

Nr 7.

Ankom till riksdagens kansli den 8 mars 1928 kl. 11 f. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande 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.

Konstitutionsutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft motionerna i andra kammaren nr 47 av herr *Johansson* i Edsbyn och nr 211—213 av herr *Pettersson* i Hällbacken.

I motionen II: 47 hemställes,

»det riksdagen måtte besluta sådana ändringar och tillägg i kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet, att effektivare kontroll och revision av kommunernas räkenskaper och förvaltning måtte vinnas och i sådant syfte föreskriva:

a) att revisorer för granskning av kommunalnämndens och andra av kommunalfullmäktige eller kommunalstämma utsedda styrelser räkenskaper och förvaltning, som utses vid decembersammanträdet, skall avse granskning, kontroll och revision av *kommande års* räkenskaper och förvaltning,

b) att de sålunda valda revisorererna måtte tillerkännas rätt, att när som helst under året hos räkenskapsförare för kommunens kassor få taga del av och inventera kommunens kassor, räkenskaper, uppbördslängder, restlängder, protokoll och alla övriga papper och handlingar, som röra kommunens ekonomiska ställning, samt

c) att, i de fall kommun har bankräkningar med en eller flera banker, föreskrifter måtte lämnas, att dessa banker skola vara skyldiga minst en gång i kvartalet tillställa *kommunens revisorer* bankbesked om kommunens samtliga bankräkningars ställning.»

Därjämte hemställes, att utskottet måtte föreslå härför erforderliga ändringar och tillägg uti gällande författningar.

I motionerna II: 211—II: 213 hemställes,

1) »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana bestämmelser, att kyrkostämman äger rätt utse

revisorer för följande års räkenskaper, samt att minst en av revisorerna bör vara bokföringskunnig.»

2) »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana bestämmelser, att kommunalstämma (kommunalfullmäktige) äger rätt utse revisorer för följande års räkenskaper, samt att minst en av revisorerna bör vara bokföringskunnig.»

3) »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag till sådana bestämmelser, att allmän rådstuga (stadsfullmäktige) äger rätt utse revisorer för följande års räkenskaper samt att minst en av revisorerna bör vara bokföringskunnig.»

Beträffande motiveringen till dessa yrkanden får utskottet hänvisa till motionerna.

Syftet med föreliggande motioner är enligt utskottets mening synnerligen beaktansvärt. Det torde få antagas, att den omständigheten, att revision av kommunernas räkenskaper verkställes först efter revisionsårets slut och sålunda utan att revisorerna kunnat följa förvaltningen under revisionsåret, i ej oväsentlig grad underlättat de många förskingringar och oegentligheter av kommunala förtroendemän och kommunernas tjänstemän, som tyvärr förekommit under senare tid.

Motioner med enahanda syfte som de ovannämnda hava redan tidigare varit föremål för riksdagens prövning. 1921 väcktes sålunda inom andra kammaren en motion, vari hemställdes om sådana ändringar av kommunallagarna, att val av kommunala revisorer komme att ske före det års ingång, som revisionen skulle omfatta, och 1923 väcktes likaledes inom andra kammaren en motion med begäran om utredning, huruvida och på vad sätt bestämmelserna om kommunal revision och väljande av revisorer m. m. skulle kunna ändras så, att effektivare bestämmelser åstadkommes med avseende på kontroll och revision av kommunernas ekonomiska förvaltning.

I sitt med anledning av 1921 års motion avgivna utlåtande framhöll utskottet, bland annat, att det i många fall kunde innebära en fördel, att kommunala revisorer valdes redan före det års ingång, som revisionen skulle omfatta, då de därigenom sattes i tillfälle att omedelbart efter revisionsårets början genom aktgivande på kommunernas förvaltning förbereda sig på sitt revisionsuppdrag. Då emellertid kommunallagarna i sin nuvarande lydelse icke syntes lägga hinder i vägen för primärkommunerna att använda det av motionären förordade förfaringssättet, ansåg utskottet någon lagändring icke av behovet påkallad. I 1923 års utlåtande anslöt sig utskottet i allo till denna mening, varjämte utskottet, för den händelse kommunalförvaltningarna på denna punkt kunde anses lämna utrymme för tvekan, uttalade såsom ett önskemål, att erforderlig rättelse härutinnan skulle vidtagas i

samband med den allmänna formella revision av kommunallagarna, varom riksdagen 1921 hos Kungl. Maj:t hemställt.

Förslag till dylik revision av kommunalförfattningarna har på Kungl. Maj:ts uppdrag utarbetats av landshövding Hj. L. Hammarskjöld och helt nyligen framlagts. I förslaget har det av utskottet år 1923 uttalade önskemålet vunnit beaktande, i det att hithörande bestämmelser ändrats därhän, att revisorer skola utses för »granskning av det nästpåföljande årets förvaltning».

I motiveringen anföres beträffande detta stadgande:

»Vid behandling av väckt förslag om revisorers tillsättande före ingången av det år, revisionen skall avse, uttalade 1923 års konstitutionsutskott, att ett äläggande för kommunerna att på förhand välja revisorer icke kunde tillstyrkas, varemot kommunens rätt att så förfara borde i händelse av behov förtydligas. För min del har jag emellertid trots mig finna, att kommunernas valfrihet i sådant avseende lätteligen kan medföra misstag och svårigheter, samt att en föreskrift om revisorernas utseende på förhand är av beskaffenhet att i önskvärd riktning påverka uppfattningen av revisorernas uppgift och bör föranleda revisorerna att med uppmärksamhet följa förvaltningen under revisionsåret. Möjligheten för kommunalnämnden att rådföra sig med revisorerna saknar ej heller betydelse.»

Den föreslagna bestämmelsen, som avser att åstadkomma en fullt effektiv kontroll, måste enligt utskottets mening 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. Beträffande det i samma motion under moment c) framställda yrkandet får utskottet framhålla, att våra banker och sparbanker vederligt aldrig bruka vägra att till vederbörande revisor avgiva bankbesked, då så påfordras.

Då det med största sannolikhet är att förvänta, att Kungl. Maj:t i en nära framtid kommer att för riksdagen framlägga förenämnda förslag, synes det utskottet lämpligast att låta vidtagandet av erforderliga ändringar i ifrågasvarande avseende anstå, till dess dessa kunna göras i samband med förslaget i dess helhet. Därjämte förväntar utskottet, att Kungl. Maj:t i detta samband jämväl framlägger förslag till motsvarande ändringar med avseende på kyrkostämmoförordningen.

Vidkommande det framställda önskemålet, att en av de utsedda revisorerna skulle vara bokföringskunnig, är det enligt utskottets mening visserligen uppenbart, att det skulle vara till fördel för den kommunala förvaltningen om en mera kvalificerad revision, än vad nu ofta är fallet, komme till användning, men att i lag stadga skyldighet för kommunerna att utse bokföringskunnig revisorl synes dock ej utskottet lämpligt. För smärre kommuner skulle ett dyikt stadgande kunna bliva onödigt betungande; vidkommande de större kommunerna torde deras eget intresse föranleda dem

att tillse, att sakkunskapen bliver vederbörligen företrädd bland de utsedda revisorerna. Det torde emellertid kunna förväntas, att jämväl detta spörsmål kommer under beaktande vid utarbetandet av det väntade kommunal-lagsförslaget.

Då utskottet vid ovan angivna förhållanden finner, att någon framställning från riksdagens sida för närvarande icke är särskilt påkallad, får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 8 mars 1928.

På konstitutionsutskottets vägnar:

K. VON GEIJER.

Närvarande: Herrar *von Geijer, Engberg, Strömberg, Thulin, David Bergström, Adolf Dahl, G. W. Hansson, Vennerström,** *Martin Svensson, Per Andersson, Isak Svensson,** *Sävström, Magnusson i Tumbult,** *Johansson i Kälkebo, Andersson i Igelboda,** *Björkman, Forssell, Jensen, Norling* i Lesjöfors och *Björnberg.*

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Thulin, David Bergström, G. W. Hansson, Vennerström, Isak Svensson, Sävström, Jensen* och *Björnberg*, som ansett, att utskottets utlåtande bort hava följande lydelse:

Det spörsmål, som genom motionerna underställts riksdagens prövning, förtjänar enligt utskottets mening särskild uppmärksamhet. Försnillning av allmänna medel har under det senaste årtiondet erhållit en oroväckande omfattning. Vad särskilt försnillning eller förskingring av kommunala medel beträffar har på grund av upplysningar i tidningarna gjorts en sammanställning för de två senaste åren. Av densamma, som givetvis ingalunda kan vara fullständig, framgår, att sammanlagt 2.000.000 kronor under dessa två år gått förlorade för kommunerna genom brottsliga manipulationer.

Den angivna siffran — av naturliga skäl en minimisiffra — är skräm-

mande och synes påkalla skyndsamma och effektiva åtgärder till förekommande i möjligaste mån av de angivna brottsliga manipulationerna.

Utskottet har ingalunda förbisett, att spørsmålet blivit i viss omfattning berört i det förslag till revision av kommunallagarna, som på uppdrag av Kungl. Maj:t landshövding H. J. L. Hammarskjöld utarbetat och nyligen avgivit. I sagda förslag har ett av konstitutionsutskottet vid 1923 års riksdag uttalat önskemål om förtydligande av bestämmelsen om tidpunkten för val av kommunala revisorer vunnit beaktande; sålunda innehåller förslaget i nu berörda del, att revisorer skola utses för »granskning av det nästpåföljande årets förvaltning».

Det föreslagna förtydligandet kan enligt utskottets mening vara ägnat att i viss omfattning skapa möjligheter för ett bättre övervakande av de kommunala räkenskaperna och medelsförvaltningen än vad nu är fallet. Det torde emellertid icke vara tillräckligt. Andra åtgärder från statsmakternas sida synas vara erforderliga för att man på ett mera effektivt sätt skall kunna komma till rätta med de förekommande missförhållandena.

Visserligen ha inom utskottet röster höjts för att man kunde förvänta, att spørsmålet ägnades erforderlig uppmärksamhet och gjordes till föremål för en allsidig behandling vid den överarbetning, som inom den närmaste tiden komme att äga rum av det föreliggande förslaget till revision av kommunallagarna. Utskottet är emellertid icke övertygat om att i nyssnämnda sammanhang den uppmärksamhet, som spørsmålet förtjänar, skulle komma att ägnas åt detsamma. Enär nämligen revisionsförslaget avser en *allmän i huvudsak formell revision* av sagda lagar, torde det knappast kunna förväntas, att man ingår på en verklig *realbehandling* av sättet för den kommunala revisionens ordnande, något som enligt utskottets mening är syftet med de föreliggande motionerna.

Utskottet har därför ansett, att, till främjande av nyssberörda syfte, en särskild framställning bör göras till Kungl. Maj:t i ämnet om företagande av utredning för åstadkommande av en mera detaljerad och noggrann kontroll över kommunernas räkenskapsväsende och förvaltning.

Motionerna innehålla vissa uppslag i nu berörda avseenden. En av motionärerna har föreslagit, att minst en av revisorerna bör vara bokföringskunnig; i den andra motionen hemställs, att bankbesked om kommunernas samtliga bankräkningar ställning skall en gång i kvartalet tillställas kommunens revisorer.

Vad först beträffar det framställda önskemålet, att minst en av de utsedda revisorerna bör vara bokföringskunnig, är det enligt utskottets mening otvivelaktigt, att det skulle vara till fördel för den kommunala förvaltningen, om en mera kvalificerad revision än vad nu ofta är fallet komme till användning, men att i lag stadga skyldighet för kommunerna synes dock ej lämpligt; ett dylikt stadgande skulle också medföra kostnader, som, särskilt för mindre kommuner, bleve betungande. Bakom motionärens förslag

ligger emellertid en tanke, som i detta sammanhang torde böra ägnas beaktande. Det förekommer ofta, att till revisorer utses personer med ringa insikt i bokföring. Det är givet, att dessa personer, så utan all ledning som de äro i fråga om granskning och revision av den kommunala medelsförvaltningen, icke kunna fylla sin uppgift och göra erforderligt gagn. Föga torde ändras härutinnan, vare sig de utses före eller under revisionsåret. En åtgärd, som däremot i större omfattning skulle kunna bidra till en ändring i det anmärkta förhållandet, vore, att revisorerna hade att iakttaga en särskild instruktion över huru den kommunala revisionen skulle utföras. Alltför ofta äro revisorer, såväl av det allmänna som av enskilda företags räkenskaper, benägna att underskatta omfattningen av sitt uppdrag, och de pläga ej sällan gå förbi rätt så viktiga detaljer av revisionsmaterialet. Där- est det funnes anvisningar, meddelade av statsmakterna i en särskild författning, beträffande vad revisorerna hade att iakttaga, skulle åtminstone i viss mån den tanke, som ligger bakom förslaget att minst en av revisorerna borde vara bokföringskunnig, bliva tillgodosett. I en dylik instruktion skulle vidare, bland mycket annat, kunna bestämmas, att revisorerna skulle för varje kvartal genom infordrande av bankbesked kontrollera de kommunala kassorna.

I samband härmed anser utskottet att till övervägande bör upptagas en annan åtgärd, som i sin mån skulle kunna medverka till en bättre sakens ordning. Effektiviteten av kontrollen över ett företag skärpes i väsentlig grad därigenom, att granskning utan varsel kan företagas. Den, som på obehörigt sätt manipulerat med omhänderhavda medel, träffas med en sådan anordning oförberedd av granskningen. Vetskapen om möjligheten av en dylik granskning, utförd med vederbörlig sakkunskap, har en god moralisk effekt och verkar avhållande på många, som med ett dåligt ordnat granskningsväsen falla offer för frestelsen. Det synes därför böra övervägas, huruvida icke en dylik kontroll borde kunna anordnas såsom ett led i den kommunala revisionen. Huruledes den skulle organiseras, må här lämnas oavgjort. Det skulle kunna tänkas, att den centralt ordnades genom någon härför särskilt anställd person i socialdepartementet eller att den uppdrogs åt någon landsstatstjänsteman, som då och då besökte någon eller några kommuner och verkställde en granskning utan varsel.

Det synes utskottet jämväl kunna upptagas till prövning, huruvida icke, till underlättande av revisionen och för ernående av översiktlighet över medelsförvaltningen, det meddelades särskilda bestämmelser om de kommunala räkenskapernas förande. Förhållandena växla visserligen på olika orter, men det låter väl tänka sig, att ett par olika typer för räkenskapernas förande, allt efter kommunernas storlek, uppställdes till efterföljd.

Jämväl andra åtgärder i ovan angivna syfte låta tänka sig och synas böra göras till föremål för överväganden.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t i samband med den förestående behandlingen av förslag till nya kommunallagar m. m. måtte ägna särskild uppmärksamhet åt utarbetandet av bestämmelser, syftande till en noggrannare och mera detaljerad uppsikt och kontroll över kommunernas räkenskaper och förvaltning än nuvarande kommunalförfattningar erbjuda.
