) *Bildandet av Riksrevisionen* återfinns några slutsatser eller riktlinjer avseende dimensioneringen av Riksrevisionen. Den förstärkning av den statliga kontrollmakten som Riksdagen beslutat om bygger helt på konstitutionella förändringar.

I de två senaste budgetpropositionerna har regeringen beräknat resurser för 2003 för den verksamhet (ändamål) som Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket ansvarar för enligt nuvarande ordning. Något beslut har inte fattats om anslagsnivån för Riksrevisionens verksamhet från och med 2003. I beräkningarna som ingår i de senaste två budgetpropositionerna finns ett ekonomiskt utrymme som innebär en oförändrad anslagsnivå för den verksamhet som idag finansieras från anslagen 90:1 *Riksdagens revisorer* samt 1:2 *Riksrevisionsverket*.

De ställningstaganden som gjorts av riksdagen och av Regelutredningen (SOU 2001:97) avseende den framtida revisionen medför ett flertal konstitutionella och organisatoriska förändringar. Dessa förändringar får konsekvenser dels för dimensioneringen av Riksrevisionen, dels för dimensioneringen och organiseringen av andra verksamheter under regeringen och riksdagen. Det kommer t.ex. att påverka dimensionering och organisering av regeringens uppföljnings- och utvärderingsarbete och dess stabsmyndigheter

samt riksdagens eget arbete med uppföljning, utvärdering och insatser av revisionsliknande art.

Limadeklarationen

Vid INTOSAI:s möte i Lima 1977 antogs den s.k. Limadeklarationen avseende principerna för en Supreme Audit Institution (SAI). Deklarationen utgör råd och rekommendationer om principerna för en SAI:s ställning och uppgifter. I deklARATIONEN finns inga direkta anvisningar eller rekommendationer avseende en SAI:s resursram, men följande finns angivet under rubriken oberoende:

- SAI shall be provided with the financial means to enable them to accomplish their tasks.
- If required, SAI shall be entitled to apply directly for the necessary financial means to the public body deciding on the national budget.
- SAI shall be entitled to use the funds allotted to them under a separate budget heading as they see fit.

Vid en översiktlig genomgång av olika länders SAI kan man konstatera att det är svårt att finna några tydliga samband mellan storleken på landets SAI och andra variabler. Det är sannolikt en mängd olika bedömningar och förhållanden som påverkat dimensioneringen i de olika länderna.

Utifrån en översiktlig bedömning är det rimligt att dra slutsatsen att varje stat dimensionerar sin SAI utifrån sina egna bedömningar. Någon vägledning för resursdimensioneringen finns inte heller enligt Limadeklarationen utan varje stat får själv avgöra vad som menas med tillräckliga resurser.

Nuvarande resurser vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket

De sammanlagda kostnaderna för Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverkets verksamhet uppgick till 248,7 miljoner kronor under år 2000. Anslagsbeloppen för de båda myndigheterna uppgick år 2000 till cirka 172 miljoner kronor vilket innebär att cirka 30 procent av de sammanlagda kostnaderna finansierades med avgifter. Genomsnittskostnaden för de 310 årsarbetskrafterna uppgick till drygt 800 000 kronor.

En summering av Riksdagens revisorers (RR) och Riksrevisionsverkets (RRV) kostnader för år 2000 görs i nedanstående tabell (miljoner kronor).

Tabell 4.1 Kostnader för år 2000

<i>Kostnader</i>	<i>RR</i>	<i>RRV</i>	<i>Summa</i>
Personal	-19,3	-153,2	-172,5
Lokaler	-1,9	-10,5	-12,4
Övrigt	-3,4	-55,0	-58,4
Finansiella	0,0	-0,7	-0,7
Avskrivningar	-0,5	-4,2	-4,7
<i>Summa kostnader</i>	<i>-25,0</i>	<i>-223,7</i>	<i>-248,7</i>

Uppgifter om kostnaderna är hämtade från resultaträkningarna från årsredovisningarna kompletterat med följande tekniska justeringar. Till RR:s personalkostnader har 517 tkr adderats för fyllnadsinbetalningen till SPV av avtalsförsäkringar för 2000 samt 1 178 tkr för Riksdagens subvention av RR:s datorstöd. Till RRV:s personalkostnader har 4 813 tkr adderats för fyllnadsinbetalningen till SPV av avtalsförsäkringar för 2000. RRV:s lokalkostnader har vidare minskats med 5 607 för de samverkanskostnader som verket ersätts för av Ekonomistyrningsverket och Kommerskollegium.

Enligt Riksdagens revisorers resultaträkning för år 2000 (se bilaga 2) uppgick verksamhetens intäkter till 23,8 miljoner kronor. Drygt 0,5 miljoner kronor överfördes till 2001 i form av anslags-sparande som en följd av förskjutningar av konsultuppdrag. Antalet årsarbetskrafter uppgick till 26.

Enligt Riksrevisionsverkets resultaträkning för år 2000 (se bilaga 2) uppgick verksamhetens intäkter till 227,3 miljoner kronor varav nästan 73 miljoner kronor (en tredjedel) består av avgiftsin-täkter. Drygt 3,7 miljoner kronor överfördes till 2001 i form av anslagssparande, ett anslagssparande som verket beräknar för bruka under 2001–2002. Antalet årsarbetskrafter uppgick till 284.

4.2 Utgångspunkter för dimensioneringen av Riksrevisionen

Utredningens bedömning: Riksrevisionen bör präglas av hög effektivitet och betraktas som ett föredöme i statsförvaltningen.

Den omfattning som riksdagen och regeringen tidigare beslutat om för de arbetsuppgifter som medföljer till Riksrevisionen bör utgöra den huvudsakliga utgångspunkten för Riksrevisionens dimensionering.

Förslag som medför ökade utgifter på statsbudgeten (takbegränsade utgifter) för den nya myndigheten skall också åtföljas av ett förslag till finansiering så att de takbegränsade utgifterna samt offentliga sektorns saldo inte påverkas negativt.

Riksrevisionens uppgift kommer att vara att revidera hela beslutskedjan i den verkställande makten och förse riksdag och regering med underlag avseende såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Riksrevisionens ställning och roll som förmedlare av neutralt kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet ställer höga krav på myndigheten. Riksrevisionen och dess verksamhet bör därför präglas av hög effektivitet dels genom en ändamålsenlig verksamhet utifrån nyttan, dels genom en kontinuerligt förbättrad verksamhet i förhållande till kostnaden. Riksrevisionen bör i dessa sammanhang sträva efter att betraktas som ett föredöme i statsförvaltningen.

Riksrevisionsutredningen har inte gjort någon egen bedömning av kvaliteten i Riksdagens revisorer eller Riksrevisionsverkets verksamhet. Någon sådan bedömning ingår inte heller i utredningens uppgift. En implicit utgångspunkt har emellertid varit att verksamheten vid både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket har fungerat förhållandevis väl, men att det likväl finns möjligheter att öka kvaliteten och höja ambitionsnivån i vissa avseenden.

Vid sidan av en resursförstärkning av Riksdagens revisorer med 800 000 kronor från år 2001 har riksdagen och regeringen inte uttalat något förändrat ställningstagande om dimensioneringen av den verksamhet som idag bedrivs av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Utgångspunkten för verksamhetens kostnader uppgår således till 249,5 miljoner kronor. En naturlig utgångspunkt för utredningen har varit en dimensionering som motsvarar den omfattning som riksdagen och regeringen tidigare beslutat om för

de arbetsuppgifter som medföljer till Riksrevisionen. Därefter har ambitionsförändringar och effektivitetsvinster övervägts och påverkat resursbehovet. Grundprincipen bör vara att de arbetsuppgifter (och tillhörande kostnader) som skall utföras av andra än Riksrevisionen flyttas till de nya utförarna.

En utgångspunkt har också varit att förslag som medför ökade kostnader också skall åtföljas av ett förslag till finansiering så att de takbegränsade utgifterna samt offentliga sektorns saldo inte påverkas negativt.

Utredningen har inte beräknat något särskilt resursbehov för de avvecklingskostnader som uppstår som en följd av avvecklingen av Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Utgångspunkten är därmed att ansvariga för avvecklingarna av myndigheterna inom riksdagen och regeringen beräknar resursbehovet för detta.

Förslaget avseende dimensioneringen bygger huvudsakligen på en bedömning av verksamheten och kostnaderna vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket under år 2000. Något underlag för att bedöma verksamhet och kostnader därefter har inte funnits. Vidare har inte utredningen beräknat något extra resursbehov för de eventuella övertalighetskostnader som kan komma att uppstå vid Riksrevisionen under år 2003.

4.3 Förändrade uppgifter och ambitionsförändringar som påverkar dimensioneringen

Utredningens bedömning: Förändrade uppgifter och ambitionsförändringar medför att kostnaderna för Riksrevisionen beräknas minska med 24,8 miljoner kronor i jämförelse med nuvarande kostnader vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Huvuddelen av de minskade kostnaderna hänför sig till avgiftsfinansierad verksamhet som inte medföljer till Riksrevisionen. De 24,8 miljoner kronorna hänför sig till följande förändringar:

- Ökade uppgifter motsvarande 16,0 miljoner kronor.
- Minskade uppgifter motsvarande -50,9 miljoner kronor.
- Ambitionsökningar motsvarande 10,1 miljoner kronor.

I det följande görs en genomgång av förändringar som innebär ökade- eller minskade arbetsuppgifter för Riksrevisionen i förhål-

lande till nuvarande ordning. Vissa ambitionsförändringar som beräknas påverka Riksrevisionens dimensionering föreslås också. Genomgående redovisas kostnader i 2000 års prisnivå.

Arbetsuppgifter som idag utförs vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket, men som inte omnämns nedan beräknas inte medföra något förändrat resursbehov. Formerna för vissa arbetsuppgifter som flyttas över till Riksrevisionen kan naturligtvis behöva ändras. Det gäller t.ex. Riksrevisionsverkets uppgift att utfärda tillämpningsföreskrifter till regeringens förordningar. Detta måste ske i annan ordning när Riksrevisionen blir en myndighet under riksdagen.

4.3.1 Ökade uppgifter som påverkar Riksrevisionens dimensionering

Riksrevisionens ledning

Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän (riksrevisorer) till skillnad från nuvarande läge där Riksrevisionsverket leds av en generaldirektör och Riksdagens revisorer av en kanslichef. Var och en av riksrevisorerna skall ha särskild beslutanderätt i fråga om revisionsärenden avseende såväl redovisningsrevision som effektivitetsrevision. Kraven på riksrevisorerna kommer att vara höga och det är ett uppdrag som också innebär att man tvingas avstå från andra uppdrag som kan ifrågasätta riksrevisorernas oberoende. Det är t.ex. otänkbart att en riksrevisor deltar i styrelsearbete vid någon myndighet eller statligt bolag.

Riksrevisionens ledning förutsätts enligt utredningen att i hög grad arbeta med konkret revisionsverksamheten och därmed "avlasta" den övriga organisationen. Den utökade ledningen vid myndigheten medför onekligen en högre kostnad. Det är sannolikt också så att de krav som ställs på riksrevisorerna medför behov av en högre ersättning än för närvarande. Vidare kan det också finnas behov av viss samordning av de tre riksrevisorernas arbete. En funktion som givetvis inte finns mellan de nuvarande två myndighetscheferna.

Riksdagen kommer att välja den nya myndighetens styrelse. En uppgift för styrelsen är att lämna skrivelser och förslag till riksdagen om lämpliga åtgärder med anledning av genomförda revisioner. För bistånd i detta arbete behöver styrelsen någon form av

tjänstemannastöd. Riksrevisionen har ett ansvar att tillhandahålla denna resurs.

Vidgat granskningsmandat

I jämförelse med Riksrevisionsverkets nuvarande verksamhet får Riksrevisionen ett vidgat mandat och granskningsperspektiv när det gäller effektivitetsrevisioner. Hela den verkställande makten inklusive regeringens och Regeringskansliets arbete kommer att kunna granskas. Riksdagens revisorers granskningar har redan haft detta vida granskningsperspektiv. Granskningar som inbegriper hela den verkställande makten blir ofta mer komplicerade och medför behov av ytterligare planering, inläsning, intervjuer m.m. Huvuddelen av effektivitetsrevisionerna vid Riksrevisionen bedöms ha detta vida granskningsperspektiv, men det bör inte uteslutas att Riksrevisionen även i framtiden kommer att genomföra mer avgränsade granskningar av t.ex. en enskild myndighets inre effektivitet.

Riksrevisionen kommer som en följd av Regelutredningens förslag att ges rätt att granska samtliga bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande. Det innebär att den nya myndigheten får ett mer generellt granskningsmandat avseende revision av statliga bolag.

Vidare bör också en ambitionsökning göras avseende effektivitetsgranskningar av statliga bolag och regeringens ägarstyrning av dessa. Denna ambitionsökning motiveras av riksdagens intresse av insyn och kontroll av de statliga bolagen och regeringens ägarstyrning. Effektivitetsgranskningar av regeringen och bolagen bör emellertid inte utgöra någon separat verksamhet utan behovet av granskningar inom detta område bör övervägas i konkurrens med andra angelägna effektivitetsgranskningar.

Vetenskapligt råd

Som utredningen redovisat i kapitel 3 skall ett vetenskapligt råd knytas till Riksrevisionen. Rådet skall ge principiella råd i metod och kvalitetsfrågor, fördjupa kontakterna med vetenskapssamhället samt tillföra Riksrevisionen vetenskaplig kompetens. Rådet är en kompletterande del av myndighetens ordinarie kvalitetsarbete.

Utvidgad årlig revision

Riksrevisionens arbete med Årsredovisning för staten blir mer omfattande än Riksrevisionsverkets nuvarande arbete. Idag granskar Riksrevisionsverket det underlag som Ekonomistyrningsverket lämnar till Regeringen och utfärdar ett granskningsintyg över underlaget och Ekonomistyrningsverkets arbetsmetoder för att ta fram underlaget. Riksrevisionens uppgift blir att granska de konsoliderade räkenskaperna för staten samt statsbudgeten.

Vidare reviderar inte Riksrevisionsverket vissa myndigheter m.m. där regeringen, enligt nuvarande ordning, utser andra revisorer. Det gäller Exportkreditnämnden, Kärnavfallsfonden samt Folkbildningsrådet. Riksrevisionen övertar ansvaret för revision av dessa myndigheter.

Ökat intresse och status för revision

I Riksdagskommitténs förslag (1999/2000:RS1) Riksdagen och den statliga revisionen anges att intresset för och statusen på frågor om uppföljning, utvärdering och revision skall höjas genom att riksdagen institutionellt öppnar upp för en fördjupad debatt om revisions- och uppföljningsfrågor. Detta kan åstadkommas bl.a. genom att Riksrevisionen svarar för granskningen av statens årsredovisning och genom att förslag med anledning av revisionsrapporter bereds av utskott i riksdagen. Utskotten förutsätts i övrigt också ta del av effektivitetsrevisionens iakttagelser i sitt arbete med uppföljning och utvärdering av verksamheter inom utskottens beredningsområde.

Riksrevisionen kan delvis komma att beröras av denna verksamhet i högre grad än för närvarande. I huvudsak rör det emellertid medverkan i specifika aktiviteter i syfte att presentera och diskutera sina rapporter.

4.3.2 Minskade uppgifter som påverkar Riksrevisionens dimensionering

Regeringsuppdragen och åliggandet om remissvar upphör

Vare sig riksdagen eller regeringen kommer att kunna lägga uppdrag på Riksrevisionen. Regeringens gransknings- och utredningskapacitet (internrevision och stabsmyndigheter) kommer bl.a. att utföra de uppgifter som Riksrevisionsverket tidigare utförde genom avgiftsfinansierad verksamhet. Uppgiften och kostnaderna för dessa regeringsuppdrag kommer därmed inte att följa med till Riksrevisionen.

Riksrevisionen kommer heller inte att kunna åläggas att vara regeringens remissorgan. Riksrevisionens insatser kommer helt att styras av myndighetens egna bedömningar och planering av verksamheten. Det relativt omfattande arbetet vid Riksrevisionsverket med remissvar och kostnaden för detta överförs således inte till Riksrevisionen.

Avgiftsfinansierad internationell rådgivningsverksamhet upphör

Riksrevisionsverkets nuvarande internationella verksamhet innehåller dels en anslagsfinansierad del, dels en avgiftsfinansierad del. Den anslagsfinansierade internationella verksamheten, som år 2000 uppgick till 9,0 mnkr, överförs till Riksrevisionen. Övergången till en oberoende revision innebär emellertid att det inte är lämpligt att, vid sidan av kärnuppgiften, ha ett omfattande beroende- och affärsförhållande med en svensk myndighet (Sida) som man dessutom skall revidera. Däremot bör det vara möjligt för Riksrevisionen att mot avgifter utföra internationella revisionsuppdrag i organisationer där Sverige som stat är medlem och finansiär och där stadgarna säger att ett medlemslands SAI skall kunna utses som revisor.

Huvuddelen av kostnaderna för den avgiftsfinansierade internationella verksamheten utgår därmed.

Utlåning av personal till riksdagens utskott upphör

Utskotten i riksdagen har hittills haft en möjlighet att utnyttja Riksdagens revisorer för uppföljningsverksamhet bl.a. i form av inlåning av personal för särskilda uppföljningar och utvärderingar. Riksdagen kommer inte att kunna erhålla sådant stöd från Riksrevisionen. Sådana uppgifter och kostnaderna för denna verksamhet kommer därmed inte att belasta Riksrevisionen. De minskade arbetsinsatserna för detta medför ett minskat resursbehov.

Viss kontrollverksamhet av EU-medel utgår

Riksrevisionen skall, enligt Regelutredningens förslag, inte lämna revisionsutlåtanden på uppdrag av regeringen¹. Det innebär att två uppgifter som Riksrevisionsverket har idag inte följer med till Riksrevisionen. Det är dels uppgiften att lämna revisionsutlåtande för strukturfondsprogrammen, dels uppgiften att vara attesterande organ för Sveriges årsrapport för FEOGA. Revisionsutlåtandet för strukturfondsprogrammen har emellertid finansierats med avgiftsintäkter (och ingår i beloppet som redovisats avseende minskade kostnader när regeringsuppdragen upphör).

De minskade arbetsinsatserna för arbetet med FEOGA medför emellertid ett minskat resursbehov.

4.3.3 Kvalitetshöjande ambitionsökningar som påverkar Riksrevisionens dimensionering

Ökad kompetensutveckling

Kunskapsorganisationers professionalitet och framgång beror ytterst på de enskilda medarbetarnas prestationer. I syfte att ytterligare öka kvaliteten och professionaliteten i revisionsverksamheten och skapa en kontinuerligt lärande organisation bör kompetensutvecklingsinsatserna öka ytterligare. Ökade kompetensutvecklingsinsatser medför sannolikt också en minskad personalomsättning och därmed ökad samlad erfarenhet och kompetens i myndigheten. Insatser för kompetensutveckling är idag relativt väl utvecklat vid

¹ Motiven är dels att regeringen saknar formell makt att lägga ut uppdrag på Riksrevisionen, dels att denna kontrollverksamhet i själva verket är en uppgift som det åligger regeringen att utföra.

både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Vid Riksrevisionsverket finns exempelvis inom den årliga revisionen ett omfattande utbildningsprogram som syftar till att kvalitetssäkra revisorskompetensen. Som utredningen redovisat i kapitel 3 bör det även införas en motsvarande form av kvalitetssäkring inom effektivitetsrevisionen.

Omvärldsbevakning

Förmågan att identifiera relevanta granskningsobjekt inom effektivitetsrevisionen är central. För att finna relevanta granskningsobjekt är omvärldsbevakning i olika former en viktig metod. Områdesbevakning är också en viktig del av den årliga revisionens kompetensuppbyggnad. Omvärldsbevakning får emellertid inte betraktas som en isolerad funktion utan som en generell metod att på ett systematiskt och kontinuerligt sätt samla information för att snabbt och effektivt öka kunskapen i hela organisationen.

Det relativt omfattande arbete som Riksrevisionsverket bedrivit avseende remissvar till regeringen samt de avgiftsfinansierade regeringsuppdragen har också fyllt en viss indirekt funktion som omvärldsbevakning. Detta talar för ett ökat behov av den ordinarie omvärldsbevakningen i Riksrevisionen. Å andra sidan finns det också andra omständigheter som påverkar behovet av omvärldsbevakning. Exempelvis bedriver både Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket idag omvärldsbevakning inom samma områden. Det faktum att Riksrevisionen inte kan åläggas några uppdrag från regering och riksdag utan helt planerar sina egna insatser medför också att omvärldsbevakningen i högre grad kan organiseras och planeras utifrån granskningsplanen och därmed utföras effektivare.

Sammantaget bör dock en intensifierad satsning på den ordinarie omvärldsbevakningen ske och i högre grad vara kopplad till granskningarna. I realiteten innebär detta emellertid att omvärldsbevakningen hålls på ungefär samma nivå som i nuläget eftersom remissarbetet vid Riksrevisionsverket försvinner.

Egeninitierade remissvar från Riksrevisionen

Riksrevisionen kommer inte att kunna åläggas att svara på remisser. Men Riksrevisionen kan naturligtvis på eget initiativ svara på remisser. Det kan t.ex. gälla utredningsförslag för verksamheter som nyligen granskats av Riksrevisionen eller andra frågor där myndigheten besitter expertkompetens inom ekonomiområdet och som den bedömer som viktig att föra fram i regeringens beredningsarbete (pre-audit).

Förekomsten av pre-audit behandlas i Limadeklarationen. Av deklarationen framgår att om det finns skäl och resurser kan pre-audit bedrivas av en SAI, men det finns en risk att det medför oklarheter i ansvarsförhållanden mellan SAI och den verkställande makten och därför bör verksamheten bedrivas med omdöme och restriktivitet (Jfr RRV 1998:63, s. 32).

Årlig revision av vissa objekt

Riksdagens revisorer ansvarar i nuläget för externrevision av Sveriges riksbank, Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond, riksdagens förvaltning, Justitieombudsmannen, Regeringskansliet samt Kungliga slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning. För att biträda Riksdagens revisorer i denna granskningsverksamhet har revisionstjänster upphandlats från privata revisionsbyråer. År 2000 uppgick den sammanlagda resursinsatsen vid revisionsbyrån till drygt 500 timmar. Ersättningen till revisionsbyrån uppgick till 0,5 miljoner kronor för samtliga ovan nämnda revisionsobjekt. Därutöver har Riksdagens revisorers kansli medverkat i den årliga revisionen. Dessutom har ett flertal granskningar genomförts inom effektivitetsrevisionen, med betydande inslag av redovisningsrevision. Dessa granskningar har främst berört Regeringskansliet.

Riksrevisionsutredningen gör bedömningen att en ambitionsökning bör göras avseende den årliga revisionen av dessa revisionsobjekt. Det är principiellt viktigt att t.ex. såväl riksdagens förvaltning som Regeringskansliet utsätts för en lika ingående granskning som övriga myndigheter under regeringen. Eftersom det inom Riksrevisionen kommer att finnas kompetens att utföra årlig revision av dessa granskningsobjekt bör Riksrevisionen själv genomföra dessa granskningar. Dels bör Riksrevisionens årliga revisorer ha avsevärt bättre kunskap om revisionsobjektens verksamhet och därmed

kunna göra bättre riskbedömningar, dels bör kunskapen som erhålls från den årliga revisionen på ett bättre sätt än annars kunna användas inom effektivitetsrevisionens verksamhet.

Ökad rådgivning inom årlig revision

Den årliga revisionens information och rådgivning till myndigheter avseende det ekonomiska regelverket är en effektiv verksamhet i syfte att förhindra ett felaktigt eller olämpligt agerande från en myndighet. Efterfrågan på rådgivning är hög och kan också både öka i omfattning och utvidgas till att även omfatta mer effektivitetsfrämjande åtgärder.

4.4 Effektivitetsvinster med en samlad revision

Utredningens bedömning: Bildandet av en sammanhållen revisionsmyndighet bidrar till ökad samhällelig effektivitet genom en ökad granskning av hela den verkställande makten samt en oberoende resursallokering inom Riksrevisionen.

Effektivitetsvinster om minst 1,9 miljoner kronor uppstår genom: de samordningsfördelar som uppstår i en samlad myndighet; renodling på kärnverksamheten; lokaleffektivisering, införandet av ny teknik och nya arbetsformer.

Enligt direktiven skall Riksrevisionsutredningen göra en bedömning av vilka effektivitetsvinster som är möjliga att realisera vid bildandet av den nya revisionsmyndigheten. Bildandet av en sammanhållen revision innebär bl.a. att Riksrevisionens effektivitetsrevision får en samlad kapacitet som i dagsläget producerar ett trettiotal effektivitetsrevisioner per år. Vidare skapas möjligheter att i högre utsträckning genomföra årlig revision med revisorer anställda vid Riksrevisionen. Som framgår nedan finns det ett flertal omständigheter som talar för effektivitetsvinster. Konsekvenserna av dessa effektivitetsvinster kan användas dels för att öka ambitionsnivån i den nya myndigheten, dels för att minska kostnaderna för ett produktionsresultat av samma omfattning och kvalitet. Vissa effektivitetsvinster är svåra att kvantifiera och realiseras först på några års sikt.

Utifrån ett *samhälleligt perspektiv* finns det viktiga effektivitetsvinster som är svåra att kvantifiera. Exempelvis skapas, genom bildandet av en sammanhållen revisionsmyndighet, bättre förutsättningar för att åstadkomma revision av hela beslutskedjan i den verkställande makten. Därmed ges riksdag och regering bättre kunskapsunderlag och allmänheten får en bättre kontroll av och information om den statliga verksamheten. Den statliga revisionen ges också en starkare och mer oberoende ställning. Det innebär ökade möjligheter att självständigt avgöra hur resurserna skall disponeras inom Riksrevisionen.

Vilka konkreta effektivitetsvinster som finns utifrån ett *myndighetsperspektiv* beror naturligtvis på vilken jämförelsenorm man har. Många effektivitetsvinster skulle exempelvis kunna genomföras i befintliga organisationer. Bildandet av en helt ny myndighet innebär emellertid förbättrade möjligheter att genomföra förändringar som annars sannolikt inte skulle ha genomförts eller tagit längre tid att genomföra.

Effektivitetsvinster utifrån myndighetsperspektivet

Bildandet av Riksrevisionen innebär att en myndighet under riksdagen får ett samlat ansvar för den effektivitetsrevision som idag bedrivs vid två myndigheter. Det innebär bättre förutsättningar för effektivitetsrevisionen. I en sammanhållen effektivitetsrevision minskar risken för dubbelarbete, en högre specialistkompetens kan inrymmas och långsiktigheten i stora projekt garanteras i högre grad. Utan att öka omfattningen på verksamheten som överförs till Riksrevisionen och som idag utförs på två ställen kan man således, allt annat lika, få ut mer av en sammanslagen myndighet än av två separata på grund av samordnings fördelar.

Vidare kommer inte regeringen att kunna lägga ut några uppdrag på den nya myndigheten utan regeringen skall organisera liknande verksamhet i annan ordning. Därmed skapas förutsättningar för Riksrevisionen att renodla och fokusera på kärnverksamheten dvs. att utföra effektivitetsrevision och årlig revision självständigt i förhållande till uppdragsgivare och oberoende i relation till revisionsobjekt. Därmed behöver inte heller Riksrevisionen upprätthålla resurser för externt beställda uppdrag.

Som framgår av kapitel 5 om Riksrevisionens lokalisering kommer nya lokaler att förhyras för Riksrevisionens verksamhet. I

samband med att nya lokaler förhyrs bör det finnas förutsättningar att anpassa lokalytorna så att antalet kvadratmeter per anställd anpassas till de nyckeltal som Statskontoret beräknat som nödvändigt för liknande verksamhet (cirka 26 m²). Riksrevisionsverkets lokalytor uppgår idag till ca 30 m² per anställd och Riksdagens revisorers till drygt 33m² per anställd. Effektivare lokalanvändning beräknas leda till en kostnadsminskning på 1,9 miljoner kronor.

Etablerandet av den nya myndigheten innebär ett tillfälle att implementera ny teknik i form av ändamålsenliga administrativa och verksamhetsmässiga stöd. Utnyttjandet av ny teknik är generellt ett effektivt sätt att öka produktiviteten. Det kan t.ex. gälla implementering av ett revisionsverktyg för den årliga revisionen som stöd för riskanalys, planering och dokumentation. Eftersom detta kräver investeringar i humankapital och nya tekniska lösningar beräknas emellertid effektivitetsvinsterna inte slå igenom under det första verksamhetsåret.

Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket använder idag olika arbetsorganisation vid utarbetandet av effektivitetsrapporter. Hos Riksdagens revisorer är det ofta en utredare som ansvarar för det huvudsakliga granskningsarbetet i nära samråd med en utredningschef. Hos Riksrevisionsverket arbetar man ofta med större projektgrupper bestående av två till fyra personer. Sannolikt kommer båda arbetsmetoderna att användas i den nya myndigheten när de bedöms som ändamålsenliga. Organisatorisk utveckling och utnyttjandet av nya arbetssätt är generellt ett effektivt sätt att öka produktiviteten.

Såväl Riksrevisionsverket som Riksdagens revisorer har idag kostnader för IT-stöd, kontorsadministration och serviceverksamhet m.m. Riksdagens revisorers kostnader för detta subventioneras emellertid idag delvis av riksdagsförvaltningen och Riksrevisionsverket delar vissa kostnader med två myndigheter som idag hyr lokaler i samma fastighet. Därmed är det osäkert om Riksrevisionen kommer att kunna minska kostnaden per anställd för sådan verksamhet i jämförelse med nuvarande läge.

4.5 Finansiering av viss årlig revision

Utredningens förslag: Verksamheten inom viss årlig revision föreslås finansieras från Riksrevisionens anslag på statsbudgeten och inte genom avgifter enligt nuvarande ordning.

4.5.1 Bakgrund

Enligt nuvarande ordning sker finansieringen av Riksdagens revisors verksamhet helt med anslag. Riksrevisionsverkets verksamhet finansierades år 2000 emellertid till cirka en tredjedel med avgifter. Av avgiftsintäkterna står tjänsteexport för 44 procent, viss årlig revision för 41 procent och regeringsuppdrag för 15 procent.

När det gäller avgiftsinkomster för regeringsuppdrag och tjänsteexport bortfaller dessa för den nya Riksrevisionen. Det enda undantaget utgörs av revisionsuppdrag i organisationer där Sverige som stat är medlem och finansiär och där stadgarna säger att ett medlemslands SAI skall kunna utses som revisor. Verksamheten inom viss årlig revision sker med avgifter och berör den årliga revisionen av aktiebolag, stiftelser och affärsverk samt myndigheter vars verksamhet finansieras till minst 50 procent genom avgifter. Kostnaderna för denna avgiftsfinansierade verksamhet uppgick år 2000 till 25,7 mnkr.

4.5.2 Överväganden

Regelutredningens betänkande (SOU 2001:97) innehåller inget förslag till avgiftsreglering av Riksrevisionens verksamhet. Detta innebär således, om inte Riksrevisionsutredningen föreslår en avgiftsreglering, en förändring av nuvarande ordning så att verksamheten inom viss årlig revision inte längre finansieras med avgiftsintäkter.

Frågan om generell avgiftsfinansiering av den årliga revisionen är en fråga som ligger inom Regelutredningens kompetensområde eftersom en avgiftsfinansiering kräver lagreglering. När det gäller avgiftsfinansiering av verksamheten inom viss årlig revision skulle det kunna vara möjligt för Riksrevisionsutredningen att lägga ett kompletterande lagförslag som bevarar den nuvarande ordningen

om det anses vara lämpligt med avgiftsfinansiering av denna verksamhet.

Fördelen med att avgiftsfinansiera viss årlig revision är att avgifter sannolikt medför en ökad kostnadsmedvetenhet hos revisionsobjekten och incitament till att utveckla en god internrevision. En sådan kostnadsmedvetenhet bör emellertid redan finnas t.ex. vid de statliga bolagen eftersom dessa även revideras av privata revisorer vars kostnader bolagen redan finansierar.

Det finns emellertid enligt utredningens mening flera nackdelar med en avgiftsfinansiering av denna verksamhet enligt nuvarande ordning. Finansieringen av den statliga årliga revisionen blir t.ex. inte enhetlig och en godtyckligt vald nivå för revisionsobjektens avgiftsintäkter får avgöra om de skall finansiera revisionen eller ej. Riksrevisionen blir också i högre grad beroende av avgiftsintäkter från revisionsobjekten inom en del av sin verksamhet och det kan inte uteslutas att aktiviteterna och kostnadsnivån påverkas hos Riksrevisionen som en följd av detta. Avgiftsregleringen måste också ske i lag vilket innebär att riksdagen varje år måste ta ställning till avgiftsförändringar. Det finns därmed en uppenbar risk att riksdagen tvingas göra en bedömning av Riksrevisionens interna budget för att kunna ta ställning till avgiftsregleringen. Detta är enligt utredningen mindre lämpligt och är dessutom en form av detaljreglering av Riksrevisionens verksamhet som riksdagen inte bör ägna sig åt.

En ytterligare invändning mot den nuvarande konstruktionen med avgiftsfinansiering är att avgifterna från bolag och stiftelser är att betrakta som offentligrättsliga avgifter (ofrivilligt efterfrågade). Sådana avgifter bör inte disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas under inkomsttitel (bruttoredovisning). Kostnaderna för den berörda verksamheten skall i sådana fall finansieras över ett anslag på statsbudgeten enligt samma regler som gäller för all skattefinansierad verksamhet.

Som indirekt framgår av ovanstående finns det således väsentliga fördelar med anslagsfinansiering av hela Riksrevisionens revisionsverksamhet inklusive verksamheten inom viss årlig revision:

- Finansieringen av den statliga årliga revisionen blir enhetlig och den godtyckligt valda nivån för när revisionsobjekten skall avgiftsfinansiera revisionen försvinner.

- Riksrevisionen blir oberoende av avgiftsintäkter från revisionsobjekten och kan helt planera och inrikta sina insatser utan beaktande av potentiella avgiftsintäkter.
- Riksrevisionen avgör helt själv hur dess resurser skall användas och man tvingar inte riksdagen att sätta sig in i Riksrevisionens internbudget eller ägna sig åt detaljreglering av verksamheten.
- Den nuvarande olämpliga ordningen om nettoredovisning av en offentligrättslig avgift frångås.

Sammantaget talar detta för en renodling så att även verksamheten inom viss årlig revision finansieras från Riksrevisionens anslag på statsbudgeten. Något kompletterande lagförslag om avgiftsreglering av denna verksamhet lämnas således inte av Riksrevisionsutredningen på denna punkt. Därmed kommer hela Riksrevisionens verksamhet att finansieras från ett och samma anslag på statsbudgeten. Det enda undantaget är finansiering av revisionsuppdrag i organisationer där Sverige som stat är medlem och finansiär och där statuterna säger att ett medlemslands SAI skall kunna utses som revisor.

En renodling till anslagsfinansiering medför att statens avgiftsintäkter minskar och att Riksrevisionen får disponera motsvarande belopp på sitt anslag i stället för att disponera avgiftsinkomsterna. Därmed uppstår ett finansieringsbehov om 25,7 mnkr i 2000 års priser för att de takbegränsade utgifterna och offentliga sektorns saldo inte skall påverkas negativt.

4.6 Förslag till dimensionering och finansiering

Utredningens förslag: Ett anslag om 220,1 miljoner kronor i 2000 års prisnivå föreslås anvisas för Riksrevisionens verksamhet år 2003.

Riksrevisionsutredningens samlade förslag innebär ökade takbegränsade utgifter med 40,9 miljoner kronor. Finansieringen föreslås ske genom att anslaget 90:3 *Riksdagens förvaltningskostnader* minskas med 3,0 miljoner kronor, anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.* minskas med 33,1 miljoner kronor samt genom minskade anslag, med sammanlagt 4,8 miljoner kronor för de delvis avgiftsfinansierade myndigheter som i framtiden föreslås få minskade kostnader för årlig revision av myndigheten.

Utifrån kostnaderna år 2000 vid Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer; överväganden av vilka arbetsuppgifter som tillkommer respektive faller bort; förslag om vissa ambitionsökningar samt effektiviseringar kan följande sammanfattning göras av utredningens förslag:

Tabell 4.2 Översikt av utredningens förslag

<i>miljoner kronor</i>	<i>Kostnader</i>	<i>Anslagspåverkan</i>
<i>Ökade uppgifter</i>	<i>16,0</i>	<i>16,0</i>
- Riksrevisionens ledning		
- Vidgat granskningsmandat		
- Vetenskapligt råd		
- Utvidgad årlig revision		
- Ökat intresse för revision		
<i>Minskade uppgifter</i>	<i>-50,9</i>	<i>-9,0</i>
- Regeringsuppdrag & remissvar		
- Internationella uppdrag		
- Utlåning av personal till utskott		
- Granskning av EU-medel		
<i>Ambitionsökningar</i>	<i>10,1</i>	<i>10,1</i>
- Ökad kompetensutveckling		
- Omvärldsbevakning		
- Egeninitierade remissvar		
- Årlig revision av viss objekt		
- Ökad rådgivning		
<i>Effektivitetsvinster</i>	<i>-1,9</i>	<i>-1,9</i>
- Anpassning av lokalyta		
<i>Förändrad finansiering</i>		<i>25,7</i>
- Anslag för viss årlig revision		
<i>Summa</i>	<i>-26,7</i>	<i>40,9</i>

Den nuvarande kostnadsnivån (år 2000) vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket uppgår till 249,5 miljoner kronor inklusive den av riksdagen beslutade resursförstärkningen med 800 000 kronor av Riksdagens revisorer (se avsnitt 4.1 och 4.2). Utredningens förslag till förändringar medför minskade kostnader med 26,7 miljoner kronor. Utredningen har också föreslagit att i princip all verksamhet vid Riksrevisionen skall vara anslagsfinansierad. Det

enda undantaget utgörs av revisionsuppdrag i organisationer där Sverige som stat är medlem och finansiär och där stadgarna säger att ett medlemslands SAI skall kunna utses som revisor. Kostnaderna för sådana revisionsuppdrag uppgick till 1,7 miljoner kronor år 2000. Därtill antas övriga avgiftsintäkter enligt avgiftsförordningen uppgå till cirka 1 miljon kronor. Därmed uppgår de beräknad kostnaderna som föreslås anslagsfinansieras till 220,1 miljoner kronor i 2000 års prisnivå. Detta är också utredningens förslag till anslag för Riksrevisionens verksamhet år 2003. En sammanfattning av anslagsberäkningen i 2000 års prisnivå görs i nedanstående tabell:

Tabell 4.3 Beräkning av Riksrevisionens anslag i 2000 år priser

<i>Nuvarande kostnadsnivå (mkr)</i>	249,5
Utredningens förslag	-26,7
Avgifter för internationella revisionsuppdrag	-1,7
Övriga avgiftsintäkter	-1,0
<i>Anslag</i>	220,1

Finansiering

Riksrevisionsutredningens samlade förslag innebär ökade takbe-gränsade utgifter med 40,9 miljoner kronor.

Den föreslagna anslagsfinansieringen av verksamheten inom viss årlig revision medför att statens utgifter på statsbudgeten (takbe-gränsade utgifter) ökar med 25,7 miljoner kronor i 2000 års priser. De revisionsobjekt som får en minskad revisionskostnad som en följd av förslaget bör principiellt finansiera den ökade utgiften. Det är emellertid enbart myndigheter som till någon del anslagsfinansieras som kan medverka till finansieringen av den ökade utgiften. Anslagen för berörda myndigheter bör regleras med den kostnad som deras anslagsfinansierade verksamhet har burit av revisionskostnaden. Sammantaget beräknas sådana anslagsminskningar kunna göras med cirka 4,8 miljoner kronor. Eftersom det berör ett flertal myndigheter och det rör sig om relativt små belopp för respektive myndighet är det lämpligt att denna uppgift hanteras inom ramen för budgetarbetet med 2003 års budgetproposition inom Finansdepartementet.

Därmed återstår ett kvarvarande finansieringsbehov om 36,1 miljoner kronor. Såväl Riksdagen som regeringen kommer som en följd av bildandet av Riksrevisionen att få en stärkt revision med ökat mandat och utvidgad kapacitet. Riksrevisionens granskningar kommer att utgöra ett förbättrat beslutsunderlag för såväl riksdagen som regeringen. Såväl regeringen som Regeringskansliets verksamhet kommer att granskas på ett mer omfattande sätt vilket bör leda till ökade förutsättningar för både höjd effektivitet och produktivitet. Därmed är det också rimligt att huvuddelen av de ökade utgifter som föreslås av utredning finansieras från både riksdagens och regeringens förvaltning. Den återstående utgiftsökningen föreslås därför finansieras genom en minskning av anslaget 90:3 *Riksdagens förvaltningskostnader* med 3,0 miljoner kronor samt genom en minskning av anslaget 90:5 *Regeringskansliet m.m.* med 33,1 miljoner kronor.

Tabell 4.4 Utredningens finansieringsförslag

<i>Finansiering (mnkr)</i>	<i>40,9</i>
90:5 Regeringskansliet m.m.	-33,1
90:3 Riksdagens förvaltningskostnader	-3,0
Myndigheter inom viss årlig revision	-4,8
<i>Effekt på takbegränsade utgifter</i>	<i>0,0</i>

5 Lokalisering av Riksrevisionens kontor

Utredningens bedömning: Riksrevisionens verksamhet i Stockholm bör få en ny lokalisering. Beslut om nya lokaler tas av utredningen under våren 2002. Verksamheten i Uppsala bör omlokaliseras till Stockholm.

5.1 Bakgrund

I utredningens direktiv (dir. 2001:31) anger regeringen att den nya myndighetens huvudsakliga verksamhet skall lokaliseras till Stockholm. Riksrevisionsverket bedriver för närvarande verksamhet, främst årlig revision, även vid kontor i Jönköping, Karlstad och Uppsala. Av direktiven framgår att utredningen skall pröva om nuvarande lokalisering av kontoren även i framtiden är ändamålsenlig med hänsyn till den nya revisionsmyndighetens verksamhet. Enligt direktiven skall utredningen i sin första delrapport delge riksdagsstyrelsen och regeringen resultatet av sin prövning vad avser lokaliseringen av kontoren. Utredningen skall vidare sluta nödvändiga avtal för verksamheten inklusive lokaler.

Den nuvarande lokalsituationen för de två berörda myndigheterna kan i korthet beskrivas på följande sätt. Riksdagens revisorer har lokaler på Storkyrkobrinken i Gamla stan om cirka 1 000 kvm och antalet arbetsplatser är cirka 30. Hyresavtalet upphör att gälla den 30 juni 2003. Kostnaden uppgår till cirka 2 000 kr/kvm.

Riksrevisionsverket har lokaler vid Drottninggatan 87-93 och antalet anställda i Stockholm är cirka 190. Lokalerna omfattar ca 6 750 kvm och hyreskostnaden uppgår till cirka 1 470 kr/kvm. Hyreskontraktet upphör att gälla den 31 december 2002 och har vid årsskiftet 2001/2002 sagts upp av hyresvärden för villkorsändring fr.o.m. den 1 januari 2003.

Av Riksrevisionsverkets cirka 260 anställda arbetar för närvarande cirka 20 vid enheten i Uppsala och cirka 25 vardera vid enheterna i Jönköping och Karlstad. Hyreskontrakten löper för Uppsala till den 30 september 2004 och för Jönköping till den 30 september 2002. Riksrevisionsverket tecknade hösten 2001 - efter samråd med utredningen - ett nytt treårigt hyresavtal fr.o.m. den 1 januari 2002 för lokalerna i Karlstad. I avtalet finns en klausul som innebär rätt att frånträda avtalet i förtid i samband med att verksamheten överförs till en ny myndighet. Uppsägningstiden är i sådant fall nio månader med möjlighet att frånträda avtalet från och med årsskiftet 2002/2003. Hyresnivåerna ligger på nivåer som kan bedömas som normala för de tre orterna, dvs. i storleksordningen 700–900 kr/kvm.

5.2 Överväganden

Utredningen har således till uppgift att göra en samlad prövning av Riksrevisionens lokalisering i Stockholm och i övriga landet. Utredningen har därvid att utgå från det som sägs i direktiven om att huvuddelen av verksamheten skall bedrivas i Stockholm. Utredningen har i sitt arbete med lokalfrågorna biträtts av Statskontoret.

Lokaliseringen i Stockholm

Inledningsvis har utredningen övervägt frågan om den nya revisionsmyndighetens lokaler i Stockholm. Ett principiellt ställningstagande i denna fråga redan under år 2001 har varit nödvändigt med hänsyn till gällande hyresavtal för Riksrevisionsverkets lokaler. Som utgångspunkt för sin bedömning har utredningen beräknat att den nya myndigheten kommer att behöva mellan 5 000 och 6 000 kvm generella kontorslokaler för att inrymma sin verksamhet. En översiktlig analys som Statskontoret gjort visar att lokaler med lämplig storlek och i lämpligt läge bör finnas att tillgå kring årsskiftet 2002/2003.

Utredningen anser att det är principiellt viktigt att Riksrevisionen etableras i lokaler som inte de båda berörda myndigheterna arbetar i för närvarande. Bildandet av Riksrevisionen innebär att en ny myndighet skapas, med ett nytt regelverk, ny huvudman, ny organisation och delvis nya arbetsformer. En viktig utgångspunkt

för att i realiteten åstadkomma en ny och framgångsrik Riksrevision är att det etableras en ny gemensam myndighetskultur som inte uppfattas som ärvd av någon av de befintliga myndigheterna. Annars finns risken att någon av de befintliga kulturerna lever kvar inom den nya myndigheten. Nya lokaler är i detta sammanhang en viktig faktor.

Utredningen har mot denna bakgrund funnit att övervägande skäl talar för att Riksrevisionens huvudkontor bör inrymmas i andra lokaler än de som för närvarande disponeras av de befintliga myndigheterna. Ett beslut med denna inriktning togs vid utredningens sammanträde den 28 november 2001. Statskontoret har därefter på utredningens uppdrag tagit fram och kartlagt ett stort antal tänkbara objekt för närmare bedömning. I mitten av januari skickades ett förfrågningsunderlag med specificering av önskade lokaler ut till ett antal utvalda potentiella hyresvärdar. Utredningen kommer att under våren 2002 ta ställning till var Riksrevisionen skall inrymmas och teckna erforderliga avtal.

Som en övergripande inriktning för valet av lokaler till Riksrevisionen gäller enligt utredningen att de skall ligga någorlunda centralt i Stockholm och i ett bra kommunikationsläge. Lokalerna skall uppfylla högt ställda arbetsmiljökrav. Utgångspunkten är att de skall ha nybyggnadsstandard. Lokalerna skall vidare vara flexibla för att kunna anpassas till skilda arbetsätt och arbetsformer. Vid sitt slutliga ställningstagande kommer utredningen att göra en sammanvägning av ett stort antal faktorer varvid givetvis också hyresnivån tillmätts betydande vikt. Utredningens grundinställning är att en långsiktig lösning bör sökas på lokalfrågorna.

Lokaliseringen till övriga orter

Riksrevisionsverket har för utredningen tagit fram ett underlag som belyser erfarenheterna av nuvarande lokalisering av verkets årliga revision till fyra olika orter. Det kan konstateras att hälften av personalen vid avdelningen för årlig revision – cirka 70 personer – arbetar vid enheterna utanför Stockholm. Revisionsobjekten fördelas på enheterna huvudsakligen efter departementsområde. Denna princip kompletteras med en närhetsprincip som bygger på enheternas geografiska närhet till revisionsobjekten.

Lokaliseringen till flera orter innebär enligt verket en utmaning för den interna styrningen och uppföljningen i jämförelse med om

all personal är stationerad i Stockholm. Den tekniska utvecklingen har dock delvis kunnat överbrygga detta problem. Samarbetet mellan enheter och medarbetare, oavsett deras lokalisering, har således enligt verket successivt förbättrats. Personalomsättningen vid den årliga revisionen har under senare år varit väsentligt högre än under större delen av 1990-talet. Detta har främst gällt enheterna i Stockholm. För att upprätthålla produktionen har därför arbetsuppgifter i inte oväsentlig utsträckning flyttats över från enheterna i Stockholm till övriga enheter.

Den lägre personalomsättningen för enheterna utanför Stockholm är enligt verket en plusfaktor. Lönekostnaderna i Stockholm är något högre än vid de andra kontoren. Den relativt obetydliga skillnaden i löner beror bl.a. på att enheterna utanför Stockholm har medarbetare med längre erfarenhet och på att andelen s.k. ansvariga revisorer också är större än i Stockholm.

Verket framhåller att lokaliseringen av enheter utanför Stockholm innebär extra kostnader för den interna verksamheten i form av verkssammankomster, seminarier och motsvarande. Ett stort antal resor görs också i samband med den interna kompetensutvecklingen. Man har inom verket gjort bedömningen att all kursverksamhet som rör grundutbildningen bör hållas i Stockholm. Kostnaderna i samband med personalomsättning har varit särskilt höga för verksamheten i Stockholm och för enheten i Uppsala. En kostnadsmässig jämförelse mellan de olika orterna som inkluderar kostnader för interna resor, personalomsättning och löner visar för år 2000 följande:

- Stockholm 570 000 kr/årsarbetskraft
- Karlstad 519 000 kr/årsarbetskraft
- Uppsala 569 000 kr/årsarbetskraft
- Jönköping 514 000 Kr/årsarbetskraft

Utredningen anser för sin del att vägledande vid ett ställningstagande i frågan om de utlokaliserade enheterna bör vara det som på lång sikt bäst gagnar en effektiv revisionsverksamhet. Utredningen konstaterar att den nuvarande geografiska strukturen närmast är resultatet av historiska omständigheter och inte av principiella överväganden. I avsnittet med riktlinjer för Riksrevisionens organisering har utredningen angett att en ökad samverkan mellan de två revisionsgrenarna bör eftersträvas. Det är uppenbart att en sådan

samverkan underlättas av en ökad grad av samlokalisering av verksamheten.

Samtidigt noterar utredningen med tillfredsställelse att verksamheten vid enheterna i Karlstad, Jönköping och Uppsala fungerar väl och är av god kvalitet. Det underlagsmaterial som utredningen fått från Riksrevisionsverket visar samtidigt att Uppsalaenheten i många hänseenden har större likheter med i enheterna i Stockholm än med enheterna i Karlstad och i Jönköping. De fördelar med en lägre personalomsättning och lägre kostnader som dessa senare uppvisar gäller t.ex. inte på samma sätt för Uppsalas del.

Vid en sammantagen bedömning menar utredningen att betydande skäl talar för att omlokalisera verksamheten i Uppsala till Stockholm. En sådan samlokalisering är också naturlig med hänsyn till att Stockholm och Uppsala tillhör en i allt väsentligt gemensam regional arbets- och bostadsmarknad. Utredningen har i sin beräkning av lokalbehovet för Riksrevisionen i Stockholm tagit hänsyn till att verksamheten i Uppsala bör föras över till Stockholm.

6 Tidpunkten för Riksrevisionens inrättande

Utredningens bedömning: Riksrevisionen bör inleda sin verksamhet den 1 januari 2003.

6.1 Bakgrund

I Riksdagskommitténs och riksdagsstyrelsens förslag Riksdagen och den statliga revisionen (förs. 1999/2000:RS1) förordades att en ny sammanhållen revisionsmyndighet skulle bildas den 1 januari 2003. När det gäller förslaget genomförande framhöll kommittén (s. 43) att regeringen borde återkomma till riksdagen med förslagen till lag om den statliga revisionen och instruktion för myndigheten i så god tid att den nya myndigheten kan bildas den 1 januari 2003.

Konstitutionsutskottet ansåg i likhet med kommittén att inriktningen bör vara att den nya organisationen skall kunna inleda sin verksamhet vid denna tidpunkt (bet. 2000/01:KU8, s. 20). Utskottet insåg emellertid samtidigt att det lagstiftnings- och organisationsarbete som behöver utföras är av förhållandevis stor omfattning, vilket kan innebära en risk för att ikraftträdandet behöver förskjutas något. På konstitutionsutskottets förslag beslöt därför riksdagen att Riksrevisionen skall bildas under det första halvåret 2003.

I utredningens direktiv (dir. 2001:31, s. 4) konstateras att den nya myndigheten skall bildas under första halvåret 2003. Samtidigt framhåller regeringen att inriktningen är att den nya organisationen bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003. Enligt direktiven ankommer det på utredaren att bedöma den tidpunkt från vilken den nya myndigheten skall verka. Utredaren skall i en delrapport ange tidpunkten för inrättandet av Riksrevisionen.

6.2 Överväganden

Utredningen kan för sin del konstatera att Riksdagskommittén redan i sitt förslag i juni 2000 angav att Riksrevisionen bör bildas den 1 januari 2003. Utredningen anser att starka skäl talar för att den ursprungliga tidsplanen för inrättandet bör fullföljas och vill motivera sitt ställningstagande på följande sätt.

Konstitutionsutskottet framhöll för sin del att det komplicerade lagstiftnings- och organisationsarbetet utgjorde skäl för att hålla öppet för ett inrättande av Riksrevisionen under det första halvåret 2003. Utredningen noterar att lagstiftningsarbetet hittills har löpt smidigt och bedömer för egen del att sådana erforderliga förberedelser kan vidtas så att Riksrevisionen skall kunna verka från årsskiftet 2002/2003.

En viktig faktor när ställning skall tas till en lämplig tidpunkt för inrättandet av myndigheten är enligt utredningen det förhållandet att författningsreglerna för Riksrevisionen och dess verksamhet träder i kraft kort tid innan årsskiftet. Till bilden hör även att den nya ledningen kommer att utses av riksdagen först efter det att den nyvalda riksdagen samlats.

Riksrevisionsutredningen är främst en organisationsutredning. Till utredningens uppgifter hör att vidta sådana förberedande åtgärder som krävs för att den nybildade myndigheten skall kunna fungera fullt ut från starten. Bland dessa åtgärder märks inte minst organisering och bemanning. Det är därför normalt att inom ramen för arbetet inom en organisationsutredning vidta olika administrativa åtgärder före det att berörda författningar trätt i kraft. Detta gäller även i samband med bildandet av Riksrevisionen, vars ställning i dessa avseenden i princip inte skiljer sig från vad som gäller för andra myndigheter.

Utredningen anser att det ur verksamhetsmässig synvinkel är en stor fördel att starta verksamheten den 1 januari 2003 och inte dra ut på processen. Även ekonomiadministrativa skäl talar för att verksamheten bör sättas igång i samband med ett kalenderårsskifte. I sammanhanget är det viktigt att understryka att de beslut – t.ex. om organisation och bemanning – som utredningen tar givetvis kan omprövas av riksrevisorerna när de tillträtt. Dessa har – i likhet med vad som generellt gäller för nytillträdande myndighetsledningar – stora möjligheter att efterhand själva forma organisationen och bemanna den, även om utredningen inledningsvis tar besluten.

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att en start för den nya organisationen den 1 januari 2003 får vissa konsekvenser när det gäller riksrevisorernas möjlighet att inledningsvis påverka t.ex. organisation och bemanning. Om starten å andra sidan sker vid ett senare tillfälle får det andra konsekvenser, inte minst beträffande möjligheterna att upprätthålla en verksamhet av hög och jämn kvalitet. Vid den avvägning som måste göras bör också beaktas att utredningen omedelbart efter det att riksrevisorerna valts av riksdagen avser att involvera dem i förberedelsearbetet. Det bör därför i praktiken finnas goda förutsättningar att ge dem ett reellt inflytande i ett flertal viktiga frågor samtidigt som myndigheten kan verka från den 1 januari 2003.

Utredningen har – efter samråd med Riksdagskommittén - vid en sammanvägd bedömning stannat för att Riksrevisionen bör inleda sin verksamhet den 1 januari 2003.

7 Riksrevisionsutredningens fortsatta arbete

Utredningens bedömning: Riksrevisionens organisation och bemanning kommer i allt väsentligt att klargöras av utredningen under 2002.

Ett förslag till granskningsplan och verksamhetsplan för år 2003 kommer också att utarbetas av utredningen.

Samverkansmöten mellan berörda myndigheter, ekonomiadministrativa förberedelser samt en översiktlig tidsplan är viktigt i det fortsatta arbetet.

Samverkansmöten

I samband med förberedelserna av Riksrevisionens start den 1 januari 2003 berörs ett flertal olika myndigheter. Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket berörs naturligtvis eftersom myndigheterna skall läggas ned samtidigt som huvuddelen av arbetsuppgifterna och personalen kommer att övergå till den nya myndigheten. Regeringen (Finansdepartementet) och riksdagen (Riksdagsförvaltningen) berörs dels av det avvecklingsarbete som krävs för respektive myndighet, dels av den verksamhet som de övertar till följd av att uppgifterna inte går över till Riksrevisionen. Riksrevisionsutredningen har vidare det övergripande ansvaret för bildandet av den nya myndigheten. Behovet av samordning och information mellan dessa myndigheter är stort och det är av särskild vikt att kontinuerliga diskussioner förs och att samverkan sker mellan berörda parter.

Ett sådant samverkansförfarande har påbörjats med stöd av Ekonomistyrningsverket. Samverkansmöten beräknas hållas med jämna mellanrum under 2002. Syftet med dessa möten är att identifiera nödvändiga förberedelseåtgärder och informera om respektive myndighets arbetsinsatser och ansvar i sammanhanget.

En dialog har också inletts med de fackliga organisationerna. Utredningen ser det som viktigt att dessa dialoger fortsätter under utredningens nästa fas. Det gäller t.ex. frågor om rekrytering, bemanning, närmare utformning av lokaler m.m.

Vidare är det också av stor vikt att utredningen informerar och diskuterar med de anställda vid de två berörda myndigheterna om det fortsatta arbetet så att de känner sig delaktiga i omställningsprocessen. Erfarenheterna från andra myndighetsombildningar visar hur viktigt det är att pedagogiskt förklara och motivera de beslut som fattats. Det gäller såväl de beslut som redan har fattats av riksdagen som de beslut som utredningen har mandat att fatta. I slutfasen av utredningsarbetet kan det därför också vara lämpligt att genomföra särskilda informationsaktiviteter om den nya myndigheten.

Ekonomiadministrativa förberedelser

Erfarenheter från bildandet av andra myndigheter visar att det är av särskild vikt att tidigt inleda arbetet med att bygga upp den nya myndighetens ekonomiadministration. Som framhållits tidigare är det också av vikt att verksamhetsansvariga chefer, ekonomi-, personal- och IT-chefer utses relativt tidigt.

Redan under våren 2002 anser utredningen att arbetet med Riksrevisionens ekonomi- och personaladministrativa system bör påbörjas (inklusive diariesystem m.m.). Beslut om vilka system som skall användas av Riksrevisionen bör fattas av utredningen senast i september för att kunna prövas före utgången av 2002.

Riksrevisionen måste redan den 1 januari 2003 kunna göra utbetalningar, ta emot inbetalningar, hantera löner och andra ersättningar, redovisa skatter, bokföra händelserna och lämna uppgifter till Statsredovisningen. För att göra detta krävs en rad administrativa åtgärder i form av att myndigheten förses med bl.a. organisationsnummer, myndighets-ID, post- och bankgirokonton, redovisningsplaner och kontakter med revisorer.

Enligt utredningen bör grundprincipen för arbetet med ovanstående uppgifter vara att kompetent personal från Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer ansvarar för att till Riksrevisionsutredningen lämna ett förslag på lämpliga åtgärder och lösningar. Strategiska beslut bör fattas av Riksrevisionsutredningen medan det förberedande, praktiska och rent administrativa arbetet till stor

del bör skötas av befintlig personal vid de båda myndigheterna i samråd med Riksrevisionsutredningens sekretariat. Ekonomistyrningsverket är i normala fall expertmyndighet i samband med nybildning och nedläggning av myndigheter och bör därför kunna bidra med den kompetens som är nödvändig i förberedelsearbetet.

I april avser Riksrevisionsutredningen att närmare ange vilka huvudsakliga områden som kräver särskilda förberedelseåtgärder inför myndighetens start. De båda befintliga myndigheterna förutsätts kunna ta ett stort ansvar för att avsätta tid, resurser och kompetent personal i syfte att skapa så goda förutsättningar som möjligt för den nya myndigheten.

Översiktlig tidsplan

Inför starten av Riksrevisionen den 1 januari 2003 är det ett stort antal beslut som skall fattas och genomföras av organisationskommittén, Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket.

Efter överlämnandet av betänkandet till riksdagsstyrelsen och Finansdepartementet kommer informationsmöten att hållas med berörda myndigheter och personalorganisationerna. Under våren kommer några alternativa lokaler att väljas ut för fortsatt förhandling. Avsikten är att förhandla fram ett kontrakt för nya lokaler i god tid.

En mer preciserad tidsplan för förberedelsearbetet kommer att utarbetas där vissa centrala förberedelseåtgärder specificeras. Rekryteringsarbetet med nyckelpersoner och chefer behöver också genomföras i god tid så att viktiga förberedelseåtgärder kan vidtagas under hösten 2002. I samband med rekryteringsarbetet behöver också en preliminär arbetsordning och mer detaljerad organisation beslutas.

Under hösten skall förslag till granskningsplan och verksamhetsplan för 2003 utarbetas. Under hösten bör också beslut om Riksrevisionens ekonomi- och personaladministrativa system fattas.

I anslutning till myndighetens start den 1 januari 2003 bör också berörd personal informeras om den nya myndighetens regelverk, organisation och verksamhetsplan.

Särskilda yttranden

Av Anne Dahl och Thomas Küchen

Vi har en annan uppfattning än den särskilde utredaren om vilken finansieringsform som är lämpligast för den årliga revisionen. Vi anser att avgiftsfinansiering är att föredra. Motiven för detta anges i det följande.

Utgångspunkt

I dag gäller att Riksrevisionsverket enligt 9 § i sin instruktion tar ut avgifter för den årliga revisionen av affärsverken, vissa myndigheter med hög grad av avgiftsfinansiering samt för de aktiebolag och stiftelser där verket utser revisor med stöd av 4 § 2 i sin instruktion. Avgifternas storlek framgår av en taxa beslutad av Riksrevisionsverket. Erfarenhetsmässigt har denna modell fungerat väl. Övrig årlig revision finansieras genom anslag. Riksdagens revisors granskningsverksamhet är i dag helt anslagsfinansierad.

Den årliga revisionen i Riksrevisionen kommer att vara reglerad i lag. Enligt Utredningen om regler för Riksrevisionens förslag innebär det en plikt för revisionsorganet att granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och övriga myndigheter under regeringen, riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond samt Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens förvaltning. Därutöver föreslås Riksrevision få utse revisorer att delta i den årliga revisionen av sådana bolag och stiftelser där staten har ett bestämmande inflytande.

För all revision gäller att revisorn eller revisionsorganet måste kunna förfoga över de resurser som krävs för att revisionen skall

kunna fullföljas enligt god sed. Det framgår bl.a. av Lima-deklarationen¹. Vad avser hur revisionen skall finansieras är deklarationen neutral. Deklarationen slår endast fast att myndigheten på ett säkert sätt skall ha tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna fullgöra sina revisionsuppgifter.

Årlig revision skall leda fram till ett uttalande i en revisionsberättelse. God sed innebär bl.a. att resursinsatsen skall vara avpassad – varken mer eller mindre – för att uttalandet skall kunna göras på rimlig grund.

Frågan om hur Riksrevisionens granskningsverksamhet skall vara finansierad har inte närmare berörts av riksdagen. Utredningen om regler för Riksrevisionen har konstaterat att det, i avsaknad av särskilda direktiv på detta område, varit en naturlig utgångspunkt att avsikten varit att den nuvarande ordningen skall bestå (SOU 2001:97, s. 197).

Motiv för avgiftsfinansiering

De motiv som den särskilde utredaren redovisat för att generellt finansiera årlig revision av myndigheter m.fl. med anslag äger i huvudsak även giltighet då årlig revision på motsvarande sätt finansieras genom avgifter. Förhållandet att den årliga revisionen är reglerad i lag och att det föreligger en revisionsplikt ger Riksrevisionen nödvändiga förutsättningar att kunna planera för sin verksamhet. Omfattningen av den årliga revisionen skall i varje enskilt fall bestämmas utifrån revisionsorganets bedömning av risken för väsentliga fel. Det bör noteras att det primära syftet med revision inte är att rapportera fel i revisionsberättelser, utan att öka tilltron till den redovisning myndigheten avger.

Fördelarna med avgiftsfinansiering kan enligt vår uppfattning sammanfattas enligt följande:

- Revisionsobjekt och revisionsmyndighet ges incitament att agera kostnadsmedvetet och att utveckla en god intern kontroll och styrning. Vid avgiftsfinansiering belastar kostnaderna för revisionen till fullo de granskade organisationerna. Det får erfarenhetsmässigt påtagliga positiva effekter på organisationens redovisning och förvaltning. Samtidigt medför detta att kost-

¹ Section 7. Financial independence of Supreme Audit Institutions – 1. Supreme Audit Institutions shall be provided with the financial means to enable them to accomplish their tasks.

naderna för granskningsinsatsen även tydliggörs för den granskande organisationen och där medför incitament till bättre intern styrning och effektivare granskning.

- Finansiering genom avgifter medför ökad flexibilitet för Riksrevisionen, och ger därmed myndigheten möjligheter att genom råd och stöd i anslutning till revisionen agera förebyggande. Det är därför angeläget, inte minst ur regeringens och Regeringskansliets perspektiv, att den årliga revisionen ges goda planeringsförutsättningar och möjligheter att agera förebyggande.
- Därtill kommer att avgiftsfinansiering av den årliga revisionen medför att effektivitetsrevision inom ramen för givna anslag inte riskerar att trängas undan till förmån för den genom lag föreskrivna årliga revisionen.

Enligt vår mening är avgiftsfinansiering av årlig revision av myndigheter m.fl. att föredra. Vi menar särskilt att ett ändrat huvudmannaskap för revisionen inte motiverar ett slopande av nu förekommande avgiftsfinansiering av årlig revision som den särskilde utredaren föreslår.

Förslag till finansiering av årlig revision

Vi anser att de anförda argumenten för en ordning som innebär att årlig revision av statliga aktiebolag och stiftelser samt myndigheter generellt finansieras med avgifter väger tungt. Vi anser därför att goda skäl finns för att årlig revision generellt skall finansieras genom avgifter. Mot denna bakgrund anser vi att den särskilda utredarens förslag är ett steg i fel riktning.

De avgifter som tas ut för revision av statliga myndigheter, bolag, stiftelser m.fl. är att betrakta som offentlighetsavgifter. Sådana avgifter bör normalt inte disponeras av myndigheten utan tillföras statskassan och redovisas under inkomsttitel. Riksdagen har emellertid i åtskilliga fall beslutat att en myndighet får disponera sådana avgifter. Det gäller t.ex. i fråga om Post- och telestyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Läkemedelsverket, Lantmäteriverket samt Patent- och registreringsverket. Efter prövning i varje särskilt fall har bedömts att ett avsteg från huvudprincipen är motiverat när det främjar effektiviteten i den bedrivna verksamheten.

Frågan om finansiering av Riksrevisionens granskningsverksamhet har nyligen behandlats av Utredningen om regler för Riksrevisionen. I sitt betänkande Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97, s. 197-199) konstaterar utredningen att de rättsliga förutsättningarna för en avgiftsbeläggning av redovisningsrevisionen genom myndighetsföreskrifter när den i framtiden utförs av en myndighet under riksdagen inte är desamma som när den utförs av en myndighet under regeringen. Det skulle i så fall förutsätta en ändring av regeringsformen. En sådan grundlagsändring skulle dock inte hinna genomföras till år 2003. En annan möjlighet är då, enligt utredningen, att riksdagen själv meddelar föreskrifter om sådana avgifter genom lag. Enligt utredningen skulle föreskrifter om avgifter meddelade av riksdagen inte behöva komma i konflikt med Riksrevisionens oberoende. Att den reviderade får betala för sin revision gäller på alla områden. Utredningen har dock inte haft något underlag att beräkna storleken på eventuella avgifter och då kostnadsberäkningar ligger inom ramen för Riksrevisionsutredningens uppdrag har utredningen avstått ifrån att föreslå några föreskrifter om avgifter. För den händelse det blir så att en viss del av verksamheten skall vara avgiftsfinansierad, bör det – enligt utredningen – finnas en hänvisning i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. till den särskilda avgiftslagen.

Vi föreslår därför att frågor om avgifter vid Riksrevisionen regleras i lag. Avgifterna skall beräknas så att de ger full kostnadstäckning. De högsta taxor som får användas för insatser av olika personalkategorier skall anges. Beloppen är avrundade så att taxan kan gälla tills pris- och löneutvecklingen gör det nödvändigt att fatta ett nytt beslut.

I enlighet med vad Utredningen om regler för Riksrevisionen föreslagit bör en hänvisning till denna särskilda lag tas in i lagen om revision av statlig verksamhet m.m.

Ett förslag till lag om ändring i förslag till lag (2002:000) om revision av statlig verksamhet m.m. kan utformas enligt följande:

Förslag till lag om ändring i förslag till lag (2002:000) om revision av statlig verksamhet m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Riksrevisionen är enligt 12 kap. 7 § regeringsformen en myndighet under riksdagen med uppgift att svara för revision av den statliga verksamheten.

Revisionen skall bedrivas oberoende i förhållande till såväl riksdagen och regeringen som till dem som revideras.

För den årliga revisionen av statliga myndigheter och andra organisationer enligt 3 och 4 §§ skall Riksrevisionen ta ut avgifter enligt lagen (2002:000) om avgifter vid Riksrevisionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

En lag om Riksrevisionens avgifter kan utformas enligt följande:

Förslag till lag om avgifter vid Riksrevisionen

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Riksrevisionen skall ta ut avgifter för den årliga revisionen av statliga myndigheter och andra organisationer som avses i 3 och 4 § lagen (2002:000) om revision av statlig verksamhet m.m.

2 § Riksrevisionens avgifter skall fastställas så att full kostnads-täckning uppnås. För olika personalkategorier får högst följande taxa tillämpas:

Personalkategori	Taxa (kr/tim)
Ansvarig revisor/specialist	2 000
Uppdragsledare	1 500
Medverkande revisor	1 000
Assistent	800

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

Av Åke Dahlberg

Utredningen om bildandet av Riksrevisionen är förknippad med en rad problem både av konstitutionellt och annat slag. Problemen handlar bl.a. om:

- utredarens alltför långtgående tolkning av sitt uppdrag
- oklart rättsligt läge för de beslut om bl.a. bemanning som utredaren avser att fatta
- bristfällig analys av bl.a. förslaget till organisation, tidpunkt för Riksrevisionens inrättande och finansiering av de ökade utgifterna

Utredarens tolkning av direktiven

Utredaren har enligt min mening gjort en tolkning av sitt mandat som är för långtgående. Detta gäller både om man ser formellt på direktiven, men i än högre grad om man beaktar att det rör sig om en i många avseenden unik myndighet, när det gäller ledningens beslutsbefogenheter rörande verksamhetens inriktning m.m.

Utredaren föreslår bl.a. att den avgiftsfinansierade internationella biståndsverksamheten genom Sida ska upphöra, eftersom den skapar ett beroendeförhållande till en myndighet som Riksrevisionen ska revidera (avsnitt 4.3.2). Problemet har redan uppmärksammats och analyserats av Regelutredningen, där det hävdas att det måste ankomma på riksrevisorerna att avgöra i vilken omfattning och i vilka former Riksrevisionen ska medverka i sådan verksamhet (sid. 177-178 i SOU 2001:97). I förslaget till instruktion för Riksrevisionen föreslår Regelutredningen i 21 § att Riksrevisionen får utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området och ta betalt för sådana uppdrag och tjänster. Regelutredningen är för närvarande ute på remiss hos ett stort antal myndigheter och organisationer.

Bakgrunden till Regelutredningens förslag är att den internationella biståndsverksamheten rörande statlig revision betraktas som viktig. För många utvecklingsländer är statlig revision en grundläggande förutsättning för att bygga upp en trovärdig politisk och förvaltningsmässig struktur. Sverige anses vara ett framstående land när det gäller statlig revision. I andra länder har konflikten mellan ambitionen att medverka i biståndsverksamheten och oberoendet i förhållande till biståndsmyndigheten lösts på varierande sätt. Det bör också vara möjligt att finna former för en lösning för Sveriges

del. Den ytliga analys som gjorts i utredningen om bilandet av Riksrevisionen är mot denna bakgrund otillfredsställande enligt min mening och bör inte tillåtas utgöra grund för ett beslut om att denna verksamhet ska upphöra. Som Regelutredningen anfört bör frågan överlämnas till riksrevisorernas ställningstagande.

På ytterligare en punkt föreslår den särskilde utredaren en förändring av långsiktig karaktär. Det gäller finansieringen av årlig revision avseende statliga bolag, stiftelser, affärsverk samt av myndigheter som till minst 50 procent finansieras genom avgifter (avsnitt 4.5). Den statliga revisionen av sådan verksamhet finansieras i dag med avgifter som tillfaller RRV. Även denna fråga har behandlats av Regelutredningen (sid. 196-199) som dock inte föreslår några föreskrifter om avgifter, men öppnar för möjligheten att införa sådana. Det referat som nu finns i betänkandet återger dock inte Regelutredningens behandling på ett rättvisande sätt.

Det finns både för- och nackdelar med en avgiftsfinansiering men den analys som den särskilde utredaren gjort är inte tillräcklig för att ta ställning till finansieringsfrågan. Därför bör även denna fråga överlämnas till riksrevisorerna för fördjupad analys. Riksrevisorerna har därefter möjligheter att aktualisera en eventuell lagändring. I avvaktan på detta bör nuvarande system i princip överföras till den nya myndigheten, något som dock kräver en komplettering av förslaget till lag om revision av statlig verksamhet.

Oklart rättsläge

Den särskilde utredaren har för avsikt att fatta en lång rad beslut om myndighetens inriktning, organisation och bemanning som påverkar den nya Riksrevisionens verksamhet. Dessa beslut kan efter en tid ändras av riksrevisorerna, men de innebär ändå en begränsning av deras handlingsfrihet när det gäller utformningen av organisationen.

Det råder också oklarhet om vilket mandat utredaren har att fatta beslut av detta slag. Jag har i utredningen förgäves efterlyst en genomgång av rättsläget på denna punkt. Enligt de olika lagförslag som nu föreligger är det en uppgift för riksrevisorerna att fatta beslut av denna typ. Det kan också på konstitutionella grunder ifrågasättas om det är lämpligt att en av regeringen utsedd utredare

fattar långtgående beslut avseende en myndighet under riksdagen som dessutom har en mycket självständig ställning.

Som exempel på planerade beslut kan nämnas chefsrekryteringen (avsnitt 3.5). Utredaren avser inom kort att utannonsera ett antal befattningar som enhetschefer. Enligt hans organisationsförslag ska dessa vara direkt underställda riksrevisorerna. Om utredaren, som planerat, tillsätter dessa befattningar i augusti innebär detta att riksrevisorerna inte får någon möjlighet att påverka vilka som då utses. Riksrevisorerna kan senare ändra dessa beslut, men det är inte problemfritt att omedelbart byta ut ett antal chefer. Det är i högsta grad oklart i vilka former utredaren ska fatta beslut om chefställsättningarna. Avser beslutet ett förslag som senare ska underställas riksrevisorerna eller avser det ett mera definitivt beslut? Vad händer om utredarens beslut överklagas? Ska regeringen då besluta om vem som ska utses till chef i en myndighet under riksdagen?

En rimlig tolkning av utredarens mandat är att beslut i frågor som rör verksamhetens inriktning, organisation och bemanning tas i form av förslag som underställs riksrevisorerna.

Bristfällig analys

En av huvuduppgifterna för den särskilde utredaren är att utforma ett förslag till organisation. Det organisationsförslag som nu föreligger baseras emellertid på ett mycket ofullständigt underlag. Det saknas t.ex. referenser till hur de nuvarande revisionsmyndigheterna fungerar och vilka problem som finns där. Det saknas också referenser till internationella statliga revisionsmyndigheter (t.ex. Storbritannien, Holland och Kanada som anses ha väl fungerande revisionsmyndigheter). Något underlag från externa organisationsexperter har inte heller tagits fram. Trots det bristfälliga underlaget har utredaren på ett tidigt stadium läst sig för ett antal principer som den nya organisationen ska bygga på.

Utredaren föreslår en platt organisation med ett antal granskningsenheter som direkt under riksrevisorerna ska svara för det operativa granskningsarbetet (avsnitt 3.3.2). Riksrevisorerna föreslås arbeta över hela fältet och inte vara inriktade på vissa sektorer av den statliga verksamheten. De bör också helst arbeta kollegialt i granskningsverksamheten enligt förslaget. Detta innebär en ledningsorganisation som kommer att bestå av de tre riksrevisorerna, chefen för granskningsenheterna samt till riksrevisorerna knutna

stabspersoner och en förvaltningschef. Trots denna volymmässigt omfattande ledningsorganisation kommer det att saknas professionella chefer under riksrevisorerna som har överblick inte bara över de två verksamhetsgrenarna effektivitetsrevision resp. redovisningsrevision var för sig, utan dessutom över hela granskningsverksamheten. De avdelningschefer för effektivitetsrevision resp. redovisningsrevision som i dag finns hos RRV och flertalet andra länders revisionsmyndigheter saknas i utredarens förslag. Dessa avdelningschefer har en viktig roll i kvalitetskontrollen, i metodutvecklingen av resp. profession, i samordningen av enheternas arbete, som samtalspartner med enhetscheferna m.m. Risken med detta förslag är att man skapar en organisation som producerar inkonsistenta rapporter, som upptas av ändlösa sammanträden i stora grupper och som innebär att riksrevisorernas tid domineras av löpande föredragningar från granskningsenheterna och samordningsproblem mellan de olika enheterna.

Utredaren föreslår att Riksrevisionen bildas den 1 januari 2003 (kap. 6). Som motiv för detta förslag nämns verksamhetsmässiga och ekonomiadministrativa skäl. De verksamhetsmässiga skälen är dock inte närmare preciserade. Jag vill erinra om att en stor del av Riksrevisionens verksamhet kommer att avse årlig revision. Personalmässigt torde den omfatta nära två tredjedelar av personalen inom granskningsverksamheten. För den årliga revisionen kan sägas gälla ett arbetsår som avviker från kalenderåret. En stor del av granskningsarbetet avseende föregående år utförs i början av året därpå. Det finns därför klara motiv för att de gamla myndigheterna Riksdagens revisorer och RRV bör få slutföra sina årliga granskningar av olika myndigheter, bolag, stiftelser m.m. innan Riksrevisionen bildas. Detta argument, som utredaren inte berört, talar för att Riksrevisionen inte bör bildas förrän tidigast den 1 april 2003. Ett annat och enligt min mening ännu starkare argument för att Riksrevisionen ska bildas senare än den 1 januari 2003 är av konstitutionell art. Det handlar om att ge de tillträdande riksrevisorerna rimliga möjligheter att påverka den nya myndighetens verksamhet, organisation och bemanning. Vid en sammanvägning av samtliga argument har jag kommit fram till att Riksrevisionen bör bildas tidigast den 1 april 2003.

När det gäller finansieringen av Riksrevisionen föreslår utredaren att det kvarvarande finansieringsbehovet på ca 36 miljoner kronor finansieras genom neddragningar av anslagen för riksdagens och Regeringskansliets förvaltning (avsnitt 4.6). Argumenten som

anförs är att Riksrevisionens granskningar kommer att utgöra ett förbättrat beslutsunderlag för såväl riksdagen som regeringen. Jag har svårt att följa utredarens analys av finansieringsfrågan. Riksrevisionen kommer förhoppningsvis att leda till en starkare och effektivare statlig revision. Effektivitetsvinster berör dock främst verksamheter under regeringen, t.ex. stora statliga myndigheter och deras hantering av omfattande transfereringssystem. En bråkdel avser effektivitetsvinster hos riksdagens förvaltning och Regeringskansliet. Finansieringsförslaget borde enligt min mening ha återspeglat detta förhållande.

Utredaren anger att granskningsplanen är Riksrevisionens viktigaste instrument för styrning och samordning av myndighetens kärnuppgift (avsnitt 3.3.4). Den beskrivning som görs av granskningsplanens utformning är dock motsägelsefull. Det framgår inte om den ska avse enskilda granskningar eller större ämnesområden. Å ena sidan framhålls att det är ämnen och frågeområden som ska anges, å andra sidan anges att planen ska "vara ett för myndigheten bindande dokument". Då måste granskningsplanen, enligt min mening, vara konkret och uppta specifika granskningar. Granskningsplanens utformning är dock en fråga för de tre riksrevisorerna och uppgiften för den särskilde utredaren är att lämna ett förslag till granskningsplan.

Det finns flera exempel på förslag som bygger på bristfällig analys. Jag vill här nämna det avsnitt som handlar om Riksrevisionens regionala organisation (avsnitt 5.2). I dag har RRV enheter även i Uppsala, Karlstad och Jönköping. Ungefär hälften av personalen vid avdelningen för årlig revision, ca 70 personer, arbetar vid enheterna utanför Stockholm. Dessa enheter anses fungera väl bl.a. genom att de, med undantag av Uppsala, har lägre personalomsättning än enheterna i Stockholm. Lönekostnaderna är också något lägre på dessa orter. Mot detta ska emellertid ställas kostnader för resor m.m. och andra olägenheter som en regionalt utspridd organisation medför. Utredaren föreslår att enheterna i Karlstad och Jönköping behålls, men att enheten i Uppsala flyttas till Stockholm. Enligt min mening borde en analys ha gjorts av en till Stockholm alternativ lokalisering. Om enheter lokaliserade till Karlstad och Jönköping fungerar väl bör det finnas förutsättningar för en till Stockholm alternativ lokalisering t.ex. till någon universitetsort i norra Sverige. Detta gäller inte minst mot bakgrund av de rekryteringssvårigheter som kan väntas under det närmaste decen-

niet beträffande personer med redovisningsrevisionell kompetens på Stockholms arbetsmarknad.

Av Pertti Nordman

Jag vill tillföra följande kommentarer för att ytterligare komplettera riksdagens beslutsunderlag över omfattningen av den statliga revisionsverksamheten fr. o m år 2003. Utredaren har valt att föra diskussionen om dimensionering och finansiering av den nya revisionsmyndigheten utifrån ett marginalbudgeteringsperspektiv. Utredaren presenterar vidare siffrorna i 2000 års priser. Detta gör att relationen mellan bemanning och behov av anslagsmedel för år 2003 ytterligare behöver klargöras.

Utredarens förslag till dimensionering av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen bygger på de beslut som riksdag och regering tidigare tagit över dimensioneringen av Riksrevisionsverket (RRV) och Riksdagens revisorer (RR). Utredarens utgångspunkt och bakomliggande antagande har därmed varit att nuvarande dimensionering av revisionsverksamheten i staten i stort sett är tillräcklig med revisionens uppdrag. Riksdag och regering har också uttalat att man är nöjd med den verksamhet som bedrivits. Den sammanlagda personalstyrkan uppgick år 2000 till 310 personer.

Utifrån denna nivå för utredaren ett resonemang över vilka arbetsuppgifter utredaren anser bör falla bort och vilka som bör tillkomma och en uppskattad ambitionsnivå på verksamheten. Sammantaget innebär utredarens förslag ett borttagande av arbetsuppgifter motsvarande 26,7 mkr i 2000 års priser jämfört med RRVs och RRs nuvarande verksamhet.

Med en genomsnittskostnad på 800 000 kr per person innebär det att föreslagen verksamhet skall bedrivas med 277 personer eller 33 personer färre än utgångsläget. Med de antaganden utredaren gör om omfattning, kvalitet och täckningsgrad av den verksamhet som hittills bedrivits av RRV och RR anser utredaren att denna nivå på *dimensioneringen* sålunda skulle vara tillfyllest och motsvara de bedömningar och beslut statsmakterna hittills tagit.

Ser man till utredarens förslag till *anslagsram* av den nya riksrevisionens verksamhet uppstår en delvis annan bild.

Den föreslagna nivån på Riksrevisionens verksamhet är 222,8 mkr i 2000 års priser. Av detta utgör 220,1 mkr anslag. Om

man tillämpar de av finansdepartementet angivna uppräknings-schablonerna när man en anslagsnivå på ca 244 mkr för år 2003.

Situationen är dock den att RRVs medarbetare – med konservativa antaganden av kostnadsutvecklingen - i genomsnitt kommer att kostar ca 1000 000 kronor i 2003 års priser. Detta innebär att uppräknat anslag till 2003 års nivå (244 mkr), endast kan finansiera ca 244. För att klara uppdraget på föreslagen nivå och med den av utredaren antagen ambitionsnivå, skulle det i så fall fattas 33 personer eller ca 33 mkr.

Skälet till diskrepansen är att uppräknningen med anslaget från år 2000 till år 2003 med det index som används inte motsvaras av den faktiska kostnadsutvecklingen. Detta gäller framför allt kostnaderna för personalens löner och pensionsavgifter. Dessutom motsvarar inte uppräknningen den faktiska lokalkostnadsutvecklingen.

Ett sådant finansieringsunderskott skulle med nödvändighet främst drabba effektivitetsrevisionen, då den årliga revisionen till sin omfattning är lagstyrd och nuvarande stödfunktioner är dokumenterat lågt dimensionerade.

Oavsett hur man skulle komma att fördela ett sådant underskott är innebörden dock en totalt sett avsevärd minskning av omfattningen av revisionsverksamheten i staten. Det är också min bedömning att Revisionsmyndigheten med en sådan resursnivå inte kommer att kunna uppfylla sitt åtagande och att kvaliteten i verksamheten allvarligt skulle äventyras. Min erfarenhet är att RRV i en internationell jämförelse har ytterst knappa resurser för att långsiktigt vidmakthålla och utveckla verksamheten.

Beträffande revisionens bedrivande av förvaltningsbistånd

RRV deltar aktivt i internationellt utvecklingsarbete inom revisionsområdet och inte minst i Sveriges förvaltningsbistånd. Att bedriva förvaltningsbistånd är också en verksamhet som INTOSAI genom INTOSAI Development Initiative (IDI) uppmuntrar. IDI:s syfte är att stärka revisionen i utvecklingsländer genom kompetensutveckling och därmed bidra till god och effektiv förvaltning, transparens och accountability. INTOSAI:s engagemang i frågan innebär att deltagande i internationellt utvecklingsarbete är en viktig uppgift för ett nationellt revisionsorgan.

Utredaren föreslår att förvaltningsbiståndet, syftande till att bygga upp och stärka revisionen i utvecklingsländer, inte skall genomföras av den nya riksrevisionen.

RRV och Sida har i en gemensam skrivelse till utredningen anfört invändningar mot såväl förslaget som motiv till förslaget. För egen del kan jag dela utredarens principiella syn på oberoende-problematiken i de fall Sida är finansiär men jag anser att problemen med eventuella lösningar på ett praktiskt plan blir större än de problem som avses lösas. Genom tillskapandet av IDI har också INTOSAI sagt sig kunna hantera frågan om oberoendet.

Jag vill dock inför den fortsatta beredningen av detta betänkande uppmärksamma Riksdagen på att Sida, i den med RRV gemensamma skrivelsen, avsat sig möjligheten att ikläda sig ansvaret för genomförandet av denna verksamhet. Sidas organisation bygger på att Sida agerar som finansiär och att genomförandet sker genom en relevant expertorganisations försorg och Sida anställer inte personal för genomförande. Dessutom är det knappast möjligt utifrån mottagarlandets perspektiv att någon annan än Riksrevisionen utför detta arbete. Det nationella revisionsorganet (SAI) har en särskilt uttalad roll i sin nations demokratiska system och det är enbart kombinationen av denna formella ställning och praktiska erfarenheter att arbeta i denna roll som ger nödvändig legitimitet hos mottagaren.

Konsekvensen av utredarens förslag innebär således att Sida tvingas avstå från att använda den svenska Riksrevisionen inom biståndsområdet statlig revision, samt att Sverige inte kan delta i förvaltningsbistånd finansierad av t ex EU och Världsbanken.

Av Ove Nilsson

Fortsatta beredningen

Till skillnad från de tidigare utredningarna på revisionsområdet, Förslag till ändringar i regeringsformen (Ds 2001:11) och Regelutredningen (SOU 2001:97), kommer förslagen i denna utredning inte att resultera i en proposition till riksdagen. Däremot kommer vissa av frågorna som utredaren tar upp att passera riksdagsstyrelsen, men även konstitutions- och finansutskottet i de delar som kräver riksdagsbeslut.

Förslagen kommer således inte att bli föremål för sedvanligt remissförfarande eller andra typer av granskningar som utredningsförslag genomgår innan de ska beslutas och genomföras. Det ställer enligt min mening särskilda krav på beslutsunderlaget.

Frågan om dimensioneringen av Riksrevisionen och tidpunkten för dess inrättande är exempel på sådana frågor, där det hade varit önskvärt att utredningen hade kunnat vara mer omfattande.

I prop 2001/02:73 Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen läggs förslagen till grundlagsreglering av riksrevisionen. I samband med beredningen av propositionen ankommer det på konstitutionsutskottet att under våren 2002 lägga förslag om när den nya lagstiftningen ska träda i kraft.

Dimensioneringen

Som utgångspunkt för att bedöma dimensioneringen av Riksrevisionen har utredaren haft omfattningen av de arbetsuppgifter som följer med från de båda nuvarande myndigheterna till den nya (avsnitt 4.2). Därutöver har utredaren lagt vissa förslag om ambitionshöjningar och tillägg för ökade arbetsuppgifter. Den förändrade revisionsorganisationen har till syfte att stärka och bredda riksdagens kontroll över alla delar av den verkställande nivån. För att granskningen ska hålla hög kvalitet krävs god kompetens och välutvecklade arbetsmetoder. Det kan konstateras att de båda nuvarande myndigheterna arbetar på helt skilda sätt. RRVs granskning bedrivs oftast i projektform med flera deltagare medan Riksdagens revisorers granskning, av resursskäl, ofta utförs av enmansutredare. Det finns anledning tro att sättet att arbeta har effekter på utredningarnas kvalitet. Det hade därför varit önskvärt att utredaren kunnat analysera vilket arbetssätt som bör tillämpas och kunnat anpassa sitt förslag till dimensionering till denna analys. I vart fall hade det för den fortsatta beredningen varit önskvärt att frågan hade belysts något.

En annan fråga av stor betydelse för dimensioneringen är utredarens förslag om att den avgiftsfinansierade internationella biståndsverksamheten genom Sida ska upphöra.

Utredaren anser att denna verksamhet ska upphöra, eftersom den skapar ett beroendeförhållande till en myndighet som Riksrevisionen ska revidera (avsnitt 4.3.2). Problemet har redan uppmärksammat och analyserats av Regelutredningen, där det hävdas

att det måste ankomma på riksrevisorerna att avgöra i vilken omfattning och i vilka former Riksrevisionen ska medverka i sådan verksamhet (sid. 177-178 i SOU 2001:97). I förslaget till instruktion för Riksrevisionen föreslår Regelutredningen i 21 § att Riksrevisionen får utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området och ta betalt för sådana uppdrag och tjänster. Regelutredningen är för närvarande ute på remiss hos ett stort antal myndigheter och organisationer.

Bakgrunden till Regelutredningens förslag är att den internationella biståndsverksamheten rörande statlig revision betraktas som viktig. För många utvecklingsländer är statlig revision en grundläggande förutsättning för att bygga upp en trovärdig politisk och förvaltningsmässig struktur. Det förekommer också att kravet ställs att det ska vara en SAI-myndighet som ska leda arbetet. Sverige anses vara ett framstående land när det gäller statlig revision. I andra länder har konflikten mellan ambitionen att medverka i biståndsverksamheten och oberoendet i förhållande till biståndsmyndigheten lösts på varierande sätt. Det bör också vara möjligt att finna former för en lösning för Sveriges del. Den ytliga analys som gjorts i utredningen om bildandet av Riksrevisionen är mot denna bakgrund otillräcklig och innebär ingen lösning på problemet. Ett alternativ vore därför som Regelutredningen föreslår att frågan överlämnas till riksrevisorernas ställningstagande.

Tidpunkten för inrättande av den nya myndigheten

Utredaren föreslår att Riksrevisionen skall inleda sin verksamhet den 1 januari 2003 (kap. 6). Som motiv anges verksamhetsmässiga och ekonomiadministrativa skäl. Det finns också en faktor av avgörande betydelse vars konsekvenser inte närmare berörs av utredaren.

Innan de tre riksrevisorerna på förslag av konstitutionsutskottet kan utses av riksdagen måste riksdagen efter valet fatta det andra grundlagsbeslutet om att inrätta riksrevisionen. Det kan sannolikt ske först i november 2002. De tre revisorerna kan därefter i bästa fall utses i november 2002 men sannolikt blir det i december 2002, dvs efter det att utredaren har lämnat sitt slutbetänkande. Det kan uppstå svårigheter att få dessa personer att tillträda redan den 1 januari 2003. Det är angeläget att konstitutionsutskottet kan välja fritt i en större krets av tänkbara kandidater och inte har kriteriet

att de måste kunna tillträda den 1 januari 2003. Det mest sannolika är att de inte kommer att kunna fullgöra sina funktioner förrän en bit in på det nya året. Det hade varit av värde om konsekvenserna av detta förhållande hade analyserats närmare av utredaren. Vad kommer detta att innebära för ledningen av myndigheten och för besluten om organisationen och verksamhetsinriktningen? Med utredarens förslag kommer till och med granskningsplanen som ska vara myndighetens viktigaste instrument för styrning av verksamheten att läggas fram av utredaren innan revisorerna ens har utsetts.

Vad skulle exempelvis konsekvenserna bli om myndigheten i stället inrättades den 1 april eller den 1 juli?

Avgiftsfinansieringen

På ytterligare en punkt föreslår den särskilde utredaren en förändring av långsiktig karaktär. Det gäller finansieringen av årlig revision avseende statliga bolag, stiftelser, affärsverk samt av myndigheter som till minst 50 procent finansieras genom avgifter (avsnitt 4.5). Den statliga revisionen av sådan verksamhet finansieras i dag med avgifter som tillfaller RRV.

Det finns både för- och nackdelar med en avgiftsfinansiering. Det påverkar också sättet att arbeta och tänka inom myndigheten om finansieringsbilden varierar för olika typer av verksamhet. Eftersom förslaget till budget kommer att föreläggas riksdagsstyrelsen och senare även finansutskottet och riksdagen kommer dessa instanser få möjlighet att pröva utredarens förslag och skälen för dem. Det finns därför inte anledning för mig att ta upp dem här.

Organisationen

I princip följer direktiven den mall som gäller för organisationsutredningar av myndigheter under regeringen. Riksrevisionen kommer dock att bli en myndighet under riksdagen. Myndigheten karaktäriseras dessutom av att de tre, av riksdagen utsedda, riksrevisorerna enligt såväl regeringsformen som annan lagstiftning har att fatta beslut om hur verksamheten ska bedrivas och organiseras. Enligt direktiven ankommer det på utredaren att fatta beslut om bemanning enligt de föreskrifter som *regeringen* senare kommer att

meddela liksom att fatta beslut och även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter. Här verkar direktiven vara utformade på ett mindre lyckat sätt. Eftersom det är en myndighet under riksdagen som avses här bör det således vara riksdagen eller riksdagsstyrelsen som bör utfärda motsvarande föreskrifter. Det är min förhoppning att utredaren kan få sådana föreskrifter från riksdagen.

När det gäller utformningen av organisationen finns anledning att återkomma till detta i det fortsatta utredningsarbetet. Det är självklart att de tre riksrevisorerna ska kunna sätta sin prägel på organisationen. Det är därför viktigt att inte allt för stora hinder för modifieringar byggs in redan på det förberedande stadiet. Så verkar inte heller vara fallet.

Finansieringen av utredarens förslag

När det gäller finansieringen av Riksrevisionen föreslår utredaren att det kvarvarande finansieringsbehovet på ca 31 miljoner kronor klaras genom neddragningar av anslagen för riksdagens och Regeringskansliets förvaltning (avsnitt 4.6). Argumenten som anförs är att Riksrevisionens granskningar kommer att utgöra ett förbättrat beslutsunderlag för såväl riksdagen som regeringen. Det är svårt att följa utredarens analys av finansieringsfrågan. Riksrevisionen kommer förhoppningsvis att leda till en starkare och effektivare statlig revision. Effektivitetsvinsterna berör dock främst verksamheter under regeringen, t.ex. stora statliga myndigheter och deras hantering av omfattande transfereringssystem. En bråkdel avser effektivitetsvinster hos riksdagens förvaltning och Regeringskansliet. Finansieringsförslaget borde enligt min mening ha återspeglat detta förhållande.

Kommittédirektiv



Bildandet av Riksrevisionen

Dir.
2001:31

Beslut vid regeringssammanträde den 3 maj 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen. I denna uppgift ingår dels att lämna förslag till riktlinjer för den nya myndighetens organisation, dels att vidta nödvändiga förberedelser inför bildandet.

Den nya myndigheten skall bildas under det första halvåret 2003. Inriktningen är att den nya organisationen bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003. Utredaren skall lämna förslag till tidpunkt för inrättandet av den nya revisionsmyndigheten.

Vidare skall utredaren bl.a. lämna förslag vad avser den nya revisionsmyndighetens lednings- och arbetsformer, kompetens, organisation och bemanning, förslag till budgetunderlag för perioden 2003-2005, redovisa kostnadsberäkningar samt lämna förslag till verksamhetsplan och regleringsbrev. Utredaren skall även lämna förslag vad avser inrättandet av ett vetenskapligt råd.

Utredaren skall vidta alla de förberedande åtgärder som krävs för att myndigheten skall kunna verka fr.o.m. den tidpunkt utredaren föreslår.

Bakgrund

Talmanskonferensen beslöt den 2 december 1998 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över och utvärdera vissa frågor om riksdagens arbetsformer. Utredningen antog namnet Riksdagskommittén. Arbetet i utredningen har delats upp

på fyra områden: riksdagens ledningsorganisation, budgetprocessen, EU-frågor samt riksdagens arbete med uppföljning, utvärdering och revision. I utredningsarbetet på revisionsområdet har frågan om den statliga revisionen behandlats för sig.

Riksdagskommittén överlämnade den 13 juni 2000 ett förslag till förändrad revision under riksdagen. Förslaget innebar att en ny sammanhållen revisionsmyndighet - Riksrevisionen - med samlat ansvar för både redovisnings- och effektivitetsrevision skulle bildas under riksdagen den 1 januari 2003. Den nya myndigheten föreslogs rapportera till både riksdagen och regeringen. Riksrevisionens verksamhet skulle enligt förslaget ledas av en riksrevisor som utses av riksdagen. Myndigheten föreslogs ha en parlamentariskt sammansatt styrelse som väljs av riksdagen.

Riksdagskommittén föreslog vidare att riksdagen begär att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta de förslag till grundlagsändringar och övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna förändringen skall kunna genomföras. Vidare föreslogs att regeringen låter utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten.

Riksdagskommitténs förslag överlämnades till riksdagsstyrelsen, som lade fram förslag i frågan för riksdagen den 4 juli 2000 i enlighet med Riksdagskommitténs förslag (förs. 1999/2000:RS1).

Riksdagsstyrelsens förslag har behandlats av konstitutionsutskottet. Utskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag i huvudsak, men föreslog att riksdagen skulle göra vissa ändringar i de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad statlig revision (bet. 2000/01:KU8). Utskottet föreslog i några avseenden andra lösningar än vad Riksdagskommittén förordat. Bland annat ansåg utskottet att styrelsen för Riksrevisionen skall ha en sådan sammansättning att samtliga riksdagspartier kan representeras med ordinarie ledamöter. Vidare ansåg utskottet att Riksrevisionen skall ledas av tre ämbetsmän valda av riksdagen efter förslag av konstitutionsutskottet, var och en med särskild beslutanderätt i fråga om revisionsärenden.

Utskottet ansåg dessutom att det är angeläget att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas i den fortsatta utredningen av de organisatoriska frågorna kring bildandet av Riksrevisionen. Utskottet föreslog även att ett vetenskapligt råd med uppgift att bidra med råd om metoder och metodutveckling skall knytas till Riksrevisionen.

Riksdagen beslutade den 15 december 2000 i enlighet med vad

konstitutionsutskottet föreslagit (rskr. 2000/01:116-119).

Regeringen beslutade den 11 januari 2001 om direktiv för den av riksdagen begärda utredningen om författningsregler för den statliga revisionen (dir. 2001:3).

Inom Regeringskansliet har i särskild ordning utarbetats en promemoria om vilka ändringar i regeringsformen som är nödvändiga för att riksdagens beslut om en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall kunna börja att genomföras under första halvåret 2003 (Ds 2001:11). Promemorian har remissbehandlats och ärendet bereds för närvarande.

Uppdraget

I konstitutionsutskottets betänkande (bet. 2000/01:KU8) anges utgångspunkter för en förändrad organisation av den statliga revisionen. Utredaren skall med ledning av utgångspunkterna i konstitutionsutskottets betänkande och i nära dialog med utredningen avseende regler för Riksrevisionen (dir. 2001:3) utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen. I denna uppgift ingår dels att lämna förslag till närmare riktlinjer för organisationsförändringen, dels att praktiskt förbereda bildandet av den nya myndigheten.

Den nya revisionsmyndighetens uppgifter kommer att preciseras i revisionslag och lag med instruktion för Riksrevisionen. Med anledning av de förslag som lämnas av utredningen avseende regler för Riksrevisionen kan det bli aktuellt för regeringen att utfärda tilläggsdirektiv.

I detta arbete skall, i enlighet med vad konstitutionsutskottet har anfört, även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas. Frågan om regeringens samlade behov av gransknings- och utredningskapacitet kommer dock att hanteras separat. Detsamma gäller riksdagens behov av egna resurser för insatser av revisionsliknande karaktär, som kommer att utredas genom riksdagsstyrelsens försorg.

Utgångspunkter

Begreppet *revision* förknippas med oberoende och *extern granskning*. Utredningen avseende regler för Riksrevisionen (dir. 2001:3) har i det sammanhanget till uppgift att föreslå vilka verksamheter, som i dag bedrivs hos regeringens revisionsorgan, som framgent skall bedrivs av den nya revisionsmyndigheten. Utredaren skall här samråda med denna utredning då detta påverkar dimensioneringen av den nya revisionsmyndigheten.

Den nya myndigheten skall bildas under det första halvåret 2003. Inriktningen är att den nya organisationen bör kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2003. Det får ankomma på utredaren att bedöma den tidpunkt från vilken den nya myndigheten skall kunna verka.

Riksrevisionen skall ha i uppdrag att göra en heltäckande granskning av all statlig verksamhet. Detta skall ske genom såväl årlig revision som effektivitetsrevision. Uppdraget kommer, i den utsträckning det föreskrivs i revisionslagen, att omfatta även sådan verksamhet som bedrivs i privaträttslig form och som staten har ett bestämmande inflytande över (jfr 2 § lagen [1987:518] med instruktion för Riksdagens revisorer). Genom den nya myndigheten skapas goda förutsättningar för att ge både riksdagen och regeringen ett väl underbyggt kunskapsunderlag för det politiska beslutsfattandet.

Den nya myndighetens huvudsakliga verksamhet skall lokaliseras till Stockholm. I dag bedriver Riksrevisionsverket verksamhet, främst årlig revision, vid kontor i Jönköping, Karlstad och Uppsala. Utredaren skall pröva om nuvarande lokalisering av kontoren även i framtiden är ändamålsenlig med hänsyn till den nya revisionsmyndighetens verksamhet.

Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan, övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och de anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Den tidigare arbetsgivaren är dock också ansvarig gentemot arbetstagaren för ekonomiska förpliktelser som hänför sig till tiden före övergången (6 b § första stycket lagen [1982:80] om anställningsskydd). Anställningsavtalet och anställningsförhållandena skall dock inte övergå till en ny arbetsgivare om arbetstagaren motsätter sig detta.

Det innebär att den personal som är anställd vid Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket vid tidpunkten för övergången har rätt att övergå till den nya organisationen om den verksamhet som förs över är identisk med den verksamhet som skall bedrivas av den nya organisationen.

Riktlinjer för den nya myndighetens organisation

Utredaren skall lämna förslag till riktlinjer för den nya revisionsmyndighetens lednings- och arbetsformer, kompetens, organisation och bemanning. Utredarens förslag skall åtföljas av kostnadsberäkningar.

Utredaren skall lämna förslag till motsvarande riktlinjer för ett vetenskapligt råd vid myndigheten.

Av utredarens underlag skall det framgå vilka uppgifter Riksdagens revisorer respektive Riksrevisionsverket utför. Det är angeläget att denna beskrivning gör det möjligt att göra en jämförelse med den nya revisionsmyndighetens uppgifter. Underlaget skall omfatta en redovisning av hur mycket resurser varje uppgift tar i anspråk. Det avser såväl personal som övriga kostnader. För Riksrevisionsverket skall en särredovisning lämnas för respektive drift-enhet.

Utredaren skall bedöma vilka effektivitetsvinster som är möjliga att realisera vid bildandet av den nya revisionsmyndigheten.

Förberedelser inför bildandet av den nya revisionsmyndigheten

Utredaren skall vidta de förberedande åtgärder som krävs för att den nya revisionsmyndigheten skall kunna verka från den tidpunkt som utredaren föreslår. Till förberedelsearbetet hör att ta fram ett förslag till budget samt skapa en verksamhetsplan för myndigheten för det första verksamhetsåret. Utredaren skall också förbereda anslutningen av den nya myndigheten till det statliga redovisningssystemet, lägga upp redovisningsplaner för myndighetens verksamhet och sluta nödvändiga avtal för verksamheten inklusive lokaler.

Det ankommer på utredaren att fatta beslut om bemanning enligt de föreskrifter som regeringen senare kommer att meddela

liksom att fatta beslut om att även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Utredaren skall lämna förslag till regleringsbrev för 2003 för den nya myndigheten.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i en delrapport till riksdagsstyrelsen och regeringen senast den 31 januari 2002 lämna förslag till tidpunkt för inrättandet av den nya revisionsmyndigheten och delge resultatet av sin prövning vad avser lokalisering av kontoren. Delrapporten skall även innehålla förslag vad avser den nya revisionsmyndighetens lednings- och arbetsformer, kompetens, organisation och bemanning, budgetunderlag för perioden 2003-2005 samt kostnadsberäkningar. Vid denna tidpunkt skall även förslag vad avser ett vetenskapligt råd presenteras.

Utredaren skall därefter arbeta vidare med de förberedande åtgärder som krävs för att den nya revisionsmyndigheten under riksdagen skall kunna verka från och med föreslagen tidpunkt. Avrapportering i denna del, med verksamhetsplan och regleringsbrev, skall lämnas till riksdagsstyrelsen respektive regeringen senast den 30 november 2002.

Utredaren skall beakta kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren skall bedriva sitt arbete med stöd av sakkunniga och experter från berörda myndigheter, riksdagsorganisationen samt Regeringskansliet. Utredaren skall fortlöpande avrapportera till regeringen hur arbetet fortskrider. Vidare skall utredaren rapportera sitt arbete till Riksdagskommittén i enlighet med riksdagsstyrelsens beslut att uppdra åt Riksdagskommittén att följa revisionsfrågans fortsatta behandling.

Utredaren skall hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att lämna synpunkter. Vidare skall utredaren beakta det arbetstagarinflytande som följer av lag och avtal. Personalen vid de myndigheter som berörs av verksamhetsförändringen skall kontinuerligt hållas informerad.

(Finansdepartementet)

Nyckeltal, mål och resultat år 2000

1. Några nyckeltal om RRV och RR¹

År 2000	RR	RRV	Summa
<i>Ekonomi</i>			
Verksamhetens kostnader (mnkr)	23	224	247
Verksamhetens intäkter (mnkr)	24	227	251
Avgiftsintäkter (mnkr)	0	73	73
<i>Personal</i>			
Årsarbetskrafter	26	284	310
Driftskostnad per årsarbetskraft (tkr)	897	773	-
Genomsnittsålder (år)	45	44	-
Andel med högskoleutbildning	90%	87%	-
Medarbetaromsättning	20%	14%	-
<i>Produktion</i>			
Effektivitetsgranskningar	15	13+ 5 ²	28+ 5
Lämnade revisionsberättelser	5 ³	270 ⁴	275
Remissyttranden	5	197	203
Internationell verksamhet (mnkr)	0,5	38,5	39

¹ Uppgifter hämtade från årsredovisningarna från RRV och RR för 2000.

² Fem av granskningarna var regeringsuppdrag.

³ Riksdagens revisorer har i sin uppgift som externrevisor biträtts av KPMG Bohlins AB.

⁴ I cirka 150 bolag och stiftelser är medarbetare inom RRV utsedda som revisorer eller medrevisorer. Cirka 40 organisationers årsredovisningar granskas också.

2. Mål för RRV och RR

RRV	RR
<i>Effektmål</i>	<i>Övergripande mål</i>
<p>Att granska statlig verksamhet och statliga åtaganden genom årlig revision och effektivitetsrevision.</p> <p>Att bidra till utvärdering och omprövning av statlig verksamhet genom revision och uppdrag.</p> <p>Att bidra till att skapa förutsättningar för en tillförlitlig och ändamålsenlig redovisning av hög kvalitet i statsförvaltningen och därigenom möjliggöra en bedömning av huruvida statsförvaltningen och statens egendom förvaltas och hanteras kostnadseffektivt.</p>	<p>Riksdagens revisorer granskar den statliga verksamheten på riksdagens vägnar.</p> <p>Granskningarna ska leda till ett effektivt utnyttjande av statliga insatser.</p>
<i>Verksamhetsmål årlig revision</i>	<i>Verksamhetsmål årlig revision</i>
<p>Årlig revision av myndigheternas årsredovisning skall bedrivas med hög effektivitet och kvalitet.</p> <p>Revisionsarbetet skall bedrivas enligt god redovisningssed.</p>	<p>Den årliga revisionen av Riksbanken Riksbankens Jubileumsfond, Riksdagens ombudsmän, riksdagens förvaltning, Regeringskansliet samt Kungliga slottsstaten och Djurgårdens Förvaltning ska inriktas på att granska om informationen i årsredovisningarna i allt väsentligt är rättvisande samt på att redovisningen och ledningens förvaltning följer tillämpliga föreskrifter.</p> <p>Revisionsarbetet ska bedrivas enligt god revisionsred, med hög effektivitet och kvalitet.</p>

RRV	RR
<i>Verksamhetsmål effektivitetsrev.</i>	<i>Verksamhetsmål effektivitetsrev.</i>
Granskningen av effektivitetsfrågor skall inriktas mot områden av stor statsfinansiell betydelse och områden som har stor betydelse för ekonomins och förvaltningens funktionssätt. RRV:s granskningar skall bl.a. belysa strukturella brister och kunna användas av både regeringen och myndigheterna som underlag för åtgärder.	I sina rapporter och skrivelser skall revisorerna lämna förslag till möjligheter att öka statens inkomster, att spara på statens utgifter och att effektivisera den statliga förvaltningen. Revisorernas förslag till åtgärder ska beredas och presenteras på ett sådant sätt att riksdagen och regeringen ges bästa möjliga underlag för vidare ställningstaganden. Granskningarna ska i första hand inriktas mot områden med stor statsfinansiell och samhällsekonomisk betydelse för förvaltningens funktionssätt. Under en fyraårsperiod ska granskningarna beröra samtliga utgiftsområden och även avse utskottsövergripande frågor.
<i>Övriga verksamhetsmål</i>	<i>Övriga verksamhetsmål</i>
- Mängden och inriktningen av uppdragsverksamheten skall inte inkräkta på eller påverka tilltron till den revisionella verksamhetens oberoende. - RRV:s remissyttranden bör koncentreras till det ekonomiska beslutsunderlaget samt till frågor där RRV har ett eget aktuellt underlag. - Internationell samverkan, EU-arbete respektive institutionellt utvecklingsarbete (tjänsteexport) skall bidra till RRV:s verksamhets- och kvalitetsutveckling samt bidra till att uppfylla Sveriges biståndspolitiska mål.	Informationsmålet ska understödja Riksdagens revisorers övergripande mål. Revisorerna ska aktivt föra ut information om resultaten av de granskningar som genomförs. Informationen blir både ett medel för att upplysa om brister i statliga verksamheter och en möjlighet att visa på förslag till förbättringar. Informationen ska vara snabb, saklig, lättillgänglig och intresseväckande.

3. Resultaträkning för RRV och RR för 2000

	RR	RRV	Summa
Intäkter			
Anslag	23 775	154 421	178 196
Avgifter	0	72 824	72 824
Finansiella	53	78	131
Summa intäkter	23 828	227 323	251 151
Kostnader			
Personal	-17 635	-148 393	-166 028
Lokaler	-1 856	-16 098	-17 954
Övrigt	-3 376	-55 004	-58 380
Finansiella	-11	-729	-740
Avskrivningar	-458	-4 220	-4 678
Summa kostnader	-23 336	-224 444	-247 780
Verksamhetsutfall	492	2 879	3 371
Årets kapitalförändring	492	2 879	3 371