Håndbogsreol 2

BETÆNKNING

VEDRØRENDE

GRØNLANDSADMINISTRATIONENS BUDGET- OG REGNSKABSVÆSEN

fra det af ministeren for Grønland under den 14. februar 1966 nedsatte udvalg vedrørende organisationen af Ministeriet for Grønlands budget- og regnskabsvæsen

ex. 2

BETÆNKNING NR. 646

1972

ISBN 87 503 1292 8

S. L. MØLLERS BOGTRYKKERI, KØBENHAVN

Indholdsfortegnelse

Indledning 9
1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning 9
2. Resumé af udvalgets overvejelser og forslag 11

FØRSTE DEL

Kapitel 1. *Udvalgets målsætning* 17
1.1. Indledende bemærkninger 17
1.2. Det statslige budget -og regnskabsvæsens opgaver 18
1.3. Udvalgets målsætning 19

ANDEN DEL

Beskrivelse af Grønlandsadministrationens budget-, regnskabs- og kassevæsen . . 23

Kapitel 2. *Udviklingen i Grønlandsadministrationen og det herunder hørende regnskabsvæsen siden 1950* 23
2.1. Udviklingen i administrationen 23
2.2. Udviklingen i regnskabsvæsenet 25

Kapitel 3. *Grønlandsadministrationens nuværende budgetvæsen* 28
3.1. Grønlandsadministrationens bevillinger 28
3.1.1. Bevillingerne 28
3.1.2. Bevillingsrammer og dispositionsret 29
3.2. Driftsbevillinger, departementets område 29
3.2.1. Budgetlægningen 29
3.2.2. Bevillingskontrollen 30
3.3. Driftsbevillinger, Grønlands tekniske Organisations område 31
3.3.1. Budgetlægningen 31
3.3.2. Bevillingskontrollen 31
3.4. Driftsbevillinger, Grønlands geologiske Undersøgelsers område 32
3.4.1. Budgetlægningen 32
3.4.2. Bevillingskontrollen 32
3.5. Driftsbevillinger, Den kongelige grønlandske Handels område 32
3.5.1. Budgetlægningen 32
3.5.2. Bevillingskontrollen 32
3.6. Anlægs- og udlånsbevillinger 33
3.6.1. Budgetlægningen 33
3.6.2. Bevillingskontrollen 33

Kapitel 4. *Grønlandsadministrationens nuværende regnskabsvæsen* 34
4.1. Departementets område 34
4.1.1. Regnskabsorganisationen 34
4.1.2. Regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, omfang m.m. i departementet . . 35
4.1.2.1. Instrukser for regnskabsføringen 35

4.1.2.2. Regnskabsføringen i København . . . 35
Departementet . . . 35
De andre regnskabsførere i København . . . 36
4.1.2.3. Regnskabsføringen i Grønland . . . 36
Regnskabsinspektøren . . . 36
Kæmnerne . . . 37
De andre regnskabsførere i Grønland . . . 38
4.1.2.4. Regnskabsføringens omfang . . . 38
4.1.2.5. Bogføringens teknik . . . 38
4.1.2.6. Regnskabsaflæggelsen . . . 38
4.1.3. Regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, omfang m.m. i Grønlands tekniske Organisation . . . 40
4.1.3.1. Indledning . . . 40
4.1.3.2. Regnskabsføringen i København . . . 40
4.1.3.3. Regnskabsføringen i Grønland . . . 41
4.1.3.4. Regnskabsaflæggelsen . . . 41
4.2. Den kongelige grønlandske Handels område . . . 41
4.2.1. Indledning . . . 41
4.2.2. Regnskabsføringen i København . . . 42
4.2.3. Regnskabsføringen i Grønland . . . 42
4.2.4. Regnskabsaflæggelsen . . . 42

Kapitel 5. *Grønlandsadministrationens nuværende kasseforvaltning* . . . 44
5.1. Departementets område . . . 44
5.2. Den kongelige grønlandske Handels område . . . 45

Kapitel 6. *Grønlands landsråds og kommunalbestyrelsers regnskab* . . . 46

TREDJE DEL

Personaleforbruget . . . 49

Kapitel 7. *Personaleforbruget i forbindelse med budget-, kasse- og regnskabsvæsenet* . . . 49

FJERDE DEL

Udvalgets overvejelser og forslag . . . 55

Kapitel 8. *Overvejelser og forslag vedrørende budget-, kasse- og regnskabsvæsenet* . . . 55
8.1. Vurdering af budget- og regnskabsorganisationen . . . 55
8.1.1. Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations budget- og regnskabsorganisationer . . . 55
8.1.2. Departementets budget- og regnskabsorganisation . . . 55
8.1.2.1. Svagheder i budgetorganisationen . . . 56
8.1.2.2. Forsinkelser i regnskabsføringen . . . 57
8.1.2.3. Svagheder i regnskabssystemets tilrettelæggelse . . . 57
8.1.2.4. Generelle svagheder i budget- og regnskabsorganisationen . . . 58
8.1.3. Manglerne ved koordinationen af regnskabssystemerne . . . 59
8.1.3.1. Forskelle mellem systemerne . . . 59
8.1.3.2. Grønlandsadministrationens mellemregningssystem . . . 59

8.2. Udvalgets forslag til omlægning af departementets budget- og regnskabsorganisation . . . 61
8.2.1. Departementets budget- og regnskabsorganisation i København 61
8.2.1.1. Samling af departementets økonomifunktioner . . . 62
8.2.2. Budget- og regnskabsorganisationen i Grønland . . . 62
8.2.2.1. Kasse- og regnskabsinspektionen i Grønland . . . 62
8.2.3. Budgetvæsenet . . . 62
8.2.3.1. Budgetorganisationen . . . 62
8.2.3.2. Budgetlægningen . . . 64
8.2.3.3. Bevillingskontrollen . . . 65
8.2.4. Forslag om et centraliseret regnskabsvæsen . . . 66
8.2.4.1. Etablering af et edb-regnskabssystem . . . 67
8.2.4.2. Fordele og ulemper ved en centralisering af regnskabssystemet 67
8.2.5. Kæmnervæsenet . . . 68
8.2.6. Kasseforvaltningen i Grønland . . . 68
8.2.7. Grønlandsadministrationens interne mellemregning . . . 69

Kapitel 9. *Anvendelsen af elektronisk databehandling inden for Grønlandsadministrationens regnskabsområder* . . . 70
9.1. Indledning . . . 70
9.2. Koordination af regnskabssystemerne . . . 71
9.3. Det fremtidige statslige regnskabs- og budgetvæsen . . . 71
9.3.1. Hovedtræk i udviklingen . . . 71
9.3.2. Effektiviseringen af statens regnskabsføring og samlede økonomiforvaltning . . . 72
9.3.2.1. Allerede gennemførte reformer . . . 72
9.3.2.2. Økonomi- og Budgetministeriets edb-regnskabsgruppe . . . 72
9.3.3. Indpasningen af det grønlandske regnskabsvæsen i et reorganiseret statsligt regnskabssystem . . . 73
9.3.4. Forslag om anvendelse af edb . . . 74
9.3.4.1. Motivering for anvendelse af edb . . . 74
9.3.4.2. Edb-systemets opbygning . . . 74
9.3.4.2.1. Anvendelse af datatransmission . . . 76
9.3.4.2.2. Anskaffelse af eget edb-anlæg . . . 76
9.3.4.3. Opgaver, der skal løses ved edb inden for økonomiforvaltningen . . 77
9.3.4.4. Budgetfunktionen . . . 78
9.3.5. Særlige bemærkninger . . . 79

Kapitel 10. *Overvejelser vedrørende særlige spørgsmål* . . . 81
10.1. Kommuneregnskaberne . . . 81
10.2. Finansår eller kalenderår som regnskabsår for Grønlandsadministrationen . . . 81
10.3. Omlæggelsen af Grønlandsadministrationens lønadministration 82
10.4. Kæmnerens opkrævning af statens og kommunernes udestående fordringer . . . 83
10.5. Regnskabsføring vedrørende statsejede boliger i Grønland . . . 87
10.6. Kasseforvaltning, kasseinspektion m.m. . . . 89
10.6.1. Kasseforvaltning . . . 89
10.6.2. Kasseinspektion, regnskabsmæssigt tilsyn og vejledning . . . 90
10.6.2.1. Inspektionens og tilsynets nuværende tilrettelæggelse . . . 90
10.6.2.1.1. Grønlandsdepartementets område . . . 90
10.6.2.1.2. Den kongelige grønlandske Handels område . . . 90
10.6.2.2. Udvalgets bemærkninger . . . 91

10.7. De geografiske og klimatiske forholds betydning for en eventuel centralisering af føringen af de grønlandske regnskaber 91

Kapitel 11. *Udvalgets overvejelser med hensyn til tilrettelæggelsen af budget- og regnskabsvæsenet på længere sigt* 95
11.1. Indledning 95
11.2. Samlet regnskabsorganisation for Ministeriet for Grønland, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation 95
11.3. Den fremtidige Grønlandsforvaltning 96
11.4. Indkomstskat i Grønland 97

Bilagsfortegnelse

Bilag 1. Ministeriet for Grønland, organisationsplan. 99
Bilag 2. Finanslovens § 9. Departementets bevillingsområde. 100
Bilag 3. Finanslovens § 9. Departementets bevillingsområde; konti, hvorover der kun disponeres i København. 101
Bilag 4. Finanslovens § 9. Departementets bevillingsområde; konti, hvorover der disponeres såvel i København som i Grønland. 102
Bilag 5. Finanslovens § 9.06. Grønlands tekniske Organisations bevillingsområde. 103
Bilag 6. Finanslovens § 2.08. Den kongelige grønlandske Handels bevillingsområde. 104
Bilag 7. Departementets område, regnskabsorganisationen. 105
Bilag 8. Departementet. Afleveringen til Statsbogholderiet i 1969-70 af departementets månedsregnskab. 106
Bilag 9. Grønlands tekniske Organisation. Modtagelsen af regnskaber fra fælleskontorerne i Grønland i 1969. 107
Bilag 10. Grønlands tekniske Organisation. Regnskabsaflæggelse, fælleskontorernes regnskabsområde 1969. 108
Bilag 11. Den kongelige grønlandske Handel. Regnskabsaflæggelse, virksomheden i København 1970. 109
Bilag 12. Den kongelige grønlandske Handel. Bymaterialets modtagelse i København 1969. 110
Bilag 13. Den kongelige grønlandske Handel. Udstedsmaterialets modtagelse i København 1969. 111
Bilag 14. Den kongelige grønlandske Handel. Regnskabsaflæggelse, virksomheden i Grønland 1970. 112
Bilag 15. Den kongelige grønlandske Handel. Regnskabsafslutningens tidsmæssige forløb 1970. 1 13
Bilag 16. Den kongelige grønlandske Handel. Regnskabsafslutningens tidsmæssige forløb 1970, tidsakse. 1 15
Bilag 17. Den kongelige grønlandske Handel. Opgørelse over antal medarbejdere i København pr. 1. april 1970 beskæftiget med regnskabsmæssige opgaver m.m. 1 16
Bilag 18. Den kongelige grønlandske Handel. Opgørelse over antal medarbejdere pr. 1. april 1970 i Grønland beskæftiget med regnskabsmæssige opgaver m.m. 117
Bilag 19. Særbetænkning af 21. maj 1970 vedrørende lønadministrationen under Ministeriet for Grønland. 1 1 8
Bilag 20. Oversigt over kasseeftersyn foretaget af regnskabsinspektøren i 1968, 1969 og 1970. 125
Bilag 21. Notat vedrørende den interne kommunikation i Grønland. 126
Bilag 22. Postforbindelse fra Grønland. 1 28

Indledning

1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og sammensætning

Den 14. februar 1966 nedsatte ministeren for Grønland et udvalg med det formål at søge løst ministeriets budget- og regnskabsmæssige problemer.

I skrivelsen til udvalgets medlemmer anførtes følgende om baggrunden for udvalgets nedsættelse og de opgaver, der blev pålagt udvalget:

»I de senere år er der for de statslige udgifter i Grønland konstateret stadigt stigende vanskeligheder ved regnskabsaflæggelsen, budgetlægningen og bevillingskontrollen.

Særlig kan nævnes, at det - uanset at ministeriets regnskabsår siden 1954 følger kalenderåret og ikke finansåret - har været vanskeligt at gennemføre en rettidig aflæggelse af statsregnskaberne, og at overensstemmelsen mellem bevillinger og regnskaber ikke har været tilfredsstillende.

Disse forhold har bevirket, at statsrevisorerne i Betænkning over statsregnskabet for finansåret 1963-64 har udtalt følgende:

»Statsrevisorerne ønsker til § 9. Ministeriet for Grønland at knytte følgende almindelige bemærkning:

Ministeriet bør tilstræbe en mere præcis budgetlægning, og de bevilgede beløb må søges overholdt.

Det understreges, at bevillingsbeløbet er udtryk for, hvad bevillingsmyndighederne ønsker anvendt til det pågældende formål. Styrelserne er ikke berettigede til uden videre at se bort herfra.«

Årsagerne til vanskelighederne kan skyldes, at den regnskabsmæssige organisation, der blev tilrettelagt i 1950 efter Grønlandskommissionens betænkning, under de nu herskende forhold er mindre hensigtsmæssig. Desuden kan vanskelighederne for regnskabsaflæggelsen søges i, at de krav, der stilles som følge af, at der i tiden efter 1950 har fundet en væsentlig forøgelse sted af de statslige opgaver og dermed af de statslige udgifter, ikke kan honoreres af kæmnerinstitutionen, således som dennes nuværende opbygning er. Endelig har visse nydannelser inden for administrationen med deraf følgende ændringer af regnskabssystemet kompliceret arbejdet.

De påpegede vanskeligheder ved regnskabsaflæggelsen medvirker endvidere til at forøge den usikkerhed i budgetlægning og bevillingskontrol, som er en følge af, at der for en lang række kontis vedkommende kan disponeres såvel i København som i Grønland.

Det er derfor besluttet at nedsætte et udvalg, der skal have til opgave at søge gennemført en tilbundsgående gennemgang af ministeriets regnskabsmæssige organisation — herunder spørgsmålet om kasse- og regnskabsinspektion — budgetlægning og bevillingskontrol med det formål at få udarbejdet forslag til sådanne ændringer, som må anses for påkrævede for at sikre en rettidig og tilfredsstillende regnskabsaflægning og opnå bedre overensstemmelse mellem de givne bevillinger og statsregnskabet.

Udvalget bør ved sine overvejelser om den fremtidige tilrettelæggelse af ministeriets budget- og regnskabsvæsen være opmærksom på de i Grønland eksisterende vanskelige personaleforhold, der gør det nødvendigt i videst muligt omfang at rationalisere og forenkle arbejdet i Grønland. Samtidig må de systemer, der stilles forslag om, kunne tilpasses ikke blot de sagsområder, som administreres af Ministeriet for Grønland, men også de sagsområder, der allerede er overført eller i de kommende år bliver overført til andre styrelser, ligesom man også må være opmærksom på muligheden af overgang af sagsområder til det lokale selvstyre i Grønland.

Endelig bør udvalget i samarbejde med ministeriet tage under overvejelse, hvorvidt der kan opnås fordele ved at gennemføre et fælles regnskabssystem for ministeriet, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel«.

Udvalget fik følgende sammensætning:

- Direktør C. B. Andersen, Statens Administrationsråd (formand),
- Kontorchef Svend Larsen, 2. Revisionsdepartement,

- Kontorchef Gunnar Klavsen, Økonomi- og Budgetministeriet,
- Konsulent Keld Hansen, Administrationsrådets sekretariat,
- Kontorchef H. Lassen, Ministeriet for Grønland,
- Økonomisk-statistisk konsulent Pie Barfod, Ministeriet for Grønland,
- Regnskabschef E. Cortsen, Ministeriet for Grønland,
- Økonomichef E. Oxfeldt, Grønlands tekniske Organisation,
- Økonomichef Børge Ibsen, Den kongelige grønlandske Handel.

Som sekretær for udvalget blev udpeget sekretær T. Hede-Pedersen, Ministeriet for Grønland, der pr. 1. november 1967 blev afløst af sekretær Hanne Edeling, Ministeriet for Grønland.

Ved udgangen af september måned 1967 udtrådte direktør C. B. Andersen af Administrationsrådet, og i skrivelse af 20. december 1967 til ministeren for Grønland bad direktør C. B. Andersen sig fritaget for hvervet som medlem af og formand for udvalget.

I skrivelse af 12. januar 1968 beskikkede ministeren for Grønland herefter departementschef Hugo Engmann, 2. Revisionsdepartement, som medlem af og formand for udvalget.

Samtidig blev fuldmægtig Hans Ibsen, 2. Revisionsdepartement, udpeget til sekretær for udvalget, og endvidere blev ministersekretær Christian Jensen, Ministeriet for Grønland, udpeget til som medlem af udvalget at afløse økonomisk-statistisk konsulent Pie Barfod under dennes sygdom og senere orlov samt til at deltage i sekretariatsarbejdet.

Udvalgets sammensætning forblev i øvrigt uændret.

Efter formandsskiftet blev udvalgets arbejde under ledelse af departementschef Hugo Engmann genoptaget og videreført med udgangspunkt i det fyldige materiale, der var tilvejebragt og de overvejelser, der havde fundet sted under den tidligere formands ledelse.

Fra den 1. maj 1969 beskikkede ministeren kommunaldirektør G. Kraglund som medlem af udvalget.

Fra den 1. juli 1970 udtrådte kontorchef Hans Lassen efter eget ønske af udvalget, og endelig blev økonomichef F. Gandil, Den kongelige grønlandske Handel, fra den 1. januar 1972 beskikket som medlem af dette i stedet for økonomichef Børge Ibsen, der fra denne dato fratrådte sin stilling i Den kongelige grønlandske Handel.

I udvalgets arbejde har endvidere som særlig sagkyndige deltaget konsulent i edb-spørgsmål Chr. Munch-Jensen og konsulent, statsautoriseret revisor Arne Brendstrup, begge 2. Revisionsdepartement, der har medvirket ved betænkningens udformning.

Udvalget har i en række møder dels gennemgået ministeriets regnskabsmæssige organisation — herunder kasse- og regnskabsinspektionen, budgetlægningen og bevillingskontrollen - dels behandlet en række forslag, jfr. nedenfor, til ændringer heri, som efter udvalgets opfattelse skulle sikre dels en rettidig og tilfredsstillende regnskabsaflæggelse, dels gøre det muligt fremover inden for ministeriets område at opnå bedre overensstemmelse mellem de givne bevillinger og statsregnskabet.

Fra formandsskiftet i begyndelsen af 1968 og indtil efteråret 1971 var arbejdet i udvalget tilrettelagt således, at

formanden,
kontorchef G. Klavsen,
konsulent Keld Hansen,
økonomichef Børge Ibsen,
økonomichef E. Oxfeldt,
regnskabschef E. Cortsen og
ministersekretær Chr. Jensen

som arbejdsudvalg gennemgik og overvejede Grønlandsadministrationens budget- og regnskabsorganisation m.m.

Der har endvidere været nedsat to arbejdsgrupper til undersøgelse af henholdsvis lønadministrationen inden for departementets, Grønlands tekniske Organisations og Den kongelige grønlandske Handels områder og af problemerne i forbindelse med mellemregningen inden for Grønlandsadministrationen.

Vedrørende lønadministrationen afgav udvalget den 21. maj 1970 en særbetænkning, der den 17. juni s.å. fremsendtes til ministeren for Grønland, jfr. i øvrigt nærværende betænknings kapitel 10, afsnit 3.

Efter anmodning fra udvalget foretog Administrationsrådets sekretariat i juli 1968 en nærmere undersøgelse af kæmnerkontoret i Godthåb. Den herom til udvalget afgivne rapport tilstilledes den 4. februar 1969 Ministeriet for Grønland.

2. Resumé af udvalgets overvejelser og forslag

Udvalgets betænkning falder i fire dele. I første del, kapitel 1, redegøres i almindelighed for det statslige budget- og regnskabsvæsens opgaver, og udvalgets målsætning præciseres. I anden del (kapitel 2-6) er i kapitel 2 redegjort for udviklingen i Grønlandsadministrationen og det herunder hørende regnskabsvæsen siden 1950, medens de følgende tre kapitler indeholder en beskrivelse af henholdsvis Grønlandsadministrationens budget-, regnskabs- og kassevæsen. Endelig er i anden dels kapitel 6 redegjort for Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser samt for det kommunale regnskabsvæsen. Personaleforbruget i forbindelse med budget-, kasse- og regnskabsvæsen er behandlet i tredje del (kapitel 7).

I fjerde del (kapitel 8-11) fremsættes udvalgets overvejelser og forslag.

Kapitel 8 indeholder dels en vurdering af den nuværende budget- og regnskabsorganisations svagheder dels udvalgets forslag til omlægning af departementets budget- og regnskabsorganisation. I kapitel 9 redegøres for anvendelse af elektronisk databehandling inden for Grønlandsadministrationens regnskabsområder, medens kapitel 10 behandler forskellige særlige spørgsmål, nemlig kommuneregnskaberne, spørgsmålet om regnskabsårets beliggenhed, kæmnerens opkrævning af statens og kommunernes udestående fordringer, Grønlandsadministrationens lønadministration, kasseinspektion, kasseforvaltning m.m. samt de geografiske og klimatiske forholds betydning for tilrettelæggelsen af regnskabsaflæggelsen. Endelig indeholder kapitel 11 udvalgets overvejelser med hensyn til tilrettelæggelsen af Grønlandsadministrationens budget- og regnskabsorganisation på længere sigt.

Med udgangspunkt i kommissoriet har udvalget formuleret sin målsætning således, at det er dets opgave ud fra en helhedsbetragtning af sammenhængen mellem budget og regnskab og af disses nødvendighed for den økonomiske styring af statens samlede aktiviteter i Grønland at overveje økonomiforvaltningens organisation som et hele og at fremsætte forslag til en forbedret organisation.

Dernæst har det påhvilet udvalget at tage stilling til, hvilken teknik der bør anvendes inden for budget- og regnskabsarbejdet, idet det foruden en hensigtsmæssig organisation er en forudsætning for en også tidsmæssig tilfredsstillende afvikling af budgetlægning og regnskabsføring, at der anvendes den rette teknik.

Endelig er det indgået i udvalgets målsætning at søge disse to opgaver løst på en måde, der stiller de mindste krav til anvendelse af udsendt, kvalificeret arbejdskraft ved regnskabsføring m.v. i Grønland.

Udvalget har foretaget en gennemgang af det samlede budget-, kasse- og regnskabsvæsen under Ministeriet for Grønland, omfattende departementet, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation og har vurderet såvel den tekniske som den organisatoriske tilrettelæggelse af disse funktioner. I det omfang, dette har været nødvendigt under hensyn til den udvalget pålagte opgave, har udvalget endvidere i sine undersøgelser inddraget andre områder af ministeriets samlede økonomiforvaltning.

Det er ved gennemgangen påvist, at det først og fremmest er inden for departementets område, at budget- og regnskabsorganisationen er utilstrækkelig, hvorimod Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation begge råder over regnskabssystemer, der giver mulighed for en mere effektiv styring af og kontrol med styrelsernes respektive aktiviteter.

Det er udvalgets opfattelse, at en samordning af departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations økonomifunktioner med anvendelse af såvel edb som datatransmission, ville give den løsning på de grønlandske regnskabsproblemer, der både ud fra effektivitetssynspunkter og ud fra økonomiske overvejelser indebærer de fleste fordele.

Udvalget har imidlertid samtidig fundet, at en samordning af økonomifunktionerne ikke bør iværksættes, forinden departementets budget- og regnskabsorganisation er reorganiseret og moderniseret. Endvidere finder udvalget, at en sådan trinvis løsning af Grønlandsadministrationens regnskabsproblemer vil være at foretrække også under hensyn til de ændringer i det grønlandske samfunds økonomiske struktur, som må påregnes at blive resultatet af de i betænkningen vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid indeholdte forslag og af det arbejde, der foregår i udvalget vedrørende byrde- og opgavefordelingen i Grønland.

Der bør dog straks etableres et snævert samarbejde mellem de tre økonomiområder gennem nedsættelse af et permanent rådgivende organ,

bestående af cheferne for de tre økonomisektioner med henblik på koordineringen af regnskaberne og med henblik på en vurdering af, om der allerede i dag er opgaver, der bedst kan løses i fællesskab for de tre områder. I det hele bør det være dette organs opgave at være vejledende for det rationaliserings- og udviklingsarbejde, der løbende bør pågå inden for den samlede økonomiadministration.

Ved udvalgets gennemgang af departementets regnskabsmæssige organisation er påvist, at de i kommissoriet nævnte vanskeligheder ved regnskabsaflæggelsen, budgetlægningen og bevillingskontrollen i første række skyldes, at organisationen inden for disse områder er mindre hensigtsmæssig. Således findes ikke en klar organisationsplan, og hele økonomiforvaltningen er kendetegnet af utilstrækkelig koordination. Specielt kæmnervæsenets stilling inden for den grønlandske forvaltning har skabt en situation, hvor placering af ansvar og kompetence i økonomiske anliggender ikke kan gennemføres konsekvent. En medvirkende årsag til vanskelighederne med at opnå en effektiv styring af aktiviteterne har det endvidere været, at ministeriets regnskabskontor har haft en for beskeden plads i ministeriets organisation.

Karakteristisk er det også, at departementets regnskabsvæsen i modsætning til, hvad tilfældet er i Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation, ikke siden etableringen i 1953 er undergået væsentlige ændringer, til trods for at regnskabsmaterialets omfang i den forløbne årrække er mangedoblet, og at antallet af de opgaver, der påhviler staten i relation til Grønland, er udvidet væsentligt.

Udvalget foreslår budget- og regnskabsorganisationen styrket gennem etablering af en i ministeriets samlede organisation centralt placeret økonomiafdeling, der samler alle departementets økonomifunktioner, herunder først og fremmest budget- og regnskabsvæsenet, der i dag er opdelt på henholdsvis økonomisk-statistisk kontor, samtlige fagkontorer og regnskabskontoret.

Økonomiafdelingen bør have det endelige ansvar for ministeriets samlede regnskabsvæsen, og ikke kun i København, men også i Grønland. En forudsætning for dette sidste er, at samtlige regnskabsførere inden for departementets område arbejdsmæssigt er underordnet chefen for økonomiafdelingen, der står umiddelbart under departementschefen. Som en naturlig konsekvens heraf bør kasse- og regnskabsinspektionen, der nu henhører under landshøvdingen, overføres til departementet og henlægges under økonomiafdelingen.

Som leder af økonomiafdelingen foreslår udvalget ansat en højt kvalificeret økonomichef med såvel teoretiske som praktiske forudsætninger for at tilrettelægge og lede en moderne budget- og regnskabsorganisation, baseret på edb-teknik. Udvalget har ikke ment at kunne tage stilling til dennes lønmæssige placering, men lægger afgørende vægt på, at stillingen som økonomichef placeres højt i ministeriets organisation, og at økonomichefen i forhold til fagkontorerne og regnskabsførerne udstyres med vidtgående beføjelser til gennemførelse af de til en effektivisering af budgetlægningen og regnskabsaflæggelsen samt økonomistyringen i øvrigt nødvendige foranstaltninger.

De vigtigste af de funktioner, udvalget mener bør henlægges til økonomiafdelingen, er følgende:

Regnskab.
Budget og budgetkontrol.
Økonomisk planlægning.
Koordinering af edb-opgaverne.
Diverse statistikopgaver.
Løn- og personaleadministration.
Rationalisering.
Regnskabsinspektion.
Kasse- og kontrolinspektion.
Interne revisionsopgaver.

Udvalget forudsætter, at der for departementets samlede administrationsområder udarbejdes en samlet og detaljeret organisationsplan med en klar angivelse af de enkelte organisatoriske enheder og disses opgaver og ansvar og med klare kommandolinier mellem de budgetlæggende, disponerende og ansvarlige personer i departementet, ved landshøvdingeembedet. landslederne samt lokalt i Grønland.

Udvalget finder, at budget- og regnskabsvæsenet inden for departementets område bør baseres på edb. Da det må betragtes som liggende uden for de praktiske muligheder at bogføre de grønlandske regnskaber på et edb-anlæg placeret lokalt i Grønland, foreslår udvalget, at regnskabsføringen centraliseres i København, og at der etableres et edb-regnskabssystem efter de samme retningslinier, som har ligget til grund for tilrettelæggelsen af Den kongelige grønland-

ske Handels og Grønlands tekniske Organisations regnskabssystemer, men med de forbedringer, der er mulige som følge af udviklingen inden for edb-området.

Den grundlæggende notering i Grønland bør ske ved hjælp af straksbogføringsmaskiner, og man bør fra begyndelsen være opmærksom på muligheden for at forsyne disse med hulstrimmel også med henblik på en fremtidig overgang til direkte datatransmission.

Udvalget anser det for overvejende sandsynligt, at det inden for ganske få år vil være ikke blot teknisk muligt, men også forbundet med økonomiske fordele at anvende datatransmission ved regnskabsoplysningernes overførelse fra Grønland til det centrale bogholderi i København, og igen at bruge datatransmission ved rapportering af kontoudtog og andre færdige regnskabsoplysninger til regnskabsførerne i Grønland.

Kasseforretningerne i Grønland må ifølge opgavernes art varetages af lokale kassererkontorer.

Udvalget har overvejet, om det ville være muligt og indebære væsentlige fordele at gennemføre en yderligere samling af kasseforretningerne i hver by ved sammenlægning af kæmnerens og Handelens kasser og oprettelse af et fælles kassevæsen, der ligesom nu tillige er til rådighed for kommunernes kasseforretninger.

Udvalget mener imidlertid ikke, at det under den nuværende fordeling af administrative og forsyningsmæssige opgaver mellem kæmner, Handelen og kommune vil være hensigtsmæssigt at søge gennemført en yderligere samling af den statslige og den kommunale kasseforvaltning i de grønlandske byer.

Såfremt man under en eventuel ændret fordeling af de administrative opgaver mellem staten og kommunerne, hvorved kæmnerkontorerne indgår som kommunale forvaltningsorganer, skulle finde det ønskeligt, at staten for begrænsede administrative områder opretholdt egen kasseforvaltning, kunne det derimod komme på tale at samle disse mere begrænsede administrative kasseforretninger hos Handelen.

Udvalgets forslag berører ikke kæmnerens stilling som kassebetjent og lokal regnskabsfører og opkrævningen af statens og kommunernes udestående fordringer vil fortsat og i hidtidigt omfang ske gennem kæmnerkontorerne.

Regnskabsføringen vil derimod ske som led i den centrale regnskabsføring i København, hvor også de nødvendige personlige konti, således reskontroen over låntagere under bolig- og erhvervsstøtteordningerne, føres.

Arbejdet med beregning af ydelser på bolig- og erhvervsstøttelån, udarbejdelsen af terminskvitteringer og af terminsregnskabet til bolig- og erhvervsstøtteudvalgene i Godthåb foreslås henlagt til København og omlagt til edb-behandling.

Også regnskabsføringen, herunder udarbejdelsen af drifts- og varmeregnskaber m.v. vedrørende de statsejede udlejningsejendomme i Grønland, foreslås centraliseret i København og indpasset i den centraliserede regnskabsføring af de grønlandske regnskaber tillige med udfærdigelsen af huslejekvitteringer og andet nødvendigt kvitteringsmateriale.

Udvalget lægger afgørende vægt på, at budget- og regnskabsvæsenet udvikles i takt med bestræbelserne for at effektivisere statens samlede økonomiforvaltning. Med hensyn til budgetlægning og bevillingskontrol, der som nævnt bør overgå til ministeriets centrale økonomiforvaltning, finder udvalget derfor, at budgetterne i højere grad bør inddrages i styringen af de grønlandske aktiviteter, end tilfældet hidtil har været inden for departementets regnskabsområde.

Med henblik herpå foreslås budgetterne og de hertil knyttede regnskaber blandt andet udbygget væsentligt i retning af opdeling på ansvarsområder m.v. Udvalget gør dog opmærksom på, at denne udbygning må underkastes den betingelse, at anvendelsen af udsendt, kvalificeret arbejdskraft skal begrænses mest muligt.

Budgetarbejdet foreslås styret centralt fra økonomiafdelingen, og således at hver ansvarlig leder budgetterer netop de udgifter, han har indflydelse på eller bedst kan vurdere.

Det er udvalgets opfattelse, at såfremt der etableres en central regnskabsføring af den statslige Grønlandsadministrations regnskaber, vil det betyde en yderligere lettelse for de grønlandske kommuner, såfremt også de kommunale regnskaber føres gennem denne regnskabscentral, og derigennem mulighed for en tilsvarende effektivisering af det kommunale selvstyre i Grønland, idet kommunerne får mulighed for i højere grad at udnytte kæmnernes ararbejdskraft inden for det kommunalt-administrative område.

Udvalget understreger, at der her alene er tale om et servicetilbud til det grønlandske

kommunalstyre. Disse kommuner vil ved ordningen principielt blive stillet som de kommuner i Danmark, der får deres regnskaber ført gennem Kommunedata I/S.

Da der alene er tale om en servicefunktion, vil ordningen lige fuldt kunne anvendes ved eventuelle forskydninger i de kommunale opgavers omfang som ved forskydning af opgavefordelingen mellem staten og kommunerne i Grønland.

Udvalget henleder endelig opmærksomheden på, at et servicetilbud som det omhandlede ville kunne udstrækkes til føring af landsrådets regnskaber.

Udvalget har overvejet, hvorvidt man inden for det statslige grønlandske område bør gå over til at benytte finansåret som regnskabsår i stedet for kalenderåret, og er kommet til det resultat, at der med de forbedrede kommunikationer og gennemførelsen af den højeste regnskabsmæssige teknik bør kunne tilvejebringes en sådan effektivisering af den regnskabsmæssige forretningsgang, at det vil være muligt at tilvejebringe et forsvarligt finansårsvis aflagt bidrag til statsregnskabet. Under hensyn til den betydelige belastning, det vil være for administrationen at gennemføre de af udvalget stillede forslag, finder udvalget det imidlertid rigtigt at afstå fra at stille forslag om, at der på nuværende tidspunkt sker ændring af regnskabsårets beliggenhed, men dette spørgsmål bør efter udvalgets opfattelse på ny overvejes, når ministeriets regnskabsreform er gennemført.

Grønlandsadministrationens lønadministration er behandlet af udvalget, der den 21. maj 1970 afgav en særbetænkning, hvori man fremkom med forslag om en fælles lønadministration for den samlede Grønlandstjeneste. Udvalgets forslag er ved at blive gennemført, og Økonomi- og Budgetministeriet har den 3. marts 1972 tiltrådt, at der oprettes en stilling som leder af den fælles lønadministration.

Med hensyn til den omfattende interne mellemregning inden for Grønlandsadministrationen har en af udvalget nedsat arbejdsgruppe fremsat forslag til en forenkling af forretningsgangen bl.a. ved overgangen til kontant udligning i Grønland af mellemværender.

Administrationen har herefter arbejdet videre med spørgsmålet om en forenkling af forretningsgangene på mellemregningsområdet, og der er foreløbig forsøgsvis i en række byer etableret kontantafregning af en række mellemværender mellem departementets institutioner m.v. og Handelen.

En tilbundsgående løsning af mellemregningens problemer vil være tilvejebragt ved etableringen af et fælles regnskabssystem for hele det grønlandske regnskabsområde, hvorved der bliver mulighed for at bogføre alle indtægter og udgifter og alle ind- og udbetalinger direkte på de drifts- og anlægskonti, de retteligt vedrører, således at mellemregningen mellem regnskabsførerne bortfalder.

Selv om man ved udvalgets forslag om i videst muligt omfang at centralisere budget- og regnskabsarbejdet i København opnår en væsentlig begrænsning af det regnskabsmæssige arbejde på kæmnerkontorerne og dermed af regnskabspersonalet, må det antages, at disse fortsat vil have behov for et betydeligt personale, ikke mindst fordi det må forventes, at kontorernes arbejdsopgaver i forbindelse med lokalforvaltningen og særlig kommunalforvaltningen vil være stigende.

Udvalgets gennemgang af personaleforholdene ved kæmnerkontorerne har dels vist, at rekrutteringen af personalet hovedsageligt har omfattet personale i assistentgruppen med almindelig kontoruddannelse idet den førte løn- og normeringspolitik har medført, at man ikke har kunnet tiltrække personale med en kvalifiret uddannelse inden for kommunalforvaltningen dels, at der i betydeligt omfang anvendes udsendt arbejdskraft til løsning af opgaverne på kæmnerkontorerne.

Udvalget foreslår derfor, at personale- og lønningspolitikken vedrørende kæmnerkontorerne gøres til genstand for en tilbundsgående overvejelse dels med henblik på i videst muligt omfang at søge den lokale arbejdskraft inddraget i arbejdet på kæmnerkontorerne til afløsning af den udsendte arbejdskraft dels med henblik på rekruttering af personale med videregående uddannelse i kommunalforvaltning, idet ansættelse af sådant personale vil være en forudsætning for, at kæmnerkontorerne på tilfredsstillende måde kan løse de til disse henlagte opgaver, ligesom der kun herved kan ydes det lokalt antagne en sagkyndig oplæring.

De foran nævnte forslag er primært begrænset til departementets budget- og regnskabsorganisation, men udvalget har desuden givet en række anvisninger på, hvilken udvikling der skal tilstræbes på lidt længere sigt inden for den samlede Grønlandsadministrations område, en udvikling der vil være afhængig af de resulta-

ter, der kommer ud af arbejdet i byrde- og opgavefordelingsudvalget og af de af arbejdsgruppen vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid fremsatte forslag. Budget- og regnskabsudvalgets hovedsynspunkt er her, at de nuværende tre uafhængige regnskabssystemer inden for Grønlandsforvaltningen bør samordnes til et fælles regnskabssystem for ministeriet, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel.

København d. 7. juni 1972.

E. Cortsen	**Hugo Engmann** (formand)	**Finn Gandil**
Keld Hansen	**Christian Jensen**	**Gunnar Klavsen**
Kraglund	**Svend Larsen**	**E. Oxfeldt**

Hans Ibsen Munch-Jensen Arne Brendstrup

Første del

KAPITEL 1

Udvalgets målsætning

1.1. Indledende bemærkninger

Det traditionelle statslige budget- og regnskabsvæsen adskiller sig på væsentlige punkter fra offentlige og private erhvervsvirksomheders.

Den omstændighed, at statsregnskabet skal benyttes ved statsrevisorernes og Folketingets kontrol med administrationen, stiller således en række krav til statsstyreisernes bogholderi- og regnskabsmæssige registreringer, som er specielle for staten, og som under ingen omstændigheder kan fraviges.

I det hele er det afgørende, at statsstyreisernes budget- og regnskabsvæsen er knyttet til bevillingssystemet, og at budgetlægning, bogføring og regnskabsaflæggelse primært er tilrettelagt med henblik på virkeliggørelsen af de hensigter, der ligger bag bevillingerne, og med henblik på bevillingskontrollen.

Det er således i væsentligt omfang det statslige regnskabsvæsens opgave at tilvejebringe det talmæssige grundlag for konstateringen af, i hvilken udstrækning bevillingerne er anvendt efter deres øjemed, og om de til disse afholdte udgifter (eller oppebårne indtægter) er i overensstemmelse med de bevilgede beløb. Endvidere skal bogføringen og regnskabsaflæggelsen være tilrettelagt således, at den enkelte styrelses regnskab kan danne grundlag for udarbejdelsen af det samlede statsregnskab.

Til det statslige regnskabsvæsens opgaver hører naturligvis også de kontrolfunktioner, der sædvanligvis forbindes med regnskabsføringen, og de regnskabsmæssige og specielt de bogholderimæssige registreringer må selvsagt tilrettelægges således, at de med mindst mulige omkostninger kan tilgodese de krav, som den sikkerhedsmæssige beholdningskontrol og udøvelsen af forvaltningen kræver.

For så vidt vil de samme træk kunne genfindes inden for den private sektor, specielt vil i meget store foretagender et bevillingssystem i tillempet form undertiden finde anvendelse, men kun som et hjælpemiddel med praktisk og begrænset sigte, ikke som et hovedprincip, der præger alle aspekter af regnskabsførelsen.

Til forskel fra det egentlige statslige regnskabsvæsen er erhvervsvirksomheders budgetter og regnskaber resultatindrettede. Regnskaberne for erhvervsvirksomheder har desuden videregående funktioner i retning af økonomiske analyser, rentabilitetsovervejelser, kalkyler etc.

Da finansbogføringen, det vil sige regnskabet over virksomhedens transaktioner med omverdenen og over aktiver og passiver, hvor forholdene er noget mere komplicerede, ofte ikke giver tilstrækkeligt grundlag for kontrolfunktionen, suppleres finansbogføringen med en intern bogføring, hvorved de enkelte omkostninger registreres efter andre kriterier end i finansbogføringen, f.eks. efter ansvarsområde og formål, ligesom der undertiden i den interne regnskabsføring sker en omvurdering af omkostningerne.

Hvad der imidlertid først og fremmest har gjort det moderne regnskabsvæsen til et effektivt ledelsesinstrument, er sammenkædningen af planlægning, budgettering, regnskabsaflæggelse og kontrol. Endnu for 50-60 år siden var regnskabsvæsenets opgave overvejende af registrerende natur med vægten lagt på bogføring og regnskabsafslutning. Med de øgede krav til en effektiv planlægning for fremtidige perioder indtager skøn over regnskabsforløbet, det vil sige budgettet, en central placering i regnskabsvæsenet. Herved har regnskabsvæsenets registrerende virksomhed fået udvidet betydning som et kontrolinstrument, der løbende konfronterer planerne med det faktiske forløb, og som danner grundlaget for en revision af planerne.

De hensyn, der ligger bag etableringen af moderne regnskabssystemer inden for den private sektor, foreligger også inden for den offentlige sektor, og vel at mærke ikke kun ved det offentliges erhvervsbetonede virksomhed, men ved enhver offentlig aktivitet.

Når udviklingen inden for de sidst nævnte områders regnskabsvæsen desuagtet adskiller sig fra private foretagenders regnskabsvæsen, skyldes dette ikke kun bevillingssystemet, men også

at målsætningen for det offentliges aktiviteter ofte er abstrakt formuleret, og at der i målsætningen ikke altid kan indgå økonomiske vurderinger.

Der er imidlertid et øget krav om, at effektivitetsovervejelser og økonomiske overvejelser i det hele bør indgå i vurderingen af enhver form for offentlig virksomhed, dels med henblik på at opnå bedre og mindre bekostelige ydelser fra det offentlige, dels med henblik på den prioritering af statsopgaverne, der er en nødvendighed inden for et givet budgets ramme. Dette betyder igen, at det statslige regnskabs- og budgetvæsen må udbygges, og således at det i henseende til metoder og målsætning nærmer sig erhvervslivets resultatindrettede, moderne regnskabsvæsen.

Udvalget har anset det for overordentligt vigtigt, at tilrettelæggelsen så vidt muligt tager hensyn til den navnlig i de senere år udprægede udvikling mod en regnskabsregistrering, der kan lette den centrale administration i arbejdet med den interne kontrol og projektopfølgning samt ved budgetlægningen.

Baggrunden for dette er dels de undersøgelser og forsøg i denne retning, der i de senere år er foregået såvel inden for det statslige som det private erhvervslivs regnskabsvæsen og specielt de i kommissoriet omtalte vanskeligheder inden for Grønlandsadministrationen.

Udvalget har derfor ved sit arbejde lagt megen vægt på, at regnskabsudarbejdelsen tilrettelægges således, at der fremkommer regnskabsinformation for hvert enkelt ansvarsområde, således at regnskabet kan benyttes ved opfølgning af planer og budgetter samt ved detailbudgetteringen.

1.2. Det statslige budget- og regnskabsvæsens opgaver

Opgaven for en statsstyrelses regnskabsvæsen er primært at registrere økonomiske dispositioner. Denne registrering er det fælles grundlag for de fleste af de opgaver, som påhviler økonomiforvaltningen.

Dernæst er det regnskabsvæsenets opgave at skabe et grundlag for styrelsens kontrolopgaver, der foruden den nævnte budgetkontrol og aktivitetskontrol bl.a. også omfatter kontrol med tilstedeværelsen af beholdninger og andre aktiver og med disses værdiansættelse samt en kontrol med indgåede gældsforpligtelser.

De to nævnte opgaver — den registrerende og den kontrollerende - er væsentlige og nødvendige for løsningen af de i kommissoriet opstillede problemer.

Budgettet, der er det vigtigste administrative styreorgan, kan inden for en statslig økonomiforvaltning have flere funktioner.

For det første indeholder budgettet styrelsens bevillingsplan, der angiver såvel de beløb, som stilles til rådighed af de bevilgende myndigheder, som de formål, beløbene skal anvendes til. I denne egenskab af bevillingsplan er budgettet sammen med statsregnskabets poster udgangspunktet for bevillingskontrollen.

Dernæst omfattes af budgettet den detaljerede interne budgetlægning, som inden for bevillingsplanens arts- og formålsbestemte rammer opdeler bevillingerne efter område, ansvar, formål etc., og som danner grundlaget for den løbende styring og kontrol af aktiviteten.

Regnskabs- og budgetfunktionerne må ses i sammenhæng. Hvor budgettet angiver de anslåede udgifter for en fremtidig periode, registrerer regnskabet efterfølgende samme periodes faktiske udgifter, der igen indgår i overvejelserne om fastsættelse af budgettallene for følgende perioder.

Budgettet er nært forbundet med hele den politiske og administrative beslutningsproces, der har sit udgangspunkt i politiske målsætninger. Disse efterfølges af analyser af problemerne, opstilling af prognoser samt planlægning af, hvorledes de opstillede mål bedst kan nås. Det godkendte budget, bevillingen, der er resultatet af denne proces, sammenfatter såvel de politiske og administrative beslutninger, som erfaringerne fra tidligere regnskabsperioder, men desuden vil det inden for en hensigtsmæssig organisation angive den administrative struktur, hvorigennem de trufne beslutninger virkeliggøres og kontrolleres.

Budgettet og regnskabet koordinerer samtlige de opgaver, der indgår i økonomistyringen. Til disse hører den statsfinansielle planlægning på kortere sigt, der gennem indførelsen af budgetoverslag for løbende 3-årige perioder er blevet systematiseret, og den langsigtede planlægning, der indgår i statens perspektivplanlægning.

Mere almindeligt indgår i økonomistyringen en informationsvirksomhed til såvel intern som ekstern orientering om styrelsens økonomiske aktivitet.

Denne omfatter eksempelvis de interne regnskaber, der supplerer det officielle statsregnskab og løbende viser udgifternes og indtægternes

fordeling på ansvarsområder, større projekter m.v. Også økonomiske analyser, rentabilitetsberegninger, diverse statistikker, personaleoversigter o.l. indgår i informationsvirksomheden.

1.3. Udvalgets målsætning

Udvalgets kommissorium pålægger dette at søge gennemført en tilbundsgående gennemgang af ministeriets regnskabsmæssige organisation - herunder spørgsmålet om kasse- og regnskabsinspektion — budgetlægning og bevillingskontrol med det formål at få udarbejdet forslag til sådanne ændringer, som må anses for påkrævede for at sikre en 1) rettidig og tilfredsstillende regnskabsaflægning og 2) opnå bedre overensstemmelse mellem de givne bevillinger og statsregnskabet.

Udvalget bør ved sine overvejelser om den fremtidige tilrettelæggelse af ministeriets budget- og regnskabsvæsen være opmærksom på de i Grønland eksisterende vanskelige personaleforhold, der gør det nødvendigt i videst muligt omfang at rationalisere og forenkle arbejdet i Grønland. Samtidig må de systemer, der stilles forslag om, kunne tilpasses ikke blot de sagsområder, som administreres af Ministeriet for Grønland, men også de sagsområder, der allerede er overført eller i de kommende år bliver overført til andre styrelser, ligesom man også må være opmærksom på muligheden af overgang af sagsområder til det lokale selvstyre i Grønland.

Endelig bør udvalget i samarbejde med ministeriet tage under overvejelse, hvorvidt der kan opnås fordele ved at gennemføre et fælles regnskabssystem for ministeriet, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel.

Inden for de rammer, der således er fastlagt for udvalgets arbejde, har udvalget set det som sin primære opgave at fremkomme med forslag til organisatoriske og tekniske ændringer, der kan afhjælpe de svagheder, der i dag forefindes inden for regnskabsorganisationen, budgetorganisationen og i det hele inden for økonomiforvaltningen.

Udvalget har herved anlagt et helhedssynspunkt på økonomiforvaltningen inden for ministeriets område omfattende såvel departementets som de to direktoraters økonomiforvaltninger.

Den problemløsning, der herved må tilstræbes, skal ikke blot råde bod på det forhold, at regnskabsføringen, om end ikke i formel henseende så dog reelt, finder sted inden for tre klart adskilte regnskabssystemer, der tilmed i teknisk henseende og i henseende til opbygning afviger væsentligt fra hinanden, uanset at et betydeligt antal transaktioner berører flere områder.

Ved den praktiske udformning af det regnskabs- og budgetvæsen, der skal opbygges for det samlede grønlandske område, er det også nødvendigt at tage hensyn til den forventede udvikling inden for det statslige regnskabs- og budgetvæsen i øvrigt. Ikke mindst ved planlægningen af et eventuelt fælles edb-system er det vigtigt, at der skabes et samlet overblik over det fremtidige databehandlingsbehov, således at systemerne kan tilrettelægges med udvidelser for øje, jfr. kapitel 9.

Finansministeriet nedsatte i 1970 en edb-arbejdsgruppe med den opgave at undersøge mulighederne for at opnå en effektivisering af statens regnskabsføring og samlede økonomiforvaltning samt en fremskyndelse og udbygning af regnskabsaflæggelsen med henblik på en hurtigere og fyldigere fremskaffelse af informationer om statens økonomiske aktiviteter.

Kommissoriet for edb-gruppen, der nu sorterer under Økonomi- og Budgetministeriet, er nærmere omtalt i kapitel 9, afsnit 3.2.2. Den opgave, der i henhold til kommissoriet er pålagt edb-gruppen inden for statens samlede område, svarer i væsentlige træk til den opgave, der er pålagt Ministeriet for Grønlands budget- og regnskabsudvalg i forhold til det grønlandske område.

Også arbejdsgruppen vedrørende centraladministrationens organisation har beskæftiget sig med det statslige regnskabs- og budgetvæsen. Denne arbejdsgruppe nedsattes i oktober 1970 af den daværende regering og fremkom den 10. december 1971 med en redegørelse, hvori der stilles en række forslag til ændringer i centraladministrationens struktur og arbejdsgang.

I redegørelsen fremhæver arbejdsgruppen betydningen af, at det statslige regnskabs- og budgetvæsen er udformet på en måde, der giver et godt grundlag for varetagelsen af informations-, planlægnings- og styringsfunktionen.

Den nærmere udformning må efter gruppens opfattelse bero på et samarbejde mellem Økonomi- og Budgetministeriet og de øvrige ministerier. Som for private virksomheder gælder det her, at ingen enkelt opstilling af statens regnskab og budget vil være relevant for alle formål. Opgaven må derfor være gennem en

udbygning og tilpasning af det nuværende regnskabs- og budgetsystem at skabe rammerne for en ordning, der vil gøre det lettere end nu at udnytte regnskabet og budgettet som ledelsesinstrumenter.

Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at en væsentlig forudsætning for, at departementerne effektivt kan planlægge, prioritere og styre aktiviteten på de enkelte forvaltningsområder, er, at der for hvert enkelt område tilvejebringes en så præcis angivelse som muligt af forvaltningsopgavernes forudsatte formål, indhold og omfang, og at der etableres en hertil svarende rapportering om den faktiske virksomhed.

Efter gruppens opfattelse bør en sådan rapportering så vidt muligt sammenkædes med en rapportering om forbruget af bevillinger og personale.

Gruppen anbefaler i denne forbindelse, at det af Økonomi- og Budgetministeriet iværksatte arbejde med en effektivisering af statens regnskabs- og budgetvæsen fremmes, og at der i tilknytning hertil gennem et samarbejde mellem Økonomi- og Budgetministeriet og de enkelte departementer iværksættes en gennemgang af aktiviteten på de respektive forvaltningsområder med henblik på at formulere sådanne udtryk for mål og præstationer, som er relevante for en vurdering af effektiviteten i den offentlige indsats.

Disse koordinerede bestræbelser for at effektivisere statens samlede økonomiforvaltning vil efter al sandsynlighed inden for en overskuelig årrække føre til en modernisering af det statslige budget- og regnskabsvæsen, således at dette vil kunne opfylde de krav, der er skitseret i nærværende betænknings kapitel 9. I det hele er de synspunkter, der anlægges på et reorganiseret statsligt regnskabsvæsens opgaver og arbejdsområde i overensstemmelse med de overvejelser, der ligger bag de i det følgende fremsatte forslag vedrørende det grønlandske budget- og regnskabsvæsen.

Af særlig betydning for tilrettelæggelsen af det grønlandske budget- og regnskabsvæsen på noget længere sigt er dog de ændringer inden for Grønlandsadministrationen, der måtte følge af arbejdet i udvalget vedrørende byrde- og opgavefordelingen i Grønland samt af de af arbejdsgruppen vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid fremsatte forslag.

Udvalget vedrørende byrde- og opgavefordelingen i Grønland nedsattes af ministeren for Grønland i efteråret 1970. Udvalget skal foretage en gennemgang af byrde- og opgavefordelingen mellem stat, landsråd og kommunalbestyrelser i Grønland.

Udvalgets betænkning vil først foreligge på et senere tidspunkt, men budget- og regnskabsudvalget er blevet orienteret om, at der i overvejelserne indgår et forslag om oprettelsen af en selvstændig kommunal administration med en ændring af kæmnerens placering inden for den samlede offentlige forvaltning, således at kæmneren knyttes direkte til kommunalbestyrelsen på en sådan måde, at han i sit arbejde alene skal stå til ansvar over for kommunalbestyrelsen, også for så vidt angår de arbejdsopgaver, der må karakteriseres som statslige.

Arbejdsgruppen vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid nedsattes af ministeren for Grønland i begyndelsen af 1969 cg med den opgave at overveje og stille forslag om Handelens fremtidige indsats inden for de virksomhedsområder, Handelen hidtil havde varetaget.

Arbejdsgruppen afgav i december 1971 betænkning og foreslår heri Den kongelige grønlandske Handels nuværende virksomhed opdelt i tre virksomhedsområder.

Det første område, omfattende blandt andet besejlingen og engrosvirksomheden, foreslås varetaget af et trafik- og handelsaktieselskab, hvori staten og Grønlands landsråd har aktiemajoriteten.

Det andet område, omfattende detailhandelen i Grønland, foreslås overdraget til grønlandske andelsforeninger og til private grønlandske erhvervsdrivende.

Endelig foreslås oprettet et erhvervsdirektorat, omfattende produktion og afsætning af grønlandske produkter.

Arbejdsgruppens betænkning er blevet drøftet i Grønlandsrådets samling i januar 1972 og i det grønlandske landsråd i foråret 1972 med Grønlandsrådets bemærkninger og forslag.

Budget- og regnskabsudvalget har ifølge sagens natur måttet basere sine forslag på den nuværende organisation af den grønlandske statslige forvaltning. Man har dog fundet det påkrævet i forbindelse med fremsættelsen af forslagene til en reorganisation af det grønlandske budget- og regnskabsvæsen også at tage stilling til visse af de problemer, som det foran refererede undersøgelsesarbejde rejser inden for budget- og regnskabsvæsenet.

På den her skitserede baggrund skal udvalget

til slut formulere sin målsætning således, at det er dets opgave ud fra en helhedsbetragtning af sammenhængen mellem budget og regnskab og af disses nødvendighed for den økonomiske styring af statens samlede aktiviteter i Grønland at overveje økonomiforvaltningens organisation som et hele og at fremsætte forslag til en forbedret organisation.

Dernæst må det påhvile udvalget at tage stilling til, hvilken teknik der bør anvendes inden for budget- og regnskabsarbejdet, idet det, foruden en hensigtsmæssig organisation, er en forudsætning for en også tidsmæssigt tilfredsstillende afvikling af budgetlægning og regnskabsføring, at der anvendes den rette teknik.

Endelig indgår det i udvalgets målsætning at søge de to foran nævnte opgaver løst på en måde, der stiller de mindste krav til anvendelse af udsendt, kvalificeret arbejdskraft ved regnskabsføring m.v. i Grønland.

Anden del
Beskrivelse af Grønlandsadministrationens budget- regnskabs- og kassevæsen

KAPITEL 2

Udviklingen i Grønlandsadministrationen og det herunder hørende regnskabsvæsen siden 1950

2.1. Udviklingen i administrationen

Grønlandskommissionens betænkning fra februar 1950 indledte en ny epoke i den danske grønlandspolitik.

Det reformprogram, kommissionen fremlagde, betød et afgørende brud med de principper, der havde ligget til grund for den hidtil førte politik. Igennem hele kolonitiden havde det vigtigste mål for grønlandspolitikken været, at Grønland økonomisk skulle hvile i sig selv. Denne målsætning blev nu opgivet, idet kommissionen foreslog, at der for at fremme udbygningen af Grønland og for at forbedre levefoden for befolkningen blev ydet betydelige tilskud fra den danske stat til det grønlandske samfund.

Ganske kort efter betænkningens fremkomst begyndte man at føre reformerne ud i livet, herunder at gennemføre en nyordning af Grønlandsadministrationens struktur.

Grønlands Styrelse omdannedes fra den 1. juni 1950 til et departement i Statsministeriet, og der oprettedes som en særlig afdeling i Grønlandsdepartementet en teknisk organisation.

De administrative opgaver i Grønland henlagdes centralt til det nyoprettede landshøvdingeembede i Godthåb og lokalt til den ligeledes nyoprettede kæmnerinstitution i de grønlandske kommuner.

Forsyningstjenesten, produktions- og rederivirksomheden samt forskellige andre områder udskiltes tillige med de dertil hørende anlæg fuldstændigt fra den egentlige administration og samledes i Den kongelige grønlandske Handel, hvis opgaver i Grønland centralt blev forestået af handelsinspektøren og lokalt af handelscheferne.

I Grønland gennemførtes en kommunalordning med et folkevalgt landsråd og folkevalgte kommunalbestyrelser i de grønlandske kommuner. Ved gennemførelsen af kommunalordningen var det hensigten at få etableret et lokalstyre, der kunne udvikle sig således, at det med tiden kom til at svare til det danske kommunestyre. Selv om der kunne være gode grunde for helt at adskille den statslige og kommunale administration, undlod man under hensyn til det grønlandske samfunds begrænsede størrelse dog at opbygge et særskilt kommunalt administrationsapparat og henlagde den administrative løsning af de kommunale opgaver dels til landshøvdingen og dels til kæmnerkontorerne, der overtog de kommunale opgaver fra den 1. oktober 1951.

I 1955 blev Grønlandsdepartementet udskilt fra Statsministeriet som et særligt ministerium: Ministeriet for Grønland, og Den kongelige grønlandske Handel henlagt herunder, men i øvrigt medførte ministeriets oprettelse ikke ændringer i Grønlandsadministrationen.

Efter forslag af Grønlandsudvalget af 1960 gennemførtes forskellige ændringer i Grønlandsadministrationen.

I 1964 oprettedes Grønlandsrådet, der fik til opgave at følge udviklingen i Grønland og at afgive indstillinger til ministeren for Grønland med hensyn til spørgsmål vedrørende den centrale planlægning og koordinering af det offentliges virksomhed i Grønland. Til bistand for rådet oprettedes et sekretariat, der sorterer under departementet.

Fra den 1. april 1965 omdannedes Grønlands tekniske Organisation til et direktorat under ministeriet, og samme år samledes statens videnskabelige og praktiske undersøgelse af de

geologiske forhold i Grønland under Grønlands geologiske Undersøgelser, som udgør et direktorat under Ministeriet for Grønland.

Forskellige sagsområder var i årene efter 1950 overført fra Grønlandsadministrationen til vedkommende fagministerier, f.eks. fiskerikontrollen og fiskeriundersøgelser, skibstilsynet og skibsregistreringen. Grønlandsudvalget af 1960 anbefalede, at denne udvikling videreførtes, og en række områder er herefter blevet overført fra Ministeriet for Grønland til pågældende fagministerier. Dette gælder således politiet i Grønland, der fra den 1. januar 1965 overførtes til Justitsministeriet og den grønlandske kirke, der overførtes til Kirkeministeriet fra den 1. januar 1966. Fra samme dato overførtes filmvirksomheden, den grønlandske radiofoni og radioavis til Ministeriet for kulturelle anliggender, hvortil fra den 1. april 1967 tillige overførtes biblioteksvirksomheden. Fra den 1. april 1972 er den grønlandske radiofoni og radioavis samt biblioteksvirksomheden på ny overført til Ministeriet for Grønland.

I 1967 etableredes et sekretariat under Landsrådet, der har overtaget forskellige administrative opgaver, som indtil da løstes af den statslige administration.

Grønlandsadministrationen er herefter i hovedtræk, jfr. bilag 1, opbygget således:

DEPARTEMENTET varetager de administrative og andre opgaver vedrørende Grønland, som efter almindelig forvaltningspraksis henhører under ministeriernes centralstyrelser.

Gennem departementet eller gennem de under dette direkte hørende organer og institutioner m.v. i Grønland administreres endvidere retsvæsenet, sundhedsvæsenet, skolevæsenet og uddannelsesvirksomheden, bolig- og erhvervsstøtten samt forskellige mindre områder, f.eks. bogtrykkeriet i Godthåb, isrekognosceringen og Narssarssuaq flyveplads.

Departementet omfatter 4 sagsbehandlende kontorer, økonomisk-statistisk konsulent samt et regnskabskontor. Til departementet er endvidere knyttet en bygningsinspektør.

Under departementets forvaltningsområde hører forskellige institutioner beliggende i København eller det øvrige Danmark, blandt hvilke skal nævnes Grønlænderhjemmet og nogle kostskoler.

Centralledelsen i Grønland af de under departementet hørende forvaltningsområder er henlagt til landshøvdingen.

Landshøvdingeembedet omfatter 3 kontorer, hvoraf det ene varetager den daglige administration i forbindelse med bolig- og erhvervsstøtteudvalgenes virksomhed. Til landshøvdingeembedet er knyttet en regnskabsinspektør, der bl.a. varetager kasseinspektionen og det regnskabsmæssige tilsyn med den under departementet hørende lokale forvaltning i Grønland.

I den lokale administration bistås landshøvdingen af 19 kæmnerinstitutioner, der foruden at varetage en række forvaltningsmæssige opgaver inden for den statslige administration varetager en væsentlig del af den kommunale administration.

Retsvæsenet omfatter dommeren ved Grønlands Landsret og 19 kredsdommere. Sundhedsvæsenet administreres gennem landslægen og lokalt gennem distriktslægerne og skolevæsenet gennem skoledirektionen i Godthåb og lokalt af skoleinspektørerne.

GRØN LANDSRÅDET har til opgave at følge udviklingen i Grønland og at afgive indstillinger til ministeren for Grønland med hensyn til spørgsmål vedrørende den centrale planlægning og koordinering af det offentliges virksomhed i Grønland. Til Grønlandsrådet er knyttet et sekretariat, der sorterer under departementet og ledes af en sekretariatschef.

FAGMINISTERIERNE administrerer skibsregistrering og skibstilsyn (Handelsministeriet), fiskerikontrollen og fiskeriundersøgelser (Fiskeriministeriet), fyrvæsenet og den meteorologiske tjeneste (Forsvarsministeriet), politiet cg fængselsvæsenet (Justitsministeriet), Kirken (Kirkeministeriet), radiofoni, film- og biblioteksvirksomhed (Kulturministeriet), jfr. dog ovenfor, samt ulykkesforsikringen (Socialministeriet).

DEN KONGELIGE GRØNLANDSKE HANDEL er et direktorat under Ministeriet for Grønland og har som hovedopgaver at sikre Grønlands forsyning med forbrugsvarer og erhvervsredskaber, at indkøbe råvarer i Grønland og forarbejde og eksportere produkter af disse, at transportere gods og passagerer til, fra og i Grønland samt at fremme udviklingen af økonomisk bæredygtige, private grønlandske erhvervsvirksomheder. Herudover varetager Den kongelige grønlandske Handel forskellige andre opgaver, f.eks. at drive postvæsen, forsøgsvirksomhed inden for fiskeri m.m.. lufthavns- og gæstehjemsvirksomhed.

Virksomheden ledes af en direktør, der har ansvaret for den til Den kongelige grønlandske Handel henlagte forvaltning og bistås af et styrelsesråd, der har til opgave at medvirke ved

tilrettelæggelsen af Den kongelige grønlandske Handels forhold.

I København er Den kongelige grønlandske Handel opdelt i 7 afdelinger: indkøbs- og forsyningsafdelingen, produktionsafdelingen, eksportafdelingen, trafikafdelingen, administrationsafdelingen, personaleafdelingen og økonomiafdelingen.

I Grønland forestås virksomheden centralt af handelsinspektøren i Godthåb, lokalt i 17 grønlandske byer af handelschefer, i Ivigtut og Dundas af de 2 speditører, i Sdr. Strømfjord af administratoren af lufthavnsbygningen, og på mindre pladser af de under handelschefen sorterende udstedsbestyrere.

GRØNLANDS TEKNISKE ORGANISATION, der er et direktorat under Ministeriet for Grønland, forestår anlægsvirksomheden i Grønland og vedligeholdelsen af anlæg, bygninger m.m. og yder teknisk bistand til andre statsinstitutioner, kommuner, private firmaer og enkeltpersoner samt udøver det offentlige tilsyn i Grønland inden for tekniske områder. Herudover varetager Grønlands tekniske Organisation driften af el-værker, varmeværker, renovationsvæsen, vejvæsen, brandvæsen m.m. og driver skibsværfter, mekaniske værksteder og installationsvirksomhed, telestationerne og telefonvæsenet samt varetager den tekniske drift af radiofoni, radiofyr m.m.

Virksomheden ledes af en direktør, der bistås af et tilsynsråd med den opgave at følge Grønlands tekniske Organisations arbejde og rådgive vedrørende den tekniske planlægning og gennemførelse af anlægsvirksomheden samt vedrørende driften af de offentlige værker og øvrige tekniske virksomheder.

I København er Grønlands tekniske Organisation opdelt i 5 afdelinger: administrationsafdelingen, planlægnings- og projekteringsafdelingen, anlægs- og driftsafdelingen, teleafdelingen og økonomiafdelingen samt et organisationskontor.

I Grønland er virksomheden opdelt på 5 distrikter ledet af en distriktsingeniør. I de enkelte grønlandske byer ledes virksomheden af de lokale ledere af de enkelte virksomhedsgrene: byggeleder, elværksbestyrer, telegrafbestyrer etc. Til løsning af administrative opgaver er der i hver by etableret et fælleskontor for hele virksomheden eksklusiv teletjenesten.

GRØNLANDS GEOLOGISKE UNDERSØGELSER, der er et direktorat under Ministeriet for Grønland, varetager statens videnskabelige og praktiske undersøgelser af de geologiske forhold i Grønland. Virksomheden ledes af en direktør.

2.2. Udviklingen i regnskabsvæsenet

Indtil administrationens nyordning i årene efter 1950 udgjorde det grønlandske budget- og regnskabsvæsen en enhed, idet udarbejdelsen af budgetterne og de regnskabsmæssige funktioner - også vedrørende handelsvirksomheden og skibsfarten - var samlet i Grønlands Styrelses bogholderikontor, hvortil institutionerne i Grønland hjemsendte deres regnskabsmateriale, og hvor bogføringen på finanslovkontiene af de grønlandske indtægter og udgifter fandt sted. Budget- og regnskabsåret var som for den øvrige statsadministration finansåret, men det grønlandske regnskabsvæsen lå et år bagud for det danske finansår, idet der var bemyndigelse til at optage indtægter og udgifter i Grønland i statsregnskabet med de for året bevilgede beløb og foretage fornøden regulering det følgende år, når de fra Grønland hjemkomne regnskaber var bearbejdet.

Omlægningerne af administrationen og den store udvikling i virksomhedens omfang på alle områder har også medført væsentlige ændringer inden for budget- og regnskabsvæsenet.

Med det formål at foretage en gennemgang af Grønlandsdepartementets budget- og regnskabsvæsen og fremsætte forslag til en fremtidig ordning heraf nedsatte departementet den 20. maj 1950 et udvalg med repræsentanter for Finansdepartementet, Revisionsdepartementet og Grønlandsdepartementet. Udvalget afgav betænkning den 7. juli 1951, og de heri indeholdte forslag dannede rammen om den regnskabsordning, der fra den 1. april 1952 etableredes inden for departementets område, og som i grundtræk fortsat er gældende, jfr. nærmere afsnittet om departementets nuværende regnskabssystem.

I Grønland henlagdes regnskabsføringen vedrørende de under departementet hørende institutioner i Grønland til kæmnerkontorerne, og der etableredes ved disse selvstændigt bogholderi med bogføring af indtægter og udgifter direkte på finanslovkontiene og periodevis regnskabsaflæggelse til departementet, d.v.s. en ordning svarende til den på andre kontohaveres regnskabsområder almindeligt gældende regnskabsordning.

I forbindelse med gennemførelsen af kom-

munalordningen i Grønland blev landsrådets og kommunernes kasse- og regnskabsvæsen henlagt til henholdsvis landshøvdingen og kæmnerne, der således også på det regnskabsmæssige område kom til at varetage både statslige og kommunale opgaver.

Ved adskillelsen fra den 1. april 1952 af handelsvirksomheden m.v. fra departementet som en selvstændig regnskabsaflæggende institution overgik udarbejdelsen af budgetterne for de under Den kongelige grønlandske Handel hørende områder til denne. Der tilrettelagdes et forretningsmæssigt bogholderi, og i lighed med ordningen inden for departementets område etableredes der i Grønland ved handelsstederne selvstændige bogholderier med bogføring af indtægter og udgifter på finanslovkontiene og regnskabsaflæggelse periodevis til Den kongelige grønlandske Handel i København. For at imødegå de regnskabs- og revisionsmæssige ulemper, denne ordning efterhånden viste sig forbundet med, centraliserede Den kongelige grønlandske Handel imidlertid fra den 1. januar 1959 regnskabsføringen vedrørende virksomheden i Grønland således, at handelsstederne herefter hjemsendte regnskabsmaterialet til bogføring i København direkte i hovedbogholderiet. Der fandt samtidig en omlægning sted af dette fra maskinbogføring til bogføring ved hjælp af hulkort, og fra den 1. januar 1964 overgik Den kongelige grønlandske Handel til elektronisk databehandling af regnskaberne hos I/S Datacentralen.

En væsentlig del af den udbygning af det grønlandske samfund, der fandt sted efter nyordningen i 1950, var af teknisk karakter, *og* arbejdsopgaverne for Grønlands tekniske Organisation fik efterhånden et meget betydeligt omfang.

Indtil 1961-62 varetoges regnskabsføringen vedrørende bygge- og anlægsvirksomheden og de øvrige opgaver under Grønlands tekniske Organisation af kæmnerne og departementet.

Fra midten af 1950'erne arbejdede forskellige udvalg med forslag til en reorganisering af Grønlands tekniske Organisation herunder af virksomhedens regnskabsføring bl.a. med henblik på en hurtigere og mere nøjagtig regningsudskrivning og på en forbedring af mulighederne for at foretage en effektiv analyse og kontrol med virksomhedens økonomi.

Fra den 1. januar 1961 omlagdes regnskabsføringen vedrørende bygge- og værkstedstjenesten og anlægsvirksomheden, således at Grønlands tekniske Organisation overtog regnskabet med det enkelte arbejde, herunder anlægsarbejderne, udskrivningen af regninger samt udarbejdelsen af forskellige interne regnskaber og analyser. Allerede før dette tidspunkt havde man imidlertid planer til overvejelse om langt videregående ændringer af regnskabsføringen i forbindelse med Grønlands tekniske Organisations virksomhed. Overvejelserne resulterede i, at der med virkning fra den 1. januar 1962 gennemførtes den ordning, at regnskabsføringen for Grønlands tekniske Organisation på væsentlige områder adskiltes fra departementet, idet der etableredes en summarisk bogføring af indtægter og udgifter m.v. ved Grønlands tekniske Organisations kontorer i Grønland, medens bogføringen af indtægterne og udgifterne på finanslovkontiene blev henlagt til Grønlands tekniske Organisation i København med regnskabsaflæggelse til departementet.

Hos dette - og kæmnerne - forblev herefter kun kassevirksomheden for Grønlands tekniske Organisation, incasso af fordringer samt lønberegninger og lønningsregnskab. Ændringen omfattede ikke teletjenesten, skibsværftet i Holsteinsborg og kulbruddet i Qutdligssat, der i forvejen var selvstændigt regnskabsførende i Grønland med regnskabsaflæggelse til departementet i København.

Den i 1962 etablerede fordeling af regnskabsopgaverne mellem departementet og Grønlands tekniske Organisation undergik de følgende år forskellige ændringer, der alle betød overførsel af yderligere regnskabsområder til Grønlands tekniske Organisation, der bl.a. overtog hele regnskabsføringen vedrørende teletjenesten, kulbruddet og skibsværftet samt lønberegning og lønningsregnskab vedrørende personalet i København samt fra 1971 afregningen af indkøb m.v. foretaget i Grønland af de udsendte entreprenørfirmaer fra departementet.

Som nævnt ovenfor blev Grønlands tekniske Organisation fra den 1. april 1965 omdannet til et direktorat under Ministeriet for Grønland, og fra denne dato blev også udarbejdelsen af budgetterne vedrørende Grønlands tekniske Organisations virksomhed formelt udskilt fra departementet.

Den opsplitning af budget- og regnskabsvæsenet inden for Grønlandsadministrationen, der var begyndt med udskillelsen af Den kongelige grønlandske Handel i 1952 er resulteret i, at der lokalt i Grønland herefter findes tre selv-

stændigt regnskabsførende statslige institutioner: kæmnerne, handelscheferne og Grønlands tekniske Organisations fælleskontorer m.v. og i København to kontohavere: departementet og Den kongelige grønlandske Handel, samt Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser, der begge aflægger regnskab til departementet.

KAPITEL 3

Grønlandsadministrationens nuværende budgetvæsen

3.1. Grønlandsadministrationens bevillinger

3.1.1. Bevillingerne

Grønlandsadministrationens bevillinger opføres dels på finanslovens § 2.08, der omfatter drifts-, anlægs- og kapitalbevillinger til Den kongelige grønlandske Handel, dels på finanslovens § 9. Ministeriet for Grønland, der omfatter drifts-, anlægs- og udlånsbevillinger vedrørende departementet og de under dette hørende administrationsområder, vedrørende Grønlands tekniske Organisation og vedrørende Grønlands geologiske Undersøgelser. På § 9 opføres endvidere anlægsbevillinger til formål inden for fagministeriernes områder. Driftsbevillingerne vedrørende disse områder opføres derimod på de respektive fagministeriers afsnit af finansloven.

Endelig opføres på § 3 renteindtægter vedrørende bolig- og erhvervsstøttelån og på § 30 bevillingerne vedrørende Den grønlandske Konjunkturudligningsfond.

Ministeriet for Grønland med derunder hørende direktorater, institutioner m.v. anvender kalenderåret som budget- og regnskabsperiode. Fagministerierne anvender derimod også for så vidt angår bevillinger i forbindelse med deres virksomhed i Grønland den sædvanlige finansårsvise budget- og regnskabsaflæggelse.

De budgetter, som hører under ministeren for Grønlands område, omfattede i 1970 nettodrifts-, samt anlægs- og udlånsbevillinger på ca. 643 mill. kr. Fagministeriernes bevillinger til grønlandske formål androg i finansåret 1970-71 tilsammen ca. 15 mill. kr. De samlede bevillinger til Grønland androg således 658 mill. kr.

I perspektivplanen forudsættes nettoudgifterne i faste priser og eksklusiv fagministeriernes udgifter at stige til ca. 673 mill. kr. i 1975 og til ca. 693 mill. kr. i 1985. Nettobevillingerne i 1970-71, i alt ca. 658 mill, kr., fordelte sig på henholdsvis Handelens, departementets, teknisk organisations samt fagministeriernes områder som vist i nedenstående oversigt.

Bevillinger til grønlandske formål: Finans- og tillægsbevillingslov 1970-71	§ 2.08 Den kgl. grønlandske Handel	§ 9 (undtagen § 9.06) Ministeriet for Grønland	§ 9.06 Grønlands tekniske Organisation	§§ 18, 19 og 21 Fagministerierne	I alt
	mill. kr.	mill. kr.	mill. kr.	mill. kr.	mill. kr.
Nettoudgifter	108,0	453,8	81,1	14,8	657,7
Driftsudgifter	630,1	210,5	380,5	15,4	1236,5
Tilskud	17,6	25,9	0,5		44,0
Driftsindtægter	588,0	29,6	320,4	0,6	938.6
Anlægsudgifter og udlån	68,9	249,0	20,5		338,4
Kapitalindtægter (afskrivninger)	20,6	2,0			22,6

Budgetlægningen i Grønlandsadministrationen omfatter tre hovedopgaver: udarbejdelse af interne budgetter, udarbejdelse af forslag til de årlige bevillingslove og udarbejdelse af de 3-årige budgetoverslag.

Med hensyn til udarbejdelsen af forslag til finans- og tillægsbevillingslov og de 3-årige budgetoverslag gælder på alle væsentlige punkter samme regelsæt for Ministeriet for Grønland som for andre ministerier, således at Grønlandsadministrationen med hensyn til bevillingsforslagenes form og indhold, tidsfrister for forslagenes indgivelse etc. følger det almindeligt gældende mønster herfor. Folketingets behandling

og vedtagelse af bevillingerne til Grønland sker samtidig med det øvrige finanslovforslag.

Da bevillingerne til Ministeriet for Grønlands område som nævnt gives for kalenderåret i stedet for finansåret, og Folketingets vedtagelse af bevillingerne derfor først finder sted efter det tidspunkt, nemlig 1. januar, hvor forbruget af disse påbegyndes, søges der hvert år i december måned tilslutning fra Finansudvalget til fra nævnte dato at disponere over de i finanslovforslaget optagne bevillinger.

3.1.2. Bevillingsrammer og dispositionsret

Departementet forestår den generelle tilrettelæggelse, koordineringen og den samlede vurdering af budgetterne for hele Ministeriet for Grønlands område. Departementet forestår endvidere fordelingen af de budgetteringsrammer, dels for det kommende finansår, dels for den kommende 3-års periode, som efter indførelsen af budgetoverslagene hvert år inden udarbejdelsen af ministeriernes bidrag til finanslovsforslaget tildeles hvert ministerområde af Økonomi- og Budgetministeriet, idet de tildelte rammer omfatter Ministeriet for Grønland under ét og derfor må fordeles på Den kongelige grønlandske Handel, Grønlands tekniske Organisation, Grønlands geologiske Undersøgelser og departementets område.

Rammen for driftsudgifterne fordeles af departementets økonomisk-statistiske kontor i samarbejde med departementets fagkontorer og direktoraterne. Ved fordelingen, der sker på grundlag af de seneste regnskabstal og de i de foregående år udarbejdede 3-årige budgetoverslag, tilbageholdes et beløb på 5-10 mill, kr., svarende til 2-3 pct. af de samlede nettodriftsudgifter, som reserve.

Anlægs- og kapitaludgiftsrammerne fordeles på grundlag af de i departementet hvert år udarbejdede 5-årige investeringsplaner. Disse omfatter al bygge- og anlægsvirksomhed i Grønland, som helt eller delvis finansieres af statens midler, det vil sige foruden departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations bygge- og anlægsvirksomhed også det byggeri, som gennemføres for andre statsinstitutioner, blandt andet politiet, kirken, radiofonien og biblioteksvæsenet. Endvidere omfatter planen boligbyggeri, beløbsrammer for anskaffelse af fiskefartøjer og erhvervsanlæg og tilskud til idrætsanlæg og forsamlingshuse, samt større bygge- og anlægsarbejder der finansieres af landskassen og kommunerne, for de sociale institutioners vedkommende med tilskud fra staten.

Siden 1970 er der foruden budgetteringsrammer fastsat personalelofter. Der foretages imidlertid ikke på forhånd en fordeling af de Ministeriet for Grønland tildelte personalerammer på de respektive direktorater og institutionsområder.

Udarbejdelsen af bidrag til bevillingsforslag, dispositionen over og kontrollen med givne bevillinger ligger hos Den kongelige grønlandske Handel, Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser for så vidt angår bevillinger, som omfatter deres virksomhed.

Inden for departementets administrationsområde er budgetlægningen og bevillingskontrollen **i** vidt omfang decentraliseret og henlagt til administrationen i Grønland. Budgetteringsopgaverne og bevillingskontrollen er derfor splittet ud på departementet i København og administrationen i Grønland, centralt på landshøvdingen og landslederne og lokalt på kæmnerne og institutionslederne.

Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation har inden for deres områder fundet det hensigtsmæssigt i langt videre omfang end i departementet at centralisere budgetlægning og bevillingskontrol i København.

Som følge af den nævnte forskel med hensyn til tilrettelæggelsen af budgetlægningen og bevillingskontrollen mellem departementet og de to direktorater redegøres der i det følgende for budgetlægningen og bevillingskontrollen inden for henholdsvis departementets, Den kongelige grønlandske Handels, Grønlands tekniske Organisations og Grønlands geologiske Undersøgelsers områder hver for sig. I et særligt afsnit er redegjort for budgetlægning m.v. vedrørende anlægs- og kapitalbevillinger.

3.2. Driftsbevillinger, departementets område (finanslovens § 9, hovedafsnit 1, 2, 3, 5 og 7 (undtagen 7.02. Systematisk geologisk Undersøgelse)

3.2.1. Budgetlægningen

Departementets bevillingsområde omfatter for driftsbevillingernes vedkommende i alt 29 hovedkonti, hvoraf 4 udelukkende omfatter driftstilskud og 1 diverse indtægter. En oversigt over hovedkontiene er anført i bilag 2.

Inden for departementets administrationsom-

råde er budgetlægningen, som nævnt ovenfor, stærkt decentraliseret, idet man følger det princip, at den konkrete udarbejdelse af budgetbidragene er henlagt til den instans, der siden har dispositionsadgangen over en bevilling eller dele deraf. I konsekvens heraf er budgetarbejdet splittet op på departementet i København og administrationen i Grønland, der udarbejder betydelige afsnit af forslagene til finans- og tillægsbevillingslov og de interne budgetter. Budgetarbejdet er i hovedtræk tilrettelagt således:

Departementet i København fastlægger rammerne for budgetlægningen, udarbejder skemamateriale, vejledninger etc. for budgetlægningen og reviderer og samarbejder de i Grønland, jfr. nedenfor, udarbejdede budgetbidrag.

Departementet udarbejder endvidere budgettet for de 14 hovedkonti, jfr. bilag 3, hvorover der udelukkende disponeres i København. Driftsudgifterne på disse områder udgør ca. 20 pct. af de samlede driftsudgifter.

I departementet budgetlægges endvidere udgifterne på standardkonti på områder, som f.eks. vederlag én gang for alle, honorarer, pensioner til grønlandske tjenestemænd, hvorover der udelukkende disponeres i København. Endvidere udarbejdes i departementet det beløbsmæssige budget for så vidt angår personale med gagekonti (alt hernedefra udsendt personale samt visse kategorier hjemmehørende personale), medens personalebudgettet udarbejdes i Grønland.

Over de i bilag 4 anførte 15 hovedkonti vedrørende driftsbevillinger og tilskud disponeres der enten udelukkende eller for de fleste kontis vedkommende såvel i Grønland som i København. Driftsudgifterne på disse områder udgør ca. 80 pct. af de samlede driftsudgifter.

Budgetlægningen vedrørende disse udgifter sker dels i departementet og dels - og i det væsentlige - i Grønland.

I Grønland varetages budgetlægningen dels af de centrale instanser i Godthåb og dels af kæmnerne og institutionslederne.

Kæmneren, og institutionslederne bistået af denne, udarbejder delbidrag til finans- og tillægsbevillingslov for deres distrikt for de konti, hvorover der disponeres lokalt.

De centrale instanser i Godthåb reviderer og koordinerer den lokale administrations bidrag og udarbejder bidragene til finans- og tillægsbevillingslov med tilhørende personaleoversigter og anmærkninger.

For skolevæsenets vedkommende varetager skoledirektøren og for sundhedsvæsenets vedkommende hospitalsinspektøren budgetudarbejdelsen på landshøvdingens vegne. Landshøvdingeembedet (regnskabsinspektøren) udarbejder budgettet for landshøvdingeembedet, kæmnervæsenet, statens tjenesteboliger og udlejningsejendomme samt enkelte andre beløbsmæssigt mindre hovedkonti og vedrørende sociale udgifter (refusion), for hvilke bidrag fremsendes til landshøvdingen fra landsrådet (arbejds- og socialdirektøren), medens budgetlægningen vedrørende domstolene varetages af landsdommeren.

Endelig udarbejdes budgettet vedrørende bolig- og erhvervsstøtteordningerne centralt i Godthåb af bolig- og erhvervsstøtteudvalgene uden lokal medvirken.

3.2.2. Bevillingskontrollen

Bevillingskontrollen følger samme mønster som budgetlægningen og er decentral og fordelt mellem departementet og administrationen i Grønland.

Kontrollen med bevillinger, hvorover der udelukkende disponeres i København, føres af de respektive fagkontorer på grundlag af kontoudskrifter udfærdiget af regnskabskontoret, periodevise oversigter over personaleforbruget og løbende noteringer i fagkontorerne over afgivne rekvisitioner, f.eks. i forbindelse med indkøb af varer og af andre dispositioner, der først efter længere tids forløb giver sig regnskabsmæssige udslag.

Økonomisk-statistisk kontor drager omsorg for regulering af bevillingerne ved overførsler inden for rammebevillingsområdet, ved overførsel fra den tidligere omtalte reserve og eventuelt ved, at der søges særbevilling.

Landshøvdingen og landslederne (skoledirektøren, landsdommeren etc.) fordeler i begyndelsen af hvert år de på finanslovforslaget og ændringsforslag til finansloven opførte bevillinger, hvorover der disponeres lokalt, på de respektive administrationsområder i hvert distrikt.

Det påhviler herefter principielt den lokale administration i Grønland (kæmner, skoleinspektør, distriktslæge etc.) at kontrollere forbruget inden for de dem tildelte budgetter og indberette eventuelle afvigelser til de respektive landsledere i Godthåb.

Kontrollen føres dels på grundlag af det hos kæmneren førte regnskab for de respektive institutionsområder, dels på grundlag af konto-

udtog over rekvirerede varer m.m., der betales af og regnskabsføres i departementet.

Endvidere underrettes administrationen i Grønland gennem udsendelse af kontoudtog om et eventuelt forbrug af bevillingerne i København, hvorved bemærkes, at der for de bevillingers vedkommende, hvorover der, jfr. ovenfor, kan disponeres såvel i København som i Grønland, ikke ved budgetternes udarbejdelse foretages en konkret opdeling af disse på forventet forbrug i København, respektive i Grønland.

Bevillingskontrollen for sådanne bevillinger ligger derfor principielt også hos administrationen i Grønland.

De centrale instanser i Godthåb underretter i det omfang, det skønnes fornødent departementet om overskridelser af bevillingerne. Den ved rammebevillingsordningen hjemlede adgang, hvorefter et mindre forbrug på en standardkonto under visse betingelser kan overføres til andre standardkonti, udnyttes lokalt i Grønland kun af kæmneren, idet de øvrige institutionsledere ikke er bemyndiget hertil, og landslederne, bortset fra landshøvdingen, foretager kun efter indhentet tilslutning fra departementet ændring i standardkontienes udgiftsfordeling.

3.3. Driftsbevillinger, Grønlands tekniske Organisation (finanslovens § 9.06.)

3.3.1. Budgetlægningen

Grønlands tekniske Organisation har centraliseret budgetlægningen i København og gennemført styring af bevillingerne herfra. Driftsbevillingerne omfatter 20 hovedkonti, jfr. bilag 5.

Udarbejdelsen af bidrag til forslag til finans- og tillægsbevillingslov sker i de respektive fagafdelinger i samarbejde med Grønlands tekniske Organisations økonomiafdeling, der koordinerer og samarbejder fagafdelingernes bidrag til et samlet budget.

Hele Grønlands tekniske Organisations virksomhed er stærkt afhængig af anlægsomsætningen. Et meget væsentligt grundlag for udarbejdelsen af forslaget til finansloven er derfor de i afsnit 3.1.2. omtalte 5-årige investeringsplaner med tilhørende entrepriseforde ling, der viser fordelingen af bygge- og anlægsarbejderne mellem Grønlands tekniske Organisation selv, udsendte entreprenørfirmaer og lokale håndværksvirksomheder.

På grundlag af den forventede anlægsomsætning og entrepriseforde ling for pågældende og følgende finansår budgetterer man omfanget af tilsynsvirksomheden med anlægsarbejderne, planlægnings- og projekteringsvirksomheden og omsætningen for bygge-, værksteds- og indkvarteringstjenesten samt installationsvirksomheden, idet omfanget af virksomheden på disse driftsområder er stærkt afhængig af entrepriseforde lingen.

Prognoserne udarbejdes af de respektive fagafdelinger, der ligeledes udarbejder prognoser for omfanget af vand-, varme- og el-leverancer samt for reparationer, vedligeholdelse, snerydning etc. og for omfanget af virksomheden ved skibsværfter, teletjenesten og Grønlands tekniske Organisations andre aktiviteter.

Fagafdelingerne har endvidere fra tjenestestederne i Grønland modtaget underretning om behovet for mere ekstraordinære anskaffelser, reparationer etc.

Ud fra prognoserne og de i øvrigt tilvejebragte oplysninger, herunder de i personaleafdelingen udarbejdede personaleoversigter, udarbejder de enkelte fagafdelinger budgetforslag for deres område.

I økonomiafdelingen samles hele materialet, og efter at der er modtaget underretning om den samlede udgiftsramme, som kan tildeles Grønlands tekniske Organisation for pågældende finansår, tilpasser økonomiafdelingen i samarbejde med fagafdelingerne forslagene til rammen og fordeler denne på virksomhedens forskellige grene. Økonomiafdelingen udarbejder herefter med fagafdelingernes bistand specificerede byvise budgetter for de forskellige tjenestegrene m.m. og herudfra udarbejdes endelig bidraget til finanslovsforslaget.

Sammen med budgetønskerne til brug for finanslovforslaget udarbejder fagafdelingerne bidrag til de 3-årige budgetoverslag. Disse bidrag samles og samstemmes med de tildelte budgetrammer i økonomiafdelingen.

Såvel bidraget til finanslovforslaget som de 3-årige budgetoverslag afgives til departementet, hvor forslagene indføjes i de samlede forslag for hele Ministeriet for Grønland.

3.3.2. Bevillingskontrollen

I begyndelsen af hvert regnskabsår udarbejder økonomiafdelingen funktionsopdelte budgetter for samtlige konti. For virksomheden i Grønland udarbejdes byvise delbudgetter for hver gren af virksomheden. For de bevillingsområders vedkommende, hvorover der dispone-

res såvel i Grønland som i København, opdeles bevillingen tilsvarende.

Bevillingskontrollen vil være forskelligt tilrettelagt, efter hvilket virksomhedsområde og hvilken udgiftsart bevillingen omfatter. Grundlæggende fællestræk for bevillingskontrollen på alle områder er, at bevillingskontrollen skal føres månedsvis, at ansvaret er delegeret til den ansvarlige leder af en funktion, og at afvigelser skal rapporteres til ledelsen gennem økonomiafdelingen.

Pr. 30. september og 31. december skal der tilstilles økonomiafdelingen en vurdering konto for konto, og på grundlag heraf udarbejdes der her et skønnet regnskab for Grønlands tekniske Organisation.

3.4. Driftsbevillinger, Grønlands geologiske Undersøgelsers område (finanslovens § 9.7.02.)

3.4.1. Budgetlægningen

Grønlands geologiske Undersøgelsers bevillingsområde omfatter hovedkonto § 9.7.02. »Systematisk geologisk Undersøgelse«. Nettodriftsbevillingen androg i finansåret 1970—71 cirka 6,4 mill. kr.

Grønlands geologiske Undersøgelsers bidrag til finans- og tillægsbevillingslovene samt bidrag til de 3-årige budgetoverslag udarbejdes af direktoratet i København og afgives til departementet, hvor forslagene indføjes i de samlede forslag for hele Ministeriet for Grønland.

3.4.2. Bevillingskontrollen

Bevillingskontrollen føres i direktoratet på grundlag af det der førte bogholderi samt noteringer om foretagne indkøb samt andre dispositioner, der ikke umiddelbart giver sig regnskabsmæssigt udslag.

3.5. Driftsbevillinger, Den kongelige grønlandske Handel (finanslovens § 2.08.)

3.5.1. Budgetlægningen

Driftsbevillingerne omfatter 11 hovedkonti, jfr. bilag 6.

Budgetlægningen er centraliseret i København og henlagt til fagafdelingerne og Handelens økonomiafdeling, der koordinerer budgetarbejdet og udarbejder forslagene til bevillingslovene og interne budgetter til brug for blandt andet bevillingskontrollen.

Fagafdelingerne udarbejder prognoser over den forventede beløbs- eller mængdemæssige omsætning inden for Handelens respektive driftsområder i det kommende finansår. Der udarbejdes endvidere af fagafdelingerne og handelscheferne i Grønland personalebudget for hver deres område.

Fagafdelingerne i København udarbejder for hvert enkelt ansvarsområde, det vil sige opdelt i overensstemmelse med organisationsplanen, et indtægts- og udgiftsbudget eksklusive lønninger, bygningsvedligeholdelse, afskrivning og forrentning.

Personalebudget pr. ansvarsområde udarbejdes af personaleafdelingen, vedligeholdelsesbudgettet af bygningskontoret og budgettet for afskrivning og forrentning af økonomiafdelingen.

På grundlag af de udarbejdede delbudgetter pr. ansvarsområde udarbejder økonomiafdelingen bevillingsforslaget, fordeler fællesomkostningerne og udregner regnskabsresultatet for hovedvirksomhederne.

Såfremt resultatberegningen på grundlag af fagafdelingernes meddelte indtægts- og udgiftstal viser, at den tildelte bevillingsramme ikke kan overholdes, foretages regulering af budgetterne af økonomiafdelingen efter samråd med fagafdelingerne.

Herefter udarbejder økonomiafdelingen Handelens bidrag til finanslovforslaget.

Samtidig med udarbejdelsen af delbudgetterne i fagafdelingerne udarbejder disse oversigter over forventede ændringer i aktiviteten inden for deres områder i de følgende finansår.

På grundlag af finanslovforslaget og de meddelte oplysninger for de følgende finansår udarbejder økonomiafdelingen det 3-årige budgetoverslag.

Handelens bidrag til tillægsbevillingsforslaget udarbejdes af økonomiafdelingen på grundlag af oplysninger fra fagafdelingerne samt regnskaberne for virksomheden i København for hele kalenderåret og for virksomheden i Grønland for 9 måneder af året.

Bidraget til finanslovforslaget og det 3-årige budgetoverslag samt til sin tid bidraget til tillægsbevillingsforslaget afgives til departementet, der indføjer forslagene **i** de samlede forslag for hele Ministeriet for Grønland.

3.5.2. Bevillingskontrollen

Kontrollen med bevillingernes overholdelse påhviler dels lederne af fagafdelingerne i København dels handelscheferne i Grønland.

Arbejdet baseres især på beregninger foretaget i økonomiafdelingen og andre afdelinger i

København samt i Grønland af vigtige omkostningers størrelse i forhold til den stedfundne aktivitet. Det kan således nævnes, at man inden for forsyningstjenesten fører kontrol med omsætningen pr. lønkrone, svindprocenter m.v., og at produktionsafdelingen har opbygget et særligt kontrolsystem for udbytte, anvendelse af arbejdstimer pr. produceret enhed, emballageforbrug etc., medens transportafdelingen fører kontrol med udgifterne til vedligeholdelse af distriktsfartøjer, motorbåde, kørselsmateriel etc. Det af handelsstederne i Grønland udarbejdede kontrolmateriale sendes successivt til fagafdelingerne i København til brug for kontrollen med den samlede virksomheds forløb.

Det kan endvidere nævnes, at personaleafdelingen i København løbende fører kontrol med, at der er overensstemmelse mellem det budgetterede og faktisk ansatte personale i København og mellem det påregnede antal og faktiske antal udsendte, medens handelscheferne fører kontrol med udviklingen i antallet af lokalt ansatte og forbruget af overtimer samt kontrol med udgifterne ved bygningsvedligeholdelse på grundlag af de fra København udstedte resolutioner.

Til støtte for bevillingskontrollen udsender økonomiafdelingen periodevis regnskabsoversigter til fagafdelingerne i København og handelscheferne i Grønland indeholdende oversigt over det bogførte forbrug og bevillingerne.

3.6. Anlægs- og udlånsbevillinger (§ 2.08. hovedafsnit 12, § 9, hovedafsnit 8 og § 30.I.C.)

3.6.1. Budgetlægningen

På grundlag af den af Økonomi- og Budgetministeriet givne bevillingsramme for anlægs- og kapitaludgifter foretages ved samarbejde mellem Grønlandsrådets sekretariat, bygningsinspektøren i departementet og dettes fagkontorer, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel en tilpasning og eventuel reduktion af den af Grønlandsrådet godkendte investeringsplan.

Bygningsinspektøren udarbejder derefter bidrag til finanslovforslaget vedrørende anlægsudgifterne under § 9, der normalt udelukkende søges i form af rammebevillinger, medens Den kongelige grønlandske Handel udarbejder bidrag vedrørende anlægsudgifterne under § 2.08., der ligeledes søges som rammebevillinger.

Bidrag til finanslovforslag vedrørende anlægstilskud og vedrørende udlån til boligbyggeri og erhvervsformål udarbejdes af de respektive fagkontorer i samarbejde med bygningsinspektøren og af Den kongelige grønlandske Handel for så vidt angår udgifter og indtægter i forbindelse med Handelens forvaltning af udlån til Grønlandsfly A/S, A/S Godthåb Fiskeindustri, private bagermestre m.fl.

Forslagene til tillægsbevillingslov udarbejdes for anlægsudgifterne under § 9 og § 2.08 af henholdsvis departementets bygningsinspektør og Den kongelige grønlandske Handel og for udlån og tilskud af de respektive fagkontorer i samarbejde med bygningsinspektøren og af Den kongelige grønlandske Handel. Der følges samme retningslinier som ved finanslovforslaget.

3.6.2. Bevillingskontrollen

Når anlægsprogrammet er vedtaget, og finansudvalget ultimo december har givet tilslutning til at anvende de på finanslovforslaget opførte bevillinger, har Grønlands tekniske Organisation ansvaret for realiseringen af de enkelte opgaver. Regnskab føres ligeledes af Grønlands tekniske Organisation, der løbende orienterer departementet og Den kongelige grønlandske Handel om eventuelle ændringer i udgiftsoverslagene for de enkelte arbejder. Ved ændringer af en vis størrelsesorden kan Grønlands tekniske Organisation ikke disponere uden forelæggelse for og godkendelse af departementet. Såfremt Grønlands tekniske Organisation af økonomiske eller tekniske grunde i årets løb ønsker opgavefordelingen ændret, skal dette ligeledes forelægges departementet.

Den kongelige grønlandske Handel disponerer over anlægsbevillingerne til Handelens materiel, skibe, anlæg i København og lufthavnsbygningen i Søndre Strømfjord og har ansvaret for disse bevillingers overholdelse. Kontrollen føres af de respektive fagafdelinger i København på grundlag af udstedte rekvisitioner og kopier af fakturaer.

KAPITEL 4

Grønlandsadministrationens nuværende regnskabsvæsen

Ministeriet for Grønlands regnskabsområde omfatter to kontohavere: Ministeriet for Grønland (departementet) og Den kongelige grønlandske Handel.

Departementets regnskab omfatter bevillingerne på finanslovens § 9 og de på § 30 opførte bevillinger vedrørende **lån** til boligbyggeri og erhvervsformål i Grønland.

Den kongelige grønlandske Handels regnskab omfatter bevillingerne på finanslovens § 2.08. og de på § 30 opførte bevillinger vedrørende lån i forbindelse med afhændelse af dele af Den kongelige grønlandske Handels virksomhed, vedrørende forskellige aktieposter og statslån i forbindelse med etableringen af erhvervsvirksomheder i Grønland samt vedrørende Den grønlandske Konjunkturudiigningsfond.

4.1. Departementets område

4.1.1. Regnskabsorganisationen

Løsningen af de regnskabsmæssige opgaver inden for departementets område er fordelt mellem et antal regnskabsførere i Danmark og Grønland.

I København varetages regnskabsføringen af:

Ministeriets departement,

der aflægger regnskab til Økonomi- og Budgetministeriet, og

Grønlands tekniske Organisation,
Grønlands geologiske Undersøgelser,
Grønlænderhjemmet,
Redaktionen af Meddelelser om Grønland,

der aflægger regnskab til departementet.

Departementet aflægger sit regnskab månedligt og tillige et samlet regnskab i juni måned ved supplementsperiodens udløb.

Grønlænderhjemmet aflægger regnskab månedligt, Grønlands geologiske Undersøgelser indsender månedligt en summarisk oversigt over udgifterne m.v. samt et specificeret årsregnskab, medens Grønlands tekniske Organisation og Redaktionen af Meddelelser om Grønland aflægger et årligt regnskab til departementet for virksomheden.

I Grønland varetages regnskabsføringen af:

17 kæmnerinstitutioner,
Dronning Ingrids Hospital,
Egedesminde Sygehus,
Flyvepladsen i Narssarssuaq,
Kontrolløren i Færingehavn,

der aflægger regnskab til departementet, og

16 fælleskontorer under Grønlands tekniske Organisation, samt
34 telestationer,

der aflægger regnskab til Grønlands tekniske Organisation, samt

58 udsteder under Den kongelige grønlandske Handel,

for så vidt angår visse regnskabsmæssige opgaver vedrørende den under kæmnerne og Grønlands tekniske Organisation hørende virksomhed på udstederne. De herved opståede regnskabsmæssige mellemværender afregnes ti! kæmneren gennem pågældende handelschef.

Kæmnerne, med undtagelse af kæmneren i Godthåb, samt Dronning Ingrids Hospital og Egedesminde Sygehus afgiver regnskab kvartalsvis, kontrolløren i Færingehavn ved udløbet af virksomhedens sæson og Narssarssuaq flyveplads månedsvis. For kæmneren i Godthåbs vedkommende er der fra den 1. januar 1968 etableret den ordning, at indtægter og udgifter vedrørende den statslige virksomhed bogføres i København. Regnskabsmaterialet herfor hjemsendes derfor løbende til departementet, og kæmneren indsender derhos en samlet balance kvartalsvis.

Grønlands tekniske Organisations regnskabsførere: fælleskontorerne og telestationerne indsender regnskab månedsvis.

En skematisk oversigt over regnskabsorganisationen indeholdes i bilag 7.

4.1.2. Regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, omfang m.m. i departementet m.v.

4.1.2.1. Instrukser for regnskabsføringen

Regnskabsføringen finder sted efter de inden for staten generelt gældende regler herfor. Detaljerede forskrifter for regnskabsføringen indeholdes i departementets bogførings- og konteringsvejledning for kæmnerkontorer og inspektorater m.v. For forskellige regnskabsområder er endvidere udstedt særlige instrukser m.m. såsom: Instruks for regnskabsføring m.v. vedrørende bolig- og erhvervsstøttelån af 1. august 1956, Vejledning vedrørende regnskabsføring for kontrolløren i Færingehavn af 1. januar 1959, Instruks for kassebogføring vedrørende opkrævning af bøder, fogedforretninger samt andre opkrævninger foretaget af politiet i Grønland af 7. november 1962, Instruks for bogføring og regnskabsmæssig forretningsgang for Det grønlandske Nævn for Ulykkesforsikring af 24. maj 1963 samt Regnskabsinstruks for Narssarssuaq Flyveplads af 1. januar 1968.

Regler om regnskabsføringen på det kommunale område indeholdes i lov nr. 441 af 22. december 1966 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v. som senest ændret ved lov nr. 170 af 29. april 1970 samt i en i 1971 udfærdiget bogførings- og konteringsvejledning for de grønlandske kommuner.

Regnskabsføringen er først og fremmest tilrettelagt således, at der kan aflægges specificeret regnskab i overensstemmelse med bevillingslovenes opdeling af de givne bevillinger på forskellige aktivitetsområder. For visse områders vedkommende sker der ved regnskabsføringen en yderligere opdeling af materialet på forskellige institutioner, som det er fundet af betydning at tilvejebringe regnskabsmæssig oversigt over, eksempelvis Grønlandsrådet, landshøvdingeembedet og skoledirektørembedet.

Regnskabsføringen er endvidere tilrettelagt således, at der, blandt andet til brug for budgetkontrollen, kan opstilles kommunevise regnskaber for så vidt angår administrationen, retsvæsenet, sundhedsvæsenet, skolevæsenet etc. i Grønland.

Ved regnskabsføringen anvendes statens standardkontoplan. Af hensyn til budgetlægningen og budgetkontrollen er kontoplanen udvidet væsentligt i forhold til standardkontoplanen gennem en opdeling af dennes kontoramme i underkonti.

4.1.2.2. Regnskabsføringen i København

Departementet

I departementet er opgaverne i forbindelse med regnskabsføringen, udarbejdelsen af regnskabet, af specifikationer og analyser hertil, af kontoplaner, vejledninger, instrukser m.v. samlet i regnskabskontoret. Foruden de nævnte regnskabsmæssige opgaver varetager kontoret forskellige andre opgaver.

Regnskabskontoret afregner således alle mellemværender, der opstår mellem på den ene side departementet og dettes institutioner i Danmark og Grønland, Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser og på den anden side andre kontohavere, kommunerne i Grønland og Landskassen. Kontoret foretager endvidere opkrævningen af alle tilgodehavender i Danmark for departementet og dettes institutioner, Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser samt opkrævningen af alle udenlandske tilgodehavender for hele Grønlandsadministrationen med undtagelse af Den kongelige grønlandske Handels udenlandske forretningsmæssige tilgodehavender. Det skal endelig nævnes, at departementets kasse, der også fungerer som hovedkasse for Grønlands tekniske Organisation, organisatorisk er placeret under regnskabskontoret.

Regnskabskontoret ledes af regnskabschefen, der er normeret i 32. lønramme.

Regnskabskontorets opgaver er i det væsentligste af rent registrerende regnskabsmæssig karakter, og det skal navnlig fremhæves, at kontorets arbejdsområde ikke omfatter udarbejdelsen af ministeriets budget og bevillingskontrollen. Også på det rent regnskabsmæssige område er der forskellige begrænsninger i arbejdsområdet, således hører f.eks. det regnskabsmæssige tilsyn med regnskabsførerne i Grønland, herunder kasseinspektionen, ikke under regnskabschefens område, men påhviler regnskabsinspektøren ved landshøvdingeembedet. Regnskabschefen har ikke indflydelse på ansættelsen af det personale, som i Grønland skal varetage det regnskabsmæssige arbejde, ligesom regnskabschefen kun har begrænset indflydelse på tilrettelæggelsen og afviklingen af regnskabsarbejdet i Grønland, da regnskabsførerne dér i personale- og arbejdsmæssig henseende er underlagt i landshøvdingen.

Regnskabsføringen i departementet omfatter først og fremmest den løbende detailbogføring,

herunder bogføringen på bevillingskontiene, af indtægter og udgifter m.v. vedrørende departementets virksomhed og vedrørende dettes ikke-regnskabsførende institutioner m.v. i Danmark: Grønlandsrådet, kostskolerne m.m., af regnskabsmaterialet vedrørende Narssarssuaq flyveplads og af indtægter og udgifter staten vedrørende for kæmneren i Godthåb.

Indtægter og udgifter vedrørende institutionerne m.v. i Grønland, som oppebæres, respektiv afholdes af departementet, indgår i regnskabet gennem bogføringen i dette. Væsentlige undtagelser herfra er, at indtægter og udgifter vedrørende Dronning Ingrids Hospital, Egedesminde Sygehus og bogtrykkeriet i Godthåb mellemregnes (adviseres) fra departementet til pågældende regnskabsfører i Grønland. Omvendt indgår visse indtægter og udgifter i Grønland ikke direkte i regnskabet via de grønlandske regnskabsførere, men mellemregnes med departementet, hvor den endelige bogføring sker.

Regnskabsføringen i departementet omfatter endvidere optagelsen i regnskabet af indtægter og udgifter m.v. ifølge Grønlænderhjemmets månedlige regnskab og de af Redaktionen af Meddelelser om Grønland, Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser årligt aflagte regnskaber samt af det årlige regnskab vedrørende kontrolløren i Færingehavn.

Kæmnerne, med undtagelse af kæmneren i Godthåb, Dronning Ingrids Hospital og Egedesminde Sygehus aflægger som tidligere omtalt kvartalsvis regnskab til departementet. På dette område er regnskabsføringen imidlertid tilrettelagt således, at der ikke i årets løb sker registrering i departementet og optagelse i dettes regnskab af indtægterne og udgifterne i Grønland ifølge disse regnskabsføreres regnskaber, men dette sker først ved regnskabsårets udgang og da på grundlag af pågældende regnskabsførers sidst aflagte kvartalsregnskab (årsbalance).

På grundlag af kæmnernes og de to regnskabsførende sygehuses kvartalsregnskaber foretages der i departementet en registrering og afstemning af alle mellemregningsforhold, som er optaget i disse regnskaber, i hvilken forbindelse det skal nævnes, at afviklingen af mellemværender mellem Grønlandsadministrationens regnskabsførere sker ved mellemregning.

Der er endvidere hidtil ført et omfattende lønningsbogholderi dels vedrørende herværende personale dels vedrørende det herfra til Grønland udsendte personale og vedrørende visse personalegrupper hjemmehørende i Grønland.

Lønadministrationen herunder lønbogføringen gennemgår, jfr. kapitel 10, afsnit 3, for tiden efter udvalgets anbefaling en radikal omlægning.

De andre regnskabsførere i København

Grønlands geologiske Undersøgelsers regnskabsføring omfatter samtlige indtægter og udgifter i forbindelse med direktoratets virksomhed, herunder lønningerne til direktoratets medarbejdere. Der indsendes månedligt en summarisk oversigt over indtægter og udgifter til departementet og aflægges én gang årligt et regnskab specificeret i overensstemmelse med bevillingerne.

Grønlænderhjemmets regnskabsføring omfatter indtægterne og udgifterne ved hjemmets drift samt regnskab med uddannelseshjælpen til hver enkelt elev. Der indsendes månedligt regnskab til departementet.

4.1.2.3. Regnskabsføringen i Grønland

Landshøvdingen har det overordnede tilsyn med departementets regnskabsførere i Grønland. Tilsynet udøves på landshøvdingens vegne af regnskabsinspektøren, for sundhedsvæsenets område af hospitalsinspektøren.

Regnskabsinspektøren

Stillingen som regnskabsinspektør ved landshøvdingeembedet, der er placeret i 36. lønramme, er oprettet ved normerings- og klassificeringsloven af 1958 ved omdannelse af den i 1953-54 normerede stilling som regnskabsfører ved landshøvdingeembedet.

Regnskabsinspektøren har på landshøvdingens vegne ledelsen af det samlede kæmnervæsen og varetager behandlingen af sager vedrørende kæmnerkontorernes organisations-, arbejds -og personaleforhold, samt udøver kasseinspektion ved og det regnskabsmæssige tilsyn med kæmnerkontorerne.

Regnskabsinspektøren udøver endvidere kasseinspektion ved Grønlands tekniske Organisations, politiets og luftfartsdirektoratets kasser.

Udover disse opgaver forestår regnskabsinspektøren endvidere indkaldelsen af budgetbidrag for departementets område og udarbejder bidragene vedrørende landshøvdingeembedet og kæmnerkontorerne, statens tjenesteboliger og udlejningsejendomme samt enkelte beløbsmæssigt mindre områder.

Regnskabsinspektøren varetog tidligere forskellige opgaver på det kommunale regnskabsområde. Opgaverne er nu overtaget af landsrådet og kommunalbestyrelserne, og regnskabsinspektørens opgaver inden for det kommunale område samler sig nu om revision af kommunernes regnskaber.

Kæmnerne

Kæmnerne, der er statstjenestemænd, udøver deres virksomhed i henhold til Instruks for kæmnere i Grønland af 15. marts 1952. Deres opgaver er dels kommunale og dels statslige.

På det kommunale område er kæmnerne stillet til rådighed for kommunalbestyrelsen, for hvilken kæmneren er sekretær. Kæmneren forestår kommunens kasse- og regnskabsvæsen og den daglige administration af de til kommunal forvaltning henlagte opgaver: socialvæsen, boliganvisning, renovation m.m. og administrationen af kommunale ejendomme, institutioner og virksomheder. Det påhviler endvidere kæmneren at forestå forberedelsen og gennemførelsen af valg i Grønland til folketing, landsråd, kommunalbestyrelse og menighedsråd.

På det statslige område indtager kæmneren en central plads i den lokale økonomiforvaltning.

Kæmneren varetager med enkelte undtagelser kasse- og regnskabsvæsenet for departementets institutioner inden for administrationen, retsvæsenet, sundhedsvæsenet, skolevæsenet etc. og for fagministeriernes institutioner inden for politiet, kirken, biblioteksvæsenet etc. samt kassefunktionen for Grønlands tekniske Organisation. Kæmneren løser endvidere opgaver i forbindelse med institutionernes budgetlægning, inden for lønadministrationen og administrationen af bolig- og erhvervsstøttelån samt opkræver statens tilgodehavender bortset fra Den kongelige grønlandske Handels.

Foruden opgaver i forbindelse med økonomiforvaltningen er forskellige andre sagsområder henlagt til kæmneren, således sager vedrørende reparation og vedligeholdelse af institutionernes bygninger og inventar, fordelingen af tjenesteboliger og administrationen af statens udlejningsejendomme og sager vedrørende uddannelse i Danmark og vedrørende oplysningsvirksomheden.

Kæmnerkontorene havde 1. januar 1971 et samlet personale på 289, heraf 144 udsendte og 145 lokalt ansatte.

Regnskabsføringen ved kæmnerkontorerne, bortset fra kæmnerkontoret i Godthåb, omfatter først og fremmest detailbogføringen, herunder bogføringen på bevillingskontiene, af indtægter og udgifter vedrørende institutioner under departementet, som kæmneren er regnskabsfører for.

Et andet væsentligt arbejdsområde er regnskabet med statens tilgodehavender i Grønland, idet opkrævningen af disse, bortset fra Den kongelige grønlandske Handels, er centraliseret hos kæmneren. Denne opkræver således ydelser på bolig- og erhvervsstøttelån, huslejer og varmebidrag m.v. vedrørende statens ejendomme, Grønlands tekniske Organisations regninger for el, vand, varme, telefon, reparationer etc., lægevæsenets regninger o.s.v.

Regnskabsføringen omfatter dels den ret omfattende reskontroføring med bolig- og erhvervsstøttelånene og visse andre skyldforhold, dels et kontoløst debitorbogholderi for Grønlands tekniske Organisations mil.'s regningstilgodehavender.

Som nævnt afvikles mellemværender inden for Grønlandsadministrationen ved mellemregning. I kæmnerkontorernes regnskabsføring indgår derfor et betydeligt antal mellemregningsposteringer dels med Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel, dels mellem kæmnerne indbyrdes, f.eks. i forbindelse med opkrævning af tilgodehavender, og dels med departementet.

Kæmnerne er regnskabsførere for fagministeriernes institutioner i Grønland. På dette område er etableret den ordning, at indtægter og udgifter m.v. vedrørende disse institutionsområder ved kæmnerkontorerne regnskabsføres specificeret i overensstemmelse med bevillingslovene og mellemregnes med departementet, der foretager afregningen med pågældende fagministerium.

Kæmnerne aflægger kvartalsregnskab til departementet. Dette regnskab omfatter med de foran nævnte undtagelser samtlige indtægter og udgifter, tilgodehavender og andre beholdninger etc. vedrørende institutioner m.m., som kæmneren er regnskabsfører for, og svarer i princippet til de institutionsregnskaber, som aflægges i den øvrige statsadministration.

Således som regnskabsordningen er opbygget, udføres væsentlige arbejder i forbindelse med afslutningen af departementets årlige regnskab ved kæmnerkontorerne i Grønland. Her udarbejdes og afstemmes således f.eks. specifikationerne af alle tilgodehavender og beholdninger i

Grønland, og regnskabet for årets sidste kvartal fra kæmnerne danner det direkte grundlag for optagelsen i departementets årsregnskab af indtægter og udgifter m.v. vedrørende virksomheden i Grønland på de administrationsområder, for hvilke kæmneren er regnskabsfører, jfr. herved omtalen ovenfor af departementets regnskabsføring.

På det kommunale regnskabsområde varetager kæmneren dels den daglige regnskabsføring med kommunens indtægter og udgifter og udarbejder kvartalsvis regnskab til kommunalbestyrelsen herfor, dels udarbejder kæmneren kommunens årlige driftsregnskab og status. Kæmneren opkræver ligeledes kommunens tilgodehavender, blandt hvilke skal nævnes huslejer vedrørende kommunale ejendomme samt alimentationsbidrag.

Ved kæmnerkontoret i Godthåb måtte der fra den 1. januar 1968 foretages en omlægning af det regnskabsmæssige arbejde for at frigøre personale til varetagelse af de stigende arbejdsopgaver blandt andet på det kommunale område. Der etableredes herefter den ordning, at indtægter og udgifter vedrørende statens institutioner kun registreres summarisk ved kæmnerkontoret, og regnskabsmaterialet herfor hjemsendes månedsvis til departementet, hvor den egentlige bogføring sker. Den specificerede regnskabsføring vedrørende det kommunale område og vedrørende statens tilgodehavender er derimod forblevet ved kæmnerkontoret. Bogføringen omlagdes samtidig til at foregå ved hjælp af en kasseregistreringsmaskine.

De andre regnskabsførere i Grønland

Regnskabsføringen ved Dronning Ingrids Hospital og ved Egedesminde Sygehus er tilrettelagt som ved kæmnerkontorerne. Regnskabsføringen omfatter samtlige indtægter og udgifter i forbindelse med de to sygehuses virksomhed, jfr. at indtægter og udgifter, der oppebæres, respektive afholdes i København vedrørende de to sygehuse, adviseres fra departementet til disse.

Regnskabsføringen i forbindelse med virksomheden på Narssarssuaq flyveplads omfatter registrering af indtægter og udgifter m.v. i Grønland i en kasserapport, hvorefter materialet hver måned hjemsendes til departementet, hvor den egentiige bogføring finder sted.

Kontrolløren i Færingehavn fører et almindeligt gennemskrivningsbogholderi (RUF-systemet) og aflægger regnskab til departementet ved udløbet af sæsonen for kontrollørvirksomheden.

4.1.2.4. Regnskabsføringens omfang

Hovedbogholderiet i København omfatter ca. 14.000 konti og posteringernes antal kan anslås til ca. 225.000 årligt.

Lønningsbogholderiet, der som nævnt er under omlægning, omfatter ca. 35.009 posteringer årligt.

Kæmnerkontorernes bogholderier omfatter fra 300-1.000 konti inklusive debitorkonti m.v. efter kontorernes størrelse. Det samlede antal posteringer i kæmnernes bogholderier kan anslås til ca. 400.000 årligt, medens antallet af posteringer ved Dronning Ingrids Hospital og Egedesminde Sygehus udgør henholdsvis ca. 25.000 og ca. 10.000 om året.

4.1.2.5. Bogføringens teknik

I København er bogføringen tilrettelagt som gennemskrivningsbogholderi efter RUF-systemet. Der anvendes automatiske bogføringsmaskiner med tælleværker.

Ved kæmnsrkontorerne i Nanortalik, Julianehåb, Narssaq, Godthåb og Egedesminde sker bogføringen ved hjælp af en kasseregistreringsmaskine (straksbogføringsmaskine).

Ved de øvrige 12 kæmnerkontorer, Dronning Ingrids Hospital og Sygehuset i Egedesminde er bogføringen tilrettelagt som gennemskrivningsbogholderi efter RUF-systemet. Der anvendes bogholderimaskiner uden tælleværk.

4.1.2.6. Regnskabsaflæggelsen

Ministeriets departement aflægger sit regnskab månedsvis til Økonomi- og Budgetministeriet. I 1969 forelå regnskabet, jfr. bilag 8, med en enkelt undtagelse i løbet af den anden måned efter bogføringsmåneden, hvilket tidsmæssigt falder inden for de sædvanlige rammer for centralstyrelsernes regnskabsaflæggelse.

Som omtalt i det foregående aflægger de to regnskabsførende direktorater under departementet: Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser, kun én gang årligt regnskab til departementet for virksomheden, og af regnskaberne fra de grønlandske regnskabsførere optages kun materialet fra kæmneren i Godthåb og vedrørende Narssarssuaq flyveplads løbende i departementets regnskab, medens regnskabstallene for virksomhe-

den på de områder, for hvilke de øvrige 16 kæmnere, Dronning Ingrids Hospital og Sygehuset i Egedesminde er regnskabsførere, ikke optages i departementets regnskab i årets løb, men først i forbindelse med årsafslutningen og udarbejdelsen af statsregnskabet.

Departementets månedsregnskab til Økonomi- og Budgetministeriet omfatter derfor kun en stærk begrænset del af virksomheden inden for departementets område, nemlig indtægter og udgifter i forbindelse med departementets egen virksomhed og vedrørende de ikke-regnskabsførende institutioner i Danmark, vedrørende Grønlænderhjemmets drift, kæmneren i Godthåb og Narssarssuaq flyveplads samt indtægter og udgifter (f.eks. vedrørende indkøb af varer) vedrørende institutionerne i Grønland som oppebæres eller afholdes i Danmark. Der foreligger således ikke på noget tidspunkt i årets løb et samlet regnskab over den forløbne del af årets forbrug af bevillingerne inden for det område, for hvilket departementet aflægger regnskab til Økonomi- og Budgetministeriet.

Ifølge bogførings- og konteringsvejledningen aflægger kæmnerkontorerne og de to regnskabsførende sygehuse regnskab kvartalsvis.

Der er ikke fastsat bestemte terminer for aflæggelsen af regnskaberne for årets første tre kvartaler. Regnskabsaflæggelsen skal ske snarest muligt efter kvartalets udløb, og det er pålagt regnskabsførerne senest ved kvartalets udløb at give departementet og landshøvdingen telegrafisk meddelelse, dersom regnskabsføringen ikke er å jour. Om regnskabsaflæggelsen for årets fjerde kvartal er derimod bestemt, at indsendelsen af regnskabet med tilhørende afstemninger og specifikationer skal fremskyndes mest muligt, og at materialet skal være departementet i hænde senest den 1. maj.

Regnskaberne for de grønlandske regnskabsførere hjemkommer gennemgående først betydelig tid efter udløbet af de respektive regnskabsperioder, jfr. nedenst. oversigt, der viser regnskabsaflæggelsens tidsforløb for kæmnerregn skaberne og regnskaberne fra de to regnskabsførende sygehuse i henholdsvis 1967 og 1969:

Modtaget antal måneder efter regnskabsperiodens udløb	Regnskaber 1967				Regnskaber 1969			
	Pr. 31/3	Pr. 30/6	Pr. 30/9	Pr. 31/12	Pr. 31/3	Pr. 30/6	Pr. 30/9	Pr. 31/12
–1	2	3	5		2	4	6	
1–2	5	9	6	2	8	6	5	2
2–3	7		3	4	4	4	6	7
3–4	1	3	1	6	1	2	2	4
4–5	1	2		3	2	2		2
5–6	1	2	1	3	2	1		4
6–	2		3	1				
I alt	19	19	19	19	19	19	19	19

For årets første tre kvartaler er kun omkring halvdelen af regnskaberne departementet i hænde i løbet af de to første måneder efter regnskabsperiodens udløb, og enkelte regnskaber hjemkommer først et halvt år efter pågældende regnskabsperiodes udløb.

Medens der som nævnt ikke er fastsat bestemte terminer for hjemsendelsen af regnskaberne for årets tre første kvartaler, skal hjemsendelsen af årets fjerde og sidste regnskab fremskyndes mest muligt, og regnskabet være departementet i hænde senest 1. maj. Af oversigten fremgår, at kun nogle få af regnskaberne for fjerde kvartal hjemkommer i løbet af de første måneder efter regnskabsårets udløb, og at fire af regnskaberne eller en femtedel af samtlige regnskaber de betragtede år først kom departementet i København i hænde efter den 1. maj.

Den beskrevne regnskabsordning inden for departementets regnskabsområde, hvorefter der hos de grønlandske regnskabsførere for hver regnskabsperiode skal udarbejdes et specificeret regnskab herfor til departementet i København, må nødvendigvis medføre, at der ved udløbet af en regnskabsperiode må forløbe nogen tid, inden regnskabet kan hjemsendes. Dette gælder dog navnlig regnskabet for årets sidste kvartal, fordi den gældende regnskabsordning indebærer, at en række opgaver i forbindelse med regnskabsafslutningen på departementets område udføres i Grønland ved kæmnerkontorerne og de to regnskabsførende sygehuse.

Blandt de opgaver, som varetages af kæmner-

kontorerne i forbindelse med regnskabsafslutningen, skal nævnes den regnskabsmæssige afgrænsning af de grønlandske indtægter og udgifter til rette regnskabsår, et arbejde der i væsentligt omfang beror på modtagelsen af regninger og andet materiale fra andre institutioner. Kæmnerkontorerne må således afvente modtagelsen af regninger fra teknisk organisation i Grønland vedrørende reparations- og vedligeholdelsesarbejder, levering af el og vand, renovation m.m. i årets sidste måneder samt forskellige opgørelser fra andre institutioner, herunder afregningen fra handelschefen vedrørende udstedernes virksomhed i årets sidste måneder. Navnlig antallet af regninger fra Grønlands tekniske Organisation er ofte meget stort. Regningerne skal være afleveret til kæmnerkontoret senest 31. januar, men forinden de regninger, der vedrører statens eller kommunens institutioner, kan bogføres på de respektive driftskonti, må kæmneren afvente den fornødne gennemgang af regningerne ved institutionerne. Afregningen af udstedsregnskaberne kan forsinkes meget som følge af de vanskelige trafikforbindelser om vinteren mellem mange byer og de derunder hørende udsteder. Kæmneren har derfor tilladelse til at lade udstedsregnskaberne for årets sidste måneder indgå i regnskabet for det følgende regnskabsår. Da udstedsregnskaberne imidlertid indeholder poster for næsten hele kæmnervirksomheden og ofte kan være af ikke helt ubetydelig størrelse, tilstræbes det dog så vidt muligt også at medtage indtægter og udgifter ved udstederne i det regnskabsår, de retteligt vedrører.

Der skal endvidere foretages afstemning af et antal forskuds- og mellemregningskonti, debitorer m.m. med det til grund herfor liggende bilagsmateriale samt udarbejdes specifikationer herover, i nødvendigt omfang påført forklaringer vedrørende pågældende mellemværendes opståen og ekspeditionsmæssige behandling.

Samtidig med afslutningen af regnskabet vedrørende statens virksomhed må kæmneren endvidere afslutte og udarbejde forskellige andre regnskaber, således kommuneregnskabet og terminsregnskabet vedrørende bolig- og erhvervsstøtteordningerne, idet den fælles regnskabsadministration og snævre sammenhæng i virksomheden på de forskellige administrationsområder gør det hensigtsmæssigt, at afslutningen af de forskellige regnskaber sker på samme tidspunkt.

De grønlandske regnskabsføreres sene regnskabsaflæggelse må derfor, dog især for det afsluttende regnskabs vedkommende, i nogen grad tilskrives selve den gældende regnskabsordning, men den sene fremkomst af regnskaberne i årets løb og forsinkelserne i hjemsendelsen af det afsluttende regnskab søger dog hovedsageligt sin forklaring i, at regnskabsføringen hos mange af regnskabsførerne i hvert fald periodevis er meget bagefter.

4.1.3. Regnskabsvæsenets tilrettelæggelse, omfang m.m. i Grønlands tekniske Organisation

4.1.3.1. Indledning

I København er de regnskabsmæssige funktioner samlet i økonomiafdelingen, der ledes af økonomichefen.

I Grønland varetages de dertil henlagte regnskabsmæssige funktioner af de 16 fælleskontorer, der er etableret i de grønlandske byer til varetagelse af de administrative opgaver i forbindelse med Grønlands tekniske Organisations stedlige virksomhed, og af de 34 telestationer.

4.1.3.2. Regnskabsføringen i København

I økonomiafdelingen samles, koordineres og behandles alle regnskabsmæssige oplysninger vedrørende Grønlands tekniske Organisations virksomhed dels materialet vedrørende indtægter og udgifter, aktiver og passiver, dvs. det materiale, der siden indgår i statsregnskabet, dels materialet vedrørende de enkelte arbejder, som udføres af eller forestås af Grønlands tekniske Organisation, og for hvilke der hernede eller i Grønland udskrives regning til de statsinstitutioner, kommunen eller private, for hvem arbejderne udføres.

Bogføringen sker edb-mæssigt hos Datacentralen. Det samlede antal posteringer andrager ca. 600.000 årligt, fordelt nogenlunde ligeligt på driftsvirksomheden og anlægsarbejderne. Afdelingen udarbejder forslagene til finans- og tillægsbevillingslov m.m. samt interne budgetter til brug for bevillingskontrollen. Afdelingen udarbejder endvidere analyser, interne regnskaber, statistikker etc. til brug for ledelsen og de forskellige afdelinger m.v., overslag over og teknisk efterkalkulation af anlægsarbejder, kontrolberegning af tilbud m.m. Endvidere varetager afdelingen indkøbet af kontorartikler, papir, kontormaskiner m.m. for hele Grønlands tekniske Organisation og forestår den centrale skrivestue og reproduktionen.

4.1.3.3. Regnskabsføringen i Grønland

Telestationerne har, som omtalt i kapitel 5, afsnit 1, vedrørende kasseforvaltningen, egen kasse og afholder heraf deres udgifter. Disse og og indtægterne registreres i en kassekladde, og herudover føres et særligt telegram-, telefon- og telexregnskab. Materialet hjemsendes månedsvis til økonomiafdelingen i København til bogføring.

Regnskabsføringen ved fælleskontorerne omfatter en registrering dels af Grønlands tekniske Organisations indtægter og udgifter i Grønland dels regnskabet med de arbejder, der udføres af Grønlands tekniske Organisation selv eller på Grønlands tekniske Organisations foranledning af lokale mestre, herunder også bygge- og anlægsarbejder udført af disse.

Indtægter og udgifter registreres i en regnskabsjournal. Heri registreres ligeledes mellemregningsforhold med kæmner og Den kongelige grønlandske Handel samt mellemværender med lokale mestre. Over mellemværenderne med de lokale mestre føres en reskontro. Foruden den kronologiske registrering af indtægter og udgifter i regnskabsjournalen registreres disse kontovis til brug for forbrugskontrollen.

Oplysninger om forbruget af arbejds- og materieltimer og af materialer ved de enkelte arbejder samles pr. arbejde, og hver måned udskrives en regningskladde, der opsummerer forbruget beløbsmæssigt. Når et arbejde er færdigt, udskriver fælleskontoret en regning til rekvirenten. Regningsbeløbene indtægtsføres i regnskabsjournalen og mellemregnes med kæmneren, hvorefter regningerne afgives til denne. Kæmneren opkræver tilgodehavender hos private rekvirenter, medens regninger vedrørende arbejder udført for stat eller kommune hos kæmneren bogføres på de respektive konti i kæmnerregnskabet.

Fælleskontorerne udskriver periodevis regninger vedrørende el, vand, varme, renovation m.m. Regningsbeløbene indtægtsføres, mellemregnes med kæmner og afgives til denne til videre foranstaltning.

Hver måned udarbejder fælleskontoret for hver gren af Grønlands tekniske Organisations virksomhed en oversigt over forbruget af produktive og uproduktive timer (timestatistikken) og en beløbsmæssig opgørelse på grund af regningskladderne over de udførte arbejder (økonomirapporten).

Bilagsmateriale, regningsjournal, timestatistik og økonomirapport hjemsendes månedligt til økonomiafdelingen i København til videre behandling og endelig bogføring.

4.1.3.4. Regnskabsaflæggelsen

Grønlands tekniske Organisations virksomhed er sæsonpræget og har i årets første 4-5 måneder begrænset omfang.

For første halvår udarbejder man derfor kun 2 kvartalsregnskaber for virksomheden i København. I andet halvår udarbejdes månedsvis regnskab, der foreligger 6-7 uger efter pågældende regnskabsmåneds udløb.

Regnskabsmaterialet hjemkommer ret hurtigt fra Grønland. I løbet af den første måned efter udløbet af en regnskabsmåned er materialet fra ca. 10 af de 16 fælleskontorer, som det vil fremgå af bilag 9, i reglen indgået til økonomiafdelingen i København, og efter 2 måneders forløb er modtaget materialet fra 12-15 af kontorerne.

Behandlingen af det grønlandske regnskabsmateriale strækker sig imidlertid over et betydeligt tidsrum. Dette gælder navnlig materialet for årets første halvdel.

Aktiviteten inden for teknisk organisations område er som nævnt ovenfor begrænset i de første måneder af året, således at regnskabsmæssige oplysninger er af mindre betydning for ledelsen for denne periode. Inden for denne må økonomiafdelingen endvidere lægge sin hovedindsats på afslutningen af forrige års regnskab, hvorfor man må udskyde behandlingen af materialet vedrørende det løbende år.

Regnskabsbalancerne vedrørende virksomheden i Grønland udarbejdes endvidere af økonomiske grunde som i Den kongelige grønlandske Handel så vidt muligt samtidigt for alle 16 fælleskontorer og for 3 måneder ad gangen. Regnskabsbalancerne vedrørende fælleskontorernes regnskabsområde foreligger derfor først op til 5 måneder efter en regnskabsmåneds udløb, jfr. bilag 10.

4.2. Den kongelige grønlandske Handels område

4.2.1. Indledning

I Den kongelige grønlandske Handel er regnskabsføringen centraliseret i København. De regnskabsmæssige funktioner hos Handelens underordnede regnskabsførere: 17 handelschefer, 58 udstedsbestyrere, 2 speditører, 6 skibsførere samt administratoren af lufthavnsbygningen i

Søndre Strømfjord, omfatter kun de nødvendige grundlæggende noteringer af indtægter og udgifter m.m. i kasse- og diverserapporter, vareregnskaber etc.

4.2.2. Regnskabsføringen i København

Løsningen af samtlige regnskabsmæssige funktioner og opgaver er samlet i Den kongelige grønlandske Handels økonomiafdeling, der ledes af økonomichefen.

I økonomiafdelingen samles, kontrolleres og behandles alle regnskabsmæssige oplysninger såvel vedrørende virksomheden i København som i Grønland. Bogføringen sker edb-mæssigt hos Datacentralen. Det samlede antal posteringer udgør ca. 800.000 pr. år.

Foruden de i forbindelse med regnskabsføringen stående funktioner varetager økonomiafdelingen alle de under en sådan afdeling sædvanligvis hørende funktioner.

Afdelingen varetager således kassevirksomheden for alle Handelens funktioner i København, og koordinerer budgetarbejdet og udarbejder forslagene til finans- og tillægsbevillingslov og andre budgetter.

Afdelingen udarbejder økonomiske analyser, kalkulationer, statistikker m.m. og årsberetninger til styrelsesrådet og Handelens ledelse, koordinerer samtlige databehandlingsopgaver, medvirker ved antagelse af personale til Grønland, uddannelse af regnskabspersonalet, udstedsbestyrere m.fl., yder konsulenttjeneste og revision for private næringsdrivende i Grønland samt varetager kasse- og beholdningsinspektionen ved Handelens virksomheder m.v. i Grønland. Endelig er indkøbet af kontormaskiner og inventar og forvaltningen af kontorartikler, tryksager m.v. for Handelens samlede virksomhed henlagt til økonomiafdelingen.

4.2.3. Regnskabsføringen i Grønland

Hos regnskabsførerne i Grønland (handelschefer, udstedsbestyrere etc.) foretages som nævnt kun de nødvendige grundlæggende førstegangsnoteringer af de foretagne transaktioner. Registreringen sker i kasse- og diverserapporter samt i vareregnskabet vedrørende salgsvarerne. Rapporterne er udformet som poser, hvori bilagene nedlægges efter registrering. Der arbejdes i vidt omfang med forkonteret bilagsmateriale. I det omfang, dette ikke er tilfældet, sker konteringen hos pågældende regnskabsførere.

Materialet hjemsendes løbende med første flyforbindelse til økonomiafdelingen i København til bogføring i hovedbogholderiet.

Foruden førstegangsnotering af det grundlæggende materiale føres der ved handelsstederne forskellige driftsstatistikker til brug for budgetkontrollen og til belysning af virksomhedens forløb såsom: salgsstatistik, statistik over forbrug af arbejdstimer i virksomhedens forskellige grene, over forbruget af råvarer og emballage, svind etc.

4.2.4. Regnskabsaflæggelsen

Der udarbejdes månedsregnskab vedrørende virksomheden i København og kvartalsvis regnskab vedrørende virksomheden i Grønland.

Det månedlige regnskab vedrørende virksomheden i København foreligger ca. 3 uger efter udløbet af de respektive regnskabsmåneder, jfr. bilag 11.

Regnskabsmaterialet vedrørende virksomheden i byerne på Grønland indkommer gennemgående hurtigt. I løbet af den første måned efter regnskabsmånedens udløb modtages afhængig af årstiden materialet fra 6 til 13 af de 17 byer, og ved udløbet af den følgende måned er modtaget materiale fra 14-17 byer, således at der to måneder efter udløbet af en regnskabsmåned som hovedregel kun mangler materiale fra en enkelt eller to byer, jfr. bilag 12.

Materialet fra udstederne indgår imidlertid væsentligt senere og mere uregelmæssigt, og der forløber fra 1 og helt op til 4 måneder fra udløbet af en regnskabsmåned og til det sidste udstedsmateriale er indgået, jfr. bilag 13. Dette beror dels på, at der ved handelsstedet medgår 2-3 uger hver måned til at gennemgå udstedsmaterialet, herunder at afregne med kæmneren, dels er forbindelsen med mange udsteder navnlig i det nordligere Grønland i vinterhalvåret usikker og periodevis helt afbrudt på grund af vejrliget og isforholdene.

Behandlingen af det grønlandske regnskabsmateriale i København strækker sig over ret lang tid. Der forløber op til to måneder, i enkelte tilfælde mere, fra materialet modtages og til bogføringen. Kvartalsregnskaberne for virksomheden i Grønland (balancer og kontoudtog) har i 1970 først foreligget fra $2^1/_2$ til $6^1/_2$ måned efter pågældende kvartals udløb, jfr. bilag 14. I 1970 blev der imidlertid foretaget en omprogrammering af systemerne i Datacentralen, hvorfor dette år ikke giver et sikkert billede af

regnskabsaflæggelsens tidsforløb. Normalt tilstræbes, at regnskaberne foreligger $2^1/_2$–3 måneder efter kvartalernes udløb.

Den sene behandling af det grønlandske regnskabsmateriale beror på flere faktorer.

Maskinstuerne i Handelen har af økonomiske grunde en begrænset kapacitet, der blandt andet medfører, at man i tiden januar til juni, hvor Handelens regnskab afsluttes, må udskyde behandlingen af materialet for det løbende år til fordel for behandlingen af materialet for det afsluttede regnskabsår. Det er endvidere fundet hensigtsmæssigt at udarbejde kvartalsregnskaberne distriktsvis i stedet for at udarbejde regnskab for byen for sig og udstederne for sig. Selv om bymaterialet er færdigbehandlet, må man for at udarbejde kvartalsbalancen afvente færdigbehandlingen af udstedsmaterialet, dvs. en forsinkelse i modtagelsen af dette, jfr. ovenfor, medfører en forsinkelse i udarbejdelsen også af bybalancen. Hertil kommer, at det er forbundet med betydeligt lavere omkostninger at udarbejde alle distrikters balance under ét fremfor at udarbejde balancerne successivt distrikt for distrikt.

Det er overfor udvalget oplyst, at en tilrettelæggelse af behandlingen af de grønlandske regnskaber uden den fornævnte økonomiske afvejning skulle gøre det muligt at udarbejde balance for de fleste byer ca. en måned efter regnskabsmånedens udløb og for udstedernes vedkommende - dog afhængig af deres beliggenhed - ca. to måneder efter. Et sådant tilrettelagt system skønnes imidlertid forbundet med omkring 50 pct. større omkostninger, og Handelen har i denne forbindelse peget på, at administrationen i Grønland kun har ringe brug for de omhandlede samlede regnskabsbalancer, idet bevillings- og driftskontrollen dér foretages på grundlag af de ovenfor omtalte driftsstatistikker, der registrerer alle centrale oplysninger, som er nødvendige for den lokale budget- og driftskontrol.

Afslutningen af Handelens regnskaber kan i det væsentlige først påbegyndes, når materialet fra Grønland er færdigbehandlet.

Regnskabsafslutningen omfatter opstilling af driftsregnskaber for hvert enkelt handels- og udsted udvisende driftsresultatet for Handelens hovedfunktioner: forsyningstjenesten, produktionen og transportvirksomheden samt driftsregnskaber for Handelens andre virksomheder, Grønlands Postvæsen, renavlen, gæstehjem og virksomheden i Søndre Strømfjord og udarbejdelsen af selve statsregnskabet med tilhørende status pr. 31. december.

Forinden disse regnskaber kan udarbejdes, må der foretages en afstemning af de i Grønland førte vareregnskaber for 17 hovedlagre, 70 butikker, 58 udsteder, 11 bagerier m.m., i alt 5-6.000 konti, af de i Grønland førte produktionsregnskaber, af billetindtægter, fragt m.v. og af ca. 1.400 statuskonti, og foretages et stort antal efterposteringer, for at alle indtægter og udgifter kan indgå i rette regnskabsår. I efterposteringerne indgår blandt andet beløbsmæssigt omfattende opgørelser fra blandt andet Det grønlandske Olieselskab, Grønlands Fly og vedrørende mellemværendet med Ministeriet for Grønland, Forsvarsministeriet og Grønlands tekniske Organisation, herunder anlægsregnskabet. Udarbejdelsen af regnskaberne indebærer endvidere, at alle udgifter, som ikke direkte kan henføres til hovedfunktionerne, må fordeles ud på de enkelte virksomhedsområder. Til belysning af arbejdets omfang skal for så vidt angår afslutningen af 1969-regnskabet oplyses, at det grønlandske regnskabsmateriale forelå færdigbehandlet den 13. marts 1969, og Handelens bidrag til statsregnskabet forelå den 22. juni s.a. Handelen har skønnet, at der til afslutningen af regnskabet er medgået 641 manddage i Handelen, hvortil kommer det i Datacentralen udførte tekniske arbejde med udfærdigelse af balancer, specifikationer m.m. Regnskabsafslutningens tidsmæssige forløb fremgår af bilag 15 og 16.

KAPITEL 5

Grønlandsadministrationens nuværende kasseforvaltning

Kasseforvaltningen i Grønlandsadministrationen deler sig i to områder: departementets og Den kongelige grønlandske Handels.

5.1. Departementets område

Departementets kassererkontor varetager kasseforretningerne for departementet og Grønlands tekniske Organisation i København, og herfra forsynes Grønlands geologiske Undersøgelser, Grønlænderhjemmet og Redaktionen af Meddelelser om Grønland, der selv varetager deres kasseforretninger, samt et antal forskudskasser, med midler. Gennem departementet forsynes endvidere kæmnerne m. fl. regnskabsførere i Grønland med kontant beholdning. Departementets kasse i København fungerer således som hovedkasse for hele departementets administrationsområde, for Grønlands tekniske Organisation og for Grønlands geologiske Undersøgelser.

I byerne i Grønland varetages kasseforretningerne for departementets og fagministeriernes institutioner med enkelte undtagelser af kæmnerne, der tillige varetager kassefunktionen for Grønlands tekniske Organisation bortset fra televæsenets område, på hvilket der er etableret selvstændig kasseforvaltning.

Inden for departementets område er etableret selvstændig kasseadministration ved Dronning Ingrids Hospital, ved sygehuset i Egedesminde og ved flyvepladsen i Narssarssuaq. Af praktiske grunde er der hos Grønlands tekniske Organisation oprettet kasser i forbindelse med salget af byggematerialer, og ved kantinerne samt hos politiet en indbetalingskasse for bøder m.v. Af disse kasser, der afregnes til kæmneren, kan ikke afholdes udgifter.

Kæmneren er endvidere kasserer for kommunen.

Kassebeholdningen ved kæmnerkontorerne er fælles for stat og kommune. Ved kæmnerkontorerne i Nanortalik, Julianehåb, Narssaq, Godthåb og Egedesminde registreres kassebevægelserne ved hjælp af énmandsbetjente kontrolkasseapparater efter samme mønster, som kendes ved kommunale kasser og i pengeinstitutter i Danmark. Ved de øvrige kæmnerkontorer registreres kassebevægelser i kasserapporter, én for stat og én for kommune.

På udstederne varetages kasseforretningerne for såvel stat som kommune af Den kongelige grønlandske Handels udstedsbestyrere.

I 1967 etablerede de første private pengeinstitutter sig i Grønland. To pengeinstitutter oprettede filialkontor i Godthåb. For de øvrige byers vedkommende blev truffet den ordning, at Den kongelige grønlandske Handel varetager de pågældende pengeinstitutters forretninger i vedkommende by og udsteder.

Fra kæmnerne fremkom herefter blandt andet motiveret med ønsket om en forenkling af lønudbetalingen ved overførsel af lønnen til de ansattes bank- eller sparekassekonti anmodning om tilladelse til at oprette konti i de lokale pengeinstitutter. Departementet har efterhånden tilladt, at kæmnerembederne i Julianehåb, Narssaq, Godthåb, Sukkertoppen, Egedesminde, Christianshåb, Jakobshavn og Angmagssalik samt Narssarssuaq flyveplads har oprettet konto i lokalt pengeinstitut.

For disse kassereres vedkommende sker pengeforsyningen herefter gennem pågældende pengeinstitut ved, at departementet med passende mellemrum anviser midlerne ved indbetaling til pågældende pengeinstitut i København til indsættelse på pågældende embedes konto i den lokale filial i Grønland.

For de øvrige ni kæmnerembeders, de to regnskabsførende sygehuses - og telestationernes - vedkommende sker pengeforsyningen fortsat gennem Den kongelige grønlandske Handel, hos hvilken de kontante midler hæves, hvorefter der mellemregnes med København og afregnes her. En række ensomt beliggende telestationer forsynes dog med midler direkte fra departementet.

5.2. Den kongelige grønlandske Handels område

Kassererkontoret i København varetager kasseforretningerne for samtlige herværende afdelinger og fungerer som hovedkasse for hele Handelens område.

I byerne i Grønland varetages kasseforretningerne af handelscheferne og på udstederne af udstedsbestyrerne, der som nævnt tillige varetager kassefunktionen i forbindelse med Grønlands tekniske Organisations og kæmnerens statslige og kommunale virksomhed på udstedet.

Handelens kasser i Grønland forsynes med kontante midler fra hovedkassen i København ved udsendelse af sedler og skillemønt i påkrævet omfang.

Ved Handelens hovedkasse i København, ti handelssteder og i Søndre Strømfjord anvendes énmandsbetjente kontrolkasseapparater. Ved de øvrige syv handelssteder arbejdes fortsat med særskilt noteringsfunktion og registrering af kassebevægelserne i kasserapport. I Handelens butikker registreres kontant- og rekvisitionssalget på kasseapparater. På udstederne føres kasseforretningerne i en for hele virksomheden fælles kasserapport.

KAPITEL 6

Grønlands landsråds og kommunalbestyrelsers regnskaber

Ved nyordningen i 1950 blev de to grønlandske landsråd slået sammen til ét, og samtidig blev indført en kommuneinddeling og kommunalordning for Grønland. Bestemmelserne herom blev givet i to love, lov nr. 271 af 27. maj 1950 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v., der fastlægger det formelle grundlag for ordningerne, og lov nr. 272 af 27. maj 1950 om de offentlige grønlandske kasser, der omfatter landsrådets og kommunalbestyrelsernes økonomiske virksomhed. Disse lovbestemmelser er siden undergået forskellige mindre ændringer, men som en væsentlig nyskabelse fik man dog i 1966 en ny landsrådslov (lov nr. 441 af 22. december 1966 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser m.v.). Ifølge denne ophævedes bestemmelsen om, at landshøvdingen var født formand for landsrådet, og i stedet bestemtes, at landsrådet fremtidig selv skulle vælge sin formand. Samtidig hermed oprettedes et særligt sekretariat til støtte for landsrådet.

Ved en ny ændring af landsrådsloven (lov nr. 170 af 29. april 1970) blev indarbejdet nye regler om landsrådets og kommunalbestyrelsernes økonomiske virksomhed i landsrådsloven, således at alle bestemmelser nu er samlet i én lov. Denne nye lov er trådt i kraft 1. januar 1971, og samtidig er den gamle lov om de offentlige grønlandske kasser ophævet.

Grundlaget for landskassens og kommunalbestyrelsernes økonomiske virksomhed er de indtægter, som tilflyder landskassen fra indførselsafgifterne, hvoraf de første blev indført i 1951, fra motorbeskatningen, der blev indført i 1969, og fra kapitalindtægter.

Indtil 1971 har landsrådet haft bevillingsmyndigheden over disse midler og har stillet beløb til rådighed for kommunerne på grundlag af de budgetforslag, kommunerne har udarbejdet, og landsrådet har godkendt. Fra 1966 begyndte landsrådet imidlertid en ændret praksis ved at stille et dispositionsbeløb til rådighed for kommunerne til mindre anlægsopgaver. Landsrådet stillede ikke krav om forhåndsgodkendelse af dispositionsbeløbets anvendelse til konkrete formål, og det var en forudsætning, at uforbrugte beløb kunne overføres til senere anvendelse. Dispositionsbeløbet blev fordelt mellem kommunerne efter visse objektive kriterier, og ordningen gjaldt som nævnt kun visse anlægsopgaver, medens midlerne til de øvrige kommunale opgaver som hidtil blev givet efter godkendte budgetforslag. Fra 1968 udvidedes ordningen med frie dispositionsbeløb til også at omfatte en række andre kommunale opgaver, således brandværn, renovation, snekastning, drift og vedligeholdelse af kommunale boliger m.v.

Landskassens regnskab blev oprindelig udarbejdet af landshøvdingeembedet, men efter oprettelsen af landsrådssekretariatet i 1967 blev regnskabsførelsen overdraget dette. Regnskabet blev revideret af to af landsrådet valgte revisorer og decideredes af landsrådet. Det reviderede og godkendte regnskab blev indsendt til ministeren.

De kommunale regnskaber udarbejdes af kæmnerne. Indtil 1971 blev regnskaberne i de enkelte kommuner revideret af to af kommunalbestyrelsen valgte revisorer, derefter sendt til landshøvdingen til efterrevision og endelig forelagt landsrådet til decision.

Fra 1. januar 1971 blev en række af disse bestemmelser ændret. Baggrunden herfor var et ønske fra Grønlandsudvalget af 1960 om at give kommunerne større selvstændighed og navnlig en friere dispositionsret over de midler, der blev stillet til rådighed. Dette ønske var delvis opfyldt ved den praksis, man havde indledt i 1966 og fortsat i 1968, men Grønlandsudvalgets forslag blev nu lovfæstet.

De nye principper gjorde sig for det første gældende ved en ændring i afgiftsloven (lov nr. 169 af 29. april 1970 om ændring af lov for Grønland om indførselsafgifter m.v.). I afgiftsloven blev nemlig indføjet en bestemmelse om, at afgiftsindtægterne af landsrådet skal fordeles

mellem landskassen og samtlige kommuner for en tre-årig periode. Fordelingen mellem de enkelte kommuner skal ske i forhold til folketal. Landsrådet kan således på forhånd fastsætte kommunernes samlede andel af provenuet fra afgifterne, men har ingen indflydelse på fordelingen mellem de enkelte kommuner. Disse fordelingsregler gælder kun for afgifterne, medens provenuet fra motorbeskatningen ubeskåret tilfalder landskassen.

De efter 1. januar 1971 gældende bestemmelser har ikke medført nogen ændring i opgavefordelingen mellem landsrådet og kommunerne. De midler, som kommunerne får stillet til rådighed af afgifterne, skal nu dække alle kommunens udgifter med undtagelse af udgifter til sociale formål. Bevilling til disse udgifters afholdelse tildeles fortsat af landsrådet på grundlag af et af de enkelte kommuner udarbejdet budget. Det bemærkes, at de sociale udgifter stort set refunderes af staten med 30 pct.

En anden væsentlig ændring i bestemmelserne efter januar 1971 er nye regler for tilsynet med kommunernes forvaltning i henhold til grundlovens § 82. Efter de tidligere bestemmelser blev tilsynet med kommunalbestyrelserne udøvet af landshøvdingen, uden at der blev givet detaljerede regler for, hvorledes dette tilsyn skulle udøves. Baggrunden herfor var, at landshøvdingen som formand for landsrådet havde indseende med kommunernes økonomiske virksomhed.

Med den nye landsrådslov oprettes et tilsynsråd, bestående af landshøvdingen som formand samt fire medlemmer valgt af landsrådet blandt dets egne medlemmer. Tilsynsrådet skal føre et almindeligt tilsyn med kommunalbestyrelserne. De kommunale budgetter og regnskaber skal forelægges tilsynsrådet, og regnskaberne revideres af tilsynsrådet, idet man har ophævet ordningen med lokalt valgte revisorer. Tilsynsrådets bemærkninger til regnskaberne forelægges de kommunale myndigheder, og kommunalbestyrelsernes afgørelse vedrørende de fremsatte bemærkninger meddeles tilsynsrådet. Reglerne for tilsynet svarer til de danske regler i lov om kommunernes styrelse.

Tilsynet med landsrådets forvaltning udøves af ministeren for Grønland. Man har ligesom for kommunernes vedkommende ophævet bestemmelsen om, at regnskabet revideres af to valgte revisorer, og i stedet blot bestemt, at revisionen skal foretages af en af landsrådet udpeget revision.

Endelig fastsættes i den nye lov tidsfrister for budgetters og regnskabers udarbejdelse og aflevering. For både landsråd og kommunalbestyrelser bestemmes, at kalenderåret er regnskabsår. Budgetterne skal være udarbejdede inden 1. september året i forvejen og inden 1. november være behandlet to gange af de kompetente forsamlinger. Selv om det ikke er nævnt i loven, er det dog nødvendigt, at budget for de sociale udgifter udarbejdes så betids af kommunalbestyrelserne, at budgetterne kan behandles af landsrådet og derefter indgå i ministeriets finanslovforslag, idet som nævnt som hovedregel 30 pct. af de sociale udgifter refunderes af staten og de resterende 70 pct. af landskassen.

Regnskaberne skal være afsluttede inden 1. juli i det efterfølgende år. For landsrådets vedkommende skal det endeligt godkendte regnskab være indsendt til Ministeriet for Grønland inden 1. november. De kommunale regnskaber skal være indsendt til tilsynsrådet til revision inden 1. august.

Omfanget af landsrådets og kommunernes økonomiske virksomhed belyses af nedenstående budgettal for 1969:

/. *Landskassen*

A. *Indtægter:*

Indførselsafgifter	36,1
Motorbeskatning	2,5
Statsrefusion af sociale udgifter	4,4
Andet	1,3
	44,3

B. *Udgifter:*

1. Administration	3,9
2. Refusion af kommunale, sociale udgifter	19,6
3. Drift af sociale institutioner m.v.	4,8
4. Diverse sociale udgifter	1,3
5. Reserve	1,0
6. Anlægsudgifter	9,1
7. Andet	2,7
8. Kasseoverskud	1,9
	44,3

//. *Kommunekasserne*

A. *Indtægter:*

Andel i indførselsafgifter	18,0
Refusion af sociale udgifter:	
Landskassen	19,6
Staten	13,1
Andet	0,2
	50,9

B. *Udgifter:*

Administration	50,9
Sociale udgifter	
Drift af kommunale virksomheder	
Brandvæsen, renovation, snekastning m.v.	
Anlægsudgifter	
Andet	

Omfanget af regnskaberne for de enkelte kommuner giver nedenstående tabel: kommunernes regnskab 1969 et vist indtryk af.

Kommunernes regnskaber 1969

Kommune	Indbyggertal pr. 1. jan. 1969	Administration	Sociale udgifter	Drift af kommunale virksomheder Brandvæsen, renovation, snekastning m. v.	Anlægsudgifter	I alt
		1000 kr.				
Nanortalik	2.925	253	1.823	373	153	2.602
Julianehåb	3.086	217	1.821	372	352	2.762
Narssaq	2.171	170	1.453	228	137	1.988
Ivigtut	73	2	10	–	–	12
Frederikshåb	2.436	177	1.804	363	227	2.571
Godthåb	7.629	861	3.720	1.215	277	6.073
Sukkertoppen	3.660	228	1.994	634	628	3.484
Holsteinsborg	4.043	281	1.692	742	256	2.971
Kangatsiak	1.210	180	601	89	107	977
Egedesminde	3.543	209	1.810	325	803	3.147
Christianshåb	1.830	94	981	229	257	1.561
Jakobshavn	2.872	195	1.662	461	462	2.780
Vaigat	1.157	86	667	284	12	1.049
Godhavn	971	57	459	222	49	787
Umanak	2.348	246	1.761	245	526	2.778
Upernavik	1.930	174	1.139	250	184	1.747
Thule	712	64	369	47	42	522
Angmagssalik	2.509	132	1.350	273	412	2.167
Scoresbysund	534	43	207	77	94	421
I alt	45.639	3.669	25.323	6.429	4.978	40.399

Tredie del
Personaleforbruget

KAPITEL 7

Personaleforbruget i forbindelse med budget-, kasse- og regnskabsvæsenet

Det er i kommissoriet pålagt udvalget at være opmærksom på de i Grønland eksisterende vanskelige personaleforhold, der gør det nødvendigt i videst muligt omfang at rationalisere og forenkle arbejdet i Grønland. Under hensyn hertil har udvalget foretaget en undersøgelse af omfanget, sammensætningen og beskæftigelsen af det personale, der den 1. april 1970 var beskæftiget med Grønlandsadministrationens budget-, kasse- og regnskabsvæsen samt med opgaver, der står i nær forbindelse hermed, nemlig ved lønadministration, opkrævning af statens og kommunernes tilgodehavender samt administration af lån til bolig- og erhvervsformål.

Undersøgelsen viser, at der på det nævnte tidspunkt var beskæftiget i alt 490 personer ved løsningen af de omhandlede arbejdsopgaver. En nærmere analyse af dette tal viser, at 204 var beskæftiget inden for departementets område, 177 i Den kongelige grønlandske Handel og 109 under Grønlands tekniske Organisation samt 1 i Grønlands geologiske Undersøgelser. Af personalet var 170 beskæftiget i København og 320 i Grønland. For sidstnævnte personales vedkommende er foretaget en opdeling på udsendt og lokalt personale, der viser, at 178 af de pågældende eller 55 pct. er udsendt fra Danmark, og 142 eller 45 pct. er lokalt personale.

Personalets fordeling på administrationsgrene og mellem København og Grønland fremgår af nedenstående tabel:

MfG: Personale 1. april 1970	Ansatte København	Ansatte Grønland			Ansatte København og Grønland
		Udsendt personale	Lokalt personale	I alt	
DEPT	58	98	48	146	204
KGH	70	35	72	107	177
GTO	42	45	22	67	109
I alt	170	178	142	320	490

Til belysning af personaleforbruget har man endvidere i omstående tabel, jfr. bilag 18 og 19, foretaget en fordeling af personalet på arbejdsområder.

Af denne tabel fremgår, at pr. 1. april 1970 var 255 medarbejdere eller godt halvdelen af det samlede personale beskæftiget ved regnskabsføring i snævreste forstand, dvs. med selve bogføringen, afstemningsarbejde, forberedelse af materiale til databehandling o.l. Ved lønberegning, lønbogføring etc. var beskæftiget 92 personer, hvorved dog skal bemærkes, at opgørelsen viser personaleforbruget ved nævnte opgaver før de omlægninger, der som omtalt i betænkningens afsnit vedrørende lønadministrationen, er ved at blive gennemført i denne.

Personale beskæftiget ved kassearbejde var ifølge opgørelsen 49. Dette tal er påvirket af, at statens kasseforvaltning i Grønland er opdelt på kæmnerkontorerne og Den kongelige grønlandske Handel.

I tallet for medarbejdere beskæftiget i Grønland med administrationen af lån til bolig- og erhvervsformål er medregnet personalet ved bo-

Personalets fordeling 1. april 1970	DEPT			KGH			GTO			København	Grønland	I alt
	København	Grønland	I alt	København	Grønland	I alt	København	Grønland	I alt			
Budget m.v.	10		10	7		7	7		7	24		24
Kasse	2	18	20	2	27	29				4	45	49
Regnskabsføring	31	41	72	48	66	114	28	41	69	107	148	255
Lønadministration	13	23	36	9	14	23	7	26	33	29	63	92
Incasso	2	17	19							2	17	19
Adm. af lån		42	42								42	42
Kasseinspektion m.m.		5	5	4		4				4	5	9
I alt	58	146	204	70	107	177	42	67	109	170	320	490

lig- og erhvervsstøttekontoret i Godthåb, i alt 11. Det væsentligste regnskabsmæssige arbejde samt opkrævningen af ydelser vedrørende bolig- og erhvervsstøttelån udføres ved kæmnerkontorerne, medens opgaverne ved bolig- og erhvervsstøttekontoret samler sig om bevillingen af lån og den centrale forvaltning af de bevilgede lån.

Det under departementet hørende personale, der på Grønland er beskæftiget med regnskabsmæssige opgaver, er alt overvejende beskæftiget på kæmnerkontorerne. Efter departementets placeringsplan pr. 1. januar 1971 udgjorde kæmnerkontorernes samlede personale i alt 289. Fordelingen af dette personale på tjenestesteder og stillingskategorier m.v. fremgår af nedenstående tabel:

Kæmnerkontorernes personale pr. 1. januar 1971	Befolkning pr. 1. januar 1969	Udsendt personale							Lokalt ansat personale							Personale i alt
		Kæmner*)	Fuldmægtig	Overassistent	Assistent	Kontorassistent	Tekniker og andre	Udsendte i alt	Fuldmægtig	Overassistent	Assistent	Kontormedhjælper	Elev	Deltidsansatte	Lokalt ansatte i alt	
Nanortalik	2925	1	1	1	6	1		10			6		3		9	19
Julianehåb	3086	1	1		1	9		12			5		4		9	21
Narssaq	2171	1		1	6			8		1	3	1	2		7	15
Frederikshåb	2436	1	1		8			10			5	1	2	2	10	20
Godthåb	7629	1	2	3	23	2	3	34	1	2	9	3	6	1	22	56
Sukkertoppen	3660	1	1		10			12		3	5	1	2	1	12	24
Holsteinsborg	4043	1	1	1	7			10		1	4	2	3	1	11	21
Egedesminde	4753	1	1	2	8			12		1	8	1	3		13	25
Christianshåb	1830	1		1	4	1		7			2	1	3		6	13
Jakobshavn	2872	1		1	6			8		2	6		3		11	19
Qutdligssat	1157	1			1			2			4		1	1	6	8
Godhavn	971		1		2			3			4		2	1	7	10
Umanak	2348	1			3			4			4	2	1		7	11
Upernavik	1930	1			3			4			4	2	2		8	12
Thule	712			1				1			2		1		3	4
Angmagssalik	2509	1			4			5			1		3		4	9
Scoresbysund	534				2			2								2
I alt	.	14	9	11	94	13	3	144	1	10	72	14	41	7	145	289

*) Der er i alt 17 kæmnerembeder. Kæmnerstillingerne i Thule og Scoresbysund varetages af Handelens lokale inspektører, og stillingen i Godhavn varetages af fuldmægtigen.

Kæmnerkontorernes personale beskæftiget ved regnskabsføring m. v.	Kasse		Bogholderi		Incasso		Lønningsvæsen		BSU/ESU		I alt		I alt
	Udsendte	Lokalt antaget	Udsendte	Lokalt antaget	Udsendte	Lokalt antaget	Udsendte	Lokalt antaget	Udsendte	Lokalt antaget	Udsendte	Lokalt antaget	
Nanortalik	1	1e	1/2	1+1e	1/2		1		1	1	4	2 +2e	8
Julianehåb	1	1e	1 1/2	1	1/2	1e	1		1	1	5	2 +2e	9
Narssaq.....	1/2		2	1e	1 1/2		1		2	1e	7	2e	9
Frederikshåb ...	1	1e	2	1	1	1	1	1e	1	1/2	6	2 1/2+2e	10 1/2
Godthåb	2	1 1/2	2	1 1/2	3	1	3	2	5		15	6	21
Sukkertoppen ...	1		1 1/2	1e	1/2	1+1e		1+ 1e	3	1	6	3 +3e	12
Holsteinsborg ...	1	1/2e	2	1	1	1/2e	1	1e	1/2	2	5 1/2	3 +2e	10 1/2
Egedesminde....	1	1	2	2	1/2	1	1/2	1	1	2+1e	5	7 +1e	13
Christianshåb ...		1	1	1e	1/2	1/2e		1+ 1/2e	1	1e	2 1/2	2 +3e	7 1/2
Jakobshavn.....		1+1/2e	1	1/2	1/2	1	1	1	1	1	3 1/2	4 +1e	8 1/2
Qutdligssat		1	1					1		1	1	3	4
Godhavn.....		1		2		1	1	1e	1 1/2		2 1/2	4 +1e	7 1/2
Umanak		1	1	1		1	1	1	1	1/2	3	4 1/2	7 1/2
Upernavik.....		1	1/2		1			1	1/2		2	2	4
Thule.....		1/2e		1		1/2e		1/2		1/2		2 +1e	3
Angmagssalik...	1/2	1/2	1		1/2	1/2	1		1/2	1e	3 1/2	1 +1e	5 1/2
Scoresbysund ...	1/2		1/2				1/2		1/2		2		2
I alt	9 1/2	9+4 1/2e	19 1/2	12 1/2+4e	11	7 1/2+3 1/2 4e	13	9 1/2+4 1/2e	20 1/2	10 1/2+4e	73 1/2	48+21e	142 1/2

e = elever

Af det samlede personale er halvdelen udsendte og halvdelen lokalt antagne. Kæmnernes medhjælpere udgør efter tabellen i alt 275 personer. Af dette antal er kun 10 fuldmægtige og 22 overassistenter, medens 243 er assistenter, kontorassistenter eller elever.

Ved regnskabsføring og de dertil knyttede funktioner er beskæftiget i alt 142 personer eller halvdelen af det samlede personale. Fordelingen pr. 1. januar 1971 på de enkelte tjenestesteder fremgår af foranstående tabel.

Godt halvdelen af regnskabspersonalet er udsendt, og lidt mindre end halvdelen er lokalt ansat. Det er karakteristisk, at næsten en tredjedel af det lokalt antagne personale består af elever, nemlig 21 af i alt 69 lokalt antagne.

Udvalget har under sit arbejde været opmærksom på, at personaleforbruget inden for de regnskabsmæssige og dermed samhørende områder er meget stort og har fundet det af væsentlig betydning, at dets forslag indebærer muligheder for reduktion af dette personale.

Det af udvalget i en særbetænkning stillede forslag om i videst muligt omfang at centralisere ministeriets samlede lønadministration i København, har bl.a. et sådant sigte. Udvalgets i nærværende betænkning stillede hovedforslag om i videst muligt omfang at centralisere det samlede regnskabs- og budgetarbejde i København og overgå til edb-teknik giver mulighed for en væsentlig begrænsning af regnskabspersonalet m.v., ikke mindst som følge af de muligheder for reduktion af omfanget af mellemregningsforhold, som en sådan centralisering medfører.

Selv om man som følge af udvalgets forslag opnår en væsentlig begrænsning af det regnskabsmæssige arbejde på kæmnerkontorerne i Grønland, må det antages, at kæmnerkontorerne fortsat vil have behov for et betydeligt personale, ikke mindst fordi det må forventes, at kontorernes arbejdsopgaver i forbindelse med lokalforvaltningen og særlig kommunalforvaltningen vil være stigende. I denne anledning finder udvalget det rigtigt at fremsætte nedenstående bemærkninger om personaleforholdene på de nævnte kontorer.

De opgaver, såvel af administrativ- som af regnskabsmæssig art, der påhviler kæmnerkontorerne, udføres i Danmark hovedsageligt af et personale, der har gennemgået en kvalificeret uddannelse inden for kommunalforvaltningen. Den af de statslige lønningsmyndigheder førte løn- og normeringspolitik har imidlertid på Grønland medført, at der som medhjælpere for de 17 kæmnere kun er i alt 10 fuldmægtige til rådighed, resten af personalet, 265, tilhører assistentgruppen. Løntilbuddene inden for denne gruppe synes imidlertid ikke at kunne tiltrække personale med den administrative uddannelse, der er en forudsætning for, at kæmnerkontorerne på fuld tilfredsstillende måde kan løse de foreliggende arbejdsopgaver, og som følge heraf må der til kæmnerkontorerne som hovedregel antages personale uden de påkrævede forudsætninger, men alene med en almindelig kontoruddannelse. Efter de for udvalget foreliggende oplysninger forbliver det udsendte personale af assistentgruppen gennemsnitlig mindre end 2 år på Grønland. Det vil sige, at det udsendte assistentpersonale som hovedregel ikke når at blive rutinerede inden for de særlige forvaltnings- og regnskabsmæssige opgaver, der kræves løst af kæmnerkontorerne, før de pågældende forlader tjenesten. I disse personalemæssige forhold finder man efter udvalgets opfattelse i ikke uvæsentlig grad forklaringen på det store personaleforbrug og på, at kæmnerkontorerne på trods af kæmnernes personlige indsats til tider ikke har mulighed for at opfylde deres mangesidede virksomhed på en fuld tilfredsstillende måde.

Det vil efter udvalgets opfattelse være påkrævet, at personale og lønningspolitikken vedrørende kæmnerkontorerne gøres til genstand for en tilbundsgående overvejelse.

Udvalget har hæftet sig ved den betydelige anvendelse af udsendt arbejdskraft. Dette forhold finder man uheldigt, ikke mindst under hensyn til at de udsendte lægger beslag på en tilsvarende del af den begrænsede og kostbare boligmasse. Udvalget skal pege på det påkrævede i, at den på Grønland opvoksede befolkning i videst muligt omfang inddrages også i det heromhandlede arbejde. Udvalget er opmærksom på, at der ved kæmnerkontorerne er et ikke ubetydeligt antal lokalt antagne elever. Disse elevers uddannelsesmuligheder vil imidlertid i væsentlig grad være afhængig af, at der åbnes mulighed for, at kæmnerkontorernes øvrige personale har en sådan uddannelse inden for kommunalforvaltning, at de er i stand til at yde eleverne en indsigtsfuld og sagkyndig vejledning. Selv om denne elevbestand åbner mulighed for en større fremtidig deltagelse i forvaltningen fra den lokale befolknings side, står udvalget dog noget uforstående overfor, at

det har været nødvendigt at foretage så omfattende udsendelse af assistentpersonale, som tilfældet er.

Under hensyn til det betydelige personaleforbrug ikke alene inden for kæmneområdet, men også inden for Grønlandsforvaltningen (inkl. Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation) som helhed, skal udvalget endelig henlede opmærksomheden på, at et løbende rationaliseringsmæssigt tilsyn med den samlede virksomhed i Danmark og på Grønland synes påkrævet, jfr. udvalgets forslag om, at rationaliseringsopgaver henlægges under den foreslåede centrale økonomiske forvaltning.

Fjerde del
Udvalgets overvejelser og forslag

KAPITEL

Overvejelser og forslag vedrørende budget-, kasse- og regnskabsvæsenet

8.1. Vurdering af budget- og regnskabsorganisationen

I den følgende gennemgang af svaghederne i budget- og regnskabsorganisationen inden for det grønlandske område indgår dels en særskilt vurdering af henholdsvis departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations budget- og regnskabsorganisation og af den tekniske tilrettelæggelse af de tre regnskabssystemer, dels en vurdering af den samlede regnskabsorganisation under Ministeriet for Grønland med vægten lagt på den indbyrdes koordination af systemerne.

8.1.1. Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations budget- og regnskabsorganisationer

Såvel Den kongelige grønlandske Handel som Grønlands tekniske Organisation har centraliseret bogføringsarbejdet og budgetlægningen i København og styrer herfra bevillingerne.

Inden for begge institutioner er etableret økonomiafdelinger, der er centralt placeret i organisationen, og som foruden budget- og regnskabsarbejdet forestår kontrol, koordinering af planlægning og i det hele samtlige de funktioner, der er knyttet til den økonomiske styring og kontrol af Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations aktiviteter.

Den tekniske tilrettelæggelse af bogføringen er stort set identisk inden for de to styrelser, idet det samme edb-regnskabssystem benyttes begge steder med hjemtagning fra Grønland af det grundlæggende regnskabsmateriale til centraliseret edb-behandling i København.

Mere almindeligt kan det fastslås, at Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation begge råder over moderne regnskabsorganisationer, og i denne henseende adskiller de to styrelser sig ikke fra tilsvarende virksomheder i den private sektor.

8.1.2. Departementets budget- og regnskabsorganisation

I modsætning til Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation, der begge råder over regnskabssystemer, der er opbygget med henblik på de specielle opgaver, disse styrelser varetager, er departementets regnskabsvæsen opbygget ud fra de principper, der hidtil har ligget til grund for det centraladministrative statslige regnskabsvæsen, hvor vægten mindre lægges på styring af og kontrol med aktiviteten end på kontrol med bevillingernes overholdelse.

Departementets budget- og regnskabsvæsen har i denne henseende ikke adskilt sig fra det øvrige statslige regnskabsvæsen, men de særlige grønlandske forhold har gjort det vanskeligt inden for traditionelle rammer at opfylde de krav, der normalt stilles til en statsstyrelses budget- og regnskabsvæsen. Det må herved tages i betragtning, at departementets regnskabsvæsen inden for det grønlandske område skal registrere de fleste af de opgaver, som i statsadministrationen i øvrigt er fordelt på samtlige ministerier, hvortil så kommer de opgaver, der hører under den kommunale sektor, samt en række opgaver, der, som f.eks. boligadministrationen, normalt ikke varetages af det offentlige.

Ministeriets regnskabsvæsen er i øvrigt præget af stærk decentralisering uden tilsvarende centralstyring, idet der for det første er etableret to større bogholderier - nemlig i ministeriets regnskabskontor og i Grønlands tekniske Organisations økonomiafdeling. Dernæst er der inden for denne hovedopdeling under ministeriets

regnskabskontor etableret en række underbogholderier, herunder kæmnernes bogføring, der hver for sig i større og mindre udstrækning forestår den regnskabsmæssige registrering og kvartalsvis afgiver oplysning om de enkelte kontis slutsummer til regnskabskontoret, der dog først, forinden det årlige regnskab aflægges til Økonomi- og Budgetministeriet, optager disse beløb i sin bogføring. På tilsvarende måde optages den af Grønlands tekniske Organisations økonomiafdeling udarbejdede årsbalance i ministeriets bogføring.

En samlet oversigt over indtægter og udgifter ved departementets aktiviteter foreligger således kun én gang om året i forbindelse med aflæggelse af årsbalancen. Departementets månedligt aflagte balancer til Økonomi- og Budgetministeriet omfatter derfor kun en begrænset del af virksomheden inden for ministeriets område, nemlig departementets eget område samt de ikke selvstændigt regnskabsførende institutioner.

Det kan endvidere nævnes, at departementets regnskabsvæsen i modsætning til, hvad tilfældet er i Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation, ikke siden etableringen i 1953 er undergået væsentlige ændringer til trods for, at regnskabsmaterialets omfang i den forløbne årrække er mangedoblet, og at antallet af de opgaver, der påhviler staten i relation til Grønland, er udvidet væsentligt.

De svagheder, der er konstateret ved udvalgets gennemgang af departementets budget- og regnskabsorganisation, vedrører såvel den organisatoriske opbygning som den tekniske og administrative tilrettelæggelse af regnskabssystemerne. I det følgende redegøres nærmere for disse forhold.

8.1.2.1. Svagheder i budgetorganisationen

1 bemærkningerne i udvalgets kommissorium er med hensyn til budgetlægningen og bevillingskontrollen henvist til de stigende vanskeligheder i forbindelse hermed, samt til at overensstemmelserne mellem bevillinger og regnskaber ikke har været tilfredsstillende.

Siden 1966 er departementets budgetfunktion blevet udbygget, og som det fremgår af kapitel 3, afsnit 2, tilstræbes ved budgetlægningen inden for departementets administrationsområde en decentralisering af budgetlægningen, således at den konkrete udarbejdelse af budgetbidragene i princippet skal henlægges til den instans, der siden har dispositionsadgangen over en bevilling eller dele heraf.

Der er dog fortsat betydelige vanskeligheder forbundet med budgetteringen og med overholdelsen af rammebevillings-cirkulærets dispositionsbegrænsninger, hvilket dog ikke kun er tilfældet for departementets, men også for Grønlands tekniske Organisations administrationsområde, jfr. statsrevisorernes årlige bemærkninger over statsregnskabet.

Uanset den stedfundne udbygning af departementets budgetfunktion er denne da også efter udvalgets opfattelse på væsentlige punkter fortsat utilstrækkelig.

Den forsinkede regnskabsføring medfører således, at aktuelle regnskabstal til støtte for budgetlægningen ofte mangler, og med deraf følde utilstrækkelig præcision i de skønnede udgifter og indtægter.

Til den manglende præcision bidrager endvidere, at indsendelsen af budgetbidrag fra kæmnerne og institutionslederne til landshøvdingeembedet og landslederne samt videresendelse af forslagene til København sker meget sent, hvorved der kun levnes kort tid til efterbehandlingen af budgetforslagene henholdsvis i Godthåb og København.

Med hensyn til bemandingsplaner for de enkelte institutioner i Grønland anvendes dette nok i en vis udstrækning, men ordningen er ikke systematisk opbygget fra centralt hold, og grundlaget for bemandingen er ikke dybtgående undersøgelser af personalebehovet.

Vanskelighederne med bevillingskontrollen hidrører blandt andet fra, at regnskabsmæssige oplysninger om aktuelle udgifter og indtægter som nævnt først foreligger på så sent et tidspunkt, at uoverensstemmelser mellem bevilling og faktiske forbrug først kan konstateres så sent, at der ikke er mulighed for at påvirke udviklingen. Endvidere er budget- og regnskabsorganisationen ikke opbygget således, at ministeriet automatisk informeres om den økonomiske stilling ved de enkelte ansvarsområder.

Af andre forhold af betydning for bevillingskontrollen kan nævnes, at der i de til de ansvarlige ledere udsendte delbudgetter ikke skelnes mellem udgifter, der skal afholdes i henholdsvis Grønland og København. På en række konti kan der således trækkes begge steder.

I øvrigt er det ved udvalgets analyse af Ministeriet for Grønlands budget- og regnskabsvæsen konstateret, at koordineringen af regnskab og budget er utilstrækkelig, hvilket igen

kan henføres til en uhensigtsmæssig organisation af regnskabs- og budgetvæsen. Svaghederne i organisationen behandles i afsnit 8.1.2.4.

8.1.2.2. Forsinkelser af regnskabsføringen

De hidtidige vanskeligheder med at gennemføre en rettidig aflæggelse af statsregnskabet for så vidt angår udgifterne i Grønland har blandt andet kunnet henføres **til,** at statsregnskabsføringen i Grønland ikke løbende har været å jour. Inden for departementets nuværende regnskabssystem i Grønland er dette søgt afhjulpet ved at erstatte rufbogholderierne i Grønland med straksbogføringsmaskiner ved de større kæmnerembeder, men til trods for den betydelige arbejdslettelse, dette indebærer for kæmnerne, ankommer regnskaberne, og da især regnskaberne for årets sidste kvartal, fortsat med store forsinkelser.

Den kvartalsvise regnskabsaflæggelse i Grønland tilskynder i øvrigt ikke til løbende ajourføring af regnskaberne og bidrager i sig selv til sen regnskabsaflæggelse.

Som følge af den forsinkede regnskabsaflæggelse må hyppigt anvendes skønnede tal i statsregnskabet for ét eller flere af de grønlandske distrikter, hvortil kommer, at regnskaberne for fjerde kvartal for stort set alle distrikter modtages så sent i København, at ministeriets centrale kontrol og afstemning først kan foretages efter afslutningen af statsregnskabet.

Af samme grund er regnskabsføringen uegnet som kontrolinstrument for såvel den lokale administration i Grønland som for ministeriet, der ikke får oplysning om forbruget så betids, at påkrævede korrigerende forholdsregler kan træffes.

Endelig skal i denne sammenhæng nævnes, at budgetlægningen såvel i Grønland som i København ikke rutinemæssigt kan baseres på aktuelle regnskabstal. Fremskaffelsen af aktuelle regnskabstal og statistikker må som oftest baseres på oplysninger, indhentet særskilt hos kæmnerkontorerne, en ekstra belastning af disse, der normalt ville kunne undgås, såfremt regnskabsføringen var å jour.

Udvalget mener imidlertid ikke at kunne udelukke, at en af årsagerne til forsinkelserne i regnskabsføringen er, at andre opgaver, og ikke mindst de kommunale, i det daglige arbejde prioriteres højere end regnskabsføringen.

En sådan holdning kan være forståelig, idet de aktuelle krav om kæmnerens bistand til løsning af f.eks. kommunale opgaver umiddelbart må forekomme denne mere presserende end den fra København krævede rettidige regnskabsaflæggelse. At en forsinket regnskabsaflæggelse har så vidtgående implikationer, som tilfældet er, kan vanskeligt anskues af regnskabsførerne i Grønland.

Medvirkende har muligvis også været, at kæmnerne gradvist er vænnet til, at man fra København synes at have akkviesceret ved en forsinket regnskabsaflæggelse, og i øvrigt har en mindre tilfredsstillende vejledning til kæmnerne og en vis mangel på hensigtsmæssigt udformede blanketter og formularer gjort arbejdet med regnskabsførelsen og regnskabsafslutning kompliceret og tidkrævende, jfr. nedenfor.

8.1.2.3. Svagheder i regnskabssystemets tilrettelæggelse

Som foran nævnt er departementets samlede regnskabsorganisation ikke undergået væsentlige ændringer, siden rufbogholderierne etableredes i København og i Grønland i 1953, når undtages, at der er anskaffet straksbogføringsmaskiner til de større kæmnerembeder.

For så vidt angår de grønlandske regnskabsførere, er dog muligheden for at benytte sig af mere avanceret teknik med den nuværende decentrale regnskabsføring begrænset af de særlige grønlandske forhold, der skaber problemer for såvel betjening som service og reparation af mere avancerede bogholderimaskiner og andet teknisk udstyr.

Den relativt lave teknik, der inden for departementets område anvendes ved regnskabsføringen i Grønland, er én af forklaringerne på det store forbrug af - især udsendt - arbejdskraft, jfr. kapitel 7.

Andre faktorer er dog også medvirkende til dette store personaleforbrug. Således føres i Grønland endelige, afsluttede og periodiserede regnskaber, hvortil kommer den, som det synes, meget detaljerede og derfor i det daglige arbejde inden for et manuelt system arbejdskrævende kontoplan.

Det umiddelbare indtryk, som udvalgets gennemgang af ministeriets regnskabsorganisation har givet, er i øvrigt, at regnskabsarbejdet i Grønland ikke altid er hensigtsmæssigt tilrettelagt, og at koordinationen i det hele er utilstrækkelig. Det er således karakteristisk, at regnskaberne ikke føres ens fra kæmner til kæmner, hvilket igen kan henføres til, at der kun i begrænset omfang anvendes standardiserede blanketter i arbejdet.

Også de af kæmnerne førte husleje- og varmeregnskaber er efter udvalgets opfattelse meget komplicerede. Dette afspejler igen, at de af ministeriet udarbejdede forskrifter er komplicerede. Det er i øvrigt en yderligere belastning af kæmnerkontorerne, at forskrifterne undertiden kan give anledning til fortolkningsproblemer med hensyn til, hvem der skal betale, og hvad der skal betales.

På samme måde er regnskaberne med bolig- og erhvervsstøttelångivningen kendetegnet af, at såvel regnskabsinstruksen som ministeriets bekendtgørelser er meget indviklede. Det gælder desuden, at regnskaberne over de enkelte lån føres manuelt på uhåndterlige og upraktiske terminslister.

Virkningen af de nævnte forhold er for de to regnskabsområder, at opkrævningen forsinkes, og at regnskabsføringen også i disse tilfælde er unødigt arbejdskrævende. For bolig- og erhvervsstøttelånene kommer yderligere, at den efterfølgende revision i Godthåb ved bolig- og erhvervsstøttekontorets foranstaltning er meget tidsrøvende.

8.1.2.4. Generelle svagheder i budget- og regnskabsorganisationen

Inden for departementets organisation har regnskabskontoret en forholdsvis underordnet position. På dette punkt adskiller regnskabskontoret sig ikke væsentligt fra forholdene i adskillige andre fagministerier, men med det betydelige arbejdsområde, der sorterer under kontoret, og med de betydelige økonomiske interesser, der knytter sig til en effektiv styring og kontrol af ministeriets bevillinger, burde kontoret være centralt placeret i organisationen.

I modsætning til Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation findes ikke i departementets organisation en egentlig økonomiforvaltning, der samler alle sider af økonomifunktionen og kun disse.

Når undtages, at kasseforretningerne i København sorterer under regnskabskontoret, er kontorets opgaver i det væsentlige af rent registrerende regnskabsmæssig karakter. Derimod hører udarbejdelsen af ministeriets budget og bevillingskontrollen ikke under regnskabskontoret. Disse opgaver påhviler økonomisk-statistisk kontor i samarbejde med ministeriets fagkontorer.

Dette rejser i sig selv en række praktiske problemer ved koordineringen af regnskab og budget, men desuden er ordningen ensbetydende med, at ansvaret for, at dette sker på betryggende vis, ikke kan placeres på ét bestemt sted i ministeriets organisation.

Også på det regnskabsmæssige område er der begrænsninger i regnskabskontorets beføjelser. Således har regnskabschefen ikke indflydelse på ansættelsen af det personale, som i Grønland skal varetage regnskabsførelsen, ligesom kontoret heller ikke i tilstrækkeligt omfang deltager i fagkontorernes overvejelser vedrørende henlæggelse af nye opgaver til kæmnerkontorerne eller ved ændring af bestående forretningsgange.

I det hele gælder det, at den væsentligste begrænsning i regnskabskontorets beføjelser er i forhold til regnskabsføringen i Grønland, hvor regnskabsførerne i personale- og arbejdsmæssig henseende er underlagt landshøvdingen, ligesom det regnskabsmæssige tilsyn med regnskabsførerne, herunder kasseinspektionen, påhviler regnskabsinspektøren ved landshøvdingeembedet, der på landshøvdingens vegne også har ledelsen af det samlede kæmnervæsen i Grønland.

Som følge af disse forhold har regnskabschefen kun begrænset indflydelse på tilrettelæggelsen og afviklingen af regnskabsarbejdet i Grønland.

Karakteristisk for det for Grønland etablerede statslige administrationsapparat er det dernæst, at det i henseende til beslutningsprocedurerne og kontrolprocedurerne er kendetegnet af uoverskuelighed. Dette præger hele det grønlandske regnskabs- og budgetvæsen, men det er i første række i kæmnerinstitutionens problemer, at dette kommer til udtryk.

Medens kæmneren formelt er underlagt landshøvdingen og er dennes stedlige repræsentant, er de daglige forretninger i kæmnerkontorerne desuden bestemt af de direkte eller indirekte forbindelser med Ministeriet for Grønland, Den kongelige grønlandske Handel, Grønlands tekniske Organisation, landslederne i Godthåb, de lokale institutionsledere samt diverse kommunale organer. Hertil kommer så den statslige virksomhed, der som politiet i Grønland og kirken ikke sorterer under Ministeriet for Grønland, men under de respektive fagministerier, og for hvilke kæmnerne er regnskabsførere.

På baggrund af denne komplicerede situation er det efter udvalgets opfattelse en væsentlig mangel ved det grønlandske administrationsapparat, at der ikke findes en egentlig organisationsplan. Også selv om de foran beskrevne

mangler inden for det bestående regnskabssystem kunne udbedres, finder udvalget, at en tilstrækkelig effektiv kontrol med og styring af de grønlandske aktiviteter ikke vil kunne gennemføres, før der foreligger en samlet og detaljeret organisationsplan for ministeriets administrationsområde med en klar angivelse af de enkelte organisatoriske enheder og disses opgaver og ansvar, og med klare kommandolinjer mellem de budgetlæggende, disponerende og ansvarlige personer i ministeriet, ved landshøvdingeembedet, landslederne samt lokalt i Grønland.

8.1.3. Manglerne ved koordinationen af regnskabssystemerne

8.1.3.1. Forskelle mellem systemerne

Som det fremgår af de foregående afsnit, har udviklingen af de tre regnskabsområder inden for Grønlandsadministrationen været underkastet en uensartet udvikling, hvilket igen har resulteret i en forskellig automationsgrad fra område til område, og en vidt forskellig tilrettelæggelse. Om egentlig koordinering inden for det samlede grønlandske regnskabsvæsen har der ikke været tale, og en væsentlig del af de problemer, der er forbundet ikke mindst med afregningen af de indbyrdes mellemværender, må tilskrives den forskellige organisatoriske tilrettelæggelse, og at der anvendes forskellig teknik.

Departementets regnskaber i København og i Grønland føres som nævnt i form af rufregnskab, og dets regnskabsførere aflægger kun kvartalsvis regnskab til departementet. Som det andet yderpunkt står Den kongelige grønlandske Handel, inden for hvis regnskabsområde i Grønland der kun føres meget enkle regnskaber i form af kasserapporter, og regnskabsmaterialet kontinuerligt hjemsendes til København, hvor den egentlige bogføring af indtægter, udgifter, mellemværender etc. sker ved elektronisk databehandling. Endelig indtager Grønlands tekniske Organisation på sin vis en mellemstilling med registrering i Grønland af indtægter, udgifter og mellemværender etc. i en bilagsjournal og med registreringer af mellemværender i Grønland samt af visse udgiftsarter, der skal føres lokal bevillingskontrol med, men i modsætning til kæmneren med månedsvis regnskabsaflæggelse til København, hvor den egentlige bogføring sker, og som i Den kongelige grønlandske Handel ved hjælp af edb.

De beskrevne forskelle i regnskabsføringens tilrettelæggelse og med hensyn til anvendt regnskabsteknik medfører blandt andet, at afstemningen af mellemregningsforhold, opstået i Grønland, i hvert fald i forhold til Den kongelige grønlandske Handel på en hensigtsmæssig måde bedst kan ske i København. Hertil kommer, at den ret hyppigt manglende løbende ajourføring af de grønlandske regnskaber medfører, at afstemningen også på disse områder i det store og hele må foregå i København. Der skal endvidere peges på, at forskellen i regnskabsteknik mellem departementet på den ene side og de to direktorater på den anden medfører, at afstemningen af departementets mellemregning med henholdsvis Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation må foretages manuelt.

De muligheder, der ligger i anvendelsen af ensartet og mere avanceret teknik, kan på den anden side belyses med den måde, hvorpå visse mellemværender udlignes mellem Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel, der som nævnt har stort set identiske edb-systemer. Afregningen af leverandørfakturaer vedrørende Den kongelige grønlandske Handels indkøb for Grønlands tekniske Organisations regning udlignes således mellem de to styrelser ved direkte postering i Grønlands tekniske Organisations regnskab, idet uddata fra Datacentralens kørsel af Handelens regnskabsopgave anvendes som inddata ved tilsvarende kørsler for Grønlands tekniske Organisation.

8.1.3.2. Grønlandsadministrationens mellemregningssystem

Den omfattende og mangeartede virksomhed, som er samlet under Ministeriet for Grønland, medfører i forbindelse med den omstændighed, at der hidtil ikke har kunnet afregnes kontant, at der opstår talrige mellemværender dels mellem dette og andre statsstyreiser, dels mellem de regnskabsførende institutioner m.v. på departementets, Handelens og Grønlands tekniske Organisations områder.

Mellemværenderne er af meget forskellig art. En væsentlig del af disse opstår, fordi én af Grønlandsadministrationens grene leverer ydelser eller løser opgaver for andre grene af denne, for fagministeriernes lokale institutioner i Grønland og for de grønlandske kommuner.

Departementet og kæmnerne varetager så-

ledes kassefunktionen for Grønlands tekniske Organisation og opkræver dennes fordringer, og kæmnerne er endvidere regnskabsførere for fagministeriernes virksomheder i Grønland og kasserer og regnskabsfører for kommunen.

Den kongelige grønlandske Handel foretager i stort omfang indkøb af varer til departementet *og* dettes institutioner i Grønland og for Grønlands tekniske Organisation, og en væsentlig del af de indkøb, departementets og Grønlands tekniske Organisations institutioner m.v. foretager lokalt i Grønland, sker i Handelens butikker dér.

Grønlands tekniske Organisation leverer blandt andet el, vand og eventuelt varme til departementets og Handelens institutioner, fabrikker etc. i Grønland, varetager telefon- og teletrafikken og udfører i et vist omfang reparations- og vedligeholdelsesarbejder på statens bygninger og anlæg i Grønland samt forestår anlægsvirksomheden.

Ud over foranstående eksempler kan yderligere nævnes, at Handelens udstedsbestyrere varetager kæmnerfunktionen, herunder de kommunale kasseforretninger, på udstederne og teletjenesten dér, medens Grønlands tekniske Organisations ensomt beliggende telestationer løser forskellige trafikale og postale opgaver for Den kongelige grønlandske Handel.

Afviklingen af mellemværenderne er hidtil sket ved mellemregning, således at de eksterne mellemværender, det vil sige mellemværenderne med andre statsstyreiser, er afviklet ved advisering over statsbogholderiet, medens interne mellemværender er blevet afviklet ved mellemregning mellem Grønlandsadministrationens regnskabsførere indbyrdes, jfr. nedenfor.

Den eksterne mellemregning er fra den 1. marts 1972 bortfaldet, idet adgangen til at trække på løbende regning ved advis er ophævet fra denne dato, jfr. Økonomi- og Budgetministeriets skrivelse af 13. december 1971, og erstattet af afregning ved checks trukket på Danmarks Nationalbank eller pr. giro.

Ministeriet for Grønlands regnskabsorganisation er som beskrevet i kapitel 4, afsnit 1, opdelt i to kontohavere, departementet og Den kongelige grønlandske Handel, samt to regnskabsførende direktorater, Grønlands tekniske Organisation og Grønlands geologiske Undersøgelser, der begge aflægger regnskab til departementet. Den regnskabsmæssige organisation på departementets, Handelens og Grønlands tekniske Organisations områder omfatter endvidere et antal underordnede regnskabsførere hernede og i Grønland, blandt hvilke som de vigtigste grønlandske skal nævnes kæmnerne, handelscheferne og Grønlands tekniske Organisations fælleskontorer.

Regnskabsorganisationens opsplitning på tre store regnskabsadministrationer i København med hver et antal underordnede regnskabsførere i Grønland medfører, at mellemregningsnettet bliver omfattende og bevirker, at så at sige alle implicerede i Grønlandsadministrationen har en eller anden form for mellemregning med hinanden.

Det skal endvidere nævnes, at den endelige udligning af mellemregningsposter mellem de grønlandske regnskabsførere af regnskabstekniske grunde må ske over hovedbogholderierne i København ved mellemregning mellem henholdsvis departementet, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel, og da Grønlands tekniske Organisation ikke er kontohaver, har mellemværender mellem denne og Den kongelige grønlandske Handel hidtil måttet udlignes gennem departementet ved advisering mellem dette og Handelen over statsbogholderiet.

Den interne mellemregning foregår ved posteringsmeddelelser, der fremsendes mellem regnskabsførerne og løbende bogføres på mellemregningskonti. Et fremtrædende træk ved den etablerede ordning, navnlig med hensyn til afviklingen af mellemregningsforhold opstået i Grønland, er det omfattende blanketmateriale i forbindelse med afviklingen af mellemregningen, som det har vist sig nødvendigt at etablere blandt andet for at sikre en hurtig afstemning af mellemregningsforholdene, og den gentagne registrering af mellemregningsforholdene i regnskaberne.

Som en sammenfatning af udvalgets indtryk efter gennemgangen af Grønlandsadministrationens mellemregningssystem skal det anføres, at afviklingen af mellemregningsforholdene belaster regnskabsførerne i Grønland betydeligt og medfører forskellige ulemper for regnskabsadministrationerne i København, blandt andet som følge af det betydelige afstemningsarbejde, som mellemregningen hidtil har givet anledning til. En forsøgsvis forenkling af forretningsgangen på mellemregningsområdet, der på udvalgets foranledning er iværksat af Grønlandsadministrationen, er beskrevet i afsnit 8.2.7.

8.2. Udvalgets forslag **til** omlægning af departementets budget- og regnskabsorganisation

Af gennemgangen foran fremgår, at det først og fremmest er inden for departementets område, at regnskabs- og budgetorganisationen er utilstrækkelig, hvorimod Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation begge råder over fuldt moderne regnskabssystemer, der giver mulighed for en mere effektiv styring af og kontrol med styrelsernes respektive aktiviteter.

Betragtes de tre regnskabssystemer under en samlet synsvinkel, er det imidlertid karakteristisk, at systemerne, blandt andet som følge af en forskellig automationsgrad og vidt forskellig tilrettelæggelse, er utilstrækkeligt koordinerede.

Disse forhold taler umiddelbart for, at man som primær opgave bør søge gennemført en teknisk og organisatorisk koordinering af de nuværende tre adskilte økonomiområder ved etablering af en fælles central økonomiafdeling under ministeriet og med bibeholdelse af økonomisektioner i Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation.

Det er udvalgets opfattelse, at en sådan ordning i forbindelse med anvendelse af såvel edb som datatransmission, giver den løsning på de grønlandske regnskabsproblemer, der både ud fra effektivitetssynspunkter og ud fra økonomiske overvejelser indebærer de fleste fordele.

Udvalget er imidlertid samtidig opmærksom på, at en hurtig gennemførelse af et sådant forslag ikke mindst på det organisatoriske område vil være forbundet med store vanskeligheder, vanskeligheder, der blandt andet kan henføres til styrelsernes forskellige karakter og arbejdsområder og netop også til de foran nævnte væsentlige forskelle i de tre regnskabssystemers opbygning og udviklingsgrad.

Den reorganisation af departementets budget- og regnskabsvæsen, der efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder må anses for påkrævet, vil medføre gennemgribende ændringer i ministeriets regnskabsorganisation og kræve et omfattende og tidkrævende analysearbejde.

Såfremt udviklingen af Grønlands tekniske Organisations og Den kongelige grønlandske Handels budget, og regnskabssystemer skal gøres afhængig af moderniseringen af departementets budget- og regnskabsvæsen, løber man en ikke uvæsentlig risiko for, at tiltrængte nyskabelser inden for regnskabssystemerne ikke kan gennemføres i takt med den almindelige tekniske udvikling inden for regnskabsområdet og inden for databehandlingsområdet.

En trinvis løsning af Grønlandsadministrationens regnskabsproblemer vil også være at foretrække under hensyn til de ændringer i det grønlandske samfunds økonomiske struktur, som må påregnes at blive resultatet af den af arbejdsgruppen vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid afgivne betænkning og af det arbejde, der foregår i udvalget vedrørende byrde- og opgavefordelingen i Grønland. Disse ændringer må antages på afgørende punkter at berøre regnskabsvæsenet.

Ved fremsættelsen af sine forslag til en reorganisation af det grønlandske regnskabs- og budgetvæsen har udvalget derfor fundet det nødvendigt at sondre mellem de skridt, der umiddelbart bør tages med henblik på at afbøde de nuværende svagheder i ministeriets regnskabsorganisation, og de foranstaltninger, der på lidt længere sigt kan og bør tages med henblik på at tilvejebringe et for hele det grønlandske område samlet og integreret regnskabs- og budgetvæsen. Det skal i øvrigt i denne forbindelse understreges, at der efter udvalgets opfattelse under alle omstændigheder straks bør etableres et samarbejde mellem de tre økonomiområder om en koordinering af budget-, kasse- og regnskabsvæsenet. Dette samarbejde kan etableres i form af et permanent rådgivende organ bestående af de tre økonomichefer.

8.2.1. Departementets budget- og regnskabsorganisation i København

Udvalgtes gennemgang af departementets budget- og regnskabsorganisation har vist, at vanskelighederne med at opnå en rettidig og tilfredsstillende regnskabsaflæggelse og en tilstrækkelig effektiv bevillingskontrol umiddelbart kan henføres til en række faktorer som anvendelse af relativ lav teknik, uhensigtsmæssig tilrettelæggelse af regnskabsarbejdet i Grønland, utilstrækkeligt definerede kommandoveje og ansvarslinier, utilstrækkelige direktiver og instruktioner til regnskabsførerne i Grønland, utilstrækkelig koordination af regnskabsarbejdet og budgetarbejdet etc.

Disse svagheder inden for budget- og regnskabsvæsenet kan dog igen helt eller delvis henføres **til,** at den organisation af ministeriets økonomiforvaltning, der tilrettelagdes i begyndelsen af 50'erne, og som stort set ikke siden er blevet ændret, på væsentlige punkter må anses

for uhensigtsmæssig efter den i de forløbne år skete udvikling.

Uden en stramning af budget- og regnskabsorganisationen vil disse svagheder kun delvis kunne afhjælpes. Specielt vil anvendelse af avanceret teknik nok indebære en forenkling og indskrænkning af alle med regnskabsarbejdet forbundne manuelle operationer, men der vil samtidig blive krævet en høj grad af »datadisciplin« hos regnskabspersonalet med nøje overholdelse af tidsfristerne for regnskabsmaterialets ekspedition, omhyggelig udfyldning af kasseregnskaber, formularer m.v. samt iagttagelse af eksakte kontrolforskrifter.

Såfremt det af udvalget i afsnit 8.2.4. fremsatte forslag om en centraliseret edb-behandling af regnskaberne i København med samtidig indskrænkning af regnskabsførelsen i Grønland til et minimum gennemføres, vil dette betyde en aflastning af de grønlandske regnskabsførere, men det kræves samtidig, at dette arbejde i Grønland prioriteres højt i forhold til de øvrige, regnskabsførerne pålagte opgaver.

8.2.1.1. Samling af departementets økonomifunktioner

Med henblik på en styrkelse af ministeriets økonomiforvaltning foreslår udvalget samtlige økonomifunktioner samlet i en økonomiafdeling med central placering i ministeriets samlede organisation. Foruden de opgaver, der i dag påhviler regnskabskontoret, bør til økonomiafdelingen også overføres den væsentligste del af de opgaver, der i dag udføres af økonomisk-statistisk kontor.

Det vil endvidere, ikke mindst under hensyn til koordineringen af ministeriets edb-opgaver, være naturligt til økonomiafdelingen at henlægge den centrale lønadministration, der er stillet forslag om i budget- og regnskabsudvalgets særbetænkning vedrørende lønadministrationen under Ministeriet for Grønland, og som nu er ved at blive etableret.

Som ansvarlig for ministeriets samlede budget- og regnskabsorganisation vil lederen af økonomiafdelingen også skulle forestå udviklingen af ministeriets edb-regnskabssystemer, og i det hele taget det rationaliseringsarbejde, der løbende bør foretages.

Også ansvaret for koordineringen af den økonomiske planlægning inden for det grønlandske område bør påhvile økonomichefen.

Som leder af økonomiafdelingen bør ansættes en højt kvalificeret økonomichef med såvel teoretiske som praktiske forudsætninger for at tilrettelægge og lede en moderne budget- og regnskabsorganisation, bas'eret på edb-teknik. Udvalget har ikke ment at kunne tage stilling til dennes lønmæssige placering, men man lægger afgørende vægt på, at stillingen som økonomichef placeres højt i ministeriets organisation, og at økonomichefen i forhold til fagkontorerne og regnskabsførerne udstyres med vidtgående beføjelser til gennemførelse af de til en effektivisering af regnskabsaflæggelsen nødvendige foranstaltninger.

Udvalget er opmærksom på, at de i nærværende betænkning stillede forslag især inden for edb-området stiller andre krav til personalets kvalifikationer, end tilfældet er for det nuværende regnskabssystems vedkommende. Det vil derfor blive nødvendigt dels at uddanne nogle af de nuværende medarbejdere i regnskabskontoret, dels at ansætte nye medarbejdere med de ønskede kvalifikationer. En vis udvidelse af regnskabspersonalet i København vil eventuelt være nødvendig.

De funktioner, udvalget således mener bør henlægges til økonomiafdelingen, er følgende:

Regnskab
Budget- og budgetkontrol
Økonomisk planlægning
Koordinering af edb-opgaverne
Diverse statistikopgaver
Løn- og personaleadministration
Rationalisering
Regnskabsinspektion
Kasse- og kontrolinspektion
Interne revisionsopgaver.

Denne liste prætenderer ikke at være udtømmende. Afgørende er, at samtlige med økonomistyring og -kontrol forbundne opgaver samles i økonomiafdelingen.

8.2.2. Budget- og regnskabsorganisationen i Grønland

Som nævnt i afsnit 8.1.2.4. findes ikke en egentlig organisationsplan for ministeriets samlede ansvarsområde. En sådan bør danne grundlaget for styrings- og kontrolprocesserne i forbindelse med administrationen af bevillingerne til Grønland.

Udvalget finder det videre nødvendigt at præcisere, at økonomiafdelingen med direkte referat til departementschefen bør have det fulde ansvar for ministeriets budget- og regnskabs-

væsen. Dette gælder ikke mindst i forholdet til de grønlandske regnskabsførere. Såfremt en effektiv regnskabsføring var et mål i sig selv, ville den mest hensigtsmæssige løsning være at lade kæmnerinstitutionen direkte underlægge ministeriets økonomiafdeling. Et forslag herom kan dog ikke bringes i overensstemmelse med landshøvdingens stilling som leder af kæmnerinstitutionen, men den nuværende uklarhed med hensyn til, hvem der har ansvaret for regnskabsvæsenet i Grønland, bør fjernes gennem en klar tilkendegivelse af regnskabskontorets og dermed økonomichefens ansvar herfor.

Som en naturlig konsekvens heraf bør kasse- og regnskabsinspektionen i Grønland, der nu henhører under landshøvdingen, overføres til departementet, jfr. det følgende afsnit.

8.2.2.1. Kasse- og regnskabsinspektionen i Grønland

Kasse- og regnskabsinspektionen ved departementets institutioner i Grønland, herunder kæmnerembederne, varetages af regnskabsinspektøren hos landshøvdingen. Regnskabsinspektøren har på landshøvdingens vegne ledelsen af det samlede kæmnervæsen i Grønland. Regnskabsinspektøren forestår desuden revisionen af de kommunale regnskaber, hvilket sidste anslås at lægge beslag på halvdelen af hans arbejdskraft.

Der foreligger en beskrivelse af regnskabsinspektørens opgaver fra 1968, men ingen egentlig instruks.

Regnskabsinspektørens arbejdsopgaver og organisatoriske placering begrænser i sig selv regnskabskontorets muligheder for direkte at styre regnskabsføringen i Grønland.

Udvalget finder, at der bør finde en styrkelse sted af den nuværende regnskabsinspektion, og man skal pege på, at det på længere sigt må påregnes, at nye kontrolopgaver vil blive pålagt regnskabsinspektionen i forbindelse med overgang til datatransmission og deraf følgende stedlig kontrol med bilagsmateriale m.v.

Udvalget skal derfor foreslå, at regnskabsinspektørstillingen organisatorisk henlægges under den centrale økonomiforvaltning, det vil sige under departementet.

8.2.3. Budgetvæsenet

Udvalgets gennemgang af økonomifunktionerne inden for departementets område har vist, at udviklingen er løbet fra såvel den nuværende økonomiorganisation som fra den anvendte teknik, og ikke mindst at budget- og regnskabsvæsenet er utilstrækkeligt til at sikre en effektiv styring af og kontrol med statens aktiviteter i Grønland.

Årsagerne hertil er flere. For det første er i årenes løb de opgaver, der er pålagt Grønlandsadministrationen, blevet øget væsentligt, og dette gælder såvel karakteren som omfanget af disse opgaver. Dette har i sig selv medført, at grænsen for det nuværende regnskabssystems kapacitet er nået og måske endda overskredet, men samtidig er den overskuelighed, der endnu kendetegnede Grønlandsadministrationen i de år, hvor størrelsen af årets bevillinger i forhold til nu var beskeden, ikke længere til stede.

Hvad der imidlertid også er af betydning, er, at de krav, der i dag stilles i retning af en effektiv og forsvarlig økonomisk administration af bevillingerne, er langt større end for 20 år siden. De øgede krav kan igen henføres til den kraftige stigning i det offentliges udgifter, men i øvrigt også til den regnskabstekniske udvikling, der har åbnet muligheder for at skaffe hurtige og præcise regnskabsoplysninger af enhver tænkelig art.

Et væsentligt træk i udviklingen inden for det offentliges økonomiforvaltning er igen den større betydning, der tillægges budgettet, der i højere grad inddrages i styringsprocessen, end tilfældet hidtil har været. Udvalget har med sine forslag til en styrkelse af budgetfunktionerne inden for Ministeriet for Grønland derfor ikke kun tilstræbt at afhjælpe den i kommissoriet nævnte utilstrækkelige bevillingskontrol, men i det hele at gøre budgettet til et moderne styrings- og kontrolinstrument, der kan øge effektiviteten i forvaltningen.

8.2.3.1. Budgetorganisationen

Som det fremgår af udvalgets forslag om en samling af departementets økonomifunktioner i en økonomiafdeling, går udvalget ind for en central styring af budgetarbejdet. Selve budgettet bør bygges op omkring klart afgrænsede ansvarsområder, idet det grundlæggende budgetarbejde udføres af de ansvarlige, disponerende. På samme måde forudsætter en effektiv kontrol med bevillingerne, at kontrollen udøves såvel centralt gennem løbende sammenholdelse af budget og bogføring for alle områder, som decentralt af den disponerende.

Inden for den nuværende budgetorganisation i departementet følger man også det princip, at

den konkrete udarbejdelse af budgetbidragene er henlagt til den instans, der siden har dispositionsadgangen over en bevilling eller dele deraf, jfr. kapitel 3, afsnit 2, og også bevillingskontrollen er i vidt omfang decentraliseret.

Den centrale styring af budgetarbejdet er henlagt til økonomisk-statistisk kontor, men medens økonomisk-statistisk kontor ikke organisatorisk er samhørende med det nuværende regnskabskontor, skal efter udvalgets forslag såvel regnskabsfunktionen som budgetfunktionen sortere under økonomichefen, jfr. forslaget til en samling af samtlige departementets økonomifunktioner i en økonomiafdeling. Herved vil koordinationen af budget og regnskab lettes.

Grundlaget for opbygningen af budgetfunktionerne bør i øvrigt være en beskrivelse af de enkelte underinstitutioners og afdelingers opgaver og så vidt muligt med en klar målsætning for den pågældende virksomhed. Ud fra dette grundlag fastlægges såvel de aktiviteter, der bør iværksættes eller er iværksat for at nå de fastsatte mål, som den administrative struktur, inden for hvilken disse aktiviteter skal gennemføres. Resultatet er organisationsplanen, der foruden den administrative struktur fastlægger arbejdsopgaver samt fordelingen af ansvar og kompetence mellem de budgetlæggende og disponerende personer inden for ministeriets område.

Der er en nøje sammenhæng mellem organisationsplanen, budgetlinjen og den planlægning, der bør ligge til grund for ministeriets virksomhed.

Udvalgets forslag om at styrke departementets økonomifunktioner gennem en centralisering af regnskabsføringen og den efterfølgende bevillingskontrol udelukker ikke en decentral ansvarsplacering ved delegering af kompetence til den lokale ledelse i Grønland. Dette er ikke mindst af betydning ved en eventuel udvidelse af rammebevillingssystemet med større handlefrihed for de disponerende inden for en budgetteret totaludgift. En sådan decentralisering forudsætter på den anden side en centralstyret kontrol og planlægning efterfulgt af fornødne vejledninger og instrukser.

8.2.3.2. Budgetlægningen

Forslagene vedrørende budgetlægningen går ud på, at enhver ansvarlig leder budgetterer de udgifter, som han har indflydelse på, eller som han bedst kan vurdere, men i øvrigt således, at budgetarbejdet på det lokale plan styres fra den centrale økonomiafdeling i København, der bearbejder de indkomne budgetbidrag og samordner dem til det endelige budgetforslag. Med henblik på den efterfølgende bevillingskontrol, jfr. afsnit 8.2.3.3. opdeles finanslovens bevillinger i delbudgetter, der er det for den enkelte ansvarlige bindende bevillingsbudget; delbudgettet angiver endvidere rammen for den kortperiodiske rapportering af forbruget hos denne.

I princippet bør således de underordnede regnskabsføreres budgetbidrag tilgå landslederne, der indarbejder disse delbidrag i det samlede budgetbidrag vedrørende de respektive områder. De ud fra det samlede godkendte budget udfærdigede delbudgetter bør i fornødent omfang ajourføres, f.eks. når det bevillingsmæssige grundlag ændres.

Inden for det grønlandske budgetområde vil den skitserede budgetorganisation ikke konsekvent kunne gennemføres. De på lokalt plan i Grønland udarbejdede budgetbidrag bør således af tidsmæssige grunde, foruden til landslederne, sendes direkte til budgetkontoret, således at behandlingen af budgetforslagene kan foregå parallelt i Godthåb og København.

Det påhviler den centrale økonomiforvaltning at styre budgetarbejdet og på en sådan måde, at de korrektioner, der må foretages ved bearbejdelsen af de lokalt udarbejdede budgetbidrag, bliver mindst mulige. Dette kræver igen, at der udarbejdes en udførlig budgetvejledning, der løbende føres å jour, og som refererer til et standardiseret blanketmateriale, udarbejdet til brug ved udarbejdelsen af budgetbidragene.

Det påhviler endvidere økonomiforvaltningen at forsyne den lokale ledelse med de regnskabsdata, der er nødvendige af hensyn til en præcis budgettering. Som eksempel kan nævnes forbruget på vedkommende konti i indeværende år og året forud, samt diverse statistiske oplysninger over præstationer m.v., der indgår i vurderingen af aktiviteten inden for det område, budgetforbruget vedrører, jfr. nedenfor.

Udvalget forudsætter en udvidet anvendelse af bemandingsplaner (normeringer) for de enkelte institutioner. Med faste bemandingsplaner er budgetlægningen for lønudgifterne, der udgør omkring halvdelen af ministeriets udgifter i Grønland, delvis en bunden opgave, der kan løses centralt i København. Det bør dog i denne forbindelse understreges, at disse bemandingsplaner løbende må tages op til revision.

Der må stiles imod, at der ikke kun budgetteres udgifter og indtægter, men også i mængde

(f.eks. antal patienter), hvor dette er praktisk gennemførligt. I det omfang, værdiberegninger kan foretages centralt i København, kan budgetberegningen på lokalt plan begrænses til disse mængdeangivelser.

Præcisionen i budgetarbejdet bør endvidere fremmes ved anvendelse af normtal for vigtigere udgiftsarter (f.eks. gennemsnitsudgift pr. elev og pr. kostdag samt andre for budgetlægningen relevante oplysninger som antal patientdage, etagemeter m.v.).

For så vidt angår den del af budgetarbejdet, der vedrører institutionerne i Grønland, må dette underkastes de samme vilkår som regnskabsførelsen i retning af at lade mest muligt arbejde udføre i København. Det er allerede nævnt, at der lokalt alene skal budgetteres de udgifter, respektive indtægter, som man der har indflydelse på eller bedst kan vurdere, samt at budgettering alene i mængder under visse omstændigheder er tilstrækkeligt. I det hele gælder det imidlertid, at der må finde en afvejning sted på den ene side af hensyn til arbejdskraftssituationen og tidsfaktoren og på den anden side til det ønskelige i, at de for dispositionerne ansvarlige deltager i budgetlægningen.

8.2.3.3. Bevillingskontrollen

For at opnå en budgetkontrol, der sikrer, at givne bevillinger overholdes, skal der have foreligget et sikkert budgetteringsgrundlag, jfr. det foregående afsnit, ligesom det skal være muligt løbende og uden større forsinkelse at stille det faktiske regnskabsmæssige forbrug op mod budgettallene. Da ikke kun det forberedende budgetarbejde, men også den løbende bevillingskontrol skal henlægges til den instans, der har dispositionsadgangen over bevillingerne, vil der blive stillet store krav til det fremtidige budget- og regnskabssystem med hensyn til en hurtig registrering af regnskabsoplysninger og rapportering af færdige regnskabstal og analyser. Udvalgets forslag om en styrkelse af hele budgetfunktionen er da også betinget af, at der anvendes edb ved såvel regnskabsføringen som ved udarbejdelsen af budgetterne og den efterfølgende bevillingskontrol.

Et edb-regnskabssystem vil hurtigere kunne give alle ønskede detaljerede opdelinger af regnskaberne på ansvarsområder og lette opdelingen af konti, hvor disponeringsbeføjelsen i dag er delt mellem København og Grønland, men desuden skal edb-systemet sikre den løbende rapportering af budget- og regnskabstal. Denne rapportering bør omfatte dels fordelingen af finanslovens bevillinger på delbudgetter, svarende til de enkelte ansvarsområder, dels periodiske regnskabsrapporter til såvel ledelsen i København som de ansvarlige instanser i Grønland. Disse rapporter, der også bør omfatte budgettallene, bør i princippet redigeres således, at de alene indeholder de oplysninger, der er af interesse for vedkommende ansvarsområde. Herigennem vil der efter udvalgets opfattelse blive mulighed for centralt at foretage en løbende sammenholdelse imellem budgettal og faktiske regnskabstal med det formål at finde og undersøge væsentlige budgetafvigelser.

Også den decentrale bevillingskontrol hos de lokale ledere i Grønland bør, i det omfang dette er muligt, bygge på den løbende rapportering fra edb-regnskabssystemet. Denne bevillingskontrol vil være begrænset til de udgifter, der vedrører de pågældende delbudgetter. Bevillingskontrollen vedrørende dispositioner foretaget i København, blandt andet vedrørende indkøb til Grønland, vil vedrøre det pågældende delbudget i København, og bevillingskontrollen vil således også være henlagt dertil.

Værdien af en på regnskabsrapporterne baseret lokal bevillingskontrol vil dog afhænge af den tid, der medgår fra udgifternes afholdelse i Grønland, til rapporterne over forbruget foreligger i Grønland. Selv med meget stramme frister for indsendelse og edb-behandling af grundmaterialet samt tilbagesendelse af færdige rapporter, kan det blive nødvendigt herudover at etablere en begrænset løbende bevillingskontrol med visse konti i forbindelse med de lokale lederes dispositioner, blandt andet ved afgivelse af rekvisitioner til København vedrørende indkøb. Denne kontrol vil kunne omfatte en vurdering af udgiftens størrelse og en konstatering af, om der er bevillinger til rådighed, samt en foreløbig registrering af disse beløb.

Inden for Grønlands tekniske Organisations driftsområde praktiseres i dag en sådan decentral budgetkontrol. Kontrollen udøves af den på stedet dispositionsberettigede og på grundlag af de af økonomiafdelingen udarbejdede budgetfordelinger. I store træk er kontrollen tilrettelagt således:

Udgangspunktet for den decentrale budgetkontrol er budgettet for hver driftsvirksomhed pr. by samt en skematisk fortegnelse konto for konto over, hvem der har ansvaret for, at bevillingen til den enkelte konto overholdes. Såfremt flere instanser kan disponere over kon-

toen, udarbejdes en fordeling mellem de ansvarlige instanser.

Fordelingen af budgetterne på de ansvarlige instanser sker ved økonomiafdelingens foranstaltning i form af specielle kontokort, der tilstilles fagkontorerne samt virksomhederne i Grønland med angivelse af bevillingens størrelse. Foruden via kontokort kan virksomhederne i Grønland tildeles bevilling i form af resolutioner i årets løb.

Kontokortene viser således, hvilket budgetbeløb modtageren af kontokortet er ansvarlig for, og på grundlag af foreliggende bilagsmateriale, der efterfølgende sendes til edb-bogføring i København, registreres forbruget løbende på kontokortene.

Den kongelige grønlandske Handel anvender i begrænset omfang særlige bevillingskontrolskemaer til en foreløbig bevillingskontrol i Grønland. Med henblik på kontrollen med bygningsvedligeholdelser i Grønland udsendes således med resolutionerne herom en særlig blanket til hvert enkelt handelssted med henblik på, at man lokalt fører en oversigt over forbruget fordelt på de enkelte resolutioner.

Tilsvarende udsendes særlige skemaer til handelsstederne vedrørende Handelens fartøjer i Grønland samt vedrørende forbrug af overtimer til månedslønnede inden for handelsstedernes fællesadministration og handelsinspektoratet. På skemaerne, der ved udsendelsen er påført henholdsvis beløb og antal overtimer, der er til rådighed i budgetåret, registreres det månedlige forbrug.

Udvalget har ikke taget stilling til, under hvilken form registreringerne i Grønland ved siden af den egentlige bogføring bør foretages. En mulighed er at lade registreringen foregå på grundlag af de fra det centrale regnskabsvæsen periodisk fremsendte og maskinelt udskrevne budgetoversigter, der i så fald bør være forsynet med kolonner til registreringen. Registreringerne bør imidlertid kun foretages for de konti, hvor man erfaringsmæssigt har særlige problemer med at overholde bevillingerne, hvad enten dette så skyldes geografiske årsager elier udgifternes særlige karakter.

Også inden for departementets område vil i øvrigt behovet for sådanne registreringer lokalt i Grønland være begrænset alene som følge af indskrænkningerne i den lokale leders dispositionsadgang, der er gældende inden for lønområdet, hvor såvel bemandingen som aflønningen på forhånd er fastlagt. Mulighederne for her at påvirke forbruget vil være begrænset til timeforbruget for løstansatte samt overtimeforbruget, og kontrollen kan begrænses til en periodisk opgørelse af og kontrol med antal mandtimer og eventuelt således, at budgettet udsendes som et budget over tilladt timeforbrug.

De nævnte registreringer af forbruget på diverse konti er ikke tænkt som en udbygning af regnskaberne med en egentlig dispositionsbogføring. Registreringerne skal alene tjene til støtte for den lokale leders dispositioner over bevillingerne og skal derfor ikke indrapporteres til København.

Udvalget udelukker ikke, at det i forbindelse med en mulig udbygning af statens regnskabsvæsen til også at omfatte indgåede forpligtelser vil være nødvendigt eller hensigtsmæssigt at indføre en sådan dispositionsbogføring også inden for det grønlandske område. Ved den nærmere udformning af ministeriets budget- og regnskabssystem bør denne eventualitet imidlertid tages i betragtning.

8.2.4. Forslag om et centraliseret regnskabsvæsen

Hensynet til aflastningen af de grønlandske regnskabsførere, og specielt hensynet til kæmnerne, forudsætter en central føring af regnskaberne, idet arbejdet i Grønland, så vidt dette overhovedet er muligt, begrænses til en grundlæggende kronologisk registrering af de enkelte transaktioner. En sådan centralisering rejser dels spørgsmålet om, hvilken teknik der skal anvendes såvel lokalt som centralt, dels spørgsmålet om, hvor en regnskabscentral for det samlede grønlandske område bedst kan placeres.

Der er dog en sammenhæng mellem de to spørgsmål, idet mulighederne for at anvende avanceret teknik i Grønland er begrænsede, og for så vidt angår anvendelsen af edb kun en teoretisk mulighed. Udvalget foreslår, at den systematiske bogføring, som tilfældet allerede er inden for Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation, centraliseres i København, og at bogføringen sker ved edb.

For så vidt angår den lokale, kronologiske registrering af transaktionerne, der skal danne grundlag for den efterfølgende systematiske bogføring i København, bør denne i princippet opbygges på grundlag af attesterede og konterede bilag. Konteringen af bilagene bør, som tilfældet er i dag, foretages af institutionsle-

derne, dog bør anvendelsen af forkonterede bilag udbygges og systematiseres.

Den grundlæggende notering i Grønland af regnskabsposterne bør ske som led i kæmnerkontorernes kasseekspeditioner og på kasseapparater. De til flere kæmnerkontorer allerede anskaffede straksbogføringsmaskiner vil med fordel kunne anvendes, og udvalget foreslår, at samtlige kæmnerkontorer forsynes hermed. De hidtil anskaffede straksbogføringsapparater er udstyrede med ni dobbelte tælleværker. Kæmnernes behov for øjeblikkelige regnskabsmæssige oplysninger bør klarlægges med henblik på fastlæggelse af, hvilket antal tælleværker der bør være på de bogføringsmaskiner, der skal anskaffes, såfremt udvalgets forslag gennemføres, og med henblik på den bedste udnyttelse af disse tælleværker.

Straksbogføringsmaskinerne vil i øvrigt kunne forsynes med kodebåndsaggregater til fremstilling af papirkodebånd, der direkte kan konverteres til magnetbånd eller andet maskinlæsbart medium.

Om papirkodebånd skal fremstilles lokalt i Grønland eller centralt i København, eller om f.eks. optisk læsbare tekstsider bør anvendes i stedet, må det påhvile chefen for den foreslåede centrale økonomiforvaltning at afgøre. Man skal dog i denne forbindelse pege på, at såfremt papirkodebånd fremstilles ved kæmnerkontorerne i Grønland som et led i et reorganiseret regnskabsvæsen, vil forretningsgangen i Grønland ved regnskabsføringen stort set skulle tilrettelægges på samme måde som ved anvendelsen af datatransmission med vægten lagt på at fremstille så vidt muligt korrekte inddata til edb-kørslerne i København. Dog er der ved anvendelse af datatransmission mulighed for at foranledige fejl, der findes ved fejlrettelsesprocedurer i edb-systemet, rettet via datatransmissionsnettet.

Med hensyn til datatransmissionen vil det efter alt foreliggende forholde sig således, at der skal benyttes de samme papirkodebånd, som kan fremstilles på straksbogføringsmaskinerne. Såfremt man derfor vælger at lade papirkodebånd fremstille løbende i forbindelse med afviklingen af kasseekspeditionerne, vil man til sin tid uden større omlægninger af forretningsgangen kunne overgå til datatransmission.

Man opnår i øvrigt ved denne fremgangsmåde, at den væsentligste del af det bilagsmateriale, der nu sendes til København, kan forblive i Grønland.

Såfremt regnskabsoplysningerne overføres til København fra Grønland ved anvendelse af datatransmission, vil en afregning efter de internationalt fastsatte takster muligvis vise sig at være ensbetydende med en væsentlig merudgift for regnskabsvæsenet. Merudgiften vil dog for ministeriet kun være tilsyneladende, idet regnskabsoplysningerne efter at være overført til papirkodebånd kan sendes uden nævneværdigt merarbejde for telestationerne, der skønsmæssigt vil modtage den væsentligste del af indtægterne.

8.2.4.1. Etablering af et edb-regnskabssystem

Det er et væsentligt led i udvalgets forslag om at centralisere regnskabsføringen i København, at der etableres et edb-regnskabssystem efter de samme retningslinier, som har ligget til grund for tilrettelæggelsen af Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations regnskabssystemer. Udvalgets overvejelser og forslag med hensyn til anvendelse af elektronisk databehandling inden for Grønlandsadministrationens område er indeholdt i kapitel 9.

8.2.4.2. Fordele og ulemper ved en centralisering af regnskabssystemet

Formålet med at centralisere regnskabsvæsenet er i første række at opnå en hurtig og effektiv regnskabsaflæggelse ved anvendelse af edb, samtidig med at man opnår de omkostningsmæssige fordele, som følger af, at manuelle operationer erstattes af edb, og af, at kostbar, specialuddannet, udsendt arbejdskraft kan spares.

Endvidere er formålet med centraliseringen at søge opnået en ensartet og smidig regnskabsaflæggelse med løbende registrering af regnskabsposterne ordnet efter en kontoplan, der i sin opbygning svarer til budgetlinjen, og således at de månedligt aflagte regnskabsbalancer indeholder den samlede omsætning for perioden på de forskellige udgifts-, indtægts-, aktiv- og passivkonti.

Forslaget om en centralisering af regnskabsvæsenet må imidlertid også ses i sammenhæng med ønsket om en effektivisering af hele økonomistyringen og hermed specielt af budgetfunktionen.

Et centraliseret regnskabsvæsen er således nødvendigt af hensyn til den centrale styring af budgetfunktionen, der er stillet forslag om i afsnit 8.2.3.1., og for anvendelsen af edb ved budgetlægningen.

Endelig er en centraliseret edb-behandling

af departementets regnskaber en forudsætning for koordinationen af departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations løbende bogføring, samt i øvrigt for en fremtidig integration af de tre regnskabssystemer i et fælles regnskabssystem.

Udvalget er opmærksom på, at en centralisering af regnskabsvæsenet med løbende forsendelse af det grønlandske bilagsmateriale til København begrænser regnskabsførernes adgang til dagsaktuelle oplysninger.

De underordnede regnskabsførere har således i dag en daglig og direkte adgang til at indhente regnskabsmæssige oplysninger i det omfang, bogføringen er å jour. Ved fastsættelsen af tidsterminerne for såvel forsendelser af grundmaterialet som for de centrale edb-kørsler må derfor tilsikres, at der til regnskabsførerne tilbagerapporteres nødvendige regnskabsmæssige oversigter og oplysninger om forbruget inden for ansvarsområdet med mindst mulig forsinkelse og til faste terminer.

En centraliseret bogføring vil tillige omfatte mellemværendet med lokale debitorer på kontrolkonti. Kæmnerkontorerne har i det daglige arbejde brug for oplysning om mellemværendet med hver enkelt af disse, men behovet herfor vil kunne opfyldes ved fortsat føring af det også i dag anvendte »kontoløse debitorbogholderi«. Grundlaget herfor vil blandt andet være kopier af de centralt og maskinelt udskrevne opkrævningsbilag.

Udvalgets overvejelser og forslag med hensyn til opkrævning og regnskab med statens og kommunernes udestående fordringer er der nærmere redegjort for i kapitel 10, afsnit 4. Udvalgets hovedkonklusion er, at de udestående fordringer i Grønland ikke er nogen hindring for at centralisere regnskabsvæsenet i København.

8.2.5. Kæmnervæsenet

En nyordning af Ministeriet for Grønlands budget- og regnskabsvæsen må ifølge sagens natur tage hensyn til, at landsrådets og kommunernes budget- og regnskabsvæsen sorterer under de grønlandske folkevalgte forsamlinger, landsrådet og kommunalbestyrelserne.

Det er da også en klar forudsætning for udvalgets forslag, at kommunernes budgetter fortsat skal udarbejdes og godkendes i Grønland, ligesom bevillingskontrollen som hidtil skal foretages i Grønland på grundlag af regnskaberne.

Som det fremgår af kapitel 10, afsnit 1, er det imidlertid udvalgets opfattelse, at det vil betyde en yderligere lettelse for kæmnerne, såfremt edb-kørslerne i København også omfatter de kommunale regnskaber.

Dersom man i dette tilfælde vælger at lade papirkodebånd fremstille på straksbogføringsmaskinerne, vil det muligvis ikke være nødvendigt at sende bilagene vedrørende de kommunale regnskaber til København. I modsat fald må bilagene i særlig forsendelse følge kæmnerens øvrige regnskabsmateriale til det centrale bogføringsorgan i København, der hurtigst muligt rapporterer det bogførte regnskab tilbage til kommunen.

Bilagsmaterialet skal returneres til Grønland til brug ved såvel revisionen som ved budgetlægning m.v. Den brug, der gøres af bilagene i København, vil begrænse sig til en formel bearbejdelse og konvertering af bilagenes oplysninger med henblik på den efterfølgende databehandling.

8.2.6. Kasseforvaltningen i Grønland

I kapitel 10, afsnit 6, er nærmere redegjort for udvalgets overvejelser med hensyn til kasseforvaltning og kasseinspektion m.m.

Udvalget foreslår en væsentlig styrkelse af kasse- og regnskabsinspektionen ved ministeriets regnskabsførere i Grønland. Som en konsekvens af oprettelsen af en central økonomiforvaltning i ministeriet, der også skal varetage styringen af den statslige økonomiadministration i Grønland, foreslås kasse- og regnskabsinspektionen henlagt under den centrale økonomiforvaltning og regnskabsinspektørstillingen organisatorisk placeret under denne, det vil sige under departementet.

Derimod har udvalget ikke ment at kunne stille forslag om en centralisering lokalt i Grønland af hele den grønlandske kasseforvaltning, omfattende også Den kongelige grønlandske Handel. Man er dog herved opmærksom på, at en sådan centralisering kan være forbundet med fordele i den situation, hvor der måtte blive etableret et fælles edb-regnskabssystem for ministeriet, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation.

Kassefunktionens centralisering vil i dette tilfælde medføre en samling af bilagsmaterialet til den fælles bogføring i København og lette muligheden for en ensartet behandling og udformning af dette, og samtidig vil en sådan centralisering medføre visse administrative let-

teiser, blandt andet vedrørende opkrævning af tilgodehavender i Grønland. Endelig vil der kunne opnås en mere effektiv udnyttelse af og kontrol med personalet beskæftiget ved disse funktioner, ligesom administrationen af den påtænkte opkrævning af skat i Grønland må antages at kunne opnå væsentlige fordele ved en sådan ordning.

8.2.7. Grønlandsadministrationens interne mellemregning

I afsnit 8.1.3.2. er beskrevet de problemer, som den omfattende interne mellemregning inden for Grønlandsadministrationen volder ved regnskabsføringen.

En tilbundsgående løsning af mellemregningens problemer ville kunne tilvejebringes ved etablering af et fælles regnskabssystem for hele det grønlandske regnskabsområde, hvorved der blev mulighed for at bogføre alle indtægter og udgifter og alle ind- og udbetalinger direkte på de drifts- og anlægskonti, de retteligt vedrører, således at mellemregningen mellem regnskabsførerne ville bortfalde.

Da udvalget imidlertid under gennemgangen af Grønlandsadministrationens mellemregninger blev klar over, at det ville være muligt til lettelse for administrationen såvel i Grønland som i Danmark at foretage en vis rationalisering af forretningsgangene i forbindelse med mellemregningssystemet, som kunne gennemføres hurtigt af administrationen, nedsatte udvalget en mindre arbejdsgruppe med den opgave at gennemgå problemerne i forbindelse med mellemregningssystemet inden for Grønlandsadministrationen og rapportere til udvalgets formand.

Den nedsatte gruppe foretog en detailmæssig gennemgang af mellemregningsforholdenes art, omfang m.v. og af tilrettelæggelsen af mellemregningen og anslog, at mellemregningen udgør ca. 10 pct. af samtlige posteringer for hele Grønlandsadministrationen, men i særlig grad koncentreret inden for departementets decentrale regnskabssystem, hvor antallet af mellemregningsposteringer må antages at ligge væsentligt over det anførte gennemsnit, formentlig omkring en tredjedel af posteringerne hos departementets regnskabsførere. Gruppen fremsatte forslag til forenkling af forretningsgangene, ligesom gruppen pegede på, at der ville kunne ske en vidtgående afvikling af mellemregningen, såfremt der gennemførtes en centralisering af Grønlandsadministrationens kasse- og regnskabsfunktioner.

Forslagene samlede sig især om en forenkling af afviklingen af mellemværender opstået i Grønland.

Med henblik herpå foresloges blandt andet, at de mange ofte beløbsmæssigt mindre mellemværender mellem på den ene side departementets institutioner, dvs. kæmneren, og Grønlands tekniske Organisations virksomheder, dvs. fælleskontoret, og på den anden side Handelen, så vidt muligt burde udlignes kontant i Grønland enten straks eller med korte mellemrum. En sådan fremgangsmåde vil vel især medføre lettelser for Den kongelige grønlandske Handel, hvis butiksadministration m.v. i Grønland bygger på kontantsystemet, men også indebære lettelser for departementets og Grønlands tekniske Organisations regnskabsadministration. Man pegede endvidere på, at mellemregningen mellem kæmner og fælleskontor kunne indskrænkes betydeligt, såfremt der hos fælleskontorerne etableredes forskudskasser til afholdelse af mindre udgifter.

Administrationen har herefter arbejdet videre med spørgsmålet om en forenkling af forretningsgangene på mellemregningsområdet, og der er foreløbig forsøgsvis i en række byer etableret kontantafregning af en række mellemværender mellem departementets institutioner m.v. og Handelen.

Det er udvalgets opfattelse, at med den forenklede forretningsgang og ved en modernisering af departementets budget- og regnskabsorganisation efter de af udvalget angivne retningslinjer vil problemerne i forbindelse med mellemregningen delvis være løst.

KAPITEL 9

Anvendelsen af elektronisk databehandling inden for Grønlandsadministrationens regnskabsområder

9.1. Indledning

Ved den administrative omlægning inden for det grønlandske område i 1950 ophævedes Grønlands Styrelse, og det senere Grønlandsministerium etableredes som et departement under Statsministeriet. Samtidig udskiltes Den kongelige grønlandske Handel som et direktorat under departementet. Den regnskabsmæssige udskillelse af Handelens virksomheder fra Grønlandsdepartementet fandt dog først sted den 1. april 1952.

Inden for de to selvstændige regnskabsområder etableredes i København maskinbogholderier med gennemskrivning, medens regnskabsføringen i Grønland hos såvel kæmnerne som handelsstederne tilrettelagdes som manuelle rufbogholderisystemer.

I den siden da forløbne årrække er departementets maskinbogholderi i København ikke undergået væsentlige ændringer, hvilket heller ikke er tilfældet med den under departementet hørende regnskabsføring i Grønland, når undtages kæmnerembederne i Nanortalik, Julianehåb, Narssaq, Godthåb og Egedesminde, hvor rufbogholderierne er erstattet af straksbogføringsmaskiner. Inden for departementets regnskabsområde anvendes elektronisk databehandling kun i forbindelse med lønberegning og lønanvisning, jfr. i øvrigt kapitel 10, afsnit 3.

Den kongelige grønlandske Handels regnskaber blev i 1958 omlagt til hulkort, idet rufbogholderierne i Grønland successivt nedlagdes, og regnskabsmaterialet blev herefter hjemsendt til behandling og bogføring i København hos Statens Hulkortcentral. Den egentlige bogføring i Grønland under Handelens regnskabsområde har siden da stort set været begrænset til føringen af kasserapporter. Ved siden heraf føres dog vareregnskaber, herunder regnskaber for butikker og bagerier samt produktionsregnskaber for såvel fabrikkerne som den traditionelle grønlandske produktion. I øvrigt anvendes ved kasseregistreringen straksbogføringsmaskiner i alle større byer samt ved Søndre Strømfjord.

Motiveringen for omlægningen af hovedbogholderiet til hulkort var dels en væsentlig forøgelse af det i øvrigt meget sæsonbetonede bogføringsarbejde, dels et ønske om at opnå besparelser inden for regnskabsfunktionen, hvilket sidste ikke mindst opnåedes ved nedlæggelse af 17 selvstændige bogholderier i Grønland. Af fordele, der i øvrigt var forbundet med overgangen til anvendelse af hulkort, kan nævnes en hurtigere regnskabsaflæggelse samt det forhold, at man fik mulighed for at foretage gennemgribende regnskabsanalyser af vigtige områder inden for Handelens virksomhed.

Den i 1958 etablerede bogføring ved hjælp af hulkortmaskiner var i realiteten kun en overgangsordning, idet man havde tilrettelagt systemet således, at det senere uændret ville kunne overføres til edb-teknik. Det forberedende arbejde med omlægningen til edb påbegyndtes i 1961, og pr. 1. januar 1964 overgik regnskabsførelsen fuldstændigt til Datacentralen.

Lige siden overgangen til anvendelse af hulkort har Den kongelige grønlandske Handels regnskabsafdeling på grundlag af det fra afdelingerne i København og handelsstederne i Grønland modtagne regnskabsmateriale fremstillet et papirkodebånd, der under hulkortløsningen konverteredes til hulkort på Statens Hulkortcentral og efter overgangen til edb i 1964 til magnetbånd på Datacentralen. Efter 1970 er papirkodebåndene delvis erstattet af optisk læsbare tekstsider, der på Datacentralen konverteres til magnetbånd.

Som en selvstændig edb-opgave føres af Datacentralen for Handelen siden 1968 et leverandørkartotek, der blandt andet anvendes ved afregning med leverandørerne. Andre selvstændige edb-opgaver under Handelens regnskabsafdeling omfatter føringen af afgiftsregnskabet vedrørende beregning af afgifter til Den grønlandske landskasse, salgs- og råvarestatistikker,

udhandlings- og bruttoavancestatistik, bonusberegninger, samt regnskabet med stålgasflasker, der er i omløb i Grønland.

Grønlands tekniske Organisation, der hidtil havde været en afdeling i Ministeriet for Grønland, etableredes fra 1. januar 1965 som et direktorat under ministeriet. Grønlands tekniske Organisation havde dog forinden gradvist overtaget alle væsentligere regnskabsfunktioner såvel i København som i Grønland og etableredes i øvrigt fra 1. januar 1962 som selvstændigt regnskabsførende. Da imidlertid organisationen ikke samtidig blev selvstændig kontohaver i Finanshovedbogholderiet, måtte regnskabet fortsat betragtes som et led i departementets regnskab, ligesom departementet udfører dets kasseforretninger. Det i 1962 i organisationen installerede maskinbogholderi omlagdes fra 1. januar 1965. Herefter udførtes den daglige bogføring som hidtil med kontokort og journal, men bogholderimaskinerne forsynedes med kodebåndsudstyr, således at der automatisk produceredes et kodebånd, på grundlag af hvilket Datacentralen udarbejdede Grønlands tekniske Organisations balancer.

Da Grønlands tekniske Organisation pr. 1. januar 1966 overtog regnskabsførelsen for telestationerne i Grønland, kulbruddet i Qutdligssat og skibsværftet i Holsteinsborg, der hidtil havde sorteret direkte under departementets regnskabskontor, blev Grønlands tekniske Organisations regnskabsføring på ny taget op til revision, og fra 1. januar 1967 er ikke kun balancerne, men Grønlands tekniske Organisations samlede regnskab blevet udført på Datacentralen.

Løsningen af Grønlands tekniske Organisations regnskabsopgaver ved edb er i dets nuværende udformning baseret på programmet for den tilsvarende løsning af Den kongelige grønlandske Handels regnskabsopgave. Det var i øvrigt ved etableringen i 1967 forudsat, at en eventuel fremtidig samkøring af de to regnskabsopgaver ville kunne finde sted uden større vanskeligheder.

Foruden til regnskabsopgaven anvendes edb ved ajourføringen af anlægsplanerne, omfattende dels tidsplanlægningen dels den økonomiske planlægning. Som en anden uafhængig edb-opgave føres endvidere af Datacentralen til brug blandt andet ved automatisk udarbejdelse af overslag og kontroltilbud for anlægsarbejderne i Grønland et kartotek over enhedspriser for en række almindeligt forekommende arbejdsoperationer.

9.2. Koordination af regnskabssystemerne

I kapitel 8, afsnit 1.3., er omtalt den mangelfulde koordination af de tre regnskabssystemer inden for ministeriets område, der først og fremmest har givet sig udtryk i problemerne i forbindelse med afregningen af de indbyrdes mellemregninger. Betragtes mellemregningsproblemet isoleret, vil det fulde udbytte af den avancerede edb-teknik først kunne opnås inden for et fælles integreret system omfattende hele Grønlandsforvaltningen. Dette har igen til forudsætning, at der arbejdes med ensartet opbyggede kontoplaner for de tre økonomisektioner under det statslige grønlandske område.

Følges udvalgets forslag om, at man i første omgang alene bør tilstræbe en reorganisering og modernisering af departementets budget- og regnskabsorganisation, vil et fælles integreret system inden for en samlet økonomiforvaltning først på noget længere sigt kunne etableres. Det er imidlertid under alle omstændigheder nødvendigt, at der mellem de tre økonomisektioner indgås et nært samarbejde på dette område med henblik på koordinationen af de fælles regnskabsproblemer og tilrettelæggelse af fælles forretningsgange samt samarbejdet med Datacentralen. Ikke mindst i forbindelse med arbejdet med videreudviklingen af et én gang etableret fælles edb-system og med kortlægning af, hvilke nytilkomne opgaver der bør løses ved edb, vil et koordinerende organ være nødvendigt.

9.3. Det fremtidige statslige regnskabs- og budgetvæsen

9.3.1. Hovedtræk i udviklingen

De opgaver, der i henhold til udvalgets kommissorium skal løses, tager sigte på at sikre en rettidig og tilfredsstillende regnskabsaflæggelse samt en bedre overensstemmelse mellem de givne bevillinger og statsregnskabet.

Det er derimod ikke direkte pålagt udvalget at undersøge, om den regnskabsmæssige organisation bør udbygges til at løse nye opgaver, eller om de principper, der ligger til grund for regnskabsvæsenets nuværende opbygning og funktionering, må gøres til genstand for en omvurdering i lyset af den udvikling, der foregår inden for det statslige regnskabs- og budgetvæsen, først og fremmest i USA og Sverige, men i øvrigt også i Danmark.

Ved den praktiske udformning af det regnskabs- og budgetvæsen, der skal opbygges for

det samlede grønlandske område, er det imidlertid nødvendigt at tage hensyn til den forventede udvikling inden for det statslige regnskabs- og budgetvæsen i øvrigt og i det hele at tilstræbe et budget- og regnskabsvæsen, der er et egnet styringsinstrument for ledelsen. Ikke mindst med henblik på et eventuelt fælles edb-system er det vigtigt, at der skabes et samlet overblik over det fremtidige databehandlingsbehov, således at systemerne kan tilrettelægges med udvidelser og en fremtidig sammenlægning for øje.

Den udviklingsproces, der er i gang inden for det statslige regnskabs- og budgetvæsen herhjemme og i udlandet, tager sit udgangspunkt i budgettet som et formålsrettet, administrativt styreorgan. Hvor statsbudgettets funktion tidligere først og fremmest var rent registrerende, lægges hovedvægten nu på budgettet som et instrument til økonomisk planlægning, styring og kontrol af statsstyreisernes aktivitet med henblik på at fremme effektiviteten i forvaltningen.

De metoder, der herved bringes i anvendelse, er i USA gradvist blevet udviklet og indført i forvaltningen. Det seneste stadium i udviklingen repræsenteres af programbudgetteringssystemet PPBS (: Planning, Programming, Budgeting System), der i USA i 1960erne udvikledes inden for forsvaret. Det anvendes nu tillige inden for den civile administration i USA, ligesom det blandt andet er indført inden for dele af den svenske og finske statsadministration.

Ved program forstås i denne forbindelse en plan over omkostninger og præstationer for en aktivitet, som skal føre til et givet mål.

Det falder uden for rammerne af udvalgets opgave at tage stilling til, om et programbudgetteringssystem i dets mest konsekvente udførelse med fordel kan anvendes inden for det grønlandske område, og i øvrigt må en sådan afgørelse afvente resultatet af den nedenfor omtalte arbejdsgruppes overvejelser. Det skal her kun nævnes, at der i alt væsentligt ikke i systemet indgår metoder, der ikke i forvejen er kendt og anvendt inden for budgetvæsenet. Det ny synes alene at bestå i, at disse metoder søges anvendt inden for den offentlige sektor.

9.3.2. Effektiviseringen af statens regnskabsføring og samlede økonomiforvaltning

9.3.2.1. Allerede gennemførte reformer

Inden for statens regnskabs -og budgetvæsen har bestræbelserne for at effektivisere forvaltningen foreløbig givet sig udslag i ændrede forskrifter for udarbejdelse og opstilling af forslagene til finanslov.

Ved rammebevillingsordningens indførelse, første gang ved udarbejdelsen af bidrag til finanslov for finansåret 1966-67, overførtes en række af de hidtidige specifikationer af enkelte udgifter fra finanslovforslagets tekst til anmærkningerne samtidig med, at administrationens ledere fik udvidede dispositionsbeføjelser over visse bevillinger. Det blev ved udarbejdelsen af forslag til finanslov for 1969-70 fulgt op med sammenstilling af bevillingsposterne efter hovedformål (hovedafsnit, hovedkonti), ligesom ansvaret for administrationen af bevillingerne præciseredes gennem samling af såvel drifts-, anlægs- som tilskudsbevillinger efter ministerium. I forvejen var det første skridt i retning af at klassificere bevillingerne efter styringsmulighed taget ved udskillelsen af tilskudsbevillinger. Samtidig påbegyndtes udarbejdelsen af flerårige budgetter.

9.3.2.2. Økonomi- og Budgetministeriets edb-regnskabsgruppe

Gennemførelsen af disse reformer har kun i begrænset omfang stillet større krav til styrelsernes regnskabsvæsen og den af disse anvendte teknik. Den videre udbygning af det statslige regnskabsvæsen, således at dette kan løse de opgaver, som er en forudsætning for en mere effektiv styring af forvaltningen, kræver derimod en fuldstændig reorganisation af dette.

Finansministeriet nedsatte i 1970 en arbejdsgruppe med den opgave at undersøge mulighederne for at opnå en effektivisering af statens regnskabsføring og samlede økonomiforvaltning samt en fremskyndelse og udbygning af regnskabsaflæggelsen med henblik på en hurtigere og fyldigere fremskaffelse af informationer om statens økonomiske aktiviteter. I gruppens kommissorium er givet følgende retningslinjer for arbejdet.

- En koncentration af institutionernes kasse- og regnskabsopgaver gennem henlæggelse af den væsentligste del af disse til en eller flere regnskabscentraler.
- Anvendelse af edb til udførelse af hovedparten af kasse- og regnskabsopgaverne samt til en integration af institutionernes regnskaber.
- En udbygning af regnskaberne, således at disse blandt andet også kommer til at omfatte indgåede forpligtelser (dispositionsbogføring).

En teknisk udformning af regnskabssystemet, der tillader de enkelte institutioner efter behov at supplere det officielle regnskab med interne regnskaber, der viser udgifternes fordeling på ansvarsområder, større projekter m.v.

9.3.3. Indpasningen af det grønlandske regnskabsvæsen i et reorganiseret statsligt regnskabssystem

Den opgave, der i henhold til kommissoriet for Økonomi- og Budgetministeriets edb-gruppe er pålagt denne inden for statens regnskabsføring og samlede økonomiforvaltning svarer i væsentlige træk til den opgave, der er pålagt udvalget i forhold til det grønlandske område.

Med hensyn til den i retningslinjerne for edb-gruppens arbejde forudsatte koncentration og integration af institutionernes kasse- og regnskabsopgaver vil dette, såfremt en sådan ordning gennemføres, også få virkninger for den grønlandske regnskabsorganisation. Vurderingen af disse virkninger må naturligvis afvente det færdige resultat af edb-gruppens overvejelser. Det er imidlertid udvalget bekendt, at man i arbejdsgruppen er opmærksom på, at større institutionsområder kan have et så omfattende og differentieret informationsbehov, at de vanskeligt vil kunne indpasses i et standardsystem, hvorfor der må åbnes mulighed for at holde sådanne institutioner uden for regnskabssystemet, således at institutionerne fortsat varetager egne regnskabs- og kasseopgaver og alene er knyttet til regnskabssystemet som associerede institutioner.

En betingelse for opnåelse af en sådan associeringsordning må ifølge arbejdsgruppen være, at institutionernes regnskabsvæsen udover at tilgodese egne behov løbende og i en på forhånd godkendt form kan forsyne det af arbejdsgruppen overvejede centrale regnskabssystem med aktuelle og relevante regnskabsoplysninger til brug ved udarbejdelsen af periodiske regnskaber for staten som helhed, tværgående økonomiske analyser m.v. En opfyldelse af disse krav vil antagelig forudsætte, at regnskabs- og kasseopgaverne som hovedregel varetages af centrale regnskabskontorer hos de associerede institutioner, samt at opgaverne i størst muligt omfang løses ved anvendelse af edb enten på institutionernes egne anlæg eller på servicebasis.

Det grønlandske område bør efter udvalgets opfattelse ikke knyttes direkte til et eventuelt centraliseret statsligt regnskabsvæsen, men alene tilstræbe en associering hertil, idet de grønlandske regnskaber for store deles vedkommende kun med vanskelighed vil kunne indpasses **i** et standardsystem omfattende de fleste statsinstitutioner. I den udstrækning, det er muligt, bør man imidlertid udnytte de fordele, der vil være forbundet med, at aktiviteter i Grønland regnskabsmæssigt behandles som de tilsvarende i Danmark. Eksempelvis vil det ved en effektivitetskontrol være ønskeligt at kunne foretage en sammenligning af resultater fra Grønland med de samme aktiviteter i Danmark.

Sådanne hensyn bør på den anden side ikke forsinke en gennemførelse af udvalgets forslag. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at sige noget om, hvornår eventuelle forslag om en centralisering af statens kasse- og regnskabsvæsen kan påregnes gennemført, men under hensyn til opgavens omfang er det en rimelig antagelse, at der vil medgå mindst 4 å 5 år, før dette sker. I øvrigt må det antages, at begge edb-systemer vil være så fleksible, at en associering ikke vil medføre større problemer.

Indførelse af interne regnskaber vil for departementets område og dele af Grønlands tekniske Organisations administrative og servicebetonede virksomhed betyde en væsentlig udvidelse af regnskabsfunktionen, hvilket også gælder suppleringen af regnskaberne med oplysning om ydede præstationer og med beregning af omkostningerne pr. ydet præstation. Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisations øvrige virksomhed omfattes i forvejen af den detaljerede regnskabsføring, som kendetegner et moderne erhvervsmæssigt orienteret regnskabsvæsen.

Interne regnskaber og præstationsanalyser inden for administration eller rent servicebetonet virksomhed må endnu betragtes som værende på forsøgsstadiet. Interne regnskaber bør kun opstilles i det omfang det kan ske som led i en integreret edb-regnskabsføring, det vil sige ud fra de samme grundposteringer, som statsregnskabet er baseret på. Den i Grønland etablerede regnskabsføring ville herved ikke blive belastet. Registrering af præstationer kræver derimod en selvstændig rapportering og bør kun indføres på områder, hvor præstationsanalyser er af afgørende betydning for planlægning og styring af aktiviteten. Omvendt må det fastslås, at et eventuelt integreret edb-system skal tilrettelægges således, at præstationsanalyser til en-

hver tid kan indføres på de områder, hvor det skønnes nødvendigt.

Dispositionsbogføring, der består i registrering af indgåede, endnu ikke effektuerede forpligtelser, skal sikre en effektiv løbende kontrol med forbruget af givne bevillinger samt give et bedre grundlag for planlægning på kortere sigt.

En forudsætning for dispositionsbogføringens egnethed som instrument til kontrol med givne bevillinger er det - som ved bevillingskontrol i det hele - at forbruget af givne bevillinger samt indgåede forpligtelser løbende kan rapporteres til den for forbruget ansvarlige.

9.3.4. Forslag om anvendelse af edb

9.3.4.1. Motivering for anvendelse af edb

Udvalgets forslag om ministeriets økonomiforvaltning og regnskabssystem udelukker ikke i sig selv, at de grønlandske regnskabsførere forestår en væsentlig del af regnskabsføringen inden for deres respektive områder. En sådan løsning kan dog vanskeligt forenes med nødvendigheden af at rationalisere og forenkle arbejdet i Grønland. I kommissoriet er denne nødvendighed motiveret med de i Grønland herskende vanskelige personaleforhold, men dette kan suppleres med, at mulighederne for at anvende mere avanceret teknik ved regnskabsføringen i Grønland er begrænsede, og for så vidt angår anvendelsen af edb kun en teoretisk mulighed, jfr. kapitel 10, afsnit 7.

Den omstændighed, at man inden for Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel allerede har fundet det hensigtsmæssigt at lade alle væsentligere regnskabsopgaver udføre ved edb, er derhos i sig selv bestemmende for, at den ensartede behandling af regnskabsmaterialet i et fælles regnskabssystem må ske ved edb, idet det næppe er realistisk at overveje en overgang til delvis manuel behandling af de nu ved edb førte regnskaber.

Det følger heraf, at det fælles regnskabssystem i hovedtræk må opbygges som den af Den kongelige grønlandske Handel og til dels af Grønlands tekniske Organisation valgte løsning med de enklest tænkelige registreringer af grundmaterialet i Grønland og en efterfølgende centraliseret edb-behandling af regnskabsmaterialet i København.

Afgørende i denne sammenhæng er også, at samtidig med, at regnskabsopgaverne koncentreres, skal regnskaberne udbygges med henblik på en mere effektiv styring af og kontrol med de forskellige aktiviteter under ministeriets område og med henblik på at tilvejebringe et bedre grundlag for planlægning og budgettering. Udførelsen af de fleste af disse opgaver kræver en udbygning af konteringen med en samtidig anvendelse af regnskabernes enkeltposter til vidt forskellige formål. Endvidere må der stilles det krav til regnskabsfunktionen, at den har en sådan fleksibilitet, at nye og uforudsete opgaver uden større vanskelighed kan indpasses i systemet.

Manuelle regnskabssystemer vil kun med tilnærmelse kunne opfylde disse krav, hvortil kommer den væsentlige udvidelse af regnskabspersonalet, som de udvidede opgaver betinger. Ved et integreret edb-system vil disse forudsætninger derimod være opfyldt. Det er således muligt ved edb i én arbejdshandling at indlæse de enkelte regnskabsposter på alle ønskede konti, f.eks. både på finanslovkonti (statsregnskab), ansvarsområde og på aktivitetsområde, ligesom systemet giver mulighed for som uddata at levere regnskabsposterne i enhver ønsket gruppering.

Det er ikke mindst dette sidste, der gør det muligt at løse uforudsete opgaver, men i øvrigt vil et moderne edb-system opbygget af moduler kunne arbejde selektivt således, at kun regnskabsoplysninger, der er af væsentlig betydning, udskrives. For eksempel vil kontoudskrifter til grønlandske regnskabsførere kunne begrænses til konti vedrørende forbrug, man lokalt har ansvaret for, og yderligere til de tifælde, hvor forbruget indicerer en overskridelse af det for vedkommende konto budgetterede beløb.

Endelig må det tages i betragtning, at det grønlandske regnskabsvæsen efter alt foreliggende inden for et begrænset åremål skal associeres et statsligt regnskabs- og budgetvæsen, der fuldstændigt er overgået til edb.

Sammenfattende finder udvalget, at kun en edb-løsning kan komme i betragtning ved den centrale føring af de grønlandske regnskaber.

93.4.2. Edb-systemets opbygning

Udvalget har i sine overvejelser af, hvorledes det grønlandske regnskabsvæsen skal tilrettelægges, taget sit udgangspunkt i Den kongelige grønlandske Handels regnskabssystem. Dette system tilgodeser inden for Handelens område hensynet til at begrænse anvendelsen af udsendt

regnskabskyndigt personale, samtidig med at den centraliserede behandling af regnskabsmaterialet i København tillader anvendelsen af avanceret edb-teknik.

Den organisatoriske ramme, inden for hvilken et sådant system kan etableres, vil være tilvejebragt med gennemførelsen af udvalgets forslag vedrørende budget- og regnskabsfunktionerne i København og lokalt i Grønland.

En første forudsætning for en central løsning af regnskabsopgaven ved hjælp af edb er udarbejdelsen af en fælles standardkontoplan med opdeling efter decimalklassesystemet.

Det vil være hensigtsmæssigt ved udformningen af standardkontoplanen for det samlede grønlandske område at anvende principperne i Den kongelige grønlandske Handels kontoplan som mønster. Grønlands tekniske Organisations kontoplan er med henblik på anvendelsen af Handelens edb-system allerede tilpasset Handelens kontoplan, og det vil således i første række være departementets nuværende kontoopdeling, der berøres af overgangen til benyttelse af standardkontoplanen.

Endvidere kræves en standardisering af regnskabsbilagene, der anvendes inden for det samlede regnskabsvæsen.

Hvad enten man vælger at samle budget- og regnskabsarbejdet inden for det grønlandske område under én økonomiforvaltning, omfattende departementets og de to direktoraters opgaver, eller om man vælger i første omgang alene at koncentrere sig om departementets problemer, skal følgende to hensyn tilgodeses.

For det første er det som nævnt nødvendigt, at departementets regnskabs- og budgetorganisation udbygges og styrkes, blandt andet ved anvendelse af edb ved regnskabsføringen. For det andet skal regnskabsføringen vedrørende de nuværende tre regnskabsområder koordineres på en sådan måde, at fælles regnskabsproblemer kan finde en integreret løsning, og dette uanset om der etableres et fælles edb-system, eller om man skal arbejde med selvstændige edb-systemer inden for de enkelte regnskabsområder.

For så vidt angår det mere begrænsede spørgsmål om reorganisation af departementets regnskabsområde har udvalget taget følgende alternative muligheder i betragtning.

1. En tilpasning af det af Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel anvendte standard-edb-system og en udbygning af dette til at omfatte samtlige grønlandske administrationsgrene indbefattet kommunerne.
2. Et fra grunden opbygget nyt edb-system med fuldstændig integration af samtlige edb-opgaver under departementets område.

Til den første løsning knytter der sig imidlertid det forbehold, at en række faktorer dels gør det tvivlsomt, om standardsystemet opfylder de krav, som følger af udvalgets forslag om en styrkelse af regnskabs- og budgetfunktionen, dels gør det tvivlsomt, om det overhovedet er teknisk gørligt ud fra standardløsningens programmer at udvikle programmerne til det integrerede system, der foreslås.

De af den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation anvendte edb-systemer er således tilrettelagt for adskillige år siden - Den kongelige grønlandske Handels regnskaber blev allerede i 1964 omlagt til edb — og der har i den forløbne tid fundet en betydelig udvikling sted inden for edb-teknikken.

Denne udvikling omfatter installationen af mere avancerede datamaskiner, karakteriseret af større driftssikkerhed, hurtighed og ydeevne, men for eksempel også af øgede muligheder for datatransmission. Af særlig interesse i denne forbindelse er dog den stedfundne udvikling i programmet. I modsætning til ældre programmer opbygges programmerne i dag af programmoduler i form af selvstændige enheder, der ved udførelsen af den pågældende edb-opgave anvendes i forskellig rækkefølge og i forskellige kombinationer. Programmerne har herved opnået større fleksibilitet, og, hvad der især er af betydning ved ændringer i systemet eller ved inddragelse af nye opgaver i dette, rettelser i og udvidelse af programmet kan forholdsvis let foretages. Sideløbende hermed er opbygningen og anvendelsen af de kartoteker, der anvendes i systemerne, blevet væsentligt forbedret.

De programmer, som Den kongelige grønlandske Handels regnskabsopgave er baseret på, har ikke den fleksibilitet, der kendetegner programmer af nyere dato. Denne manglende fleksibilitet skyldes dog ikke kun, at programmerne er af ældre dato, men også, at regnskabsopgaven oprindelig baseredes på et hulkortsystem.

Programmerne vedrørende Handelens regnskabsopgave er desuden i årenes løb undergået en række ændringer som følge af ajourføringer af regnskabsopgaven, men også som følge af ændringer i Datacentralens maskinpark, senest ved udskiftningen af Datacentralens 7074-anlæg

med et mere avanceret 360-anlæg. Mulighederne for yderligere, væsentlige ændringer i de programmer, der ligger til grund for Handelens regnskabsopgave synes i øvrigt nu at være udtømte, og en intern arbejdsgruppe under Den kongelige grønlandske Handel er derfor i færd med at analysere regnskabsopgaven med henblik på en modernisering af programmerne.

De foran nævnte forhold i forening begrænser mulighederne for mere radikale ændringer i standardprogrammet; selv om det imidlertid trods alt skulle vise sig muligt at udbygge systemet med henblik på departementets regnskabsopgave, er det dog udvalgets opfattelse, at det alligevel ville blive nødvendigt ret hurtigt at gå i gang med etableringen af et moderne edb-system, der tager sit udgangspunkt i den organisatoriske opbygning af regnskabsfunktionen, der er en følge af udvalgets forslag. Dette skyldes ikke mindst de foran behandlede forslag til en udvidelse af regnskabsopgaverne, som formentlig kun i begrænset omfang kan indpasses i de nu anvendte systemer, og som derfor delvis må løses enten manuelt eller som selvstændige edb-opgaver. Som eksempler på sådanne opgaver kan nævnes opkrævning af husleje i statens udlejningsejendomme i Grønland med tilhørende betalingskontrol, tilsvarende opgaver i forbindelse med låneadministrationen samt bistand ved budgetudarbejdelsen, omfattende udskrifter af relevante regnskabstal fra tidligere regnskabsperioder til de for budgetarbejdet ansvarlige samt koordination af samtlige delbudgetter.

Det vil blive en opgave for den økonomiforvaltning, der foreslås oprettet, at forestå kortlægningen af samtlige de opgaver, der skal løses af edb-systemerne, og at foranledige dette gennemført. Udvalget må lægge vægt på, at økonomiforvaltningen med henblik dels på løsningen af denne opgave dels på den løbende ajourføring og udvikling af edb-systemet straks fra starten udstyres med den nødvendige sagkundskab, jfr. i øvrigt det i kapitel 8, afsnit 2.1.1., fremsatte forslag til økonomiforvaltningens organisation.

Tyngdepunktet i udviklingsarbejdet er således etableringen af et moderne regnskabs- og budgetsystem for departementets organisation og efter de foran skitserede retningslinjer. Parallelt hermed bør såvel Den kongelige grønlandske Handels som Grønlands tekniske Organisations edb-regnskabssystemer moderniseres, et arbejde der som nævnt allerede er under forberedelse inden for Handelen.

Det vil være nødvendigt, at de tre styrelsers arbejde med regnskabsproblemerne koordineres, primært med henblik på løsningen af de problemer, der i dag præger regnskabsaflæggelsen, f.eks. udligningen af de indbyrdes mellemregninger, men også med henblik på mulighederne for en fuldstændig udvidet integration af regnskabsaflæggelsen.

Ikke mindst koordinationen af det regnskabsarbejde, der inden for alle tre styrelser udføres på Grønland, er herved af vigtighed. I det omfang, fælles behandling af regnskabs- og kassefunktioner i Grønland kan føre til en begrænsning af anvendelsen af udsendt personale, bør dette indføres.

Udbygningen og udviklingen af edb-systemerne må ske med henblik på en samkøring af de tre regnskabsopgaver og med et fuldt integreret system som endeligt mål, et system, der skal kunne associeres de inden for det statslige regnskabsvæsen udviklede edb-systemer. Det er som tidligere nævnt herved vigtigt, at der udvikles fælles blanket- og formularsystemer inden for de områder, hvor dette er muligt.

9.3.4.2.1. Anvendelse af datatransmission

Der er i dag ikke mulighed for at anvende teleteknik til overførsel af regnskabsdata fra Grønland til København. Systemet er imidlertid under udvikling, og det påregnes, at fra 1975-76 vil datatransmission mellem Grønland og Danmark være en realitet.

I første omgang vil mulighederne for datatransmission omfatte Godthåb og Julianehåb og byerne der imellem, men over en årrække vil også de øvrige grønlandske byer blive inddraget.

Der foreligger endnu ikke et materiale til vurdering af udgifterne i forbindelse med en direkte transmission af regnskabsdata fra Grønland til København, men udvalget anser det for overvejende sandsynligt, at udgifterne til transmission af grundbilagenes oplysninger mere end opvejes af de besparelser, der opnås ved forsendelse med fly af regnskabsmateriale til Danmark og af de fordele, systemet i sig selv indebærer for regnskabsaflæggelsen.

Til disse fordele må naturligvis i første række henregnes den hurtigere rapportering af regnskabsoplysninger til og fra Grønland, men i øvrigt vil opgaver, som i dag nødvendigvis for en væsentlig dels vedkommende må udføres i Grønland, ved anvendelse af datatransmission efter behov kunne udføres af edb-anlæg i Dan-

mark. Som eksempel kan nævnes Grønlands tekniske Organisations lagerregnskaber og Den kongelige grønlandske Handels vareregnskaber.

Såfremt der regnes med, at det samlede grønlandske regnskabsvæsens edb-systemer vil være klar til produktionskørsler ca. tre år fra beslutningen om deres etablering træffes, vil dette tidspunkt stort set være sammenfaldende med tidspunktet for påbegyndelse af datatransmission mellem Grønland og Danmark.

Allerede fra systemarbejdets påbegyndelse må der således regnes med muligheden for direkte indlæsning i edb-anlæggene af grunddata fra de grønlandske regnskabskontorer.

En sådan decentraliseret indlæsning berører ikke økonomiforvaltningens ledende og styrende funktion, men åbner naturligvis mulighed for, at de grønlandske regnskabsførere via telenettet kan rekvirere og modtage regnskabsoplysninger fra systemet. Såfremt imidlertid den manuelle forbehandling af det grønlandske bilagsmateriale, der i dag udføres i Danmark, og som omfatter kontrol af materialet forinden konverteringen til hulstrimmel etc., henlægges til Grønland, vil dette ikke være i overensstemmelse med hensynet til en nedbringelse af regnskabspersonalet i Grønland. Denne forbehandling forudsætter ganske vist ikke en egentlig regnskabsuddannelse, men den stiller store krav til datadisciplinen og tilmed større krav, når forbehandlingen sker i Grønland, som følge af, at fejl, der konstateres ved den efterfølgende edb-behandling, ikke umiddelbart kan rettes.

Anvendelse af datatransmission bør derfor ske inden for et system, hvor der i den egentlige edb-behandling gennemløbes en række i programmerne indbyggede kontroller, der delvis overtager de foran nævnte kontrolfunktioner. Data, der ved edb-behandlingen findes fejlagtige eller ufuldstændige, rettes, henholdsvis suppleres, via datatransmissionsnettet.

Ved en sådan tilrettelæggelse af systemet vil arbejdet med forkontrollen i Grønland kunne reduceres, ligesom man ved en hensigtsmæssig udformning af formularer og bilag med udvidet anvendelse af forkontering kan nedbringe antallet af fejl.

Såfremt bilagsmaterialet ved anvendelse af datatransmission til København for den væsentligste dels vedkommende forbliver i Grønland, vil økonomiforvaltningens løbende stedlige kontrol med regnskabsafdelingerne i Grønland eventuelt også få til opgave at foretage en begrænset, men systematisk kontrol med overensstemmelsen mellem bilagsmaterialet og de i systemet indlæste data, en kontrol, der vil kunne gennemføres blandt andet på grundlag af stikprøver, der udskrives eller transmitteres til kontrollen i Grønland i forbindelse med edb-kørs-1erne i København. I det omfang, det er nødvendigt af hensyn til den efterfølgende kontrol af aktiviteten i Grønland eller af hensyn til revisionen, bør originalbilag eller fotokopier heraf kunne rekvireres fra København.

9.3.4.2.2. Anskaffelse af eget edb-anlæg

Udvalget har ikke taget stilling til, hvorvidt de grønlandske edb-opgaver skal udføres på servicebasis, eller om man bør disponere over eget edb-apparat. Man skal dog anføre nogle af de faktorer, der vil være afgørende for valget mellem kørsel på servicebasis, f.eks. på Datacentralen, eller anskaffelse af eget anlæg.

Afgørende for, hvorvidt et eget anlæg skal placeres i København under økonomiforvaltningen, må naturligvis være et sådant anlægs økonomi i sammenligning med kørsel på servicebasis. Økonomien vil blandt andet afhænge af, hvor avanceret udstyr det er nødvendigt at anskaffe for at løse de grønlandske regnskabsopgaver, den kapacitet, der kræves for at klare spidsbelastning, og den grad af kapacitetsudnyttelse, der kan opnås.

Først efter en detaljeret kortlægning af de enkelte opgaver og disses omfang vil en sådan økonomisk sammenligning kunne foretages.

Det skal dog påpeges, at anvendelsen af datatransmission og udviklingen i retning af mere avancerede anvendelser af edb, f.eks. med direkte tilgang til lagringsmedierne, kræver særlige tekniske faciliteter, som vil fordyre anlægget, men som i øvrigt allerede findes ved Datacentralens anlæg. Nævnes kan også i denne forbindelse, at det vil være nødvendigt at anskaffe optisk læseudstyr i tilslutning til det eget edb-anlæg, såfremt man ønsker at basere indlæsningen i edb-anlægget på tekstlæsesider.

Ved siden af økonomiske overvejelser må tidsfaktoren indgå i overvejelserne af fordele og ulemper ved at disponere over et eget anlæg. Det er i forbindelse med udvalgets arbejde oplyst, at behandlingen af Handelens regnskaber i Datacentralen fra at tage ca. 14 dage ved tidsplanlægning af materialets behandling er nedbragt til 5-6 dage, og ved særlig aftale med Datacentralen vil behandlingstiden formentlig ikke blive væsentligt længere end ved brug af eget anlæg.

9.3.4.3. Opgaver, der skal løses ved edb inden for økonomiforvaltningen

Der er foran stillet forslag om etableringen af integrerede edb-systemer for hele det grønlandske regnskabsområde, ligesom det er oplyst, at edb-behandlingen i København muligvis vil kunne kombineres med direkte datatransmission fra og til Grønland.

For så vidt angår de nuværende tre regnskabsopgaver bør edb-systemerne opbygges således, at direkte postering på de respektive konti kan ske, uanset hvilke af de tre styrelser posteringerne vedrører. Forudsætningen herfor er, at regnskabsopgaverne løses ud fra én for de tre styrelser fælles kontoplan.

For så vidt angår departementets fremtidige edb-system skal dette, foruden føringen af finansregnskabet, det vil sige regnskabsføringen med indtægter og udgifter, aktiver og passiver, omfatte alle regnskabsopgaver, der er baseret på de grundposteringer, der indgår i finansregnskabet. Som eksempel kan nævnes føringen af interne regnskaber med fordeling af udgifter og indtægter efter formål og ansvarsområde og eventuelt efter præstationer. Endvidere vil det forberedende budgetarbejde med udskrifter af regnskaberne til de for budgetlægningen ansvarlige kunne udføres i sammenhæng med regnskabsopgaven.

For så vidt angår departementets administration af udlån til boliger og erhvervsformål samt boligadministrationen vil den egentlige regnskabsføring og de heraf afledte ekspeditioner helt eller delvis kunne integreres i regnskabsopgaven.

Opgaverne i forbindelse med låneadministrationen kan blandt andet omfatte reskontroføring, betalingskontrol, udskrift af terminskvitteringer og rykkerskrivelser.

I forbindelse med administrationen af statens boliger i Grønland vil en væsentlig del af de i kapitel 10, afsnit 5, nævnte opgaver kunne udføres centralt ved edb i København.

9.3.4.4. Budgetfunktionen

Som anført finder udvalget det påkrævet, at der inden for det grønlandske område etableres en aktiv budgetkontrol.

Skal budgettet blive et effektivt redskab for ledelsen til styring og kontrol af de grønlandske aktiviteter, vil der blive stillet vidtgående krav til regnskabsvæsenet ikke mindst som følge af en udvidet rapportering til de for budgettets opfyldelse ansvarlige personer. Dette krævej igen en avanceret edb-løsning af regnskabs- og budgetopgaven.

Udvidelsen og effektiviseringen af budgetarbejdet berører såvel det forberedende arbejde i Grønland som den efterfølgende behandling hos landslederne i Godthåb og i den centrale økonomiforvaltning i København.

Det vil, såfremt budgetarbejdet ikke skal føre til en urimelig belastning af forvaltningen i Grønland og i København, være nødvendigt at tilrettelægge arbejdet efter klare og enkle retningslinjer.

Dette vil kunne opnås ved en hensigtsmæssig udformning af de blanketter og skemaer, der skal anvendes ved budgetarbejdet, og ved i udstrakt grad at benytte sig af edb-teknikken.

Det påhviler økonomiforvaltningen i København at udforme detaljerede direktiver og forskrifter for budgetarbejdet og at drage omsorg for, at dette materiale er de for budgettet i sidste led ansvarlige i hænde i god tid, inden det egentlige arbejde med udarbejdelsen af budgetterne tager sin begyndelse. Dette indledes med, at der til samtlige medarbejdere, der har ansvaret for et delbudget, udsendes formularer, der ved edb er forsynet med klar markering af, hvilke poster det påhviler den pågældende at budgettere i mængde og/eller beløb. Formularerne skal endvidere være forsynet med de senest foreliggende regnskabstal og eventuelt med oplysninger fra en opgørelse over præstationer m.v., som kan fremskaffes centralt, ligesom eventuelt også resultaterne af de seneste budgetanalyser oplyses. Formularerne udfyldes i flere eksemplarer med gennemskrift, hvoraf et eksemplar går til viderebehandling i Godthåb og et eksemplar direkte til København.

Efter at budgettet er godkendt, udfærdiges delbudgetter, der sendes til de lokale ledere. Disse delbudgetter kan også udskrives ved edb.

Med mellemrum, eventuelt månedlig, udskrives regnskabsrapporter til brug ved den centrale og lokale kontrol med budgettets overholdelse. Disse regnskabsrapporter, der sendes til den for et delbudget ansvarlige leder, oplyser alene bevægelserne på de konti, der indgår i vedkommende delbudget. Også andre oplysninger kan medtages i disse rapporter, således f.eks. oplysning om præstationer og andre statistiske oplysninger af betydning for budgetkontrollen.

Løsningen af de opgaver, der er beskrevet foran, kræver opbygning af en række registre, hvor regnskabsposterne registreres. Den samme

post kan i én forretningsgang noteres i forskellige registre, f.eks. samtidig i et register for finansbogføring og et kunderegister.

En udtømmende beskrivelse af, hvilke registre en integreret edb-løsning af de grønlandske regnskabsproblemer vil omfatte, må afvente den fuldstændige kortlægning af de opgaver, der skal løses af systemet. Som eksempel på, hvilke registre der eventuelt kan oprettes, kan nævnes:

Register vedrørende finansbogføringen (statsregnskabet) og interne konti
Beholdningsregister for kasse, bank og giro samt mellemregninger.
Diverse reskontroregistre:
- Leverandørregister.
- Kunderegister.
- Reskontro vedrørende udlån.
- Reskontro vedrørende husleje.

Budgetregister.

Disse registres opbygning vil igen afhænge af de krav, der stilles til regnskabsfunktionen. Skal dispositionsbogføring anvendes, skal registret vedrørende finansbogføringen for den enkelte konto indeholde felter for indtægter og udgifter, indgåede forpligtelser, anviste beløb samt bruttobevilling og restbevillinger. Skal den interne bogføring også omfatte præstationer, må der afsættes plads hertil i registrene for den interne bogføring.

I budgetregistret opsamles de data, der skal anvendes ved det decentraliserede budgetarbejde, og som skal rapporteres til det for budgetlægningen ansvarlige personale.

9.3.5. Særlige bemærkninger

Udvalgets gennemgang af den grønlandske regnskabsorganisation har vist, at departementets regnskabsvæsen bør reorganiseres og tilrettelægges efter de retningslinjer, som har ligget til grund for tilrettelæggelsen af Grønlands tekniske Organisations og Den kongelige grønlandske Handels regnskabssystemer. Samtidig hermed bør udviklingen af Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations edb-regnskabssystemer fortsætte, ikke mindst med henblik på en integration af de tre styrelsers edb-systemer i et fælles edb-system.

Først når denne reorganisation af departementets regnskabsorganisation og samordningen af edb-systemerne inden for det grønlandske område er tilendebragt, vil der være skabt de nødvendige forudsætninger for gennemførelsen af mere vidtgående forslag om en integration af det grønlandske regnskabs- og budgetvæsen også på det organisatoriske plan. Det er således udvalgets opfattelse, at på lidt længere sigt vil en samordning af departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations kasse- og regnskabsvæsen give den løsning på de grønlandske regnskabsproblemer, der såvel ud fra effektivitetssynspunkter som ud fra økonomiske overvejelser indebærer de fleste fordele.

Med henblik på systemplanlægningen af departementets edb-regnskabsopgave foreslås nedsat en mindre arbejdsgruppe, der suppleret med Datacentralens konsulenter kan bistå økonomichefen i departementet med at forberede og tilrettelægge departementets edb-regnskabsopgave. Udvalget kan ikke tage stilling til arbejdsgruppens sammensætning, men skal dog henlede opmærksomheden på den erfaring med hensyn til edb-planlægning, som er repræsenteret såvel i Grønlands tekniske Organisation som i Den kongelige grønlandske Handel.

Med henblik på koordinationen af udviklingsarbejdet på edb-området inden for de tre styrelser foreslås endvidere under ledelse af departementets økonomichef nedsat et udvalg bestående af repræsentanter for såvel departementet, Grønlands tekniske Organisation, Den kongelige grønlandske Handel og 2. Revisionsdepartement, samt af medlemmerne af arbejdsgruppen. Udvalget skal gennem regelmæssige møder løbende orienteres om fremgangen i systemarbejdet, ligesom udvalget skal tage stilling til arbejdsgruppens forslag og sikre, at edb-arbejdet inden for samtlige tre institutioner koordineres.

Præcise overslag over udgiften til etablering af edb-systemet kan vanskeligt opstilles, men det skønnes efter foreliggende oplysninger, at udgifterne i forbindelse med planeringen af edb-regnskabsopgaven vil ligge i størrelsesordenen $^1/_2$ mill. kr. Hertil kommer udgiften til Datacentralens konsulentbistand, til programmering m.m., indkøring af systemet i København og i Grønland samt udgifter til uddannelse af personale m.v. Skøn over disse udgifter er behæftet med usikkerhed, men de samlede udgifter til systemets etablering vil formentlig ligge i størrelsesordenen $1^1/_2$–2 mill. kr.

Ved vurderingen af, hvilke årlige udgifter der direkte medgår til edb-behandlingen af departementets regnskabsmateriale, kan Den kongelige grønlandske Handels edb-regnskabsopgave tages som udgangspunkt.

I 1969-70 udgjorde omkostningerne pr. postering i Den kongelige grønlandske Handel i gennemsnit 1,23 kr. I dette beløb er medregnet omkostninger til Datacentralens kørsler og programpleje, omkostninger vedrørende formularer, skemaer etc., lønninger i bogholderiet samt afskrivninger på diverse udstyr anskaffet af Den kongelige grønlandske Handel.

Inden for departementets regnskabsområde behandles årlig ca. 400.000 bilag, der giver anledning til 800.000-1 mill, posteringer. Under hensyn til, at antallet af posteringer vil blive væsentligt nedskåret, såfremt mellemregninger kan afregnes ved direkte postering i de respektive regnskaber, må man regne med, at udgifterne til den egentlige regnskabsopgave bliver af størrelsesordenen 1 mill. kr. årlig. Hertil vil så komme udgifter i forbindelse med de perifere regnskabsopgaver som låne- og huslejeadministration, ligesom integreringen af budgetarbejdet i edb-opgaven medfører udgifter til udfærdigelog udskrift af budgetformularer, delbudgetter etc.

Ud fra et groft skøn vil den samlede udgift dog næppe kunne overstige 1 1/2 mill. kr. årlig.

Over for disse udgifter til edb-arbejdet må stilles nettobesparelse af løn til personale inden for regnskabssektoren. Under hensyn til, at besparelserne i arbejdskraft først og fremmest vil berøre udsendt arbejdskraft, vil udgiften til edb-behandlingen være dækket ind, såfremt regnskabspersonalet reduceres med 20-25 personer.

Efter de i kapitel 7 nævnte oplysninger om personaleforbruget i forbindelse med budget-, kasse- og regnskabsvæsenet er dette kun en mindre del af det personale, der vil kunne frigøres ved et rationelt ført edb-bogholderi i sammenligning med den nuværende regnskabsføring. Også erfaringerne fra Den kongelige grønlandske Handels overgang til edb i 1964, der førte til nedlæggelse af 17 selvstændige bogholderier i Grønland, underbygger dette.

KAPITEL 10

Overvejelser vedrørende særlige spørgsmål

10.1. Kommuneregnskaberne

Udvalget har i forbindelse med sine overvejelser om begrænsning af omfanget af kæmnernes regnskabsmæssige opgaver også haft opmærksomheden henledt på kæmnernes virksomhed med hensyn til føringen af de kommunale regnskaber.

Det er udvalgets opfattelse, at såfremt der etableres en central regnskabsføring af den statslige Grønlandsadministrations regnskaber, vil det betyde en yderligere lettelse for kæmnerne, såfremt også de kommunale regnskaber føres gennem denne regnskabscentral og derigennem mulighed for en tilsvarende effektivisering af det kommunale selvstyre i Grønland, idet kommunerne får mulighed for en større indsats af kæmnernes arbejdskraft på det kommunalt-administrative område.

Såfremt en sådan ordning skulle blive etableret, vil der for de kommunale regnskabers vedkommende blive tale om en førstegangsnotering - eventuelt gennem en straksbogføringsmaskine – i kommunen (dvs. hos kæmneren). Regnskabsbilagene m.v. følger derpå i særlig forsendelse kæmnerens øvrige regnskabsmateriale til det centrale bogføringsorgan, der hurtigst muligt rapporterer det bogførte regnskab tilbage til kommunen.

Udvalget ønsker at understrege, at der her alene er tanke om et servicetilbud til det grønlandske kommunalstyre. Disse kommuner vil ved ordningen principielt blive stillet som de kommuner i Danmark, der får deres regnskaber ført gennem Kommunedata I/S. Da der alene er tale om en servicefunktion, vil ordningen lige fuldt kunne anvendes ved eventuelle forskydninger i de kommunale opgavers omfang som ved forskydning af opgavefordelingen mellem staten og kommunerne i Grønland.

Udvalget skal endvidere henlede opmærksomheden på, at et servicetilbud som det omhandlede ville kunne udstrækkes til føring af landsrådets regnskaber.

10.2. Finansår eller kalenderår som regnskabsår for Grønlandsadministrationen

Grønlands Styrelse anvendte finansåret som budget- og regnskabsår. På grund af de dengang eksisterende trafikale forbindelser mellem Grønland og Danmark var det imidlertid ikke praktisk muligt at postere de grønlandske regnskaber på statsregnskabet for det finansår, regnskaberne vedrørte. Med hjemmel i en tekstanmærkning på de årlige finanslove var der derfor bemyndigelse til på statsregnskabet at optage anslåede beløb for de grønlandske indtægter og udgifter for pågældende år, hvorefter regulering fandt sted det følgende finansår, når de grønlandske regnskaber var hjemkommet og bearbejdet i Styrelsen.

Gennem en årrække havde man været opmærksom på det ønskelige i at få denne fremgangsmåde ændret. Ønsker herom var således gennem flere år fremsat af statsrevisorerne, der bl.a. i deres betænkning over statsregnskabet for finansåret 1948-49, side 243, udtalte:

> »Statsrevisorerne henleder opmærksomheden på det ønskelige i, at regnskaberne fra Grønland indsendes så betids, at optagelse kan finde sted på statsregnskabet og bevillingslovene for de pågældende finansår.«

Den regnskabsordning, der gennemførtes i 1952-53, hvorefter der ved kæmnerkontorerne og hos Den kongelige grønlandske Handel blev etableret stedlige bogholderier med periodevis regnskabsaflæggelse til henholdsvis departementet og Den kongelige grønlandske Handel i København, løste imidlertid ikke vanskelighederne med at få regnskaberne for finansårets sidste måneder rettidigt til København, idet arbejdet med afslutningen af regnskaberne i Grønland, herunder beholdningsopgørelser, udskrivning af regninger fra entreprenørpladser og andre tekniske virksomheder samt indsendelse af regnskabsmæssige oplysninger fra udstederne ikke kunne tilendebringes på et så tidligt tidspunkt, at forsendelse af regnskaberne fra Grønland til

København samt gennemgang og bogføring her kunne foretages inden hvert års 30. juni.

Grønlandsadministrationen fandt, at vanskelighederne i betydeligt omfang ville løse sig, såfremt regnskabsåret fulgte kalenderåret, idet regnskaberne da kunne være færdigbehandlet i Grønland til hjemsendelse med første skibslejlighed i det nye år. Hertil kom, at regnskabsafslutningen i Grønland ville finde sted **i** årets første måneder, hvor den øvrige arbejdsmængde for personalet var mindre end normalt.

Efter forelæggelse for Statsregnskabsrådet og Finansministeriet og med Finansudvalgets tilslutning omlagdes budget- og regnskabsåret for Den kongelige grønlandske Handel og Grønlandsdepartementet som en midlertidig foranstaltning fra finansåret til kalenderåret med virkning fra henholdsvis 1. januar 1953 og 1. januar 1954. Det var imidlertid en forudsætning, at spørgsmålet om regnskabsårets beliggenhed skulle tages op på ny, såfremt forholdene senere skulle gøre det muligt at vende tilbage til finansåret som regnskabsår.

På Finansudvalgets foranledning overvejedes atter i 1956 spørgsmålet om regnskabsårets beliggenhed. Man undersøgte mulighederne for enten at vende tilbage til finansåret som regnskabsår eller eventuelt at lægge regnskabsåret fra 1. juli til 30. juni. Resultatet af undersøgelsen var imidlertid, at administrationen fandt, at den kalenderårsvise regnskabsaflæggelse fortsat var den mest hensigtsmæssige.

Bortset fra Ministeriet for Grønland og Den kongelige grønlandske Handel samt Statsanstalten for Livsforsikring - hvor særlige forsikringsmæssige forhold gør sig gældende - benytter samtlige statsstyreiser og institutioner m.v. finansåret som regnskabsår. Det må betragtes som en anomali, at et statsområde benytter en fra finansåret afvigende periode som regnskabsår. En sådan ordning bør kun opretholdes, såfremt tungtvejende grunde taler for det, og særordningen medfører væsentlige fordele. Siden gennemførelsen af ordningen er der sket betydelige forbedringer med hensyn til kommunikationen til og fra Grønland, og for Den kongelige grønlandske Handels vedkommende er der sket en effektivisering af regnskabsføringen i forbindelse med overgang til en centralføring af regnskaberne under anvendelse af edb-teknik.

Da udvalgets hovedforslag går ud på en centralføring af samtlige Grønlandsadministrationens regnskaber under anvendelse af edb-teknik, har udvalget fundet det rigtigt at overveje, om der ikke hermed skulle være åbnet mulighed for på ny at benytte finansåret som regnskabsår for det omhandlede statsområde.

For at vurdere mulighederne i så henseende har udvalget foretaget en analyse af tidsforløbet for Handelens regnskabsafslutning for regnskabsåret 1969.

Denne analyse viser dels, at regnskabsmaterialet fra de grønlandske byer og navnlig udsteder stadig i et vist omfang modtages med nogen forsinkelse, samt at behandlingen af regnskabsmaterialet såvel i Den kongelige grønlandske Handel som i Datacentralen må passere tidkrævende flaskehalse, således at det næppe ville være muligt at optage regnskaberne i statsregnskabet for det pågældende finansår uden væsentlige, skønnede korrektioner. Lederne af regnskabsafdelingerne i departementet, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation har under henvisning hertil og til de særlige forhold i Grønland, hvor perioden december-marts på grund af kommunikationsforholdene findes velegnet til det betydelige arbejde med afslutningen af årsregnskaberne, stærkt frarådet at foretage ændringer med hensyn til at benytte kalenderåret som regnskabsår.

Udvalget finder ikke at kunne se bort fra, at der med de forbedrede kommunikationer og gennemførelsen af den højeste regnskabsmæssige teknik burde kunne tilvejebringes en sådan effektivisering af den regnskabsmæssige forretningsgang, at det ville være muligt at tilvejebringe et forsvarligt finansårsvis aflagt bidrag til statsregnskabet. Under hensyn til den betydelige belastning det vil være for administrationen at gennemføre de af udvalget stillede forslag, finder udvalget det imidlertid rigtigt at afstå fra at stille forslag om, at der på nuværende tidspunkt sker ændring af regnskabsårets beliggenhed, men dette spørgsmål bør på ny overvejes, når ministeriets regnskabsreform er gennemført.

10.3. Omlæggelsen af Grønlandsadministrationens lønadministration

Udvalget blev under sin gennemgang af økonomifunktionerne opmærksom på, at det var meget ønskeligt hurtigt at gennemføre forbedringer inden for ministeriets omfattende personale- og lønadministration.

Udvalget fandt derfor anledning til at nedsætte to underudvalg, som kunne underkaste disse områder en tilbundsgående undersøgelse.

Efter at resultatet af disse undersøgelser var behandlet af udvalget, blev der den 21. maj 1970 afgivet en særbetænkning, hvori man fremkom med forskellige forslag til en omlægning af lønadministrationen. Særbetænkningen er vedføjet som bilag 19.

Hovedlinjerne i særbetænkningens forslag var for det første at samle lønadministrationen inden for departementets område og under direktoraterne i et centralt lønkontor, og for det andet at hjemtage en række lønberegninger, der hidtil var foretaget i Grønland, til det centrale lønkontor i København. Fordelene ved at gennemføre disse forslag var, dels at opnå den effektivisering og billiggørelse af lønberegningen, som behandlingen af et stort antal data muliggør, dels at opnå en aflastning af regnskabsførerne i Grønland.

Efter udvalgets henstilling nedsatte ministeriet derefter en arbejdsgruppe, bestående af blandt andet lederne af lønningskontorerne i departementet, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel. Denne arbejdsgruppe fik til opgave at gennemføre de forslag, der var fremsat i særbetænkningen af 21. maj 1970. Gruppen har siden været beskæftiget med dels at planlægge, hvorledes arbejdsgangen skal være i detaljer, når udvalgets forslag er gennemført, dels at tilrettelægge en tidsplan for en etapevis gennemførelse af udvalgets forslag, og dels at gennemføre denne tidsplan.

Det første resultat af arbejdsgruppens indsats var en overførsel af lønberegningen og lønanvisningen for det månedslønnede personale i København fra en manuel behandling i ministeriet og Grønlands tekniske Organisation til edb-behandling i Statens centrale Lønanvisning. Allerede i 1969 var Den kongelige grønlandske Handels lønninger overført til Statens centrale Lønanvisning, og man opnåede nu pr. 1. april 1971 at få hele ministeriets lønanvisning for Københavnssiden samlet.

Herudover har arbejdsgruppen især koncentreret sig om at planlægge etableringen af et centralt lønkontor og i alle detaljer fastlægge de enkelte arbejdsfunktioner i forbindelse med indplacering, med lønberegning, med lønanvisning, med lønudbetaling og med lønbogføring.

Endvidere har man analyseret lønadministrationen i de enkelte kommuner i Grønland og udarbejdet en tidsplan, hvorefter man etapevis hjemtager lønberegningen. Man påregnede at kunne hjemtage lønberegningen fra de første tre byer i efteråret 1971, fra de næste fem-seks byer i foråret 1972 osv., samtidig med at lønkontoret blev udbygget. .

Forudsætningen for denne tidsplan var dog, at man kunne oprette det centrale lønkontor i eftersommeren 1971. Mod forventning viste det sig imidlertid umuligt at fremskaffe egnede lokaler til dette kontor, der skal sammensættes af personale fra de tre hidtidige lønberegningssektioner. Dette har bevirket, at den hidtidige tidsplan er blevet forsinket, således at hjemtagelsen af lønberegningen fra de første tre byer i Grønland tidligst kan påbegyndes i vinteren 1972, alt afhængigt af, hvornår det lykkes at få etableret det centrale lønkontor.

I stedet har man koncentreret sig om detailplanlægningen af forskellige områder, navnlig vedrørende organisationsformen og arbejdsgangen i det centrale lønkontor, forholdet mellem centralkontoret og direktoraternes personalekontorer, statistik, budget og stillingskontrol og lign. Endvidere har man påbegyndt et uddannelsesprogram i edb, idet man både har tilrettelagt en generel undervisning af personalet i det nuværende lønningskontor og en speciel og detailteknisk uddannelse af enkelte medarbejdere.

10.4. Kæmnerens opkrævning m.v. af statens og kommunernes udestående fordringer

Statens og kommunernes virksomhed i Grønland medfører, at der i en række tilfælde opstår debitorforhold.

Opkrævningen af tilgodehavenderne varetages af kæmneren bortset fra tilgodehavender vedrørende rets- og politivæsenet, teletjenesten, og Den kongelige grønlandske Handel.

De tilgodehavender kæmneren opkræver omfatter dels regningstilgodehavender dels ydelser på bolig- og erhvervsstøttelån og kommunale lån. Endvidere opkræver kæmneren alimentationsbidrag og visse forsikringspræmier.

Regningstilgodehavenderne omfatter først og fremmest Grønlands tekniske Organisations tilgodehavender for leverede ydelser som el, vand, reparationsarbejder m.v. udført af værkstederne og byggetjenesten etc. Endvidere regninger fra f.eks. lægevæsenet og bogtrykkeriet i Godthåb, fordringer sendt til opkrævning fra departementet og andre kæmnere samt præmier for brandforsikring, ulykkesforsikring m.v.

Fælles for dette område er, at opkrævningsgrundlaget udfærdiges hos de respektive fordringshavere og derefter afgives til kæmneren til incasso.

Regnskabsføringen hos kæmneren er forskellig efter, hvilken art tilgodehavender det drejer sig om.

Da kæmneren er regnskabsfører for departementets og fagministeriernes institutioner i Grønland, omfatter de regninger, som kæmneren modtager fra Grønlands tekniske Organisation til opkrævning, både regninger for ydelser til private og for ydelser til statsinstitutionerne.

Hos kæmneren føres det samlede regningsbeløb i mellemregning med Grønlands tekniske Organisation og på diverse debitorkonti, idet man af praktiske grunde arbejder med en vis opdeling af fordringerne efter deres art.

Regninger til statsinstitutioner afgives til disse til attestation og føres efter returnering og kontrol hos kæmneren med hensyn til den bevillingsmæssige hjemmel til udgift på institutionens drift og til afgang på debitorregnskabet.

Regninger fra institutionerne fremsendes ligeledes til kæmneren til opkrævning. Her tages regningsbeløbet straks til indtægt for institutionen og føres på en debitorkonto. Også incassoordrer fra departementet eller fra andre kæmnere føres i mellemregning med disse og opsamles på debitorkonti.

Regningerne danner som anført grundlaget for kæmnerens opkrævning af tilgodehavenderne og samles til et kontoløst debitorbogholderi.

Bolig- og erhvervsstøtteordningerne, jfr. bekendtgørelse af 28. februar 1959 af lov om støtte til boligbyggeri i Grønland og bekendtgørelse af 26. november 1969 af lov om støtte til erhverv i Grønland, administreres af bolig- og erhvervsstøtteudvalgene, der har sæde i Godthåb. Den daglige administration varetages centralt af bolig- og erhvervsstøttekontoret under landshøvdingeembedet og lokalt af kæmnerne.

Det samlede udlån til boligformål androg pr. 31. december 1970 ca. 334 mill. kr. fordelt på 3.754 lån, heraf 505 lån i huse m.m. ejet af staten, herunder boligstøtteudvalget, eller kommunerne. Af udlånet var ca. 163 mill. kr. placeret i enfamiliehuse og ca. 171 mill. kr. i etageejendomme og rækkehuse, alle ejet af staten, jfr. nedenstående tabel:

Boligstøttelån, 31. december 1970

	Lån			Lån			Restanter	Restance
	Private	Offentlige	I alt	Huse	Ejendomme	I alt		
	Antal			Mill. kr.			Antal	1000 kr.
Nanortalik	256	42	298	13,5	5,7	19,2	195	384
Julianehåb	217	25	242	9,8	10,2	20,0	90	107
Narssaq	239	27	266	13,3	10,7	24,0	143	165
Frederikshåb	162	27	189	7,3	21,0	28,3	81	67
Godthåb	271	92	363	14,1	62,0	76,1	134	279
Sukkertoppen	210	31	241	11,0	22,7	33,7	110	85
Holsteinsborg	292	27	319	18,4	17,2	35,6	135	198
Egedesminde	364	51	415	18,5	5,4	23,9	156	107
Christianshåb	126	24	150	5,7	6,9	12,6	27	19
Jakobshavn	225	26	251	11,1	9,0	20,1	76	39
Godhavn	73	8	81	3,8	–	3,8	21	21
Qutdligssat	88	12	100	3,7	–	3,7	77	85
Umanak	192	18	210	6,5	–	6,5	71	40
Upernavik	185	21	206	6,9	–	6,9	118	82
Thule	39	9	48	1,6	–	1,6	3	1
Angmagssalik	262	59	321	15,7	–	15,7	201	429
Scoresbysund	48	6	54	1,9	–	1,9	4	2
I alt	3.249	505	3.754	162,8	170,8	333,6	1.642	2.110

Erhvervsstøttelån, 31. december 1970

	Antal lån 31. dec. 1970	Antal restanter 31. dec. 1970	Restgæld incl. restance	Restancer
			1000 kr.	
Nanortalik	89	50	4.443	941
Julianehåb	62	36	2.698	453
Narssaq	92	60	1.971	505
Frederikshåb	66	29	3.824	554
Godthåb	161	116	29.705	8.518
Sukkertoppen	96	70	9.537	3.467
Holsteinsborg	81	57	5.033	1.077
Egedesminde	93	61	6.080	1.075
Christianshåb	28	14	2.444	226
Jakobshavn	52	16	5.000	323
Godhavn	28	16	3.098	295
Qutdligssat	3	3	41	30
Umanak	51	37	624	118
Upernavik	24	16	327	49
Thule	15	6	179	18
Angmagssalik	46	32	804	187
Scoresbysund	1	–	2	–
I alt	988	619	75.810	17.836

Under erhvervsstøtteordningen var pr. 31. december 1970 udlånt 75,8 mill. kr. fordelt på 988 lån, jfr. ovenstående tabel.

Kæmnernes administrative opgaver vedrørende bolig- og erhvervsstøttelånene omfatter foruden opkrævningen af ydelserne også blandt andet beregning af renter og afdrag samt i forbindelse med boliglån tilskud til nedbringelse af terminsydelser herpå. For hver termin, henholdsvis 1. maj og 1. november, aflægger kæmneren terminsregnskab til bolig- og erhvervsstøtteudvalgene i Godthåb.

Regnskabsføringen er fastlagt ved Instruks for regnskabsføringen m.v. vedrørende bolig- og erhvervsstøttelån af 1. august 1956. Bogholderimæssigt arbejdes der hos kæmneren med en konto for hver låntager, således at der haves samlet oversigt over mellemværendet med låntageren og afviklingen af dette gennem afdrag og eventuelle tilskud.

Ved en termins indtræden beregner kæmneren renter og afdrag samt for boliglån tillige tilskud til nedbringelse af terminsydelsen og udfærdiger terminskvittering, hvoraf kæmneren benytter et eksemplar som oversigt over betalingsforløbet. Kæmneren udarbejder endvidere en terminsliste. Denne giver en samlet oversigt over alle lån inden for kæmnerens distrikt og indeholder for hvert lån en fuldstændig beskrivelse af dette, af terminens beregnede forløb, dens faktiske afvikling, restanceregnskab, herunder med ældre restancer m.m. Terminslisten danner til sin tid terminsregnskabet ti! administrationen i Godthåb.

Ved terminen debiteres låntager for forfaldne renter og godskrives for eventuelt tilskud. Ved betaling godskrives låntageren for de af ham indbetalte renter og afdrag. De samlede beregnede terminsrenter og tilskud samt afdrag føres i mellemregning med bolig- og erhvervsstøtteudvalgene.

Regnskabsføringen på bevillingskontiene sker i departementet på grundlag af samlet regnskab fra udvalgene i Godthåb.

Incassoen af ydelser på bolig- og erhvervsstøttelånene og regnskabsføringen m.m. er meget belastende for kæmnerkontorerne, blandt andet fordi et betydeligt antal låntagere er i restance med betaling af de dem påhvilende ydelser.

Pr. 31. december 1970 var således 1642 låntagere under boligstøtteordningen i restance med ydelser for et beløb på tilsammen 2,1 mill, kr., medens 619 låntagere under erhvervsstøtteordningen var i restance med ydelser på tilsammen 17,8 mill. kr.

Udvalget har overvejet, hvorledes en centrali-

sering i København af føringen af Grønlandsadministrationens regnskaber vil indvirke på kæmnerens opkrævningsvirksomhed, og hvorledes registreringen bør ske af tilgodehavender i det centralførte bogholderi.

Da en sådan centralisering af regnskabsføringen ikke berører kæmnerens stilling som kassebetjent og lokal regnskabsfører, vil opkrævningen af de pågældende tilgodehavender fortsat ske gennem kæmnerkontorerne. Kæmneren vil derfor fortsat i sin daglige administration have behov for oplysninger om mellemværenderne med den enkeite debitor.

Behovet for materiale til bestridelse af incassovirksomheden vedrørende regningstilgodehavenderne kan efter udvalgets opfattelse fortsat tilgodeses ved føring af det kontoløse debitorbogholden ved brug af kopier af opkrævningsbilagene. Til- og afgang af tilgodehavenderne vil tillige blive registreret til brug for den centrale bogføring i kasse- respektiv diverserapporter og dokumenteret ved kopi af regning eller indbetalingsbilag. Opkrævningsmaterialet må derfor udfærdiges i sådant antal eksemplarer, at såvel kæmnerens som det centrale bogholderis behov dækkes.

Ved overvejelserne af, hvorvidt der i det centrale bogholderi bør foretages reskontroføring på personlige debitorkonti, har man været opmærksom på, at en debitor kan have mere end ét mellemværende med staten og tillige et tilgodehavende hos denne, hvorfor der kan være behov for hos kæmneren at have en samlet oversigt over en debitors gældsforpligtelser, blandt andet med henblik på etablering af afdragsvis betaling ved indeholdelse i løn, indhandling m.m. Udvalget finder imidlertid, at en sådan samlet oversigt over den enkelte debitors mellemværende bedst kan tilvejebringes lokalt hos kæmneren på grundlag af det hos ham beroende Tegningsmateriale. Udvalget finder derfor ikke, at der forekommer grund til at foretage reskontroføring med den enkelte debitors forpligtelser i den centrale bogføring. Registreringen i denne bør, blandt andet af afstemningsmæssige hensyn, ske specificeret på kontrolkonti passende opdelt efter tilgodehavendernes art, det vil sige analogt med den ordning, der for øjeblikket benyttes. Ved kæmnerkontorerne bør tilgodehavenderne og bevægelserne heri ligeledes registreres på kontrolkonti i straksbogføringen, således at der løbende haves et afstemningsmæssigt grundlag. Med passende, hyppige, mellemrum bør der tilstilles kæmneren specificerede kontoudtog til afstemning med den hos ham beroende regningsmasse og de dér førte kontrolkonti.

Kæmneren beregner for tiden, jfr. foran, ydelserne på bolig- og erhvervsstøttelån, udskriver terminskvitteringerne, opkræver ydelserne og fører regnskab på en personlig konto med hver låntagers mellemværende. Kæmneren udarbejder og aflægger endvidere terminsregnskabet til bolig- og erhvervsstøtteudvalgene.

Den nuværende regnskabsføring m.v. vedrørende bolig- og erhvervsstøttelånene medfører et meget betydeligt arbejde for kæmnerkontorerne. Både udskrivning af terminskvitteringer og terminslister sker manuelt. Terminslisterne, der som nævnt blandt andet tjener som regnskabsmæssig oversigt over låneforholdene for udvalgene i Godthåb, forekommer udvalget meget komplicerede og uhensigtsmæssige, når henses til det antal lån, som findes. En rationalisering af arbejdet på dette område synes derfor påkrævet og vil kunne medføre en arbejdsmæssig lettelse for kæmnerkontorerne.

Arbejdet med beregning af ydelser, udskrivning af terminskvitteringer, regnskabsføring med de enkelte låneforhold m.m. er efter udvalgets opfattelse velegnet til at udføres edbmæsigt. En omlægning til edb-behandling vil betyde, at de anførte arbejdsopgaver overføres fra kæmnerkontorerne til løsning i København.

Terminsydelserne kan her beregnes på grundlag af de faste oplysninger om lånenes størrelse, rentefod etc. og rapportering fra kæmner om f.eks. bevægelige tilskud efter børneantal. Terminskvitteringer kan udfærdiges maskinelt som led i edb-behandlingen, og terminsregnskabet til bolig- og erhvervsstøtteudvalgene indgå som en integreret del af det edb-førte regnskab.

Det vil fortsat være nødvendigt at foretage regnskabsføring med hver enkelt låntagers skyld på en personlig konto, dels af hensyn til skyldforholdets lange løbetid, dels for at kunne tilvejebringe en samlet oversigt over lånemellemværendet til brug for kæmnerens og bolig- og erhvervsstøtteudvalgenes behandling af sager om henstand, afdragsvis betaling, opgørelse af fortjeneste ved salg af huse og både etc.

Reskontroføringen bør ske i centralbogholderiet i København, idet kæmneren kan få det nødvendige grundlag for incassoen og sagsbehandlingen gennem de udsendte terminskvitteringer og ved udsendelse af kontoudtog dels ved terminerne og dels med passende mellemrum.

Udvalget har endelig drøftet, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt, at udsendelse af opkrævningerne på terminsydelserne skete direkte til låntagerne fra København og med indbetaling hertil, således at kæmnernes incasso kun omfattede restancerne.

Der synes imidlertid endnu på dette område at foreligge sådanne betalingsmæssige forhold, at det må forekomme mest hensigtsmæssigt som hidtil at lade den samlede opkrævning ske gennem kæmneren. Denne vil fra København modtage terminskvitteringerne til udsendelse til låntagerne, og disse må indbetale ydelsen til kæmneren. Udvalget skal imidlertid anbefale, at man, så snart forholdene skønnes at gøre det muligt, omlægger opkrævningen af ydelserne til bolig- og erhvervsstøttelånene til at følge det i Danmark almindelige mønster.

Da en hjemtagelse af de omhandlede opgaver til København til udførelse ved edb efter udvalgets opfattelse vil indebære betydelige arbejdsmæssige lettelser for kæmnerkontorerne, finder udvalget, at en rationalisering af dette område bør gives en høj prioritet ved en gennemførelse af de i øvrigt stillede forslag til omlægning af regnskabsvæsenet m.v. inden for departementets område.

For det kommunale område gælder, at den foreslåede ordning som en servicefunktion vil kunne omfatte føring af det kommunale debitorregnskab.

Incassationen af de fordringer, som efter foranstående påhviler kæmneren, har, når henses til deres art og omfang, hidtil været betragtet som et underordnet led i kæmnerens kasseadministration.

At arbejdet med incassationen af fordringerne medfører en betydelig belastning arbejdsmæssigt for kæmnerne synes derfor at måtte henføres til de lokale betalingssædvaner, der bl.a. giver sig udtryk i et meget betydeligt antal restancer såvel vedrørende ydelser på bolig- og erhvervsstøttelån som vedrørende andre tilgodehavender.

Udvalget finder derfor anledning til at henlede Ministeriet for Grønlands opmærksomhed på, at der synes at tiltrænges en sanering af forholdene på dette område herunder en oplysende virksomhed fra administrationens side med henblik på en ændring af den lokale indstilling over for spørgsmålet om betaling af påhvilende ydelser, således at incassoarbejdet kan nedbringes til et i forhold til fordringsmassen rimeligt niveau.

10.5. Regnskabsføring m.v. vedrørende statsejede boliger i Grønland

Af den grønlandske boligmasse, der ved udgangen af 1968 omfattede ca. 9.000 boliger, ejede staten ca. 3.200 fordelt med ca. 1.200 boliger i enfamiliehuse og ca. 2.000 boliger i etage-, række- eller kædehuse. Af de 3.200 statsejede boliger benyttedes 1.900, heraf 900 i etagehuse m.v., til tjenesteboliger og 1.300 til udleje. Udlejningsboligerne omfattede 1.100 boliger i etageejendomme m.v. og 200 i enfamiliehuse.

Indehaverne af tjenesteboliger er fortrinsvis udsendt personale. Dette har hidtil haft fri bolig, eventuelt også frit brændsel, under tjenesten i Grønland. Et mindre antal tjenesteboliger bebos af hjemmehørende personale, idet der fra gammel tid til forskellige stillinger, sædvanligvis beklædt af hjemmehørende, har været knyttet bolig, for hvilken der betales bidrag.

For udlejningsboligerne, der, jfr. ovenfor, hovedsageligt findes i etageejendomme m.v., betales månedlig husleje, og til dækning af varme opkræves et månedligt a conto bidrag, der reguleres efterfølgende én gang årligt, når varmeregnskabet er afsluttet.

Regnskabsføringen med statens tjenesteboliger og statens udlejningsejendomme varetages af kæmnerne, der endvidere opkræver huslejer og varmebidrag m.v. Regnskabet føres på henholdsvis finanslovkonto § 9.1.21: Statens tjenesteboliger, og finanslovkonto § 9.1.23: Statens udlejningsejendomme.

For etageejendommene m.v. føres regnskab med indtægter og udgifter ved hver ejendom, således at der kan aflægges et årligt driftsregnskab for ejendommen, samt særskilt varmeregnskab, der i princippet skal bære samtlige udgifter ved ejendommens opvarmning.

Forvaltningen af de grønlandske beboelsesejendomme har været underkastet overvejelse i et af ministeren for Grønland i 1967 nedsat udvalg vedrørende de grønlandske boligforhold, der i 1969 afgav særskilt indstilling herom.

Boligudvalgets hovedsynspunkt er, at der i Grønland bør oprettes almennyttige boligselskaber, der blandt andet bør overtage de statsejede beboelsesejendomme. Da der imidlertid næppe kan ske afhændelse af den statsejede boligmasse i den nærmeste fremtid, stiller udvalget forskellige supplerende forslag til omlægning af boligtorvaltningen, blandt andet forslag om, at der i Godthåb oprettes et centraliseret boligforvalt-

ningsorgan under landshøvdingeembedet med den opgave at virke som overordnet organ for den lokale boligadministration, der fortsat foreslås henlagt til kæmneren.

Efter forslag fra udvalget vedrørende de grønlandske boligforhold har to på boligadministrationsområdet særligt sagkyndige undersøgt forholdene i Grønland.

De sagkyndige fremsætter i deres rapport forslag til opbygning af en central regnskabsførelse for alle boliger af nedennævnte kategorier:

1. Anviste boliger til udsendte tjenestemænd.
2. Statsejede boligstøtte-enfamiliehuse.
3. Statsejede boligstøtte-etageejendomme,

og udtaler herom:

»Regnskabsførelsen og administrationen af ovennævnte boliger foregår for øjeblikket hos kæmnerembederne i de forskellige byer efter de for tiden gældende regnskabsvejledninger og kontoplaner.

Disse nuværende vejledninger og kontoplaner giver imidlertid ikke mulighed for at udarbejde ejendomsregnskaber, der klart viser, hvorledes et årsresultat driftsmæssigt er for en ejendom, specificeret for de enkelte udgifter - tal, som skulle danne grundlaget for en vurdering af, hvilke udgiftsposter der er årsag til, at eventuelle lejeforhøjelser er påkrævet.

At kontering, bogføring, budgetudarbejdelse m.v. volder kæmnerembederne kvaler, er vel ikke kun begrundet i nuværende regnskabsvejledninger og kontoplaner, men i lige så høj grad af, at man ved kæmnerembederne ikke har personale med erfaring i ejendomsadministration til at tage sig af disse ting.

Vi har undersøgt flere muligheder for at råde bod på disse forhold, dels at udarbejde en ny kontoplan, dels en ny regnskabsvejledning, men vi tror dog stadig, at ejendomsregnskaberne vil volde kæmnerembederne store kvaler, også hvad angår ansættelse af huslejer i nybyggeri, men i lige så høj grad ved regulering af huslejer i den eksisterende boligmasse, hvor reguleringer er påkrævet.

Det er vor opfattelse, at en centralisering af regnskabsførelsen må være den rigtige løsning, således at kæmnerembederne sender bilagene, der vedrører ejendomsadministrationen, til en fælles regnskabscentral til bogføring. Ud over regnskabsførelsen skal denne regnskabscentral desuden have visse andre funktioner, som er opremset nedenfor.

Regnskabscentralen kunne samles i et kontor under landshøvdingeembedet.

Som den daglige leder af regnskabscentralen må ansættes en praktisk regnskabsmand med stor erfaring i boligadministration (det vil vel være muligt at få en dansk boligforeningsmand, såfremt man byder på virkelig attraktive ansættelsesvilkår), idet det er af den yderste vigtighed, at det er den rigtige mand, der findes til at starte denne regnskabscentral. Det er vor formening, at den daglige leder ved hjælp af et par bogholderikyndige medhjælpere og en enkelt assistent vil kunne klare opgaven på nuværende tidspunkt, såfremt en moderne kontormaskinpark stilles til rådighed.«

De opgaver, som foreslås henlagt til central behandling i Godthåb, er i rapporten angivet således:

»*Arbejdsområde:*

1. Indsamling og bogføring af alle bilag, der vedrører:
   Anviste boliger til udsendte tjenestemænd og funktionærer.
   Statsejede boligstøtteénfamiliehuse.
   Statsejede boligstøtteetagehuse.
2. Beregningscentral for huslejefastsættelse.
3. Kontrol og påtaleorgan for restanceregnskab (husleje, varme, gas og lign.).
4. Kontrol med overholdelse af budgetter (rådighedsbeløb og enkeltbevillinger).
5. Afslutning af årsregnskaber for de enkelte beboelsesejendomme.
6. Udarbejdelse af budgetter for de enkelte beboelsesejendomme.
7. Varmeregnskaber.
8. Udarbejdelse af cirkulærer og formularer vedrørende ovennævnte boligmasse (både regnskabscirkulærer samt andre cirkulærer, der vedrører ejendomsadministrationen).
9. Organ, hvortil kæmnerembederne kan henvende sig i tilfælde af tvivlsspørgsmål i forbindelse med ejendomsadministration.
10. Formidling af kursusvirksomhed (ejendomsadministration, varmemestre, viceværter m.v.).«

Ministeriet har forelagt de i rapporten indeholdte forslag for nærværende udvalg.

Under sin gennemgang af departementets regnskabsorganisation har budget- og regnskabsudvalget også overvejet mulighederne for en rationalisering af det regnskabsmæssige arbejde m.v. i forbindelse med boligforvaltningen i Grønland.

Regnskabsføringen i forbindelse med tjenesteboligerne og opkrævningen af boligbidrag herfor har efter det foreliggende ikke hidtil forvoldt særlige vanskeligheder. Det forhold, at pligten til at betale boligbidrag eventuelt også kommer til at omfatte det udsendte personale, skulle efter udvalgets opfattelse næppe medføre nogen mærkbar belastning af kæmnerkontorerne. Lønanvisningen, hvori opkrævningen af tjenesteboligbidrag indgår, vil i øvrigt efterhånden for dette personales vedkommende blive overført til København.

De regnskabsmæssige problemer knytter sig derfor i det væsentlige til det forhold, at der for de statsejede etageejendomme m.v. skal aflægges årlige driftsregnskaber, varmeregnskaber etc., og de opkrævningsmæssige til udlejningsboligerne.

Udvalget er enigt med de boligsagkyndige i, at budgetlægning, regnskabsføring, opkrævning af huslejer etc. vedrørende disse ejendomme giver kæmnerne betydelige vanskeligheder og medfører et stort arbejde på kæmnerkontorerne, samt at en rationalisering af arbejdet på dette område bør gennemføres.

Udvalget er imidlertid betænkeligt ved rapportens forslag om, at der i Godthåb oprettes et centralorgan under landshøvdingeembedet til varetagelse af den regnskabsmæssige administration af beboelsesejendommene i Grønland.

I kommissoriet er det pålagt budget- og regnskabsudvalget ved sine overvejelser om den fremtidige tilrettelæggelse af ministeriets budget- og regnskabsvæsen at være opmærksom på de i Grønland eksisterende vanskelige personaleforhold, der gør det nødvendigt i videst muligt omfang at rationalisere og forenkle arbejdet i Grønland, og man finder det derfor uønsket, at der oprettes nye administrationsorganer i Grønland, som forudsættes ledet af udsendt arbejdskraft.

Rationaliseringen af regnskabsadministrationen m.v. i forbindelse med det vigtige, men dog i forhold til den samlede kæmneradministration begrænsede område, som boligforvaltning udgør, bør derfor ske ved, at regnskabsføringen, herunder udarbejdelsen af nødvendige drifts- og varmeregnskaber m.v., indpasses i det af udvalget foreslåede centraliserede regnskabsvæsen i København, hvortil udfærdigelsen af det for kæmnerens opkrævning af huslejer og varmebidrag nødvendige kvitteringsmateriale samt huslejefastsættelsen også bør henlægges.

10.6. Kasseforvaltning, kasseinspektion m.m.

10.6.1. Kasseforvaltning

Statens kasseforvaltning i Grønland varetages som beskrevet i kapitel 5 med enkelte undtagelser dels af kæmneren, dels af Den kongelige grønlandske Handel. Kæmneren varetager tillige de kommunale kasseforretninger.

Udvalgets forslag om centralføring af Grønlandsadministrationens regnskaber, herunder af regnskaberne vedrørende Dronning Ingrids Hospital og vedrørende Sygehuset i Egedesminde, der har egen kasseadministration, indebærer ikke i sig selv ændringer i kasseforvaltningen i Grønland.

Kasseforretningerne må ifølge opgavernes art varetages af lokale kassererkontorer. En række hensyn taler for, at kasseforretningerne i videst muligt omfang bør være samlet hos få kassebetjente. Dette er som nævnt tilfældet i dag.

Udvalget har drøftet, om det ville være muligt og indebære væsentlige fordele at gennemføre en yderligere samling af kasseforretningerne i hver by ved sammenlægning af kæmnerens og Handelens kasser og oprettelse af et fælles kassevæsen, der ligesom nu tillige er til rådighed for kommunernes kasseforretninger.

De opgaver, der under de nuværende forhold påhviler Handelen inden for forsyningstjenesten, produktionen, bank- og sparekassevæsenet etc., indebærer, at der nødvendigvis hos Handelen må foregå forretningsmæssige kontantomsætninger af meget forskellig art og af meget betydeligt omfang. Som følge heraf vil det hverken være naturligt eller rationelt at administrere Handelens kasser, som bikasser i forhold til kæmneren.

En eventuel samling af kassevæsenet i de grønlandske byer kunne tænkes etableret ved at henlægge de samlede kasseforretninger i byerne under Den kongelige grønlandske Handel.

Herved ville man imidlertid overlade til Den kongelige grønlandske Handel at løse de kassemæssige opgaver for departementets institutioner, for fagministerierne og Grønlands tekniske Organisation, eventuelt tillige for kommunerne. En sådan ordning synes ikke på en hensigtsmæssig måde at kunne indpasses i Den kongelige grønlandske Handels virksomhed, der tager sigte på løsning af forretningsbetonede opgaver. Hertil kommer, at en samling af kasseforvaltningen af praktiske grunde, herunder hensynet til publikum, måtte forudsætte en lokalemæssig placering af kæmnerkontorerne nær

det fælles, det vil sige Handelens, kassererkontor. Dette er næppe muligt i dag.

Udvalget mener derfor ikke, at det under den nuværende fordeling af administration og forsyningsmæssige opgaver mellem kæmner, Handelen og kommune vil være hensigtsmæssigt at søge gennemført en yderligere samling af den statslige og den kommunale kasseforvaltning i de grønlandske byer.

Den kongelige grønlandske Handel vil herefter fortsat varetage de med dennes virksomhed forbundne kasseforretninger, medens kasseforvaltningen i forbindelse med virksomheden på departementets, fagministeriernes og Grønlands tekniske Organisations områder samt kassefunktionen for kommunen varetages af kæmneren. Såfremt man under en eventuelt ændret fordeling af de administrative opgaver mellem staten og kommunerne, hvorved kæmnerkontorerne indgår som kommunale forvaltningsorganer, skulle finde det ønskeligt, at staten for begrænsede administrative områder opretholdt egen kasseforvaltning, kunne det derimod komme på tale at henlægge disse mere begrænsede administrative kasseforretninger til Handelen.

10.6.2. Kasseinspektion, regnskahsmæssigt tilsyn og vejledning

Ifølge kommissoriet er det pålagt udvalget at overveje tilrettelæggelsen af kasse- og regnskabsinspektionen inden for Grønlandsadministrationen og stille forslag til eventuelle ændringer heri.

10.6.2.1. Inspektionens og tilsynets nuværende tilrettelæggelse

Kasseinspektionen og de i forbindelse hermed stående eftersyn af aktiver og varebeholdninger etc. varetages dels af 2. Revisionsdepartement, dels af administrationen.

Det påhviler revisionsdepartementet at foretage eftersynene af samtlige kasser m.v. i København og ved kæmnerkontoret i Godthåb.

Kasseinspektionen ved samtlige andre kasser i Grønland og eftersyn af varebeholdninger m.m. foretages ved administrationens foranstaltning. Om samtlige foretagne eftersyn sker indberetning til Revisionsdepartementet.

10.6.2.1.1. Grønlandsdepartementets område

Kasseinspektionen og det regnskabsmæssige tilsyn m.v., med kæmnervæsenet er henlagt til den myndighed, nemlig landshøvdingen, der fører det overordnede tilsyn med kæmnernes virksomhed.

Inspektions- og tilsynsopgaverne varetages af regnskabsinspektøren, der på landshøvdingens vegne har ledelsen af det samlede kæmnervæsen.

Regnskabsinspektøren varetager ligeledes kasseinspektionen ved Grønlands tekniske Organisations, politiets og luftfartsdirektoratets kasser i Grønland.

Regnskabsinspektørens område omfatter ca. 50 større kasser og ca. 80 forskuds- og andre mindre kasser.

Eftersynsvirksomheden har, jfr. bilag 20, der indeholder en oversigt over de i årene 1968, 1969 og 1970 foretagne eftersyn, de seneste år haft betydeligt omfang. Det er udvalgets indtryk, at den opgavemæssige aflastning, der fandt sted for regnskabsinspektøren ved overgangen af kommunale budget- og regnskabsmæssige opgaver til de kommunale myndigheder, har givet mulighed for den skete intensivering af regnskabsinspektørens tilsyn med kæmnerkontorerne.

Eftersynet af Grønlands tekniske Organisations kasser i Grønland påhviler som nævnt regnskabsinspektøren. Eftersyn af teknisk organisations lagre foretages derimod af distrikterne og af medarbejdere fra administrationen i København i forbindelse med tjenesterejser, og der afholdes endvidere ved økonomiafdelingen eftersyn af kontantbeholdningerne i Grønland.

10.6.2.1.2. Den kongelige grønlandske Handels område

På den kongelige grønlandske Handels område varetages kasse- og beholdningsinspektionen af økonomiafdelingen, inden for hvis rammer der er etableret et særligt inspektionskontor. Dette varetager kontrollen med Handelens samlede aktiver og passiver i København og i Grønland. Kontoret fører systemkontrol og yder regnskabsmæssig vejledning til institutionerne i Grønland. Inspektionskontorets eftersyn omfatter såvel kontantbeholdninger som varebeholdninger, debitorer etc. Det tilstræbes, at eftersyn foretages mindst én gang årligt ved hver plads i Grønland. Inspektionskontoret foretog i årene 1968, 1969 og 1970 henholdsvis 72, 69 og 71 eftersyn i Grønland.

Foruden af inspektionskontoret efterses be-

holdningerne i Grønland af handelscheferne, hvem det er pålagt at foretage eftersyn ved handelsstedet mindst 4 gange årligt og ved udstederne mindst 2 gange årligt.

10.6.2.2. Udvalgets bemærkninger

Det er udvalgets opfattelse, at kasse- og beholdningstilsynene under Den kongelige grønlandske Handel er rationelt tilrettelagt og på en nødvendig måde indgår i den centrale økonomiforvaltnings tilsyn og kontrol med de lokale disponerende tjenestesteder. I den principielle opbygning af denne kontrolinstans finder udvalget ikke anledning til at foreslå ændringer. Derimod synes tilsynene med kasseforvaltningen hos kæmnerne m.fl. at burde underkastes en nærmere vurdering.

En effektiv kasseinspektion ved og tilsyn med kæmnernes administration på det økonomiske område er et betydningsfuldt led i bestræbelserne for at effektivisere kæmnerforvaltningen.

Inspektionen bør ikke indskrænkes til kun at omfatte eftersyn af de likvide beholdninger ved kæmnerkontorerne, men må indbefatte en kritisk kontrol med samtlige aktiver og passiver, kontrol med indtægtsoppebørslen etc. Inspektionen må endvidere til styrkelse af den centrale økonomiforvaltnings indseende med kæmnernes virksomhed omfatte tilsyn med kontorernes forretningsgange og økonomiske dispositioner i almindelighed og kunne yde kæmnerne den for en rationel afvikling af arbejdet nødvendige støtte og vejledning. I forbindelse med inspektionen bør endvidere ydes bistand ved den praktiske iværksættelse af nye foranstaltninger på det regnskabsmæssige område og ved omlægning af andre administrative rutiner.

Under hensyn til de omhandlede tjenestesteders beliggenhed vil det næppe være rationelt at henlægge den normale tilsynsvirksomhed til revisionsdepartementet. Virksomheden synes derimod naturligt at indgå som en opgave under den foreslåede styrkede økonomiforvaltning i ministeriet, der efter udvalgets forslag blandt andet skal varetage styringen af den statslige økonomiadministration i Grønland.

Udvalget har overvejet, hvorvidt det ville være hensigtsmæssigt at etablere en fælles kontrolinspektion inden for Grønlandsadministrationen. Udvalget finder imidlertid, at forholdene på Handelens område, hvor væsentlige opgaver samler sig om varekontrollen, afviger så meget fra forholdene på departementets område, at en samling af inspektionsvirksomheden i hvert fald for nærværende ikke forekommer hensigtsmæssig.

Udvalget finder det derimod rationelt at opretholde ordningen, hvorefter kasseinspektionen ved Grønlands tekniske Organisations, politiets og luftfartsdirektoratets kasser sker ved departementets foranstaltning.

Kasseinpektionen m.v. ved kæmnerkontorerne er i øjeblikket henlagt til landshøvdingeembedets regnskabsinspektør, der som nævnt på landshøvdingens vegne har ledelsen af det samlede kæmnervæsen og varetager behandlingen af sager vedrørende kæmnerkontorernes organisations-, arbejds-, personale- og lokaleforhold og løser forskellige andre opgaver, navnlig på det budgetmæssige område.

Kasseinspektionen og tilsynet med kæmnernes dispositioner på det økonomiske område samt de andre nævnte inspektionsmæssige opgaver bør som anført indgå under den centrale økonomiforvaltning. Regnskabsinspektørstillingen må derfor organisatorisk placeres under den centrale økonomiforvaltning, det vil sige under departementet. Det kan herefter forekomme tvivlsomt, om der vil være arbejdsmæssigt grundlag for, at inspektionen fortsat har tjenestested i Grønland.

Udvalget finder imidlertid, at spørgsmålet om inspektionens tjenestested er i så høj grad forbundet med den foreslåede nyordnings praktiske gennemførelse, at det vil være mest hensigtsmæssigt at udskyde afgørelsen af spørgsmålet, til den foreslåede centrale økonomiforvaltning i ministeriet er etableret.

10.7. De geografiske og klimatiske forholds betydning for en eventuel centralisering af føringen af de grønlandske regnskaber

Når forholdene i Grønland i flere henseender adskiller sig væsentligt fra forholdene i det øvrige Danmark, skyldes dette først og fremmest geografiske forskelle. For Grønlands vedkommende kan navnlig fremhæves to faktorer, som er af afgørende betydning for den erhvervsmæssige, sociale og kulturelle situation i Grønland: klimaet og de store afstande.

Disse to faktorer medfører også, at løsningen af de administrative opgaver i Grønland er både besværlig og kostbar. Navnlig har de geografiske forskelle givet kommunikationsmæs-

sige problemer, idet såvel forbindelserne mellem de beboede pladser internt i Grønland som forbindelserne mellem Grønland og Danmark ofte er tidkrævende og medfører relativt store omkostninger.

Afstanden fra København til Grønlands sydligste punkt, Kap Farvel, er ca. 3.000 km, og sejltiden over Atlanten er ca. 8 dage. Hertil kommer transporten videre op langt vestkysten, hvor hovedparten af befolkningen er bosiddende. Den ca. 2.000 km lange kyststrækning fra Kap Farvel i syd til Thule i nord er inddelt i 17 kommuner, og administrationen, kæmner, handelschef og byggeleder, er placeret i byerne, som den største bebyggelse i hver kommune benævnes. Der er således ofte flere hundrede kilometer mellem hver by, og mulighederne for kontakt mellem de lokale administrative ledere for at udveksle erfaringer og drøfte fælles problemer er ikke store. Dette har man søgt at bøde på ved at afholde kæmnermøder og handelschefmøder i København eller i Godthåb. I sommerperioden besejles vestkystbyerne fra Julianehåb til Upernavik af to kystruteskibe, der medfører passagerer og post. Selv med korte anløb af byerne varer turen fra syd til nord og tilbage 14 dage.

På de største af de mindre pladser, bygderne, har Den kongelige grønlandske Handel ansat en udstedsbestyrer, som opkøber grønlandske produkter, bestyrer butikken og varetager visse af kæmnerens funktioner på stedet samt telekommunikationen. Forbindelsen mellem byerne og bygderne opretholdes af Den kongelige grønlandske Handel ved besejling med distriktsfartøjer.

Den isolation, som præger de vestgrønlandske bosteder, er endnu mere udtalt for østkystens to kommuner, Scoresbysund og Angmagssalik. Besejlingen af disse to områder vanskeliggøres af isforholdene, og alle skibsforbindelserne til østkysten udgår fra København. Der er i realiteten næsten ingen kontakt mellem befolkningen på østkysten og på vestkysten.

En væsentlig forbedring af trafikforholdene fik man i midten af 1950'erne, da SAS åbnede polarruten til USA med mellemlanding i Søndre Strømfjord. Fra slutningen af 1950'erne begyndte man en intern flyvning i Grønland med mindre fly, som kunne lande på vandet ved byerne, og kort efter oprettedes »Grønlandsfly«, som nu, så regelmæssigt som vejret tillader det, beflyver alle vestkystens byer med helikoptere.

Beflyvningen er i årenes løb udvidet stærkt. De interkontinentale flyruter mellemlander ikke mere i Søndre Strømfjord, men SAS har oprettet særlige ruter til Grønland. Fra København til Søndre Strømfjord er der nu om sommeren tre til fire og om vinteren to ugentlige forbindelser. I sommerperioden gennemføres endvidere to ugentlige flyvninger fra København til Narssarssuaq i det sydlige Grønland. Fra København til Thule flyves der som regel hver 14. dag hele året rundt. Helikopterruterne gennemføres hele året, hvis vejrforholdene tillader det, dog med indskrænket fartplan i vintermånederne. I bilag 21 er nærmere redegjort for de interne kommunikationsmuligheder i Grønland. Grønlandsfly gennemfører endvidere ca. én gang om ugen en forbindelse fra Søndre Strømfjord til Kulusuk på østkysten, som ligger ca. 3-4 timers sejlads fra Angmagssalik. Til Scoresbysund gennemføres som regel i marts/april måned, hvor det er muligt at lande på fjordisen med skifly, tre til fire ture fra Reykjavik.

Som allerede antydet bevirker de klimatiske forhold, at den afsondrethed, som gælder for de fleste steder i Grønland, og som er en følge af de store afstande, ofte bliver mere udtalt. I vintermånederne er sejladsen fra København over Nordatlanten og op gennem de isfyldte farvande langs kysten temmelig risikofyldt, og besejlingen indskrænker sig da også til et minimum. Kystruterne indstilles som nævnt, blandt andet også fordi isforekomster hindrer sejlads i de nordlige farvande fra Thule og helt ned til Holsteinsborg. Om vinteren må trafikken i disse områder derfor foregå med hundeslæder. I Thule f.eks. kan besejlingen kun foregå ca. tre måneder af året, medens Holsteinsborg visse år kan være helt isfri. Også i de sydlige områder besværliggøres sejladsen af isvanskeligheder, men på en anden årstid. Fra omkring årsskiftet presses den såkaldte storis, der hele året driver fra Polarbassinet ned langs Grønlands østkyst, rundt om Kap Farvel og op langs vestkysten, hvor den lukker for de sydlige områder helt op til Frederikshåb - Godthåb. I de seneste år har storisen hindret besejlingen til langt hen i juni måned.

På østkysten, hvor storisen besværliggør sejladsen hele året, kan Angmagssalik besejles et par måneder og Scoresbysund har to-tre skibsanløb hvert år.

I klimatisk henseende er Søndre Strømfjord en af de bedste flyvepladser i hele det arktiske

område, idet der som regel kun er to-tre dage om året, hvor vejrforholdene ikke tillader start og landing. Der er således sjældent vanskeligheder med at få flytransport igennem fra København til Søndre Strømfjord, men derimod er der ofte vanskeligheder med at komme videre ud til kystens byer. Herude er vejrforholdene mere ustabile, og da helikopterne ikke må flyve instrumentflyvning, men altid skal have jordsigt, må der ofte regnes med væsentlige forsinkelser på forbindelserne til og fra kysten.

Som det fremgår af foranstående og bilag 21 og 22, hvori der er givet en oversigt over den gennemsnitlige varighed af postforbindelserne til Grønland, kan både de almindelige post- og luftpostforbindelser være ret usikre, og dette stiller naturligvis store krav til telekommunikationen. I alle byer findes telestationer for almindelig telegramtrafik, og Søndre Strømfjord og Godthåb har indbyrdes fjernskriverforbindelse og forbindelse til København. Fra de fleste bygder er der radiotelefonforbindelse ind til byerne. Fra Godthåb er der endvidere radiotelefonforbindelse til København. For tiden er man i færd med at opbygge en UHF-kæde fra Nanortaiik til Jakobshavn, som vil gøre det muligt at etablere telefon- og fjernskriverforbindelse mellem byerne og dermed også til Danmark. UHF-kæden giver også mulighed for at etablere anlæg for direkte dataoverføring. UHF-kæden forventes færdigbygget i 1976, men den sydlige del fra Nanortaiik til Godthåb påregnes taget i brug 1972.

Et af argumenterne for at henlægge centrale administrative opgaver til Godthåb i stedet for til København har været, at man kunne spare kommunikationen tværs over Atlanterhavet og derved opnå både tidsmæssige og økonomiske besparelser. Med de forbedrede kommunikationsmuligheder vil der for luftpostforbindelsens vedkommende imidlertid ikke være forskel på, om posten skal til København eller til Godthåb. I adskillige tilfælde vil det endda gå hurtigere til København, fordi næsten alle helikopterruter passerer Søndre Strømfjord, hvorfra der som nævnt altid er hurtig forbindelse til København, medens forbindelserne til Godthåb kan forsinkes. For almindelig post, der transporteres med skib, vil der heller ikke være større tidsforskel, selv om posten skal over Atlanten, fordi det for mange byers vedkommende tager næsten lige så lang tid at få posten med kystruten til Godthåb som med direkte skibsforbindelse til København. I vintertiden er kystruten som nævnt også indstillet, medens der derimod er enkelte skibsforbindelser til København. For Thule og østkystens vedkommende vil postforbindelsen til København altid være den hurtigste. Telegramtrafikken er naturligvis lige hurtig til København og til Godthåb.

Hvad omkostningerne ved kommunikationen angår, er såvel luftpost som telegrammer til København dyrere end til Godthåb. For almindelig post er taksterne de samme. Med udbygningen af kommunikationsnettet og f.eks. ved etablering af direkte dataoverførsel skulle det dog være muligt at nedbringe denne forskel i transportomkostningerne.

Men selv om kommunikationen er dyrere til København end til Godthåb, vil dette formentlig ikke kunne opveje de højere administrationsomkostninger, der altid vil være i Godthåb i forhold til i København. Dette gælder alle administrative udgifter, bygninger, inventar, kontorartikler m.v. og navnlig udgifterne til lønninger, boliger og lignende til personale, såfremt dette skal udsendes fra Danmark.

Det er vanskeligt ud fra ovennævnte betragtninger at anlægge en generel vurdering af, hvorvidt der er flest fordele forbundet med at løse centrale administrative opgaver i Godthåb, og andre motiver end de tidsmæssige og de økonomiske spiller ind. Tidsmæssigt vil der ikke være vundet meget ved at vælge Godthåb, og meget taler for, at administrative opgaver, hvor registrerings- og/eller bearbejdelsesomkostningerne vejer tungt, med størst fordel kan udføres i København.

De geografiske forskelle kan man ikke ændre, og de ulemper, som det barske grønlandske klima og den afsides beliggenhed medfører, vil formentlig ikke helt kunne ophæves. Der er dog ingen tvivl om, at betydningen af de geografiske forskelle er blevet mindre og mindre med tiden. Da man alene var afhængig af skibsforbindelserne, kunne det vare op til et år at komme i kontakt med fjerntliggende steder. Oprettelsen af telegrafforbindelsen og senere flyforbindelserne har betydet en enorm forbedring af kommunikationen, og man må regne med, at den tekniske udvikling også i de kommende år yderligere vil bidrage til at gøre vejen fra Grønland til København både kortere og billigere.

Efter de foreliggende oplysninger om tidsforløbet for kommunikationerne lokalt i Grønland og mellem København og Grønland er udvalget af den opfattelse, at såfremt der alene skulle tages hensyn til denne tidsfaktor, kunne en cen-

tral føring af de grønlandske regnskaber lige så godt finde sted i Godthåb som i København.

En central føring af regnskaberne i mere traditionel teknik i Godthåb ville ikke befordre den nødvendige aktive budgetkontrol, som udvalget finder påkrævet, hvortil yderligere kommer, at en sådan central bogføring i Godthåb i hvert fald i en årrække måtte forudsætte udsendelse af højt kvalificeret, bogholderiuddannet arbejdskraft fra Danmark med det deraf følgende indhug i den grønlandske boligmasse.

En væsentlig ændring i tidsforløbet i regnskabsaflæggelsen må, jfr. udvalgets hovedindstilling, forudsætte, at regnskabet føres under anvendelse af høj teknik, altså under anvendelse af edb-teknik. Udvalget må betragte det som uden for de praktiske muligheder at bogføre de grønlandske regnskaber på et edb-anlæg, som placeres lokalt i Grønland. Selv om andre end regnskabsmæssige opgaver kunne henvises til et sådant anlæg, måtte dette anses for for kostbart i forhold til de samlede opgaver, der kunne byde sig for anlægget, og som næppe kunne udfylde dets kapacitet. Hertil kommer, at et edb-anlæg i højere grad, end traditionel teknik ville forudsætte, vil være afhængig af udsendelse af dyr og boligkrævende arbejdskraft — herunder også teknikere med specialuddannelse - ligesom ordningen ikke ville kunne få væsentlig betydning for den løbende budgetkontrol.

Det må i det hele være udvalgets opfattelse, at medmindre der sker en radikal ændring af det forvaltningsretlige grundlag, må en central føring af Grønlandsadministrationens regnskaber i hvert fald for en længere periode forudsætte, at denne regnskabsføring sker i Danmark.

KAPITEL 11

Udvalgets overvejelser med hensyn til tilrettelæggelsen af budget- og regnskabsvæsenet på længere sigt

11.1. Indledning

De forslag, der af udvalget er fremsat til en reorganisation af det grønlandske budget- og regnskabsvæsen er primært begrænset til departementets regnskabsorganisation. En undtagelse danner dog udvalgets særbetænkning vedrørende lønadministrationen under Ministeriet for Grønland. Heri fremsættes forslag om et centralt lønkontor i ministeriets departement, også omfattende Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisations lønninger.

Udvalgets forslag vedrørende departementets regnskabsorganisation tager således først og fremmest sigte på inden for en begrænset tid at få moderniseret departementets regnskabsorganisation. Dette er imidlertid igen en klar forudsætning for den videregående samordning af de nuværende tre uafhængige regnskabssystemer inden for Grønlandsforvaltningen, som efter udvalgets opfattelse på lidt længere sigt bør etableres, såfremt der ikke sker væsentlige ændringer inden for Grønlandsforvaltningen.

Udvalget har ikke ment at kunne fremsætte konkrete, detaljerede forslag for, hvorledes budget- og regnskabsorganisationen inden for den samlede Grønlandsadministrations område bør være, men har alene i de to følgende afsnit i dette kapitel og i øvrigt i kapitel 9, der behandler edb-problemerne, givet en række anvisninger på, hvilken udvikling der ud fra alt foreliggende bør tilstræbes.

Når udvalget har valgt denne fremgangsmåde, uanset at det ud fra rationelle synspunkter og administrative hensyn finder, at en samordning af ministeriets samlede regnskabsvæsen, inklusive Den kongelige grønlandske Handel og Grønlandske tekniske Organisation, vil være rigtig, beror dette på følgende overvejelser.

For det første finder udvalget, at gennemførelsen af dets begrænsede forslag er en så omfattende opgave, at planlægningen, tilrettelæggelsen og gennemførelsen dels vil være meget tidskrævende, dels kræve en betydelig indsats af kvalificeret arbejdskraft. Det vil derfor ikke være forsvarligt også at gå i gang med det videregående forslag om fuldstændig integration, der i sig selv vil rejse en række vanskeligt overskuelige problemer, der ligeledes kræver et omfattende analysearbejde.

For det andet må det tages i betragtning, at der hele tiden på det regnskabstekniske område og især inden for den elektroniske databehandling udvikles nye hjælpemidler og metoder, der udvider regnskabsvæsenets muligheder, men som samtidig kræver en ny orientering til problemerne. At søge at foregribe udviklingen alene inden for de kommende år, har kun akademisk interesse.

Endvidere vil med tilvejebringelsen af en moderne økonomiforvaltning også være skabt forudsætninger for, at ministeriet selv kan forestå det rationaliseringsarbejde inden for budget- og regnskabsområdet, der er nødvendigt, og selv i samarbejde med Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel vurdere fordelene og ulemperne ved en samordning samt udarbejde de forslag, der skønnes påkrævede. I disse overvejelser vil endvidere kunne indgå de erfaringer, der indhøstes i forbindelse med gennemførelsen af udvalgets forslag og med de modifikationer og supplerende foranstaltninger, der i forbindelse med den detaljerede planlægning og under gennemførelsen af forslagene viser sig nødvendige.

Endelig er det overvejende sandsynligt, at Grønlandsforvaltningens organisation vil ændres på væsentlige punkter inden for det næste 10-år som en følge af det udviklingsarbejde, der er taget stilling til i afsnit 11.3. nedenfor.

11.2. Samlet regnskabsorganisation for Ministeriet for Grønland, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation

De eventuelle fordele ved et integreret regnskabssystem omfattende departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations samlede regnskabsføring er nøje forbundet med mulighederne for at anvende edb, jfr. kapitel 9.

Disse fordele omfatter i øvrigt muligheden for at begrænse regnskabspersonalet i Grønland ved på ét sted i hver by at samle regnskabsføringen, der i henhold til udvalgets forslag skal begrænses til en enkel kronologisk registrering af grundposteringerne med henblik på den efterfølgende behandling i København.

Også en eventuel overgang til datatransmission, der forudsætter anskaffelse af særligt apparatur — f.eks. straksbogføringsmaskiner med hulstrimmel - taler for en samlet behandling af regnskabsmaterialet i Grønland, idet der, foruden en bedre udnyttelse af regnskabspersonalet i Grønland, også vil kunne registreres besparelser ved anskaffelsen og vedligeholdelsen af et sådant udstyr. I det hele må det under hensyn til størrelsen af befolkningen i de enkelte grønlandske byer umiddelbart anses for urimeligt, at der tre forskellige steder i hver by føres regnskab over statsudgifter og -indtægter.

En eventuel samling af regnskabsføringen vil også få indflydelse på kasseforretningerne i Grønland som følge af disses nøje tilknytning til den grundlæggende registrering. En samling af kassefunktionerne for de i dag adskilte områder vil dog ikke udelukke eksistensen af selvstændige kasser ved for eksempel Handelens butikker, og i øvrigt bør anlægges det synspunkt, at hvor kontant betaling mellem institutionerne medfører en væsentlig administrativ lettelse, bør denne mulighed også være til stede.

Men også i København må der være potentielle muligheder for besparelser i regnskabsføringen, dels ved edb-kørslerne, dels i direkte personaleudgifter, jfr. i øvrigt udvalgets undersøgelse af personaleforbruget i forbindelse med budget-, kasse- og regnskabsvæsenet.

En umiddelbar fordel i forbindelse med en integreret edb-regnskabsføring er det, at mellemregninger ikke længere vil repræsentere noget problem, idet afholdte udgifter direkte vil kunne bogføres på den endelige finanslovkonto, uanset hvilken institution der har afholdt dem, og hvor den endeligt skal føres.

Vanskelighederne med etableringen af et fælles regnskabsvæsen vil først og fremmest ligge i de vidt forskellige opgaver, der varetages af henholdsvis departementet, Handelen og Grønlands tekniske Organisation, og de tilsvarende varierende krav, der stilles til regnskabsføringen. Disse vanskeligheder er dog ikke uovervindelige, hvorimod der muligvis på det organisatoriske plan kan vise sig visse vanskeligheder.

Der henvises i øvrigt med hensyn til disse forhold til kapitel 8, afsnit 1.2., hvori det blandt andet anføres, at det er udvalgets opfattelse, at på lidt længere sigt vil en samordning af departementets, Den kongelige grønlandske Handels og Grønlands tekniske Organisations regnskabsvæsen give den løsning på de grønlandske regnskabsproblemer, der såvel ud fra effektivitetssynspunkter som ud fra økonomiske overvejelser indebærer de fleste fordele.

11.3. Den fremtidige Grønlandsforvaltning

På noget længere sigt kan radikale ændringer i Grønlandsforvaltningen blive følgen, dels af overvejelserne i udvalget vedrørende byrde- og opgavefordelingen i Grønland, dels af de forslag, der er fremsat af en arbejdsgruppe vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid.

Forslagene vedrørende Den kongelige grønlandske Handels fremtid har ikke givet udvalget anledning til særlige bemærkninger eller til modifikationer i udvalgets forslag til en reorganisation af ministeriets budget- og regnskabsorganisation, ej heller under den forudsætning, at arbejdsgruppens forslag gennemføres i uændret skikkelse og inden for en overskuelig fremtid.

Tilbage inden for statens forvaltning vil i den situation alene være et erhvervsdirektorat, omfattende produktion og afsætning af grønlandske produkter. Omsætningen inden for et sådant erhvervsdirektorat vil, bedømt ud fra omsætningen inden for Den kongelige grønlandske Handels produktionsvirksomhed i dag, blive af størrelsesordenen 120 mill. kr. For regnskabsvæsenet vil imidlertid i samme situation de mangeartede formål, der i dag skal tilgodeses af Handelens regnskabsvæsen, begrænses til ganske få og veldefinerede opgaver. Det må i så fald overvejes, om det vil være hensigtsmæssigt at tilstræbe en integration med departementets regnskabsvæsen.

Mere dybtgående konsekvenser for Grønlandsforvaltningen og dermed for det grønland-

ske budget- og regnskabsvæsen kan derimod påregnes at ville blive resultatet af arbejdet i byrde- og opgavefordelingsudvalget.

På tidspunktet for nærværende betænknings afgivelse har byrde- og opgavefordelingsudvalget mere indgående behandlet kæmnervæsenet, skolevæsenet og elforsyningen.

Kæmnervæsenet overvejer udvalget at foreslå overført til kommunerne. Dette vil medføre en ændring af kæmnernes ansættelsesforhold, således at kæmnerne knyttes direkte til kommunalbestyrelserne og på en sådan måde, at kæmnerne alene skal stå til ansvar over for kommunalbestyrelserne, også for så vidt angår de arbejdsopgaver, der må karakteriseres som statslige. Motiveringen herfor er det synspunkt, at kommunalbestyrelserne ikke kan overtage opgaver fra staten, hvis ikke de har deres egen administration.

Med hensyn til skolevæsenet er det byrde- og opgavefordelingsudvalgets foreløbige opfattelse, at den grønlandske folkeskole bør være kommunal. Derimod bør de opgaver, som i dag løses fælles for hele den grønlandske skole, fortsat løses via skoledirektionen, der eventuelt med tiden kan overgå til at henhøre under landsrådet. Disse opgaver omfatter skolegang i Danmark, udarbejdelse og fremstilling af skolebøger og andet materiale m.v.

Endelig har udvalget beskæftiget sig med muligheden for at lade den lokale elforsyning varetage af kommunerne eller af private selskaber på andelsbasis.

De centrale punkter i byrdefordelingsudvalgets foreløbige overvejelser vedrører i øvrigt en omfordeling af opgaverne mellem staten og kommunerne i Grønland, således at opgavefordelingen kommer til i det væsentlige at følge mønsteret herfor i Danmark. I sammenhæng hermed påtænkes etableret en egentlig kommunaladministration i Grønland ved omdannelse af den nu statslige kæmnerinstitution til en kommunal institution. Det har i byrdefordelingsudvalget været overvejet, hvorvidt dette måtte medføre, at der herefter måtte etableres et lokalt statsligt administrationsorgan til løsning af de opgaver, som kæmneren hidtil har varetaget for departementets lokale institutioner, fagministeriernes institutioner, Grønlands tekniske Organisation m.m. Man finder imidlertid ikke dette hensigtsmæssigt og peger på, at opgaverne bør henlægges til løsning ved kommunalbestyrelsernes foranstaltning på statens vegne, eventuelt af kæmneren som særopgaver for staten, eller de må i visse tilfælde løses af de pågældende institutioner m.v.

Byrdefordelingsudvalget har tilsluttet sig budget- og regnskabsudvalgets forslag til centralisering af lønadministrationen og finder, at det bør være muligt at lade den kommende kommunale lønanvisning glide ind i det statslige centrale lønanvisningsapparat som en serviceopgave for dette.

Regnskabsføringen vedrørende det statslige område tænkes, i det omfang lokal bistand hertil vil være nødvendig, at skulle varetages af kommunaladministrationen på statens vegne.

Etableringen af en tre-delt administration i Grønland, opbygget som i Danmark med stat, amtskommune og kommune, vil med en så lille og spredt befolkning som den grønlandske skabe en række økonomisk-administrative problemer.

Det er dog budget- og regnskabsudvalgets opfattelse, at grundprincipperne i dets overvejelser fortsat er fuldt anvendelige, også såfremt kæmnerinstitutionen omdannes til et kommunalt organ, og en række statsopgaver overføres til kommunerne.

Efter alt at dømme vil der dog fortsat blive væsentlige statsopgaver tilbage på det grønlandske område, og det er ikke utænkeligt, at kommunerne vil være interesseret i, at de finder deres regnskabstekniske løsning inden for statens centrale system.

For så vidt angår de kommunale budget- og regnskabsopgaver vil det administrativt være et tilbageskridt at bygge videre på det hidtidige system for kommunerne. Der bør derfor efter udvalgets opfattelse søges tilvejebragt en teknisk løsning med anvendelse af edb, således som kommunerne i Danmark har etableret, og i øvrigt som foreslået foran i kapitel 10, afsnit 1.

11.4. Indkomstskat i Grønland

Efter anmodning fra landsrådet nedsatte ministeren for Grønland i marts 1968 en arbejdsgruppe, der blandt andet skulle udarbejde forslag til et indkomstskattesystem. Arbejdsgruppens betænkning blev afgivet i juli 1969.

I betænkningen stilles forslag om kildebeskatning af lønmodtagere, med samtidighed mellem indtjening og skattebetaling, og således at skatten beregnes og trækkes af arbejdsgiveren og indbetales til skattemyndighederne. Ved denne skatteberegning tages ikke hensyn til andre fradrag end et eventuelt personfradrag, og i øvrigt anvendes kun én skattesats på indkomst ud over

personfradraget, og dette gælder uanset indkomstens størrelse.

Selvstændige erhvervsdrivende foreslås som under det danske kildeskattesystem sat i foreløbig skat af den forventede indkomst i det enkelte år, dog kan for selvstændige fiskere, fangere og fåreavlere eventuelt i stedet tænkes opkrævet en fast procent af indhandlingsbeløbet.

Det foreslåede indkomstskattesystem forudsætter en slutligning på grundlag af selvangivelsen, som må indgives af alle med indkomst over en vis grænse, og med tilbagebetaling eller efterbetaling af for meget eller for lidt betalt skat.

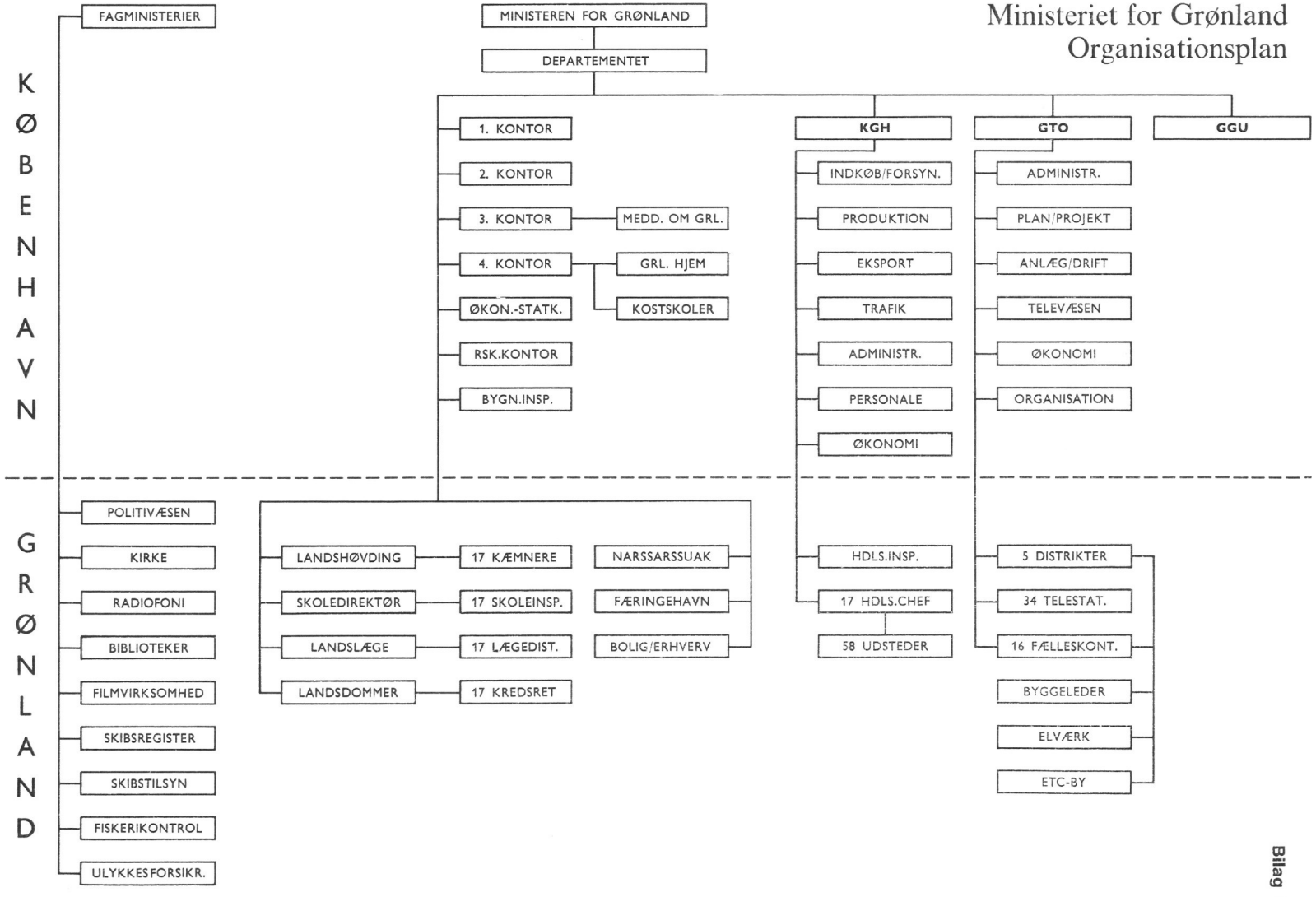
En eventuel indførelse af indkomstbeskatning i Grønland må ses i sammenhæng med overdragelsen til kommunerne af opgaver, der i dag varetages og betales af staten.

En eventuel indkomstbeskatning forudsætter oprettelse af et skatteråd med tilhørende sekretariat. Under forudsætning af, at antallet af skatteydere bliver ca. 6.000, regner arbejdsgruppen med, at et samlet personale på omkring en snes mand i skatterådssekretariatet og i kommunerne vil være beskæftiget med indkomstbeskatningen.

Forslaget om indførelse af indkomstbeskatning i Grønland berører ikke udvalgets forslag til en reorganisation af ministeriets budget- og regnskabsvæsen, men understreger dog nødvendigheden af en forenkling af de arbejdsopgaver, der hidtil har været pålagt kæmneren.

Det kan i øvrigt oplyses, at udvalget i skrivelse af 5. januar 1972 til Ministeriet for Grønland har fundet anledning til at udtale, at udvalget finder det vigtigt, at forslagene til ændringer vedrørende lønadministrationen under Ministeriet for Grønland som planlagt gennemføres snarest muligt. Man har herved blandt andet henvist til, at en hurtig gennemførelse er en forudsætning for, at tilrettelæggelsen og opkrævnigen af kildeskat i Grønland kan gennemføres rationelt.

Ministeriet for Grønland
Organisationsplan



Finanslovens § 9, Departementets bevillingsområde

Drifts- og tilskudskonti:

1. Fællesudgifter:

1.01. Administrationen i København.
1.02. Udlejningsejendomme for permitterede tjenestemænd.
1.11. Landshøvdingeembedet og kæmnerkontorerne.
1.12. Bogtrykkeriet i Godthåb.
1.21. Statens tjenesteboliger.
1.23. Statens udlejningsejendomme.
1.31. Havneanlæg.
1.32. Flyvepladsen, Narssarssuaq.
1.33. Iscentralen, Narssarssuaq.
1.41. Forskellige tilskud.
1.51. Diverse indtægter.

2. Retsvæsenet:

2.01. Domstolene.

3. Sundhedsvæsenet:

3.01. Sygehuse m.v.
3.03. Røntgenbåden »Misigssut«.
3.11. Patienter i Danmark.

5. Skole,, oplysningsarbejde og anden kulturel virksomhed:

5.01. Skolevæsenet,
5.02. Faglig kursusvirksomhed.
5.11. Grønlænderhjemmet.
5.12. Grønlandske skoleelevers skolegang i Danmark.
5.13. Andre uddannelsesudgifter i Danmark (tilskud).
5.15. Kostskolen i Danmark.
5.31. Atuagagdliutit/Grønlandsposten.
5.43. Ungdomsklubber m.v. (tilskud).
5.51. Ernæringsrådet.
5.52. Forskellig oplysningsvirksomhed.
5.53. Oplysning om Grønland i ind- og udland.

7. *Videnskabelige undersøgelser:*

7.03. Redaktionen af »Meddelelser om Grønland«.
7.04. Tilskud til videnskabelige formål.
7.06. Undersøgelser af indlandsisen.

Finanslovens § 9, Departementets bevillingsområde

Konti, hvorover der kun disponeres i København:

1.01. Administrationen i København.
1.02. Udlejningsejendomme for permitterede tjenestemænd.
1.41. Diverse tilskud.
1.51. Diverse indtægter.
3.11. Patienter i Danmark.
5.11. Grønlænderhjemmet.
5.12. Grønlandske skoleelevers skolegang i Danmark.
5.13. Andre uddannelsesudgifter i Danmark.
5.15. Kostskolen i Danmark.
5.51. Ernæringsrådet.
5.53. Oplysning om Grønland i ind- og udland.
7.03. Redaktionen af Meddelelser om Grønland.
7.04. Tilskud til videnskabelige formål.
7.06. Undersøgelser af indlandsisen.

Finanslovens § 9, Departementets bevillingsområde

Konti, hvorover der disponeres såvel i København som i Grønland.

1.11. Landshøvdingeembedet og kæmnerkontorerne.
1.12. Bogtrykkeriet i Godthåb.
1.21. Statens tjenesteboliger.
1.23. Statens udlejningsejendomme.
1.31. Havneanlæg.
1.32. Flyvepladsen, Narssarssuaq.
1.33. Iscentralen, Narssarssuaq.
2.01. Domstolene.
3.01. Sygehuse m.v.
3.03. Røntgenbåden »Misigssut«.
5.01. Skolevæsenet.
5.02. Faglig Kursusvirksomhed.
5.31. Atuagagdliutit/Grønlandsposten.
5.43. Ungdomsklubber m.v.
5.52. Forskellig oplysningsvirksomhed.

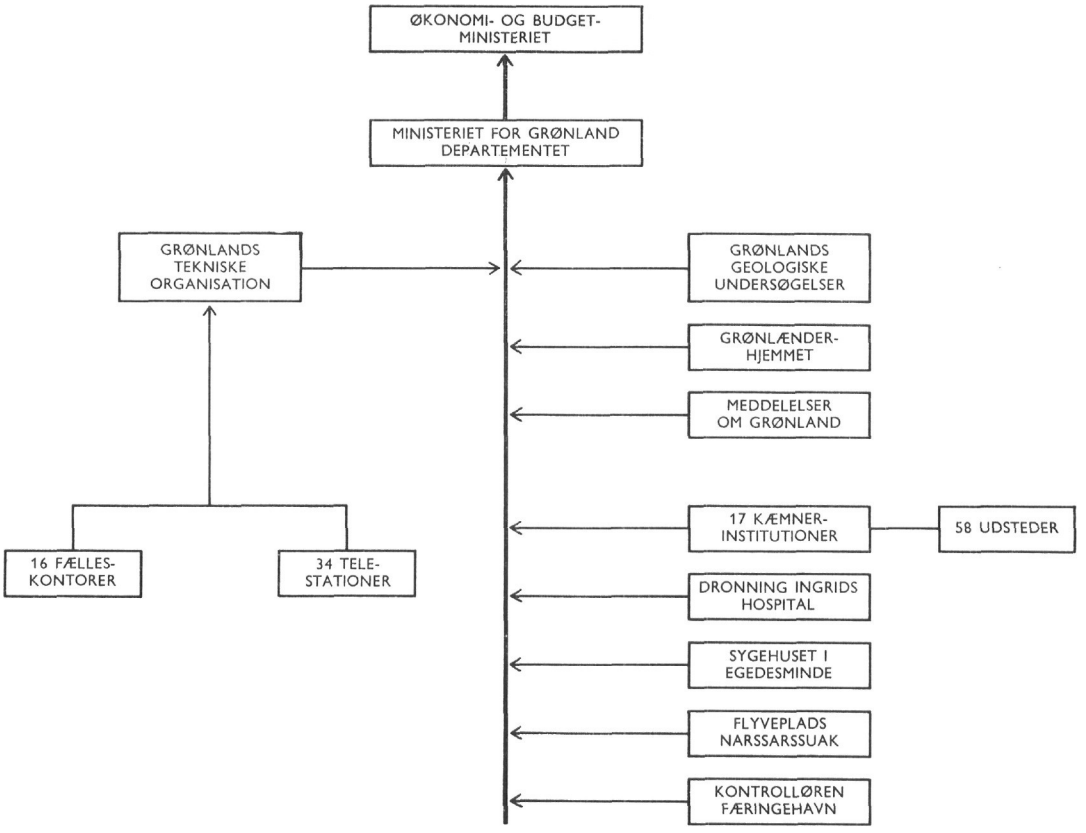
Finanslovens § 9.06, Grønlands tekniske Organisations bevillingsområde

6.01. Den tekniske Organisation, København.
6.02. GTO-lager, København.
6.03. Televærksted og laboratorium, København.
6.11. Administrations- og tilsynsomkostninger i Grønland.
6.12. Indkvarterings- og forplejningstjenesten.
6.21. Elværker.
6.23. Varmeværker.
6.28. Installationsvirksomhed.
6.31. Byggetjenesten.
6.33. Skibsværfterne.
6.34. De mekaniske værksteder.
6.53. Grønlands televæsen.
6.54. Loranstationen, Nipisat.
6.56. Radiofyr.
6.59. Den tekniske drift og vedligeholdelse af radiofonianlæggene.
6.71. Vandvæsenet.
6.72. Vej-, kloak- og dræningsanlæg.
6.73. Gadebelysning.
6.74. Brandværn.
6.75. Vedligeholdelse af havneanlæg m.v.

Finanslovens § 2.08, Den kongelige grønlandske Handels bevillingsområde

01. Fællesudgifter.
02. Forsyningstjenesten.
03. Indkøb og behandling af grønlandske produkter.
04. Den grønlandske salgsorganisation.
05. Rederi og luftfart.
06. Grønlands postvæsen.
07. Grønlands pengevæsen og de grønlandske sparekasser.
09. Renavlsstationen.
10. Gæstehjem.
11. Lufthavnsbygningen, Søndre Strømfjord.
30. Den grønlandske Konjunkturudlignings-fond.

Departementets område. Regnskabsorganisationen



Departementet

Dato for aflevering til Statsbogholderiet i 1969-70 af departementets månedsregnskab.

Regnskab:	*Afleveret:*	
Januar	18. marts	1969
Februar	16. april	1969
Marts	28. maj	1969
April	11. juni	1969
Maj	31. juli	1969
Juni	26. august	1969
Juli	9. september	1969
August	14. oktober	1969
September	18. november	1969
Oktober	10. december	1969
November	14. januar	1970
December	9. februar	1970
Ultimo I	13. april	1970
Ultimo II	1. juni	1970

Grønlands tekniske Organisation

Modtagelsen af regnskaber fra fælleskontorerne i Grønland 1969

Måned	Modtaget antal regnskaber		
	Inden 1 måned	Inden 2 måneder	Senere
Januar	5	12	4
Februar	6	13	3
Marts	9	15	1
April	10	14	2
Maj	8	12	4
Juni	6	15	1
Juli	10	13	3
August	10	13	3
September	12	15	1
Oktober	11	14	2
November	10	14	2
December	10	15	1
Ultimo	12	16	0

Grønlands tekniske Organisation

Regnskabsaflæggelse, fælleskontorernes regnskabsområde 1969

Periode	Balance forelå					
	Dato	Antal	Dato	Antal	Dato	Antal
Januar	21/7	16				
Februar	21/7	16				
Marts	21/7	15	14/10	1		
April	21/7	12	14/10	4		
Maj	21/7	3	14/10	13		
Juni	14/10	16				
Juli	14/10	10	24/12	6		
August	14/10	2	29/12	13	17/12	1
September	29/12	12	17/2	3	17/4	1
Oktober	29/12	4	17/2	11	17/4	1
November	17/2	8	17/4	8		
December	17/2	2	17/4	14		
Ultimo	17/4	16				

Den kongelige grønlandske Handel

Regnskabsaflæggelse, virksomheden i København 1970

Måned:	*Balance forelå:*	
Januar	18. februar	1970
Februar	24. marts	1970
Marts	21. april	1970
April	20. maj	1970
Maj	22. juni	1970
Juni	23. juli	1970
Juli	20. august	1970
August	21. september	1970
September	19. oktober	1970
Oktober	20. november	1970
November	21. december	1970
December	19. januar	1971

Den kongelige grønlandske Handel

Bymaterialets modtagelse i København 1969

Måned	Modtaget materiale fra antal byer		
	Inden 1 måned	Inden 2 måneder	
Januar	11	17	0
Februar	13	16	1
Marts	11	17	0
April	5	15	2
Maj	13	17	0
Juni	13	16	1
Juli	12	15	2
August	11	17	0
September	12	17	0
Oktober	12	15	2
November	8	14	3
December	10	16	2

Den kongelige grønlandske Handel

Modtagelsen af udstedsmaterialet 1969
Sidste udstedsmateriale modtaget fra handelsdistrikt (14) med udsteder

Måned	Modtaget materiale fra antel distrikter			
	Inden måned	Inden 2 måneder	Inden 3 måneder	Senere
April	0	10	12	2
Maj	1	10	14	0
Juni	1	10	13	1
Juli	0	11	13	1
August	1	7	11	3
September	1	10	14	0
Oktober	2	11	10	4
November	2	11	13	1
December	6	11	14	0

Den kongelige grønlandske Handel

Regnskabsaflægelse, virksomheden i Grønland 1970

Kvartal:	*Balance forelå:*
Januar	25. juli 1970
April	25. oktober 1970
Juli	25. december 1970
Oktober	25. marts 1971

Den kongelige grønlandske Handel

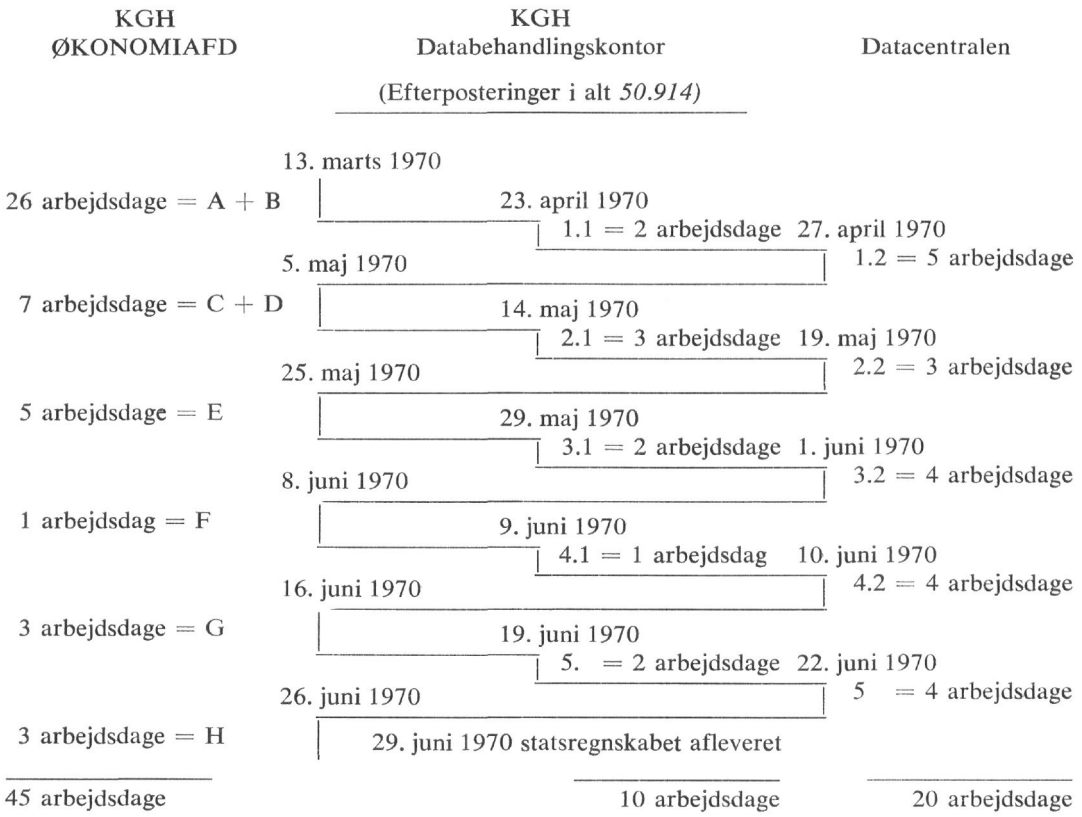
Regnskabsafslutning 1970

A.	*Vareregnskab* Afstemning — svindberegning — bilagsudskrivning - resultatberegning udsteder	150 mand-dage
B.	*Produktionsregnskab* Lagre - Grønland/København - Produktion til afregningspriser - forsikringer - leverancer færdigvarer/råvarer mellem by og udsted - behandlingsomkostninger København m.v.	70 mand-dage
I.	*Teknik* 1.1 Databehandlingskontoret - kodebånd - afstemning m.v. 1.2 Datacentralen - edb-kørsel Kontoudtog og balancer	10 mand-dage
C.	*Afstemning og kontrol aktiver - passiver* Debitorer - kreditorer - bank og sparekasse - fragt - assurance - billetter- mellemregning ansatte og andre institutioner - saldoanerkendelser - udarbejdelse, beretning	300 mand-dage
D.	*Efterposteringer* Periodeafgrænsning - vurdering driftskonti (for produktionen forbrug - emballage - salt m.v. i forhold til produktionen) Anlægsregninger GTO - afregning Post og telegraf - Færingehavn m.v.	30 mand-dage
2.	*Teknik* 2.1 Databehandlingskontoret - kodebånd - afstemning m.v. 2.2 Datacentralen - edb-kørsel Kontoudtog og balancer	6 mand-dage
E.	*Omkostningsfordeling* København - Grønland - togtefartøjer Produktionen på by og udsteder	20 mand-dage

3.	*Teknik* 3.1 Databehandlingskontoret - kodebånd - afstemning m.v. 3.2 Datacentralen - edb-kørsel Kontoudtog og balancer	4 mand-dage
F.	Afstemning omkostningsfordelingskonti, afslutningskonti samt postering af varebeholdninger, beregning af kostpriser og tilskudsberegning rederi m.v.	5 mand-dage
4.	*Teknik* 4.1 Kodebånd på rettelser m.v. 4.2. Balance og overvæltning (kladde)	2 mand-dage
G.	Gennemgang statsregnskabskonti - kontrol bevillinger m.v.	20 mand-dage
H.	*Endeligt regnskab* Udarbejdelse specifikationer - opstilling - renskrift	20 mand-dage
5.	Slutkørsel	4 mand-dage
		641 mand-dage

Tidsakse for afslutning af Den kongelige grønlandske Handels samlede regnskaber for 1969 med udgangspunkt i sidste balance for grønlandske regnskabers løbende bogføring

(De anførte dageantal er arbejdsdage og indeholder således ikke lørdage, søndage og helligdage. Det skal tilføjes, at i denne periode er udført en del overarbejde, således at man ikke kan regne med arbejdsdage på 8 timer)



Den kongelige grønlandske Handel
Opgørelse over antal medarbejdere i København, som pr. 1. april 1970 *var beskæftiget med regnskabsmæssige opgaver* (excl. elever)

(2 halvdagsmedarbejdere beregnet som 1 fuldtidsmedarbejder)

	Regnskab	Kasse	Lønninger	Regnskabs-korre-spondance	Inspektion i Grønland	Total
Økonomichef m.v.	1			1		2
Hovedkasse		2				2
Lønningskontor			9			9
Budget og analyse m.v.	7			1		8
Driftsbogholderi	23½			1		24½
Formuebogholderi	4½			1		5½
Databehandlingskontor	11					11
Inspektionskontor					4	4
System og blanketafdeling	4					4
Total	51	2	9	4	4	70

Den kongelige grønlandske Handel
Opgørelse over antallet af medarbejdere i Grønland, som pr. 1. april 1970 var beskæftiget med regnskabsmæssige opgaver

Distrikt	Regnskabsarbejde			Kasse			Lønninger			Regnskabsarbejde udsteder			Total		
	Udsendt	Lokal	I alt	Udsendt	Lokal	I alt	Udsendt	Lokal	I alt	Udsendt	Lokal	I alt	Udsendt	Lokal	I alt
Nanortalik	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0	1	2	3
Narssaq	1	0	1	1	1	2	0	1	1	0	0	0	2	2	4
Julianehåb	1	1	2	1	1	2	0	1	1	0	5	5	2	8	10
Frederikshåb	1	0	1	1	1	2	0	1	1	0	3	3	2	5	7
Godthåb	2	1	3	1	1	2	1	0	1	1	2	3	5	4	9
Sukkertoppen	1	1	2	1	1	2	1	0	1	1	2	3	4	4	8
Holsteinsborg	1	2	3	0	2	2	0	1	1	0	1½	1½	1	6½	7½
Egedesminde	2	1	3	1	0	1	0	1	1	0	4½	4½	3	6½	9½
Christianshåb	1	1	2	1	1	2	0	1	1	0	0	0	2	3	5
Jakobshavn	1	0	1	1	½	1½	0	½	½	0	3	3	2	4	6
Godhavn	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	1	3	4
Qutdligssat	1	0	1	0	1½	1½	0	½	½	0	0	0	1	2	3
Umanak	1	1	2	0	1½	1½	0	½	½	0	3½	3½	1	6½	7½
Upernavik	1	0	1	0	½	½	0	½	½	0	3½	3½	1	4½	5½
Thule	1	0	1	0	1½	1½	0	½	½	0	1	1	1	3	4
Angmagssalik	2	0	2	0	1½	1½	0	½	½	0	3½	3½	2	5½	7½
Scoresbysund	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	½	½	1	2½	3½
Sdr. Strømfjord	1	0	1	1	0	1	½	0	½	0	0	0	2½	0	2½
Dundas	½	0	½	0	0	0	0	0	0	0	0	0	½	0	½
Ivigtut	0	½..	½	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	½	½
Total	21½	8½	30	9	18	27	2½	12	14½	2	34	36	35	72½	107½

SÆRBETÆNKNING I

fra det af ministeren for Grønland under den 14. februar 1966 nedsatte budget- og regnskabsudvalg

vedrørende

Lønadministrationen under Ministeriet for Grønland

I. Indledning

Ministeren for Grønland nedsatte under den 14. februar 1966 nærværende udvalg med den opgave at søge gennemført en tilbundsgående gennemgang af ministeriets regnskabsmæssige organisation - herunder spørgsmålet om kasse- og regnskabsinspektion — budgetlægning og bevillingskontrol med det formål at få udarbejdet forslag til sådanne ændringer, som må anses for påkrævede for at sikre en rettidig og tilfredsstillende regnskabsaflægning og opnå bedre overensstemmelse mellem de givne bevillinger og statsregnskabet. Det udtales endvidere i kommissoriet, at udvalget ved sine overvejelser om den fremtidige tilrettelæggelse af ministeriets budget- og regnskabsvæsen bør være opmærksom på de i Grønland eksisterende vanskelige personaleforhold, der gør det nødvendigt i videst muligt omfang at rationalisere og forenkle arbejdet i Grønland. Samtidig må de systemer, der stilles forslag om, kunne tilpasses ikke blot de sagsområder, som administreres af Ministeriet for Grønland, men også de sagsområder, der allerede er overført eller i de kommende år bliver overført til andre styrelser, ligesom man også må være opmærksom på muligheden af overgang af sagsområder til det lokale styre i Grønland.

Endelig bør udvalget i samarbejde med ministeriet tage under overvejelse, hvorvidt der kan opnås fordele ved at gennemføre et fælles regnskabssystem for ministeriet, Grønlands tekniske Organisation og Den kongelige grønlandske Handel.

Til formand for udvalget udpegedes direktør C. B. Andersen, Kjøbenhavns Handelsbank. Til medlemmer af udvalget udpegedes følgende:

Konsulent Keld Hansen,
Statens Administrationsråd.
Kontorchef Gunnar Klavsen,
Finansministeriet.
Kontorchef Svend Larsen,
2. Revisionsdepartement.
Økonomichef Børge Ibsen,
Den kongelige grønlandske Handel.
Økonomichef E. Oxfeldt,
Grønlands tekniske Organisation.
Kontorchef Hans Lassen,
Ministeriet for Grønland.
Økonomisk-statistisk konsulent
Pie Barfod,
Ministeriet for Grønland.
Regnskabschef E. Cortsen,
Ministeriet for Grønland.

Fra den 12. januar 1968 fratrådte direktør C. B. Andersen hvervet som udvalgets formand, og i stedet beskikkedes departementschef Hugo Engmann til formand. Fra den 1. maj 1969 har ministeriet derhos beskikket kommunaldirektør G. Kraglund, Herning, til medlem af udvalget. Udvalgets sekretærforretninger varetages af fuldmægtig Hans Ibsen, 2. Revisionsdepartement, og ministersekretær Christian Jensen, Ministeriet for Grønland.

Udvalget har under sine overvejelser blandt andet været opmærksom på ministeriets meget omfattende og stærkt spredte personale- og lønadministration, jfr. afsnit II, og har i to under udvalget nedsatte arbejdsgrupper ladet de herhen hørende problemer underkaste en tilbundsgående undersøgelse.

Den samlede personale- og lønadministration kan opdeles i følgende hovedfunktioner:

1. Fastlæggelse af reglerne for personalets aflønning og øvrige rettigheder og pligter, herunder varetagelse af forhandlingerne med de respektive personaleorganisationer.
2. Antagelse af personale, udfærdigelse af kontrakter og varetagelse af den egentlige personaleadministration, dvs. varetagelse af alle sager vedrørende de ansattes tjenstlige og personlige forhold, herunder om deres forfremmelse, afskedigelse etc.
3. Indplacering af det antagne personale i de fastlagte lønningssystemer, dvs. fastsættelse af aflønningen på grundlag af de indberettede oplysninger om personlige data.
4. Lønberegningen.
5. Lønanvisningen.
6. Lønudbetalingen.
7. Lønbogføringen.

De under 1. og 2. nævnte funktioner, fastlæggelsen af lønningsgrundlaget etc. og varetagelsen af den egentlige personaleadministration indgår ikke på nuværende tidspunkt i udvalgets overvejelser, men vil som nedenfor nævnt blive behandlet i en senere betænkning.

De overvejelser og forslag, udvalget redegør for i nærværende betænkning, vedrører de mere teknisk betonede sider af lønadministrationen, nemlig de under punkterne 3.-5. nævnte funktioner. Det er alene disse funktioner, der behandles i betænkningen, og som under ét betegnes som »lønadministrationen«. For at tydeliggøre afgrænsningen af dette begreb skal anføres, at den under punkt 3. nævnte funktion vedrørende indplaceringen i de fastlagte lønsystemer må forudsætte, at indplaceringen ikke foretages efter ordre, men ud fra en saglig vurdering af, hvilken indplacering de meddelte data berettiger til efter de pågældende regler i forbindelse med styrelsens - og eventuelt lønningsministeriets - praksis på det omhandlede område. Derudover indebærer funktionen normalt ikke kontakt med lønmodtagerne, idet denne kontakt sædvanligvis er et led i den under punkt 2. nævnte funktion, den egentlige personaleadministration.

Udvalget er af den opfattelse, at det vil indebære betydningsfulde fordele at centralisere den størst mulige del af lønadministrationen under ministeriets centralstyrelse, det vil sige under et kontor i ministeriets departement. En sådan centralisering, der må ske trinvis og i første omgang omfatte den ganske overvejende del af månedslønningerne, vil betyde en ikke uvæsentlig lettelse af administrationen i Grønland og vil endvidere indebære en ensartetgørelse af dette betydelige administrationsområde samt muliggøre anvendelse af en avanceret administrationsteknik.

For at muliggøre en hurtig lettelse af administrationen i Grønland har udvalget fundet det hensigtsmæssigt, at rationaliseringen af lønadministrationen gennemføres snarest muligt, hvorfor udvalget har besluttet at afgive nærværende særbetænkning.

Efter udvalgets kommissorium må en indgående overvejelse af ministeriets samlede økonomiforvaltning indgå i den problemkreds, som det påhviler udvalget at analysere og gøre indstilling om. Da personale- og lønadministrationen indgår som et vigtigt led i ministeriets økonomiforvaltning, vil udvalget i en senere betænkning behandle de samlede spørgsmål om personale -og lønadministrationens forhold til ministeriets økonomiforvaltning som helhed.

II. Lønningsadministrationens omfang inden for Ministeriet for Grønlands samlede område

Lønningsadministrationen under Ministeriet for Grønlands samlede område omfattede i 1967 i alt godt 12.200 lønmodtagere og en samlet lønmasse på 233 mill. kr.

Administrationen af lønningsområdet ei stærkt decentraliseret, idet administrationen sker såvel gennem ministeriets departement som gennem Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation og såvel i København som i Grønland.

Departementet og Grønlands tekniske Organisation administrerer således lønninger vedrørende det i København tjenstgørende personale (henholdsvis 295 og 443 personer), medens lønadministrationen vedrørende alt personale under disse forvaltningsorganer, der tjenestegør i Grønland (henholdsvis 4.124 og 2.267 personer), er henlagt til den lokale administration i Grønland. I Den kongelige grønlandske Handel omfatter lønadministrationen i København dels det herværende personale, dels lønberegningen vedrørende udsendt personale, grønlandske tjestemænd m.fl. personalegrupper, således at Handelens lønadministration i Grønland kun omfatter lokaltansat personale (3.360 personer) samt beregningen af særlige ydelser m.v.

Fordelingen på lønningskategorier og tjenestesteder fremgår af nedenstående oversigt.

	A. København				B. Grønland					I alt
	MfG	KGH	GTO	I alt	MfG	KGH	GTO	Justits Kirke Kultur	I alt	
I. Personale, hvis ansættelsesvilkår styres fra København:										
1. Tjenestemænd	30	80	13	123	376	212	126	100	814	937
2. Tjm.lign. vilkår, aspiranter	3	29	6	38	288	33	23	–	344	382
3. Overenskomstansatte	183	445	352	980	382	149	413	25	969	1.949
4. Andet mds.lønn. ...	56	64	53	173	39	183	135	10	367	540
5. Timelønn.	23	91	19	133	–	–	–	–	–	133
6. LO-håndv.	–	–	–	–	–	–	452	–	452	452
7. Pensioner, understøttelser	–	–	–	–	167	201	27	–	395	395
I. I alt	295	709	443	1.447	1.252	778	1.176	135	3.341	4.788
II. *Lokalt ansat personale:*										
1. Mds.lønn.					1.378	351	57	120	1.906	1.906
2. Timelønn.					1.494	3.009	1.034	30	5.567	5.567
II. I alt					2.872	3.360	1.091	150	7.473	7.473
I+II I alt	295	709	443	1.447	4.124	4.138	2.267	285	10.814	12.261

Som omtalt i afsnit I er udvalget af den opfattelse, at det vil være rigtigt at centralisere den størst mulige del af den samlede lønadministration - så vidt forholdene muliggør det - under et kontor i ministeriets departement. Med hensyn til den praktiske tilrettelæggelse af den centrale lønberegning for personale i Grønland finder udvalget det rigtigt, at den nye ordning edb-orienteres, således at det tilrettelagte system, såfremt man til sin tid måtte finde dette hensigtsmæssigt, kan udbygges til eller integreres i et edb-system.

Det er endvidere udvalgets opfattelse, at lønadministrationen under Den kongelige grønlandske Handel er længst udbygget i så henseende, og man vil derfor finde det meget ønskeligt, at arbejdet med etableringen af den fælles lønberegning i København og ledelsen af arbejdsområdet i overgangsperioden, indtil budget- og regnskabsudvalget har afsluttet sine overvejelser vedrørende Grønlandsministeriets samlede økonomiforvaltning overdrages økonomichef Børge Ibsen som en personlig opgave for ministeriet.

Med hensyn til udbetalingen af de i København beregnede lønninger m.v. for personalet i Grønland finder udvalget, at denne bør ske ved anvisning til pengeinstitutterne i Grønland.

III. Lønadministrationen vedrørende personale i København

Lønningsadministrationen for det i København tjenstgørende personale varetages gennem henholdsvis ministeriets departement, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation. Fra den 1. april 1969 sker beregningen og anvisningen af lønninger og særlige ydelser til 426 af Handelens i alt 618 månedslønnede gennem Statens centrale Lønanvisning. De resterende 192 månedslønnede er sømandsbeskattede skibsbesætninger, hvis lønninger indtil videre beregnes manuelt.

Som et første led i den i indledningen omtalte samlede rationalisering på det heromhandlede område bør lønadministrationen for de tre forvaltningsgrene, for så vidt angår personale tjenstgørende hernede, snarest samles i et kontor i ministeriets departement. Under hensyn til den ordning, der allerede er iværksat vedrørende Den kongelige grønlandske Handels lønberegning m.v. for det i København tjenstgørende månedslønnede personale, vil det være hensigtsmæssigt, at lønberegning etc. for det under departementet og Grønlands tekniske Organisation hernede tjenstgørende personale, i alt 696 personer, ligeledes sker gennem Statens

centrale Lønanvisning. For en overførsel hertil af lønningerne til personalet i København taler også, at efter udvalgets nedenfor fremsatte forslag vil lønadministrationen for 3.300 personer, der gør tjeneste i Grønland, blive overført til det foreslåede lønningskontor i departementet.

IV. Lønadministrationen vedrørende personale i Grønland

Lønadministrationen i Grønland omfatter månedslønnet personale, hvis ansættelsesforhold styres fra København, udsendte timelønnede håndværkere, måneds- og timelønnet lokaltansat personale samt som en særlig gruppe, timelønnet personale ansat på udstederne. Endelig beregnes og udbetales en række pensioner og understøttelser i Grønland.

Administrationen er i store træk tilrettelagt således:

Kæmneren beregner lønninger og særlige ydelser m.v. samt pensioner og understøttelser til ansatte under Ministeriet for Grønland (departementet), bortset fra lønninger m.v. til timelønnet personale på udstederne. Kæmnernes lønberegning vedrørende ansatte under departementet omfatter lønningerne til i alt 3.882 personer. Herudover beregner kæmneren lønninger m.v. til ca. 250 af de ansatte under justits-, kirke- og kulturministerierne.

Handelschefen beregner lønninger m.v. til Handelens lokalt-ansatte, månedslønnede personale i byen og på udstederne, i alt 351 personer, og for det lokalt-ansatte, timelønnede personale i byen, i alt 2.250 personer.

Lønnen til Handelens månedslønnede personale, hvis ansættelsesforhold styres hernede fra, i alt 778 medarbejdere, beregnes i København, og lønudbetalingen i Grønland til dette personale sker på grundlag af herfra udsendte lønkort, der ajourføres individuelt ved enhver lønændring gennem udsendelse af nye lønkort. Særlige ydelser m.v. til det pågældende personale beregnes derimod af handelschefen.

Lønberegningen vedrørende det under Grønlands tekniske Organisation ansatte personale, i alt 2.267 personer, foretages beroende på de lokale forhold enten af teknisk organisation i Grønland eller af kæmneren.

Udbetalingen af lønninger m.v. til det i byerne ansatte personale under Ministeriet for Grønland (departementet), Grønlands tekniske Organisation, justits-, kirke- og kulturministerierne varetages af kæmneren og udbetalingen af løn m.v. til Handelens personale i byerne af handelschefen.

Endelig beregnes lønningerne til timelønnet personale ansat på udstederne, i alt 1.001, af Handelens udstedsbestyrere, der endvidere foretager lønudbetalingen til personalet på udstederne.

1. Månedslønnet personale, hvis ansættelsesforhold m.m. styres fra København

Udvalget har overvejet mulighederne for og virkningerne af at overføre beregning og anvisning af lønninger og særlige ydelser m.v. til det månedslønnede personale i Grønland (i alt 2.600 personer, nemlig 2.494 ansatte under Ministeriet for Grønlands område og ca. 100 ansatte under kirke- og kulturministerierne), hvis ansættelseforhold styres hernede fra, samt af de 395 pensioner og understøttelser, til København, og er af den opfattelse, at en overførsel til København af pågældende lønområde vil betyde væsentlige arbejdsmæssige lettelser for den lokale administration i Grønland og medvirke til at sikre ensartet og korrekt administration inden for den samlede Grønlandsforvaltning på dette område. Udvalget finder derfor, at dette lønområde, samt pensionerne og understøttelserne, bør hjemtages til København.

En overførsel til København af administrationen af dette lønområde skønnes ikke at rejse særlige problemer med hensyn til den faste løn, pensionerne og understøttelserne, hvis rettidige udbetaling i tilfælde af forsinkelser i anvisningen hernede fra, f.eks. som følge af midlertidige afbrydelser i den postale eller telegrafiske forbindelse, vil kunne sikres ved stående ordre til administrationen i Grønland.

En overførsel af beregningen af de mange særlige ydelser og andre tillæg til København rejser derimod visse problemer som følge af, at en større del af disse ydelser betales efter præstation og derfor kan variere stærkt fra den ene lønudbetaling til den næste. Der må derfor ske en rapportering fra den personaleforbrugende institution gennem kæmneren eller handelschefen til København af grundlaget for disse beregninger, hvilket kan medføre, at beregningen og udbetalingen af de særlige ydelser m.v. må finde sted forskudt i forhold til den faste løns beregning og udbetaling. De problemer, dette rejser, skønnes dog ikke at være større, end at de kan løses. En gennemgang af

tillægsordningerne viser i øvrigt, at en række tillæg har en honoraragtig karakter og umiddelbart synes at kunne anvises sammen med den egentlige løn. Dette synes således at gælde eksempelvis tillæg til lærerpersonale for faste overtimer, for lektielæsning og gårdvagt, og for en række særlige ydelsers vedkommende vil det utvivlsomt være forbundet med administrative fordele at konvertere variable ydelser til faste løntillæg. Udvalget henleder opmærksomheden på, at ændringer på en del af disse punkter blandt andet forudsætter tilslutning fra Ministeriet for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen.

2. Udsendte håndværkere

Udvalget finder, at en overførsel af administrationen af lønningerne til dette personale (i alt 452 personer) til København vil indebære samme fordele for administrationen i Grønland som overførslen af lønadministrationen vedrørende det månedslønnede personale.

3. Lokalt-ansat personale

Det lokalt-ansatte personale er hovedsageligt ansat i henhold til Ministeriet for Grønlands overenskomst med Grønlands Arbejdersammenslutning. Det månedslønnede personale (i alt 1.906 personer) omfatter især personale under sundhedsvæsenet, kontor- og butikspersonale samt søfolk. Ansættelsesforholdet har funktionærkarakter, men der skal efter de foreliggende oplysninger være nogen bevægelighed på dette personaleområde.

Uanset de ulemper, som dette forhold muligvis kan medføre for en centraliseret lønadministration, finder udvalget, at man til lettelse af administrationen i Grønland og for at sikre ensartet lønadministration, senere men dog så snart forholdene muliggør det, bør søge lønadministrationen vedrørende det pågældende personale overført til København.

For så vidt angår det overenskomstansatte personale, hvis lønninger udbetales ugevis, skal udvalget pege på de administrative fordele, der er forbundet med den hernede inden for omfattende overenskomstområder praktiserede ordning, hvorefter tilsvarende lønninger udbetales 14-dages-vis. Tilsvarende ordning bør ved de førstkommende overenskomstforhandlinger søges gennemført i Grønland.

Vedrørende det lokalt-ansatte personale har de i indledningen omtalte arbejdsgrupper stillet forslag om, at lønberegning i hver grønlandsk by sker centralt for alle administrationsområder.

Udvalget finder det imidlertid ikke hensigtsmæssigt, at der på nuværende tidspunkt sker ændringer i den administrative tilrettelæggelse på dette lønområde. På et senere tidspunkt vil det være naturligt, at der tilrettelægges en central lønadministration i hver by vedrørende det timelønnede lokalt-ansatte personale, i alt 4.566, men dette arbejde synes til sin tid at burde henlægges til kæmnerne. En sådan ordning må imidlertid forudsætte, at udvalgets overvejelser på andre områder resulterer i en lettelse i kæmnernes samlede arbejdsopgaver.

4. Timelønnet personale på udstederne

Med hensyn til lønadministrationen vedrørende det på udstederne ansatte timelønnede personale, i alt 1.001 personer, hvis lønninger som nævnt for tiden beregnes af Handelens udstedsbestyrere, finder udvalget, at de særlige forhold på udstederne synes at motivere, at administrationen på dette område fortsætter inden for de hidtidige rammer. Også på dette område bør ugevis lønudbetaling søges ændret til udbetaling pr. 14 dage.

5. Overførsel af sagsområder fra Ministeriet for Grønland til andre ministerier eller kommunerne

Det er udvalgets opfattelse, at det foran foreslåede system vil kunne anvendes også i de tilfælde, hvor administrationsområder udskilles fra Ministeriet for Grønland til andre institutioner eller de grønlandske kommuner.

V. Resumé af udvalgets synspunkter

Udvalgets hovedsynspunkter og forslag kan rekapituleres i følgende punkter:

1. Det er udvalgets opfattelse, at der snarest bør ske en omlægning af lønadministrationen under Ministeriet for Grønlands samlede forvaltningsområde, således at denne administration i videst muligt omfang centraliseres og henlægges under et kontor i ministeriets departement.

2. Som et første led i den foreslåede centraliseringsproces finder udvalget, at beregning og

anvisning af lønninger m.v. til månedslønnet personale i København under ministeriets departement, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation snarest bør samles i det centrale lønkontor i ministeriets departement.

3. Der bør snarest optages forhandling med Kongeriget Danmarks Hypotekbank og Finansforvaltning om anvisning af lønninger til det under foregående punkt omhandlede personale gennem Statens centrale Lønanvisning.

4. Som et næste led i centraliseringen vil det være rigtigt, at administrationen af lønninger m.v. for det i Grønland beskæftigede månedslønnede personale, hvis ansættelsesforhold styres fra København, samt vedrørende udsendte, timelønnede, sæsonantagne håndværkere under Grønlands tekniske Organisation og af pensioner og understøttelser hjemtages til København og foretages gennem departementets centrale lønkontor.

5. Udvalget finder det ønskeligt, at flest mulige af de særlige ydelser indgår i lønberegningen i København. Den vanskelige kommunikation med visse pladser i Grønland kan dog motivere særlige ordninger, således at visse særlige ydelser m.v. fortsat beregnes lokalt.

Ved tilrettelæggelsen af systemet må det tilstræbes, at der fremkommer de informationer, der er nødvendige for de enkelte institutioners personaleadministration, for personale- og lønstatistik m.v., og udvalget skal derfor henstille, at der jævnsides med omlægningen gennemføres en analyse af behovet for sådanne informationer.

6. Det vil efter udvalgets opfattelse være hensigtsmæssigt, at det centrale lønkontors anvisninger af løn m.v. til personale i Grønland foregår gennem de derværende pengeinstitutter.

7. Udvalget henleder opmærksomheden på det meget ønskelige i, at arbejdet med organiseringen af den centrale lønningsordning og administrationen af denne i en passende overgangsperiode overdrages økonomichef Børge Ibsen som en personlig opgave for ministeriet.

8. Under udarbejdelsen og gennemførelsen af et detaljeret program vedrørende den foreslåede omlægning af lønadministrationen finder udvalget, der som rådgivende organ for lederen af det centrale lønkontor bør nedsættes en arbejdsgruppe bestående af lederne af lønberegningssektionerne i ministeriet, Den kongelige grønlandske Handel og Grønlands tekniske Organisation.

9. Den foreslåede omlægning af lønadministrationen vil medføre, at udbetalingen af særlige ydelser m.v. for de personalegruppers vedkommende, for hvilke lønberegningen hjemtages til København, vil blive forskudt i forhold til udbetalingen af den faste løn. Det vil derfor være nødvendigt, at man snarest drøfter de problemer, som udvalgets forslag i så henseende rejser, med de respektive organisationer.

10. Der bør efter udvalgets opfattelse søges gennemført en forenkling af de nuværende lønsystemer, i hvilken forbindelse man særligt skal henlede opmærksomheden på det ønskelige i at indskrænke antallet af variable tillæg og ydelser - eventuelt således at en del af disse konverteres til faste løndele - og anbefale, at der med henblik herpå snarest foretages en gennemgang af samtlige tillægsordninger. Eventuelle forhandlinger herom bør snarest optages med de pågældende personaleorganisationer.

11. Ved forhandlinger med Ministeriet for Statens Lønnings- og Pensionsvæsen og de faglige organisationer bør man tilstræbe en forenkling af overenskomstreglerne, specielt med henblik på en reduktion af antallet af særlige tillæg til lønninger og en overgang fra ugevis til 14-dages-vis lønudbetaling.

Et mindretal: økonomichef E. Oxfeldt, økonomichef Børge Ibsen og kontorchef H. J. Lassen kan ikke tiltræde flertallets indstilling om omfanget af en centralisering af lønadministrationen for personale i Grønlandstjenesten.

Mindretallet deler flertallets opfattelse af, at der vil kunne opnås ekspeditionsmæssige fordele ved, at den rutinemæssige og ensartede behandling af lønberegning, lønanvisning, lønudbetaling og lønbogføring sker i et for Grønlandstjenesten fælles serviceorgan, og at dette tilrettelægges, så der skabes mulighed for, at det kan indgå i et endnu større serviceorgan for hele statens administration.

Mindretallet kan derimod ikke være enig i, at opgaven med indplacering af det antagne per-

sonale i de fastlagte lønningssystemer henføres til dette serviceorgan.

Mindretallet må anbefale, at der, så længe der ikke tilsigtes gennemført videregående strukturændringer i Grønlandstjenesten, alene sker en gennemførelse af flertallets forslag om centralisering af lønberegning, lønanvisning, lønudbetaling og lønbogføring.

København, den 21. maj 1970

Pie Barfod	**E. Cortsen**	**Hugo Engmann**
Keld Hansen	**Børge Ibsen**	**Gunnar Klavsen**
Kraglund	**Svend Larsen**	**H. Lassen**
	E. Oxfeldt	
	Christian Jensen	*Hans Ibsen*

Oversigt over kasseeftersyn foretaget af regnskabsinspektøren i 1968, 1969 og 1970

År	Sted	Kæmnerkasse	GTO kontantkasse	GTO Televæsenkasse	Politiets kasse
1968	Julianehåb	30/9	30/9	30/9	30/9
	Nanortalik	3/10	4/10	3/10	3/10
	Narssaq	7/10	7/10	7/10	
	Umanak	5/11	5/11	5/11	5/11
	Jakobshavn	7/11	8/11	8/11	8/11
	Christianshåb	11/11	11/11	11/11	11/11
	Godhavn	14/11	14/11		
1969	Angmagssalik	27/8	16/9	27/8	16/9
	Sukkertoppen	27/8	27/8		
	Holsteinsborg	11/9	12/9	13/9	
	Qutdligssat	15/9			
	Egedesminde	18/9	19/9	18/9	
	Godhavn	22/9	22/9	22/9	
	Julianehåb	3/11	11/11	11/11	11/11
	Nanortalik	5/11	7/11	5/11	5/11
	Qutdligssat	7/11			
	Narssaq	12/11	13/11		13/11
	Frederikshåb	14/11	15/11	15/11	15/11
1970	Egedesminde	19/5	15/5	20/5	20/5
	Godhavn	13/5	15/5	15/5	
	Holsteinsborg	31/8	29/8		29/8

Den 15. november 1969 afholdtes eftersyn ved kulbruddet i Qutdligssat og 13. september 1969 ved skibsværftet i Holsteinsborg.

Den 19. september 1969 afholdtes eftersyn ved sygehuset i Egedesminde.

Den 7. juli 1969 afholdt Den kongelige grønlandske Handel inspektion ved kæmnerkontoret i Thule.

Den 17. marts 1970 afholdt Den kongelige grønlandske Handel eftersyn i Scoresbysund og den 11. august 1970 i Thule.

Den 20. september 1970 afholdt regnskabsinspektøren eftersyn ved sygehuset i Egedesminde.

Notat vedrørende den interne kommunikation i Grønland

1. Udsteder - by

1.1. I sommerhalvåret er der, eller er der i det mindste mulighed for, forbindelse mellem udstederne og den by, hvorunder pågældende udsted hører, mindst én gang ugentlig.

1.2. I vinterhalvåret indskrænkes forbindelsesmulighederne betydeligt.

For åbentvandsbyernes vedkommende, det vil sige Godthåb, Sukkertoppen, Frederikshåb og Julianehåb og som regel også for Holsteinsborgs vedkommende, kan regnes med en nogenlunde regelmæssig forbindelse mellem udstederne og pågældende by, almindeligvis ca. én gang ugentlig; under ugunstige forhold kan forbindelsen dog være afbrudt gennem nogen tid.

For de øvrige distrikters vedkommende: Egedesminde, Godhavn, Jakobshavn, Umanak og Upernavik samt Thule og Angmagssalik er postforsendelse fra udsteder til by lejlighedsvis og med hundeslæde, og forbindelsen er periodevis helt afbrudt for længere tid ad gangen.

2. By - Godthåb

Forbindelsen mellem byerne i Grønland indbyrdes er forbedret betydeligt de senere år gennem den etablerede interne beflyvning (helikopter-service). Interessen knytter sig særlig til forbindelsen mellem de 16 grønlandske byer og Godthåb som sæde for den centrale forvaltning i Grønland (landshøvding, landsråd og landsledere). Herom kan oplyses følgende:

2.1. I vinterhalvåret 1970—71, det vil sige 1. november 1970 til 27. marts 1971, havde flyforbindelsen følgende omfang:

Fra Julianehåb og Frederikshåb til Godthåb var der forbindelse mindst én gang ugentlig.

Fra Christianshåb, Jakobshavn og Godhavn samt Angmagssalik var der mindst én gang ugentlig forbindelse til Søndre Strømfjord.

Fra Qutdligssat, Umanak og Upernavik var der hver anden uge - fra Upernavik først fra 6. februar 1971 - forbindelse med Søndre Strømfjord (og derfra til Godthåb).

I vinteren 1971-72 er der forbindelse mindst én gang ugentlig fra de nedenfor anførte byer til Godthåb som følger:

Julianehåb	direkte
Frederikshåb	–
Sukkertoppen	–
Holsteinsborg	–
Egedesminde	–
Christianshåb	via Sdr. Strømfjord
Jakobshavn	– – –
Godhavn	– – –
Angmagssalik	– – –

Mellem nedennævnte byer og Godthåb kan påregnes forbindelse hver anden uge:

Qutdligssat	via Sdr. Strømfjord
Umanak	via Sdr. Strømfjord (fra 12. februar hver uge)
Upernavik	via Sdr. Strømfjord

Fra Nanortalik og Narssaq findes igen regelmæssig forbindelse til Godthåb, men befordringstiden for brevpost må anslås til 10 å 12 dage i gennemsnit. Posten fra Thule befordres med lejlighedsvise forbindelser via Thule Air Base til Søndre Strømfjord. Gennemsnitlig befordringstid ca. 2 uger.

Post mellem Scoresbysund og Godthåb passerer København. Der er ingen regelmæssig forbindelse.

2.2. I sommerhalvåret 1971, det vil sige fra 28. marts til 31. oktober 1971, var der forbindelse mindst én gang ugentlig til Godthåb fra nedennævnte byer:

Nanortalik	direkte
Julianehåb	–
Frederikshåb	–
Sukkertoppen	–
Holsteinsborg	–
Egedesminde	–

Christianshåb	via	Sdr. Strømfjord	
Jakobshavn	-	-	-
Angmagssalik	-	-	-
Umanak	-	-	-
(hver anden uge)			

Fra Godhavn, Qutdligssat og Upernavik var der ikke i sommerhalvåret 1971 regelmæssig flyforbindelse til Godthåb, men derimod ugentlig skibsforbindelse.

Fra Thule og Scoresbysund var der ikke regelmæssig forbindelse.

Postforbindelser fra Grønland

	Dårligst	Gennemsnit	Bedst
Nanortalik	21	11	7
Narssaq	27	11	5
Narssarssuaq	19	9	3
Julianehåb	15	9	5
Ivigtut	14	6	1
Frederikshåb	18	10	5
Færingehavn	13	9	6
Godthåb	9	5	2
Sukkertoppen	12	7	3
Søndre Strømfjord	4	2	1
Holsteinsborg	14	10	3
Egedesminde	13	6	3
Christianshåb	14	6	2
Jakobshavn	15	7	3
Godhavn	19	10	3
Qutdligssat S	12	7	3
V	43	16	5
Umanak S	15	9	4
V	82	+	4
Upernavik S	18	9	3
V	88	+	3
Dundas	13	4	1
Thule	52	9	5
Scoresbysund S	35	(20)	6
V	120	(80)	4
Angmagssalik	25	14	7

Ved beregning af gennemsnit er dårligste årsperiode benyttet. + Gennemsnit er her uden interesse.

Som følge af udviklingen i fly- og skibstrafikken siden udarbejdelsen af ovenstående oversigt er den gennemsnitlige befordringstid nu generelt set noget gunstigere end de anførte tal udviser.