Nr 45

Konstitutionsutskottets betänkande i anledning av motion angående den kommunala revisionen.

I detta betänkande behandlas motionen 1971: 556 av herr Wennerfors m. fl. (m).

Hemställan avser: "att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer om utredning av frågor sammanhängande med den kommunala revisionen i syfte att få till stånd ett effektivare revisionsinstitut".

Gällande ordning m. m.

Kommunallagarna innehåller vissa allmänna bestämmelser om den kommunala revisionen. I primärkommun och landstingskommun skall årligen utses tre eller flera revisorer jämte lika många suppleanter för granskning av det nästföljande årets förvaltning. Det föreligger inte hinder mot att utse revisorer för ett eller flera kommunala organ särskilt. Antalet revisorer måste dock alltid vara minst tre. Åtskilliga kommuner har indelat förvaltningen i revisionsområden med särskilda grupper av revisorer som ansvariga för revisionen inom var och en sitt område. För att biträda de förtroendevalda revisorerna i deras arbete anlitas i stor utsträckning utomstående expertis. Sådan finns att tillgå bl. a. inom Svenska kommunförbundet och Sveriges kommunalekonomiska förening.

Revisorerna har rätt att när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar, som kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd omhänderhar samt ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör förvaltningen. Revisionen omfattar de administrativa organens förvaltning i sin helhet, således även den verksamhet som kommunerna utövar som organ för statlig lokalförvaltning, dvs. den specialreglerade kommunala verksamheten. I revisorernas befogenhet ingår emellertid inte att granska fullmäktiges åtgärder.

Revisionsgranskningen är inte begränsad till en kameral kontroll av att räkenskaperna redovisningstekniskt sett är riktigt förda och att utgifter och inkomster stämmer överens med fattade beslut, ingångna kontrakt osv. Revisionen skall även avse förvaltningsåtgärdernas lämplighet i allmänhet dvs. den s. k. sakrevisionen, vari inbegrips åtgärdernas riktighet från kommunal- och privaträttslig synpunkt. Från sakrevision,

men inte från redovisningsteknisk granskning, är dock i princip den specialreglerade kommunala verksamheten undantagen.

Resultatet av revisorernas granskning skall redovisas i en revisionsberättelse som skall innehålla uttalande huruvida anmärkning beträffande räkenskapernas förande eller förvaltningen i övrigt föreligger eller inte. Framställes anmärkning skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelsen skall också innehålla uttalande av revisorerna om ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrks eller inte.

Motionen

I motionen framhålls, att den kommunala verksamheten under de senaste åren förändrats till inriktning och omfattning. Kommunsammanläggningarna har ändrat själva förutsättningen för den kommunala verksamheten, vilket bl. a. tar sig uttryck i en successiv förskjutning av besluts- och verkställighetsansvaret från kommunens styrelse/fullmäktige till kommunstyrelsens arbetsutskott och till beredningar och tjänstemän. Förskjutningen är enligt motionärerna ofta välmotiverad men sätter också revisionsinstitutet i fråga. Det alltmer omfattande arbetet i de kommunala nämnderna och den interkommunala decentraliseringen försvårar enligt vad som uttalas i motionen traditionellt revisionsarbete, och i alltför få kommuner kan revisorerna genomföra en meningsfull sakrevision. Motionärerna understryker att en utbyggnad och anpassning av revisionsinstitutet till nya förhållanden kan medverka till att bevara kommuninnevånarnas och fullmäktiges insyn i den kommunala förvaltningen och därmed — väsentligen — bli både rättsinstrument och den kontrollfunktion som ursprungligen avsågs.

Remissyttranden

Utskottet har berett *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* tillfälle att avge yttranden över motionen.

Från kommunförbundets och landstingsförbundets styrelser har inkommit yttranden, dagtecknade den 23 april 1971 resp. den 15 april 1971. Bifall till motionen avstyrks i båda yttrandena, vilka fogas som *bil. 1 och 2* till detta betänkande.

Utskottet

Som uttalas i de båda remissyttrandena över motionen måste den kommunala revisionsverksamheten fortlöpande anpassas till ändrade förutsättningar och krav med hänsyn till utvecklingen på det kommunala området.

Av kommunförbundets yttrande framgår, att revisionens anpassning

till den kommunala verksamhetens utveckling organisatoriskt underlättas genom ändrade reglementen för revisorerna. Många kommuner har indelat förvaltningen i revisionsområden med revisorsgrupper som ansvariga för revisionen inom var och en sitt område. Härigenom nås en begränsning av varje revisors uppgift och större möjligheter för revisorerna till specialisering. För att göra den kommunala revisionen så effektiv som möjligt anlitar kommunerna i stor utsträckning särskild expertis som biträder de förtroendevalda revisorerna i det praktiska revisionsarbetet. Kommunförbundet har i sitt yttrande erinrat om den pågående lagtekniska översynen av kommunallagarna, vilken syftar till att göra lagstiftningen enklare och mera enhetlig samt i förekommande fall anpassa bestämmelserna till utvecklingen av kommunal praxis.

I likhet med den uppfattning som kommunförbundens styrelser gett uttryck för i sina yttranden anser utskottet att det f. n. saknas anledning för riksdagen att ta initiativ till en särskild utredning beträffande det kommunala revisionsinstitutet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1971: 556.

Stockholm den 2 november 1971

På konstitutionsutskottets vägnar
GEORG PETTERSSON

Närvarande: herrar Pettersson i Visby (s), Larsson i Luttra (c), Adamsson* (s), Nelander (fp), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Pettersson i Örebro (c), Andersson i Stockholm* (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Schött (m) och Molin (fp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Bilaga 1

Remissyttrande av Svenska kommunförbundet

Den kommunala revisionen

Sedan Svenska kommunförbundet beretts tillfälle att avge yttrande över motion 556 vid årets riksdag angående den kommunala revisionen får förbundets styrelse anföra följande.

Kommunallagens bestämmelser om revision

Formerna för och handhavandet av den granskning, som kommunala förvaltningar är underkastade, regleras i KL §§ 63—66.

Bestämmelserna i lagen är mycket knapphändiga och allmänt hållna, framförallt vad beträffar förvaltningsåtgärdernas riktighet och lämplighet, den s. k. sakrevisionen. Detaljerade metoder för revisionens bedrivande har däremot utvecklats i praxis. I detta arbete med att ständigt förbättra effektiviteten i den kommunala revisionen och ge denna en meningsfull inriktning har i synnerhet kommunförbundet och den på initiativ av dåvarande Svenska stadsförbundet bildade Sveriges kommunalekonomiska förening aktivt medverkat. Nämnda organisationer biträder de förtroendevalda revisorerna i det praktiska revisionsarbetet i kommunerna och bedriver med stöd av erfarenheterna därifrån ett fortlöpande utvecklingsarbete, som kommer kommunerna till del i form av råd och anvisningar.

Biträde av utomstående revisionsinstitut

Av rikets nuvarande 464 kommuner biträds i revisionsarbetet 347 av kommunförbundet, 81 av kommunalekonomiska föreningen, medan 10 av de allra största kommunerna har egna revisionskontor och 26 kommuner löst revisionsfrågan på annat sätt. Av den senare kategorin förbereds inom några kommuner anslutning till kommunförbundets revisionsservice och några av dem upphör som självständiga kommuner den 31.12.1973. Efter nämnda datum kommer såvitt nu kan bedömas högst 15 att stå utanför kommunförbundets revisionsservice frånsett de kommuner, som inrättat egna revisionskontor.

Kommunernas behov av hjälp med såväl kvalificerad revision som mer siffergranskningsbetonad sådan tillgodoses av konsulentsektionen på kommunförbundets kommunalekonomiska avdelning med ett 50-tal regionalt placerade konsulenter och revisionsassistenter. Kommunalekonomiska föreningens personalinsats för samma ändamål uppgår till ca 100 fördelade på 10 distrikt. Tillhopa förfogar således de båda organisationerna för närvarande över ca 150 anställda för revisionsuppgifter, varav inemot hälften för kvalificerad revision. De båda organisationerna har den 17 juni 1970 träffat överenskommelse om att så snart ske kan åstadkomma en total samordning av revisionsverksamheten. Med början 1971 skall personalresurserna successivt samordnas. Den sålunda efterhand uppbyggda revisionsfunktionen skall organisatoriskt helt inordnas i kommunförbundets verksamhet.

Av ovanstående redogörelse framgår att över 90 % av rikets kommuner anlitar kommunförbundet och kommunalekonomiska föreningen i revisionsarbetet. De båda organisationerna har således vunnit mångårig erfarenhet av hur revisionen i även stora kommuner och förvaltningar skall tillgå. Denna erfarenhet är av synnerligen stort värde för de nya större kommuner som bildas vid kommunindelningsreformens genomförande.

Motionärernas farhågor för att den kommunala revisionen inte är förberedd och rustad för att möta de ändrade förhållanden, som inträder efter kommunsammanläggningarna är följaktligen omotiverade. Den delegation av besluts- och verkställighetsförfarandet, som är nödvändig förutsättning för att stora förvaltningar skall fungera smidigt, är ingen för revisionen ny företeelse. Kommunernas anslutning till kommunförbundets och kommunalekonomiska föreningens revisionsservice utgör en garanti för att de förtroendevalda revisorerna har tillgång till sakkunnigt biträde med erfarenheter av stora förvaltningar och deras arbetssätt. Den utbyggnad och anpassning av revisionsinstitutet till nya förhållanden, som motionärerna efterlyser, pågår ständigt i det praktiska arbetet.

Kommunsammanläggningarna innebär att förhållandevis fler kommuner än hittills kommer att utnyttja sakkunnig revisionshjälp. Enligt styrelsens uppfattning kommer sammanläggningarna av denna anledning att medföra en effektivare revision än hittills.

Anpassning av revisionens innehåll till ändrade förutsättningar för den kommunala verksamheten

Revisionsarbetets inriktning och innehåll förändras successivt. Härtill bidrar inte enbart ändrade organisations- och verksamhetsformer samt ändrade och vidgade uppgifter för kommunerna. Uppfattningen om syftet med revisionen förändras också efterhand.

Utvecklingen har kraftigt gått i riktning mot en sak- eller förvaltningsgranskning. Den inställningen har vidare gjort sig alltmer gällande, att syftet med denna förvaltningsrevision är att främja effektiviteten i förvaltningen. Skall detta syfte vinnas är det givet att inslaget av rådgivande verksamhet i revisionsarbetet måste få en allt större andel. Detta ställer större krav på revisionen än tidigare. För att kunna positivt hjälpa förvaltningarna i deras arbete måste revisionen därför innehålla sakkunniga, som äger stor förtrogenhet med kommunernas rättsliga och ekonomiska förhållanden. Kommunförbundets revisionsverksamhet är speciellt inriktad att tillgodose kommunerna med sådan sakkunskap. Förbundets revisionspersonal får genom sin verksamhet i skilda kommuner och med tillgång till sakkunnig hjälp från förbundskansliet en samlad överblick och erfarenhet av hur skilda frågor lämpligen bör lösas. Styrelsen anser den pågående utvecklingen av revisionen mot en mer meningsfylld och konstruktiv insats mycket värdefull och helt i linje med den inriktning efter vilken förbundets revisionsverksamhet bedrivs.

Utöver det direkta biträdet i revisionsarbetet lämnar förbundet också kommunerna råd och anvisningar i frågor som sammanhänger med revision samt bedriver utbildnings- och kursverksamhet för de förtroendevalda revisorerna för att främja deras möjligheter till en aktiv insats. Revisionsfrågorna sammanhänger dessutom intimt med tilläm-

pade bokförings- och redovisningsmetoder, inom vilket område förbundet bedriver ett intensivt utvecklingsarbete.

Revisionens anpassning till den kommunala verksamhetens utveckling underlättas organisatoriskt genom ändrade reglementen för revisorerna. Många kommuner har härvid på förslag av kommunförbundet indelat förvaltningen i revisionsområden med revisorsgrupper som ansvariga för revisionen inom var och en sitt område. Härigenom nås en begränsning av varje revisors uppgift och större möjligheter för revisorerna till specialisering. Samordningen av revisorsgruppernas verksamhet ombesörjs i regel av ett av grupperna bildat revisorskollegium.

Kommunallagens anpassning till ändrade krav på revisionen

Chefen för civildepartementet erhöll den 20.3.1970 bemyndigande att tillkalla en sakkunnig för en lagteknisk översyn av kommunallagarna. Enligt bemyndigandet skall översynen ske med syfte att göra lagstiftningen enklare och mera enhetlig samt i förekommande fall anpassa bestämmelserna till utvecklingen av kommunal praxis. Arbetet med översynen pågår.

En viss anpassning av kommunallagens bestämmelser om revision till den faktiska utveckling som beskrivits i föregående avsnitt kan följaktligen komma att ske i samband med den lagtekniska översynen.

Med hänvisning till vad ovan anförts om den i praktiskt revisionsarbete ständigt fortgående anpassningen till utvecklingen på det kommunala området och i avvaktan på resultatet av den pågående lagtekniska översynen av kommunallagarna anser styrelsen det inte motiverat med någon särskild utredning i ärendet. Enligt styrelsens mening bör därför motionen inte föranleda någon åtgärd av riksdagen.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET

Hj Mehr

Rune Bergsten

Bilaga 2

Remissyttrande av Svenska landstingsförbundet

Motion 1971: 556 angående den kommunala revisionen

Med skrivelse den 9 mars 1971 har Svenska landstingsförbundet beretts tillfälle att avge yttrande över motion 1971: 556 angående den kommunala revisionen. Med anledning härav får landstingsförbundets styrelse anföra följande.

Bestämmelser för den kommunala revisionen återfinns i kommunallagarna. Sedan dessa bestämmelser utformades har, som motionärerna framhåller, en stark utveckling skett av den kommunala verksamheten. För landstingens vidkommande har denna utveckling inneburit att nya arbetsuppgifter tillkommit, att verksamhetsformerna ändrats och att delförvaltningarna vuxit i storlek och antal. Detta har i sin tur medfört att revisionens arbetsområde blivit större och mera komplicerat. Det är därför naturligt att revisionens syften, uppgifter och inriktning varit och fortfarande är föremål för diskussion.

Styrelsen vill ifrågasätta om dessa syften bäst främjas genom en mera ingående reglering lagstiftningsvägen av revisionsarbetet. Landstingslagens bestämmelser om revisionen har i stort sett inte lagt några hinder i vägen för det ovan redovisade utvecklingsarbetet. Detta torde sammanhänga med att lagstiftaren velat undvika att i detalj binda revisionens organisation och arbetssätt. En sådan handlingsfrihet kan givetvis vara förenad med vissa nackdelar, om inte landstingen själva förmår att anpassa revisionsverksamheten till ändrade förutsättningar och krav. Vissa aktuella problem återstår också att lösa, exempelvis beträffande revisionsområdets storlek, revisionsansvarets omfattning i samband med den egentliga förvaltningsrevisionen (sakrevisionen) samt revisionsberättelsens utformning. Vunna erfarenheter talar emellertid enligt styrelsens mening för, att dessa problem bör angripas i samma ordning som hittills skett.

Under hänvisning till vad som ovan anförts får förbundsstyrelsen avstyrka, att en statlig utredning av frågor rörande den kommunala revisionen nu kommer till stånd.

Stockholm den 15 april 1971

SVENSKA LANDSTINGSFÖRBUNDET

Torsten Andrée

Bengt Olsson