

## **Nr 39.**

Ankom till riksdagens kansli den 15 maj 1928 kl. 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets memorial med föranledande av återremiss av utskottets utlåtande nr 7 i anledning av väckta motioner om ändring av bestämmelserna angående de kommunala församlingarnas rätt att utse revisorer samt om effektivare kontroll och revision av kommunernas räkenskaper och förvaltning.*

I utlåtande nr 7 i anledning av de i andra kammaren väckta motionerna nr 47 av herr *Johansson* i Edsbyn och nr 211—213 av herr *Pettersson* i Hällbacken om ändring av bestämmelserna angående de kommunala församlingarnas rätt att utse revisorer samt om effektivare kontroll och revision av kommunernas räkenskaper och förvaltning har utskottet hemställt, att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Enligt utskottet tillhandakomma protokollsutdrag hava båda kamrarna återförvisat ärendet till utskottet för ny behandling.

I den vid utskottsutlåtandet fogade reservationen och under kamrarnas behandling av ärendet hava nya uppslag i frågan framkommit, vilka icke berörts i motionerna. Genom kamrarnas återremiss av ärendet har det samma sålunda till sin omfattning betydligt vidgats. Med anledning härav har utskottet funnit sig föranlåtet att söka utreda frågan om kommunernas medelförvaltning i hela dess vidd. I sådant syfte har utskottet begärt yttranden av Svenska Landstingsförbundet, Svenska Stadsförbundet och Svenska Landskommunernas förbund, vilka yttranden utskottet här bifogar. (Se bilagorna).

Av vad sålunda bragts till utskottets kännedom framgår, att en undersökning torde vara påkallad, huruvida icke kommunalförfattningarnas bestämmelser angående kommunernas medelförvaltning borde kompletteras och omarbetas för åstadkommande av större trygghet i förvaltningen.

Utskottet, som icke anser sig böra här närmare ingå på de erforderliga lagstiftningsåtgärderna i detta hänseende, vill därför föreslå, att frågan om kommunernas medelförvaltning upptages till en allsidig prövning i sammanhang med slutbehandlingen av det utav landshövdingen H. L. Hammar-skjöld utarbetade förslaget till revision av kommunallagarna.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla, att Kungl. Maj:t i samband med behandlingen av det föreliggande förslaget till lag om kommunalstyrelse ville låta verkställa en allsidig utredning rörande frågan om kommunernas medelförvaltning.

Stockholm den 15 maj 1928.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. von GEIJER.

---

Närvarande: Herrar *von Geijer, Engberg\**, *Strömberg, Thulin, David Bergström, Stendahl, Vennerström, N. S. Norling\**, *Martin Svensson, Per Andersson, Alkman, Sävsström\**, *Andersson i Igelboda, Pehrsson i Göteborg, Björkman, Forssell, Jensen, Svensson i Grönvik\**, *Brännberg* och *Björnberg*.

\* Ej närvarande vid memorialets justering.

---

## Reservation

av herr *Stendahl*, som ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort hava följande lydelse:

I utlåtande — — — bifogar. (Se bilagorna.)

Av vad sålunda bragts till utskottets kännedom framgår bland annat, att, vad motionärerna avsett, i huvudsak kommer att tillgodoses genom de förändringar av hithörande bestämmelser, som av landshövdingen H. L. Hammarskjöld företagits i dennes förslag till revision av kommunallagarna. Härvid måste man dock, för att rätt kunna bedöma frågan, strängt särskilja de båda begreppen, kassakontroll och revision. Det förra är endast den rent tekniska kontrollen över medelförvaltningen, under det att det senare jämväl innefattar granskning av det sätt, varpå medlen disponerats. Kassakontroll och revision äro alltså två fullt självständiga moment i en effektiv kontroll.

Emellertid har utskottet jämväl funnit, att av de ovannämnda yttrandena framgår, att kommunalförfattningarnas bestämmelser angående kommunernas medelförvaltning borde kompletteras och omarbetas för åstadkommande av större trygghet på detta område.

Utskottet, som i övrigt icke anser sig böra här närmare ingå på de erforderliga lagstiftningsåtgärderna i detta hänseende, vill dock i detta sammanhang påpeka den brist i hithörande stadganden, som förefinnes, däri- genom att tydliga bestämmelser saknas, som förbjuda en, om än aldrig så tillfällig, sammanblandning av enskilda och anförtrödda kommunala medel. Avsaknaden härav, vilken lätt leder till oegentligheter och förskingringar, kringskär starkt möjligheterna till en snabb och effektiv kontroll. Ett tydligt och klart förbud i detta avseende vore därför av synnerligen stor betydelse.

Utskottet vill med anledning härav föreslå, att frågan om kommunernas medelförvaltning upptages till en allsidig prövning i sammanhang med slutbehandlingen av det ovannämnda lagförslaget.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte an- hålla, att Kungl. Maj:t i samband med behandlingen av det föreliggande förslaget till lag om kommunalsty- relse ville låta verkställa en allsidig utredning rörande frågan om kommunernas medelförvaltning.

**Bilaga 1.****Yttrande avgivet av svenska  
landstingsförbundet.**

Till riksdagens konstitutionsutskott, Stockholm.

Genom remiss den 22 sistlidne mars har riksdagens konstitutionsutskott anhållit, att svenska landstingsförbundet, efter att hava tagit del av motionerna i andra kammaren nr 47 angående effektivare kontroll och revision av kommunernas räkenskaper och förvaltning samt nr 211—213 om ändring av kommunallagarnas bestämmelser om revisorer ävensom konstitutionsutskottets utlåtande nr 7 i anledning av dessa motioner, ville till utskottet inkomma med de erinringar och förslag i ärendet, vartill förbundet kunde finna anledning. I enlighet härmed har förbundsstyrelsen äran anföra följande.

Enär omförmälda motioner och utskottsutlåtande taga sikte allenast eller i första hand på primärkommunala förhållanden, kunde det måhända synas riktigast, att landstingsförbundets styrelse antingen helt avstode från att yttra sig i frågan eller i allt fall upptog densamma till behandling endast i den mån den kunde tänkas mera direkt beröra landstingen. Styrelsen har emellertid ansett, att omförmälda spörsmål hade en stor allmänkommunal betydelse, och att åtgärder, som eventuellt komme att vidtagas för kontrollen av primärkommunernas penningförvaltning, i de allra flesta fall komme att öva inflytande jämväl på landstingsförvaltningen, samt att på grund härav styrelseyttrande borde avgivas och avfattas så att det komme att avse ej blott landstingen utan kommunerna i allmänhet.

Det spörsmål, som avhandlas i dessa motioner och utskottsutlåtandet, måste som sagt tillerkännas den allra största betydelse. Vad som rimligen kan göras för stärkande av den ekonomiska kontrollen över den kommunala förvaltningen, bör icke underlåtas. Å andra sidan måste ihågkommas, att man här befinner sig på ett område, där en reglering genom *lagstiftning* är synnerligen svår att åstadkomma, detta framför allt med hänsyn till kommunernas olika storlek och de därav betingade skiljaktigheterna i finansförvaltningen. Den omständigheten, att förvaltning och kassarörelse framför allt i landskommunerna oftast handhavas icke av tjänstemän utan av oavlönade förtroendemän, måste också helt naturligt beaktas. Ihågkommas bör till slut, att statsingripande på förevarande område med åsidosättande av den kommunala självstyrelseprincipen lätteligen kan leda till ett försvagande av det ansvar och den kontroll över den kommunala förvaltningen, som böra ankomma på de kommunala organen.

Granskar man med hänsynstagande till omförmälda synpunkter de i motionerna samt i utskottsutlåtandet och reservationen till detsamma framförda förslagen, torde man till en början böra till fullo instämma i kraven på att de kommunala revisorerna, som väljas i december, skola granska och revidera räkenskaper och förvaltning för det närmast följande året. Detta krav är av gammalt datum och har redan tillgodosetts för landstingens vidkommande — landstingslagens 53 § —. Ändras respektive kommunallagar i

överensstämmelse härmed, så torde emellertid av skäl, som framförts av konstitutionsutskottet och reservanterna inom detsamma, några särskilda lagbestämmelser beträffande den rätt, som bör tillerkännas revisorerna, eller beträffande skyldighet för bank att tid efter annan tillställa revisorerna besked om kommunens samtliga bankräkningars ställning icke vara erforderliga eller ens lämpliga. Ihågkommas bör också, att införandet av omfördälda bestämmelser med avseende på revisorernas mandatstid under inga förhållanden får leda därhän, att revisorerna på övriga organs bekostnad tillskansa sig ett otillbörligt inflytande på den kommunala förvaltningen. Råd och anvisningar beträffande löpande förvaltningsåtgärder med undantag för sådana, som direkt avse medelförvaltningen, torde revisorerna icke böra avgiva.

Vad därefter angår den i motionerna i nr 211—213 påyrkade lagbestämmelsen, att minst en av kommunalrevisorerna bör vara bokföringskunnig, anser styrelsen i likhet med konstitutionsutskottet och reservanterna inom detsamma, att en dylik bestämmelse icke är ägnad att leda till önskat resultat. Ej heller kan styrelsen för sin del biträda den av reservanterna inom konstitutionsutskottet föreslagna åtgärden att tillskapa en av Kungl. Maj:t och riksdag meddelad författning om hur den kommunala revisionen skall utföras och vad revisorerna hava att iakttaga. Motiven för styrelsens avvisande hållning gent emot en dylik lagstiftning ha redan i det föregående antytts. På grund av de olika förhållandena i kommunerna måste den föreslagna författningen antingen hållas i så allmänna ordalag, att den praktiska nyttan av densamma bleve synnerligen ringa, eller ock göras så vidlyftig och innehålla så många alternativ, att det skulle ställa sig synnerligen svårt att rätt tillämpa densamma. Huru en dylik författning än avfattades, komme den dock för den icke bokföringskunnige revisorn att i stort sett vara utan praktiskt gagn. Men det är ju just för den icke bokföringskunnige, som författningen i fråga skulle vara avsedd. Nej, vad denne behöver, är icke en svårförstådd författning med ett fatal eller en mångfald paragrafer, som han ovillkorligen skall men icke kan tillämpa, utan, vad behovet kräver och vad som skulle lända till stort gagn, vore enligt styrelsens mening vissa i enkel och lättförståelig form avfattade promemior angående den kommunala penningförvaltningen (och bokföringen) med råd och anvisningar för de kommunala revisorerna. Dylika promemior, en för landsbygdens primärkommuner, en för städerna och en för sekundärkommunerna, tjänande verkligt praktiska syften, borde, efter det att nu pågående utredningar avslutats — jfr nedan —, kunna åstadkommas genom de tre kommunförbunden. Promemoriorna borde av förbunden tillhandahållas respektive kommuner och noga studeras icke blott av de kommunala revisorerna utan jämväl av ledamöterna i de kommunala nämnderna och styrelserna. I detta sammanhang vill förbundsstyrelsen för sin del uttala, att den egentliga penningkontrollen inom en kommun bör åstadkommas icke blott genom revisorerna och deras granskning utan i första hand av respektive förvaltningsnämnder själva och deras medlemmar, eventuellt genom särskild kassakontrollant. Denna penningkontroll i hela dess omfattning regleras för närvarande ofta nog, framför allt för städernas vidkommande, av särskilda av kommunerna själva antagna reglementen och instruktioner.

Reservanterna inom konstitutionsutskottet ifrågasätta vidare anordnande av »granskning utan varsel» såsom ett led i den kommunala revisionen. Angående sättet för en dylik kontrolls organiserande framföras alternativen,

»att den centralt ordnades genom någon härför särskilt anställd person i socialdepartementet eller att den uppdroges åt någon landsstatstjänsteman, som då och då besökte någon eller några kommuner och verkställde en granskning utan varsel». Detta förslag måste styrelsen för sin del bestämt tillbakavisa. Redan önskemålet att icke utan synnerligen tvingande skäl öka raden av statliga kontrollörer och inspektörer över den kommunala förvaltningen gör styrelsen betänksam mot förslaget. Denna betänksamhet ökas därigenom, att, såsom ovan framhållits, den kommunala finansförvaltningen åtminstone i landskommunerna vanligen handhaves icke av tjänstemän utan av kommunala förtroendemän. Redan under nuvarande förhållanden torde det ofta nog vara rätt svårt att förmå den för uppgiften lämpligaste mannen att åtaga sig den kommunala penningförvaltarens ansvarsfulla och arbetssamma uppgift. Det kommunala förtroendeuppdraget handhaves på lediga stunder och under kommunalt ansvar. Förtroendemannens kommunala räkenskaper kunna icke såsom ett affärskontors, som handhavas av för ändamålet särskilt anställda och avlönade krafter, ständigt ligga färdiga och framförda till dags datum. Förtroendemannen kan icke när som helst, då en statlig inspektör finner för gott, sätta till tid och arbete för tillhandahållande av räkenskaper och nödiga upplysningar för kontroll och revision. En dylik statlig kontroll och revision utan varsel skulle ovillkorligen kräva övergivande av förvaltningen genom förtroendemän och övergång till tjänstemannasystemet med ty åtföljande ökning av förvaltningskostnaderna åtminstone för de smärre kommunerna. Den skulle vidare utan tvivel försvaga vaksamheten och ansvaret hos de kommunala organ, som — vid sidan av det statliga —, alltså skulle hava att kontrollera den kommunala penningförvaltningen. En utan varsel skeende revision bör under inga omständigheter avse annat än en kontroll, att icke förnimmelningar eller oegentligheter begåtts, och en dylik revision kan ju, då revisorsval kommer att avse det följande året, mycket väl företagas av kommunens ordinarie revisorer.

Vad till slut angår av reservanterna inom konstitutionsutskottet ifrågasatta »bestämmelser om de kommunala räkenskapernas förande», vill styrelsen erinra därom, att denna fråga såväl år 1913 som år 1925 varit föremål för behandling av statsmakterna, samt att densamma, närmast med anledning av nådiga remisser, under år 1926 behandlats i yttranden av kommunförbundets styrelser. Bilagda blad ur landstingstidskriften för sagda år — bilaga 1<sup>1</sup> — innehålla en kort redogörelse för frågan och återgiva landstingsförbundets yttrande i densamma. Delvis på grund av sagda remisser hava kommunförbunden igångsatt utredningar. Därav föranledda förslag torde vara att förvänta från förbunden under år 1929. När dessa förslag med åtföljande bokföringsformulär föreligga, torde det, såsom landstingsförbundets styrelse anført i omförmälda yttrande, böra avgöras, huruvida desamma lämpligen böra fastställas av Kungl. Maj:t eller ej.

Stockholm den 12 april 1928.

För svenska landstingsförbundets styrelse:

*Johan v. Bahr.*

*Sven Odén.*

<sup>1</sup> Här ej medtagen.

**Bilaga 2.****Yttrande avgivet av svenska  
stadsförbundet.**

Till riksdagens konstitutionsutskott.

Med skrivelse den 22 nästlidne mars till svenska stadsförbundet har utskottet översänt sitt utlåtande nr 7 vid innevarande års riksdag i anledning av väckta motioner om ändring av bestämmelserna angående de kommunala församlingarnas rätt att utse revisorer samt om effektivare kontroll och revision av kommunernas räkenskaper och förvaltning — jämte i utlåtandet åberopade motioner — samt därvid anhållit, att förbundet ville till utskottet inkomma med de erinringar och förslag, vartill förbundet kunde finna anledning. I anslutning därtill tillåter sig förbundets styrelse anföra följande.

Styrelsen delar till fullo utskottets i utlåtandet uttalade mening, att syftet med de föreliggande motionerna är synnerligen beaktansvärt. De på senaste åren även i städerna ovanligt talrikt förekommande förskingringarna av kommunala medel hava självfallet riktat de kommunala förvaltningarnas egen uppmärksamhet på de brister, som på många håll visat sig vidlåda revision och kontroll. I den fortlöpande konsultationsverksamhet, som utövas av stadsförbundets byrå, har man också haft tillfälle konstatera, att strävanden allmänt göra sig gällande att söka få såväl löpande kontroll som årligen återkommande revision allt mera effektiv.

När man emellertid måste konstatera, att ännu mycket återstår att göra därvidlag, torde förklaringen till detta förhållande således mindre få sökas i bristande intresse för uppgiften än bland annat däri, att man här rör sig på ett område, där man har ytterst stora svårigheter att övervinna. Dessa frågor äro i själva verket betydligt komplicerade, och åtskilliga reformprojekt, som när de framkastas, te sig bestickande nog, visa sig vid närmare granskning föra med sig så framträdande olägenheter, att man måste ställa sig mycket tveksam om deras värde.

När det gäller att bedöma framkomna förslag till åtgärder på området, får heller icke förglömmas, att förhållandena ställa sig mycket olika i olika kommuner. Först och främst är förvaltningens omfång ytterst varierande och ställer redan på den grund olika krav på kontrollen. I den ena stads-kommunen äro vidare kassaväsen och bokföring centraliserade, i andra icke. Den penningförvaltning hos en nämnd eller styrelse, som i ena staden handhaves av en förtroendeman (kassaförvaltare), ombesörjes på annat håll av tjänstemän och på ett tredje av en central kassa.

Redan av dessa skäl äro fullt likformiga regler svåra att åstadkomma. Det torde ligga vikt på, att varje kommun får ordna sitt revisions- och kontrollsystem efter vad som lämpar sig för dess förvaltning. I samma mån det använda systemet kan anpassas efter de lokala behoven, torde det bäst fylla sitt syfte. Lagstadgade generella regler, som icke lämpa sig för en viss kommun, torde för denna snarast vara ägnade att verka i motsatt riktning mot vad man avsett. Ett fastställande i en författning av de bestämda uppgifter, som skola åligga revisorerna, skulle förmodligen lätt föra med sig, att i författningen till äventyrs förbisedda åtgärder ej heller komme till utförande. I lagstiftningsväg ålagda åtgärder, som för t. ex. en medelstor stad icke skulle kunna anses svåröverkomliga ur ekonomisk

synpunkt, kunde kanske för ett mindre samhälle komma att verka onödigt betungande.

För sin del är styrelsen av den bestämda meningen, att vägarna till en förbättrad revision och kontroll i vart fall i stadskommunerna icke i första hand gå genom någon mera omfattande lagstiftning. Det vore säkerligen mindre lyckligt, om man läte sig påverkas av viss panikstämning till att gå in för en lagstiftning, som snävt bunde kommunerna på detta område. Oavsett vad som kunde bliva stadgat i ena eller andra avseendet, kommer effektiviteten i kontrollen dock alltid i varje kommun att bero dels på dess speciella efter förvaltningen noga avpassade system och dels och framför allt på valet av de personer, som skola verkställa kontrollen. I städerna torde tämligen genomgående möjligheter yppa sig att för revisionen erhålla lämpliga förtroendemän, om man än därvid får förutsätta, att snäva partisympunkter vid valen få träda i bakgrunden.

Av en viss vikt synes också vara, att de erinringar, som göras av revisorerna, hos den ansvarsfrihetsbeviljande myndigheten mottagas med förståelse och, där de befinnas befogade, föranleda åtgärd. Vissa erfarenheter synes giva vid handen, att så icke alltid torde vara förhållandet. Detta torde sammanhänga med, att revisorerna stundom ej alls äro företrädade inom fullmäktige, medan de klandrade förvaltningsnämndernas ledamöter där äro desto mer representerade. Ur denna synpunkt kunde måhända ifrågasättas ett stadgande, att någon av revisorerna skulle vara ledamot av den ansvarsfrihetsbeviljande myndigheten eller att revisorernas ordförande tillerkändes yttranderätt vid revisionsberättelsens föredragning, även om han icke vore stadsfullmäktig.

Om än någon mera ingående lagstiftning icke torde vara önskvärd på detta område, borde å andra sidan naturligen med fullt fog kunna göras gällande, att den lagstiftning, som redan finnes, icke får försvåra önskvärda reformer och att dess innebörd är fullt tydlig och klar. Ur denna synpunkt har man för stadskommunernas del länge nog funnit en viss svårighet ligga i ett avseende, nu förevarande motioner också beröra, nämligen den omständigheten, att kommunalförordningen föreskriver val av revisorer först i slutet av det år, revisionen skall avse. I stad efter annan har man emellertid, sedan utskottet på sin tid förklarat ett sådant tillvägagångssätt icke stå i strid med kommunallagarna, börjat välja revisorerna i förväg. För närvarande torde detta ske i minst ett 70-tal städer. Efter tillkomsten av ett regeringsrättens prejudikat (regeringsrättens årsbok 1922 sid. 190), som synes hävda eu mot utskottets tidigare uttalanden stridande uppfattning, har mycken tveksamhet rått på denna punkt. Där överklagande varit att befara, har man stundom sökt sig fram på rena kompromisslinjer som t. ex. att låta vissa personer först under löpande år som siffergranskare följa förvaltningen för att sedan i december välja just dem till revisorer. Det synes styrelsen vara av intresse att på området i vart fall få fullt klara bestämmelser.

Såsom under ärendets riksdagsbehandling framhållits, betyder emellertid själva omläggningen av tiden för valet i detta avseende icke allt. Kommunalförfattningarna behandla revisionen som en *efter* förvaltningsåret under viss tid och i vissa former under magistratens ledning företagen eftergranskning, och *under* förvaltningsåret synas revisorerna därför, om ensamt den av Hammarskjöld föreslagna ändringen genomföres, knappast äga vare sig rätt eller skyldighet att granska förvaltningen. I motiveringen till det Hammarskjöldska förslaget talas också endast om möjlighet för



myndigheterna att »rådföra sig» med revisorerna. Vill man ha en granskning under förvaltningsåret, torde det icke räcka enbart med ett nytt lagstadgande om tiden för valet.

Att taga bestämd ställning till frågan, huruvida en ändring bör ske på denna punkt eller icke, torde för övrigt i själva verket vara synnerligen svårt. Å ena sidan måste det anses önskvärt, att revisorerna kunna genom sin granskning under förvaltningsåret söka förhindra underslev och försnillningar. Men å andra sidan torde det också få anses vara mycket värdefullt att bevara det gällande systemet, att en nämnd eller styrelse under förvaltningsåret själv svarar för förvaltningen och först i efterhand står sitt ansvar gentemot fullmäktige. Möjligheten för en förvaltningsnämnd att »rådföra» sig med revisorerna kan visserligen ha sina fördelar, men den risken är väl heller icke helt utesluten, att revisorer trycka sin prägel på själva besluten och förvaltningsåtgärderna. Det torde kunna starkt ifrågasättas, om detta vore till fördel för en sund och målmedveten förvaltning. Om revisorerna skola väljas i förväg, synes det därför vara önskvärt, att deras rätt att revidera under året finge sin bestämda begränsning. En dylik granskning synes icke böra hava annat syfte än att förhindra försnillningar men under inga förhållanden omfatta någon realprövning av olika beslut. En dylik uppdelning torde i praktiken visserligen icke vara så alldeles lätt att åstadkomma men torde ej heller få anses oöverkomlig.

Det synes dock med fog kunna ifrågasättas, om man i diskussionen om den kommunala revisionen i själva verket icke ofta nog förblandat tvenne olika saker: *revision* och *fortlöpande kontroll*. Det skulle säkerligen vara ägnat att klara begreppen, om man håller dessa två mycket strängt i sär. Revisionen är som redan sagts enligt nu gällande kommunalförfattningar en efterhandsgranskning, som författningen tar sikte på räkenskaperna. Efter mera moderna begrepp får den väl anses innefatta en granskning också av beslut och åtgärder ur den synpunkten, huruvida dessa stämma med gällande föreskrifter i allmänna eller lokala författningar och om de varit ägnade att främja kommunens bästa. Under själva förvaltningsåret behöver emellertid den för förvaltningen ansvariga myndigheten en fortlöpande kontroll för att vara i görligaste mån skyddad för obehagliga efterräkningar. Vill man strängt hålla i sär revisionen från den löpande förvaltningen, torde man få låta denna senare under förvaltningsåret främst bli föremål för en annan löpande övervakning än revisorernas. Detta skulle då ske inom ramen av själva förvaltningen genom att de, som bära ansvaret för viss förvaltning, kommunalnämnd, drätselkammare etc., ålades att genom utsedda kontrollanter, siffergranskare eller dylikt under året följa förvaltningen. Möjligen skulle vissa rapporter, åsyftande endast medelskontroll, av dessa kunna successivt överlämnas till revisorerna, om dessa valts före förvaltningsåret. I större förvaltningar äro givetvis kassareglementen, som meddela tämligen minutiösa föreskrifter i kontrollväg, inrättande av revisionskontor eller stadsrevisorstjänster etc. olika redan praktiserade sätt att utöva denna fortlöpande och med efterhandsrevisionen icke sammanfallande granskning. Som en utgångspunkt synes man i vart fall böra göra klart för sig, om och i så fall i vilken omfattning revisorerna skola sörja även för den löpande kontrollen. Om särskilda anordningar med större fördel kunna träffas för den löpande kontrollen, torde frågan om tidpunkten för revisorernas val få en mera sekundär betydelse.

I sina blivande yttranden över det Hammarskjöldska förslaget till revision av kommunallagarna få kommunerna också tillfälle att tillkännagiva

sin ståndpunkt i fråga om tiden för val av revisorer. Under sådana förhållanden synes lösningen av denna detaljfråga lämpligen kunna anstå i avvaktan på dessa yttranden.

Vad angår detaljer i utskottsmajoritetens förslag, vill styrelsen ansluta sig till dess uppfattning, att något generellt stadgande *icke* bör meddelas, att en av revisorerna skall vara bokföringskunnig. Redan svårigheten att definiera uttrycket »bokföringskunnig» synes utgöra ett skäl mot motionärens förslag på denna punkt. Styrelsen har ovan uttalat som sin mening, att kommunerna icke böra bindas med alltför snäva föreskrifter, och behovet torde för städernas del som sagt i regel kunna fyllas utan alltför stora svårigheter.

När styrelsen så övergår till att yttra sig om *reservanternas uppslag*, må till en början framhållas, att styrelsen delar dessas uppfattning, att ett genomförande enbart av det Hammarskjöldska förslaget icke är tillfyllest. Motiveringen för denna mening är redan angiven i det föregående.

Även till förslaget om en instruktion för revisorerna har styrelsen i viss mån redan angivit sin ställning. För städernas del bliva som nämnt dylika lokala instruktioner allt vanligare. Samlingar av dessa finnas tillgängliga till utlåning hos förbundet, och när i en stad uppgöres förslag till dylik instruktion, sker detta nästan alltid med ledning av nämnda material, ur vilket utplockas vad som anses lämpat efter de lokala förhållandena. Det vill synas sannolikt, att en instruktion, tillkommen på detta sätt, bra mycket bättre bör kunna väntas täcka behovet inom respektive kommun än en »av statsmakterna meddelad författning». En dylik författning skulle dels vara generell, således antagligen icke passa för alla, dels uppgjord av någon myndighet utan egen intimare kännedom om kommunal förvaltning. Om generella anvisningar skulle göras, torde det vara naturligare, att dessa tillkomme på initiativ av kommunerna själva i samarbete inom respektive förbund. Erfarenheten inom det dagliga arbetet hos dessa förbund torde dock snarast giva vid handen, att en långt driven standardisering och likformighet bör undvikas men möjligheter att utnyttja de samlade erfarenheterna noggrant tillvaratagas.

Under debatten i kamrarna framkom en mycket stark opinion mot utskottsreservanternas tanke, att de kommunala kassorna skulle »utan varsel» granskas av en *tjänsteman från socialdepartementet* eller vederbörande länsstyrelse. Denna opinion finner styrelsen mycket förklarlig och synnerligen befogad. Förslaget synes till en början innefatta ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen av så allvarlig natur, att man på kommunalt håll närmast torde vara benägen att betrakta detsamma mera som ett lösligt framkastat projekt, framsprunget ur den panikstämmning, som alstrats av de senare årens kommunala förskingringar, än ett verkligt allvarligt genomtänkt reformförslag. Det är vidare svårt att riktigt klargöra, hur reservanterna tänkt sig att anordningen skulle verka. Skall en tjänsteman från socialdepartementet systematiskt taga dessa »stickprov», följande någon hemlig resplan, eller skall han ingripa endast, »när anledning föreligger»? I sistnämnda fall torde det bliva svårt att avgöra, när denna anledning skall anses förefintlig. En av reservanterna tolkade i debatten förslaget så, att kommunerna själva skulle begära granskningen. Om stadsfullmäktige t. ex. skola fatta förmligt beslut om rekvirerande av inspektören, blir väl syftet med hans besök förfelat. Skall åter enskild kommunalman eller revisor kunna taga initiativ, torde här kunna yppa sig föga önskvärda möjligheter att trakassera politiska motståndare eller personliga ovänner. En

kontroll enbart därav, att inga förskingringsmanipulationer föreligga, torde slutligen svårligen låta sig verkställas utan en mera ingående granskning av själva förvaltningen.

Reservanterna hava till sist pekat på *bokföringssystemets* betydelse ur kontrollsynpunkt. Härvid har helt visst berörts en faktor av verklig betydelse för den föreliggande frågan. Det är självfallet, att viss bokföringsmetod icke i och för sig kan omöjliggöra underslev. Men ju klarare och redigare bokföringen är uppställd, desto större möjligheter torde föreligga för kommunens förtroendemän och i synnerhet dess revisorer att följa förvaltningen och observera försök till oegentligheter. Också ur andra synpunkter är frågan om enhetlig bokföring av den vikt och betydelse för kommunerna, att en lösning av detta spörsmål måste anses vara högeligen önskvärd. Vad städerna angår, har frågan om åstadkommande av en enhetlig bokföring redan länge varit föremål för uppmärksamhet. Ett från stadsförbundets sida taget initiativ har under föregående höst avsatt ett första resultat i och med framläggande för förbundets kongress av ett förslag i ämnet. Med detta som utgångspunkt sysslar för närvarande en kommitté inom förbundet med att söka åstadkomma ett definitivt förslag. I vad mån detta kan lyckas, torde det ännu vara för tidigt att yttra sig om. Lika litet är styrelsen ännu i tillfälle att bedöma, huruvida det kan anses önskvärdt att lagstiftningsvägen få fastställda vissa föreskrifter, som den pågående utredningen kan visa vara nödvändiga, eller om möjligheter komma att föreligga att lösa frågan genom frivillig anslutning från stadskommunernas sida. Under alla förhållanden synes det önskvärdt, att resultatet av utredningen avvaktas, innan statsmakterna gå in för att lagstifta i bokföringsfrågan för städernas del. Det torde under alla förhållanden ligga i öppen dag, att enhetligheten i bokföringen icke ens för städernas del kan komma att avse annat än vissa principer och uppställningsmetoder. Tanken att »uppställa till efterföljd ett par olika typer för räkenskapernas förande allt efter kommunernas storlek» måste nog förefalla grotesk, om därmed menas, att en stad av t. ex. Uddevallas storlek skulle nödgas söka använda antingen en uppställning, användbar för Stockholm, eller en användbar för en liten landskommun med 150 invånare.

Ehuru styrelsen, som av ovanstående framgår, icke är besjälad av någon särskilt stark tro på betydelsen av, i vart fall en mera detaljerad, lagstiftning på området, vill styrelsen med hänsyn till vikten av att intet underlåtes som kan tänkas vara till nytta på detta område dock icke avstyrka en utredning genom statsmakternas försorg, men vill styrelsen då uttala det önskemålet, att utredningen måtte göras så allsidig som möjligt och att tillfälle måtte beredas aktiva kommunalmän också för städernas del att deltaga i arbetet.

Stockholm den 27 april 1927.

För Svenska stadsförbundets styrelse:

*A. Borgström.*

Dess ordförande.

*Henning Karlson.*

**Yttrande avgivet av Svenska  
landskommunernas förbund.**

Till konstitutionsutskottet.

Konstitutionsutskottet har till Svenska landskommunernas förbund remitterat motioner, som väckts inom riksdagens andra kammare (nr 47 och 211—213) angående åtgärder för effektivare kontroll och revision av kommunernas räkenskaper och förvaltning, samt utskottets utlåtande nr 7 över sagda motioner med anhållan om att förbundet ville till utskottet inkomma med de erinringar och förslag, vartill förbundet kan finna anledning. Förbundets styrelse får i anledning härav anföra följande.

Frågan om kontroll av kommunernas medelsförvaltning är en angelägenhet av stor betydelse. De många förskingringar av kommunala medel, som på senare tider förekommit, gör det angeläget, att alla de förslag, som kunna tänkas komma att förbättra tillståndet, böra komma under en sorgfällig prövning. Det förefaller emellertid, som skulle denna bristande ärlighet få tillskrivas den moral, som i vidsträckt kretsar blivit en följd av kristidens påfrestningar, och den överbelastning med arbete, som många kommunala förtroendemän då utsattes för. Dessa förklaringsgrunder kunna givetvis icke få utgöra något försvar för ett vårdslöst handhavande av kommunala medel, men å andra sidan få förhållandena icke föranleda åtgärder, som i något avseende äventyra den kommunala självbestämmanderätten eller åstadkomma rubbningar i förvaltningssystem, som i andra avseenden äro tillfredsställande.

Beträffande de förslag, som framförts av respektive motionärer och av reservanterna i utskottet, får styrelsen anföra följande.

Mot förslaget att välja revisorer före räkenskapsårets början för granskning av det kommande årets räkenskaper kan i och för sig icke vara mycket att erinra, ehuru styrelsen för sin del håller före, att en sådan åtgärd icke kan hava avgörande betydelse för revisorernas möjlighet att mera omsorgsfullt fullgöra sitt uppdrag. Det saknas dock icke utväg att även med nuvarande ordning välja revisorer, som med uppmärksamhet följt förvaltningen under året. Ehuru styrelsen icke avstyrker förslaget, vill den dock redan nu varna för att giva det en räckvidd, som icke är av behovet påkallad eller i varje fall icke kan anses utan vidare följa av den föreslagna lagtexten. Ett sådant betraktelsesätt, som landshövding Hj. Hammarskjöld gjort sig till tolk för, då han i motiveringen i sitt förslag till kommunallag avd. I kap. 5 § 3 anför: »Möjligheten för kommunalnämnden att rådgöra sig med revisorerna saknar ej heller betydelse», delar icke styrelsen. Ett dylikt förhandsrådslag med dem, som kommunen utsett att kontrollera förvaltningen, skulle lätt kunna leda till att revisorerna tillägna sig ett otillbörligt inflytande på förvaltningen. Å andra sidan kunde revisorerna däri genom komma att på ett betänkligt sätt på förhand binda sig för förvaltningsåtgärder, vilkas riktighet och lämplighet de senare skola bedöma. Om det också icke bör förhindras, att förvaltningsorgan under hand inhämta sakkunniga råd, var helst sådana stå till buds, så böra eventuella rådslag med revisorerna icke givas officiell prägel.

Utskottet har i sitt betänkande givit uttryck åt den meningen, att val av revisorer före räkenskapsårets början skulle innebära bland annat befogenhet för revisorerna att vidtaga alla de av herr Johansson i Edsbyn i dennes motion under moment b) omnämnda åtgärder, såsom att inventera kassor, granska räkenskaper o. s. v. Detta torde emellertid vara att giva den ifrågasatta bestämmelsen en vidsträcktare innebörd än vad den rätteligen har. § 72 i förordningen om kommunalstyrelse på landet och § 71 i förordningen om kommunalstyrelse i stad få anses innehålla föreskrifter angående sättet och tiden för revisionens utförande och revisorernas rätt att taga del av kassors och räkenskapers ställning. Någon ändring härutinnan har icke ifrågasatts i landshövding Hammarskjölds förslag till revision av kommunallagarna. Anses det därför önskvärt att åt revisorerna giva sådan befogenhet, som riksdagsman Johansson i sin motion under mom. b) föreslagit, bör detta i lagen uttryckligen stadgas.

Mot en sådan anordning hyser styrelsen emellertid stora betänkligheter. Visserligen skulle revisorernas skyldighet att under löpande räkenskapsår kontrollera kassarörelsen kunna anses innebära ett trygghetsmoment beträffande medlens förvaltning. Men det kan mycket starkt ifrågasättas, om det ansvar, som åvilar respektive nämnder och styrelser, under dylika förhållanden kan ha samma värde som eljest. Visserligen kunna författningarnas bestämmelser om ansvar för de medel, som nämnder och styrelser hava under sin förvaltning, bibehållas, även om revisorerna få en utvidgad skyldighet till kassakontroll. Men skall kommunen genom sina revisorer under löpande räkenskapsår utöva kassakontroll och granska räkenskaper och förvaltning, så kan den uppfattningen lätt uppstå, att detta egentligen är den kontroll, som författningens enligt skall utövas. Det kommunala förvaltningssystemet bygger emellertid genomgående på den grundsatsen, att varje nämnd och styrelse själv väljer, kontrollerar och ansvarar för sin kassaförvaltare. Brytes detta system genom att kommunen utser speciella kontrollanter, så är det fara värt, att nämndernas ansvarighet för de medel de hava under sin förvaltning äventyras.

Svenska landskommunernas förbund har haft frågan om bokföring, kassakontroll och revision under utredning, ehuru arbetet icke fortskridit så långt, att något resultat ännu kunnat offentliggöras. Förbundets centralbyrå har emellertid vid direkta förfrågningar om, hur en kassakontroll lämpligen borde ordnas, rekommenderat kommunerna att antaga reglementen, vari uttryckligen föreskrives, att kommunens nämnder och styrelser själva skola tillsätta kassakontrollanter, som utan varsel ett visst minsta antal gånger om året utöva kontroll på den kassarörelse nämnden — styrelsen — är ansvarig för. En sålunda vald kassakontrollant torde onekligen utöva sitt uppdrag med samma om ej större effektivitet än vad revisorerna kunna göra. En sådan anordning har dessutom den fördelen med sig, att den icke i något avseende rubbar det ansvar, som åvilar respektive förvaltningsorgan.

Ehuru förbundet sålunda hittills inriktat sig på att få kommunerna att frivilligt genom antagande av reglementen giva nämnderna direkta ålägganden att utse kassakontrollanter, kan det ju övervägas, huruvida icke direkt lagstadgande härom bör givas. Närmare föreskrift om, vad som bör åligga en kassakontrollant, torde dock lämpligast givas i av kommunen antaget reglemente.

Då styrelsen av princip är emot detaljerade författningsbestämmelser om sättet för de kommunala uppdragens fullgörande, har styrelsen heller inga

sympatier för, att statsmakterna utfärda en särskild instruktion för revisorerna. Visserligen skulle en dylik instruktion kunna vara till god vägledning för dem i deras arbete, men å andra sidan kunna knappast alla omständigheter, som revisorerna hava att taga hänsyn till, förutses. Det skulle följaktligen icke vara uteslutet, att revisorerna iakttagit alla i instruktionen angivna moment, men likväl icke uppmärksammat ett falsarium, därför att det rörde sig på ett i instruktionen icke förutsett område. Revisorerna skulle då kunna försvara sig med, att de iakttagit instruktionen.

Den vägledning, som revisorerna kunna hava behov av, kan säkert givas bättre genom lämplig litteratur. I detta sammanhang vill styrelsen omnämna, att förbundets centralbyrå förbereder ett arbete om kommunal bokföring och revision, som torde utkomma till hösten.

Mot en lagstadgad instruktion för revisorer likaväl som mot fastställda formulär för den kommunala bokföringen talar även den omständigheten, att de kommunala förvaltningsbestyren icke böra kringgärdas med alltför detaljerade bestämmelser. Därigenom byråkratiseras den kommunala verksamheten onödigtvis, och det blir förenat med stora svårigheter att uppehålla de kommunala förtroendeuppdragen.

Beträffande förslaget om att minst en av revisorerna skall vara bokföringskunnig skulle därom ingenting vara att säga, om bokföringskunniga personer alltid stode till buds inom kommunerna. Nu är det ju, åtminstone i mindre landskommuner, så, att ingående kunskap i bokföring icke är så allmän, och uttrycket bokföringskunnig är ju också ett relativt begrepp, som i och för sig icke heller meriterar till skicklighet i revisionsarbete. Styrelsen delar den av utskottet uttalade meningen, att det ligger i kommunernas eget intresse att tillse, att sakkunskapen blir vederbörligen företrädd bland revisorerna.

Vad som av styrelsen tidigare anförts beträffande en vidgad befogenhet för revisorerna att utöva kassakontroll kan även sägas om tanken att giva särskild inom socialdepartementet anställd person eller landsstatstjänstemän i uppdrag att verkställa granskning av kommunernas kassor och räkenskaper. — Ansvaret för den egentliga kassarörelsen skulle sannolikt förtryckas, om staten genom sådana åtgärder toge direkt del i kommunernas förvaltningsangelägenheter. Kontrollen från kommunens sida skulle därigenom kunna förslappas, då man i allmänhet skulle lita på statens kontroll. Härtill kommer den omständigheten, att en sådan åtgärd på ett betänkligt sätt skulle inkräkta på kommunernas självbestämmanderätt — en omständighet, som gör, att styrelsen icke under några omständigheter kan ge förslaget sin anslutning.

Det gives dock en del mer allmängiltiga principer rörande den kommunala revisionen, vilkas intagande i författningen borde övervägas. Så torde det icke sakna betydelse, att en viss kontinuitet i revisionsarbetet uppehålls genom att varje revisor får deltaga i flera års granskning, samtidigt som ett ständigt omväxlande av samma person bör förhindras. Revisorernas antal kunde t. ex. bestämmas till tre och föreskrift utfärdas om antingen att minst *en* revisor skall nyväljas varje år eller ock att valet skall avse tre år med successiv förnyelse varje år. Vidare borde det uppdragas åt en av revisorerna att sammankalla till revisionen och en föredragande revisor utses med yttranderätt å fullmäktiges sammanträde vid behandling av revisionsberättelsen och dechargen. Det kan vidare vara angeläget att genom uttryckliga bestämmelser hävda revisorernas rätt till allt material och så-

dana upplysningar, som hava sammanhang med förvaltningen och kassarörelsen.

Det kunde därjämte stadgas uttryckligt förbud för en ordförande i stämma eller fullmäktige, som tillika är kassaförvaltare, eller för annan ledamot av nämnd eller styrelse, vars förvaltning står under granskning, att leda förhandlingarna vid behandling av revisionsberättelsen och vid fråga om ansvarsfrihet för förvaltningen.

En del av dessa önskemål hava visserligen genom utvecklad praxis och givna prejudikat vunnit hävd, men saknaden av uttrycklig lagtext skapar ibland villrådighet och gör icke tillämpningen enhetlig.

Om styrelsen således icke kunnat ge de ifrågasatta åtgärderna sin odelade anslutning, får styrelsen dock vitsorda, att kommunalförordningarnas bestämmelser om kommunernas medelsförvaltning äro knapphändiga och föråldrade och icke kunna anses tillgodose de behov, som numera göra sig gällande. Då det av landshövding Hammarskjöld utarbetade förslaget till ny kommunallag blott avser en formell revision, torde därför en ytterligare bearbetning böra vidtagas.

Svenska landskommunernas förbund har i flera avseenden ägnat frågan om den kommunala kontrollen och revisionen sin uppmärksamhet. Utom den förut omnämnda utredning, som pågår härom, har förbundets centralbyrå upplagt lämpliga räkenskapsböcker för den kommunala bokföringen samt formulär för längder och kort för redovisning och kontroll av restantier å kommunalutskylder m. m. Byrån utövar jämväl en omfattande konsultationsverksamhet rörande kassarörelsen och revisionen. Därjämte har byrån avtalat med flera personer, som äro kvalificerade revisorer, vilka på begäran från kommuner ställas till deras förfogande.

Det är också styrelsens avsikt att i det yttrande, styrelsen i anledning av den remiss av förslaget till ny kommunallag, som förbundet fått mottaga från Kungl. Maj:t, kommer att avgiva, i hela dess vidd upptaga frågan rörande lämpliga lagstiftningsåtgärder, som avse att betrygga förvaltningen av kommunala medel. Under sådana förhållanden torde det få anses överflödigt att här närmare utveckla de synpunkter, som härutinnan ytterligare kunde anföras.

Stockholm den 25 april 1928.

Å styrelsens för Svenska landskommunernas förbund vägnar:

*Sv. Bengtsson.*

*J. A. Zander.*