

Nr 213.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till förordning angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd; given Stockholms slott den 26 februari 1937.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att antaga härvid fogade förslag till förordning angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro:

GUSTAF ADOLF.

Ernst Wigforss.

Förslag

till

förordning angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd.

Häri genom förordnas som följer:

Den, som åtnjutit understöd av statsmedel eller av medel, influtna genom penninglotteri, så ock den, som enligt vad därom finnes särskilt stadgat mottagit sådant understöd för att till annan förmedla detsamma, är, vare sig understödet skall återbetalas eller icke, skyldig att efter anmodan av riksdagens revisorer till dessa avgiva en detaljerad och, såvitt möjligt, av verifikationer bestyrkt redogörelse för hur understödet av honom använts. Har den redovisningsskyldige fört räkenskaper, varav fullständiga upplysningar om understödets användning kunna inhämtas, äge han i stället fullgöra redovisningsskyldigheten genom att bereda revisörerna tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar.

Redovisningsskyldighet, som nu sagts, åligger icke enskild person beträffande understöd, avsett till bestridande av hans eller hans familjs personliga utgifter, ej heller utländsk medborgare eller utländsk institution eller sammanslutning beträffande understöd för internationellt ändamål.

Är eller varder för visst fall föreskrivet, att redovisningsskyldighet inför riksdagens revisorer icke skall föreligga eller skall fullgöras i annan ordning än här ovan sagts, lände det till efterrättelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1937 men äger icke tillämpning i fråga om understöd, som avser tid dessförinnan eller som utgår på grund av avtal, slutet före nämnda dag.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten i statsrådet å Stockholms slott den 26 februari 1937.

N ä r v a r a n d e:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena SANDLER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, MÖLLER, LEVINSON, ENGBERG, SKÖLD, NILSSON, QUENSEL, FORSLUND.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Wigforss, anmäler utredning och förslag angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd m. m. samt anför därvid följande:

Gällande bestämmelser rörande statsrevisorernas granskning m. m.

Enligt riksdagsordningen § 72 hava riksdagens revisorer att enligt regeringsformen och särskild instruktion granska statsverkets, riksbankens och riksgäldskontorets tillstånd, styrelse och förvaltning. Varje revision skall enligt samma grundlagsstadgande omfatta ett räkenskapsår. I regeringsformen beröres emellertid statsrevisionens verksamhet endast i § 107, varest stadgas att det, oaktat den av riksdagens utskott eller revisorer förrättade generella översikt av statsmedlens utdelning, bör åligga vederbörande ämbetsmän att verkställa den speciella revision, som dem i kraft av deras ämbetsbefattning tillkommer.

Nu gällande instruktion för riksdagens revisorer, av Kungl. Maj:t kungjord den 22 maj 1925 (nr 144), innehåller i § 12, sådan paragrafen lyder enligt kungörelse den 30 juni 1936 (nr 457), följande stadgande:

»Revisorerna skola tillse, att dem i behörig ordning tillhandahållas:

a) de för räkenskapsår avslutade, av föregående revisorer icke granskade räkenskaper över alla medel, som genom allmänna bidrag tillkommit eller genom traktater med främmande makter riket tillflutit;

b) av verk, myndigheter och inrättningar avgivna årsberättelser, så ock alla de kungl. brev, protokoll och handlingar, på vilka nämnda räkenskaper och berättelser grunda sig.»

Anförda stadgande i instruktionen för statsrevisorerna är emellertid icke normerande för dem, som hava att redovisa inför revisorerna. Härom hava tid efter annan särskilda bestämmelser utfärdats av Kungl. Maj:t.

De grundläggande föreskrifterna i detta avseende äro meddelade i Kungl. Maj:ts cirkulär den 14 augusti 1841 (nr 36, s. 4) till samtliga förvaltande

verken angående deras åligganden i och för revisionen av statsverkets styrelse och förvaltning.

I detta cirkulär stadgas i punkterna 1:o—4:o och 9:o följande:

1:o. För alla medel, av vad beskaffenhet som helst, ordinarie eller extra ordinarie, som genom allmänna bidrag tillkommit, eller genom traktater med främmande makter riket tillflutit, avlägges räkenskap utav vederbörande, på vilka sådant beror, inom föreskrivne tider och vid det ansvar, författningarna för underlåtenhet därav stadga.

2:o. Alla dessa räkenskaper med därtill hörande kungl. brev, protokoll och handlingar, utan undantag, innefatta den allmänna redovisningen för statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning.

3:o. Ut i årligen avslutande rikshuvudbok sammandrages denna redovisning och samtliga specialräkenskaperne utgöra dess verifikationer.

4:o. Denna allmänna redovisning för statsverkets tillstånd, styrelse och förvaltning utgör föremålet för rikets ständers revisorers granskning i den ordning grundlagarne stadga och förmå.

9:o. Jämte rikshuvudböckerne för de år, som utgöra föremål för varje revision, överlämne statskontoret till revisorerne alla sina övriga räkenskaper, protokoll och handlingar för samma år; och skola de övriga förvaltande verkens räkenskaper med därtill hörande verifikationer, protokoll och handlingar likaledes revisorerne tillhandahållas, då de av dem äskas.

Såsom ett komplement till sistnämnda stadgande är att anse Kungl. Maj:ts cirkulär den 13 oktober 1848 (nr 48, s. 3) till de penningförvaltande verk i huvudstaden, vilkas räkenskaper granskades av rikets ständers revisorer. Genom detta cirkulär förordnades, att de hos verken förda journaler eller anteckningsböcker över influtna och utgivna medel för de år, som varje revisionsförrättning omfattade, skulle, då sådant äskades, meddelas revisorerne.

Några ytterligare direkta bestämmelser, som reglera själva granskningsmaterialets omfattning, finnas icke. I detta sammanhang må dock erinras, dels att i 1841 års cirkulär (punkten 12:o) förutsattes att de räkenskaper, som överlämnades till statsrevisionen, hörde under kammarrättens granskning, dels ock att i nu gällande instruktion för riksdagens revisorer, § 13, stadgas, att skulle en eller flera av de till statsrevisionen hörande räkenskaper och handlingar befinnas ofullständiga eller icke hava undergått vederbörlig revision, böra revisorerne det oaktat underkasta även dessa räkenskaper och handlingar den granskning, som omständigheterna medgiva.

Till belysning av granskningens omfattning må vidare återgivas följande stadgande ur instruktionen för statsrevisorerna, § 14:

»Vid revisionen av statsverket skola revisorerne efterse och granska, huruvida utgifterna överensstämja med stater och författningar eller eljest meddelade bestämmelser samt huruvida de av Kungl. Maj:t meddelade beslut, på vilka gjorda utbetalningar grunda sig, äro försedda med vederbörlig kontrasignation.

Vidare skola revisorerne tillse, om inkomsterna på rätta tider och till riktiga belopp influtit i statens kassor; huru vederbörande, åt vilka uppbor-

den av statens inkomster och kontrollen över denna uppbörd anförtrotts, fullgjort sina skyldigheter; vilka åtgärder blivit vidtagna med avseende på möjligen inträffade propriebalanser; och i övrigt allt som till ett tillförlitligt omdöme om statsverkets tillstånd och förvaltning kan anses erforderligt; och böra revisorerna, utan att, så vitt omständigheterna medgiva, förbigå detaljerna, huvudsakligen granska dispositionerna, förvaltningen och resultaten på det hela.»

Slutligen torde böra erinras om vissa tidigare gällande stadganden angående avgivande av för statsrevisionen avsedda förvaltningsberättelser och räkenskapssammandrag, enär dessa stadganden synas vara av intresse vid bedömandet av omfattningen av statsrevisorernas granskningsrätt. Enligt punkten 7:o i förutnämnda 1841 års cirkulär skulle Kungl. Maj:t vid början av varje revision över statsverket låta till revisorerna överlämna från såväl statskontoret som alla övriga förvaltande verk infordrade berättelser om tillståndet och styrelsen av de under deras förvaltning stående delar av statsverket de år, för vilka avslutade räkenskaper skulle vid samma revision företes. Vidare föreskrevs i punkten 8:o) av samma cirkulär, att statskontorets berättelse skulle framställa de förhållanden, vilka rikshuvudboken och dit hörande handlingar närmare utredde, samt att de övriga redovisande verkens berättelser skulle innefatta enahanda framställning i avseende på deras förvaltning och räkenskaper, av vilka generalsammandrag därjämte skulle bifogas. Bestämmelser om avgivande av särskilda räkenskapssammandrag meddelades första gången i cirkulär den 16 juni 1875 (nr 41, s. 8); däri förordnades, att samtliga penningförvaltande allmänna verk och inrättningar skulle vid de berättelser, som av dem för statsrevisionen avgåves, foga räkenskapssammandrag, avfattade i samma form som i berättelsen angående nästföregående statsrevision begagnats. Utan att formligen upphävas blev nämnda cirkulär sedermera ersatt av en kungörelse den 23 maj 1884 (nr 27, s. 1) angående skyldighet för vederbörande verk och inrättningar att i och för deras räkenskapers granskning av riksdagens revisorer avgiva berättelser och räkenskapssammandrag. Enligt kungörelsen skulle det åligga ej allenast statskontoret och alla övriga centrala verk utan även de allmänna inrättningar, vilka åtnjöte statsanslag och vilkas räkenskaper överlämnades till granskning av riksdagens revisorer, att jämte förvaltningsberättelser avgiva räkenskapssammandrag, avfattade i samma form som i berättelsen angående nästföregående statsrevision begagnats. Genom kungörelse den 14 oktober 1910 (nr 113, s. 2) förordnades slutligen, att den i 1884 års kungörelse föreskrivna skyldigheten för vederbörande verk och inrättningar att i och för deras räkenskapers granskning av riksdagens revisorer avgiva berättelser och räkenskapssammandrag skulle gälla samtliga verk och inrättningar, som åtnjöte statsanslag.

I proposition nr 127 till 1936 års riksdag framlades förslag till vissa ändringar i instruktionen för riksdagens revisorer i syfte att borttaga skyldigheten att avgiva för statsrevisionen avsedda förvaltningsberättelser och räkenskapssammandrag. Därvid förutsattes emellertid, att verk eller inrättning,

som på grund av särskild föreskrift i instruktion eller eljest hade att avgiva årsberättelse, skulle äga skyldighet att efter rekvisition insända denna berättelse samt till grund för densamma liggande handlingar till riksdagens revisorer. Förslaget bifölls av riksdagen, varefter Kungl. Maj:t den 30 juni 1936 utfärdade bland annat kungörelse (nr 458) angående skyldighet för verk och inrättningar att insända vissa handlingar till riksdagens revisorer. Genom denna kungörelse upphävdes såväl punkterna 7:o) och 8:o) i 1841 års cirkulär som ock 1875 års cirkulär samt 1884 och 1910 års kungörelser.

Tidigare utredning och förslag rörande utsträckning av statsrevisorernas granskning.

I sin år 1929 avgivna berättelse hemställde riksdagens revisorer under § 1, att riksdagen måtte vidtaga åtgärder för revision av bestämmelserna rörande revisorernas granskningsrätt i syfte att — i samband med en begränsning av skyldigheten för statsunderstödda verk och inrättningar att årligen till revisorerna avlämna förvaltningsberättelser och räkenskapsammandrag — rätten att från statsunderstödda institutioner i erforderlig utsträckning erhålla tillgång till räkenskaper, protokoll och handlingar måtte åt revisorerna tryggas.

I anslutning till denna hemställan anhöll riksdagen i skrivelse den 2 maj 1930, nr 175, under punkten 1, att Kungl. Maj:t måtte låta verkställa närmare utredning och vidtaga erforderliga åtgärder i anledning av vad riksdagens revisorer sålunda anfört beträffande revisorernas granskningsrätt.

Till följd av Kungl. Maj:ts remiss den 23 maj 1930 inkommo statskontoret och riksräkenskapsverket gemensamt med utredning och förslag i anledning av riksdagens sålunda gjorda framställning, varefter styrelserna för svenska landstingsförbundet, svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund yttrade sig i ärendet, såvitt frågan berörde statsbidrag till kommunala eller andra icke-statliga ändamål.

På grundval av den sålunda åvägabragta utredningen lämnade Kungl. Maj:t genom en den 26 februari 1931 dagtecknad proposition, nr 155, riksdagen tillfälle att avgiva yttrande över de av chefen för finansdepartementet till statsrådsprotokollet nämnda dag angivna riktlinjerna för avlämnande till riksdagens revisorer av räkenskaper m. m. De skäl, som 1930 års riksdag åberopade till stöd för sin framställning, liksom även innebörden av nämnda utredning och förslag framgå av sagda proposition.

I ärendet avgav statsutskottet utlåtande nr 90. Mot utskottets förslag framfördes vid behandlingen i kamrarna från regeringshåll vissa betänkligheter, vilket föranledde, att båda kamrarna beslöto återremiss till utskottet, som i memorial nr 157 avgav nytt förslag i ämnet; detta memorial bifölls utan debatt av kamrarna.

I överensstämmelse härmed avlät riksdagen den 2 juni 1931 skrivelse, nr 342, till Kungl. Maj:t, däri anfördes bland annat följande:

»Riksdagen har i likhet med departementschefen funnit det önskvärt, att sådana bestämmelser meddelas rörande riksdagens revisorers granskningsrätt, att densamma kommer att avse icke endast anslag, som anvisats för verksamheten inom den egentliga statsförvaltningen, utan även användningen av andra av riksdagen för olika ändamål beviljade medel. För vinnande av detta senare syfte synes det riksdagen lämpligt, att uttryckliga föreskrifter meddelas rörande revisorernas granskningsrätt och att, i anslutning till vad statskontoret och riksräkenskapsverket uti sitt i ärendet avgivna yttrande anfört, denna granskningsrätt uppställas såsom villkor för åtnjutande av statsbidrag eller statsunderstöd. Det torde därvid böra åligga dem, som utbekommit dylika medel, att på vederbörlig rekvisition tillhandahålla revisorerna sådana räkenskapshandlingar och uppgifter, som erfordras för granskning av de erhållna medlens användning. Betonas må, att här icke är fråga om redovisningsskyldighet i egentlig mening utan allenast om skyldighet att bereda revisorerna tillfälle att granska medelsanvändningen. Givetvis får denna granskningsrätt för revisorerna icke hava till följd att rörande statsmedlens användning särskilda räkenskaper behöva föras av dem, som mottaga statsbidrag och statsunderstöd. På grund av vad styrelserna för svenska landsförbundet, för svenska stadsförbundet och för svenska landskommunernas förbund framhållit, vill riksdagen härvid göra det uttalandet, att, då svårighet ofta torde föreligga, särskilt för de kommunala organen, att tillhandahålla originalräkenskaperna, granskningen från revisorernas sida i så fall lämpligen bör göras under den formen, att räkenskaperna, i stället för att insändas till revisorerna, antingen granskas av någon hos revisorerna anställd tjänsteman vid besök å vederbörande expedition, där räkenskaperna förvaras, eller ock avskrifter av erforderliga verifikationer och övriga handlingar insändas till revisorerna. Härigenom torde nämligen det med ifrågavarande granskning avsedda ändamålet fyllas på ett fullt tillfredsställande sätt. Riksdagen vill fästa uppmärksamheten på att i enstaka fall ett sådant förfaringsätt också vunnit tillämpning. Av det anförda framgår, att riksdagen i allt väsentligt delar de synpunkter, som av departementschefen framförts i statsrådsprotokollet.

I samband härmed har riksdagen emellertid velat uttala, att det måste anses önskvärt, att även, då fråga är om understöd av lotterimedel, enahanda granskningsrätt tillkommer revisorerna, liksom att denna granskningsrätt bör utsträckas till användningen av bidrag eller andra förmåner av olika slag, som vid de affärsdrivande verken på grund av särskilda överenskommelser lämnats vissa bolag m. fl. Föreskrifter om rätt för riksdagens revisorer att verkställa granskning av ifrågavarande företags förhållanden till statens organ synas, då nya överenskommelser ingås, böra inflyta i vederbörliga avtal. Vid fastställandet av affärsverkens driftkostnadsstater läser Eders Kungl. Maj:t äga meddela beslut, som även i dylika fall lämna riksdagens revisorer möjlighet att erhålla för deras granskning erforderliga uppgifter.

Vidkommande granskningsrättens omfattning har föreliggande förslag i övrigt icke givit riksdagen anledning till annat uttalande än att granskningsrätten även bör avse sådana fall, då för främjande av visst ändamål av statsmedel bestrides hela kostnaden härför, och icke endast bidrag eller understöd utgå, men att den naturligtvis icke bör gälla sådana understöd, som äro av mera personlig karaktär (pensionsunderstöd, stipendium, resebidrag m. m. dylikt) eller utgå till internationella ändamål.

Vad därefter beträffar frågan om genomförandet av de synpunkter i fråga om revisorernas granskningsrätt, som ovan angivits, vill riksdagen erinra om att riksdagens revisorer redan under nuvarande förhållanden i vissa fall verkställa granskning av räkenskaper och införskaffa uppgifter av här

ifrågavarande slag. Emellertid är det enligt riksdagens mening av vikt, att uttryckliga bestämmelser om en fullständig granskningsrätt stadgas såsom villkor för åtnjutande av statsbidrag och statsunderstöd. Att detta emellertid skulle ske genom att riksdagen vid behandlingen av varje särskilt anslag av denna art skulle ingå i prövning, huruvida dylikt villkor borde fastställas, synes riksdagen icke möjligt. Då någon närmare utredning icke verkstälts, huru denna angelägenhet i så fall lämpligen bör ordnas och då vissa svårigheter uppgivits vara för handen för att redan från och med nästkommande budgetår stadga föreskrift om skyldighet för vederbörande att underkasta sig granskning från revisorernas sida, har riksdagen allenast ansett sig böra anhålla, att Eders Kungl. Maj:t måtte snarast möjligt vidtaga åtgärder för genomförande av den av riksdagen i skrivelse den 2 maj 1930 begärda utsträckta granskningsrätten för riksdagens revisorer.»

I anledning av ärendets utgång vid behandlingen inom riksdagen infördes i regleringsbrevet för budgetåret 1931/1932 beträffande vissa anslag, där tvekan ej syntes föreligga, förbehåll om skyldighet för mottagaren av statsbidrag eller statsunderstöd att underkasta sig den granskning från statsrevisorernas sida rörande användningen av bidraget eller understödet, som Kungl. Maj:t kunde komma att föreskriva. Jämväl i regleringsbrevet för senare budgetår har enahanda förbehåll stadgats beträffande ett stort antal anslag.

Nu föreliggande utredning och förslag rörande statsrevisorernas granskning.

Kungl. Maj:t bemyndigade den 12 juni 1931 chefen för finansdepartementet att tillkalla en sakkunnig person för att inom departementet verkställa utredning angående de olika möjligheter, som kunde stå till buds för tillgodoseende av riksdagens i förutnämnda skrivelser den 2 maj 1930 och den 2 juni 1931 uttalade önskemål ävensom avgiva på utredningen grundat förslag i ämnet.

Med stöd av nämnda bemyndigande tillkallade departementschefen den 12 juni 1931 kanslirådet, numera t. f. statssekreteraren Nils Löwbeer såsom sakkunnig för ändamålet.

Med skrivelse den 17 mars 1932 överlämnade den sakkunnige till chefen för finansdepartementet »Utredning och förslag angående riksdagens revisorers granskningsrätt i fråga om statsunderstöd m. m.» Häröver hava, efter remiss, utlåtanden avgivits av statskontoret, riksräkenskapsverket, generalpoststyrelsen, telegrafstyrelsen, järnvägsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen och domänstyrelsen.

Den sakkunniges betänkande innefattar i första hand förslag till sådana åtgärder, att riksdagens revisorer må erhålla möjlighet att granska även användningen av medel, som av staten tilldelats andra än statens egna organ. I anslutning härtill har spørsmålet om revisorernas granskningsrätt med avseende å bidrag eller andra förmåner från statens affärsdrivande verk åt vissa bolag m. fl. underkastats särskild, fristående behandling. Vi-

dare har berörts frågan om skyldighet för verk och inrättningar att till revisorerna avlämna förvaltningsberättelser och räkenskapssammandrag, vilken fråga emellertid, såsom framgår av det föregående, numera vunnit sin lösning efter beslut vid 1936 års riksdag.

Granskningsrätt för riksdagens revisorer i fråga om användningen av statsunderstöd.

Utredningen går i denna del till en början ut på att bestämma granskningsrättens — eller, sett från en annan sida, redovisningsskyldighetens — omfång och innehåll.

Vad först angår frågan, *vilka slag av medel granskningsrätten skall gälla*, framhåller den sakkunnige, att här endast komma i betraktande medel, som utgå för verksamhet, utövad av annan än statligt organ. Dessa medel fördelas av den sakkunnige i två huvudgrupper, nämligen

I. belopp, vilka utgå av anslag, som anvisats av riksdagen eller av medel, som eljest tillkommit enligt riksdagens beslut eller under dess medverkan, samt

II. belopp, vilka utgå av medel, som visserligen förvaltas av statsmyndighet eller över vilkas användning statsmyndighet förfogar men som tillkommit på annat sätt än under I angivits.

Beträffande grupp II uttalar den sakkunnige, att denna grupp omfattade huvudsakligen ett betydande antal fonder, som merendels tillkommit genom donationer av enskilda och med vilkas tillkomst riksdagen icke tagit någon befattning, varjämte till densamma borde hänföras lotterimedel samt kollektmedel. Vidkommande *fonderna* framhåller den sakkunnige, att riksdagen syntes hava förutsatt en sin medverkan vid medlens tillkomst för att granskning från revisorernas sida skulle förekomma, samt att det syntes såväl sakligt som formellt sett befogat, att medelskontrollen från riksdagens sida icke utsträcktes utöver denna gräns. Det enda undantag riksdagen gjort från denna regel vore *lotterimedlen*, och vad dessa medel beträffade ansåge den sakkunnige — med hänsyn till ordalagen i riksdagens skrivelse, vilken talade om »understöd av lotterimedel», och jämväl av praktiska skäl — granskningsrätten böra omfatta endast användningen av medel, som influtit genom de av Kungl. Maj:t beviljade penninglotterierna. Beträffande *kollektmedlen* anser sig den sakkunnige ej böra ifrågasätta, att de skulle vara underkastade riksdagens revisorers granskning.

Enligt den sakkunnige bör alltså revisorernas här ifrågavarande granskningsrätt icke — bortsett från understöd av lotterimedel i angivna utsträckning — omfatta andra medel än dem, som hänförts till förenämnda grupp I.

Emellertid har den sakkunnige framhållit, att icke heller alla till grupp I hörande medel borde vara föremål för revisorernas granskning. Beträffande de undantag, som borde ifrågakomma, inhämtas ur betänkandet följande.

Den sakkunnige har erinrat, att riksdagen själv undantagit två kategorier, nämligen personliga understöd (pensionsunderstöd, stipendium, rese-

bidrag m. m. dylikt) och understöd till internationella ändamål. Undantaget för personliga understöd kunde angivas omfatta medel, avsedda till bestridande av medelsmottagarens egna eller hans familjs personliga utgifter. Med undantaget för bidrag till internationella ändamål borde åsyftas bidrag till ett sådant ändamål, för vars befrämjande ett flertal främmande länder jämte Sverige vore verksamma. Huruvida medelsmottagarens verksamhetsort vore belägen inom eller utom Sverige borde icke tillmätas betydelse; avgörande vore i stället, huruvida enligt för ändamålet antagna statuter eller enligt sedvänja främmande länders representanter handhade medelsförvaltningen eller deltoge i densamma på sådant sätt, att internationell kutym utslöte, att någon granskning från riksdagens revisorers sida kunde ifrågasättas. Skulle åter förefinnas en rent svensk självständig organisation, vilken arbetade för ett internationellt ändamål eller dylikt, syntes ingen anledning förefinnas att från granskningsrätten undantaga understöd, som utginge för en sådan organisations verksamhet och som av organisationen själv förvaltades. Det av riksdagen i fråga om anslag till internationella ändamål gjorda undantaget har därför av den sakkunnige formulerats så, att granskningsrätt för riksdagens revisorer ej finge förekomma, såvida icke svensk medborgare eller svensk institution eller sammanslutning av svenska medborgare vore understödsmottagare.

Vid ytterligare övervägande av frågan, huruvida med nu nämnda undantag gränserna för revisorernas granskningsbefogenhet kunna anses bestämda — d. v. s. om alla övriga till grupp I hänförliga medel skola göras till föremål för revisorernas kontroll — har den sakkunnige behandlat följande spörsmål.

En fråga, som varit under diskussion vid ärendets tidigare behandling, vore, huruvida den omständigheten, att medelsmottagaren vore enskild person, borde föranleda att medlen undantoges från revisorernas granskningsrätt. Vid prövning av vad härutinnan förekommit hade den sakkunnige funnit berättigat draga den slutsatsen, att enligt riksdagens mening sagda omständighet icke borde i och för sig eller såsom regel föranleda till befrielse från redovisningsplikt; något sakligt bärande skäl att medgiva sådan befrielse för enskild syntes den sakkunnige icke heller kunna föreläggas.

Med beaktande av syftemålet med revisorernas och riksdagens framställningar i ämnet finge det anses uppenbart, att enligt riksdagens mening revisorernas ifrågavarande granskningsrätt skulle omfatta endast de till grupp I hörande medel, vilka hade karaktären av statsunderstöd (orden »statsbidrag» och »statsunderstöd» hava av den sakkunnige behandlats såsom liktydiga), d. v. s. enligt den definition den sakkunnige givit detta begrepp »sådant bistånd av ekonomiskt värde, som staten, utan att vara därtill skyldig enligt allmänna rättsregler, lämnar för upprätthållande av verksamhet, utövad av annan än statsmyndighet». Med iakttagande av denna regel utslötes från grupp I en mångfald anslag, i fråga om vilka någon granskningsrätt för revisorerna icke kunde ifrågakomma. Hit hörde först och främst sådana medel, som det ålåg staten att utgiva på grund av domstols lagkraftvunna dom eller utslag eller enligt avtal eller förbindelse av rent civilrättslig karaktär, t. ex. försäkringsavtal, hyresavtal, arbetsavtal, köpeavtal o. s. v. Vidare vore till denna kategori att hänföra staten åliggande kommunala utskylder och andra till icke statligt organ utgående allmänna avgifter. Till samma kategori hörde också alla de medel, som ägde karaktären av ersättningar, arvoden, gratifikation, belö-

ningar, provisioner, premier, priser, vederlag för indragna rättigheter eller förmåner samt gottgörelse för minskad inkomst eller för liden skada eller förlust. De enda fall, i vilka frågan om redovisningsskyldighet kunde komma att te sig tvistig, vore de, då det icke vore fullt klart, huruvida medel vore att betrakta såsom understöd eller såsom vederlag för indragna rättigheter eller förmåner. I dylika tveksamma fall syntes det riktigast att giva en restriktiv tillämpning av reglerna om revisorernas granskningsrätt.

Till grupp I hörde ytterligare en kategori av medel, beträffande vilken tvekan möjligen kunde yppas, huruvida granskningsrätt för revisorerna borde förekomma, nämligen av statsmedel utgående lån. Härmed avsåges icke sådana penningförsträckningar, som statsmyndigheter lämnade i placeringssyfte på samma sätt som enskilda penningförvaltare, utan endast sådana lån, på vilka den nyss givna definitionen av statsunderstöd vore tillämplig. Dessa lån benämndes i författningarna stundom även låneunderstöd, vilken beteckning även den sakkunnige använt. Ehuru riksdagen i skrivelsen nr 342 år 1931 icke särskilt nämnt låneunderstöden, syntes det den sakkunnige — med huvudvikten lagd på motivet till och syftet med statsverksamheten i förevarande fall — klart, att låneunderstöden icke intoge någon förställning i förhållande till statsunderstöden i egentlig mening, varför den sakkunnige ansåge, att de i princip borde vara underkastade revisorernas granskning. Detta utslöte icke, att beträffande vissa låneunderstöd eller vissa slag av sådana undantag från denna regel skulle kunna vara befogade. I detta hänseende syntes beträffande låneunderstöden böra gälla detsamma som för statsunderstöden i allmänhet.

Sammanfattningsvis har den sakkunnige uppställt såsom en allmän regel, att den ifrågavarande granskningsrätten för riksdagens revisorer borde omfatta endast sådana medel av statsunderstöds karaktär — jämväl låneunderstöd — som utginge av anslag, vilka anvisats av riksdagen eller av medel eller annan egendom, som eljest tillkommit enligt riksdagens beslut eller under dess medverkan, eller av medel, som influtit genom penninglotteri, vartill Kungl. Maj:t lämnat tillstånd, dock med undantag av personliga understöd och understöd till internationella ändamål, allt enligt de bestämmingar av dessa understödsgrupper, den sakkunnige givit.

Till denna regel för granskningsrättens omfattning har den sakkunnige fogat ytterligare några påpekanden:

Då det endast använts uttrycket »medel», hade därmed icke avsetts att från revisorernas granskning utsluta de fall, då understödet utginge i form av naturaprestation. — Även i de fall, då statens understödjande verksamhet reglerades genom särskilt avtal mellan staten och understöds mottagaren, borde regeln om revisorernas granskningsrätt gälla, men den kunde — därest ej i avtalet redan inrymts bestämmelse, som möjliggjorde att understöds mottagaren pålades redovisningsskyldighet inför revisorerna — uppenbarligen icke vinna tillämpning utan att understöds mottagaren därtill lämnat sitt medgivande vare sig genom ändring av eller tillägg till avtalet eller på annat sätt. Dessa fall påkallade alltså ett interimistiskt undantag från nämnda allmänna regel. — Därest statsunderstödet utginge på sådant sätt, att några medel icke utbetalades till den, som vore föremål för understöds verksamheten, utan understödet lämnades genom att avdrag, motsvarande understödet, i stället gjordes å avgift eller annan kostnad, som understöds mottagaren skolat vidkän-

nas, kunde granskningsrätt uppenbarligen icke ifrågasättas gentemot honom, eftersom han icke omhänderhade något understöd. Även i andra fall förekomme, att fullständig redovisning finge anses lämnad genom företeende av handlingar, vilkas uppvisande utgjorde förutsättning för understödets utbetalning. — Den omständigheten att understödet vore så ringa att det utgjorde endast en synnerligen obetydlig del av understödsmottagarens kostnader för den verksamhet, understödet avsåge, borde icke föranleda något generellt undantag från granskningsrätten. Från statens synpunkt kunde det vara betydelsefullt, att möjlighet till granskning stode öppen; en annan sak vore, att riksdagens revisorer sannolikt endast mera sällan skulle begagna sig av sin granskningsbefogenhet i dessa fall.

Vad sålunda anförts visade emellertid, att det beträffande vissa understöd kunde vara påkallat med ett undantag från granskningsrätten, även om medlen icke vore hänförliga till någon av de kategorier, som av den sakkunnige förutsatts skola vara befriade från granskning. Dessa undantagsbestämmelser syntes böra meddelas från fall till fall efter prövning av omständigheterna i det särskilda fallet.

Den sakkunniges undersökning i denna del avslutas med en förteckning å understöd, som enligt de i det föregående uppställda reglerna skulle omfattas av granskningsrätten.

Beträffande frågan, *vem redovisningsskyldigheten skall åligga*, framhåller den sakkunnige, att denna skyldighet i allmänhet bör påvila den, som åtnjuter understödet, men att denna regel stundom icke är fullt otvetydig eller helt uttömmande. Härom anför den sakkunnige i huvudsak följande:

En del understöd utbetalades icke direkt till understödsmottagaren från den statliga myndigheten, utan utanordningen skedde i första hand till ett icke statligt organ, som på detta sätt gottgjordes för understöd, som av det samma redan förskjutits till understödsmottagaren. I dessa fall hade det statsunderstödet mottagande organet knappast ställningen av understödsmottagare utan mera en rent förmedlande uppgift men syntes i alla fall böra få sig ålagd redovisningsskyldighet för de mottagna medlen. Den enskilde, som komme i åtnjutande av understödet, kunde däremot enligt förut angivna regler vara undantagen från redovisningsplikt. Dessa fall närstående vore vissa lönedel, som utginge från statsverket till icke statliga befattningshavare såsom ett direkt bidrag till dessa men som i första hand utbetalades till icke statligt organ för att tillhandahållas befattningshavarna. Även här borde redovisningsskyldighet åligga det organ, som handhade utbetalningen till befattningshavarna.

En ganska stor grupp av understöd utginge på sådant sätt, att en icke statlig institution för sin verksamhet tilldelades ett understödsbelopp, som denna institution sedermera hade att använda för utlämnande av understöd till andra eller vilket understödsbelopp utgjorde gottgörelse för institutionens redan havda utgifter för dylika, till andra utlämnade understöd. I dessa fall förelåge en dubblering av understödsmottagare, nämligen dels den institution, som i första hand uppbure understödet, dels ock den, till vilken understöd utdelades av förstahandsmottagaren. Till denna grupp räknades först och främst åtskilliga låneunderstöd; här borde såväl låneförmedlare som låntagare vara underkastade revisorernas granskningsrätt. Den sakkunnige ansåge det vara viktigt, att revisorernas kontrollrätt i nu behandlade fall komme att omfatta även låntagarna, enär det för att bilda sig en före-

ställning om låneförmedlarnas sätt att handhava lånemedlen kunde bliva nödvändigt att utsträcka undersökningen till de enskilda låntagarnas förhållanden. Utöver nu omförmälda låneunderstöd finnes åtskilliga andra exempel på här avsedda understödskategori med en förstahands-mottagare, som fördelade till andrahands-mottagare. Även i dessa övriga fall syntes fog föreligga för att båda mottagarna ålades redovisningsskyldighet inför revisorerna, i den mån vederbörande ej skulle undantagas därifrån enligt förut angivna allmänna regler.

Redovisningsskyldigheten borde alltså enligt den sakkunniges mening så bestämmas, att den inför revisorerna redovisningsskyldige bleve medelsmottagaren, vare sig denne hade att behålla understödet för egen räkning eller att utdela eller överbringa detsamma till annan. Understöds-mottagare vore alltså icke endast mottagaren i första hand utan även den, till vilken medlen av förstahands-mottagaren utdelades eller överbringades. För bådadera borde redovisningsplikt föreligga.

I fråga om *de prestationer i redovisningshänseende, som böra åläggas den redovisningsskyldige*, erinrar den sakkunnige, att beträffande ett stort antal statsunderstöd redan förekommer, att understöds-mottagaren är ålagd redovisningsskyldighet inför statlig myndighet eller att sådan myndighet eljest på ett eller annat sätt har att taga befattning med understöds-mottagarens räkenskaper och med granskningen av hans förvaltning. Den sakkunnige har i detta avseende lämnat en översikt över gällande bestämmelser, vilka till sitt innehåll äro ganska varierande, och har med utgångspunkt därifrån gjort följande uttalande:

Översikten visade, att det för närvarande saknades enhetlighet på detta område, ofta beroende på olika praxis inom olika statsdepartement men även naturligtvis på anslagens olika beskaffenhet och omständigheterna vid deras tillkomst. Översikten gäve emellertid likaledes vid handen, att redovisningsskyldighet för understöds-mottagare icke vore något nytt eller ovanligt för den statliga understödsverksamheten. Tvärtom syntes det numera bliva alltmer vanligt, att sådan skyldighet stadgades, där ej anslagsändamålet eller omständigheterna eljest vore sådana, att anledning saknades att ifrågasätta redovisningsskyldighet.

I en del fall hade denna skyldighet bestämts på sådant sätt, att den innebure förpliktelse för understöds-mottagaren att till något statligt organ inkomma med redogörelse för huru understödet blivit använt. Understöds-mottagarens medelsförvaltning i övrigt vore alltså i dessa fall icke inbegripen i redovisningsplikten. Redogörelsen behövde endast upptaga understödsbeloppets fördelning på olika utgiftsposter.

I andra fall vore redovisningsskyldigheten av ett vidsträcktare innehåll. Där innebure den förpliktelse att lämna statligt organ tillfälle att granska understöds-mottagarens medelsförvaltning i dess helhet. Hit räknade den sakkunnige alla de fall, då Kungl. Maj:t eller annan statlig myndighet ägde utse en eller flera revisorer eller, såsom benämningen stundom vore, »ombud» att deltaga i granskningen av understöds-mottagarens räkenskaper och förvaltning, ävensom de fall, då föreskrift meddelats att understöds-mottagaren skulle hålla sina räkenskaper tillgängliga för statlig myn-

dighet eller eljest lämna sådan myndighet eller någon dess representant tillfälle att taga del av understöds-mottagarens ekonomiska ställning. •

De nu berörda förhållandena ägde, har den sakkunnige vidare anfört, intresse vid ställningstagandet till frågan om de prestationer i redovisningshänseende, som skulle fordras av understöds-mottagaren i förhållande till riksdagens revisorer. Denna fråga hade vid den tidigare behandlingen av föreliggande ärende ägnats ganska mycken uppmärksamhet. Efter erinran om vad därvid förekommit har den sakkunnige anfört bland annat följande:

I åtskilliga fall, där granskningsrätt för riksdagens revisorer borde vara för handen, vore understöds-mottagaren icke lagligen skyldig att föra och förde ej heller regelmässigt räkenskaper över sin penningförvaltning. Kravet på redovisningsskyldighet finge i dylika fall givetvis icke släppas men borde å andra sidan modifieras. Sålunda borde man icke ålägga vederbörande att föra ordentliga räkenskaper i vanlig mening, vilket i många fall skulle överstiga hans förmåga och tillskynda honom oskäligen kostnader eller besvär. Men så mycket syntes man under alla förhållanden kunna fordra, att han skulle lämna en specificerad redogörelse för understödets användning och, såvitt möjligt, bestyrka denna med verifikationer.

Något särskilt system eller formulär eller särskilda regler för dessa redogörelser syntes icke böra uppställas. Frihet borde få råda att avfatta dem efter vars och ens bästa förstånd; endast det kravet borde i fråga om redogörelsernas form upprätthållas, att de skulle vara specificerade och, så långt ske kunde, verifierade.

De understöds-mottagare, som regelmässigt förde ordentliga räkenskaper, vore i åtskilliga fall skyldiga att förete alla sina räkenskapsböcker och övriga handlingar. Den statliga kontrollen kunde här alltså utsträckas till varje del av understöds-mottagarens förvaltning, och även dispositioner i fråga om medel, som tillflutit honom från annat håll än från staten, kunde bliva föremål för granskning.

En dylik fullständig granskningsrätt hade riksdagen uttryckligen förklarat sig icke åsyfta för revisorernas del utan endast en granskning i vad det gällde statsunderstödet användning. Ehuru det beträffande många av här ifrågakommande understöds-mottagare vore synnerligen önskvärdt, att möjlighet bereddes revisorerna att genom tillgång till räkenskaperna i deras helhet på ett mera fullständigt sätt hålla sig underkunniga om vederbörandes ekonomiska tillstånd och behov, borde den av riksdagen förutsatta begränsningen iakttagas. I överensstämmelse härmed skulle granskningsrätten alltså omfattas räkenskaper, protokoll och andra handlingar allenast i den mån tillgång till dem erfordrades för granskning av understödets användning.

Vid denna inskränkning syntes det emellertid nödvändigt, att avgörandet av vilka räkenskapshandlingar, som från fall till fall skulle anses erforderliga för nämnda granskning, tillades revisorerna, emedan granskningsrätten eljest kunde bliva illusorisk eller dess utnyttjande i varje fall förbundet med stora obehag och besvär för revisorerna.

Det borde alltså uttryckligen angivas, att redovisningsplikten skulle avse räkenskaper med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar, i den mån revisorerna funne tillgång till dem erforderlig för granskning av understödets användning.

Skulle understöds-mottagare anse, att en av revisorerna framställd begäran i detta avseende innebure ett överskridande av deras befogenhet, kunde

han vägra att för granskning utlämna eller hålla tillgängliga de begärda handlingarna. Revisorerna torde om ett sådant förhållande göra anmälan i sin berättelse, varefter det ankomme på riksdagen att taga ställning till saken och eventuellt vidtaga den åtgärd, vartill den funne förhållandena föranleda.

En fråga, som även borde klargöras med avseende å understödsmottagarens redovisningsprestationer, vore, yttrar den sakkunnige härefter, på vad sätt revisorerna skulle beredas tillgång till den eller de handlingar, som innefatta redovisningen. Härom anföres bland annat:

Man finge i detta avseende skilja mellan å ena sidan de understödsmottagare, som icke förde räkenskaper, och å andra sidan räkenskapsförande understödsmottagare.

Beträffande den förra gruppen syntes utan vidare vara klart, att skyldighet borde åläggas understödsmottagaren att efter anmodan av riksdagens revisorer insända förut omförmälda redogörelse för understödets användning med därtill hörande handlingar. Ett sådant åläggande kunde icke gärna betecknas såsom någon tung börda.

Vad åter anginge de räkenskapsförande understödsmottagarna, hade under frågans tidigare behandling från kommunalt håll framhållits, att en förpliktelse att till revisorerna insända originalräkenskaper och tillhörande handlingar skulle kunna medföra stora olägenheter för understödsmottagarna.

Ehuru den kommunala revisionen icke till tiden sammanföle med statsrevisionen och alltså i detta avseende några kollisioner icke kunde uppstå, syntes det uppenbart, att det i många fall skulle kunna vara till hinder i det löpande kommunala förvaltningsarbetet och även för andra räkenskapsförande understödsmottagare att ej äga tillgång till sina räkenskaper och protokoll m. m. under tid, då revisorerna skulle behöva dem för sin granskning. Något ovillkorligt åläggande för dessa understödsmottagare att på anmodan av revisorerna till dem insända originalräkenskaperna m. m. borde därför ej ifrågakomma. Det syntes för revisorernas granskning vara tillfyllest, att antingen räkenskaperna hölles tillgängliga på vederbörande ort för den eller de revisorer eller hos revisorerna anställda tjänstemän, som infunne sig för gransknings verkställande, eller att, där det ej vore fråga om mera omfattande räkenskapshandlingar, avskrifter av räkenskaperna samt eljest erforderliga uppgifter översändes till revisorerna.

I enlighet med vad sålunda anförts syntes redovisningsplikten i nu berörda avseende böra så bestämmas, att understödsmottagare, som förde räkenskaper, skulle vara skyldig att efter anmodan av revisorerna bereda dem tillfälle att taga del av räkenskaperna. Sådant tillfälle kunde uppenbarligen beredas revisorerna på något av förut angivna sätt, allt efter understödsmottagarens eget val.

Sammanfattningsvis har den sakkunnige angivit sin ståndpunkt till frågan om de prestationer i redovisningshänseende, som böra åläggas understödsmottagaren, sålunda: Understödsmottagare, som för räkenskaper, skall vara skyldig att efter anmodan av revisorerna bereda dem tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar, i den mån revisorerna finna sådant erforderligt för granskning av understödets användning. Understödsmottagare, som icke för räkenskaper, skall vara skyldig att efter anmodan av revisorerna till dem ingiva en

specificerad och så vitt möjligt verifierad redogörelse för understödets användning.

Beträffande *sättet för granskningsrättens genomförande* har den sakkunnige framhållit, att man syntes hava endast två vägar att välja på, *antingen* att från fall till fall, vid det tillfälle då anslag beviljades eller understöd anvisades, uppställa granskningsrätten såsom ett villkor för medlens åtnjutande *eller* att utfärda allmänna bestämmelser härom. 1929 års revisorer syntes hava ansett den senare vägen framkomlig, men tanken på ett generellt åläggande av redovisningsskyldighet hade mött motstånd från såväl statskontorets och riksräkenskapsverkets som de förut omnämnda kommunala sammanslutningarnas sida. Ämbetsverken och sammanslutningarna hade ställt sig på den ståndpunkten, att bestämmelse om granskningsrätt för riksdagens revisorer borde fästas såsom villkor vid beviljandet av ett anslag allenast efter en från fall till fall verkställd prövning av skälen därtill — en uppfattning som även legat till grund för 1931 års proposition i ämnet. Sagda års riksdag hade emellertid ställt sig avvisande mot detta förslag. Vid en granskning av de skäl, som anförts mot tanken på meddelandet av allmänna bestämmelser om revisorernas utsträckta granskningsrätt, hade den sakkunnige för sin del icke kunnat finna dessa skäl hållbara, om redovisningsplikten gäves det innehåll han föreslagit. Statsunderstöden reglerades av ett synnerligen stort antal författningar och kungl. brev. Otvivelaktigt vore det teoretiskt möjligt att göra för här ifrågavarande ändamål erforderliga ändringar i eller tillägg till alla dessa författningar och brev, men detta sätt för granskningsrättens införande syntes stöta på mycket stora praktiska svårigheter och skulle tekniskt sett te sig synnerligen otypligt. Den bästa lösningen av frågan vunnos därför enligt den sakkunniges mening genom att allmänna bestämmelser utfärdades angående granskningsrätt för riksdagens revisorer i fråga om statsunderstöd. Detta tillvägagångssätt byggde på den principen, att såsom allmän regel skulle gälla, att understödsmottagare vore redovisningsskyldig inför riksdagens revisorer. Från denna allmänna regel skulle vissa undantag göras; där dessa undantagsbestämmelser icke vore tillämpliga, föreläge redovisningsplikt.

Till ytterligare motivering för en lösning efter denna linje har den sakkunnige anfört följande:

Den föreslagna anordningen hade genom sin enkelhet stora fördelar. Den inskräpte en gång för alla en grundsats, som, sedan den några år tillämpats, komme att ingå i understödsmottagarens medvetande såsom något välkänt och naturligt. Statskontoret och riksräkenskapsverket hade ansett den andra vägen medföra den avsevärda fördelen, att envar, som erhöles statsunderstöd, bestämt och tydligt erhöles besked, huruvida redovisningsskyldighet inför statsrevisorerna föreläge; den, som ålades dylik skyldighet, kunde på förhand inrätta sig därefter i räkenskapshänseende. Vad ämbetsverken påpekat vore givetvis en god egenskap hos den av dem förordade metoden, men den sakkunnige hölle före, att det vore möjligt att även med den av honom föreslagna anordningen på ett ganska tillfredsställande sätt klargöra, i vilka fall redovisningsskyldighet föreläge eller icke. Den sakkunnige räk-

nade då icke med sådana understödmottagare, som alldeles underlåte att taga kännedom om de i ämnet utfärdade bestämmelserna. Skulle i enstaka fall tvekan om bestämmelsernas rätta innebörd uppkomma, syntes detta icke kunna medföra några vare sig för det allmänna eller för den enskilde vådliga följder. Blev spörsmålet tilläventyrs aktuellt, genom att från revisorerens sida begäran om redovisning framställdes, och kunde det icke lösas på annat, enklare sätt, t. ex. genom att understödmottagare frivilligt redovisade eller att revisorerna avstode från granskning, inträffade intet värre än att revisorerna anmälde saken i sin berättelse, så att riksdagen finge pröva densamma.

I avseende å den författningstekniska formen för meddelande av de ifrågasatta allmänna bestämmelserna om understödmottagares redovisningsskyldighet inför riksdagens revisorer har den sakkunnige framhållit, att dessa bestämmelser avsåge en offentligt-rättslig förpliktelse för enskilda av sådan beskaffenhet och räckvidd, att det syntes kunna anses motiverat, att bestämmelserna utfärdades såsom lag. De regler, vilka framgått såsom resultat av den sakkunniges nu omförmälda undersökningar, hava alltså av honom sammanförts i ett *förslag till lag angående redovisningsskyldighet inför riksdagens revisorer i fråga om statsunderstöd*. Förslaget torde såsom bilaga få fogas vid statsrådsprotokollet.

Av de hörda myndigheterna hava endast statskontoret, riksräkenskapsverket och vattenfallsstyrelsen särskilt uttalat sig i de frågor, som nu äro föremål för behandling.

Statskontoret har anfört huvudsakligen följande:

Vad först anginge frågan, vilka slag av medel granskningsrätten skulle gälla, anslöte sig statskontoret till den allmänna uppfattning, som uttalats av den sakkunnige, nämligen att granskningsrätten borde avse medel, vilka tillkommit genom riksdagens medverkan, ävensom lotterimedel samt att medelskontrollen från riksdagens sida icke borde utsträckas utöver denna gräns.

Den sakkunnige hade gjort gällande, att redovisningsskyldighet borde åligga icke blott den, som från statsverket direkt mottoge medlen, utan, därest denne icke hade att behålla understödet för egen räkning, jämväl den slutlige mottagaren av understödet. Ehuru statskontoret vore av den uppfattningen, att en så pass vid bestämning av begreppet redovisningsskyldig otvivelaktigt kunde föranleda åtskilliga olägenheter för den enskilde understödmottagaren, hade statskontoret dock icke velat motsätta sig förslaget i denna del. Ämbetsverket ville dock samtidigt uttala, att det vore nödvändigt, att de föreslagna bestämmelserna tillämpades på sådant sätt, att icke enskilda personers och affärsföretags intressen trädde för nära. Vidare syntes det önskvärt att, där så utan olägenhet läte sig göra, uppdrag lämnades vederbörande statliga myndighet att införskaffa de uppgifter, som för granskningsrättens utövande i varje särskilt fall ansåges erforderliga. För visso kunde härigenom i många fall konflikthanledningar undvikas.

Vad därefter beträffade frågan om de prestationer i redovisningshänseende, som borde åläggas den redovisningsskyldige, ville statskontoret framhålla, att ämbetsverket givetvis utginge från att revisorerens granskningsrätt skulle utövas på sådant sätt, att icke de åligganden, som den redovis-

ningsskyldige skulle hava att fullgöra, bleve alltför betungande samt att det mera finge anses vara fråga om en rätt för revisorerna att i förekommande fall erhålla för deras verksamhet erforderliga uppgifter än om en fortlöpande medelskontroll. Då det ansetts böra tillkomma revisorerna att pröva, vilka handlingar de ansåge behövlige för granskningen av lämnade statsunderstöd, ville statskontoret jämväl uttala, att det vore nödvändigt, att revisorerna framginge med stor försiktighet, så att icke svårigheter uppstode för understödsmottagarna, om de ville insända originalräkenskaper, samt ej heller allt för mycket arbete pålades dem, om de i stället föredroge att göra avskrifter av de erforderliga handlingarna.

Vidkommande formen för granskningsrättens införande ville statskontoret tillstyrka, att en särskild lag i ämnet utfärdades. Statskontoret ansåge sig emellertid böra avstyrka den föreslagna övergångsbestämmelsen om utverkande av medgivande från understödsmottagaren att underkasta sig revisorernas granskning rörande understöd enligt avtal, som slutits före den 1 juli 1933. Det kunde icke anses lämpligt, att staten på detta sätt sökte erhålla en granskningsrätt, som icke förefunnits då avtalet tillkommit.

Skiljaktiga meningar hava inom statskontoret anförts *dels* av en ledamot, vilken ansett den nyss angivna övergångsbestämmelsen icke böra helt utslutas utan gälla åtminstone beträffande sådana lån och avtal, som innefatta för längre tid beviljade understöd, *dels ock* av en ledamot, vilken framhållit, att beträffande den av statskontoret bedrivna lånerörelsen en redovisningsskyldighet inför riksdagens revisorer för såväl låneförmedlare som låntagare i enlighet med den sakkunniges förslag icke borde ifrågasättas. Till stöd för uppfattningen i sistnämnda hänseende har reservanten anfört, att en dylik skyldighet skulle kunna medföra väsentliga olägenheter för låntagarna; det skulle lätt kunna inträffa, att — genom den skyldighet den sakkunnige förutsatt för understödsmottagare att bereda revisorerna tillfälle att taga del av räkenskaper m. fl. handlingar — enskilda personers och affärsföretags berättigade intressen komme att trädas för nära. En dylik redovisningsskyldighet för låntagarna syntes icke heller påkallad. Genom vederbörande statsmyndigheter kunde revisorerna erhålla alla de uppgifter rörande ett låneärende, vilka kunde befinnas erforderliga.

Riksräkenskapsverket har anfört bland annat följande:

Riksräkenskapsverket saknade visserligen anledning att frångå sin tidigare uttalade mening om det lämpligaste sättet att lösa förevarande fråga, enligt vilken skyldigheten att avgiva redovisning inför statsrevisorerna i fråga om användning av erhållet statsunderstöd skulle bestämmas i varje särskilt fall i samband med anvisandet av vederbörande riksstatsanslag. Men då riksdagen underkänt nämnda uppfattning, hade riksräkenskapsverket icke att yttra sig om det föreliggande förslaget huvudgrunder utan allenast att framställa de erinringar mot olika detaljer, som riksräkenskapsverket funnit vara av betydelse.

Enligt förslaget hänfördes till statsunderstöd även sådant understöd, som utginge av medel eller annan egendom, som tillkommit eller förvaltades enligt riksdagens beslut eller under dess medverkan. Särskilt innebörden av sistnämnda uttryck vore enligt riksräkenskapsverkets mening oklar. Riksräkenskapsverket ville ifrågasätta, huruvida icke termen »statsmedel», som visserligen icke heller kunde anses som ett fullt avgränsat begrepp, likväl i berörda sammanhang tydligare skulle angiva understödets ursprung.

Beträffande den föreslagna skyldigheten för understöds-mottagare att avgiva redovisning m. m. ansåge riksräkenskapsverket, att svårigheterna för vederbörande att inkomma med redovisning i många fall vore långt större än den sakkunnige syntes hava föreställt sig. Enligt motiven skulle nämligen i de fall, då understöds-mottagaren icke förde räkenskaper, den till revisorerna avgivna redogörelsen vara icke blott detaljerad och såvitt möjligt bestyrkt av verifikationer utan även fullständig och riktig. Detta skulle innebära, att på redovisningen faktiskt komme att ställas samma fordringar som på en verklig räkenskap.

Till belysning av nu berörda spørsmål ville riksräkenskapsverket erinra om vad jordbruksutskottet vid 1932 års riksdag anfört (utlåtande nr 77) i fråga om framställt förslag om minskning av statsbidrag och lån till avdikningsföretag för det fall, att företaget visat sig draga lägre kostnad än beräknat, vilket förslag förutsatte upprättande av särskilda räkenskaper för företagen. Utskottet hade anfört, att en sådan bestämmelse varit gällande för tiden till och med 1916 men borttagits på framställning av samma års riksdag, som framhållit, att sålunda åstadkommen minskning av beviljat statsbidrag visat sig icke stå i rimlig proportion till arbetet med räkenskapssammansdragens upprättande och granskning samt att sannolikheten för att med kontrollen erhålla en riktig uppgift å den verkliga arbetskostnaden vore mycket ringa. Utskottet hade förklarat sig fortfarande hysa den uppfattning, åt vilken 1916 års riksdag givit uttryck. Därutöver hade utskottet framhållit, att vid de numera i allt större utsträckning förekommande mindre torrläggningsföretagen, där arbetet som regel utfördes uteslutande av vederbörande jordägare själv och dennes familjemedlemmar, hart när oöverkomliga svårigheter måste möta i fråga om fastställande av de verkliga kostnaderna. Med hänsyn till det anförda hade utskottet ansett en återgång icke böra ske till den före 1917 gällande ordningen. Riksdagen hade biträtt denna utskottets uppfattning (skrivelse nr 332).

Det sade sig självt, att i fråga om ett stort antal statsunderstödda företag mindre anledning föreläge att avgiva redovisning än fallet kunde anses vara beträffande de ofta mycket omfattande avdikningsföretagen.

Riksräkenskapsverket ville vidare fästa uppmärksamheten på, att i lagförslaget icke angivits, under vilken tid efter statsunderstödet mottagande redovisningsskyldigheten skulle anses gälla.

Enligt förslaget fritoges från skyldigheten att avgiva redovisning enskild person såsom understöds-mottagare, då understödet vore avsett till bestridande av understöds-mottagarens personliga utgifter. Riksräkenskapsverket ansåge det icke vara fullt klarlagt, vad som avsåges med begreppet personliga utgifter. Det kunde för övrigt knappast anses befogat att kräva redovisning, då understöd avsåge exempelvis en publikation, vars utgivande kunde kontrolleras, även om understödet skulle utgå till icke rent personliga utgifter.

Vattenfallsstyrelsen har för belysande av den föreliggande frågans innebörd anfört en del exempel från styrelsens verksamhetsområde. Redogörelsen härutinnan innehåller bland annat följande:

Vid flera riksdagar hade anvisats anslag för bestridande av dels på staten belöpande insatser i Dalälvens och Indalsälvens regleringsföreningar, dels ock på staten belöpande anläggningskostnader för vissa av den förstnämnda föreningen ombesörjda vattenregleringsföretag. Därjämte bestredes statens andel i drift- och underhållskostnaderna för nämnda regleringsföretag av statens vattenfallsverks driftinkomster. Ifrågavarande statsbidrag hade till än-

damål att möjliggöra en ökning av den uttagbara vattenkraften i vissa staten tillhöriga vattenfall och vore således betingade av statens eget affärsintresse. Ehuru de visserligen även innebure ett understödande av de övriga medlemmarna i föreningarna, vore de uppenbarligen icke att betrakta såsom understöd i vanlig mening utan utgjorde väsentligen dels kapitalinvesteringar i produktiva företag, i vilka staten vore delägare, dels ersättningar för utförda prestationer. Enligt vattenlagen kunde staten tvångsvis åläggas att deltaga i dylika regleringsföretag och bestrida motsvarande andel av kostnaderna därför. Den ifrågasatta lagstiftningen borde följaktligen icke vara tillämplig på dessa statsbidrag, ehuru detta ej tydligt framginge av den i den sakkunniges motivering givna definitionen på begreppet »statsunderstöd».

Vattenfallsstyrelsen erlade årligen medlemsavgifter till vissa in- och utländska föreningar, vilka avgifter bestredes av statens vattenfallsverks driftinkomster men icke motsvarades av någon särskild anslagspost i driftkostnadsstaten. Erläggandet av dessa medlemsavgifter innebure givetvis ett understödande av nämnda föreningars verksamhet, men detta vore motiverat därav, att denna verksamhet vore av stort intresse för vattenfallsverkets affärsuppgifter. Då en enstaka medlem av en förening icke syntes kunna påfordra någon annan granskningsrätt beträffande föreningens räkenskaper än den, som utövades genom de av föreningen utsedda revisorerna, och då vidare ifrågavarande medlemsavgifter utgjorde endast en obetydlig del av motsvarande föreningars totala inkomster, syntes desamma icke böra föranleda någon redovisningsskyldighet för föreningarna inför riksdagens revisorer.

Riksdagen hade år 1927 godkänt ett avtal mellan vattenfallsstyrelsen och sydsvenska kraftaktiebolaget angående dels utarrendering till nämnda bolag av Karseforsen och Laholmsfallet, dels försäljning till samma bolag av vissa andra vattenfall i Lagan, dels ock kraftleverans för statens järnvägars behov från tillämnade kraftverk vid förstnämnda båda vattenfall. Genom bestämmelse i samma avtal hade kraftbolaget berättigats att, för utförande av kraftverksanläggningar vid Karseforsen och Laholmsfallet, av kronan genom vattenfallsstyrelsen erhålla ett lån, motsvarande $\frac{2}{3}$ av byggnadskostnaden, dock högst 5,500,000 kronor. Sedermera hade anvisats anslag för utlämnande av nämnda lån, som skulle amorteras under viss tid. Med avseende å en dylik lånetransaktion, som utgjorde ett led i en större affärsuppgörelse, borde icke påfordras någon redovisningsskyldighet för låntagaren inför riksdagens revisorer.

Riksdagen hade år 1919 medgivit, att från den fond, som utgjorde rörelsekapital för statens vattenfallsverks fastighetsförvaltning, finge utlämnas byggnadslån åt personer, till vilka med äganderätt eller tomträtt upplåtes tomter inom vissa för egna hem avsedda områden. Denna lånerörelse hade tillkommit väsentligen för att befördra exploateringen av vissa vattenfallsverket tillhöriga tomtområden och vore således icke att anse såsom någon social understödsverksamhet utan utgjorde ett led i vattenfallsverkets tomtaffärer. Ett utkrävande av redovisning för lånets användning i förevarande fall skulle säkerligen verka hämmande på verkets tomtupplåtelser. Vattenfallsstyrelsen ansåge därför, att ifrågavarande låntagare borde vara undantagna från redovisningsskyldighet inför riksdagens revisorer.

Av dessa exempel framginge, yttrar vattenfallsstyrelsen, att den av den sakkunnige föreslagna lagen behövde förtydligas i vissa avseenden, bland annat beträffande omfattningen av begreppet »statsunderstöd», samt kompletteras med ytterligare undantagsbestämmelser.

Departements-
chefen.

Såsom redan nämnts hava i regleringsbrevet för de senaste budgetåren i ett stort antal fall meddelats bestämmelser om skyldighet för mottagare av

statsbidrag eller statsunderstöd att underkasta sig den granskning från statsrevisorernas sida beträffande användningen av bidraget eller understödet, som Kungl. Maj:t kunde komma att föreskriva. Liknande förbehåll pläga även införas i Kungl. Maj:ts beslut om bidrag av lotterimedel samt om anslag ur vissa fonder.

Det sålunda tillämpade förfarandet innebär i sak samma anordning, som förordades i 1931 års proposition i ämnet. Det vill även förefalla, som om härigenom de av 1929 års revisorer uttalade önskemålen om utsträckande av statsrevisorernas granskningsrätt till att avse jämväl understöd av statsmedel för icke statliga ändamål blivit till väsentlig del tillgodosedda. Med hänsyn till den ståndpunkt 1931 års riksdag intog i fråga om sättet för granskningsrättens genomförande har jag emellertid icke velat motsätta mig, att statsrevisorernas granskningsrätt beträffande statsunderstöd regleras genom generella författningsföreskrifter.

Den nu verkställda sakkunnigutredningen, vilken följer de av riksdagen angivna riktlinjerna för frågans lösning, har i de avgivna yttrandena icke blivit föremål för mera vägande erinringar. Även jag finner mig i allt väsentligt kunna ge min anslutning till det förslag, som på grundval av utredningen framlagts av den sakkunnige.

Av stor betydelse för de avsedda bestämmelsernas utformande är frågan, vilka slag av statsunderstöd granskningsrätten bör avse. Enligt den sakkunniges förslag skulle granskningsrätten, bortsett från vissa angivna undantagsfall, omfatta sådana understöd, som till bestridande helt eller delvis av kostnaderna för verksamhet, utövad av annan än statsmyndighet, utgå av anslag, som anvisats av riksdagen, eller av medel eller annan egendom, som eljest tillkommit enligt riksdagens beslut eller under dess medverkan, eller av medel, som influtit genom penninglotteri, till vars anordnande Kungl. Maj:t lämnat tillstånd. Härunder skulle inbegripas även statsunderstöd avsedda att återbetalas. Mot den sålunda gjorde avgränsningen synes i sak knappast vara något att erinra. Dock torde i begreppet statsunderstöd icke böra inläggas något krav på att understödet skall utgå för viss verksamhet. Särskilt bland de personliga understöden och låneunderstöden torde nämligen finnas exempel på sådana, som icke kunna sägas utgå för viss verksamhet men som ändå äro av beskaffenhet att böra träffas av granskningsrätten, låt vara att denna i fråga om de förra på grund av särskilt undantagsstadgande kommer att rikta sig endast mot den eventuelle förmedlaren av understödet men icke mot den enskilde understödsmottagaren själv. Att även låneunderstöden böra omfattas av granskningsrätten kan visserligen förefalla tveksamt. Då jag ansett mig kunna biträda den sakkunniges förslag på denna punkt, har jag i främsta rummet tagit hänsyn till två omständigheter. Dels äro villkoren för dylika lån i stor utsträckning sådana, att lånen mer eller mindre erhålla karaktären av verkliga understöd. Dels förekommer i vissa fall, att för ett och samma ändamål utlämnas såväl lån som bidrag utan återbetalningsskyldighet; i dylika fall vore det uppenbarligen

mindre tillfredsställande att begränsa granskningsrätten till att avse allenast användningen av det utan återbetalningsskyldighet utlämnade statsbidraget.

Emellertid har jag ansett den sakkunniges författningsförslag i nu förevarande del böra undergå vissa formella jämkningar. Den definition av begreppet statsunderstöd, som förslaget innehåller, lärer trots sin utförlighet knappast lämna någon fullständig klarhet om begreppets rätta innebörd. Vid sådant förhållande synes, såsom även riksräkenskapsverket ifrågasatt, termen statsmedel vara att föredraga, då det gäller att ange understödets ursprung. Härigenom vinnes, att författningstexten kan givas en betydligt enklare avfattning utan att, såvitt jag kan finna, medföra några större tolkningssvårigheter än dem, som kunna göra sig gällande även för den händelse den sakkunniges förslag godtages. Påpekas bör för övrigt, att varken den ena eller den andra formuleringen synes kunna giva anledning till något missförstånd av praktisk betydelse. Man lär kunna antaga, att revisorerna i mera tveksamma fall skola finna lämpligt att iakttaga en restriktiv tillämpning av reglerna i såväl nyssberörda som andra avseenden beträffande granskningsrättens omfattning. Särskilt då fråga uppkommer om infordrande av redogörelse för användningen av låneunderstöd eller understöd, som kunna anses stå de rent personliga understöden mer eller mindre nära, torde det vara motiverat att framgå med en viss försiktighet och att sålunda avstå från granskningsrätt, då denna icke framstår såsom klart befogad.

Såsom redan antytts är även jag av den uppfattningen, att redovisningsskyldigheten icke bör begränsas till den, för vilken statsunderstödet slutligen är avsett, utan jämväl bör åvila den, som mottager understödet med uppgift att förmedla det till annan. Utan att redovisningsskyldigheten erhåller en sådan omfattning torde syftet med riksdagens framställning icke kunna helt vinnas.

Vidkommande frågan, hur granskningsrätten bör utövas, har den sakkunnige tänkt sig, att understödsmottagare, som för räkenskaper, skulle vara skyldig att på revisorernas anmodan bereda dessa tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande handlingar, i den mån de finna sådant erforderligt för granskning av understödets användning. Understödmottagare, som icke för räkenskaper, skulle däremot vara skyldig att på anmodan till revisorerna insända en detaljerad och såvitt möjligt av verifikationer bestyrkt redogörelse för användningen av understödet.

För egen del har jag icke kunnat undgå att hysa tvekan om lämpligheten av att anordna redovisningen på sätt den sakkunnige sålunda ifrågasatt. Det synes mig nämligen vara ägnat att väcka betänkligheter att införa ett generellt stadgande om skyldighet för den, som erhållit statsunderstöd, att, där han för räkenskaper — vare sig han är därtill lagligen förpliktad eller icke — tillhandahålla dessa räkenskaper för granskning av statsrevisorerna. Visserligen har den sakkunnige i anslutning till riksdagens ståndpunkt förutsatt, att granskningsrätten skulle begränsas till statsunderstödet användning och alltså, där annan verksamhet eller rörelse förekommer, icke omfatta rörelsen i dess helhet. I ett stort antal fall torde det emellertid för

den redovisningsskyldige bliva förenat med synnerliga svårigheter att i praktiken genomföra en sådan begränsning vid räkenskapernas tillhandahållande. Det syfte, som riksdagen genom förevarande framställning velat vinna, torde också kunna tillgodoses utan att understöds-mottagaren förpliktas att ställa sina räkenskaper till revisorernas förfogande. Det vill nämligen förefalla, som om den redogörelse för statsunderstödet användning, som det enligt den sakkunniges förslag skulle åligga understöds-mottagare, vilken icke för räkenskaper, att avlämna till revisorerna, skulle — med de fordringar, som enligt sakkunnigförslaget komme att ställas på dylika redogörelser — vara tillfyllest såsom grundval för statsrevisorernas granskning jämväl i de fall, där bokföringsplikt föreligger eller där understöds-mottagaren eljest för räkenskaper.

I enlighet med dessa överväganden har jag funnit mig böra förorda, att understöds-mottagare icke åläggas att tillhandahålla statsrevisorerna annat granskningsmaterial än sådan redogörelse för användningen av statsunderstödet, som uppfyller de av den sakkunnige angivna fordringarna. Å andra sidan har jag ansett det böra stå understöds-mottagaren fritt att, därest han finner lämpligt, i stället fullgöra redovisningsskyldigheten genom att bereda statsrevisorerna tillfälle att taga del av hans räkenskaper under förutsättning att av dem kunna inhämtas fullständiga upplysningar rörande understödets användning.

De bestämmelser jag sålunda tillstyrkt torde lämpligen böra sammanföras i en av Kungl. Maj:t och riksdagen beslutad *förordning angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd*. Denna förordning torde böra träda i kraft den 1 juli 1937 men bör icke äga tillämpning i fråga om statsunderstöd, som avser tid dessförrinnan eller som utgår på grund av avtal, slutet före nämnda dag. Självklart är emellertid, att förordningen indirekt kan bliva tillämplig jämväl beträffande understöd, som utgår enligt dylikt äldre avtal, nämligen om mottagaren av understödet enligt avtalets bestämmelser är skyldig att underkasta sig den här avsedda granskningsrätten eller om han frivilligt åtager sig sådan skyldighet. Att, såsom den sakkunnige föreslagit, särskilda åtgärder skulle av vederbörande statsmyndigheter vidtagas för utverkande av sådant medgivande från understöds-mottagarnas sida, har jag i likhet med statskontoret funnit mig icke böra tillstyrka.

Med anledning av vad riksräkenskapsverket anført i fråga om den tid, varunder redovisningsskyldigheten skulle gälla, må framhållas, att varje statsrevision omfattar endast ett budgetår — det närmast tilländalupna — och att i anslutning härtill redovisningsskyldigheten i förevarande fall torde komma att hänföra sig allenast till statsunderstöd, avseende nämnda tidsperiod.

Granskningsrätt med avseende å bidrag eller andra förmåner från statens affärsdrivande verk åt vissa bolag m. fl.

I skrivelsen nr 342 år 1931 har riksdagen uttalat, att revisorernas granskningsrätt borde utsträckas till »användning av bidrag eller andra förmåner av olika slag, som vid de affärsdrivande verken på grund av särskilda överenskommelser lämnats vissa bolag m. fl.».

Det ämne, riksdagen här berört, har synts den sakkunnige vara av så speciell natur, att han ansett det icke vara lämpligt att sammanblanda denna fråga med utredningen angående revisorernas granskningsrätt i fråga om de egentliga statsunderstöden. De företeelser, riksdagen med sitt nu anförda uttalande syntes åsyfta, vore mera enstaka och ägnade sig enligt hans mening icke att göras till föremål för reglering i nu förevarande avseende genom allmänna författningsbestämmelser.

Den sakkunnige framhåller till en början, att en tolkning av innebörden i det åberopade riksdagsuttalandet vore förbunden med vissa svårigheter. Härom har den sakkunnige anført bland annat följande:

En distinktion låge däri, att önskemålet begränsats till endast en viss del av statsförvaltningen, nämligen de affärsdrivande verken, men eljest hade riksdagen icke närmare preciserat vad den åsyftat. Uttrycken »bidrag eller andra förmåner av olika slag» samt »vissa bolag m. fl.» syntes tämligen obestämda. Emellertid kunde man på goda grunder ställa det ifrågavarande uttalandet i samband med vad i riksdagens revisorers berättelse till 1931 års riksdag framkommit med avseende å statens järnvägars mellanhavanden med vissa företag. I denna berättelse redogjordes för de förmåner, som Svenska trafikförbundet, Turisttrafikförbundets restaurantaktiebolag, förlagsaktiebolaget Sveriges kommunikationer, aktiebolaget Svenska pressbyrå och aktiebolaget Alga på grund av särskilda avtal åtnjöte genom statens järnvägars trafikrörelse. Efter en redogörelse för berörda avtal och företagens ekonomiska förhållanden, i den mån dessa ur offentliga handlingar kunnat utläsas, hade revisorerna i sin omförmälda berättelse förordat bland annat en verksamare kontroll från statens sida å den av företagen bedrivna affärsverksamheten.

Det syntes sannolikt, att sistberörda förhållanden givit anledning till riksdagens förutnämnda uttalande. Det vore då att märka, att de förmåner eller bidrag, nyssnämnda företag åtnjöte, icke — annat än möjligen vad anginge Svenska trafikförbundet — hade ren understödskaraktär utan att de träffade avtalen vore av affärsmässig natur, sålunda att bidraget eller förmånen utginge under förutsättning av en viss kontraherad motprestation från företagets sida i och för statens järnvägars affärsrörelse. Detta vore av intresse att hålla i minnet, då det gällde att avgöra, vilka andra bidrag eller förmåner, som skulle dit hänföras. Givetvis vore här icke fråga om de fall, där överenskommelsen gällde utgåendet av statsunderstöd i förut angivna mening; dessa fall hörde uppenbarligen under den föreslagna lagens tillämpningsområde.

För att utröna i vilken utsträckning de i riksdagsskrivelsen angivna förhållandena förekomme vid affärsverken, har den sakkunnige hos dessa verks styrelser gjort förfrågan härom med användande av riksdagens eget, nyss

citerade uttryckssätt. De av verkstyrelserna avgivna svaren äro i huvudsak av följande innehåll:

Generalpoststyrelsen har meddelat, att för postverkets vidkommande någon sådan överenskommelse, som i riksdagsskrivelsen omtalats, icke träffats.

Vattenfallsstyrelsen har anfört, att statens vattenfallsverk icke lämnat några bidrag eller andra förmåner till vissa bolag m. fl., undantagandes medlemsavgifter till vissa föreningar.

Telegrafstyrelsen har hänvisat till en tidigare gällande överenskommelse mellan styrelsen och aktiebolaget Radiotjänst rörande rundradiorörelsens ordnande i Sverige.

Domänstyrelsen har åberopat, att beträffande domänverket några överenskommelser av angiven art icke föreläge, såvida ej såsom sådana skulle räknas dels av domänstyrelsen med stöd av Kungl. Maj:ts beslut ställda garantier för lån åt vissa flottningsföreningar, dels av domänstyrelsen från flottledsfonden utlämnade förlagslån för nybyggnad och underhåll av flottleder, dels ock sådana tillstånd, som givits vissa nyttjanderättshavare till statens till bergshanteringens understöd anslagna skogar att fritt förfoga över skogsavkastningen på vissa villkor. Dessutom skulle till dylika överenskommelser kunna räknas de avtal, som träffats med vissa trävarubolag i Norrbottens län, nämligen Kalix träindustribolag samt aktiebolaget Törefors sågverk, om leverans av virke från statens skogar.

Vad slutligen *järnvägsstyrelsen* beträffar, hava till den sakkunnige överlämnats vissa i anledning av hans förfrågan från verkets olika förvaltningar genom styrelsens försorg införskaffade uppgifter. Av dessa uppgifter inhämtas, att, utöver de nyss nämnda avtalen mellan järnvägsstyrelsen och vissa företag, åtskilliga överenskommelser mellan statens järnvägar och enskilda föreläge, vilka *enligt ordalydelsen* i riksdagsskrivelsen borde hänföras till nu ifrågavarande kategori. Den sakkunnige har lämnat en summarisk uppräknig av dessa överenskommelser. Sålunda förekomme avtal om upplåtelse av nyttjanderätt till mark (för kolbryggor o. dyl.), fraktnedsättningar, frikort eller fribiljetter, inregistrering av privatvagnar, befordring i särskilt inredda vagnar av levande fisk, besörjande av sovvagnstrafik, skötsel av resgods och överföring av resgods mellan tåg och båt, annonsering av tågtider, distribution av resehandböcker, fullgörande av upplysnings- och ackvisitionsarbete i fråga om godstrafik från och till vissa främmande länder, fullgörande av dragarebestyr och tullbestyr, verkställande av godsomlastning, försäkring av gods, tillförsäkrande åt enskilt omnibusföretag av viss minimi-bruttoinkomst samt avsändning av lyxtelegramblanketter (överenskommelse med svenska nationalföreningen mot tuberkulos).

För egen del har den sakkunnige i detta ämne anfört i huvudsak följande:

I flertalet av de nyss angivna fallen svarade mot det statliga verkets prestation en den enskilde kontrahentens motprestation, vilken på ett eller annat sätt ägde värde för verkets affärsrörelse. Denna omständighet syntes dock icke enligt riksdagens avsikt böra utesluta från redovisningsskyldighet inför revisorerna. Då alltså granskningen ej skulle inskränkas till allenast utfästelser av ren understödskaraktär, vore det icke möjligt att uppställa någon allmän norm, enligt vilken det skulle kunna avgöras, huruvida av de affärsdrivande verken sålunda gjorda utfästelser borde vara underkastade revisorernas granskning, såvitt anginge den icke statliga kontrahentens användning av de utfästa prestationerna.

Å andra sidan kunde icke gärna ifrågakomma, att *alla* dylika fall skulle bli va föremål för granskning. Detta skulle kunna leda till rena orimligheter. För

att taga några exempel syntes det icke kunna skäligen begäras, att godstrafikant, som med hänsyn till sin rörelses omfattning åtnjöte förmån av fraktnedsättning å statens järnvägar eller som för något sitt trafikändamål träffat avtal om inregistrering av en sin privatvagn i statens järnvägars vagnpark eller som med statens järnvägar överenskommit om vagnsamtrafik, på denna grund skulle medgiva riksdagens revisorer rätt att granska hans räkenskaper.

För så vitt man ej valde att ånyo underställa riksdagen saken med begäran om ett förtydligande av riksdagens mening, syntes annan utväg att på ett lämpligt sätt ordna förevarande fråga icke stå till buds än att i första hand överlämna åt vederbörande verk att för sin del avgöra, å vilka överenskommelser riksdagens uttalande finge anses tillämpligt. I varje sådan överenskommelse borde inryckas bestämmelse om skyldighet för den icke statliga kontrahenten av samma innehåll, som stadgades i 2 § i den föreslagna lagen. Riksdagen talade visserligen i skrivelsen 342/1931 i detta sammanhang om rätt för riksdagens revisorer att verkställa »granskning av ifrågavarande företags förhållanden till statens organ», men härmed syntes näpeliggen hava avsetts att giva granskningsrätten annat omfång eller innehåll än när det gällde de egentliga statsunderstöden.

För angivna ändamål borde Kungl. Maj:t i cirkulär till de affärsdrivande verken anmoda dessa att vid träffandet av sådana överenskommelser, genom vilka bidrag eller andra förmåner beviljades annan än statsmyndighet, iakttaga, att i överenskommelsen intoges förbehåll om skyldighet för den, till vilken bidraget eller förmånen utginge, att gentemot riksdagens revisorer vara underkastad redovisningsplikt på sätt i nyssnämnda lag stadgades.

Vad beträffade redan ingångna överenskommelser, syntes de affärsdrivande verken genom samma cirkulär böra förständigas att söka åvägabringa sådan ändring i sist berörda överenskommelser, att vederbörande icke statliga kontrahent tillförbundades den redovisningsplikt, varom nyss talats.

Den sakkunnige har slutligen betonat, att han med det framställda förslaget icke avsåge, att granskning från revisorernas sida skulle äga rum i sådana fall, där kravet på rätt till dylik granskning uppenbarligen måste betraktas såsom orimligt. Det borde i första hand få ankomma på vederbörande verk att avgöra, vilka överenskommelser med hänsyn härtill borde uteslutas. Skulle sedermera revisorerna finna, att i något fall förbehåll om granskningsrätt för dem ej inryckts i ett avtal, beträffande vilket enligt deras mening sådant förbehåll bort göras, syntes det lämpligast, att revisorerna genom att omförmåla förhållandet i sin berättelse lämnade riksdagen tillfälle att pröva frågan.

De över betänkandet avgivna *yttrandena* innehålla i denna fråga huvudsakligen följande.

Riksräkenskapsverket har anfört:

De affärsdrivande verken hava icke någon befogenhet att bevilja bidrag eller förmåner, som hava karaktär av statssubvention. Avtal, där någon förmån av sådant slag, som riksdagen synes avse, kan ifrågakomma, är följaktligen att anse såsom ett led i en verklig affärsuppgörelse. Dylika affärsuppgörelser kunna givetvis bliva föremål för riksdagens revisorers granskning och eventuellt åtgärder gent emot vederbörande affärsdrivande verks styrelse. Men denna granskningsrätt kan icke rimligtvis utsträckas till att

omfatta jämväl behörighet att granska räkenskaperna för de affärsdrivande verkens kundkrets. För vissa fall synes också den sakkunnige medgiva rikstigheten härav.

En utvidgning av riksdagens revisorers granskningsrätt i föreslaget avseende, som givetvis måste anses innebära en högst betydande inskränkning i vederbörande verks handlingsfrihet, synes ej heller stå i god överensstämmelse med de förslag till en mera affärsmässig, självständig förvaltning av hit hörande verk, som tid efter annan framställts. Angivna reformsträvanden beträffande de affärsdrivande verkens organisation och arbetsmetoder åsyfta nämligen i första hand att lämna verkens styrelser en vidgad handlingsfrihet. (Jfr socialiseringsnämndens förslag rörande statens järnvägar och domänverket.)

På grund av vad sålunda anförts och då förslaget med hänsyn till den allmänna formulering detsamma erhållit måste befaras leda till orimliga konsekvenser, har riksräkenskapsverket förklarat sig bestämt avstyrka detsamma. I anslutning till vad den sakkunnige alternativt ifrågasatt har ämbetsverket ansett förevarande spörsmål böra underställas förnyad prövning av riksdagen.

Generalpoststyrelsen har endast tillkännagivit, att överenskommelse, därvid bidrag av omförmålt slag beviljats annan än statsmyndighet, icke träffats av styrelsen och att styrelsen ej heller ägde befogenhet att träffa sådan överenskommelse.

Telegrafstyrelsen har icke haft något att i sak erinra mot ifrågavarande förslag.

Järnvägsstyrelsen har yttrat bland annat följande:

Den ifrågasatta bestämmelsen vore helt generell, och densammas antagande skulle komma att medföra skyldighet att underkasta sig granskning av riksdagens revisorer för ett otal företag och enskilda, vilka träffat överenskommelser av ett eller annat slag med statens järnvägar. Om samtliga sådana överenskommelser kunde nämligen sägas, att från statens järnvägars sida viss fördel beviljats. Att mot denna fördel stode en affärsmässigt avvägd motprestation skulle enligt den sakkunniges mening icke inverka. Detta gällde bland annat i betänkandet uppräknade slag av avtal.

Den sakkunnige påpekade själv, att det skulle leda till rena orimligheter, om alla dylika fall bleve föremål för granskning.

Riktigheten av vad i detta avseende uttalats vore obestridlig. Järnvägsstyrelsen kunde emellertid icke finna, huru man med den föreslagna allmänna formuleringen skulle kunna undgå påtalade orimlighet. Åt vederbörande verkstyrelse överlämnades ju med densamma ingalunda att avgöra, i vilka fall en granskningsrätt kunde vara skälig, utan endast att bestämma, å vilka avtal stadgandet i fråga enligt ordalydelsen vore tillämpligt, vilket, som sagt, syntes vara fallet med samtliga av den sakkunnige uppräknade. Att revisorerna icke utan en enorm ökning av sin kanslipersonal skulle kunna till någon större del utnyttja den sålunda medgivna granskningsrätten vore en annan sak utan större principiell betydelse.

I likhet med riksräkenskapsverket måste järnvägsstyrelsen följaktligen bestämt avstyrka förslaget, och ville styrelsen därvid till alla delar instämma i den motivering, som av ämbetsverket anförts.

Vid den förnyade riksdagsbehandling av ärendet, som väl finge förut-sättas komma till stånd, borde enligt järnvägsstyrelsens mening särskilt upp-märksammas, att de bidrag och förmåner, som lämnades av de affärsdrivande verken i allmänhet, vore av helt annan natur än de statsunderstöd, som be-handlades i den sakkunniges lagförslag, varför ett likställande i regel icke vore motiverat. De förra vore nämligen resultatet av en affärsuppgörelse, avsedd att bringa båda parterna direkt ekonomisk vinst. De affärsdrivande verkens styrelser måste till och med anses förhindrade träffa uppgörelser, vid vilka sagda villkor icke vore uppfyllt.

Vid ett affärsavtal, av vad slag det vore, sökte järnvägsstyrelsen givetvis betinga sig så stora fördelar som möjligt för det förvaltade verkets del. Det vore emellertid uppenbart, att möjligheten att vinna sådana skulle bli ej oväsentligt kringskuren, om vid förhandlingarna som första villkor måste uppställas, att vederbörande skulle underkasta sig offentlig räkenskapsgranskning.

Då det syntes järnvägsstyrelsen vara av betydelse för frågans vidare hand-läggning att erhålla kännedom om den ståndpunkt till densamma, vilken intoges av de inom styrelsens förvaltningsområde verksamma företag, som uppräknats i betänkandet och vilka enligt den sakkunniges mening vore av-sedda att i första hand träffas av blivande bestämmelser rörande utsträckning av riksdagens revisorers granskningsrätt, hade styrelsen hos företagen i fråga anhållit om yttrande över förslaget. Endast ett av företagen, nämligen Sven-ska trafikförbundet, vilket ju ej vore i egentlig mening affärsdrivande, hade icke ställt sig avvisande. Förbundet syntes emellertid anse, att granskningen skulle komma att avse endast ett direkt statsbidrag, som helt användes för bekostande av viss av statens järnvägars resebyråer bedriven annonsering. Beträffande användningen av detta bidrag skulle emellertid den ifrågasatta granskningsrätten icke innebära någon ändring i sak gentemot nuvarande förhållanden.

Vad angår övriga, under aktiebolagsform arbetande företag ville det där- emot synas, som skulle tillkomsten av bestämmelser som de föreslagna för-svåra och i vissa fall måhända rentav omöjliggöra en förnyelse av gällande avtal.

Järnvägsstyrelsen avslutar sitt utlåtande med att framhålla, att enligt sty-relsens uppfattning det för de intressen, som styrelsen hade att tillvarata, vore lyckligast, om några allmänna bestämmelser av här ifrågasatt innebörd överhuvud icke träffades och att det i alla händelser vore nödvändigt att fram-gå med yttersta försiktighet, för så vitt icke själva syftet med bestämmelsen — vilket väl icke rimligen kunde vara annat än att bereda statsverket ökade inkomster — skulle helt förfelas och resultatet bliva det motsatta. I nu-varande tid, då statens järnvägar hade att kämpa mot konkurrens med så många andra trafikföretag av olika slag, syntes det knappast kunna undgås, att ett ytterligare kringskärande av järnvägsstyrelsens rörelsefrihet komme att leda till en försämring av affärsresultaten, d. v. s. i sista hand därtill, att en onödigt stor del av kostnaderna för statens järnvägsrörelse vältrades över på skattebetalarna.

På grund av vad sålunda anförts har järnvägsstyrelsen avstyrkt förelig-gande förslag, i vad detsamma gäller överenskommelser berörande statens järnvägar.

Vattenfallsstyrelsen har framhållit bland annat följande:

Den av den sakkunnige använda formuleringen »redovisningsskyldighet gentemot riksdagens revisorer för den, som genom överenskommelse med ett statens affärsdrivande verk beviljats bidrag eller annan förmån» — vilken formulering vore hämtad från riksdagens skrivelse i ämnet — vore så obestämd och vidsträckt, att den, tillämpad efter ordalydelsen, skulle leda till rena orimligheter, vilket även den sakkunnige medgivit. Enligt en ordagrann tolkning av ifrågavarande bestämmelse skulle exempelvis i sådana fall, då vattenfallsstyrelsen av affärsmässiga hänsyn beviljade nedsättning i kanalavgift eller efterskänkte fordran för energiavgift, denna förmån förknippas med skyldighet för vederbörande trafikant, respektive abonnent att låta sina räkenskaper granskas av riksdagens revisorer. Detta kunde icke skäligen påfordras. Men även om man bortsåg från dylika orimliga konsekvenser av den föreslagna bestämmelsen, vore förevarande förslag ägnat att ingiva starka betänkligheter just ur synpunkten av statens egna affärsintressen, enär därigenom syntes omöjliggöras för de affärsdrivande verken att åstadkomma åtskilliga affärssuppgörelser, som med hänsyn till nämnda intressen skulle vara nyttiga och förmånliga. Vattenfallsstyrelsen, som till alla delar instämde i vad riksräkenskapsverket yttrat i detta ämne, ansåge sig därför böra avstyrka ifrågavarande förslag och hemställa, att ärendet måtte underkastas förnyad omprövning av riksdagen.

Domänstyrelsen har ansett icke lämpligt att i fråga om redan ingångna avtal överenskommelser skulle söka åvägabringas i syfte att vederbörande icke statliga kontrahenter bleve redovisningsskyldiga inför riksdagens revisorer. Förslaget avstyrktes därför i denna del.

Såsom framgår av det anförda har tanken på en utvidgning av statsrevi-^{Departementss-}
sorernas granskningsrätt till att avse även enskilda företag, som genom avtal med statens affärsdrivande verk tillförsäkrats bidrag eller andra förmåner av olika slag, i några av remissyttrandena bestämt avvisats. Det lär heller icke kunna förnekas, att en utsträckning av granskningsrätten på sätt som föreslagits åtminstone i vissa fall skulle kunna tänkas försvåra verkens möjligheter att träffa för staten förmånliga uppgörelser. Men även bortsett härifrån har jag vid övervägande av detta spörsmål funnit, att det skulle vara förenat med mycket stora svårigheter att åstadkomma en tillfredsställande reglering av en granskningsrätt på förevarande område. De bidrag och förmåner, varom här är fråga, äga icke karaktär av understöd i förut angivna mening utan utgöra vederlag för andra prestationer enligt affärsmässigt träffade avtal. Att föreskriva granskningsrätt i alla de fall, då utfästelse av dylika bidrag eller förmåner ingår som moment i ett avtal, kan uppenbarligen icke ifrågakomma. Svårigheten ligger främst i att utfinna en ur olika synpunkter lämplig begränsning av granskningsrättens föremål. Den sakkunniges förslag, enligt vilket inga närmare riktlinjer i detta hänseende skulle uppdragas utan i stället överlämnas åt vederbörande verk att i första hand avgöra, i vilka avtal förbehåll om granskningsrätt borde intagas, kan enligt min mening knappast anses innefatta en godtagbar lösning av frågan.

Med särskild tanke på de av 1930 års riksdagsrevisorer omnämnda fall, som närmast föranlett riksdagens framställning i denna del, har jag haft under övervägande möjligheten av att låta en granskningsrätt av här avsedd art omfatta allenast sådana företag, vilka genom avtal med ett affärsdrivande verk tillförsäkrats ensamrätt till viss eller vissa prestationer för verket eller för den allmänhet, som utgör verkets kundkrets. Även med denna gränsdragning skulle det emellertid ofta i praktiken ställa sig svårt att avgöra, om granskningsrätt borde förbehållas eller ej. Vid sådant förhållande och med hänsyn till de allvarliga betänkligheter, som från vissa verks sida uttalats mot bestämmelser av den ifrågasatta innebörden, har jag stannat vid att icke framlägga något förslag i denna del. Det torde få förutsättas, att de affärsdrivande verken före avslutandet av överenskommer av här avsett slag söka att såvitt möjligt förskaffa sig sådana upplysningar, som erfordras för bedömning av de ifrågavarande rättigheternas värde, så att statsverkets intressen bliva i tillbörlig mån tillgodosedda i avtalen. Genom vederbörande verk kunna revisorerna sedan taga del av dessa upplysningar. För den händelse riksdagen emellertid fortfarande skulle anse särskilda bestämmelser om granskningsrätt på förevarande område önskvärda, torde frågan sedermera få upptagas till förnyad utredning.

Föredragande departementschefen uppläser här efter ett inom finansdepartementet upprättat förslag till *förordning angående skyldighet att till riksdagens revisorer avgiva redogörelse för användningen av statsunderstöd* samt hemställer, att förslaget måtte genom proposition föreläggas riksdagen till antagande.

Med bifall till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdade hemställan förordnar Hans Kungl. Höghet Kronprinsen-Regenten, att proposition av den lydelse, bilaga vid detta protokoll utvisar, skall avlätas till riksdagen.

Ur protokollet:

H. Wihlborg.

Bilaga.

**Av den sakkunnige upprättat förslag till lag angående redovisnings-
skyldighet inför riksdagens revisorer i fråga om
statsunderstöd.**

1 §.

Med statsunderstöd förstås i denna lag sådant understöd, som till bestridande, helt eller delvis, av kostnaderna för verksamhet, utövad av annan än statsmyndighet, utgår av anslag, som anvisats av riksdagen eller av medel eller annan egendom, som eljest tillkommit eller förvaltas enligt riksdagens beslut eller under dess medverkan, eller av medel, som influtit genom penninglotteri, till vars anordnande Kungl. Maj:t lämnat tillstånd, allt oavsett huruvida understödet skall återbetalas eller icke.

Med understödsmottagare förstås i denna lag endast annan än statsmyndighet.

2 §.

Den, som mottagit statsunderstöd (understöds-mottagare), är, med de undantag, som angivas i 3 §, skyldig att efter anmodan av riksdagens revisorer antingen, om understödsmottagare för räkenskaper, bereda revisorerna tillfälle att taga del av räkenskaperna med tillhörande verifikationer, protokoll och andra handlingar, i den mån revisorerna finna sådant erforderligt för granskning av understödets användning, eller, om understödsmottagare icke för räkenskaper, till revisorerna insända en detaljerad och, så vitt sig göra låter, av verifikationer bestyrkt redogörelse för understödets användning.

3 §.

Den i 2 § stadgade skyldigheten skall icke gälla i fråga om

- a) enskild person såsom understödsmottagare, då understödet är avsett till bestridande av understödsmottagarens eller hans familjs personliga utgifter;
- b) understöd till internationella ändamål, så vida icke svensk medborgare eller svensk institution eller sammanslutning av svenska medborgare är understödsmottagare;
- c) understöd, beträffande vilket särskilt föreskrivits, att redovisningsskyldighet, varom stadgas i 2 §, icke skall åligga understödsmottagaren.

Övergångsbestämmelse.

Denna lag skall äga tillämpning i fråga om statsunderstöd, som utgår för verksamhet efter den 30 juni 1933; dock att, om understödet utgår i form av lån, varom förbindelse ingåtts före den 1 juli 1933, eller eljest enligt avtal,

som slutits före sistnämnda dag, skyldighet, varom stadgas i 2 §, skall åligga understödmottagaren endast under förutsättning, att sådan skyldighet enligt innehållet i förbindelsen eller avtalet eller eljest i ämnet gällande bestämmelser är för handen eller kan åläggas honom eller ock understödmottagaren härtill lämnar sitt medgivande; skolande vederbörande statsmyndighet, där så erfordras, vidtaga åtgärder för utverkande av sådant medgivande.