

Modernisering og forenkling af det kommunale bevillingssystem m.v.

*Betænkning fra den af indenrigsministeren nedsatte
arbejdsgruppe vedrørende de budget- og regnskabsmæssige
regler for kommuner og amtskommuner*



BETÆNKNING NR. 1172

Juni 1989

Publikationen kan købes i boghandelen eller hos
Statens Informationstjeneste
Postboks 1103, 1009 København K.
Telefon 33 92 92 28 - Postgirokonto nr. 1 09 14 25.
Ved fremsendelse af check eller ved indbetaling
på giro til Statens Informationstjeneste
undgås ekspeditionsgebyr.



ISBN 87-503-7898-8
In 00-80-bet.
B. Stougaard Jensen, Kbh. K

I N D H O L D S F O R T E G N E L S E

1. Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og forslag	5
1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium	5
1.2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde	6
1.3. Sammendrag af arbejdsgruppens overvejelser og forslag..	7
2. Bevillingsregler og kommunalt budget- og regnskabssystem	19
2.1. Budget- og regnskabssystemet	19
2.1.a. Grundprincipper og struktur	20
2.1.b. Hovedtræk af udviklingen siden 1977	25
2.2. Bevillingsreglerne	27
2.2.a. Bevillingsreglernes område og grundlag	27
2.2.b. Bevillingsbegrebet. Bevillingsrammer og delegations-	
muligheder	28
2.2.c. Bevillingsafgivelse- og kontrol	35
3. Debat af bevillingsreglerne og budget- og regnskabssystemet	43
3.1. Kommunernes Landsforenings og Kommunaldirektørforeningens de-	
batoplæg	43
3.1.a. Den politiske styring	44
3.1.b. Økonomisk decentralisering	46
3.1.c. Budget- og regnskabssystemet	47
3.2. Betænkning nr. 1143/1988 om kommunalt udgiftspres og sty-	
ringsmuligheder	50
3.2.a. Bevillingsreglerne	52
3.2.b. Budget- og regnskabssystemet	53
3.3. Øvrige overvejelser	55
3.3.a. Forsyningsvirksomheder	55
3.3.b. Områder med 100 pct. statsrefusion	56
3.3.c. Udligningsordninger	57

4.	Arbejdsgruppens overvejelser og forslag	58
4.1.	Bevillingsreglerne	60
4.1.a.	Bevillingsniveau	62
4.1.b.	Nettobevillinger	71
4.1.c.	Overførselsadgang	73
4.2.	Budget- og regnskabssystemet	80
4.2.a.	Tidsfrister for regnskab og budget	80
4.2 . b.	Kontoplan og konteringsregler	88
4.2. b. 1.	Indledende bemærkninger	88
4.2.b.2.	Sektorspecifikke udligningsordninger	90
4.2.b.3.	Fuldt refusionsdækkede poster (pensioner, børnetilskud	91
4.2.b.4.	Formålsopdeling inden for hovedkonto 0-6....	95
4.2.b.5.	Artsspecifikationen	99
4.2 . b. 6.	Grupeeringsniveauet	119
4.2.b.7.	Flerårsbudgetter	135
4.2.b.8.	Øvrige overvejelser	137
<u>Bilag 1.</u>	<u>Kontonummerets opbygning</u>	<u>140</u>
<u>Bilag 2.</u>	<u>Artsinddeling indtil 1.1.1982</u>	<u>141</u>
<u>Bilag 3.</u>	<u>Frikommuneregulativer</u>	<u>144</u>
<u>Bilag 4.</u>	<u>Statens bevillingssystem</u>	<u>159</u>
	Underbilag A	167
	Underbilag B	168
<u>Bilag 5.</u>	<u>Brev fra Statsskattedirektoratet</u>	<u>176</u>
<u>Bilag 6.</u>	<u>Forslag til ny udformning af hovedfunktioner vedrørende of-</u>	
	<u>fentlige pensioner samt børnetilskud og andre familieydelse-</u>	
	<u>r</u>	<u>179</u>
<u>Bilag 7.</u>	<u>Opgørelse af prisudviklingen i den kommunale sektor</u>	<u>182</u>
<u>Bilag 8.</u>	<u>Artsspecifikation</u>	<u>186</u>
<u>Bilag 9.</u>	<u>Forslag til ny udformning af udvalgte funktioner i forbindelse med forenklinger på grupperingsniveauet</u>	<u>189</u>

1. Arbejdsgruppens nedsættelse, kommissorium og forslag.

1.1. Arbejdsgruppens nedsættelse og kommissorium.

Arbejdsgruppen vedrørende de budget- og regnskabsmæssige regler for kommuner og amtskommuner blev nedsat ved Indenrigsministeriets skrivelse af 13. september 1988 som en gennemførelsesgruppe for de forslag på det bevillings- og budget- og regnskabsmæssige område, der er indeholdt i betænkning nr. 1143 fra udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder. Om baggrunden og kommissoriet for arbejdsgruppens arbejde m.v. hedder det i skrivelsen:

"Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen har i et debatoplæg om "Økonomisk-Administrativ Styring i 90'erne" redegjort for en række overvejelser vedrørende økonomisk-administrativ styring i kommunerne og stillet forslag om ændringer inden for bl.a. de bevillings- og budget- og regnskabsmæssige regler for kommuner og amtskommuner. Debatoplægget har ligget til grund for overvejelserne i udvalget om udgiftspres og styringsmuligheder omkring de kommunale bevillings- og budget- og regnskabsmæssige regler set ud fra et styringsmæssigt perspektiv.

Udvalget foreslår på denne baggrund i betænkning nr. 1143, at

"der nedsættes en arbejdsgruppe under Budget- og Regnskabsrådet, som skal foretage en nærmere gennemgang og vurdering af budget- og regnskabssystemets nuværende udformning og tilknyttede konteringsmæssige og øvrige regler med specielt henblik på de af udvalget nedenfor påpegede områder."

Udvalget har i betænkningen specielt peget på følgende områder :

bevillingsniveau
nettobevillinger
overførsel af bevillinger

grupperings- og artsspecifikationer
 fuldt refusionsdækkede poster m.v.
 flerårsbudgettering
 tidsfrister for de kommunale regnskaber og budgetter

Indenrigsministeriet agter på denne baggrund at nedsætte en arbejdsgruppe under Budget- og Regnskabsrådet, som med udgangspunkt i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen og betænkning nr. 1143 skal foretage den omtalte gennemgang og vurdering af de budget- og regnskabsmæssige regler m.v. Udover de ovenfor påpegede områder vil arbejdsgruppen efter beslutning i Budget- og Regnskabsrådet også kunne inddrage andre især styringsmæssige spørgsmål i tilknytning til budget- og regnskabssystemet i sine overvejelser.

Arbejdsgruppen ønskes sammensat på følgende måde:

- 2 repræsentanter fra Kommunernes Landsforening
- 2 repræsentanter fra Amtsrådsforeningen
- 1 repræsentant fra Københavns Kommune
- 1 repræsentant fra Frederiksberg Kommune
- 1 repræsentant fra Kommunernes Revisionsafdeling
- 1 repræsentant fra Finansministeriet
- 1 repræsentant fra Danmarks Statistik
- 1 repræsentant fra Indenrigsministeriet

Formandsskab og sekretariat vil blive varetaget af Indenrigsministeriet. Det forudsættes i øvrigt, at repræsentanter fra sektorministerierne vil blive inddraget i arbejdet for så vidt angår overvejelser inden for deres respektive sektormråder.

Arbejdsgruppen forventes at have afsluttet sit arbejde i juni 1989."

1.2. Arbejdsgruppens sammensætning og arbejde.

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Konsulent Bjarne Larsson, Kommunernes Landsforening
 Økonomichef Bent Albrechtsen, Allerød Kommune
 Vicekontorchef Anders Andersen, Amtsrådsforeningen i Danmark
 Kontorchef Anders Boje, Nordjyllands Amtskommune
 Kontorchef Paul Sax Møller, Københavns Kommune
 Regnskabschef Arne Jensen, Frederiksberg Kommune
 Chefrevisor Ingolf Pedersen, Kommunernes Revisionsafdeling
 Specialkonsulent Mogens Pedersen, Finansministeriet
 Fuldmægtig Bjarne Moesgaard, Danmarks Statistik
 Fuldmægtig Paul Schilder, Indenrigsministeriet (formand)

Herudover har fuldmægtig Jan Henriksen, Socialministeriet, sekretær Birgitte Villadsen, Skatteministeriet, samt ingeniør Carl Chr. Mourier, Vejdirektoratet, deltaget i nogle af arbejdsgruppens møder.

Sekretariatsarbejdet er varetaget af Indenrigsministeriet under medvirken af fuldmægtig Jann Larsen, fuldmægtig Nils Majgaard Jensen og fuldmægtig Henrik Kjær.

Arbejdsgruppen har som resultatet af sit arbejde i nærværende betænkning fremsat en række af forslag til modernisering og forenkling af det kommunale bevillings- og budget- og regnskabssystem. Et resumé af forslagene findes i afsnit 1.3.

Gennemførelse af arbejdsgruppens forslag vil ikke nødvendiggøre lovændringer, men kan ske administrativt af indenrigsministeren i henhold til bemyndigelse i den kommunale styrelseslov-

Forslagenes gennemførelse forudsætter en revision af kon-toplan og konteringsregler m.v. i det kommunale budget- og regnskabssystem. Denne revision vil kunne gennemføres i løbet af 2. halvår 1989, hvorefter forslagene vil kunne træde i kraft fra og med budgettet for 1991. Dele af forslagene vil eventuelt kunne træde i kraft allerede fra og med budgettet for 1990.

1.3. Sammen drag af arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

Arbejdsgruppens betænkning er disponeret på følgende måde:

I afsnit 2 er redegjort for hovedprincipperne og strukturen i det kommunale budget- og regnskabssystem samt for de kommunale bevillingsregler, der er gældende idag. Fremfor en mere systematisk og detaljeret fremstilling har arbejdsgruppen fundet det relevant at disponere regelbeskrivelsen omkring de mere grundliggende spørgsmål, der knytter sig til kommunalbestyrelsens bevillinger - deres indhold, afgivelse og anvendelse. Beskrivelsen fokuserer således især på spørgsmålet om, hvilke begrænsninger, der er idag, i kommunalbestyrelsens mulighed for gennem rammebevillinger at delegerer dispositionskompetence og -ansvar for det område af de kommunale opgaver og til det niveau af den kommunale administration, som den ønsker. Begrænsningerne følger af de formmæssige krav til kommunalbestyrelsens bevillinger. Det drejer sig først om budget- og regnskabssystemets regler om en fælles kontoplan og et dertil knyttet bevillingsniveau. Hertil kommer reglerne om bruttoBevillinger og om ét-årige (drifts)bevillinger.

I afsnit 3 er redegjort for den debat af bevillingsreglerne og budget- og regnskabssystemet, som først og fremmest er kommet til udtryk i et debatoplæg om "Økonomisk-Administrativ Styring i 90'erne", udarbejdet af et udvalg under Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen i anledning af budget- og regnskabssystemets 10-års jubilæum. Debatoplægget udgjorde en væsentlig baggrund for, at de bevillings- og budget- og regnskabsmæssige forhold blev inddraget i arbejdet i udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, som afgav betænkning i september 1988. Afsnittet indeholder et sammendrag af de 2 udvalgs overvejelser og forslag. Endvidere er omtalt nogle overvejelser om generelle ændringer i budget- og regnskabssystemet, som har været gjort i Budget- og Regnskabsrådet, som det er besluttet at inddrage i arbejdsgruppens arbejde.

Afsnit 4 indeholder arbejdsgruppens overvejelser og forslag til ændringer i bevillingsreglerne og budget- og regnskabssystemet.

Overvejelserne tager udgangspunkt i ønsket om og behovet for at udvide den enkelte kommunalbestyrelses styringsmuligheder. Det vil sige gennem ændringer i regelsættene at tilvejebringe mere fleksible rammer omkring varetagelsen af kommunalbestyrelsens styringsopgave, således at den enkelte kommunalbestyrelse får større frihed til at tilrettelægge - og tilpasse - organisationen og ledelsen af de kommunale anliggender, som den selv finder det bedst. Et centralt element heri er at forbedre kommunalbestyrelsens muligheder for at anvende rammestyring/økonomistyring med decentralisering af beslutningskompetence og -ansvar.

Bevillingsreglerne.

Kommunernes muligheder for at anvende rammebevillinger som led i den økonomiske styring er idag begrænset af spillet mellem den autoriserede kontoplan og reglerne om bevillingsniveau. Mindstekravet til kommunalbestyrelsens afgivelse af driftsbevillinger er idag fastsat til hovedfunktionsniveauet i den autoriserede kontoplan. Dette betyder, at kommunalbestyrelsen f.eks. kan vælge at give det sociale udvalg en samlet rammebevilling omfattende driften af alle kommunens sociale dagpasningsforanstaltninger for børn, der henhører under hovedfunktionen "Dagpleje og daginstitutioner for børn og unge". Men kommunalbestyrelsen kan ikke vælge samtidig at lade denne rammebevilling omfatte udgifter henhørende under andre hovedfunktioner -• f.eks. udgifter vedrørende skolefritidsordninger under hovedfunktion "Folkeskolevæsen". Kommunalbestyrelsen er med andre ord i sin bevillingsafgivelse bundet af den strukturering af de kommunale udgifter og indtægter, som er fastlagt i den autoriserede kontoplanens hovedkonto- og hovedfunktionsopdeling. Bevillingsreglerne og kontoplanen udgør hermed en hæmsko for en fleksibel og individuelt tilpasset udvalgs- og forvaltningsstruktur i de enkelte kommuner og amtskommuner.

Ud fra hensynet til at sikre den fornødne information om kommunaløkonomiske forhold, kan det ikke anses for muligt at tilvejebringe den fornødne fleksibilitet i bevillingsafgivelsen ved at skabe mulighed for individuelle tilpasninger i kon-

topplanens struktur. Løsningen ligger således efter arbejdsgruppens opfattelse i stedet for i at frigøre bevillingsafgivelsen fra denne.

Arbejdsgruppen **foreslår** derfor, at mindstekravet til bevillingsniveauet for så vidt angår driftsbevillinger hæves til udvalgsniveau. Forslaget indebærer principielt, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at give en samlet driftsbevilling til henholdsvis økonomiudvalg og hvert af de stående udvalg - en rammebevilling, som omfatter alle de aktiviteter, der er henlagt til det pågældende udvalg. Det står naturligvis kommunalbestyrelsen frit at opdele i flere rammebevillinger, som den finder det hensigtsmæssigt.

Arbejdsgruppen **foreslår** videre, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at anvende samlede rammer på udvalgsniveau for rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder i budgetåret.

For så vidt angår selve anlægsbevillingerne finder arbejdsgruppen ikke en tilsvarende generel løsning hensigtsmæssig, bl.a. fordi der er risiko for, at det vil kunne gå ud over overskueligheden - og dermed styringen - såfremt forskelligeartede anlægsarbejder bevillingsmæssigt behandles under ét. Arbejdsgruppen **foreslår** imidlertid, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at anvende rammebevillinger på udvalgsniveau for anlægsarbejder, der:

er af beløbsmæssigt mindre omfang,
er "nært beslægtede", dvs. af samme projekttype (f.eks. asbestsanering eller energibesparende foranstaltninger),
enten alle afsluttes inden for det pågældende regnskabsår
eller udgør veldefinerede projekter.

Endelig **foreslår** arbejdsgruppen under dette punkt, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at tage bevillingsmæssig stilling til samtlige renteudgifter henholdsvis renteindtægter under ét.

Kommunalbestyrelsens bevillinger skal som udgangspunkt afgives som bruttobevillinger, dvs. at der til dispositioner, der indebærer både udgifter og indtægter, kræves såvel en ud-

gifts- som en indtægtsbevilling. Ved en ændring i 1986 blev der dog i en række tilfælde - angivet med en slags "positivliste" - indført mulighed for afgivelse af nettobevillinger. Anvendelsen af denne "positivliste" har imidlertid givet anledning til fortolkningsproblemer, og der synes da også at bestå en noget forskellig praksis i de enkelte kommuner med hensyn til anvendelsen af nettobevillinger.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det i videre omfang bør overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at træffe beslutning om, på hvilke kommunale aktivitetsområder nettobevillinger er det mest egnede styringsredskab. Arbejdsgruppen **foreslår** derfor, at bevillingsreglerne ændres, således at der som udgangspunkt foreligger en generel adgang for kommunalbestyrelser og amtsråd til at afgive bevillinger som nettobevillinger inden for de områder af den kommunale drifts- og anlægsvirksomhed, hvor det findes hensigtsmæssigt.

Driftsbevillinger er ifølge de gældende bevillingsregler ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets afslutning. Eventuelle uforbrugte beløb vil altså ikke automatisk blive genbevilget det følgende år, ligesom der ikke efter de gældende regler er mulighed for at disponere over et kommende budgetårs bevilling. Denne regel er hyppigt blevet kritiseret for ikke at give de disponerende; enheder det fornødne incitament til at handle rationelt - vise sparsommelighed og foretage en langsigtet planlægning af sine dispositioner. Tværtimod vil de disponerende enheder ofte se en risiko ved ikke at bruge hele bevillingen, da et mindreforbrug eventuelt vil kunne give anledning til en lavere bevilling de følgende år. Udviklingen i retning af en mere udbredt decentralisering af beslutningskompetence og -ansvar med anvendelse af rammebevillinger har naturligvis aktualiseret denne kritik.

Kritikken var baggrunden for, at der med den statslige budgetreform i 1984/85 blev indført visse muligheder for overførsel af uforbrugte driftsbevillinger. Den statslige ordning indeholder dog ikke mulighed for "lån" af kommende års bevil-linger.

Arbejdsgruppen har overvejet forskellige muligheder for at indføre overførselsadgang for driftsbevillinger mellem budgetårene. Dels muligheder af mere vidtrækkende karakter - i form af flerårige, eventuelt "rullende" flerårige, budgetter - og dels muligheder, der mere afgrænset retter sig mod overførsel mellem 2 budgetår, herunder en parallel til den statslige ordning.

Den første type løsningsmuligheder vil efter arbejdsgruppens opfattelse være forbundet med store betænkeligheder i forbindelse med dispositionsadgang ind i en kommende valgperiode og manglende overensstemmelse mellem bevillings- og skatteudskrivningsperiode og kan således ikke anbefales.

Med hensyn til de mere afgrænsede løsningsmuligheder har udgangspunktet været, at indførelse af ufravigelige regler om overførselsadgang vil indebære konsekvenser, der hverken er ønskelige eller hensigtsmæssige. Arbejdsgruppen har herefter overvejet en slags parallel til den statslige ordning, ved at ændre styrelsesloven, således at det ved bevillingsafgiveisen kan fastsættes, at mindreforbrug vedrørende nærmere angivne bevillinger uden videre (dvs. uden tillægsbevilling) kan overføres, medmindre kommunalbestyrelsen beslutter andet.

Arbejdsgruppens overvejelser har dog ført til, at man finder, at der må sættes spørgsmålstejn ved selve behovet for bestemmelser af denne art. Spørgsmålet om at få en ordning omkring overførselsadgang til at fungere efter hensigten er grundliggende et spørgsmål om tillid. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker en sådan ordning, må den også leve op til sine tilkendegivelser om at ville genbevilge eventuelle uforbrugte midler. Det virker på denne baggrund både unødvendigt og utilstrækkeligt at indføre en lidt "kunstig" form for retstilstand mellem kommunalbestyrelsen og institutionsledere m.v. omkring overførselsadgangen.

Arbejdsgruppen **foreslår** således **ikke**, at der indføres formelle regler om overførselsadgang i styrelsesloven, men **peger** i stedet i betænkningen på andre - mere uformelle - løsningsmuligheder, byggende på tilkendegivelser fra kommunalbestyrelsens side ved bevillingsafgivelsen eller på anvendelsen af mere brede rammebevillinger.

Budget- og regnskabssystemet.

Tidsfrister for regnskab og budget.

Efter de gældende regler skal regnskabet posteringsmæssigt være afsluttet senest den 1. juli i det efterfølgende år og afgives til revision den 20. august. Budgettet for det kommende år skal være vedtaget senest den 1. oktober. Disse "senest"-frister indebærer, at regnskabet kun i meget beskedent omfang indgår i den økonomiske styring i kommuner og amtskommuner. Det er derfor blevet foreslået, at skabe større tidsmæssig afstand mellem regnskabsaflæggelse og budgetvedtagelse ved at fremrykke henholdsvis udskyde de fastsatte frister herfor. Arbejdsgruppen har undersøgt mulighederne herfor.

For så vidt angår regnskabsaflæggelsen **foreslår** arbejdsgruppen, at denne posteringsmæssigt afsluttes med indberetning af hovedoversigt og regnskabsspecifikationer senest den 1. april - altså en fremrykning af den nuværende frist med 3 måneder. Regnskabsspecifikationerne vil hermed bedre kunne indgå i budgetteringsgrundlaget for det kommende år, ligesom fremrykningen indebærer, at den hidtidige indberetning af foreløbigt regnskab til Indenrigsministeriet vil kunne afskaffes. Af hensyn til de praktiske problemer omkring udarbejdelse og behandling af regnskabsbemærkninger m.v., navnlig i amtskommunerne og de større kommuner, har arbejdsgruppen ikke foreslået fristen for det samlede regnskabs afgivelse til revision ændret. Arbejdsgruppen **anbefaler** dog, at kommuner og amtskommuner søger arbejdsprocedurerne omkring regnskabet tilpasset med henblik på afslutning inden sommerferien.

En udskydelse af fristen for budgettets vedtagelse f.eks. til den 1. november - støder på en række tekniske problemer omkring forskudsregistreringen og udskrivningen af skattekort. For forudlønnede - og et stort antal bagudlønnede - vil en sådan udskydelse medføre et foreløbigt skattetræk i januar måned, som efterfølgende skal korrigeres. Det er Statskattedirektoratets vurdering, at der - uden disse konsekvenser - maksimalt vil kunne blive tale om en udskydelse af fristen til den 15. oktober.

Arbejdsgruppen har taget de anførte konsekvenser af en udskydelse af budgetfristen til den 1. november til efterret-

ning og på denne baggrund konstateret, at en sådan udskydelse ikke vil være mulig. Arbejdsgruppen har endvidere vurderet, at der ikke ved en udskydelse af budgetfristen med 1/2 måned vil kunne opnås fordele, der overstiger ulemperne i form af ændrede administrative procedurer m.v.

Endelig har arbejdsgruppen ikke fundet at kunne anbefale den i betænkningen fra udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder nævnte mulighed for at bevare den 1. oktober som seneste frist for vedtagelsen af kommuneskatten i budgetåret og udskyde fristen for budgetvedtagelsen i øvrigt til senest 1. november.

Kontoplan og konteringsregler.

Arbejdsgruppen har overvejet en række ændringer i den autoriserede kontoplan og de tilknyttede konteringsregler med sigte på at forenkle denne og dermed styrke budgettets og regnskabets rolle som informationssystem og styringsredskab for kommunalbestyrelser og amtsråd. I overvejelserne har arbejdsgruppen lagt vægt på, at kontoplanen så vidt muligt bør afspejle kommunalbestyrelsens/amtsrådets udøvelse af beslutningskompetence. Dette har navnlig betydning for sondringen mellem den egentlige drifts- og anlægsvirksomhed (hovedkonto 0-6) og den finansielle virksomhed (hovedkonto 7-8).

Sektorspecifikke udligningsordninger.

Udgifter og indtægter vedrørende en række sektorspecifikke udligningsordninger registreres idag på funktioner inden for kontoplanens drifts- og anlægskonti (hovedkonto 0-6). Der er imidlertid tale om rent mellemkommunale udligningsordninger, hvor den enkelte kommunalbestyrelse er helt uden indflydelse på udligningsbeløbenes størrelse. Disse beløb har således ikke karakter af egentlige driftsudgifter og -indtægter, men er af finansiell art, i lighed med tilskuds- og udligningsordningerne i øvrigt.

Arbejdsgruppen **foreslår** derfor, at konteringen af beløb vedrørende disse sektorspecifikke udligningsordninger overføres til en funktion under hovedfunktionen "Generelle tilskud" på hovedkonto 8.

Fuldt refusionsdækkede poster (pensioner, børnetilskud).

Konteringen af de fuldt refusionsdækkede poster - dvs. udgifter, hvortil staten yder 100 pct.'s refusion: grundbeløb m.v. af offentlige pensioner samt børnetilskud og andre familieydelse - sker idag på hovedkonto 5. Bortset fra likviditetsforskydninger i forbindelse med tidsforløbet omkring udbetaling og refusionsafregning er disse poster imidlertid helt uden betydning for den kommunale økonomi. De repræsenterer snarere et finansielt mellemregningsforhold med staten end et egentligt drifts- og anlægsforhold.

Arbejdsgruppen **foreslår** derfor, at kontiene vedrørende grundbeløb m.v. af offentlige pensioner samt børnetilskud og andre familieydelse overføres til hovedkonto 8. Konteringen af udgifter og indtægter vedrørende personlige tillæg til de offentlige pensioner, hvortil staten yder 75 pct.'s refusion, **foreslås** bibeholdt på hovedkonto 5.

Formålsopdelingen inden for kontoplanens hovedkonto 0-6.

Kontoplanen for budget- og regnskabssystemets drifts- og anlægskonti - dvs. opdelingen i hovedkonti, hovedfunktioner og funktioner på hovedkonto 0-6 - er fastlagt ud fra en strukturering af de kommunale udgifter og indtægter efter deres formål: undervisning, sygehusvæsen, socialvæsen, m.v. Denne formålsopdeling er i hovedsagen uforandret i forhold til systemets indførelse i 1977.

Formålsopdelingen indgår ikke specifikt blandt de emneområder, som er omtalt i arbejdsgruppens kommissorium. Arbejdsgruppen har imidlertid haft en drøftelse af emnet på baggrund af et idéoplæg med overvejelser om ændringer og justeringer i formålsopdelingen fremlagt af de af Kommunernes Landsforening udpegede repræsentanter.

Overvejelser omkring ændringer i formålsopdelingen involverer efter arbejdsgruppens opfattelse flere modstående forhold. På den ene side må det naturligvis være et mål i sig selv, at kontoplanens formålsopdeling afspejler den strukturering af udgifter og indtægter, som "gennemsnitskommunen/-amtskommunen" finder relevant som beslutnings- og administrationsgrundlag. Også selv om frigørelsen af bevillingsniveauet

fra kontoplanen har ændret situationen ved at skabe mulighed for individuelle "ombrydninger" af kontoplanen i bevillings-situationen. Heroverfor står imidlertid de administrative problemer, dels af praktisk konteringsmæssig art og dels i form af databrud i statistikker m.v., som ændringer i formåls-opdelingen medfører.

Disse overvejelser har ført arbejdsgruppen til den opfattelse, at ændringer i formålsopdelingen bør ske samlet og på grundlag af et grundigt forundersøgelsesarbejde. Sigtet med et sådant undersøgelsesarbejde bør være at strukturere en kontoplan, der kan "holde" for et nyt 10-år.

Artsspecifikationen.

Artsspecifikationen i den autoriserede kontoplans 9. og 10. ciffer har nærmest lige fra budget- og regnskabssystemets indførelse i 1977 givet anledning til kommunal kritik, og allerede i 1982 gennemførtes da også en væsentlig forenkling, idet antallet af autoriserede arter reduceredes fra 58 til 25.

Artsspecifikationen er imidlertid fortsat blevet kritiseret, bl.a. i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen. Kritikken går på, at de enkelte kommuner og amtskommuner kun i meget begrænset omfang selv benytter oplysningerne fra artsspecifikationen, og at denne anvendelse kunne opfyldes med en stærkt forenklet artsspecifikation. Set fra et kommunalt synspunkt indebærer den nuværende artsspecifikation derfor en unødigt administrativ belastning.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund foretaget en nøje undersøgelse af de centrale myndigheders anvendelsesområder for oplysninger fra artsspecifikationen og sammenligning med de artsmæssige oplysningskrav, som stilles til staten og de private virksomheder. Blandt anvendelsesområderne skal først og fremmest nævnes opgørelsen af nationalregnskabet, men hertil kommer opgørelse af den kommunale pris- og lønudvikling bl.a. til brug for reguleringen af tilskud m.v., administration af momsudligningsordningen og opgørelse af samlede budgetter og regnskaber for den offentlige sektor.

Undersøgelsen har vist, for det første, at kravene ifølge den kommunale artsspecifikation ikke rækker ud over hvad der

stilles af krav til såvel staten som private virksomheder. For det andet, at de centrale myndigheders anvendelse af oplysningerne fra artsspecifikationen sætter relativt snævre rammer for forenklinger - uden at disse fører til alternative foranstaltninger til tilvejebringelse af de pågældende oplysninger.

Inden for disse rammer **foreslår** arbejdsgruppen følgende forenklinger gennemført::

Autorisationen af de interne arter ophæves ved indførelse af mulighed for plus/minusposterings på de eksterne arter for interne overførsler.

"Dobbeltregistreringen" af betalinger mellem de offentlige myndigheder på henholdsvis grupperings- og artsniveau ophæves. Dette kan efter arbejdsgruppens opfattelse bedst ske ved en opdeling af art 4.7 og 7.7 i 2 arter hver vedrørende betalinger til/fra henholdsvis kommuner og amtskommuner. Herved kan 50-60 autoriserede grupperinger afskaffes.

Art 7.5 vedrørende indtægter fra dagpengefonden ophæves.

Artsspecifikationen i budgettet forenkles til hovedartsniveau.

Arbejdsgruppen har herefter konstateret, at det ikke har været muligt at opnå enighed om yderligere enkeltstående forenklinger af artsspecifikationen i det kommunale regnskab. Eventuelle videre overvejelser herom må således bero på gennemførelse af et analysearbejde vedrørende alternative foranstaltninger.

Grupperingsniveauet.

Autorisationerne på grupperingsniveauet har ligeledes givet anledning til kommunal kritik for at indebære en administrativ belastning.

Arbejdsgruppen har foretaget en gennemgang af de autoriserede grupperinger i den samlede kontoplan og er udfra en vurdering af de enkelte grupperinger set i lyset af bl.a. de centrale myndigheders oplysningsbehov fremkommet med en række forslag til forenklinger.

På driftssiden **foreslår** arbejdsgruppen 111 autoriserede grupperinger - lidt over en fjerdedel - ophævet. Heraf vedrører godt halvdelen som nævnt grupperinger for betalinger mel-

lem de offentlige myndigheder. Der er i øvrigt især tale om forenklinger inden for funktionerne for skole- og folkebiblioteker, offentlige pensioner, børnetilskud og andre familieydelse, kontanthjælp, praktisk bistand i hjemmet, hjælpemidler og omsorgsarbejde, fælles formål vedrørende dagpleje og daginstitutioner for børn og unge samt boligsikring og boligydelse til pensionister.

På anlægssiden **foreslår** arbejdsgruppen de nuværende 11 autoriserede generelle grupperinger reduceret til 4. Der foreslås endvidere forenklinger inden for hovedfunktionerne "Jordforsyning" og "Spildevandsanlæg". Det er arbejdsgruppens vurdering, at der også vil være mulighed for ikke uvæsentlige forenklinger på vejområdet. De videre overvejelser herom afventer færdiggørelsen af arbejdet i en arbejdsgruppe under Vejdirektoratet.

Flerårsbudgetter•

Arbejdsgruppen **anbefaler**, at det ved revisionen af opgørelsen af det samlede offentlige budget og budgetoverslag i forbindelse med indførelsen af det nye statslige budget- og regnskabssystem nøje overvejes at lempe specifikationskravene til de kommunale budgetoverslag, i tilfælde hvor oplysningerne ikke er af væsentlig betydning for opgørelsen eller erstatter særlige kommunale plan-indberetninger.

Øvrige overvejelser.

Arbejdsgruppen **foreslår**, at det i konteringsreglerne fremover alene foreskrives som minimumskrav, at en oversigt over bevillinger og rådighedsbeløb (med bemærkninger) skal uddeles til konimunalbestyrelses-/amtsrådsmedlemmerne. Til oversigten skal være knyttet en bevillingsafgrænsning i forhold til kontoplanen. En tilsvarende oversigt skal som minimumskrav uddeles i forbindelse med regnskabsbehandlingen.

Det **foreslås** videre, at oversigter vedrørende finansiell status, personaleoversigt (både budget og regnskab), ejendomsfortegnelse samt garanti- og eventualrettighedsfortegnelse som hidtil skal uddeles, men uden særlige formkrav knyttet hertil.

2. Bevillingsregler og kommunalt budget- og regnskabssystem.

Det generelle grundlag for arbejdsgruppens overvejelser er de i dag gældende bevillingsregler og budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner.

I afsnit 2.1. nedenfor er først redegjort for hovedprincipperne og strukturen i budget- og regnskabssystemet, hvorefter de kommunale bevillingsregler er gennemgået i hovedtræk i afsnit 2.2.

2.1. Budget- og regnskabssystemet.

Budget- og regnskabssystemet for kommuner og amtskommuner indførtes fra regnskabsåret 1977 som et fælles system for alle kommuner og amtskommuner.

Budget- og regnskabssystemet er opbygget på baggrund af betænkning nr. 722 vedrørende det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner, afgivet af det af indenrigsministeren den 26. maj 1970 nedsatte udvalg vedrørende det kommunale budget- og regnskabssystem.

Udvalget udarbejdede forslag til principperne for et nyt fælles budget- og regnskabssystem for samtlige kommuner og amtskommuner til afløsning af de hidtil gældende systemer.

Det ny budget- og regnskabssystem blev udarbejdet, således at det skulle kunne tjene som et egnet instrument for tilrettelæggelsen af en økonomisk langtidsplanlægning samt under hensyntagen til behovet for anvendelse af EDB.

Systemet kan i henhold til lovgivningen siges at have tre hovedopgaver:

den finansielle opgave, idet årsbudgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale skatteudskrivning. (Styrelseslovens § 40)

den bevillingsmæssige opgave, idet årsbudgettet afgiver den bindende regel for næste års kommunale forvaltning. (Styrelseslovens § 40)

den oplysningsmæssige opgave - overfor kommunernes politikere og administration, borgerne og de centrale myndigheder.

(Styrelseslovens § 39 og § 45)

2.1.a. Grundprincipper og struktur.

Budget- og regnskabssystemet er udformet ud fra nogle hovedprincipper, hvoraf skal nævnes:

princippet om totalbudget og totalregnskab, som indebærer at budget og regnskab skal omfatte samtlige driftsposter og anlægsposter samt kapitalposter vedrørende det pågældende regnskabsår.

bruttoposteringsprincippet, som indebærer, at udgifter og indtægter opføres og specificeres hver for sig.

centralisationsprincippet, som indebærer, at samtlige udgifter finansieres under ét af samtlige indtægter.

Budget- og regnskabssystemet består af tre hovedbestanddele:

1. Kontoplan med tilhørende konteringsregler.
2. Oversigter.
3. Bemærkninger.

Kontoplan og konteringsregler.

Kontoplanen udgør det grundlag, hvorpå den beløbsmæssige registrering foregår. Kontoplanen benyttes ved såvel budgetlægningen som regnskabsføringen. Til kontoplanen er knyttet et sæt af konteringsregler, som angiver retningslinierne for anvendelsen af kontoplanen.

Grundlaget for kontoplanen er et 10-cifret kontonummer, som er opbygget af 6 ét- eller to-cifrede specifikationsniveauer.

Kontonummerets opbygning fremgår af bilag 1.

Kontoplanens 1. ciffer anvendes til opdeling af den kommunale virksomhed i 10 hovedkonti:

Teknisk forvaltning

0. Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger

1. Forsyningsvirksomheder, kollektiv trafik, havne m.v.
2. Vejvæsen

Serviceforanstaltning

3. Undervisning og kultur

4. Sygehusvæsen

5. Social- og sundhedsvæsen

Økonomiforvaltning

6. Administration, planlægning og fællesudgifter

7. Renter

8. Finansforskydninger og finansiering

9. Finansiell status

Hovedkonto 0-6 vedrører kommunens drifts- og anlægsvirksomhed, mens hovedkonto 7-9 vedrører det finansielle område.

Kontoplanens 2. og 3. ciffer - funktioner - anvendes til en nærmere specifikation af virksomheden inden for den enkelte hovedkonto.

Kontoplanens 4. ciffer -"dranst" (ordet er sammensat af de to første bogstaver fra drift, anlæg, status) - angiver, om der er tale om drift, refusion, anlæg eller en finansiell postering.

De 4 første cifre i kontonummeret er altid autoriserede, d.v.s. de skal anvendes ved enhver postering i regnskabet. De 4 første cifre angiver således utvetydigt, hvilket område af den kommunale virksomhed, en postering vedrører, samt hvilken type af postering, der er tale om. Eksempelvis angiver de fire første cifre: 5.13.1 at der er tale om en driftsudgift i en børnehave. (5: social- og sundhedsvæsen, 13: børnehaver, 1: drift).

Kontoplanen 5. og 6. ciffer - omkostningssted er normalt ikke autoriseret, og det er således op til den enkelte kommune, om den vil anvende det eller ej.

Kontoplanens 7. og 8. ciffer - gruppering autoriseres i de tilfælde, hvor man har ønsket at kunne uddrage specifikke oplysninger, hvilket er tilfældet på refusion, anlæg og i et vist omfang på driftskontiene, specielt på det sociale område. I de øvrige tilfælde autoriseres 7. og 8. ciffer ikke.

Kontoplanens 9. og 10. ciffer - arter - anvendes til en nærmere specifikation af posteringerne i lønninger, varekøb, anskaffelser o.s.v. Arterne er altid autoriserede, og der anvendes på nuværende tidspunkt 27 forskellige arter. Arterne er "tværgående", d.v.s. de kan anvendes på tværs af kontoplanens

funktioner. De kan således bruges til at uddrage oplysninger om kommunens samlede lønudgifter eller lønudgifterne inden for et mere begrænset område, f.eks. det sociale område eller daginstitutionsområdet.

Som nævnt er kontonummerets 4 første og 2 sidste cifre altid autoriserede, hvorimod 5.-8. cifre kun er autoriseret i visse tilfælde. Som et eksempel på kontonummerets opbygning vises i det følgende en postering (køb af legetøj i en børnehave):

5. Social- og sundhedsvæsen (Hovedkonto)

13. Børnehaver (Funktion)

1. Drift (Dranst)

XX (Omkostningssted, ikke autoriseret)

XX (Gruppering, ikke autoriseret)

2.9. Øvrige varekøb (Art)

Det skal desuden nævnes, at kontoplanen indholder to autoriserede overskrifter: hovedfunktion og ejerforhold. Hovedfunktion er en overskrift mellem hovedkonto og funktioner. Hovedfunktionen inddeler funktionerne i afsnit med beslægtede områder, f.eks. hovedfunktionen "dagpleje og daginstitutioner for børn". Som nærmere omtalt i det følgende afsnit har hovedfunktionen også siden 1986 været det højst mulige bevilningsniveau.

Kontoplanens anden overskrift: ejerforhold placeres efter kontoplanens 4. ciffer og bruges til at inddele de institutioner, som kommunen har udgifter til, i følgende kategorier efter ejerforhold:

egne

selvejende/private

andre offentlige myndigheder.

Endelig skal det nævnes, at der til kontoplanen er knyttet et sæt konteringsregler, som nærmere angiver, hvordan kontoplanen skal anvendes.

Oversigter.

Kontoplanen giver et særdeles detaljeret billede af den kommunale økonomi, men netop på grund af sit omfang og sin detaljerighed kan den samlede kontoplan i sig selv være uegnet til at løse den oplysningsmæssige opgave overfor kommunernes politikere, borgerne og de centrale myndigheder.

Budget- og regnskabssystemet indeholder derfor en række oversigter, som belyser den samlede kommunale aktivitet ud fra hver sin indfaldsvinkel.

En stor del af oversigterne er obligatoriske, hvilket vil sige, at de enten skal indsendes til Danmarks Statistik/Indenrigsministeriet eller forelægges kommunalbestyrelsen.

Af nedenstående fortegnelse fremgår det, hvilke oversigter der skal indsendes til Danmarks Statistik og/eller Indenrigsministeriet, og hvilke oversigter, der skal være uddelt til kommunalbestyrelses-/amtsrådsmedlemmerne i forbindelse med behandlingen af budget, henholdsvis regnskab.

Det skal desuden nævnes, at der af hensyn til vurderingen af de langsigtede virkninger af beslutningerne i årsbudgettet skal udarbejdes et flerårsbudget. Flerårsbudgettet omfatter budgetåret samt tre budgetoverslagsår. Budgetoverslagene er hverken i bevillings- eller finanseringsmæssig henseende forpligtende for kommunalbestyrelsen, men udarbejdes med henblik på at tilvejebringe et realistisk grundlag for at vurdere kommunens økonomiske stilling på længere sigt. Der stilles derfor principielt samme krav til budgetoverslagene som til årsbudgettet med hensyn til balance mellem indtægter og udgifter og med hensyn til, at de enkelte poster i budgettet skal vurderes så realistisk som muligt.

De flerårige budgetoverslag skal have en sådan specificationsgrad, at de obligatoriske oversigter i budget- og regnskabssystemet umiddelbart kan udfyldes.

Oversigt	skal indsendes	skal uddeles
Hovedoversigt til budget	X	X
Sammendrag af budget	X	X
Bevillingsoversigt	X	X
Specifikationer til budgettet	X	
Specifikationer til budgettet, funktion 4.01 Sygehuse	X	
Tværgående artsoversigt (budget)		X
Budgetteringsforudsætninger	X	X
Personaleoversigt (budget)	X	X
Investeringsoversigt	X	X
Hovedoversigt til regnskab	X	X
Regnskabsoversigt	X	X
Specifikationer til regnskabet	X	
Specifikationer til regnskabet, Funktion 4.01 Sygehuse	X	
Tværgående artsoversigt (regnskab)		X
Finansiell status	X	X
Personaleoversigt (regnskab)	X	X
Ejendomsfortegnelse		X
Garanti og eventualrettigheds- fortegnelse		X

Bemærkninger.

Den tredje og sidste hovedbestanddel i budget- og regnskabssystemet er bemærkningerne, som uddyber oplysningerne i oversigterne.

Bemærkningerne til sammendrag, bevillingsoversigt, regnskabsoversigt, specifikationer til budget/regnskab og til andre oversigter har til opgave at give kommunalbestyrelse/ amtsråd og forvaltninger det fornødne baggrundsmateriale til en politisk og økonomisk bedømmelse af budgettets og regnskabs forudsætninger og indhold.

I bemærkningerne til sammendrag af budget meddeles oplysninger af mere oversigtlig og generel karakter, jf. at sammendraget bl.a. skal tilgodese oplysningsvirksomheden over for borgerne.

Bemærkningerne til bevillingsoversigten har en bevillingsmæssig funktion, for så vidt som disse bemærkninger kan indeholde oplysninger om bevillingens materielle indhold, om eventuelle forbehold og betingelser for bevillingens udnyttelse og om mulighederne for omflytning af beløb inden for et givet udvalgsområde m.v., jf. det følgende afsnit.

Bemærkningerne til regnskabsoversigten har først og fremmest til formål dels at belyse, hvorvidt og i hvilket omfang årsbudgettet er overholdt, dels at forklare eventuelle afvigelser mellem budget- og regnskabstal.

2.1.b. Hovedtræk af udviklingen siden 1977.

Indenrigsministeren nedsatte i september 1974 et budget- og regnskabsråd, som med udgangspunkt i betænkning nr. 722 vedrørende det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner skulle have til opgave at afgive indstilling til Indenrigsministeriet om etablering og vedligeholdelse af et budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner.

På denne baggrund blev der fra og med regnskabsåret 1977 indført et nyt budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, som i princippet er det, der stadigvæk er gældende. Systemet er løbende blevet revideret - i de senere år to gange årligt - efter forudgående møder i budget- og regnskabsrådet.

De første år efter systemets indførelse blev der naturligt nok foretaget en del ændringer af systemet. I 1979 nedsatte budget- og regnskabsrådet en arbejdsgruppe med den opgave at udarbejde forslag til en reduktion i antallet af arter samt en revision af hovedkontiene 2, 7, 8 og 9.

På baggrund af arbejdsgruppens forslag reduceredes antallet af autoriserede arter fra og med regnskabsåret 1982 fra 58 til 25 (se bilag 2). Dette indebar en betydelig administrativ lettelse for kommunerne - specielt de mindre kommuner. Det var dog stadig muligt for kommunerne at underopdele arterne - svarende til den oprindelige artsinddeling - hvis de ønskede det. En del af de større kommuner fortsatte med en mere detaljeret artsinddeling end den autoriserede, da det af hensyn til kommunens økonomistyring var hensigtsmæssigt med meget detaljerede regnskabsoplysninger. Reduktionen i antallet af arter bevirkede desuden, at staten mistede en del oplysninger om den kommunale økonomi.

Arbejdsgruppens forslag førte desuden til en revision af hovedkonto 2 vejvæsen samt de finansielle konti 7, 8 og 9 - ligeledes fra regnskabsåret 1982. Baggrunden for revisionen var, at der var konstateret visse uhensigtsmæssigheder på disse konti samt usikkerhed med hensyn til anvendelsen af de

enkelte funktioner. Revisionen førte derfor til oprettelse af et antal nye funktioner samt nedlæggelse af et antal af de gamle. Desuden ændredes en del tekster med henblik på at præcisere anvendelsen af de enkelte funktioner.

Siden de omfattende ændringer i 1982 er budget- og regnskabssystemet løbende blevet tilpasset udviklingen i form af ændrede love og regler samt opgaveoverførsler m.v. Der skal i denne forbindelse bl.a. henvises til ændringerne i kontoplan og konteringsregler på sygehusområdet og miljøområdet fra 1988.(1)

Det skal endvidere bemærkes, at der fra og med regnskabsåret 1985 indførtes en momsudligningsordning for kommuner og amtskommuner, således at (amts)kommunerne fik refunderet deres udgifter til købsmoms fra udligningsordningen, som finansieres af (amts)kommunerne selv. Ordningen medførte en række væsentlige ændringer i kontoplanen og konteringsreglerne.

For at sikre en ensartet og entydig bestemmelse af kommunernes udgifter til moms tilpassedes artskonteringen således, at der kun på nogle bestemte arter registreres udgifter med moms, mens der på de øvrige arter kun registreres udgifter uden moms. Fra regnskabsåret 1987 fjernedes momsudgifterne fra drifts- og anlægskontiene, således at alle registreringer her foretages eksklusive moms, mens momsudgifterne registreres under en finansiel konto (hovedkonto 8).

Der er imidlertid ikke siden 1982 foretaget en mere samlet gennemgang og vurdering af budget- og regnskabssystemets struktur og regler m.v.

I de senere år har budget- og regnskabsrådet holdt to årlige møder, hvor de løbende tilpasninger af systemet er blevet drøftet. På baggrund af rådets indstillinger er der udarbejdet rettelsesblade til systemet.

(1) Jf. "Rapport fra arbejdsgruppen om forenkling og forbedring af økonomi- og ressourceindberetninger på sygehusniveauet", Indenrigsministeriet, november 1986, og "Rapport fra arbejdsgruppen om revision af den autoriserede kontoplan på miljøområdet", Indenrigsministeriet, maj 1987.

Siden de omfattende ændringer i 1982 er der udsendt 15 rettelsessæt til budget- og regnskabssystemet.

2.2. Bevillingsreglerne.

2.2.a. Bevillingsreglernes område og grundlag.

Bevillingsreglerne - eller det kommunale bevillingssystem - består ikke af et veldefineret sæt af regler, som entydigt afgrænser området i forhold til andre regelsæt for kommuner og amtskommuner.

Bestemmelser af betydning for det kommunale bevillingsområde findes dels i den kommunale styrelseslov, dels i visse bekendtgørelser m.v., herunder navnlig "Budget- og regnskabsystem for kommuner og amtskommuner". Herudover beror bevillingsreglerne imidlertid i vidt omfang på administrativ praksis, især i form af vejledende udtalelser fra Indenrigsministeriet - om fortolkning af lovbestemmelser m.v. eller om forhold, hvor lovbestemmelser m.v. ikke findes.(2)

Allerede det forhold, at en række bestemmelser af bevillingsmæssigt indhold er fastsat i selve "Budget- og regnskabssystemet" antyder, at der er tale om en glidende overgang mellem bevillingsreglerne og de budget- og regnskabsmæssige regler. Det samme gælder som allerede nævnt overfor andre styrelsesmæssige regler på det kommunale område.

Frem for en mere systematisk og detaljeret redegørelse for bevillingsreglerne - deres retsgrundlag, indhold og berøringsflader med andre regelsæt(3) - har arbejdsgruppen fundet det hensigtsmæssigt i relation til sine overvejelser at dispo-

(2) Indenrigsministeriet publicerer årligt en oversigt over vigtigere afgørelser og udtalelser i serien: "Indenrigsministeriets afgørelser og udtalelser om kommunale forhold". Mere principielle afgørelser og udtalelser fra Indenrigsministeriet er endvidere omtalt i bl.a. "Lov om kommunernes styrelse" med kommentarer af Preben Espersen og Erik Harder, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, (senest) 6. udgave, 1985.

(3) For en sådan fremstilling kan bl.a. henvises til Preben Espersen: "Kommunal Bevillingsret", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1987.

nere regelbeskrivelsen omkring de mere grundlæggende spørgsmål, der knytter sig til begrebet "en bevilling" - dens indhold, afgivelse, anvendelse.

2.2.b. Bevillingsbegrebet. Bevillingsrammer og delegationsmuligheder.

Styrelsesloven og de tilknyttede bekendtgørelser m.v. indeholder ikke en egentlig definition af selve bevillingsbegrebet. Ud fra lovens bestemmelser i øvrigt m.v. kan imidlertid udledes en afgrænsning af bevillingsbegrebet som følgende:

En bevilling er en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen til at afholde udgifter eller oppebære indtægter i overensstemmelse med de beløbsmæssige og materielle vilkår, hvorunder bevillingen er givet. En bevilling er således angivet ved et beløb og et formål, der er udtrykt ved den til beløbet hørende tekst.(4)

Styrelsesloven fastslår entydigt, at "Bevillingsmyndigheden er hos kommunalbestyrelsen" og præciserer samtidig, at "foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling" (5) Denne bestemmelse udgør et klart delegationsforbud i bevillingssager: Det er alene kommunalbestyrelsen, som kan give en bevilling, bevillingssager må altid være optaget på dagsordenen for et kommunalbestyrelsesmøde og der må ikke træffes udgifts- eller indtægtsmæssige dispositioner i kommunen uden at den fornødne bevilling foreligger, enten i form af en beslutning truffet i forbindelse med årsbudgettets vedtagelse eller ved meddelelse af en til lægsbevilling til dette.

(4) Denne definition er bl.a. anvendt i betænkning nr. 722 om det fremtidige budget- og regnskabssystem i kommuner og amtskommuner (side 128), dog med tilføjelsen "til økonomiudvalget og de stående udvalg", jf. omtalen i teksten nedenfor.

(5) Styrelseslovens § 40, stk. 2.

Dette betyder imidlertid selvsagt ikke, at alle udgifts- eller indtægtsmæssige dispositioner i kommunen skal forelægges for kommunalbestyrelsen. Delegationsforbuddet i bevillingssager er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse anvender bevillingsrammer, der overlader kompetence og ansvar for bevillingernes anvendelse til de stående udvalg - og videre til de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner.

Det vil som udgangspunkt være økonomiudvalget og de stående udvalg, som ved kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse bemyndiges til at afholde udgifter og oppebære indtægter(6) - og som herefter kan beslutte at delegerer dispositionskompetence og -ansvar videre, til den kommunale forvaltning, institutionsledere m.v. Dette behøver dog ikke at være tilfældet. Styrelseslovens bestemmelser er ikke til hinder for at kommunalbestyrelsen ved sin bevillingsafgivelse kan vælge en mere direkte - "ikke-hierarkisk" - delegation af dispositionskompetence og -ansvar, f.eks. direkte til en institutionsleder.

Kommunalbestyrelsens muligheder for ved anvendelse af rammebevillinger at delegerer dispositionskompetence og -ansvar for bevillingernes anvendelse blev bl.a. fremhævet i skrivelser og tilhørende notater fra Indenrigsministeriet til kommuner og amtskommuner i marts og juni 1985.(7)

Det blev i disse skrivelser påpeget, at der inden for rammerne af de gældende regler i ganske betydeligt omfang er mulighed for at foretage delegation af kompetence og ansvar til de udførende led i de kommunale forvaltninger og institutioner. Det blev således påpeget, at kommunalbestyrelsen ved bevillingsafgivelsen har mulighed for at beslutte at give

(6) Eller borgmesteren, for så vidt som denne efter styrelseslovens § 31, stk. 3, "har den umiddelbare forvaltning af de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg m.v."

(7) Indenrigsministeriets skrivelser af 6. marts 1985 og af 18. juni 1985.

driftsbevillinger, der dækker større aktivitetsområder, f.eks. hele folkeskoleområdet eller hele dagpleje- og daginstitutionsområdet for børn. Kommunalbestyrelsen kan herved give det pågældende udvalg, f.eks. skole- og kulturudvalget eller socialudvalget, bemyndigelse til at disponere over bevillingen til driften af kommunens aktiviteter på det pågældende område. Bevillingen kommer på denne måde til at fungere som en rammebevilling.

Det pågældende udvalg kan for sit vedkommende overlade den enkelte enhed inden for sit område, f.eks. den enkelte skole eller daginstitution, ansvaret for anvendelsen af den del af bevillingen, der vedrører dette. På denne måde kan ansvaret for bevillingens anvendelse flyttes langt ud i systemet - til den enkelte institution, afdeling eller det enkelte funktionsområde.

Om kommunalbestyrelsen i stedet vil give en bestemt bevilling til den enkelte institution afgøres alene af kommunalbestyrelsen ud fra de lokale forhold.

Det præciseredes i skrivelserne, at der ved den omtalte fremgangsmåde ikke er tale om, at kommunalbestyrelsen afgiver noget af sin bevillingskompetence. Der er kun tale om, at dispositionsretten over den givne bevilling overlades enheder, som er placeret nær brugerne. Selv om dispositionsretten delegeres inden for givne rammer, skal det enkelte aktivitetsområde naturligvis stadig ses i sammenhæng med de øvrige kommunale funktionsområder. Det er endvidere vigtigt, at der samtidig med, at dispositionsretten delegeres, er rapporteringskontrol og informationssystemer, der giver både det overordnede led og den disponerende myndighed tilstrækkelig grundlag for at foretage styring af opgaver og ressourceanvendelse, således at der på alle niveauer skabes sammenhæng mellem dispositioner og økonomisk ansvar. Hertil kommer, at kommunalbestyrelsen stadig har det endelige ansvar for bevillingernes anvendelse og også af denne årsag er pligtig at udøve tilsyn og kontrol med, at den delegerede kompetence administreres forsvarligt og i overensstemmelse med delegationsbeslutningens indhold.

Hvor vide rammer, den disponerende myndighed skal have med hensyn til bevillingens anvendelse, må afgøres af de overordnede led i systemet. I sidste ende er det kommunalbestyrelsen, der afgør spørgsmålet.

Der er f.eks. ikke noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen overlader til skole- og kulturudvalget at foretage omdisponeringer mellem kontoen for vedligeholdelse af skolebygninger og kontoen for køb af undervisningsmaterialer inden for bevillingen til drift af folkeskoler. Denne mulighed for omdisponeringer kan af udvalget - medmindre andet er besluttet af kommunalbestyrelsen - delegeres ned i systemet f.eks. til den enkelte skole.

Det blev i skrivelserne endvidere påpeget, at de bemærkninger, der anføres i forbindelse med bevillingsafgiveisen, har en bevillingsmæssig funktion. Kommunalbestyrelsen kan ved udformningen af bemærkningerne gennem tekst og/eller tal udtrykke sine forventninger om en nærmere specificeret aktivitet eller fastlægge et aktivitetsniveau, f.eks. ved fastsættelse af elevkvotienter, omfang af bogindkøb, antal plejehjemsboere, antallet af beskæftigede unge arbejdsløse osv.

For arbejdsgruppens overvejelser er det imidlertid centralt at se nærmere på, hvilke begrænsninger, der er i dag, i kommunalbestyrelsens mulighed for gennem rammebevillinger at delegere dispositionskompetence og -ansvar for det område af de kommunale opgaver og til det niveau af den kommunale administration, som den ønsker.

Begrænsningerne følger af de krav til bevillingernes form, der fremgår af reglerne i budget- og regnskabssystemet.

Det drejer sig først og fremmest om de bånd på selve anvendelsen af rammebevillinger, som budget- og regnskabssystemets regler om kontoplan og bevillingsniveau lægger. Hertil kommer imidlertid de begrænsninger, der følger af budget- og regnskabssystemets formmæssige krav om bruttobevillinger og ét-årige (drifts)bevillinger, jf. det følgende afsnit.

Som det er fremgået af afsnit 2.1 indgår der i budget- og regnskabssystemet en kontoplan for kommuner og amtskommuner,

Det fremgår dog ikke af selve styrelseslovens bestemmelser hvorledes kommunalbestyrelsens bevillinger skal specificeres. I styrelseslovens § 38, stk. 2 nævnes det, at "indenrigsministeren fastsætter nærmere regler om specifikation af de poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets endelige vedtagelse skal tage bevillingsmæssig stilling".

Mindstekravet til specificationsgraden af driftsbevil-
lingerne - eller bevillingsniveauet - blev i forbindelse med
budget- og regnskabssystemets indførelse knyttet til konto-
planens 2. og 3. ciffer - funktionsniveauet - samt dranst-an-
givelsen i det 4. ciffer. Med eksemplet på kontonummerets op-
bygning fra afsnit 2.1.a krævedes det således, at kommunalbe-
styrelsen som et minimum tog selvstændig bevillingsmæssig
stilling til specificationerne over den nederste af de stip-
lede linier i følgende oversigt:

Dagpleje og daginstitutioner for børn (Hovedfunktion)

rid	-----
1986	13. Børnehaver (Funktion)
	1. Drift (Dranst)
Indt11	-----
1986	Ejerforhold
	XX (Omkostningssted)
	XX (Gruppering)
	XX (Art)

Med virkning fra 1. januar 1986 blev bevillingsniveauet for driftsbevillinger hævet fra funktions- til hovedfunktionsniveauet overalt i kontoplanen - svarende til den øverste

af de stiplede linier ovenfor (dog fortsat med angivelse af dranst).

Hævelsen af bevillingsniveauet indebar i sig selv en væsentlig udvidelse af kommunalbestyrelsens muligheder for gennem rammebevillinger at delegere dispositionskompetence og ansvar til de stående udvalg. Udvidelsen kan illustreres i ovennævnte eksempel, hvor hovedfunktionen "Dagpleje og daginstitutioner for børn" indeholder følgende funktioner:

Fælles formål
 Dagpleje (formidlet)
 Vuggestuer
 Børnehaver
 Integrerede institutioner
 Fritidshjem
 Legesteder
 Klubber
 Andre socialpædagogiske fritidsforanstaltninger

Kommunalbestyrelsen har efter ændringer af bevillingsniveauet mulighed for f.eks. at give det sociale udvalg en samlet rammebevilling omfattende driften af alle kommunens sociale dagpasningsforanstaltninger for børn.

Det er herefter op til det sociale udvalg at træffe beslutning om rammebevillingens anvendelse, dvs. fordeling på de forskellige pasningsforanstaltninger (funktioner), de enkelte institutioner/foranstaltninger og de forskellige udgifts-/indtægtsarter: løn, materialer, tjenesteydelser m.v. Det sociale udvalg kan herunder træffe afgørelse om, i hvilket omfang den ønsker at delegere denne beslutningskompetence videre til forvaltningen og til de enkelte institutioner. Eksempelvis vil udvalget kunne beslutte at overlade fastsættelsen af dispositionsrammer for de enkelte institutioner/foranstaltninger til socialforvaltningen og overlade anvendelsen af dispositionsrammen for så vidt angår udgifts-/indtægtsarter til den enkelte institution.

Heri ligger naturligvis også, at den myndighed, som har fået tillagt beslutningskompetence, har mulighed for i løbet

af budgetåret af foretage omfordelinger - det være sig mellem institutionstyper, mellem de enkelte institutioner eller mellem udgifts-/indtægtsarter - uden at dette kræver forelæggelse for andre myndigheder.

De forudsætninger, forventning og tilsvarende vedrørende personaleforbrug, aktivitetsniveau m.v., som er indeholdt i oversigterne til budgettet vil således ikke være til hinder for sådanne omfordelinger inden for en tildelt rammebevilling, medmindre noget sådant er udtrykkelig anført i bemærkningerne til bevillingsoversigten.

Bevillingsniveauet udtrykker som hidtil et mindstekrav til bevillingsbindingen. Kommunalbestyrelsen kan altså fortsat beslutte en mere detaljeret bevillingsafgivelse, hvis den ønsker det. Eller sagt på en anden måde: alle bevillingsmæssige beslutninger, der indebærer en større detaljering i bevillingsbindingen end svarende til hovedfunktionsniveauet (samt dranst) vil være i overensstemmelse med de gældende regler. Dette betyder f.eks., at kommunalbestyrelsen kan beslutte at give 2 eller flere bevillinger inden for samme hovedfunktion. Eller den kan give en særskilt driftsbevilling for enkelte funktioner, omkostningssteder, grupperinger eller arter, og en rammebevilling for den resterende del af hovedfunktionen.

Men kommunalbestyrelsen kan efter de gældende regler ikke beslutte at lade en sådan bevilling vedrørende en enkelt funktion - f.eks. funktionen skolefritidsordninger under hovedfunktionen "Folkeskolen" - indgå i en rammebevilling vedrørende dele af en anden hovedfunktion - f.eks. funktionerne fritidshjem, legesteder og klubber under hovedfunktionen "Dagpleje og daginstitutioner for børn".

Uanset at bevillingsniveauet fra 1986 blev hævet, er dette fortsat knyttet direkte til den autoriserede kontoplan og mulighederne for at give rammebevillinger er dermed bundet af strukturen i denne. Som nærmere omtalt i afsnit 3 er det netop fremført som et centralt kritikpunkt, at bevillingsreglerne og kontoplanen herigennem udgør en hæmsko for mulighederne for en fleksibel og individuelt tilpasset udvalgs- og forvaltningsstruktur i de enkelte kommuner og amtskommuner.

Beskrivelsen ovenfor har som anført alene vedrørt driftsbevillinger. For anlægsbevillinger gælder et andet regelsæt, hvilket følger af bestemmelserne i "Budget- og regnskabssystemet" om, at kommunalbestyrelsen skal tage selvstændig bevillingsmæssig stilling til hvert enkelt anlægsarbejde. Anlægsbevillingen er således knyttet til de beløbsmæssige og materielle forudsætninger, som kommunalbestyrelsen tager stilling til i forbindelse med vurderingen og behandlingen af det pågældende anlægsarbejde, jf. også det følgende afsnit.

2.2.c. Bevillingsafgivelse- og kontrol.

Kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse er først og fremmest knyttet til vedtagelsen af budgettet.

Det fremgår af styrelsesloven, at "De poster på årsbudgettet, hvortil kommunalbestyrelsen ved årsbudgettets vedtagelse har taget bevillingsmæssig stilling, . . . , afgiver tillige den bindende regel for næste års kommunale forvaltning."⁽⁸⁾

Endvidere fremgår det, at "Foranstaltninger, der vil medføre indtægter eller udgifter, som ikke er bevilget i forbindelse med vedtagelsen af årsbudgettet, må ikke iværksættes, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling. Dog kan foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, om fornødent iværksættes uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling, men bevilling må da indhentes snarest muligt."⁽⁹⁾

Som omtalt i afsnit 2.1 er det et hovedprincip i budget- og regnskabssystemet, at budgettet skal opstilles som et totalbudget, omfattende samtlige drifts-, anlægs- og kapitalposter vedrørende det pågældende år. Det er dog ikke alle poster

⁽⁸⁾ Styrelseslovens § 40, stk. 1, 2. punktum.

⁽⁹⁾ Styrelseslovens § 40. stk. 2, 2. og 3. punktum.

i budgettet, som kommunalbestyrelsen tager bevillingsmæssig stilling til ved budgetvedtagelsen.

Den bevillingsmæssige stillingtagen i budgettet omfatter således alene driftsposterne - driftsudgifter og -indtægter under hovedkonto 0-6 - samt en række poster, som er nærmere specificeret i budget- og regnskabssystemet. Det drejer sig om:

- * statsrefusioner
- * renteudgifter/indtægter
- * afdrag på udlån
- * afdrag på optagne lån
- * tilskud til Hovedstadsrådet
- * generelle tilskud
- * udligning af moms
- * skatter

For anlægsposternes vedkommende indeholder budgettet ikke den egentlige bevillingsmæssige stillingtagen. Bevilling af udgifter/indtægter vedrørende anlægsarbejder kræver en særskilt stillingtagen til det enkelte anlægsarbejde, som kan ske på ethvert tidspunkt i budgetåret. For at anlægsarbejdet kan sættes igang kræves det imidlertid herudover, at der er afsat et rådighedsbeløb til anlægsarbejdet på budgettet. Rådighedsbeløbet angiver den øvre grænse for de udgifter/indtægter, som kan afholdes i budgetåret vedrørende det pågældende anlægsarbejde. Kommunalbestyrelsen kan dog ved budgetvedtagelsen beslutte at tillade forskydninger mellem rådighedsbeløb under samme hovedfunktion og i budgettet opføre ét samlet beløb for hele hovedfunktionen. Rådighedsbeløbet sikrer, at der er finansiel mulighed for at afholde udgifter/indtægter til anlægsarbejderne i budgetåret.

Det følger med andre ord af styrelsesloven, at driftsbevillinger er ét-årige og altså bortfalder ved regnskabsårets udgang, mens anlægsbevillinger kan være flerårige.

Driftsbevillingernes status som ét-årige har ved flere lejligheder givet anledning til overvejelser. Det er således

blevet fremført, at denne regel ikke tilstrækkeligt tilskynder de disponerende myndigheder - f.eks. institutioner - til at vise sparsommelighed og foretage en langsigtet planlægning - men måske snarere kan virke modsat, jf. de såkaldte "decemberindkøb" - da der ikke formelt er mulighed for at overføre uforbrugte driftsbevillinger fra et år til det følgende - eller for at "låne" af det følgende års budget. Reglen er dermed også set som en hæmsko i decentraliseringsbestræbelserne.

De hidtidige overvejelser omkring spørgsmålet har ikke givet anledning til ændringer i reglerne.

Derimod blev det i de i afsnit 2.2.b. omtalte skrivelser fra Indenrigsministeriet påpeget, at der også inden for rammerne af de gældende regler er mulighed for at indbygge en tilskyndelse for de disponerende myndigheder til at tænke i nogle mere langsigtede baner. Kommunalbestyrelsen kan nemlig over for de ansvarlige for bevillingernes anvendelse (f.eks. institutionsledere) tilkendegive at ville genbevilge ikke-forbrugte bevillinger i form af tillægsbevillinger i det eller de følgende år. Den disponerende myndighed vil hermed få mulighed for at beholde et overskud, som den selv fremskaffer ved f.eks. omprioritering eller rationaliseringer.

En sådan tilkendegivelse fra kommunalbestyrelsens side er naturligvis ikke retligt bindende i den forstand at, den kan forhindre kommunalbestyrelsen i senere at foretage omdisponeringer i forbindelse med ændrede prioriteringer eller generelle besparelser. Men hvis kommunalbestyrelsen ønsker at gennemføre en ordning med overførsel af ikke-forbrugte driftsbevillinger, må den selvfølgelig bestræbe sig på at efterleve sin egen tilkendegivelse.

Det skal bemærkes, at denne af ministeriet påpegede "tilkendegivelsesmodel" alene tager sigte på spørgsmålet om overførsel af uforbrugte bevillinger til det følgende budgetår. Der foreligger ikke inden for rammerne af de gældende bevillingsregler en tilsvarende mulighed for, at kommunalbestyrelsen kan "tilkendegive" sin indforståelse med, at de disponerende myndigheder kan overskride de tildelte bevillinger mod en tilsvarende afkorting i det følgende budgetårs bevilling. Dette følger af styrelsesloven, som fastslår, at der ikke må

afholdes udgifter eller indhentes indtægter, uden at der foreligger den fornødne bevilling hertil i form af en bevilling på budgettet eller en tillægsbevilling.

Styrelsesloven indeholder i sin ordlyd og den anlagte fortolkning kun få afvigelsesmuligheder fra denne generelle bestemmelse.

Det drejer sig om tilfælde, hvor det i budgettet bevilgede beløb er eller må anses for kalkulatorisk, dvs. at det ikke er muligt at angive udgifternes eller indtægternes størrelse nøjagtigt, idet denne vil afhænge af mere eller mindre uvisse fremtidige begivenheder. Der vil her typisk kunne være tale om ydelser, som kommunen har pligt til at yde efter lovgivningen. Det kan således nævnes, at Indenrigsministeriet har udtalt, at udgifter til sygesikring efter ministeriets opfattelse må anses for en kalkulatorisk udgift.(10) I disse tilfælde er det almindeligt antaget, at merudgifter eller mindreindtægter vil kunne afholdes uden tillægsbevilling.(11)

Det må forudsættes, at det af bemærkningerne til de pågældende poster fremgår, at der er tale om en kalkulatorisk udgift eller indtægt. Der kan endvidere være grund til at pege på, at selv om loven ikke kræver det, forekommer det i overensstemmelse med god administrativ praksis, at kommunalbestyrelsen forelægges en tillægsbevillingsansøgning i tilfælde, hvor det er klart, at et i budgettet opført beløb vedrørende en kalkulatorisk post ikke vil kunne overholdes.

Det er endvidere som anført direkte specificeret i styrelsesloven, at "foranstaltninger, der er påbudt ved lov eller anden bindende retsforskrift, om fornødent kan iværksættes

(10) Skrivelse af 31. marts 1981 til Nordjyllands Amtsråd, bl.a. omtalt i den kommenterede styrelseslov (se note 2), side 180.

(11) I den tidligere købstadskommunallov og landkommunallov indgik en direkte lovbestemmelse om, at (tillægs)bevilling ikke var nødvendig, hvis udgiften var påbudt ved lov, eller det tydeligt fremgik, at det i overslaget opførte beløb kun var kalkulatorisk. Den sidstnævnte undtagelse blev ikke overført til den nye lov, hvilket i bemærkningerne til lovforslaget begrundedes med, at den kun angav det selvfølgelig, at overslagets poster i hvert enkelt tilfælde må fortolkes i overensstemmelse med sit formål.

uden kommunalbestyrelsens forudgående bevilling." Baggrunden for denne bestemmelse er først og fremmest at sikre lovgivningsmagtens adgang til med omgående virkning at pålægge kommunerne nye, udgiftskrævende opgaver. Dette kommer da også til udtryk i styrelseslovens tilføjelse til ovenstående: "men bevilling må da indhentes snarest muligt." Indenrigsministeriet har udtalt, at der med formuleringen i styrelsesloven udtømmende er gjort op med de tilfælde, i hvilke der om fornødent kan iværksættes foranstaltninger uden forudgående bevilling.

En overskridelse af den oprindeligt givne bevilling må altså - bortset fra de anførte tilfælde - forudsætte, at kommunalbestyrelsen forinden har meddelt en tillægsbevilling.

Der er imidlertid ikke noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen - som et led i den ovenfor omtalte tilskyndelse for de disponerende myndigheder til at tænke i mere langsigtede baner - tilkendegiver at ville tillægsbevilge en ønsket overskridelse af bevillingen for det pågældende år - eventuelt inden for en fastsat ramme - mod en tilsvarende nedsættelse af bevillingen for det eller de følgende år. Heller ikke en sådan tilkendegivelse er naturligvis retligt bindende for kommunalbestyrelsen.

Det er i budget- og regnskabssystemet fastsat, at bevillinger skal afgives som bruttobevillinger. Til dispositioner, der indebærer både udgifter og indtægter for kommunen, kræves altså såvel en udgifts- som en indtægtsbevilling. Også på dette område blev der dog foretaget en ændring fra 1986, idet det blev muligt for kommunalbestyrelsen på visse nærmere betingelser af afgive nettobevillinger.

Nettobevillinger er alene tilladt ved bevillinger, hvor der er en sådan sammenhæng mellem udgifter og indtægter, at eventuelle forøgede udgifter modsvares af forøgede indtægter af samme størrelse, eller at eventuelle formindskede indtægter modsvares af tilsvarende mindreudgifter.

Nettobevillinger kan ifølge de nugældende regler anvendes, når der siges at være tale om:

biaktivitet (dvs. aktivitet, der ved siden af den egentlige institutionsopgave, udføres som supplerende mindre opgaver af servicemæssig eller publikumorienteret art), indtægtsdækket virksomhed (dvs. hvis der - som udløbet af den ordinære virksomhed - udføres en forretningsmæssig virksomhed).

forsyningsvirksomhed (hovedformålet er at drive forretningsmæssig virksomhed).

obligatorisk virksomhed (dvs. aktiviteter, som er obligatoriske for modtageren, f.eks. indtægtsdækket kontrol- og tilsynsvirksomhed).

ikke lovbestemte ad hoc bevillinger fra andre myndigheder (dvs. bevillinger i form af et tilskud eller lignende til et bestemt defineret formål fra en anden myndighed).

"Positivlisten" ovenfor er en udtømmende - men måske ikke så konkret - beskrivelse af undtagelserne fra det generelle bruttobevillingsprincip.

Det skal i øvrigt bemærkes, at uanset om kommunalbestyrelsen inden for et af de ovennævnte områder vælger at give en nettobevilling, skal der i budgettet opføres brutto-beløb, altså et beløb for såvel den forventede udgift som indtægt.

Som allerede omtalt i afsnit 2.1.a har kommunalbestyrelsens bemærkninger til budgettet også en bevillingsmæssig funktion. Kommunalbestyrelsen kan således i bemærkningerne gøre udnyttelsen af bevillingerne betingede af nærmere angivne forudsætninger eller af forudgående godkendelse i kommunalbestyrelsen eller økonomiudvalget.

Styrelsesloven og normalstyrelsesvedtægten indeholder i øvrigt en række bestemmelser om selve proceduren omkring budgettets udarbejdelse og vedtagelse, om vedtagelse af tillægsbevillinger m.v. Disse bestemmelser skal ikke berøres nærmere her. Derimod skal det bemærkes, at fristen for budgettets vedtagelse er lovbestemt, idet styrelsesloven fastsætter, at

budgettet skal undergives 2 behandlinger, saint at 2. behandlingen skal foretages senest den 1. oktober.(12)

Kontrollen med bevillingernes overholdelse - og anvendelse - sker dels løbende i budgetåret, dels som en afsluttende kontrol ved regnskabsaflæggelsen og revisionen af regnskabet.

Det fremgår umiddelbart af selve afgrænsningen af bevilningsbegrebet som en bemyndigelse fra kommunalbestyrelsen, at det primære ansvar for bevillingernes overholdelse hviler på den myndighed, der har fået bevillingen. Det er imidlertid herudover direkte fastslået i styrelsesloven, at de stående udvalg "påser, at de bevilgede beløb ikke overskrides, og foretager gennem økonomiudvalget indstilling til kommunalbestyrelsen, hvis bevillinger derudover anses for ønskelige eller fornødne."(13) Styrelsesloven og normalstyrelsesvedtægten indeholder også en række andre bestemmelser vedrørende den løbende bevillingskontrol. Der er imidlertid tale om bestemmelser af meget generelt indhold, som blot fastslår, at kommunens bogføring skal kunne danne grundlag for den løbende bevillingskontrol og placerer ansvaret for denne kontrol - hos økonomiudvalg, stående udvalg og borgmesteren. Det er således bestemmelser af karakteren "fastsætter regler om/fører tilsyn med." Bestemmelserne stiller med andre ord kommunerne meget frit med hensyn til selve tilrettelæggelsen af den løbende bevillingskontrol, herunder udformningen af regler for kommunens bogføring, anvisnings- og attestationsret, bilagsbehandling og -kontrol m.v.

Den afsluttende bevillingskontrol finder sted i forbindelse med aflæggelsen af årsregnskabet og ved revisionens gennemgang af dette. Det er således direkte fastsat i styrel-

(12) Styrelseslovens § 38, stk. 1 og 2.

(13) Styrelseslovens § 21, stk. 1.

sesloven, at "regnskabet i fornødent omfang skal være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende væsentlige afvigelser mellem bevillings- og regnskabsbeløb" (14) samt at det "ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, love og andre forskrifter samt med indgående aftaler og sædvanlig praksis." (15) Endvidere fremgår det også af styrelsesloven, at revisionens bemærkninger skal forelægges økonomiudvalget og de øvrige relevante kommunale myndigheder til besvarelse, hvorefter kommunalbestyrelsen træffer "afgørelse med hensyn til de fremkomne bemærkninger." (16)

Tidsterminerne for regnskabsaflæggelse er - i modsætning til budgetvedtagelsen - ikke nævnt i styrelsesloven, men derimod administrativt fastsat af indenrigsministeren. Efter de nugældende regler er der fastsat en supplementsperiode fra regnskabsårets udgang til udgangen af februar måned, men kommunalbestyrelsen kan beslutte at forkorte denne, dog ikke til et tidspunkt før 15. januar. Forinden kommunalbestyrelsens behandling af regnskabet skal de stående udvalg inden for hver deres område have udarbejdet forslag til regnskabsforklaringer, og økonomiudvalget skal have behandlet og godkendt årsregnskabet med tilhørende regnskabsforklaringer. Årsregnskabet skal afgives til revisionen inden den 20. august i det følgende år, revisionen skal afgive beretning til kommunalbestyrelsen inden den 15. november og kommunalbestyrelsen skal inden udgangen af december måned fremsende årsregnskab, revisionsberetning samt meddelelse om de afgørelser, man har truffet i forbindelse hermed, til tilsynsmyndigheden.

(14) Styrelseslovens § 45, stk. 1.

(15) Styrelseslovens § 42, stk. 2.

(16) Styrelseslovens § 45, stk. 2.

3. Debat af bevillingsreglerne og budget- og regnskabssystemet.

Et så omfattende system med så vidtrækkende betydning for den politiske og administrative styring i kommuner og amtskommuner, som budget- og regnskabssystemet, må nødvendigvis være undergivet en løbende debat. Denne debat vil dels give sig udslag i ad hoc ændringer og justeringer i systemet i takt med at behovet herfor opstår - som følge af ny lovgivning m.v. Dels vil der med års mellemrum være behov for at tage systemets udformning op til en mere generel og samlet vurdering i lyset af den stedfundne udvikling i kommunerne og i forholdet mellem kommunerne, staten og det omgivende samfund - og perspektiverne for fremtiden.

Baggrunden for arbejdsgruppens nedsættelse er de synspunkter og vurderinger omkring budget- og regnskabssystemet, som er fremkommet i et debatoplæg om "Økonomisk-Administrativ Styring i 90'erne", udarbejdet af et udvalg under Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen i anledning af budget- og regnskabssystemets 10-års jubilæum. Debatoplægget er nærmere omtalt i afsnit 3.1 nedenfor.

Blandt andet på baggrund af dette debatoplæg blev budget- og regnskabssystemet også inddraget i arbejdet i udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, som afgav betænkning i september 1988. Udvalgets overvejelser og forslag er omtalt i afsnit 3.2.

Endelig er i afsnit 3.3 redegjort for nogle overvejelser om generelle ændringer i budget- og regnskabssystemet, som har været gjort i Budget- og Regnskabsrådet, og som det er besluttet at inddrage i arbejdsgruppens arbejde.

3.1. Kommunernes Landsforenings og Kommunaldirektørforeningens debatoplæg.

Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen nedsatte i august 1987 i fællesskab et embedsmandsudvalg med repræsentanter fra Kommunernes Landsforening, Kommunaldirektørforeningen, Kommunedata og Kommunernes Revisionsafdeling, til at udarbejde et debatoplæg om kommunernes økonomiske sty-

ring i 90'erne, såvel på politisk som på administrativt niveau.

Målet med udvalgets arbejde var:

at iværksætte en generel debat om kommunernes økonomiske styring i 90'erne,
 at danne baggrund for interessevaretagelse i Kommunaldirektørforeningens brugerpanel for økonomisystemet,
 at inspirere til praktiske ændringer i de administrative og tekniske rammer for kommunernes økonomistyring.

I debatoplægget, som udkom i september 1988, er der lagt særlig vægt på følgende fire hovedtemaer:

1. Politiske behov for styringsinstrumenter
2. Økonomisk styring i en decentraliseret organisation.
3. Budget- og regnskabssystemet som styringsgrundlag.
4. Teknologiske forudsætninger for den økonomiske styring.

3.1.a. Den politiske styring.

Det konstateres i debatoplægget, at de senere års kommunaløkonomiske udvikling har medført en betydelig omstilling i kommunerne og har stillet store krav til det kommunale beslutningssystem.

Kommunerne har et meget kompliceret ledelsessystem, og det diskuteres i debatoplægget, om dette ledelsessystem kan være en hindring for en effektiv økonomisk styring.

Kommunernes politiske ledelsesstruktur med kommunalbestyrelse, økonomiudvalg og stående udvalg har i mange kommuner betydet, at formænd for og medlemmer af de stående udvalg varetager sektorinteresser frem for helhedsinteresser. Debatoplægget påpeger, at "kommunernes politiske organisation med stærke stående udvalg har vanskeliggjort kommunernes omstil-

lingsopgaver, medvirket til at fastholde en sektoropdeling og medvirket til en stærkere økonomisk vækst".(1)

Der argumenteres på denne baggrund for, at kommunalbestyrelsens rolle som tværgående prioriteringsorgan styrkes, d.v.s. at man i højere grad betragter kommunalbestyrelsen som en virksomhedsbestyrelse. Denne tendens kan eventuelt støttes af en ændret udvalgsstruktur, med færre stående udvalg.

En naturlig følge af en sådan udvikling må være, at de administrative ledere i langt højere grad opfatter ledergruppen som et fælles forum, en slags "direktion", med henblik på at styrke de overordnede ledelsesopgaver i kommunen.

En styrkelse af kommunalbestyrelsens rolle i den tværgående prioriteringsdebat forudsætter, at man administrativt gør mere ud af det budgetmateriale, som politikerne arbejder ud fra. I debatoplægget opfordres kommunerne derfor til at

"gøre en større indsats for at forbedre det informationsmateriale, som de folkevalgte, men også andre beslutningstagere, anvender i den kommunale organisation.

I forhold til budgettet kan det f.eks. overvejes, om man i fremtiden bør udarbejde to budgetter, ét budget til den politiske beslutningsproces med vægt på styring og prioriteringsspørgsmål, og ét - mere teknisk-administrativt budget - med vægt på bevillingssiden".(2)

Sammenfattende lægges der i debatoplægget op til, at den politiske styring af kommunerne bør styrkes ved, at der lægges mere vægt på den overordnede ledelsesfunktion på bekostning af sektorinteresserne. Det skal ske med henblik på at styrke den tværgående prioritering, og der bør derfor lægges større vægt på den information, der giver kommunalbestyrelsen et samlet overblik over de reelle handlemuligheder.

(1) Debatoplæg, side 26

(2) Debatoplæg, side 30

3.1.b. Økonomisk decentralisering.

I debatoplægget beskrives, hvordan de senere års modernisering af de kommunale forvaltningsapparater med henblik på at skabe mere "serviceorienterede organisationer" har øget interessen for decentralisering.

Argumenterne for decentralisering har blandt andet været, at:

decentralisering medvirker til at styrke nærdemokratiet,
decentralisering skaber øget motivation blandt kommunens medarbejdere,
decentralisering medfører bedre ressourceanvendelse,
decentralisering skaber bedre kommunale produkter.

Debatoplægget giver eksempler på nogle af de erfaringer, kommunerne allerede har med decentralisering. Der drejer sig hovedsageligt om at give en overskuelig del af institutionerne status som "selvstændige økonomiske enheder", dvs. at institutionen får fuld kompetence over hele driftsbudgettet, altså får tildelt hele driftsbudgettet som en ramme.

Overførsel af bevillinger mellem årene indgår som en naturlig del af sådanne forsøg. En sådan overførselsadgang anvendes tillige i en del kommuner, som ikke på anden vis har taget stilling til økonomisk decentralisering.

For institutionerne medfører decentraliseringen en række "nye" ledelsesmæssige opgaver som ikke tidligere nødvendigvis har været i focus. Dette vil stille øgede krav til den enkelte leder. Om decentralisering lykkes i det enkelte tilfælde afhænger derfor blandt andet af, om den enkelte institutionsledelse er i stand til at leve op til disse krav.

For forvaltningen vil decentralisering ofte betyde, at økonomisk forvaltning i højere grad skal fungere som serviceorgan for de øvrige forvaltninger, institutioner m.v. Økonomisk forvaltning skal koncentrere sig om at anlægge en helhedsbetragtning på kommunens økonomi og blande sig mindre i detailldispositioner.

De tekniske "betingelser" for en økonomisk decentralisering er ifølge debatoplægget følgende:

1. **Bevillingsniveau** - her tænkes på det overordnede bevillingsniveau fra kommunalbestyrelsen til stående udvalg, men også på institutionernes mulighed for at disponere over ressourcerne i en samlet ramme.
2. **Nettobevillinger** - dvs. institutionernes mulighed for at forøge udgifterne gennem øgede indtægter.
3. **Overførselsadgang** - institutionernes mulighed for såvel at opspare uforbrugte bevillinger til følgende år som at tage "forskud" på næste års budget.

Ændrede regler, som f.eks. udlægning af anvisningsretten til institutionslederen, samt en eventuel decentralisering af bogføringen, vil i de fleste tilfælde kræve en tilpasning af kommunens kasse- og regnskabsregulativ. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er den enkelte kommunalbestyrelse som fastlægger udformningen af kasse- og regnskabsregulativet.

En række forenklinger af budget- og regnskabssystemet - herunder specielt artsinddelingen - vil lette mulighederne for decentralisering. Det er vigtigt, at rutinerne og systemerne er så enkle og fleksible som muligt, således at de afspejler den enkelte institutions behov, og man undgår, at den enkelte institutionsleder udvikler sig til "minibogholder".

Debatoplægget peger på, at der allerede nu er indhentet en række positive erfaringer med decentralisering, og det foreslås bl.a., at der tages initiativ til et formidlingsarbejde, hvor man samler en række erfaringer fra forskellige decentraliseringsforsøg og beskriver de spilleregler, som man dér er blevet enige om.(3)

3.1.c. Budget- og regnskabssystemet.

Med henblik på at styrke budget- og regnskabssystemet som redskab for den politiske styringsproces i kommunerne samt fremme mulighederne for decentralisering opstilles der i de-

(3) Dette forslag er nu gennemført med publikationen: "En pose penge - Hvordan gør vi. Håndbog i decentralisering", Forlaget Kommuneinformation, januar 1989.

batoplægget en række forslag til ændringer i budget- og regnskabssystemet.

Ny formålsopdeling.

Budgettet er kommunens naturlige styringsinstrument. Debatoplægget påpeger, at formålsopdelingen ikke altid fungerer lige hensigtsmæssigt. Det foreslås derfor, at det overvejes, om ikke en opblødning af den eksisterende struktur vil være hensigtsmæssig. Formålet er bl.a. at undgå "dobbelte" økonomistyringssystemer i den enkelte kommune.

År-årige driftsbevillinger.

De mange decentraliseringsforsøg indeholder ofte ordninger, der giver mulighed for overførselsadgang for uforbrugte ressourcer. Det har som nævnt i afsnit 2.2. tidligere været drøftet i Budget- og Regnskabsrådet, hvorvidt der lovgivningsmæssigt skulle skabes mere formelle muligheder for overførselsadgang. Konklusionen på drøftelserne blev, at det eksisterende regelsæt var tilstrækkeligt. I debatoplægget foreslås det, at spørgsmålet om formaliseret mulighed for overførsel overvejes påny, bl.a. som en styrkelse af de igangværende decentraliseringsforsøg.

Bevillingsniveau.

I forlængelse af forslaget om en ændret formålsopdeling foreslås det i debatoplægget, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at træffe bevillingsmæssige beslutninger på et højere niveau, end det er tilfældet i dag. Det foreslås således i debatoplægget, at mindstekravet til bevillingsniveauet fastlægges til udvalgsniveau.

Forenkling af grupperinger og arter.

Ifølge debatoplægget har der fra mange sider været rejst kritik af budget- og regnskabssystemets mange autoriserede grupperinger og arter. Det er opfattet som en detaljering af den økonomiske styring, som ofte forekommer kommunerne irrelevant.

Grupperings- og artsspecifikationen tilgodeser i dag hovedsagelig statslige informationsformål i forbindelse med vurderingen af de kommunale budgetters og regnskabers virkning på samfundsøkonomien.

En kraftig reduktion i eller afskaffelse af de autoriserede grupperinger og den autoriserede artsopdeling vil ifølge debatoplægget være en hensigtsmæssig forenkling af budget- og regnskabssystemet og samtidig gøre det lettere at arbejde med systemet i en decentraliseret organisation.

Regnskabets færdiggørelse.

Under udarbejdelsen af debatoplægget blev det klarlagt, at regnskabsafslutningen kun indgår i et meget beskedent omfang i den økonomiske styring. Især den meget sene færdiggørelse af regnskabet er en vigtig faktor. I debatoplægget foreslås det derfor, at regnskabets godkendelsesfase færdiggøres inden den 1. april i efterfølgende år.

Budgetvedtagelsen.

I debatoplægget foreslås det, at budgetvedtagelsen udskydes til 1. november i året forud for budgetåret. Dette vil ifølge debatoplægget give kommunerne en langt større sikkerhed med hensyn til pris- og lønudviklingen, og også indtægtssiden vil på dette tidspunkt ligge mere klart. Herudover vil det større spænd mellem regnskabets færdiggørelse og budgetvedtagelsen give en mere hensigtsmæssig arbejdsfordeling i kommunerne.

Totalbudgettet.

Totalbudgettet som et af grundprincipperne i budget- og regnskabsreformen kan ifølge debatoplægget ikke anfægtes. Men 10-års perioden har vist, at egentlige statsfinansierede opgaver, dvs. opgaver med 100 pct. statslig refusion, ingen indflydelse har i den politiske prioritering og den økonomiske styring. Det foreslås derfor i debatoplægget, at der overvejes en revision af totalbudget-princippet, ved at fjerne opgaver med 100 pct. statslig refusion fra nuværende konti.

Statslige indberetningskrav.

I debatoplægget fastslås det, at de statslige indberetningskrav pålægger kommunerne en unødvendig stor administrativ byrde. Det foreslås derfor, at der igangsættes en reduktion af disse indberetninger.

Regnskabets indhold.

Med henblik på en mere aktiv anvendelse af det kommunale regnskab foreslås det i debatoplægget, at der tages initiativer til en omlægning af kommunernes regnskaber til en mere moderne form for kommunalregnskab, der i højere grad fokuserer på muligheden for at vurdere målopfyldelse og opstille relevante nøgletal.

Obligatoriske uddata.

Ifølge debatoplægget bør den kommunal-økonomiske planlægning i de kommende år styrkes, og i den forbindelse foreslås det, at det overlades til den enkelte kommune at udforme overordnede uddata efter egne behov. Ifølge debatoplægget er de obligatoriske uddata ikke relevante for kommunerne.

3.2. Betænkning nr. 1143/1988 om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder.

Udvalget om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder blev efter aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening nedsat den 8. januar 1988 som et led i forhandlingerne om den kommunale økonomi.

Det var udvalgets opgave at gennemgå udgiftspres og styringsmuligheder på det kommunale område og på denne baggrund stille forslag med henblik på at forbedre kommunalbestyrelsens muligheder for at styre udgiftsudviklingen.

Udvalget afgav i september 1988 betænkning nr. 1143 om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder.

I betænkningen er der foretaget en gennemgang og vurdering af de større kommunale udgiftsområder, og der er stillet i alt 64 forslag til forbedring af kommunernes styringsmuligheder. I denne forbindelse blev også overvejet en række mere generelle, herunder budget- og regnskabsmæssige, forhold. Ud-

valgets overvejelser skete blandt andet på baggrund af det i afsnit 3.1. omtalte debatoplæg fra Kommunerens Landsforening og Kommunaldirektørforeningen, som forelå i et "råudkast" for udvalget.

Udvalget indleder sine overvejelser med nogle generelle betragtninger omkring kommunernes bevillingsmæssige og budget- og regnskabsmæssige forhold.

Det hedder således:

"På baggrund af debatten omkring budget- og regnskabssystemet, hvis hovedindhold er beskrevet ovenfor, finder udvalget det vigtigt indledningsvis at slå fast, at det er af overordentlig stor betydning, at kommunerne anvender et fælles budget- og regnskabssystem. Kommunerne varetager i dag en meget stor del af den samlede offentlige sektors aktiviteter, og det er udvalgets opfattelse, at et fælles budget- og regnskabssystem også fremover bør være en central basis i den nødvendige informationsformidling - som gør det muligt for Folketinget, borgerne, de centrale myndigheder og ikke mindst kommunerne selv at følge og vurdere udviklingen på de kommunale aktivitetsområder og foretage sammenlignende analyser heraf m.v.

Det er - i sammenhæng hermed - ligeledes udvalgets opfattelse, at de hovedprincipper og hensyn, som det eksisterende budget- og regnskabssystem er opbygget ud fra, fortsat må danne grundlaget.

Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at ethvert budget- og regnskabssystem for at kunne opfylde sit formål som økonomisk styringssystem må være opbygget således, at det tilgodeser styringsbehovene på de forskellige niveauer i den pågældende organisation. Jo højere niveau, desto mere sammenfattet information er der behov for, og jo lavere niveau desto større detaljeringsgrad er der i informationsbehovet.

Det er derfor ikke i sig selv hverken unaturligt eller "kritisk" for varetagelsen af styringsopgaven, at et budget- og regnskabssystem totalt set kan være kendetegnet ved en betydelig mængde detaljeret information. Det afgørende for varetagelsen af styringsopgaven er nemlig ikke detaljeringsgraden,

men derimod om systemet er tilrettelagt således, at informationen kan lægges sammen svarende til behovet på hvert niveau i organisationen.

Dette synspunkt bør imidlertid selvsagt ikke føre til, at der fastlægges et mere detaljeret fællesindhold i det kommunale budget- og regnskabssystem, end der er grundlag for i de hensyn, herunder det generelle informationshensyn, systemet varetager."(4)

Udvalget har herefter overvejet bevillingsreglerne og de budget- og regnskabsmæssige regler.

3.2.a. Bevillingsreglerne.

Bevillingsniveau.

Udvalget overvejer først, om der kan være behov for at tilpasse bevillingsreglerne til udviklingen i retning af en mere fleksibel udvalgsstruktur og en højere grad af decentralisering. Udvalget finder, at problemerne omkring ændringer i forvaltningsstrukturen først og fremmest rejser spørgsmålet om, "hvorvidt det bør overvejes at ændre bevillingsreglerne, således at kommunalbestyrelsen får mulighed for at træffe bevillingsmæssig beslutning på et højere niveau, end det er tilfældet i dag.(5)

Udvalgets overvejelser munder ud i et forslag om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet til **udvalgsniveau**.

Nettobevillinger.

Udvalget konstaterer, at den øgede betydning af brugerbetaling på en række områder vil kunne betyde, at nettobevillinger i højere grad bliver det relevante styringsredskab for kommunalbestyrelsen.

Udvalget finder, at det på denne baggrund bør overvejes at udvide området for anvendelse af nettobevillinger.

(4) Betænkning nr. 1143, side 27.

(5) Betænkning nr. 1143, side 28.

Et-årige driftsbevillinger.

Udvalget er enig i den anførte kritik af reglen om 1-årige driftsbevillinger, der vil kunne medvirke til irrationel adfærd i de enkelte institutioner m.v.

Tilvejebringelse af en overførselsadgang vil imidlertid medføre en form for bevillingsmæssig binding af den fremtidige kommunalbestyrelse.

Udvalget finder det vanskeligt at afveje disse modgående hensyn og har derfor ikke stillet forslag om ændring af bevillingsreglerne på dette punkt men anbefaler, "at der foretages en evaluering af resultaterne af de igangværende frikommuneforsøg med udvidet overførselsadgang, og at overvejelser herom indgår i arbejdet i den arbejdsgruppe vedrørende budget- og regnskabssystemet, som udvalget foreslår nedsat." (6)

3.2.b. Budget- og regnskabssystemet.

Grupperings- og artsspecifikationer.

De praktiske problemer omkring anvendelsen af budget- og regnskabssystemet i de enkelte forvaltninger/institutioner er efter udvalgets opfattelse i mindre grad knyttet til budget- og regnskabssystemets inddeling i hovedkonto-, hovedfunktions- og funktionsniveau.

Problemerne opstår derimod oftest i forbindelse med de relativt detaljerede grupperings- og artsspecifikationer.

De detaljerede autoriserede grupperinger findes navnlig på det sociale område og på skole- og folkebiblioteksområdet, hvor de i vid udstrækning anvendes som informationsmiddel for de centrale myndigheder. Udvalget foreslår, at der foretages en gennemgang af de autoriserede grupperinger med henblik på forslag til forenklinger. Det skal i den forbindelse vurderes, om de centrale myndigheders informationsbehov kan tilgodeses på anden måde.

Artsspecifikationen tilgodeser ligeledes først og fremmest et statsligt informationsformål i forbindelse med vurderingen af den kommunale økonomis indvirkning på samfundsøkonomien. Der er især peget på, at artsspecifikationen indebærer praktiske administrative problemer, ikke mindst ved en udlægning af registreringsfunktioner til de enkelte forvaltningsenheder, institutioner m.v.

Udvalget anfører derfor, at der i arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet ligeledes bør foretages en gennemgang af den tværgående artsspecifikation og ud fra en sammenligning med statistikkkravene til private virksomheder ske en vurdering af mulighederne for at forenkle denne. Arbejdsgruppen bør i denne forbindelse inddrage de foreløbige resultater fra de igangværende frikommuneforsøg med en forenklet artsspecifikation.

Fuldt refusionsdækkede poster.

Udvalget finder, at arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet bør overveje, om den nuværende kontering af poster uden reelt kommunaløkonomisk indhold - f.eks. offentlige pensioner og børnetilskud - eventuelt skal ændres, herunder ved at overgå til nettopostering for disse posters vedkommende, eller eventuelt ved at foretage posteringen uden for hovedkonto 0-6.

Flerårsbudgettering.

Udvalget anbefaler, at arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet i samarbejde med de implicerede sektorministerier foretager en gennemgang af de nuværende krav til flerårsbudgetterne med henblik på at vurdere, om disse krav er hensigtsmæssige, navnlig i relation til kommunernes styringsmæssige behov.

Tidsfristerne for de kommunale budgetter og regnskaber.

Det er udvalgets opfattelse, at den meget korte periode mellem fristen for regnskabsaflæggelse og fristen for budgetvedtagelse bevirker, at det kommunale regnskab ikke i tilstrækkeligt omfang opfylder sin funktion som styringsredskab

for kommunen. Udvalget finder derfor, "at arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet bør overveje mulighederne for og konsekvenserne af en tidligere kommunal regnskabsafklæggelse, og herunder især søge at vurdere de kommunale budgetters rolle som informationsniveau ved den statslige finanslovsbehandling." (7)

Af hensyn til de administrative problemer i forbindelse med udskrivelse af skattekort er det næppe muligt at udskyde fristen for vedtagelse af den kommunale skatteprocent væsentligt.

Det er imidlertid udvalgets opfattelse, "at spørgsmålet er af så stor betydning, at det bør gøres til genstand for en fornyet vurdering, herunder af mulighederne for eventuelt af fastholde fristen den 1. oktober for fastsættelse af den kommunale skat, men udskyde fristen for det samlede budgets vedtagelse til den 1. november. Udvalget finder derfor, at en sådan fornyet vurdering bør indgå i arbejdet i arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabssystemet." (8)

3.3. Øvrige overvejelser.

Budget- og Regnskabsrådet har ved tidligere lejligheder drøftet forskellige principielle ændringer i budget- og regnskabssystemet, som man har fundet burde tages op til nærmere overvejelse ved given lejlighed. På denne baggrund har rådet besluttet at inddrage disse spørgsmål i arbejdsgruppens arbejde.

3.3.a. Forsyningsvirksomheder.

Forsyningsvirksomhederne adskiller sig fra de øvrige kommunale områder derved, at de skal hvile i sig selv, dvs. at - set over en årrække - skal udgifter og indtægter være lige store. Indtægterne kommer alene fra brugerbetaling, og der er

(7) Betænkning nr. 1143, side 35.

(8) Betænkning nr. 1143, side 35.

således ingen egentlig kommunal finansiering af forsyningsvirksomhederne.

Forsyningsvirksomhederne er imidlertid undergivet kommunalbestyrelsens beslutningskompetence og administreres af kommunerne. Budgetter og regnskaber for forsyningsvirksomhederne bør derfor indgå i de kommunale budgetter og regnskaber, men på grund af forsyningsvirksomhedernes specielle stilling kan der være grund til at forbeholde en bestemt hovedkonto for dem. Det vil gøre regnskaberne mere overskuelige, og det vil gøre det nemmere at skelne mellem skattefinansierede og brugerfinansierede områder.

Hovedkonto 1 "Forsyningsvirksomheder, kollektiv trafik, havne m.v." omfatter i forvejen størstedelen af de kommunale forsyningsvirksomheder, men den omfatter også andre områder.

Områder som spildevandsanlæg og renovation må - med de omlægninger der har fundet sted i de seneste år - efterhånden betragtes som forsyningsvirksomheder, men føres i dag på hovedkonto 0.

På denne baggrund vil det være nærliggende at overveje at "rendyrke" hovedkonto 1, således at alle forsyningsvirksomheder samles her, og de øvrige områder fjernes.

3.3.b. Områder med 100 pct. statsrefusion.

Kommunerne udbetaler enkelte ydelser med 100 pct. statsrefusion. Det drejer sig om sociale pensioner og børnetilskud. Kommunerne administrerer disse udbetalinger, men da der er tale om retsbestemte ydelser, har kommunerne ingen indflydelse på udgifternes størrelse. Da der er 100 pct. statsrefusion på ydelserne, har disse udgifter heller ingen indflydelse på den kommunale økonomi.

Der er imidlertid - specielt på pensionsområdet - tale om meget store beløb. De kommunale driftsudgifter bliver derfor "pustet op" af disse udbetalinger, som ikke er undergivet kommunalbestyrelsens beslutningskompetence, og som ikke påvirker den kommunale økonomi.

Spørgsmålet er som omtalt også behandlet i betænkning nr. 1143, hvor der er peget på, at ved den nuværende postering af disse udgifter/indtægter "sløres" de reelle kommunale priori-

teringsopgaver, og billedet af den kommunal økonomi "forvrides". Danske kommuner fremstår i internationale sammenligninger som overdrevent "refusionsstyrede".(9)

Der må derfor overvejes at fjerne disse udbetalinger fra driftskontiene - eventuelt ved at flytte dem til hovedkonto 8.

En anden mulighed ville være at indføre nettobudgettering på disse områder.

3.3.c. Udligningsordninger.

Alle udgifter og indtægter i henhold til lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner og amtskommuner føres på hovedkonto 8. Det samme gælder udgifter og indtægter i forbindelse med momsudligningsordningen.

Foruden disse udligningsordninger findes der imidlertid en række sektorspecifikke udligningsordninger, som ikke føres på hovedkonto 8, men indgår som driftsudgifter/indtægter på de enkelte funktioner.

Udgifter og indtægter i forbindelse med mellemkommunale udligningsordninger har ikke karakter af egentlige kommunale driftsudgifter/indtægter, og det må derfor overvejes at føre dem på hovedkonto 8 i stedet for på driftskontiene.

(9) Betænkning nr. 1143, side 33.

4. Arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

Grundlaget for arbejdsgruppens overvejelser og forslag vedrørende de bevillings- og budget- og regnskabsmæssige regler for kommuner og amtskommuner har været den udvikling i de styringsmæssige overvejelser, der er kommet til udtryk - såvel generelt som i konkrete ønsker om og forslag til ændringer i disse regler - i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen og i betænkningerne fra de såkaldte "Lotz-udvalg" (1), jf. afsnit 3 ovenfor.

Disse overvejelser tager udgangspunkt i en konstatering af, at

"den massive udlægning af opgaver fra staten til kommunerne op gennem 1970'erne, og det efterfølgende behov for omstilling fra vækst til stabilisering af aktivitetsudviklingen, som har kendetegnet 1980'erne, har indebåret væsentlige ændringer i forudsætningerne for og indeholdet af kommunalbestyrelsens styringsopgave. Udviklingen har skabt behov for en fortsat bevægelse i denne styringsopgave væk fra detailstyring over mod en rammestyring, hvor kommunalbestyrelsen fastsætter strategier og mål for opgavernes løsning - serviceniveau - og foretager en generel prioritering af ressourcerne, mens den detaljerede styring decentraliseres".(2)

Hovedelementet i overvejelserne er derfor at udvide den enkelte kommunalbestyrelses styringsmuligheder. Det vil sige at skabe mere fleksible rammer - i form af love og andre regelsæt - omkring varetagelsen af kommunalbestyrelsens styringsopgave, således at den enkelte kommunalbestyrelse sikres en større frihed til at tilrettelægge - og tilpasse - organi-

(1) Betænkning nr. 1123 om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, december 1987, betænkning nr. 1143 om kommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, september 1988, og betænkning nr. 1168 om de kommunale opgavers fordeling og finansiering, maj 1989.

(2) Betænkning nr. 1143, side 21.

sationen og ledelsen af de kommunale anliggender som den selv finder det bedst.

Et vigtigt led heri er at forbedre mulighederne for anvendelse af rammestyling/økonomistyring med decentralisering af beslutningskompetence og -ansvar for det område af de kommunale anliggender og til det niveau af den kommunale administration, som den enkelte kommunalbestyrelse ønsker det. Som det fremgår af afsnit 3 er en tilpasning i rollefordelingen mellem kommunalbestyrelse, udvalg, forvaltning og institutioner m.v. i forbindelse med økonomisk decentralisering netop centrale temaer i Kommunernes Landsforenings og Kommunaldirektørforeningens debatoplæg.

Midlet til at gennemføre denne forbedring af kommunalbestyrelsens styringsmuligheder er at fjerne, modificere ("smiddiggøre") eller ændre centralt fastsatte regelsæt, som lægger bindinger på varetagelsen af kommunalbestyrelsens styringsopgave, hvor dette kan lade sig gøre uden at stride imod andre væsentlige hensyn.

Et forhold, som arbejdsgruppen har lagt vægt på i sine overvejelser, er, at der ikke gennem ændringer af regelsættene påtvinges kommunerne nye løsninger af styringsopgaven. Det er vigtigt, at ændringerne indebærer en egentlig udvidelse af styringsmulighederne: dvs. at den enkelte kommunalbestyrelse har et reelt valg, om den vil ændre tilrettelæggelsen af de styringsmæssige forhold, eller om den eventuelt vil videreføre den hidtidige praksis.

Arbejdsgruppen har som led i sine overvejelser undersøgt hvilke frikommuneforsøg, der er igangsat, inden for det bevillings- og budget- og regnskabsmæssige område. En samlet oversigt over de godkendte frikommuneregulativer inden for dette område findes i bilag 3. Forsøgene er igangsat i løbet af 1986 eller 1987 og strækker sig frem til udgangen af 1989. Der er således tale om forsøg, der har været i gang 1-2 år, men hvor der endnu udestår 1 år af forsøgsperioden. Det vil derfor endnu være for tidligt at foretage en egentlig evaluering af forsøgene. Arbejdsgruppen har således ikke kunnet inddrage forsøgene i fuldt omfang i den aktuelle sammenhæng.

I afsnit 4.1. nedenfor er redegjort for arbejdsgruppens overvejelser og forslag vedrørende bevillingsreglerne. Overvejelser og forslag vedrørende budget- og regnskabssystemet findes i afsnit 4.2.

4.1. Bevillingsreglerne.

Det fremgår af regelbeskrivelsen i afsnit 2.2, at de formmæssige krav til kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse traditionelt har været knyttet tæt sammen med budget- og regnskabssystemets regler - den autoriserede kontoplan, bruttopostering m.v. Med ændringerne fra 1986, hvor mindstekravet til bevillingsniveauet blev hævet og der indførtes adgang til anvendelse af nettobevillinger i en række tilfælde, blev denne sammenhæng mellem de bevillingsmæssige og de budget- og regnskabsmæssige formkrav "løsnet" noget. Men bevillingsreglerne indebærer fortsat, at der gennem kravene til budgettets (og regnskabs) struktur og specifikationer lægges nogle væsentlige bindinger på kommunalbestyrelsens muligheder for at tilpasse sin bevillingsafgivelse til den ønskede tilrettelæggelse af de organisatoriske og ledelsesmæssige forhold i kommunen. Kort sagt begrænses kommunalbestyrelsens styringsmuligheder.

I debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen og i betænkning nr. 1143 er det foreslået at overveje nærmere at ændre bevillingsreglerne på 3 områder:

bevillingsniveau
nettobevillinger
overførselsadgang

Arbejdsgruppen skal i tilknytning til sine overvejelser herom specielt henvise til 2 forslag inden for det generelle styrelsesområde, som er fremsat i betænkningerne fra Lotzudvalgene.

Det drejer sig først om forslaget i betænkning nr. 1143 om at ophæve reglerne i den sociale styrelseslovgivning om det sociale udvalgs selvstændige kompetence på en række områder, dog således at de særlige regler om behandling af sager om

hjelpeforanstaltninger uden samtykke (bistandslovens afsnit VIII) bevares⁽³⁾. Udvalget peger i sin begrundelse for forslaget på, at reglerne om det sociale udvalgs selvstændige kompetence på forskellige måder begrænser kommunalbestyrelsens styringsmuligheder. Reglerne kan bl.a. være en hindring for en smidigere opgaveløsning, f.eks. for bestræbelserne for at fremme en helhedsorienteret indsats for børn og unge ved at etablere fællesforvaltning for skole-, fritids- og socialsektoren.

Dernæst drejer det sig om forslaget i betænkning nr. 1168, hvorefter den enkelte kommunalbestyrelse skal have mulighed for frit at fastlægge sin styreform ⁽⁴⁾. I betænkningen omtales i denne forbindelse følgende eksempler på ændrede styre-reformer:

En modifikation af det hidtidige udvalgsstyre, således at det i styrelsesvedtægten kan bestemmes, at medlemmer af økonomiudvalget ikke tillige må være medlemmer af de stående udvalg.

"Forretningsudvalgsstyre", hvor den umiddelbare forvaltning varetages af et ved forholdstalsvalg valgt forretningsudvalg.

En styreform, hvorefter der slet ikke vælges stående udvalg, men hvor det overlades til den samlede kommunalbestyrelse at varetage forvaltningen.

De 2 forslag har til formål at stille kommunalbestyrelser og amtsråd friere i deres generelle valg af styreform og konkrete beslutninger omkring varetagelsen af de kommunale opgaver.

Det må efter arbejdsgruppens opfattelse ses som et centralt led i realiseringen af dette mål, at der samtidig sker en ændring af bevillingsreglerne, som sikrer kommunalbesty-

(3) Betænkning nr. 1143, forslag 2.1, side 52.

(4) Betænkning nr. 1168, forslag 2.6, side 35.

reisen og amtsrådet mulighed for at tilpasse de økonomiske styringsmekanismer til den ønskede organisation.

Arbejdsgruppen har i forbindelse med sine overvejelser undersøgt hvilke regler, der gælder på det statslige område, og hvilke erfaringer, der er indhøstet siden ændringen af disse regler ved budgetreformen i 1984/85. En kortfattet redegørelse for det statslige bevillingssystem findes i bilag 4.

4.1.a. Bevillingsniveau.

I såvel debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen som betænkning nr. 1143 er der stillet konkret forslag om, at mindstekravet til bevillingsniveauet hæves til udvalgsniveau. Forslaget indebærer principielt, at kommunalbestyrelsen får mulighed for at give en samlet bevilling til økonomiudvalg og hvert af de stående udvalg - en rammebevilling, som omfatter alle de aktiviteter, der er henlagt til det pågældende udvalg.

Baggrund m.v.

Baggrunden for forslaget er for det første, at kommunalbestyrelsen herved får mulighed for at give rammebevillinger på et højere niveau samtidig med at man opnår en smidigere bevillingsprocedure såvel omkring selve budgetvedtagelsen som løbende i budgetåret. Behovet for tillægsbevillinger vil således blive formindsket, når omfordelinger mellem forskellige aktivitetsområder under samme udvalg kan foretages løbende af udvalget selv, altså uden særskilt forelæggelse for kommunalbestyrelsen ved en tillægsbevillingsprocedure. Forslaget indebærer med andre ord mere vide muligheder for at kommunalbestyrelsen kan gennemføre en - individuelt tilrettelagt - økonomisk decentralisering og skaber mulighed for en ændret rollefordeling mellem kommunalbestyrelsen, udvalgene og forvaltningen.

For det andet - og efter arbejdsgruppens opfattelse væsentligere - opnår man ved en hævelse af mindstekravet til bevillingsniveauet til udvalgsniveau at frigøre selve bevil-

lingsafgivelsen fra strukturen og specifikationer i den autoriserede kontoplan.

Den tætte sammenhæng mellem bevillingsafgivelsen og kontoplanen, der eksisterer i dag, lægger nemlig et væsentligt bånd på kommunalbestyrelsens muligheder for at gennemføre individuelle tilpasninger i udvalgs- og forvaltningsstrukturen. Det mest kendte eksempel her - som har givet anledning til kritik af reglerne - er ønsket i nogle kommuner om at samle de kommunale børne- og ungdomsaktiviteter under ét udvalg og én forvaltning. De gældende regler vanskeliggør dette, fordi udgifterne vedrørende disse foranstaltninger er placeret forskellige steder i kontoplanen og kræver en selvstændig bevillingsmæssig stillingtagen.

Kritikken, bl.a. fra politisk side, har undertiden været rettet mod budget- og regnskabssystemet som sådan og har givet anledning til overvejelser om ændring af strukturen i kontoplanen - eller om en fleksibel kontoplan, altså en mere eller mindre ophævelse af den autoriserede kontoplan.

"Lotz-udvalget" indleder som nævnt i afsnit 3 sine overvejelser omkring disse spørgsmål med at fastslå vigtigheden af, at kommunerne og amtskommunerne i deres budgetter og regnskaber tager udgangspunkt i en fælles - og altså autoriseret - kontoplan (5).

Udvalget bemærker herefter følgende:

"Problemet kan imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke ses isoleret som værende knyttet til budget- og regnskabssystemet, men ligger derimod i samspillet mellem dette system og bevillingsreglerne. Problemerne vil derfor heller ikke kunne løses alene gennem ændringer i budget- og regnskabssystemet.

For eksempel ville de nævnte problemer omkring etableringen af en børne- og ungdomsforvaltning i en kommune ikke i sig selv være løst ved at samle alle konti vedrørende de kom-

(5) Side 51 ovenfor.

munale børne- og ungdomsaktiviteter under én hovedkonto. Der ville nemlig efter de gældende bevillingsmæssige regler fortsat skulle træffes selvstændig bevillingsmæssig beslutning i kommunalbestyrelsen vedrørende de enkelte aktivitetsområder (hovedfunktioner). Hvilket samtidig betyder, at overførsel af bevillinger mellem aktivitetsområderne kræver særskilt forelæggelse for kommunalbestyrelsen.

Problemerne omkring ændringer i forvaltningsstrukturen m.v. rejser derfor efter udvalgets opfattelse først spørgsmålet om, hvorvidt det bør overvejes at ændre bevillingsreglerne, således at kommunalbestyrelsen får mulighed for at træffe bevillingsmæssig beslutning på et højere niveau, end det er tilfældet i dag.

Udvalget skal i denne forbindelse bemærke, at en hævelse af bevillingsniveauet fra det nuværende hovedfunktionsniveau til hovedkontoniveau ikke vil indeholde en tilstrækkelig fleksibel løsning af de foreliggende problemer. For at rumme den fornødne fleksibilitet over for ønskerne om alternative forvaltningsstrukturer må der være tale om, at kommunalbestyrelsens bevillingsmæssige stillingtagen kan ske på tværs af budget- og regnskabssystemet. En løsning, som tilgodeser behovet for fleksibilitet i forvaltningsstrukturen, vil være at fastsætte bevillingsniveauet til de under kommunalbestyrelsen nedsatte udvalg."(6)

Arbejdsgruppen kan tilslutte sig de anførte synspunkter. Ud fra hensynet til at sikre den fornødne information om kommunaløkonomiske forhold kan det ikke anses for muligt at tilvejebringe den ønskede fleksibilitet i bevillingsafgiveisen ved at skabe mulighed for individuelle tilpasninger i kontoplanens struktur m.v. Løsningen ligger derfor i stedet for i at frigøre bevillingsafgiveisen fra denne.

Arbejdsgruppen har overvejet de problemer, som hævelsen af minimumskravet til bevillingsniveauet vil kunne rejse i relation til mindretalsbeskyttelsen i kommunalbestyrelsen.

I de kommuner og amtskommuner, hvor der efter gennemførelse af forslaget anvendes et højere bevillingsniveau f.eks. på udvalgsniveau - vil dette kunne medføre, at mindretallene i kommunalbestyrelsen eller amtsrådet får mindre indsigt i og indflydelse på de beslutninger, som træffes.

De partier og grupper, som ikke er repræsenteret i alle udvalgene, vil få mindre indflydelse, når sager, der ikke nødvendigvis medfører merudgifter for hele udvalgets område, men indebærer omflytninger mellem de enkelte funktioner, ikke skal behandles i kommunalbestyrelsen/amtsrådet, men kan klares i udvalgene. Hertil skal dog bemærkes, at ethvert kommunalbestyrelsesmedlem efter styrelseslovens § 20, stk. 5, har ret til at få tilsendt dagsorden og udskrift af beslutningsprotokol for udvalg, som den pågældende ikke er medlem af.

Dernæst kan et bevillingsniveau på udvalgsniveau indebære risiko for en mindre dybtgående budgetbehandling, da det, som kommunalbestyrelsen eller amtsrådet skal tage stilling til, alene er den samlede bevilling, som gives til udvalget. Dette kan også indebære, at mindretallene får mindre indflydelse ved budgetbehandlingen.

Arbejdsgruppen skal i denne forbindelse pege på, at der med forslaget om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet ikke er ændret ved budgetbemærkningernes bevillingsmæssige funktion. Mindretallene har således fortsat adgang til at foreslå bemærkninger til bevillingsoversigten, som - hvis de vedtages - reelt begrænser udvalgenes muligheder for at ændre de dispositionsforudsætninger, der er lagt til grund ved bevillingsafgiveisen. Endvidere skal henvises til mindretallenes generelle adgang til at bringe sager op til behandling i kommunalbestyrelsen, jf. styrelseslovens § 11, stk. 1.

Mere principielt er det imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at forslaget om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet må ses om en naturlig konsekvens af de forcin omtalte forslag i betænkning nr. 1143 og nr. 1168 om en større frihed for kommunalbestyrelser og amtsråd til at vælge styre-

form m.v. Spørgsmålet om mindretalsbeskyttelse bør derfor ses i denne generelle sammenhæng og ikke som specielt knyttet til forholdene omkring bevillingsniveauet.

Konkretisering af reglerne om bevillingsniveau.

Det er vigtigt indledningsvis at slå fast, at der med **forslaget** alene er tale om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet. Det vil altså som hidtil stå den enkelte kommunalbestyrelse frit at beslutte en så detaljeret bevillingsbinding, som den ønsker det. Udgangspunktet må med andre ord være, at enhver detaljering af bevillingsbindingen i forhold til udvalgsniveauet er i overensstemmelse med reglerne. Det betyder f.eks., at kommunalbestyrelsen kan vælge en detaljeret bevillingsbinding på nogle områder, mens andre områder under det pågældende udvalg slås sammen under en rammebevilling. Kommunalbestyrelsen kan naturligvis også i forbindelse med afgivelsen af en rammebevilling specificere en række forudsætninger for dens anvendelse i budgetbemærkningerne.

Det må imidlertid være et krav - ikke mindst af hensyn til regnskabsrevisionen - at der i bevillings- og regnskabsoversigten er nøje redegjort for, hvilke konti en given rammebevilling omfatter. Den nødvendige specificationsgrad vil her afhænge af den konkrete situation ved bevillingsafgivelsen. Omfatter en rammebevilling til et udvalg f.eks. en samlet hovedkonto, vil det være tilstrækkeligt at anføre denne i bevillings- og regnskabsoversigten. Er der imidlertid givet en mere detaljeret bevilling vedrørende dele af hovedkontoen - eller er der overført dele af denne til et andet udvalg - må dette klart fremgå.

Det fremgår umiddelbart, at kommunerne med det nuværende udvalgsstyre efter forslaget vil kunne vælge at afgive en samlet rammebevilling til henholdsvis Økonomiudvalget og hvert af de stående udvalg, herunder at borgmesteren vil kunne tildeles en rammebevilling vedrørende de anliggender, som ikke er henlagt til udvalg. Da de stående udvalg ikke er underlagt økonomiudvalget, vil der derimod ikke være mulighed for at give en samlet rammebevilling til økonomiudvalget og herefter

overlade det til økonomiudvalget at fordele denne på de stående udvalg.

I magistratsstyrede kommuner vil forslaget indebære mulighed for at der kan afgives en samlet rammebevilling til den enkelte magistratsafdeling.

Som omtalt ovenfor er der i betænkning nr. 1168 fremsat forslag om, at kommuner og amtskommuner skal have mulighed for at vælge mellem forskellige styreformer. Gennemførelsen af dette forslag betyder efter hævelsen af mindstekravet til bevillingsniveauet, at kommunalbestyrelser, som vælger kun at have ét enkelt - eller eventuelt slet ingen - udvalg, vil have mulighed for at afgive en samlet bevilling, omfattende alle kommunens anliggender.

Arbejdsgruppen skal understrege, at der med forslaget om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet ikke er ændret ved den hidtidige sondring mellem drifts- og anlægsbevillinger. Der vil altså fortsat skulle ske en særskilt bevillingsafgivelse vedrørende henholdsvis drifts- og anlægsudgifter- og indtægter.

Hævelsen af mindstekravet til bevillingsniveauet vil umiddelbart gælde for driftsbevillingernes vedkommende. Arbejdsgruppen finder imidlertid også, at kommunalbestyrelsen bør have mulighed for at anvende samlede rammer på udvalgsniveau for rådighedsbeløb vedrørende anlægsarbejder i budgetåret.

Arbejdsgruppen har i denne forbindelse også overvejet, om der bør ske ændringer i bevillingsreglerne for så vidt angår de anlægsbevillinger vedrørende de enkelte anlægsarbejder, som skal vedtages af kommunalbestyrelsen inden arbejdets igangsættelse.

Det synes umiddelbart at ligge i direkte forlængelse af overvejelserne om driftsbevillinger og rådighedsbeløb også at åbne op for, at kommunalbestyrelsen kan afgive en rammebevilling omfattende flere - eventuelt en nærmere afgrænset gruppe af - anlægsarbejder. Der vil også her kunne opnås en vis smiddiggørelse af bevillingsproceduren, idet omfordelinger mellem

anlægsarbejder inden for rammebevillingen i givet fald vil kunne ske uden særskilt forelæggelse for kommunalbestyrelsen.

Heroverfor står imidlertid, at anlægsarbejder som hovedregel udgør veldefinerede projekter, der såvel planlægningsmæssigt som økonomisk styres som sådan. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det uanset eventuelle ændringer i bevillingsreglerne må forudsættes, at der fortsat skal aflægges særskilt regnskab for de enkelte anlægsarbejder, jf. dog reglerne om anlægsregnskaber.

De enkelte anlægsarbejder er af meget varierende omfang og tidshorisont - fra mindre ombygningsarbejder af kort varighed til større byggeprojekter, der måske strækker sig over flere budgetår. Arbejdsgruppen finder, at der er risiko for at det vil kunne gå ud over overskueligheden - og dermed styringen - såfremt sådanne forskelligartede anlægsarbejder bevillingsmæssigt behandles under ét.

Arbejdsgruppen kan på denne baggrund ikke anbefale en løsning, der indebærer adgang til - f.eks. på udvalgsniveau - at afgive rammebevillinger vedrørende anlægsarbejder. Man finder imidlertid samtidig, at de ønskede fordele i form af en smidigere bevillingsprocedurere m.v. vil kunne opnås ved at skabe mulighed for anvendelse af rammebevillinger inden for et mere afgrænset område, nemlig for så vidt angår anlægsarbejder, der:

er af beløbsmæssigt mindre omfang,
er "nært beslægtede", dvs. af samme projekttipe (f.eks. asbestsanering eller energibesparende foranstaltninger)
enten alle afsluttes inden for det pågældende regnskabsår
eller udgør veldefinerede projekter.

Såfremt de pågældende anlægsarbejder alle henhører under samme udvalg, kan rammebevillingen gives til dette udvalg, som ligeledes tildeles rådighedsbeløbet i budgettet. Vedrører anlægsarbejderne flere udvalgsområder vil rammebevillingen (og rådighedsbeløbet) kunne gives til økonomiudvalget, såfremt det ikke strider mod de i styrelsesvedtægten fastlagte kompetenceforhold.

Den af arbejdsgruppen foreslåede hævelse af mindstekravet til bevillingsniveauet vedrører alene den egentlige drifts- og anlægsvirksomhed i kommuner og amtskommuner. Dvs. den omfatter drifts- og anlægsudgifter- og indtægter, herunder refusioner, under hovedkonto 0-6.

For de finansielle kontis vedkommende - hovedkonto 7 og 8 - stiller den bevillingsmæssige situation sig noget anderledes, alene af den grund, at disse konti i et vist omfang må fremstå som resultat af drifts- og anlægsvirksomheden under hovedkonto 0-6.

Efter de nugældende regler skal kommunalbestyrelsen som mindstekrav tage særskilt bevillingsmæssig stilling til:

- * hovedfunktionerne vedrørende renteindtægter og -udgifter, dvs:
 - renter af likvide aktiver (7.02-7.11)
 - renter af kortfristede tilgodehavender i øvrigt (7.14-7.19)
 - renter af langfristede tilgodehavender (7.20-7.27)
 - renter af udlæg vedrørende forsyningsvirksomheder (7.30-7.35)
 - renter af kortfristet gæld til pengeinstitutter (7.50)
 - renter af kortfristet gæld til staten (7.52)
 - renter af kortfristet gæld i øvrigt (7.54-7.61)
 - renter af langfristet gæld (7.63-7.76)
- * hovedfunktionen vedrørende afdrag på udlån, dvs.
 - forskydninger i langfristede tilgodehavender (8.20-8.27, kredit)
- * hovedfunktionen vedrørende afdrag på optagne lån, dvs.
 - forskydninger i langfristet gæld (8.63-8.67, debet)
- * hovedfunktionen vedrørende tilskud til Hovedstadsrådet (8.87)
- * hovedfunktionen vedrørende generelle tilskud (8.80 og 8.86)

- * hovedfunktionen vedrørende udligning af moms (8.87, gruppering 01 og 04)
- * hovedfunktionen vedrørende skatter (8.90-8.96)

De nævnte konti dækker ikke tilsammen hovedkonto 7 og 8, og bevillingsreglerne må her ses som udtryk for et centralt ønske om, at kommunalbestyrelsen skal tage konkret stilling til disse finansielle områder. Dette må videre ses i sammenhæng med de centralt fastsatte regler om kommunernes låneop-tagelse, udnyttelse af kassekreditter m.v.(7).

Arbejdsgruppen finder dog, at der også inden for de fi-nansielle hovedkonti er grundlag for at forenkle den bevil-lingsmæssige situation. Kommunalbestyrelsen bør således efter arbejdsgruppens opfattelse have mulighed for at tage bevil-lingsmæssig stilling til renteindtægter under ét (funktionerne 7.02-7.27) og renteudgifter under ét (funktionerne 7.50-7.76). Dette kan ske ved for hovedkonto 7 at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet til hovedkonto 7 eksklusive kurstab og kursgevinster (funktionerne 7.77 og 7.78). Endvidere bør momsudligningsordningen (funktion 8.87) bevillingsmæssigt kunne behandles i sammenhæng med de generelle tilskuds- og udligningsordninger (funktion 8.80 og 8.86). Arbejdsgruppen **foreslår** disse ændringer i bevillingsreglerne gennemført.

Arbejdsgruppen skal understrege, at de foreslåede æn-dringer af reglerne vedrørende bevillingsniveau ikke i sig selv giver anledning til ændringer i budget- og regnskabssy-stemet, specifikationer i den autoriserede kontoplan m.v. Uanset hævelsen af mindstekravet til bevillingsniveauet skal udgifter og indtægter således fortsat specificeres på de re-levante konti i budget og regnskab.

(7) Indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 309 af 13. juni 1988 om kom-muners låntagning og meddelelse af garantier m.v.

Afslutningsvis skal arbejdsgruppen konstatere, at de foreslåede ændringer ikke nødvendiggør ny lovgivning, men kan gennemføres administrativt af indenrigsministeren i henhold til bemyndigelsen i styrelsesloven.

4.1.b. Nettobevillinger.

Allerede i de eksisterende bevillingsregler er indeholdt de formelle delegationsmuligheder for dispositionskompetence og -ansvar, som er nødvendige for at kunne gennemføre en økonomisk decentralisering. Overvejelserne om udvidet adgang til at benytte nettobevillinger og om overførselsadgang mellem budgetårene må derfor ses på baggrund af et ønske om at give den økonomiske decentralisering et bredere indhold. Altså at give den decentrale myndighed en større handlefrihed inden for de fastsatte økonomiske rammer.

Ved ændringerne af bevillingsreglerne fra 1986 blev bruttobevillingsprincippet fastholdt som udgangspunkt, men der blev - som et direkte resultat af den statslige budgetreform (8) - indført en slags "positivliste" for typer af aktiviteter, hvor kommunalbestyrelsen fik mulighed for at afgive nettobevillinger, jf. afsnit 2.2.c ovenfor. Arbejdsgruppen er bekendt med, at udformningen af denne "positivliste" har givet anledning til betydelige fortolkningsproblemer i kommunerne. Det må derfor også formodes, at der i dag består en noget forskellig praksis i de enkelte kommuner med hensyn til de aktivitetsområder, hvor der anvendes nettobevillinger.

Anvendelsen af nettobevillinger indebærer, at en institution eller lignende får mulighed for at anvende øgede - ikke-budgetterede - indtægter til udvidelser af aktiviteten. Der vi ofte være tale om indtægter i forbindelse med aktiviteter ved siden af den primære virksomhed: forældrearrangementer i daginstitutioner og skoler, salg af "produkter" m.v. Men der

(8) Se bilag 4.

kan også være tale om indtægter som følge af en øget aktivitet i den primære virksomhed.

Der er i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen peget på en voksende interesse i kommunerne for anvendelse af nettobevillinger og i betænkning nr. 1143 er anført følgende betragtninger omkring spørgsmålet:

"Udviklingen er gået i retning af en større betydning af brugerbetaling som et element i finansieringen af den kommunale virksomhed. Denne udvikling må forventes videreført i de kommende år.

Med en øget vægt på brugerbetalinger på en række områder vil anvendelsen af nettobevillinger også kunne få større betydning end i dag, da nettoudgiften i disse tilfælde bliver det mest relevante styringsredskab for kommunalbestyrelsen.

Det bør derfor efter udvalgets opfattelse holdes for øje, at der vil kunne blive behov for at udvide området for de aktiviteter, hvor kommunalbestyrelsen kan afgive nettobevillinger."(9)

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det i videre omfang bør overlades til den enkelte kommunalbestyrelse at træffe beslutning om, på hvilke kommunale aktivitetsområder nettobevillinger er det mest egnede styringsredskab. Arbejdsgruppen finder imidlertid ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre en sådan udvidelse ved en mere omfattende eller "bredt" formuleret "positivliste". En sådan liste vil formentlig stadig give anledning til fortolkningsproblemer og vil næppe kunne rumme de lokale forskelle i anvendelsesområdet for nettobevillinger - og i holdningerne hertil.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund vurderet muligheden af helt at overlade det til de enkelte kommunalbestyrelser og amtsråd at træffe beslutning om de områder af den kommunale drifts- og anlægsvirksomhed, hvor bevillinger afgives som net-

(9) Betænkning nr. 1143, side 29-30.

tobevillinger. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der på baggrund af de rammer for kommunernes og amtskommunernes indtægts virksomhed, som lovgivningen og kommunalfuldmagten sætter, og under forudsætning af, at princippet om bruttopostering af udgifter og indtægter i budget og regnskab videreføres uændret, ikke vil være særlige betænkeligheder forbundet hermed.

Arbejdsgruppen skal derfor **foreslå**, at bevillingsreglerne ændres, således at der som udgangspunkt foreligger en generel adgang for kommunalbestyrelser og amtsråd til at afgive bevillinger som nettobevillinger inden for de områder af den kommunale drifts- og anlægsvirksomhed under hovedkonto 0-6, hvor det findes hensigtsmæssigt. Forslaget omfatter såvel enkelte afgrænsede aktivitetsområder - eksempelvis en daginstitution eller skole - som aktivitetsområder, der bevillingsmæssigt behandles under ét. I sammenhæng med forslaget om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet betyder det således, at en kommunalbestyrelse kan beslutte at afgive én samlet nettobevilling på udvalgsniveau.

Det må fortsat forudsættes, at det af bevillings- og regnskabsoversigter samt eventuelt budgetbemærkninger fremgår, på hvilke områder bevillingerne er afgivet som nettobevillinger.

Endvidere forudsættes det som nævnt, at der fortsat skal ske en særskilt kontering af udgifter og indtægter, herunder refusioner, i budget og regnskab.

Det skal endelig bemærkes, at gennemførelse af forslaget ikke vil nødvendiggøre ny lovgivning.

4.1.c. Overførselsadgang.

Ifølge de gældende bevillingsregler er driftsbevillinger ét-årige og bortfalder ved regnskabsårets afslutning. Eventuelt uforbrugte beløb vil altså ikke automatisk blive genbevilget det følgende år, ligesom der ikke efter de gældende regler er mulighed for at disponere over et kommende budgetårs bevilling.

Reglen om ét-årige driftsbevillinger har som nævnt i afsnit 2.2.c og 3.2.a hyppigt givet anledning til kritik og overvejelser om at indføre en form for overførselsadgang for driftsbevillinger mellem budgetårene.

Hverken i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen eller i betænkning nr. 1143 er der dog stillet konkret forslag herom, men alene henvist til at spørgsmålet om en formel overførselsadgang bør overvejes på ny i lyset af de modgående hensyn, der gør sig gældende.

Baggrund m.v.

Kritikken af reglen går på, at den ikke indeholder det fornødne incitament for de disponerende enheder til at handle rationelt - vise sparsommelighed og foretage en langsigtet planlægning af sine dispositioner. Når den disponerende enhed - f.eks. en institution - har fået tildelt en rammebevilling, er der ingen motivation til eventuelt at undlade at udnytte hele rammen i det pågældende regnskabsår, f.eks. med henblik på gennemførelse af kommende større projekter. Tværtimod vil de disponerende enheder ofte se en risiko ved ikke at bruge hele bevillingen, da et mindreforbrug eventuelt vil kunne give anledning til, at der i de følgende år tildeles lavere bevillinger. Resultatet kan da blive de såkaldte "panikindkøb" inden regnskabsårets udgang, der ofte vil indebære en uhenigtsmæssig anvendelse af de økonomiske midler. En bedre udnyttelse ville kunne opnås, hvis de disponerende enheder havde mulighed for at overføre uforbrugte beløb til det næste år, eller til eventuelt at foretage større indkøb ved at "låne" en del af det næste års bevilling.

Denne kritik var baggrunden for, at der med den statslige budgetreform i 1984/85 blev indført visse muligheder for overførsel af uforbrugte driftsbevillinger.

Uforbrugte driftsbevillinger kan i det statslige bevilningssystem "opsøres" til brug i et af de følgende 4 finansår. Overførslen til et senere finansår bevilges på opsparringsårets tillægsbevillingslov, idet det her angives til hvilket formål eller projekt de opsparede midler påtænkes anvendt. Anvendelsen kan ikke omfatte lønsum.

Såfremt det på regnskabet konstateres, at det uforbrugte beløb er mindre end skønnet på tillægsbevillingsloven, ned-sættes opsparingen tilsvarende. Der føres på forslag til lov om tillægsbevilling et løbende regnskab over akkumuleret op-sparing fra tidligere år (opregnet til nyt prisniveau) og an-vendelsen heraf.

Opsparede beløb kan uden videre anvendes, idet de efter-følgende optages på anvendelsesårets tillægsbevillingslov.

Det er de centrale statslige myndigheders vurdering, at denne ordning har fungeret meget tilfredsstillende. Der op-spares årligt omkring 300 mill. kr. Den akkumulerede uforbrugte opsparring udgjorde ved udgangen af 1987 over 900 mill, kr., svarende til næsten 2 pct. af statens driftsudgif-ter, bortset fra statsvirksomheder.

De statslige regler indebærer ikke en helt automatisk overførselsadgang. Der sker således en faktisk bevilling af overførslen i tillægsbevillingslovene for såvel opsparingsåret som anvendelsesåret. Når systemet alligevel har karakter af "automatik" hænger det sammen med, at tillægsbevillinger i det statslige system vedtages efter regnskabsårets afslutning og således er efterbevillinger.

Endvidere skal det bemærkes, at ordningen alene omfatter overførsler til kommende år, ikke "lån" af kommende års be-villinger.

Alternative overførsels-ordninger.

Spørgsmålet om overførselsadgang mellem budgetårene kan efter arbejdsgruppens opfattelse give anledning til overve-jelser om 2 forskellige sæt af løsningsmuligheder.

Én - mere vidtrækkende - mulighed ville således være at indføre flerårige budgetter. Ved at gøre budgetterne flerårige ville man opnå, at de disponerende enheder ville få en større frihed til at anvende bevillingerne på det mest hensigtsmæs-sige tidspunkt og således også på den mest hensigtsmæssige måde. I overgangen mellem 2 budgetperioder ville der dog opstå tilsvarende problemer som med overgangen mellem 2 budgetår i dag - måske endda i forstærket omfang, da de samlede bevillin-

ger for budgetperioden jo ville være større. Dette kunne eventuelt give anledning til overvejelser om indførelse af "rullende" flerårige budgetter. Dette ville give mulighed for fremrykning af udgifter til begyndelsen af budgetperioden. Men det ville ikke i sig selv løse problemet med overførsel af uforbrugte bevillinger. Dette ville kræve yderligere regler om mulighed for løbende at kunne overføre uforbrugte bevillinger til den årrække, som det "rullende" budget dækker.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at der generelt knytter sig så store betænkeligheder til indførelsen af flerårige budgetter, at man ikke kan anbefale en løsning ad denne vej. Arbejdsgruppen skal først pege på det mere principielle spørgsmål omkring en kommunalbestyrelses adgang til at disponere - måske langt - ind i den næste valgperiode. Hertil kommer, at der med flerårige budgetter ikke længere vil være overensstemmelse mellem bevillingsperiode og skatteudskrivningsperiode. Endelig ville flerårige budgetter indebære en langt større usikkerhed, såvel omkring selve budgettet som om forløbet i det enkelte år. Den generelt større dispositionsfrihed i det enkelte år ville således skabe usikkerhed omkring likviditetsudviklingen og begrænse kommunalbestyrelsens handlemuligheder, bl.a. i relation til statslige reguleringer, rammer m.v.

Arbejdsgruppen har herefter overvejet løsningsmuligheder, der mere afgrænset retter sig mod spørgsmålet om overførsel af driftsbevillinger mellem 2 budgetår.

Udgangspunktet for disse overvejelser har været, at en indførelse af ufravigelige regler om, at en disponerende enhed, som har uforbrugte bevillinger, skal kunne anvende disse i det følgende budgetår, vil indebære konsekvenser, der hverken er ønskelige eller hensigtsmæssige. Sådanne regler ville formelt afskære kommunalbestyrelsen fra at omgøre én gang truffne beslutninger og dermed udgøre et klart brud med det grundlæggende princip om kommunalbestyrelsens og amtsrådets kompetence - herunder bevillingskompetence - i styrelsesloven. Det skal i denne forbindelse erindres, at en meget betydelig del af forslagene fra "Lotz-udvalgene" netop har til formål at

fjerne centralt fastsatte regler og bindinger, som formelt eller reelt virker begrænsende på kommunalbestyrelsens og amtsrådets kompetenceudøvelse.

Hertil kommer, at den enkelte kommunalbestyrelse - selv med indførelse af sådanne håndfaste regler - vil have andre muligheder for reelt at omgøre en tidligere truffet beslutning, f.eks. ved i stedet for at "inddrage" en uforbrugt bevilling, at foretage en tilsvarende nedskæring i det kommende års budget. En sådan udvikling vil imidlertid ikke være hensigtsmæssig.

Der er da heller ikke i den statslige overførsels-ordning tale om, at Folketinget har afgivet en del af sin bevillingskompetence, idet bevillingen til overførslen vedtages i tillægsbevillingslovene for såvel opsparingsåret som anvendelsesåret - ligesom Folketinget naturligvis ikke med ordningen har afskåret sig fra eventuelle indgreb overfor de opsparede midler. Når der alligevel er sikret en vis form for "automatik" i den statslige ordning, skyldes det som nævnt, at tillægsbevillingslovene har karakter af efterbevillinger.

Problemet med at overføre den statslige ordning til den kommunale sektor ligger i, at de kommunale tillægsbevillinger er forudgående, jf. styrelseslovens bemærkning om, at der ikke må iværksættes udgifts- eller indtægtsmæssige dispositioner, før kommunalbestyrelsen har meddelt den fornødne bevilling(10). Overførsel af en uforbrugt bevilling kræver derfor formelt en forudgående godkendelse i form af kommunalbestyrelsens vedtagelse af en tillægsbevilling om nedsættelse af bevillingen i budgetåret og en tillægsbevilling om en tilsvarende forøgelse af bevillingen for det kommende år (eller omvendt, hvis der er tale om et "lån"). "Automatikken" fra den statslige ordning er dermed væk, ligesom der i øvrigt kan blive tale om et vist tidspres omkring behandlingen af tillægsbevillingssager i årets sidste måneder og en noget usmidig bevillingsprocedure.

(10) § 40, stk. 2, jf. også afsnit 2.2.b ovenfor.

En løsning af problemet vil kræve en ændring af styrelseslovens bestemmelser om kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse i budgettet og ved tillægsbevillinger. Den mest nærliggende mulighed ville her være at indføje en bestemmelse i styrelseslovens § 40, som giver kommunalbestyrelsen adgang til i forbindelse med budgetbehandlingen at vedtage, at bevillingerne vedrørende nærmere angivne poster i budgettet er afgivet som "overførselsbevillinger", således at eventuelt uforbrugte dele af disse bevillinger uden yderligere bevillingsmæssig stillingtagen fra kommunalbestyrelsens side vil kunne anvendes i det efterfølgende budgetår. En sådan bestemmelse vil ikke indebære en "ufravigelig regel", men vende situationen om, så det i stedet vil kræve en tillægsbevilling, hvis kommunalbestyrelsen beslutter at anvendelse ikke må finde sted.

Bestemmelsen ville indføre en vis "automatik" omkring overførselsadgangen, men ligesom i den statslige ordning virker den kun den ene vej. Indførelsen af en tilsvarende "lånemulighed" af det kommende års budget ville nødvendiggøre yderligere - mere utraditionelle - ændringer.

Selv om den ovenfor omtalte bestemmelse indholder en forholdsvis enkel løsning af i hvert fald problemet omkring overførselsadgang, finder arbejdsgruppen, at der må sættes spørgsmålstegn ved selve behovet for en bestemmelse af denne art.

Spørgsmålet om at få en ordning omkring overførselsadgang mellem budgetårene til at fungere tilfredsstillende - dvs. opnå en rationel økonomisk adfærd i institutioner m.v. - som led i en økonomisk decentralisering er grundlæggende et spørgsmål om tillid - mellem kommunalbestyrelsen og institutionsledere m.v.

Hvis en kommunalbestyrelse ønsker at gennemføre en økonomisk decentralisering, så må den også selv leve op til dens præmisser - nemlig at den enkelte enhed kan disponere i tillid til de overordnede beslutninger og tilkendegivelser fra kommunalbestyrelsens side. Ellers vil kommunalbestyrelsen ikke kunne forvente at opnå de tilsigtede resultater med decentraliseringen.

Det kan på denne baggrund forekomme både unødvendigt og utilstrækkeligt ved en bestemmelse som den ovenfor omtalte at etablere en form for retstilstand omkring adgangen for institutioner m.v. til at overføre uforbrugte bevillinger - en retstilstand, som alligevel ikke kan blive "absolut", da kommunalbestyrelsen fortsat vil have kompetence til at ændre afgivne bevillinger.

Sammenfattende er det herefter arbejdsgruppens vurdering, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at indføre formelle regler om overførselsadgang i styrelsesloven. Dels må sådanne regler anses for noget "kunstige" i en lovmæssige sammenhæng - af karakteren: kommunalbestyrelsen pålægger sig en forpligtelse, som den herefter kan beslutte at ophæve. Dels finder arbejdsgruppen, at der inden for de gældende regler kan peges på forskellige muligheder for at etablere uformelle overførselsordninger, som - forudsat, at det (under alle omstændigheder) nødvendige tillidsforhold er til stede - vil kunne bringes til at fungere tilfredsstillende. En del af den kritik, som har været fremført, vil således efter arbejdsgruppens opfattelse kunne imødekommes gennem en bredere information om disse muligheder. Arbejdsgruppen har nedenfor redegjort for 2 mulige ordninger.

Andre løsningsmuligheder.

Arbejdsgruppen skal først **pege** på den "tilkendegivelsesmodel", som er omtalt i afsnit 2.2.c ovenfor, og som kort går ud på, at kommunalbestyrelsen, f.eks. i budgetbemærkningerne vedrørende de pågældende konti, tilkendegiver at ville genbevilge eventuelt uforbrugte bevillinger ved en tillægsbevilling det følgende år. Kommunalbestyrelsen kan tilsvarende tilkendegive at være indstillet på at tillægsbevilge en ønsket overskridelse af bevillingen for det pågældende år - eventuelt inden for en fastsat ramme - mod en tilsvarende nedsættelse af bevillingen for det følgende år.

"Tilkendegivelsesmodellen" indebærer forelæggelse af en række tillægsbevillingssager for kommunalbestyrelsen. Arbejds-

gruppen skal derfor også **pege** på en anden model, som bygger på anvendelsen af mere brede rammebevillinger.

Modellen går ud på, at kommunalbestyrelsen i stedet for at afgive en driftsbevilling vedrørende den enkelte institution giver f.eks. det pågældende stående udvalg en rammebevilling, omfattende alle institutioner af den pågældende art - eller endnu bredere.

Udvalget fordeler herefter bevillingen med dispositionsrammer for hver institution. Disse rammer kan ændres i løbet af budgetåret, uden at det kræver forelæggelse for kommunalbestyrelsen. Efter ønske kan nogle institutioner få forøget rammen, andre sænket den - mod aftalte modgående bevægelser de(t) følgende år. Udvalget må blot - med støtte fra forvaltningen - sørge for, at den samlede rammebevilling overholdes, dvs. etablere det nødvendige "informationssystem".

Denne model beror naturligvis også på tillid - aftalte spilleregler, som overholdes - men undgår de formelle forelæggelser af tillægsbevillingssager.

4.2. Budget- og regnskabssystemet.

Arbejdsgruppens overvejelser omkring budget- og regnskabssystemet omfatter tidsfristerne for regnskabsaflæggelse og budgetvedtagelse (afsnit 4.2.a) samt kontoplan og konteringsregler (afsnit 4.2.b).

4.2.a. Tidsfrister for regnskab og budget.

De nugældende regler indebærer, jf. også afsnit 2, at årsregnskabet posteringsmæssigt skal være afsluttet senest den 1. juli i det efterfølgende år (hvor regnskabsspecifikationerne skal være indsendt til Danmarks Statistik) og at årsregnskabet med tilknyttede bemærkninger skal være afgivet af kommunalbestyrelsen til revision senest den 20. august. Budgettet for det kommende år skal være vedtaget af kommunalbestyrelsen senest den 1. oktober.

Det afsluttede regnskab for det seneste regnskabsår vil - efter disse "senest"-frister - ikke foreligge under udarbejdelsen af det detaljerede budget for det kommende år og vil først kunne inddrages i den allerseneste fase af budgetbe-

handlingen. I debatoplægget for Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen findes det da også - under en interviewrunde:

"klart bekræftet, at regnskabsafslutningen (årsopgørelsen) kun i et meget beskedent omfang indgår i den økonomiske styring. Budgetterne udarbejdes på grundlag af tidligere års budget uden større hensyntagen til den virkelighed, som regnskabet er udtryk for"(11).

Jf. også afsnit 3 ovenfor.

Blandt andet på denne baggrund foreslås det i debatoplægget at skabe større tidsmæssig afstand mellem regnskabsvedtagelse og budgetvedtagelse ved at fremrykke/udskyde fristerne herfor til henholdsvis 1. april og 1. november - altså et tidsinterval på over 1/2 år. Forslaget er fulgt op i betænkning nr. 1143, hvor det dog på baggrund af de administrative problemer i forbindelse med udskrivelse af skattekort er foreslået overvejet som et alternativ at fastholde den 1. oktober som frist for fastsættelse af den kommunale skat, men udskyde fristen for vedtagelsen af budgettet i øvrigt til den 1. november.

Regnskab.

Det kommunale regnskab har til formål at løse to væsentlige opgaver. For det første skal det fungere som et styringsredskab for kommunalbestyrelsen, dvs. at det anvendes til opfølgning af fastsatte mål og indgår som grundlag for det følgende års budgetlægning. For det andet skal det fungere som informationsredskab, dels for kommunernes politikere og borgere og dels for de centrale myndigheder.

(11) Debatoplæg, side 61.

Det er umiddelbart klart, at jo tidligere regnskabet foreligger, jo større er dets anvendelsesmuligheder med henblik på løsning af disse opgaver.

Med de frister for regnskabsafslutningen, som gælder i dag, er selve det vedtagne regnskabs værdi som styringsredskab og informationsredskab forholdsvis ringe. Regnskabet vedtages nemlig ofte så sent, at det ikke vil kunne indgå i det kommende års budgetlægning, og dets værdi som informationsredskab er også mindre, fordi oplysningerne på dette tidspunkt er uaktuelle.

Den posteringsmæssige afslutning af regnskabet sker da også betydeligt tidligere, som hovedregel i februar/marts måned, netop med henblik på at selve regnskabstallene kan anvendes i budgetlægningen for det kommende år. Også af hensyn til de centrale myndigheders informationsbehov er det nødvendigt, at kommunerne indberetter foreløbige regnskabstal til Indenrigsministeriet, hvilket hidtil er sket medio marts måned.

En stor del af regnskabsarbejdet foregår således allerede på nuværende tidspunkt i løbet af årets første måneder.

En fremrykning af fristen for den endelige regnskabsvedtagelse vil generelt medvirke til at forøge regnskabets informationsmæssige værdi. Hertil kommer, at en del af arbejdet med udarbejdelse og indberetning af foreløbige regnskabstal vil kunne overflødiggøres, såfremt fristen for den endelige regnskabsaflæggelse rykkes frem til et tidspunkt, der tilgodeser statens og de kommunale organisationers informationsbehov.

En samlet opgørelse af udviklingen i den kommunale sektor i det foregående år indgår som et væsentligt element i grundlaget for forhandlingerne mellem regeringen og de kommunale organisationer om de økonomiske rammer og vilkår for det kommende år. Forhandlingerne føres i løbet af foråret, og det er de statslige parters vurdering, at den 1. april er det seneste tidspunkt for en endelig regnskabsaflæggelse, som vil kunne overflødiggøre indberetningen af foreløbige regnskabstal. Denne indberetning er som nævnt hidtil sket i marts måned.

En fremrykning af fristen for den endelige regnskabsvedtagelse vil på den anden side nødvendiggøre en ændring af den administrative praksis, der - i hvert fald i store enheder som amtskommunerne og de større kommuner - vil kunne give anledning til visse problemer af praktisk art. Ud over den egentlige posteringsmæssige regnskabsafslutning skal der således også udarbejdes regnskabsbemærkninger, som inden forelæggelse for kommunalbestyrelse eller amtsråd skal indsamles fra institutioner m.v., redigeres og behandles i såvel stående udvalg som økonomiudvalg. Hvortil kommer selve trykningen af regnskabet med bemærkninger.

Ved vurderingen af en eventuel fremrykning må det erindres, at det naturligtvis står kommunerne frit selv at fremrykke regnskabsvedtagelsen og dermed opnå fordelene i henseende til budgetteringsgrundlag og information generelt. Derimod vil udarbejdelsen og indberetningen af et egentligt foreløbigt regnskab kun kunne afskaffes ved en regelbestemt fremrykning af fristen for indberetning af hovedoversigt og regnskabsspecifikationer til den 1. april.

Sammenfattende har arbejdsgruppen herefter ikke fundet at kunne anbefale, at fristen for vedtagelse af det samlede endelige regnskab rykkes frem til den 1. april, på grund af de praktiske problemer, som der vil kunne blive tale om i navnlig amtskommunerne og de større kommuner. Det er imidlertid arbejdsgruppens vurdering, at det uden væsentlige problemer vil kunne lade sig gøre at opnå de omtalte fordele - herunder en afskaffelse af det foreløbige regnskab - ved som hidtil at dele regnskabsaflæggelsen op i 2 faser, men således at den posteringsmæssige del af regnskabsaflæggelsen afsluttes med indberetning af hovedoversigt for regnskabet til Indenrigsministeriet og regnskabsspecifikationer til Danmarks Statistik senest den 1. april, hvorefter bemærkningerne til regnskabet uændret vil kunne udarbejdes og behandles i perioden frem til 20. august, hvor det samlede endelige regnskab senest skal afgives af kommunalbestyrelse og amtsråd til revisionen.

Arbejdsgruppen skal derfor **foreslå** denne løsning gennemført. Selv om arbejdsgruppen ikke har ment at kunne foreslå

den samlede endelige regnskabsvedtagelse fremrykket af hensyn til de mulige praktiske problemer hermed, finder man dog, at det i mange kommuner og amtskommuner vil kunne give en bedre arbejdsrytme i relation til budgetarbejdet, såfremt den samlede endelige regnskabsvedtagelse er afsluttet inden sommerferien. Arbejdsgruppen skal derfor **anbefale** kommuner og amtskommuner at søge arbejdsprocedurerne omkring regnskabsvedtagelsen tilpasset med henblik herpå.

Budget.

Fristen for de kommunale budgetters vedtagelse blev fastsat til senest 1. oktober med virkning fra budgetåret 1970/71 som en direkte konsekvens af indførelsen af kilde-skatteloven. Fristen indebar på dette tidspunkt en tidsmæssig afstand på $\frac{1}{2}$ år mellem budgettets vedtagelse og ikrafttræden pr. 1. april. Ved omlægningen af de kommunale regnskabsår til kalenderåret med virkning fra 1977 blev denne afstand indsnævret til 3 måneder.

Med den centrale placering i samfundsøkonomien, som den kommunale sektor indtager i dag, udgør de kommunale budgetter et meget vigtigt informationsgrundlag for regering og Folke-ting, kommuner og amtskommuner såvel som offentligheden i det hele taget. Hvortil kommer betydningen af den kommunale skattefastsættelse som administrationsgrundlag.

Der er derfor tilrettelagt en procedure omkring indberetning og opgørelse af budgetterne, som kort er beskrevet nedenfor.

Den tidsmæssige procedure omkring budgetterne (behandling og opgørelse).

Umiddelbart efter budgetvedtagelsen og senest den 5. oktober indberetter kommuner og amtskommuner den fastsatte udskrivningsprocent for budgetåret til Statsskattedirektoratet med henblik på forskudsregistrering og udskrivning af skatte-kort.

Samtidig indberettes hovedoversigt og budgetteringsforudsætninger til Indenrigsministeriet og personaleoversigt til Danmarks Statistik.

Indenrigsministeriet foretager umiddelbart herefter en behandling af materialet med henblik på en hurtig orientering af regering og Folketing om den samlede kommunale økonomi i det kommende år ifølge de vedtagne budgetter. Denne opgørelse og vurdering danner grundlaget for redegørelsen vedrørende den kommunale økonomi i Budgetdepartementets finansredegørelse, som indeholder en samlet samfundsøkonomisk vurdering, herunder af de offentlige finanser, og fremsendes til Folketinget forud for den afsluttende behandling af finanslovforslaget i december måned.

Efter selve budgetvedtagelsen senest den 1. oktober tilbagestår et kommunalt administrativt arbejde vedrørende indarbejdelse af de ved 2. behandlingen besluttede budgetændringer og færdiggørelsen af det detaljerede budgetmateriale.

Dette arbejde skal være afsluttet senest den 1. november, som efter de nugældende regler er fristen for indberetning af sammendrag og specifikationer til budgettet til Danmarks Statistik.

Danmarks Statistik foretager herefter en behandling af det detaljerede budgetmateriale. En endelig opgørelse foreligger i januar måned. Denne opgørelse danner grundlag for budgetanalyser og -redegørelser fra de kommunale organisationer, Indenrigsministeriet og Budgetdepartementet, ligesom den udgør et vigtigt informationsgrundlag for de enkelte sektorministerier.

Udskydelse af fristen for budgetvedtagelsen.

En udskydelse af fristen for vedtagelsen af de kommunale budgetter til senest 1. november vil indebære nogle fordele for kommuner og amtskommuner. For det første vil der blive tale om en større sikkerhed i den kommunale budgetlægning ved indsnævringen af den tidsmæssige afstand mellem budgettets vedtagelse og ikrafttræden. Fra kommunal side har man især peget på den større sikkerhed i skønnet over udskrivnings-

grundlaget for indkomstskat i budgetåret, som vil kunne opnås. (12) Men også på udgiftssiden vil der kunne opnås en større sikkerhed omkring såvel de aktivitetsmæssige forudsætninger som skønnene over pris- og lønudviklingen.

For det andet vil udskydelsen medvirke til at skabe større tidsmæssig afstand mellem regnskabsaflæggelse og budgetvedtagelse og dermed generelt forbedre mulighederne for at anvende regnskabet som et styringsinstrument i relation til budgetlægningen.

Forrykkelsen af budgetproceduren ved en udskydelse vil efter arbejdsgruppens vurdering ikke give anledning til administrative problemer i kommunerne. Færdiggørelsen af det detaljerede budgetmateriale efter budgetvedtagelsen vil blive udskudt men vil fortsat kunne ske i god tid inden budgetårets begyndelse. Der vil ganske vist i de år, hvor der afholdes kommunalvalg - hvilket ifølge valgloven skal ske i 2. halvdel af november måned - blive tale om en vis sammentrækning af budget- og valgprocedurerne. Arbejdsgruppen vurderer imidlertid ikke, at dette vil give anledning til væsentlige praktiske problemer.

Heller ikke som informationsgrundlag i forhold til finanslovbehandlingen synes udskydelsen at indebære væsentlige problemer. En budgetvedtagelse senest 1. november vil fortsat rumme mulighed for at tilvejebringe et overblik over den kommunale økonomi og de samlede offentlige finanser forud for den afsluttende behandling af finanslovsforslaget.

Derimod støder forslaget om en udskydelse af budgetfristen på alvorlige tekniske problemer omkring forskudsregistreringen og udskrivningen af skattekort. Problemerne skyldes især, at udskrivningen af skattekort for forudlønnede skal ske

- (12) Det skal bemærkes, at skønnet over udskrivningsgrundlaget ikke i sig selv giver anledning til budgetusikkerhed i budgetåret, idet kommunerne i løbet af året får udbetalt det budgetterede indkomstskatteprovenu fra Statsskattedirektoratet (tolvtedelsrater). Men afvigelser fra det skønnede udskrivningsgrundlag påvirker afregningen af indkomstskat det næstfølgende år (novemberafregning og 1/36-rater).

primo december måned, hvilket med en budgetfrist 1. november kun levner et tidsrum på godt 1 måned til at gennemføre de tekniske procedurer omkring forskudsregistreringen. Statsskattedirektoratet har i en udtalelse til arbejdsgruppen (13) afvist, at en sådan sammenpresning af arbejdsproceduren vil kunne lade sig gøre.

Konsekvensen af en udskydelse af budgetfristen til senest den 1. november vil således være, at der for forudlønnedes vedkommende vil skulle ske et foreløbigt skattetræk for januar måned, som efterfølgende korrigeres. Herudover vil der ifølge Statsskattedirektoratets udtalelse også blive tale om,

"at et stort antal skatteydere først vil få udsendt skattekort umiddelbart før jul, hvor postgangen er langsommelig. Der vil derfor være en stor gruppe skatteydere, som i lighed med de forudlønnede ikke kan nå at få rettet en automatisk forskudsregistrering via ændringssystemet før januar udbetalingskørslen."

Det er Statsskattedirektoratets vurdering, at det med bibeholdelse af den nuværende frist for udsendelse af skattekort - primo december måned - maksimalt vil være muligt at udskyde fristen for budgetvedtagelsen til senest den 15. oktober, jf. den nærmere gennemgang af de tekniske procedurer omkring forskudsregistreringen i bilag 5.

Arbejdsgruppen har taget de af Statsskattedirektoratet anførte konsekvenser af en udskydelse af budgetfristen til den 1. november til efterretning og på denne baggrund konstateret, at en sådan udskydelse ikke vil være mulig. Arbejdsgruppen har endvidere vurderet, at der ikke ved en udskydelse af budgetfristen med 1/2 måned vil kunne opnås fordele, der overstiger ulemperne i form af ændrede administrative procedurer m.v.

(13) Udtalelsen er optaget i sin helhed som bilag 5.

Arbejdsgruppen har herefter overvejet den i betænkning nr. 1143 nævnte mulighed for at bevare den 1. oktober som seneste frist for vedtagelsen af kommuneskatten i budgetåret, men udskyde fristen for budgetvedtagelsen i øvrigt til senest 1. november.

Sigtet mod dette forslag er, at "komme uden om" de skatetekniske problemer i forbindelse med en udskydelse af budgetfristen. Forslaget vil imidlertid indebære en form for adskillelse af kommunalbestyrelsens behandling af indtægts- og udgiftssiden af budgettet, som arbejdsgruppen finder principielt uheldig. Forslaget vil endvidere betyde, at budgettet skal underkastes 3 behandlinger i kommunalbestyrelsen, hvorved budgetproceduren strækkes over et længere tidsrum. Den essentielle del af budgetarbejdet vil dog fortsat skulle være tilendebragt inden den 1. oktober af hensyn til tilvejebringelsen af en samlet finansieringsoversigt som grundlag for kommunalbestyrelsens fastsættelse af udskrivningsprocenten for den kommunale indkomstskat.

Arbejdsgruppen finder derfor ikke, at en ordning som den skitserede vil indebærer egentlige fordele for kommunerne - men snarere en administrativ merbelastning - og kan således ikke anbefale, at der arbejdes videre med den.

4.2.b. Kontoplan og konteringsregler.

4.2.b.1. Indledende bemærkninger.

Hverken overvejelserne i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen eller i betænkning nr. 1143 fra "Lotz-II-udvalget" fører til anfægtelser af selve budget- og regnskabssystemets hovedprincipper - om totalbudget/regnskab, bruttopostering og centralisation - eller hovedstruktur. Men derimod til en understregning af behovet for inden for disse rammer - eller om nødvendigt ved modifikationer heraf - at fokusere på mulighederne for at styrke budgettets og regnskabets rolle som styringsredskab for kommunalbestyrelser og amtsråd.

Arbejdsgruppens forslag om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet til udvalgsniveauet vil gennem mulighederne

for organisationstilpasning og afgivelse af rammebevillinger på tværs af kontoplanen indebære en sådan styrkelse. Forslaget tilvejebringer en fleksibilitet i bevillingsafgivelsen og reducerer dermed de bindinger på kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af de styringsmæssige forhold, som ligger i den autoriserede kontoplan.

Det ændrer imidlertid ikke ved det forhold, at den autoriserede kontoplan på ethvert tidspunkt bør være udformet ud fra en struktur, der er relevant og hensigtsmæssig i forhold til den kommunale virksomhed.

I overvejelserne omkring tilpasninger i den autoriserede kontoplan har arbejdsgruppen bl.a. lagt det generelle synspunkt til grund, at kontoplanen så vidt muligt bør afspejle kommunalbestyrelsens udøvelse af beslutningskompetence. Dette har navnlig betydning for sondringen mellem den egentlige drifts- og anlægsvirksomhed (hovedkonto 0-6) og den finansielle virksomhed (hovedkonto 7-8).

Budgettets og regnskabets funktion som internt informationssystem i kommuner og amtskommuner er helt central for varetagelsen af styringsopgaven. Samtidig hermed udfylder budget og - især - regnskab imidlertid en oplysningsmæssig funktion overfor staten og borgerne.

I formentlig langt de fleste tilfælde er der god overensstemmelse mellem informationsbehovet hos kommunerne selv og hos staten. Det er imidlertid klart, at der kan være - og er - situationer, hvor informationsbehovene er forskellige - typisk ved, at man fra kommunernes og amtskommunernes side ønsker en anden specifikation af oplysningerne end staten, eller en generelt mindre specifikationsgrad end staten stiller krav om. I debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen er peget på sådanne problemer omkring formålsinddelingen, grupperingsniveauet og artsspecifikationen i kontoplanen.

I overvejelserne herom må indgå en vurdering af anvendelsen af og behovet for de pågældende oplysninger; heraf om oplysningerne kan fremskaffes på anden vis - og om dette vil være hensigtsmæssigt.

4.2.b.2. Sektorspecifikke udligningsordninger.

Som omtalt i afsnit 3.3.c. foretages konteringen af udgifter og indtægter vedrørende en række sektorspecifikke udligningsordninger i dag på de enkelte funktioner inden for budget- og regnskabssystemets hovedkonto 0-6. Det drejer sig om følgende ordninger:

1. Mellemkommunal udligning i hovedstadsområdet i henhold til lov om sanering og byfornyelse.
Føres på funktion 0.15 Byfornyelse og boligforbedring.
2. Mellemkommunal udligning i hovedstadsområdet i henhold til lov om individuel boligstøtte.
Føres på funktionerne 5.91 Boligsikring og 5.92 Boligyldelse til pensionister.
3. Mellemkommunal udligning i hovedstadsområdet i henhold til lov om midlertidig offentlig støtte til almenyttigt boligbyggeri og statsstøttede kollegier.
Føres på funktion 5.94 Driftssikring af boligbyggeri m.v.
4. Mellemkommunal udligning af rentebidrag i hovedstadsområdet i henhold til lov om boligbyggeri.
Føres på funktion 5.94 Driftssikring af boligbyggeri m.v.
5. Mellemkommunal udligning i henhold til lov om arbejds-tilbud til ledige.
Føres på funktion 5.96 Arbejdstilbudsordningen.
6. Mellemkommunal udligning i henhold til lov om beskæftigelsesmuligheder for unge.
Føres på funktion 5.98 Beskæftigelsesordninger.
7. Amtskommunal udligning vedrørende bløderpatienter.
Føres på funktion 4.01 Sygehuse.

Der er tale om rent mellemkommunale udligningsordninger - uden statsligt finansielt engagement - hvorigennem der efter et fastlagt regelsæt overføres beløb mellem kommunerne, hvis størrelse den enkelte kommune er uden indflydelse på. Udgifter og indtægter vedrørende disse ordninger har altså ikke karakter af egentlige kommunale driftsudgifter og -indtægter, men må siges at være af rent finansiell art. De adskiller sig i denne henseende ikke fra udgifter og indtægter i forbindelse

med de generelle tilskud- og udligningsordninger og særlige ordninger vedrørende særlig vanskeligt stillede kommuner, væstkommuner, "ø-kommuner" m.v., hvor konteringen i dag sker på hovedkonto 8 for finansforskydninger og finansiering. Den eneste forskel ligger her i ordningernes sektorspecifikke contra generelle karakter.

Det er som nævnt arbejdsgruppens opfattelse, at det generelt bør tilstræbes, at budget- og regnskabssystemets hovedkonto 0-6 afspejler kommunalbestyrelsens kompetenceudøvelse over den egentlige drifts- og anlægsvirksomhed, mens udgifter og indtægter af rent finansiell karakter bør føres på hovedkonto 7 og 8. Herved vil budget og regnskab bedst kunne fungere som styringsredskab for den enkelte kommunalbestyrelse - og som grundlag for sammenligninger kommunerne imellem.

I tilknytning hertil kan det bl.a. nævnes, at netop konteringen af udligningsbeløb - som de enkelte kommuner er uden indflydelse på - udgjorde et specielt problem ved reguleringen af den kommunale økonomi ud fra individuelt fastsatte udgiftsrammer og nødvendiggjorde særlige korrektioner.

Arbejdsgruppen skal herefter **foreslå**, at konteringen af beløb vedrørende de omtalte sektorspecifikke udligningsordninger overføres til en funktion under hovedfunktionen GENERELLE TILSKUD på hovedkonto 8.

4.2.b.3. Fuldt refusionsdækkede poster (pensioner, børnetilskud) .

Konteringen af de fuldt refusionsdækkede poster - dvs. udgifter, hvortil staten yder 100 pct.'s refusion: offentlige pensioner og børnetilskud m.v. - har som det fremgår af afsnit 3 givet anledning til overvejelser såvel Budget- og Regnskabsrådet som i udvalgene bag Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningens debatoplæg og bag betækning nr. 1143.

Konteringen af de nævnte poster sker i dag på hovedkonto 5 - funktionerne 5.60-5.66 - og følger det generelle princip om totalbudget og -regnskab, således at samtlige udgifter og

indtægter - refusioner - opføres særskilt i budget og regnskab.

Konteringen sker altså helt i overensstemmelse med de generelle principper bag budget- og regnskabssystemet, som der ikke er fundet grundlag for at anfægte. Når forholdet alligevel har givet anledning til overvejelser skyldes det, at der er tale om meget store beløb - af størrelsesordenen 50 mia. kr. - som samtidig er 100 pct. refusionsbelagte (bortset fra de personlige tillæg, jf. nedenfor). Placeringen af disse udgifter/indtægter på budget- og regnskabssystemets drifts- og anlægskonti - dvs. inden for hovedkonto 0-6 - betyder, at den enkelte kommunes såvel som kommunernes samlede (brutto)drifts- og anlægsudgifter forøges endog ganske væsentligt, uden at dette er udtryk for nogen form for kompetenceudøvelse fra kommunalbestyrelsens side.

Ydelsen af grundbeløb m.v. for de offentlige pensioner samt børnetilskud sker således efter et helt fast regelsæt - hvilket netop også må ses som en væsentlig del af baggrunden for, at refusionsprocenten er fastsat til 100. I administrationen af disse ydelser varetager kommunerne altså snarere en rolle som administrativt organ for staten end som egentlig decentral myndighed. Dette gælder derimod ikke ydelsen af personlige tillæg til pensionen, hvor den enkelte kommunalbestyrelse (socialudvalget) - inden for de vejledende retningslinier, der er fastsat af Socialministeriet - træffer beslutning ud fra en individuel vurdering af den pågældendes trangssituation. Refusionsprocenten for disse ydelser er fastsat til 75.

Bortset fra likviditetsforskydninger i forbindelse med tidsforløbet omkring udbetaling og refusionsafregning af udgifter vedrørende grundbeløb m.v. af offentlige pensioner samt børnetilskud er disse poster helt uden betydning for den kommunale økonomi. I økonomiske fremstillinger er det også almindeligt at korrigere de kommunale udgifter for udgifterne

til offentlige pensioner og børnetilskud for dermed at give et mere reelt billede af den kommunale økonomi.(14)

Sammenlagt må det herefter konkluderes at kommunernes udgifter og (modsvarende) indtægter vedrørende grundbeløb m.v. af offentlige pensioner samt børnetilskud snarere repræsenterer et finansielt mellemregningsforhold med staten end et egentligt drifts- og anlægsforhold. Hermed er samtidig peget på en nærliggende løsning, nemlig at overføre de relevante konti fra drifts- og anlægskontiene - på hovedkonto 0-6 - til hovedkonto 8 for finansforskydninger og finansiering.

I de tidligere overvejelser af spørgsmålet har også indgået muligheden af at overgå til nettopostering på de omhandlede konti. Arbejdsgruppen kan dog ikke gå ind for et sådant brud med princippet om totalbudget- og regnskab, idet man herunder skal henvise til behovet for en samlet regnskabsføring i forbindelse med refusionsafregningen.

Arbejdsgruppen skal herefter generelt **foreslå**, at kontiene vedrørende offentlige pensioner og børnetilskud m.v., for hvilke der ydes 100 pct. statsrefusion, overføres fra hovedkonto 5 til hovedkonto 8.

Konkret indebærer forslaget følgende ændringer i konto-planen:

Hovedfunktionen OFFENTLIGE PENSIONER på hovedkonto 5 fjernes, idet der oprettes en ny hovedfunktion OFFENTLIGE PENSIONER (PERSONLIGE TILLÆG). Under denne hovedfunktion oprettes én funktion - 5.67 Personlige tillæg m.v. til offentlige pensioner - hvorpå konteres alle udgifter og indtægter

(14) Se f.eks. oversigterne over udviklingen i den kommunale økonomi 1980-89 i bilag 1.10-1.10 i "Den kommunale økonomi, Budget 1989," Indenrigsministeriet, december 1988. I Budgetdepartementets oversigter over den samlede offentlige sektors udgifter (OBS-systemet) er udgifterne vedrørende de offentlige pensioner samt børnetilskud tilsvarende opført under staten, se f.eks. "Redegørelse om den offentlige sektor 1988", Finansministeriet, August 1988.

(refusioner) vedrørende de personlige tillæg, uanset pensionstype. Idet konteringen af grundbeløbene for de offentlige pensioner overføres til hovedkonto 8, vil der således ikke længere være grundlag for at opdele konteringen vedrørende de personlige tillæg efter pensionstype - navnlig ikke da de ydes efter samme lovgrundlag. Ved at samle konteringen under én funktion opnås en forenkling, idet antallet af grupperingsnumre reduceres fra 9 til 3. Strukturen af den nye funktion under hovedkonto 5 er vist i bilag 6.(15)

På hovedkonto 8 oprettes en ny hovedfunktion OFFENTLIGE PENSIONER (GRUNDBELØB M.V.) med 4 funktioner, svarende til den nuværende opdeling efter pensionstype. Funktions- og grupperingsstrukturen for konteringen vedrørende grundbeløbene følger tildels den hidtidige, dog med visse forenklinger, der er muliggjort ved udskillelsen af de personlige tillæg, jf. bilag 6. Det er herunder også foreslået at ophæve autorisationen af konteringen vedrørende tilbagebetaling af uretmæssig oppebåret pension. Da der på hovedkonto 8 alene benyttes dranst 5 Finansforskydninger er den konteringsmæssige opdeling mellem udgifter og refusioner foretaget på grupperingsniveauet.

For så vidt angår børnetilskud m.v. indebærer forslaget at hovedfunktionen BØRNETILSKUD OG ANDRE FAMILIEYDELSER, omfattende funktionerne 5.65 Børnetilskud og 5.66 Andre familieydelser, i sin helhed overføres til en ny hovedfunktion på hovedkonto 8. "Andre familieydelser" omfatter kommunernes udlæg af børnebidrag, uddannelsesbidrag og ægtefællebidrag i tilfælde, hvor den bidragspligtige ikke overholder sin for-

- (15) Danmarks Statistiks repræsentant i arbejdsgruppen har oplyst, at sammenlægningen af de personlige tillæg i kontoplanen vil have visse konsekvenser for indholdet af de nuværende statistikker på området. Det vil således ikke være muligt at opgøre de samlede udgifter (inklusive personlige tillæg) for hver enkelt pensionstype. Endvidere vil den nuværende klassifikation af udgifterne (inklusive personlige tillæg) til pensionstyperne "folkepension", "almindelig og forhøjet almindelig førtidspension" under EF- og NOSOSKO-gruppen "gamle" og "højeste og mellemste førtidspension" under gruppen "invaliditet" ikke kunne gennemføres uændret i statistikken.

pligtelse. Der vil her kunne være tale om en varierende tidsmæssig afstand mellem kommunens udgift og indtægt i form af indbetaling fra den bidragspligtige eller - hvis beløbet erklæres uerholdeligt - refusion fra staten (100 pct.). Dette ændrer imidlertid ikke ved beløbenes karakter af rent finansielle mellemværender, og arbejdsgruppen finder derfor, at disse konti i lighed med børnetilskudskontiene bør overføres til hovedkonto 8.

I forbindelse med overførslen vil der kunne ske en forenkling af funktionen for børnetilskud som følge af ophævelsen af bestemmelserne om ungdomsydelse. Endvidere vil den særskilte kontering af udgifter vedrørende børnetilskud - EF lande, eksklusive Frankrig, og børnetilskud - Frankrig kunne ophæves, da der ikke længere er behov for disse oplysninger centralt. Den nuværende opdeling af konteringen vedrørende særligt børnetilskud foreslås ligeledes ophævet. Endelig skal arbejdsgruppen foreslå, at grupperingerne vedrørende henholdsvis ud- og indbetalinger af de forskellige typer af ikke-forskudsvisse familieydelse slås sammen til én gruppering for udbetalinger og én for indbetalinger. Den overførte hovedfunktionens nye struktur er vist i bilag 6. Også på denne hovedfunktion benyttes dranst 5 Finansforskydninger, idet sondringen mellem udgifter og refusioner foretages via grupperingsniveauet.

De foreslåede ændringer vedrørende konteringen af pensioner og børnetilskud m.v. indebærer sammenlagt en reduktion i antallet af autoriserede grupperinger fra 53 til 31.

4.2.b.4. Formålsopdelingen inden for hovedkonto 0-6.

Kontoplanen for budget- og regnskabssystemets drifts- og anlægskonti - dvs. opdelingen i hovedkonti, hovedfunktioner og funktioner på hovedkonto 0-6 - er fastlagt ud fra en strukturering af de kommunale udgifter og indtægter efter deres formål: undervisning, sygehusvæsen, socialvæsen m.v. Der er gennem årene foretaget en lang række detailændringer i kontoplanen som følge af lovændringer, opgaveomlægninger m.v., men selve kontoplanens struktur - formålsopdelingen - er i hoved-

sagen uforandret i forhold til budget- og regnskabssystemets indførelse i 1977.

Som omtalt i afsnit 3 har der i Budget- og Regnskabsrådet været drøftet forskellige principielle ændringer i budget- og regnskabssystemet, som rådet har fundet burde tages op til nærmere overvejelse i arbejdsgruppens regie. Én af disse mulige ændringer vedrører formålsopdelingen på hovedkonto 0-6, nemlig overvejelserne om at "rendyrke" hovedkonto 1, således at alle forsyningsvirksomheder samles her, mens de øvrige områder, der i dag findes på hovedkonto 1, flyttes til andre hovedkonti.

Baggrunden for overvejelserne er forsyningsvirksomhedernes karakter af rent brugerfinansierede - i modsætning til skattefinansierede - områder. Forsyningsvirksomhedernes drifts- og anlægsforhold er undergivet kommunalbestyrelsens beslutningskompetence og konteringsmæssigt bør de derfor være placeret inden for budget- og regnskabssystemets hovedkonto 0-6. Men de særlige finansieringsforhold kan gøre det hensigtsmæssigt at samle forsyningsvirksomheder - hvortil i dag også må henregnes spildevandsanlæg og renovation - på én hovedkonto.

Det er ligeledes omtalt i afsnit 3, at Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen i sit debatoplæg har peget på, at den nuværende formålsopdeling i kontoplanen ikke altid fungerer lige hensigtsmæssigt, bl.a. fordi opdelingen i en række tilfælde medfører uoverskuelighed eller savner politisk relevans. Det er derfor foreslået, at det overvejes, om ikke en opblødning af den eksisterende struktur vil være hensigtsmæssig. Det overordnede mål herfor skal imidlertid ifølge debatoplægget være en større fleksibilitet, således af ændringer i strukturen ikke blot opleves som et nyt sæt af bindinger i nogle kommuner.

De af Kommunernes Landsforening udpegede repræsentanter har for arbejdsgruppen fremlagt et idéoplæg med overvejelser om ændringer og justeringer i kontoplanens formålsopdeling med

henblik på en generel drøftelse af spørgsmålet. Idéoplægget indeholder bl.a. overvejelser omkring følgende forhold:

hovedfunktionen FRITIDSFACILITETER på hovedkonto 0 (Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger) overføres til hovedkonto 3 (Undervisning og kultur) (da området i mange kommuner er henlagt under kulturelt udvalg fremfor teknisk udvalg),
 forsyningsvirksomhederne samles på hovedkonto 1 (jf. ovenfor),
 funktionsopdelingen inden for hovedkonto 2 (Vejvæsen) "saneres" og kollektiv trafik og havne overføres hertil fra hovedkonto 1 (Forsyningsvirksomheder, kollektiv trafik, havne m.v.),
 hovedkonto 5 (Social- og sundhedsvæsen) omstruktureres, således at de forskellige foranstaltninger - overførsler, institutioner m.v. - samles under 3 hovedfunktioner vedrørende henholdsvis BØRN OG UNGE, VOKSNE -samt ÆLDRE OG HANDICAPPEDE,
 hovedkonto 6 (Administration, planlægning og fællesudgifter) omstruktureres med 3 hovedfunktioner for henholdsvis FÆLLES FUNKTIONER, POLITISK ORGANISATION og ADMINISTRATIV ORGANISATION.

Det er fra repræsentanternes side fremhævet, at ovennævnte overvejelser ikke skal opfattes som konkrete forslag, men som oplæg til en drøftelse.

Arbejdsgruppens overvejelser.

Arbejdsgruppen har indledningsvis konstateret, at formålsopdelingen i budget- og regnskabssystemet ikke specifikt indgår blandt de emneområder, som arbejdsgruppen ifølge sit kommissorium skal foretage en gennemgang og vurdering af, jf. afsnit 1. Arbejdsgruppen har dog ikke hermed følt sig afskåret fra at drøfte problemstillingen omkring formålsopdelingen, jf. også afsnit 4.1.a ovenfor.

En række af de konkrete problemer omkring kontoplanens formålsopdeling, som er rejst fra forskellige kommuners side - f.eks. problemerne i forbindelse med etableringen af børne- og ungdomsforvaltninger - må ses som en direkte følge af selve anvendelsen af et fælles budget- og regnskabssystem for kommunale og amtskommunale enheder, der - uanset at de varetager det samme spektrum af opgaver - er forskellige: i størrelse, politisk og administrativ organisation og arbejdstilrettelæggelse m.v. Det ligger i sagens natur, at det fastlagte fællesindhold i budget- og regnskabssystemet vil være i bedre overensstemmelse med organiseringen af opgavevaretagelsen i nogle kommuner og amtskommuner end i andre.

De problemer af især styringsmæssig karakter dette giver anledning til for nogle kommuner vil ikke kunne løses gennem ændringer i kontoplanens struktur. Inden for rammerne af et fælles budget- og regnskabssystem vil sådanne ændringer blot skubbe problemerne over på andre kommuner. Løsningen her ligger i at "frigøre" kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse fra kontoplanen, således som det sker med arbejdsgruppens forslag om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet til udvalgsniveau. Kommunalbestyrelsen vil herefter frit - dvs. på tværs af kontoplanen - kunne tilpasse den økonomiske styring gennem bevillingsafgivelsen til den ønskede udvalgs- og forvaltningsstruktur. Den autoriserede kontoplan vil så at sige kunne "ombrydes" med henblik på den udgifts-/indtægtsstruktur, som den enkelte kommunalbestyrelse finder relevant ved sin bevillingsafgivelse. Udarbejdelsen af "ombrudte" oversigter til brug for bevillingsafgivelse og - kontrol er herefter mest et edb-teknisk spørgsmål.

Selv om forslaget om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet således løser det primære styringsmæssige problem, som den autoriserede kontoplan indebærer for nogle kommuner, må det naturligvis stadig være et mål, at kontoplanens formålsopdeling afspejler den udgifts-/indtægtsstruktur, som "gennemsnitskommunen/amtskommunen" finder relevant som beslutnings- og administrationsgrundlag. Allerede af rent praktiske grunde bør der sigtes mod, at budget- og regnskabs-

systemets oversigter m.v. har en udformning, der så langt det er muligt svarer til "gennemsnitskommunens/amtskommunens" ønsker og behov, således at behovet for "ombrydninger" - og "dobbelte økonomisystemer" - minimeres.

Kontoplanens struktur - formålsopdelingen - blev som anført fastlagt i midten af 1970'erne. Det vil derfor være ganske naturligt, hvis udviklingen over de forløbne 10 til 15 år har medført et ønske om at overveje tilpasninger, således som dette kommer til udtryk i det fremlagte idéoplæg fra de af Kommunernes Landsforening udpegede repræsentanter.

Arbejdsgruppen finder det imidlertid i denne forbindelse vigtigt at fremhæve de administrative problemer, som ændringer i kontoplanens struktur indebærer. Det drejer sig dels om de praktiske konteringsmæssige problemer i de enkelte kommuner og amtskommuner. Ændringer i kontoplanen fører således erfaringsmæssigt ofte til konteringsfejl i det eller de efterfølgende år. Det gælder især i tilfælde, hvor de samme kontonumre anvendes til et nyt formål, hvilket næppe vil kunne undgås ved egentlige ændringer i selve kontoplanens struktur. Dels vil sådanne ændringer medføre databrud i statistikkerne for de pågældende udgifter og indtægter og dermed vanskeliggøre deres anvendelse som generelt informationsgrundlag.

Disse overvejelser har ført arbejdsgruppen til den opfattelse, at ændringer i formålsopdelingen bør ske samlet og på grundlag af et grundigt forundersøgelsesarbejde. Sigtet med et sådant undersøgelsesarbejde bør være at strukturere en kontoplan, der kan "holde" for et nyt 10-år.

Det ligger uden for arbejdsgruppens muligheder at gennemføre et sådant arbejde. Arbejdsgruppen **anbefaler**, at Budget- og Regnskabsrådet overvejer dette spørgsmål.

4.2.b.5. Artsspecifikationen.

Kontoplanens første 8 cifre (og 2 overskrifter) angiver som beskrevet en gradvis - "hierarkisk" - specifikation af de

kommunale udgifter og indtægter efter formål.(16) Heraf er de 4 første cifre (og 2 overskrifter) altid autoriserede, mens de næste 4 cifre som hovedregel er frivillige, jf. dog afsnit 4.2.b.6. Med en videreførelse af eksemplet fra afsnit 2.2.b vil en udgiftskontering under kontonummeret 5.13.1.18.22 i et kommuneregnskab f.eks. kunne angive at der er tale om:

5. Social- og sundhedsvæsen

(Dagpleje og daginstitutioner for børn)

13. Børnehaver

1. Drift

(Ejerforhold: Egne)

18. Børnehaven "Søageren"

22. Institutionspersonale

dvs. en driftsudgift vedrørende det på institutionen børnehaven "Søageren" ansatte personale, typisk løn. De 4 sidste cifre udgør her en specifikation på omkostningssted - børnehaven "Søageren" - og udgiftsgruppering - institutionspersonale - som er foretaget individuelt af den pågældende kommune.

Kontoplanens 2 sidste cifre indeholder en yderligere specifikation af udgifter og indtægter efter hovedart (9. ciffer) og art (10. ciffer), dvs. løn, varekøb, anskaffelser, tjenesteydelser m.v., jf. oversigten nedenfor. Artsspecifikationen er - i modsætning til formålsinddelingen ovenfor - generel, dvs. de autoriserede arter anvendes inden for alle kontoplanens funktioner. Artsspecifikationen kan således anvendes til en tværgående sammenfatning af de kommunale udgifter og indtægters fordeling på udgifts-/indtægtsarter: den såkaldte tværgående artsoversigt:

(16) For det 4. ciffer - dranst - er der dog tale om en generel - tværgående - angivelse af udgifts-/indtægtstype - drift, anlæg, etc.

Tekst	Udgift		Indtægt	
1 Lønninger	X			
2 Varekøb	X			
2 Fødevarer		X		
3 Brændsel og drivmidler		X		
9 Øvrige varekøb		X		
3 Anskaffelser	X			
8 Køb af jord og bygninger		X		
4 Tjenesteydelser m.v.	X			
0 Tjenesteydelser uden moms		X		
5 Entreprenør- og håndværkerydelser		X		
6 Betalinger til staten		X		
7 Betalinger til andre kommuner/amtskommuner		X		
9 Øvrige tjenesteydelser m.v.		X		
5 Tilskud og overførsler	X			
1 Tjenestemandspensioner m.v.		X		
2 Overførsler til personer		X		
9 Øvrige tilskud og overførsler		X		
6 Finansudgifter	X			
7 Indtægter			X	
1 Egne huslejeindtægter				X
2 Salg af produkter og ydelser				X
5 Indtægter fra dagpengelønden				X
6 Betalinger fra staten				X
7 Betalinger fra andre kommuner/amtskommuner				X
9 Øvrige indtægter				X
8 Finansindtægter			X	
9 Interne udgifter og indtægter				
1 Overførte lønninger		X		
2 Overførte varekøb		X		
3 Overførte anskaffelser		X		
4 Overførte tjenesteydelser		X		
7 Interne indtægter		-X		
Balance i alt	X		X	

Oversigten viser de hovedarter og arter som i dag er autoriserede. Det står kommuner og amtskommuner frit herudover at definere og anvende yderligere arter eller underarter.

Der har siden den fra 1982 gennemførte forenkling, jf. nedenfor, været anvendt en fælles autoriseret artsspecifikation for budget og regnskab.

Artsspecifikationen i kontoplanens 9. og 10. ciffer har nærmest lige fra budget- og regnskabssystemets indførelse i 1977 givet anledning til betydelig kritik fra kommunal side. En forenkling af artsinddelingen var således et hovedpunkt i en rapport om "Forslag til ændringer i det autoriserede budget- og regnskabssystem" fra Kommunernes Landsforening og

Kommunaldirektørforeningen i april 1978. Denne rapport førte som omtalt i afsnit 2.1.b til nedsættelsen af et udvalg under Indenrigsministeriet, efter hvis anbefaling artsinddelingen forenkledes med virkning fra 1982, idet antallet af autoriserede arter reduceredes fra 58 til 25, jf. oversigten i bilag 2.

Artsspecifikationen er imidlertid også efter denne forenkling blevet kritiseret for at indebære en administrativ belastning for kommuner og amtskommuner, således som dette er kommet til udtryk i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen. "Lotz-II-udvalget" har i forlængelse heraf i betænkning nr. 1143 peget på, at der bl.a. ud fra en sammenligning med statistikkkravene til private virksomheder bør ske en vurdering af mulighederne for at forenkle artsspecifikationen.

Som grundlag for sine overvejelser har arbejdsgruppen først foretaget en generel gennemgang af anvendelsesområderne i henholdsvis kommunalt og statsligt regie for oplysningerne vedrørende artsinddelingen i budget- og regnskabssystemet.

Generelt.

Det skal indledningsvis bemærkes, at den tværgående artsoversigt i sin nuværende udformning naturligvis har en almindelig informationsmæssig værdi, såvel for den enkelte kommune og amtskommune som for de centrale myndigheder. Artsoversigten gør det således muligt at følge udviklingen i ressourceforbruget, fordelt på ressourcearter: personale, tjenesteydelser, varer, anskaffelser. Dels for den enkelte kommune eller amtskommune, dels for den samlede kommunale sektor; og dels for det samlede ressourceforbrug, dels for ressourceforbruget inden for udvalgte sektorer eller områder. Artsoversigten vil herigennem kunne bidrage som talgrundlag

for sektoranalyser og lignende i såvel kommunalt som statsligt regie.(17)

økonomisk styring.

Anvendelsen af artsinddelingen til analyseformål har naturligvis også et styringsmæssigt sigte. For eksempel vil en utilfredsstillende udvikling i en kommunes energiuudgifter føre til overvejelser om energibesparende foranstaltninger etc.

Pris- og lønudvikling.

Den tværgående artsoversigt anvendes ved indarbejdelsen af skøn over pris- og lønudviklingen i de kommunale budgetter samt ved opgørelse af den faktisk stedfundne pris- og lønudvikling i den kommunale sektor.

Fremskrivning (budget).

I forbindelse med udarbejdelsen af budgettet for det kommende år gør kommunerne bl.a. en række antagelser omkring den forventede udvikling i forskellige hovedtyper af udgifter som følge af den generelle udvikling i priser og lønninger.

Til støtte herfor udmelder de kommunale organisationer i deres budgetvejledninger skøn over lønudviklingen samt over prisudviklingen inden for hver af arterne. Kommunerne og amtskommunerne kan herefter ud fra den tværgående artsoversigt foretage en samlet - artsvægtet - pris- og lønmæssig fremskrivning.

Det skal dog bemærkes, at der for selve budgetåret oftest kun er mindre - eller ingen - forskelle i de udmeldte skøn over prisudviklingen inden for de enkelte arter.

I de tilfælde, hvor man fra statens side har udmeldt skøn over pris- og lønudviklingen som budgetteringsgrundlag har der alene været tale om ét samlet skøn.

(17) Som en sådan - aktuel - anvendelse kan eksempelvis peges på analyserne af udviklingen i folkeskoleudgifterne i betænkning nr. 1143, afsnit 3.1.1.B.

Opgørelse (regnskab).

Oplysningerne om artsfordelingen af kommunernes og amtskommunernes udgifter fra den tværgående artsoversigt i de kommunale regnskaber indgår i grundlaget for den metode til opgørelse af den stedfundne pris- og lønudvikling i den kommunale sektor, som blev indført med virkning fra og med regnskabsåret 1985.

Opgørelsen af pris- og lønudviklingen i den kommunale sektor indtager en væsentlig rolle i budgetsamarbejdet mellem staten, kommuner og amtskommuner. Pris- og lønopgørelsen har således gennem de senere år ligget til grund for såvel reguleringen af de generelle tilskud til kommuner og amtskommuner som opgørelsen af udgiftsrammer for kommuner og amtskommuner.

Opgørelsen af pris- og lønudviklingen har ved tidligere lejligheder givet anledning til uenighed mellem regeringen og de kommunale parter, hvilket må ses på baggrund af den beløbsmæssigt store betydning af opgørelsen. Dette var baggrunden for, at det på et møde i regeringens kommunekontaktudvalg den 6. juni 1985 blev besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe med repræsentanter for de statslige og kommunale parter med henblik på afklaring af de tekniske spørgsmål i relation til grundlaget for pris- og lønopgørelsen.

Arbejdsgruppen afgav rapport i maj 1986. (18) I rapporten er foretaget en gennemgang af de enkelte kommunale udgiftsarter og herudfra anvist: hvorvidt den pågældende udgiftsart bør indgå i pris- og lønopgørelsen, med hvilken vægt den bør indgå samt ved hvilket pris/lønindeks udviklingen inden for den pågældende udgiftsart bør opgøres. I den af arbejdsgruppen anviste metode danner den tværgående artsoversigt grundlag for dels den generelle vægtning af pris- henholdsvis lønudvikling i den samlede opgørelse, dels den indbyrdes vægtning af de enkelte udgiftsarter: varer, anskaffelser, tjenesteydelser m.v. i opgørelsen af prisudviklingen. I bilag 7 er vist arbejdsgruppens forslag til opgørelse af prisudviklingen i den

(18) Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende den kommunale pris- og lønudvikling, Indenrigsministeriet, maj 1986.

kommunale sektor samt et eksempel på en konkret opgørelse. Det fremgår heraf, at arbejdsgruppens metode foruden de i dag autoriserede arter også bygger på den underopdeling vedrørende art 2.9, 3.0 og 4.9, som var gældende indtil 1982. Den indbyrdes vægtning af prisudviklingen inden for hver af disse "under-arter" sker ved fastfrosne vægte, beregnet ud fra et gennemsnit af udgiftsfordelingen i 1979, 1980 og 1981.

Momsudligningsordning.

Af hensyn til administrationen af momsudligningsordningen er det nødvendigt, at der i kommunernes og amtskommunernes regnskabsføring foretages en sontring mellem momsbelagte og ikke-momsbelagte udgifter. Dette sker i dag gennem artskonteringen, idet der er en klar adskillelse mellem arterne vedrørende udgifter med moms (art 2.2, 2.3, 2.9, 3 (excl. 3.8), 4.5 og 4.9) og de øvrige arter.

Nationalregnskab.

Den kommunale sektors størrelse og betydning i samfundsøkonomien betyder naturligvis samtidig, at sektorens aktivitet indgår med en stor vægt i opgørelsen af nationalregnskabet. Grundlaget herfor er oplysningerne fra de kommunale regnskaber, hvor især artsinddelingen er af betydning for opgørelsen, idet den afspejler den kommunale sektors realøkonomiske samspil med de øvrige sektorer i samfundet.

Nationalregnskabets vare- og tjenestebalancer.

Det danske nationalregnskab, som opgøres af Danmarks Statistik, er bygget op omkring et system af afstemte vare- og tjenestebalancer, der beskriver tilgang og anvendelse opdelt på et stort antal vare- og tjenestegrupper (ca. 2.500). Denne detaljerede opdeling er bl.a. grundlaget for beregningen af nationalregnskabsstørrelser i faste priser og dermed for beregningen af den økonomiske vækst i samfundet.

Opgørelsen forudsætter, dels at der årligt kan fremskaffes oplysninger om størrelsen af produktion, råvareforbrug, investering m.v. for alle "brancher", dels at der foreligger

et grundlag for opdeling af disse totalstørrelser på undergrupper af varer og tjenester.

På tilgangssiden findes et detaljeret materiale, der viser produktionens sammensætning på vare- og tjenestegrupper, mens oplysningerne på anvendelsessiden oftest er mere summariske. For hver branche opgøres her totalerne for råvareforbrug, investeringer m.v., og råvaretotalen findes yderligere i mange brancher opdelt på nogle brede undergrupper. Den fuldstændige opdeling af anvendelsen på nationalregnskabets vare- og tjenestegrupper finder sted i nationalregnskabets beregningssystemer. Her fordeles de kendte hovedstørrelser med udgangspunkt i den tilsvarende fordeling året før, med mindre der er adgang til supplerende information i form af særlige tællinger, stikprøveundersøgelser eller lignende.

Den kommunale sektors placering i nationalregnskabet.

Hovedparten af kommunernes produktionsaktiviteter henføres i nationalregnskabet til produktionen af "Offentlige tjenester", der også omfatter staten og de sociale kasser og fonde. I det endelige nationalregnskab er "Offentlige tjenester" opdelt i 8 brancher. For hver branche opstilles selvstændige tal for produktion, råvareforbrug, bruttofaktorindkomst, løn og beskæftigelse, og inden for rammen af nationalregnskabets vare- og tjenestebalancer opstilles oversigter over købet af vare- og tjenesteydelser inden for hver hovedfunktion.

De kommunale forsyningsvirksomheder m.v. indplaceres med tilsvarende oplysninger i diverse andre brancher f.eks. "elforsyning", "gasforsyning", "fjernvarmeforsyning", "vandforsyning", "jernbaner og busdrift".

Kommunerne og amtskommunerne, bortset fra de nævnte kommunale forsyningsvirksomheder m.v., optræder endvidere selvstændigt og med samtlige økonomiske transaktioner i nationalregnskabsstatistikens "amtskommunale sektor" og "primærkommunale sektor". Forsyningsvirksomhederne m.v. henføres -klassificeret som "selskabslignende offentlige virksomheder" - til nationalregnskabets selskabssektor. Ved sektoropdelingen af

økonomien opgøres - ud over den omtalte tilgang/anvendelse af varer og tjenesteydelser - også de forskellige typer af overførsler såsom renter, udbytter og overskud, produktionstilskud eller subsidier, transfereringer, skatter, afgifter og bidrag til og fra andre sektorer.

Artsinddelingen i de kommunale regnskaber ligger til grund for opgørelsen af totalstørrelserne - dvs. hovedkategorierne - af kommunernes henholdsvis amtskommunernes køb af varer og tjenesteydelser. Herudover benytter Danmarks Statistik i nationalregnskabet en underopdeling af disse totalstørrelser, som er baseret på den mere detaljerede artsinddeling, der var gældende indtil 1982. Ved underopdelingen benyttes vægte, der er beregnet ud fra de kommunale 1981-regnskaber.

Samlet offentlig budget (OBS) og samfundsøkonomiske analyser (ADAM).

Efter vedtagelsen af de kommunale budgetter og af finansloven foretager Budgetdepartementet en opgørelse af den samlede offentlige sektors budget for det kommende år (samt budgetoverslagsårene).

Opgørelsen foregår i det såkaldte OBS-system, hvor der for det første sker en konsolidering af kommunernes, amtskommunernes og statens budgetter, således at bruttoudgifterne "renses" for alle mellem-offentlige betalinger: refusioner, takstbetalinger m.v. For det andet foretages der en formålsopdeling af kommunernes, amtskommunernes og statens udgifter på sektorområder: det sociale område, sundhed, uddannelse og forskning m.v. OBS-systemet indeholder herudover opdelinger af udgifterne på drifts- og anlægsudgifter og på realøkonomiske kategorier: løn, køb af varer og tjenesteydelser, overførsler til personer henholdsvis erhverv.

Konsolideringen af budgetterne i OBS-systemet bygger direkte på artsinddelingen i de kommunale budgetter, idet "udrensningen" af de mellem-offentlige betalinger sker ved hjælp af arterne 4.6 og 4.7 henholdsvis 7.6 og 7.7 for betalinger

til/fra andre kommuner, amtskommuner og staten. Endvidere benyttes artsinddelingen ved opdelingen af udgifterne på de realøkonomiske kategorier.

Opgørelsen af den samlede offentlige sektors budget danner grundlag for Budgetdepartementets analyser af udviklingen i den offentlige sektors samlede udgifter og af udgiftsforløbet inden for de enkelte sektorområder. Analyserne er indtil 1987 blevet offentliggjort i løbet af foråret i den årlige "Budgetredegørelse", fra 1988 i Finansministeriets "Redegørelse om den offentlige sektor".

Foruden denne direkte anvendelse udgør OBS-systemet datagrundlaget for så vidt angår den offentlige sektor for de samfundsøkonomiske beregninger - fremskrivninger og skøn - som Budgetdepartementet/Danmarks Statistik foretager ved hjælp af den makroøkonomiske model ADAM. Den realøkonomiske opdeling af de offentlige udgifter indtager her en væsentlig rolle på grund af den forskellige samfundsøkonomiske påvirkning fra de offentlige udgifter til henholdsvis løn, varer og tjenesteydelser - fordelt på forbrug henholdsvis investering - og overførsler.

Det skal endelig nævnes, at Budgetdepartementet i forbindelse med analyserne af udviklingen i de offentlige udgifter foretager beregninger af pris- og lønudviklingen i disse, der bl.a. bygger på artsinddelingen af udgifterne i de kommunale budgetter, jf. også ovenfor.

Statens artskontoplan og oplysningskravene for den private sektor.

Det fremgår af ovenstående, at oplysningerne fra artsinddelingen i den kommunale kontoplan finder anvendelse i flere væsentlige centrale sammenhænge. Arbejdsgruppen har derfor fundet det relevant at foretage en sammenligning af artsinddelingen i den kommunale kontoplan med statens artskontoplan og med de regnskabsmæssige oplysningskrav, som stilles til de private virksomheder.

Statens artskontoplan.

Som et led i den statslige budgetreform indføres med virkning fra 1991 en ny kontoplan for staten. Kontoplanen indeholder en ny inddeling i ministerområder, hovedområder og aktivitetsområder, som - med visse forbehold - kan sammenlignes med den kommunale kontoplans inddeling i hovedkonti, hovedfunktioner og funktioner. Samtidig indføres en ny artskontoplan, der indeholder en specifikation af udgifter og indtægter ud fra realøkonomiske kriterier. Artskontoplanen, der udgør en forenkling i forhold til den nuværende statslige kontoplan, indeholder i alt 4 cifre, hvoraf specifikation i 1. og 2. ciffer er vist nedenfor.

STANDARDKONTOPLANEN

1. Driftsudgifter
 11. Lønninger
 14. Køb af varer og tjenesteydelser
 15. Erhvervelse af materiel, netto
 16. Leje, vedligeholdelse og skatter
 17. Afskrivninger
 19. Diverse driftsudgifter
2. Driftsindtagter
 21. Salg af varer og tjenesteydelser
 25. Kontrol- og tilsynsafgifter
 29. Diverse driftsindtagter
3. Anlægsudgifter
 31. Byggeri og anlagsproduktion
 32. Erhvervelse af anlæg m.v.
4. Anlægsindtagter
 41. Refusion vedr. anlæg m.v.
 42. Afhændelse af anlæg m.v.
 47. Afskrivninger
5. Overførselsudgifter
 51. Tilskud til Farøerne, Grønland samt udland
 52. Tilskud til personer
 53. Tilskud til erhverv
 54. Tilskud til anden virksomhed
 55. Investeringsstilskud m.v.
 57. Renteudgifter m.v.
 58. Beregnet forrentning
6. Skatter og overførselsindtægter
 61. Skatter og afgifter
 62. Obligatoriske bidrag, bøder m.v.
 63. Løbende overførselsindtægter
 64. Øvrige overførselsindtægter
 67. Renteindtægter og udbytter
 68. Beregnet forrentning
7. Overførsler mellem offentlige myndigheder
 - Udgifter
 71. Interne statslige overførselsudgifter
 72. Tilskud til kommuner
 74. Reserver og budgetregulering
 75. Refusionsberettiget købsmoms
 - Indtægter
 76. Interne statslige overførselsindtægter
 77. Overførsler fra kommuner
8. Finansielle poster
 - Udgifter
 81. Udlån m.v.
 82. Erhvervelse af vardipapirer
 83. Tilgang af andre langfristede aktiver
 84. Nedbringelse af langfristet gæld
 - Indtægter
 85. Nedbringelse af udlån m.v.
 86. Afhændelse og indfrielse af vardipapirer
 87. Nedbringelse af andre langfristede aktiver
 88. Forøgelse af langfristet gæld

Det foreliggende udkast til den samlede statslig arts-kontoplan er vist i underbilag B til bilag 4. Som det fremgår her indeholder kontoplanens 3.-4. ciffer typisk en underopdeling af 2. ciffer i 4-7 kontonumre. Et relevant eksempel ved sammenligning med den kommunale kontoplan - er her:

1. Driftsudgifter

14. Køb af varer og tjenesteydelser

14.10 Rejser og befordring

14.20 Repræsentation

14.30 Køb af varer og tjenesteydelser hos kommuner

14.40 Føde- og drikkevarer

14.50 Energi

14.60 Køb af varer i øvrigt

14.90 Køb af tjenesteydelser i øvrigt

Den statslige artskontoplan kan ikke direkte sammenlignes med artsinddelingen i den kommunale kontoplan, bl.a. fordi statens artskontoplan indeholder afskrivninger - som slet ikke indgår i den kommunal kontoplan - samt en separat opdeling på driftsudgifter/-indtægter og anlægsudgifter/-indtægter - hvor opdelingen på drift og anlæg i den kommunale kontoplan sker ved dranstangivelsen i 4. ciffer. Uanset dette kan det dog konstateres, at der for statens vedkommende er tale om en væsentligt større artsmæssig specifikationsgrad end den, der er indeholdt i den kommunale kontoplan.

Oplysningskravene til private virksomheder.

Til brug for udarbejdelsen af nationalregnskabet samt statistikmateriale i øvrigt indkalder Danmarks Statistik årligt regnskabsoplysninger fra de enkelte virksomheder. Det sker i form af et eller flere indberetningsskemaer, hvis indhold varierer noget efter hvilken branche, virksomheden er i, efter om virksomheden omfatter én eller flere brancher og lignende. I indberetningsskemaerne udbedes regnskabsoplysninger om virksomhedernes udgifter og indtægter - samt status - opdelt på forskellige kategorier. I den aktuelle sammenhæng har det især interesse at se nærmere på hvilke fællestræk, der kan udledes af de nævnte indberetningsskemaer, for oplysningskravene til artsfordelingen af virksomhedernes udgifter og indtægter.

På udgiftssiden synes det gennemgående træk at være en artsinddeling med følgende hovedstruktur:

løn (herunder særskilte oplysninger om pensioner og social sikring),
 varekøb (ekskl. energi),
 energi,
 fremmede tjenesteydelser,
 afskrivninger

hvortil kommer de finansielle udgifter (renteudgifter m.v.) samt skatter.

På indtægtssiden sondres mellem salgsindtægter og enkelte andre indtægtsarter (forøgelse af lagerbeholdninger, arbejde udført for egen regning) samt finansielle indtægter (renteindtægter m.v.).

Herudover indkaldes i et særligt skema oplysninger om virksomhedernes investeringer, opdelt på jord, bygninger, ny-anlæg (f.eks. veje og pladser), tekniske anlæg og maskiner samt andre anlæg (f.eks. edb-udstyr, inventar og lignende).

Til brug for den yderligere specifikation af virksomhedernes udgifter til varekøb i nationalregnskab m.v. foretager Danmarks Statistik endvidere hvert femte år - senest i 1985 - en særlig undersøgelse af "Industriens køb af råvarer, halvfabrikata, hjælpestoffer og emballage". Undersøgelsen, der ligeledes er baseret på indberetningsskema fra hver enkelt virksomhed, indeholder en meget detaljeret opdeling af udgifterne til varekøb.

Heller ikke for de private virksomheders vedkommende er en direkte sammenligning af oplysningskravene med artsinddelingen i den kommunale kontoplan mulig, på grund af den forskellige regnskabsmæssige behandling af afskrivninger/anlægsudgifter (investeringer) m.v. Generelt kan det dog konstateres, at specifikationsgraden af de krævede oplysninger er på samme niveau. Herudover kommer så som nævnt de mere udførlige oplysninger, der indhentes fra de private virksomheder hvert 5. år.

Arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

Det er klart, at der for så vidt angår artsinddelingen i den kommunale kontoplan gør sig modgående synspunkter og inte-

resser gældende hos kommuner og amtskommuner på den ene side og de centrale myndigheder på den anden side.

Fra kommunal side er det fremhævet, at de enkelte kommuner og amtskommuner kun i begrænset omfang selv anvender oplysningerne fra artsinddelingen som led i den økonomiske styring m.v. og at der til denne anvendelse kun er behov for en væsentlig mindre specifikationsgrad end den, der er indeholdt i den autoriserede artsoversigt i dag. For de egentlige udgiftsarters vedkommende ville en autoriseret inddeling i:

løn

varer og tjenesteydelser uden moms

varer og tjenesteydelser med moms

således som hovedregel være tilstrækkelig til at opfylde kommunernes behov, samtidig med at grundlaget for administrativt af momsudligningsordningen bevares. Eventuelle yderligere oplysningsbehov hos den enkelte kommune eller amtskommune ville herefter kunne dækkes ved frivillige underopdelinger.

Samtidig påpeges det, at kravene til artskonteringen ifølge den autoriserede artsoversigt indebærer en administrativ belastning for kommunerne, ikke mindst i forbindelse med en udlægning af anvisningsret, registreringsfunktion m.v. til de enkelte institutioner som led i en økonomisk decentralisering.

Heroverfor står de centrale myndigheders oplysningsbehov, der især knytter sig til regnskabet. Artsoversigten i de kommunale regnskaber er af central betydning ved inddragelsen af den kommunale sektor i nationalregnskabet - hvor den indtager en langt væsentligere rolle end kontoplanens funktions- og grupperingsinddeling - og dermed for anvendelsen af nationalregskabstallene til opgørelser, analyser m.v. af den samlede økonomiske udvikling. Det påpeges i den forbindelse, at de krav til regnskabsføringen, som følger af den autoriserede artsoversigt, ikke rækker ud over, hvad der stilles af krav til såvel staten som private virksomheder - snarere tværtimod. Hertil kommer anvendelsen af artsoversigten i regnskaberne som

administrationsgrundlag for momsudligningsordningen og som grundlag for opgørelsen af pris- og lønudviklingen i den kommunale sektor, bl.a. til brug for opgørelsen af de generelle tilskud.

Disse centrale anvendelsesområder sætter tilsammen relativt snævre rammer for forenklinger af artsoversigten i de kommunale regnskaber.

På budgetsiden danner oplysningerne fra artsoversigten grundlag for opgørelsen af et konsolideret offentligt budget og for analyser og skøn vedrørende udviklingen i de offentlige udgifter og virkningen heraf på den samlede økonomi. Oplysningsbehovet til dette formål vil dog generelt kunne tilgodeses ved en mindre specificationsgrad end i den autoriserede artsoversigt til budgettet.

Arbejdsgruppens overvejelser har herefter ført til følgende **forslag** til ændringer af den autoriserede artsoversigt:

De interne arter.

Under hovedart 9 er i dag autoriseret følgende arter vedrørende interne udgifter og indtægter:

9. Interne udgifter og indtægter

- 1 Overførte lønninger
- 2 Overførte varekøb
- 3 Overførte anskaffelser
- 4 Overførte tjenesteydelser
- 7 Interne indtægter

På de interne arter registreres udgifter og indtægter i forbindelse med interne afregninger mellem funktioner og omkostningssteder, eksempelvis afregning (19) af ydelser fra et sygehusvaskeri til sygehuset.

(19) Forsyningsvirksomheder m.v. anses dog for eksterne i forhold til (amts)kommunens øvrige virksomhed, hvorfor der ved afregning af ydelser fra forsyningsvirksomhederne ikke benyttes interne arter.

Såfremt registreringen af disse afregninger fandt sted på almindelig vis på de øvrige - "eksterne" - arter, ville der ske en kunstig forøgelse af udgifter og indtægter, og regnskabet ville således ikke give et reelt billede af den kommunale økonomi.

Registreringen på de interne arter af overførsler mellem institutioner m.v. inden for den enkelte kommune indebærer imidlertid en administrativ belastning, bl.a. i forbindelse med afstemningen af regnskabet. Der vil derfor kunne opnås en administrativ forenkling ved at ophæve autorisationen af de interne arter. Dette vil kunne lade sig gøre - uden en kunstig "oppustning" af regnskabet - ved som et alternativ at indføre mulighed for plus/minusposter, således at overførslen udgiftsføres positivt på "køberinstitutionen" og negativt på "sælgerinstitutionen". For at artsoversigten fortsat kan udvise den korrekte artsfordeling af de kommunale udgifter må det i konteringsreglerne præciseres, at plus/minusposterne skal ske på den samme art.

Arbejdsgruppen **foreslår** denne løsning gennemført. Arbejdsgruppen finder dog, at kommuner og amtskommuner, der finder det hensigtsmæssigt i tilrettelæggelsen af den interne styring, fortsat bør have adgang til at benytte de interne arter ved registreringen af overførsler mellem institutioner m.v.

Arterne vedrørende betalinger mellem stat, amtskommuner og kommuner.

Den autoriserede artsoversigt indeholder i dag 4 arter vedrørende betalinger mellem stat, amtskommuner og kommuner:

4.6 Betalinger til staten

4.7 Betalinger til andre kommuner/amtskommuner

7.6 Betalinger fra staten

7.7 Betalinger fra andre kommuner/amtskommuner

Oplysninger fra registreringen på disse arter benyttes som nævnt ved udarbejdelsen af nationalregnskab og det konsoliderede offentlige regnskab og budget.

I en lang række tilfælde er der imidlertid samtidig på kontoplanens grupperingsniveau autoriseret en registrering af betalinger til/fra kommuner (grupperingsnr. 90), staten (grupperingsnr. 91) og amtskommuner (grupperingsnr. 94). Der finder i disse tilfælde en slags "dobbeltregistrering" af betalingerne sted. En undersøgelse af 1987-regnskabet foretaget af Århus Amtskommune viser således, at ca. 84 pct. af udgifterne på art 4.6 og 4.7 og ca. 89 pct. af indtægterne på art 7.6 og 7.7 i forvejen er registreret på de autoriserede grupperinger.

"Dobbeltregistreringen" af betalingerne mellem de offentlige myndigheder betyder en unødigt administrativ belastning og bør derfor ophæves, ved at fjerne registreringen på enten grupperings- eller artsniveau.

En løsning ville således være at afskaffe arterne 4.6, 4.7, 7.6 og 7.7 mod til gengæld generelt at autorisere grupperingsnumrene 90, 91 og 94 til registrering af udgifter og indtægter i forbindelse med betalinger til/fra henholdsvis kommuner, staten og amtskommuner. Denne løsning har dog den ulempe, at disse grupperingsnumre under visse funktioner er benyttet til andre formål - og at det i nogle af disse tilfælde vil være vanskeligt - eller umuligt - at finde "erstatningsnumre". Hertil kommer, at selv om arterne 4.6, 4.7, 7.6 og 7.7 ophæves, vil der fortsat skulle ske en artskontering af de pågældende betalinger (formentlig på art 4,0 Tjenesteydelser uden moms henholdsvis 7.9 Øvrige indtægter).

Arbejdsgruppen skal derfor **pege** på en alternativ forenklingsmulighed, nemlig i stedet at ophæve alle autoriserede grupperinger vedrørende betalinger mellem stat, kommuner og amtskommuner mod til gengæld at opdele art 4.7 og 7.7 i særskilte arter for betalinger til/fra henholdsvis kommuner og amtskommuner. En sådan opdeling er nødvendig af hensyn til nationalregnskabet og det konsoliderede offentlige regnskab og budget, hvor oplysningerne hidtil er fremskaffet via de autoriserede grupperinger. Opdelingen indebærer følgende arter:

- 4.6 Betalinger til staten
- 4.7 Betalinger til kommuner
- 4.8 Betalinger til amtskommuner

- 7.6 Betalinger fra staten
- 7.7 Betalinger fra kommuner
- 7.8 Betalinger fra amtskommuner

Ved ændringen ophæves 50-60 autoriserede grupperinger.(20)

Indtægter fra dagpengefonden (art 7.5).

Efter de gældende konteringsregler kan indtægter fra dagpengefonden enten posteres som indtægt under art 7.5 eller minus-posteres som udgift under hovedart 1, Lønninger.

Oplysningerne fra art 7.5 har ingen speciel interesse for de centrale myndigheder, jf. den eksisterende valgfrihed i konteringen af indtægter fra dagpengefonden. Kommuner og amtskommuner, som har interesse i at kende størrelsen af disse indtægter i regnskabet, vil endvidere frivilligt kunne benytte en art under hovedart 1, Lønninger, til dette formål.

Arbejdsgruppen skal derfor **foreslå**, at art 7.5 ophæves, idet det i konteringsreglerne fastsættes, at indtægter fra dagpengefonden herefter skal minus-posteres som udgift under hovedart 1.

Artsspecifikationen i budgettet.

Den autoriserede artsspecifikation har siden den fra 1982 gennemførte forenkling været den samme for budget og regnskab.

Artsspecifikationen i budgettet er imidlertid forbundet med en betydelig usikkerhed. Som eksempel kan det nævnes, at mange kommuner og amtskommuner ikke på budgetteringstidspunk-

(20) I forbindelse med ændringen skal der i konteringsreglerne indføres særlige regler vedrørende artskonteringen på 4.7/4.8 og 7.7/7.8 for betalinger til og fra Københavns og Frederiksberg kommuner, som varetager både kommunale og amtskommunale opgaver.

tet har truffet beslutning med hensyn til, om en budgetteret aktivitet skal udføres ved egne medarbejdere eller ved fremmed arbejdskraft.

Hertil kommer, at de centrale myndigheders oplysningbehov for så vidt angår budgetterne som nævnt vil kunne tilgodeses ved en mindre specifikationsgrad. En budgetspecifikation på hovedartsniveau vil i de fleste tilfælde kunne opfylde behovet. I de tilfælde, hvor der måtte være behov for en specifikation under hovedartsniveau, forekommer det nærliggende at pege på muligheden af at specificere budgettets hovedarter på arter ved brug af artsspecifikationen i det seneste foreliggende regnskab.

Arbejdsgruppen skal herefter **foreslå**, at artsspecifikationen for budgettets vedkommende forenkles til hovedartsniveau.

Yderligere forenklinger og alternative løsninger.

Ovenstående forenklinger af artsspecifikationen (henholdsvis grupperingsniveauet vedrørende betalinger mellem offentlige myndigheder) vil efter arbejdsgruppens opfattelse indebære visse administrative lettelser i kommuner og amtskommuner og vil kunne gennemføres inden for rammerne af de centrale myndigheders oplysningsbehov.

Arbejdsgruppen har herudover overvejet en række yderligere forenklinger af artsspecifikationen. Disse forenklingsmuligheder har endvidere været behandlet i Danmarks Statistik.

Danmarks Statistiks repræsentant i arbejdsgruppen har på denne baggrund meddelt, at det er Danmarks Statistiks vurdering, at artsspecifikationen i de kommunale regnskaber med de ovenfor foreslåede forenklinger indeholder et absolut minimum af oplysninger til brug for udarbejdelsen af nationalregnskabet, og at yderligere forenklinger derfor vil forudsætte, at der etableres alternative foranstaltninger til at tilvejebringe de pågældende oplysninger.

Der vil enten kunne være tale om udsendelse af særlige indberetningsskemaer fra Danmarks Statistik til kommuner og amtskommuner med anmodning om yderligere regnskabsmæssige

oplysninger, i lighed med de særlige råvaretællinger for industrien som gennemføres hvert 5. år. Eller oplysningerne kan eventuelt tænkes tilvejebragt ved udpegning af stikprøve-kommuner/amtskommuner, som skal regnskabsføre efter en mere specificeret artsoversigt end de øvrige.

En løsning med særlige indberetningsskemaer vil på den ene side nødvendiggøre en form for regnskabsføring i kommuner og amtskommuner ved siden af det autoriserede regnskab og synes dermed ikke i sig selv at indebære en administrativ lettelse. En løsning ved stikprøve-kommuner/amtskommuner vil på den anden side forudsætte anvendelse af formelle stikprøve-teoretiske metoder. Det betyder bl.a. at fastsættelsen af antallet af stikprøve-kommuner/amtskommuner, udpegningen af disse m.v. sker ved Danmarks Statistiks foranledning. En vurdering af fordele og ulemper ved de nævnte og eventuelle andre løsningsmuligheder vil dog kræve et nærmere analysearbejde.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund taget Danmarks Statistiks vurdering til efterretning og herefter konstateret at det ikke vil være muligt at opnå enighed om yderligere enkeltstående forenklinger af artsspecifikationen i det kommunale regnskab. Eventuelle videre overvejelser herom må således bero på gennemførelse af det ovennævnte analysearbejde.

Samlet forslag til artsspecifikation.

Arbejdsgruppens samlede forslag til autoriseret artsspecifikation i henholdsvis det kommunale regnskab og budget fremgår af bilag 8.

4.2.b.6. Grupperingsniveauet.

Grupperingsniveauet dækker over specifikationen - delvis autoriseret og delvis frivillig - af udgifter og indtægter i kontoplanens 7.-8. ciffer. Autorisationskravene er forskellige på drifts- og anlægssiden.

På driftssiden er grupperingscifrene som hovedregel ikke autoriserede, men kan benyttes frivilligt af den enkelte kommune og amtskommune, som den finder det hensigtsmæssigt. Grup-

peringscifrene 01-20 og 90-98 er dog reserveret autoriserede grupperinger, hvoraf der findes i alt lidt over 400 i kontoplanen. Det drejer sig om autorisationer af såvel mere generel som helt kontospecifik karakter.

Indtægterne fra statsrefusion er overalt, hvor de forekommer, autoriseret ved grupperingsnumre under dranst 2. Dernæst indgår der i kontoplanen autoriserede grupperinger, som er fælles for flere funktioner. Det gælder bl.a. grupperingerne vedrørende "andel af administrationsudgifter", "beregnete renter af kommunens udlæg" m.v. for forsyningsvirksomhederne under hovedkonto 0 og 1. Ligeledes gælder det grupperingerne for betalinger mellem kommuner, amtskommuner og staten, som forekommer mange steder på hovedkonto 3-5, jf. også afsnit 4.2.b.5. ovenfor.

Hertil kommer som nævnt en række autoriserede grupperinger, der specifikt er knyttet til den pågældende funktion, og som angiver en underopdeling af udgifter/indtægter på funktionen. Disse autoriserede grupperinger forekommer især på funktionerne på biblioteksområdet og på funktionerne vedrørende de sociale overførsler og institutioner samt boligstøtte- og beskæftigelsesordninger.

Baggrunden for, at disse grupperinger er autoriserede er enten, at oplysningerne vedrørende de pågældende udgifter/indtægter indgår direkte i selve administrationsgrundlaget for regelsættet på området eller, at de centrale myndigheders informationsbehov nødvendiggør mere specifikke oplysninger end svarende til funktionsniveauet.

På anlægssiden er udgangspunktet modsat af driftssiden, idet kontoplanen her indeholder en generel grupperingsautorisation for regnskabet, som - med enkelte undtagelser, jf. nedenfor - omfatter alle funktioner. De autoriserede anlægs-grupperinger er følgende:

- 01 Anlægstilskud
- 02 Projektering
- 10 Køb/salg af jord
- 15 Køb/salg af bygninger

- 20 Grundudgifter
- 30 Håndværkerudgifter
- 55 Inventar og apparatur
- 60 Omkostninger
- 85 Totalentrepriser
- 88 Salgsindtægter
- 90 Andet

For flere af grupperingerne kan kommunerne foretage en frivillig underopdeling på grupperingsnummerets 2. ciffer.

For enkelte (hoved)funktioner er der i kontoplanen indeholdt en specifik grupperingsautorisation, begrundet i særlige forhold.

Det drejer sig om hovedfunktionen JORDFORSYNING (0.01-0.05), hvor følgende anlægsgrupperinger er autoriseret:

- 10 Arealerhvervelser
- 15 Veje
- 20 Kloakering
- 25 Vandforsyning
- 30 Fjernvarme
- 32 Gas
- 35 El
- 40 Antenneanlæg
- 45 Grønne områder
- 60 Omkostninger
- 80 Salgsindtægter
- 90 Andet

På funktion 0.15 Byfornyelse og boligforbedring under hovedfunktionen FASTE EJENDOMME er endvidere gennemført en omfattende autorisation af anlægsgrupperinger, idet grupperingsinddelingen er tilpasset de krav, der stilles til kommunerne i forbindelse med indberetning til de centrale myndigheder om igangværende og planlagt byfornyelse. Budget- og regnskabsspecifikationerne ligger således på dette område direkte til grund for indberetninger om aktiviteten.

Under hovedfunktion SPILDEVANDSANLÆG er på funktion 0.50 Fælles formål - ud over de generelle anlægsgrupperinger - autoriseret følgende grupperinger i forbindelse med gennemførelsen af loven om betalingsregler for spildevandsanlæg m.v. i 1988:

- 91 Tilslutningsbidrag fra boliger
- 92 Almindeligt tilslutningsbidrag fra erhvervsejendomme
- 93 Særligt tilslutningsbidrag fra erhvervsejendomme

Endelig er under hovedkonto 2 Vejvæsen, funktionerne 2.30-2.37, 2.60-2.67 og 2.90-2.97, autoriseret en række anlægsgrupperinger af forskellig detaljeringsgrad ud fra nedenstående grupperingsstruktur:

- 01-06 Projektering
- 07-09 Arealerhvervelse
- 10-29 Arbejder i eget regie
- 30-77 Entrepriser
- 78-85 Bygherreleverancer
- 86-94 Regningsarbejder
- 95-96 Omkostninger
- 97 Betaling fra staten
- 98 Anlægstilskud
- 99 Andet

Den detaljerede autorisation af anlægsgrupperinger på vejområdet er bl.a. begrundet i de særlige aftaleforhold og dermed forbundne mellemværender mellem staten, amtskommunerne og kommunerne.

Omfanget af autoriserede grupperinger i kontoplanen har ligesom artsspecifikationen givet anledning til kritik fra kommunal side for at indebære en administrativ belastning. Kritikken er som omtalt i afsnit 3 kommet til udtryk i debatoplægget fra Kommunernes Landsforening og Kommunaldirektørforeningen og er fulgt op i "Lotz-II-udvalgets" betænkning med et forslag om, at der foretages en gennemgang af den nuværende

autorisation af grupperingsniveauet med henblik på forslag til forenklinger.

Arbejdsgruppens overvejelser og forslag.

Autorisationen af grupperinger i kontoplanen er begrundet i et behov for detaljerede oplysninger om de kommunale udgifter/indtægter. Enten som led i administrationen af et regelsæt eller som følge af de centrale myndigheders almindelige informationsbehov - til brug for udarbejdelse af statistikker, besvarelse af spørgsmål fra Folketinget m.v.

Grupperingsspecifikationerne i kontoplanen er imidlertid ikke altid blevet tilpasset i forbindelse med ændringer i regelsættene, f.eks. ophævelsen af refusionsordninger på forskellige områder. Ligeledes må det formodes, at de centrale myndigheders informationsbehov ændres over tiden, og at der derfor vil være områder, hvor grundlaget for den nuværende grupperingsspecifikation ikke længere er til stede.

Arbejdsgruppen har på denne baggrund foretaget en gennemgang af de autoriserede drifts- og anlægsgrupperinger i den samlede kontoplan. Med deltagelse af repræsentanter for de berørte sektorministerier og Danmarks Statistik har arbejdsgruppen foretaget en vurdering af grupperingerne og er herefter fremkommet med en række forslag til forenklinger, som alle parter har kunnet erklære sig indforstået med. De foreslåede forenklinger vil derfor ikke i sig selv give anledning til nye eller ændrede indberetninger fra kommuner og amtskommuner til de centrale myndigheder. Arbejdsgruppens **forslag** og overvejelser i tilknytning hertil er gennemgået nedenfor.

Driftsgrupperinger.

Indledningsvis skal henvises til de forenklinger af grupperingsniveauet, der er fremkommet i forbindelse med arbejdsgruppens forslag om ændret kontering af pensioner og børnetilskud samt vedrørende artsspecifikationen. Disse forslag indebærer således tilsammen afskaffelse af over 70 autoriserede grupperinger på driftssiden.

Biblioteksområdet.

De kommunale udgifter og indtægter vedrørende biblioteksområdet konteres på henholdsvis funktion 3.09 Skolebiblioteker og funktion 3.50 Folkebiblioteker. Begge funktioner er kendetegnet ved en omfattende grupperingsspecifikation, hvis baggrund først og fremmest skal findes i administrationen af de tidligere biblioteksrefusionsordninger.

På funktion 3.09 er således i dag autoriseret følgende grupperinger :

3.09 Skolebiblioteker

1 Drift

- 01 Personale
- 02 Ejendom
- 05 Bøger m.v.
- 06 Klassesæt
- 07 Andre materialer
- 09 Inventar og AV-apparatur. Skolebiblioteker
- 12 Administration m.m.
- 13 Tjenestevogne
- 90 Betaling til/fra kommuner
- 91 Betaling til/fra staten
- 92 Indtægter
- 94 Betaling til/fra amtskommuner

På funktion 3.50 er tilsvarende autoriseret følgende grupperinger:

3.50 Folkebiblioteker

1 Drift

- 01 Personale
- 02 Ejendom
- 03 Bøger m.v. Voksne
- 04 Bøger m.v. Børn
- 05 Andre materialer. Voksne
- 06 Andre materialer. Børn
- 09 Inventar og AV-apparatur
- 10 Kulturelle arrangementer. Voksne

- 11 Kulturelle arrangementer. Børn
- 12 Administration m.m.
- 13 Tjenestevogne og bogbusser
- 90 Betaling til/fra kommuner
- 91 Betaling til/fra staten
- 92 Indtægter
- 94 Betaling til/fra amtskommuner

Grupperingernes rolle som egentligt administrationsgrundlag er ikke længere til stede efter biblioteksrefusionernes omlægning til generelle tilskud i 1984.

De autoriserede grupperinger udgør imidlertid fortsat et væsentligt informationsgrundlag for den almindelige statistik over bibliotekerne og deres virksomhed, jf. bl.a. Biblioteks-tilsynets årlige publikation "Folkebiblioteksstatistik". De udgiftsmæssige oplysninger i denne statistik stammer fra grupperingsspecifikationen i de kommunale budgetter, mens aktivitetsoplysningerne hidrører fra særlige indberetninger fra de enkelte biblioteker.

I politisk sammenhæng har der ofte været knyttet stor opmærksomhed til biblioteksudgifternes fordeling på forskellige udgiftskategorier. Det gælder især omfanget af udgifterne i forbindelse med de egentlige udlånsmaterialer: bøger og plader/bånd m.v.

Arbejdsgruppen finder, at der efter omlægningen af biblioteksrefusionerne ikke længere er grundlag for den meget detaljerede grupperingsspecifikation på biblioteksområdet. For så vidt angår udgifternes fordeling på personale ctr. varer, anskaffelser m.v. vil denne tilnærmelsesvis - dvs. for lønnens andel af de samlede personaleudgifter - fremgå af artsspecifikationen. Det er herefter arbejdsgruppens opfattelse, at det centrale informationsbehov på området vil kunne tilgodeses ved, at der på de 2 funktioner autoriseres følgende grupperinger:

3.09 Skolebiblioteker

1 Drift

03 Bøger

08 Andre udlånsmaterialer

3.50 Folkebiblioteker

1 Drift

03 Bøger

08 Andre udlånsmaterialer

Arbejdsgruppen **foreslår** denne forenkling gennemført. Forslaget medfører afskaffelse af 17 autoriserede grupperinger.

Det sociale område.

Funktionerne inden for det sociale område - hovedkonto 5 - indeholder langt den største specificationsgrad af kommunale udgifter og indtægter - via grupperingsniveauet - i kontoplanen. Det gælder især funktioner indenfor hovedfunktionerne BISTAND OG PLEJE, DAGPLEJE OG DAGINSTITUTIONER FOR BØRN OG UNGE og ARBEJDSMARKEDSFORANSTALTNINGER.

I et vist omfang må grupperingsspecifikationen her dog ses som en historisk betinget "erstatning" for en yderligere funktionsopdeling. Hvis det i dag gældende regelsæt havde været gældende ved systemets indførelse, ville man formentlig ved denne lejlighed have valgt en større funktionsopdeling, især indenfor hovedfunktionen BISTAND OG PLEJE. Det kan i den forbindelse nævnes, at den sociale finansieringsomlægning i 1978 medførte opsplitning af en række grupperinger under funktion 5.03 Hjælpemidler og omsorgsarbejde i 2 for henholdsvis personer under 67 år og personer på 67 år og derved med en væsentlig forøgelse af antallet af grupperinger til følge.

Det må også indgå i vurderingen, at der er tale om meget store beløb, som føres på disse konti.

Specificationsgraden må imidlertid først og fremmest ses som udtryk for den meget store politiske opmærksomhed, der knytter sig til udgiftsudviklingen inden for disse områder -

vel især kontanthjælp, praktisk bistand, hjælpemidler m.v. og børnepasningsforanstaltningerne. Ud over det løbende statistikformål udgør oplysningerne fra grupperingsspecifikationen på disse funktioner således grundlaget for besvarelse af spørgsmål fra specielt Folketingets Socialudvalg - både i forbindelse med lovgivning, og som led i udvalgets arbejde i øvrigt.

Arbejdsgruppens gennemgang af funktionerne inden for det sociale område har ført til følgende forslag til forenklinger:

BISTAND OG PLEJE

5.10 Kontanthjælp

Funktion 5.01 indeholder i dag i alt 21 autoriserede grupperinger under dranst 1 Drift. Der **foreslås** følgende forenklinger:

Grupperingerne:

- 01 Vederlag til optræning (§42, stk. 3)
- 02 Hjælp til uddannelse (§42, stk. 2)
- 03 Arbejdsmaskiner og værktøj samt selvstændig virksomhed (§ 42, stk. 8 og 9)

sammenlægges til én autoriseret gruppering:(21)

- 01 Optræning, uddannelse, maskiner og værktøj m.v. (§ 42, stk. 2, 3, 8 og 9)

(21) Danmarks Statistiks repræsentant i arbejdsgruppen har peget på, at sammenlægningen indebærer, at principielt forskelligartede ydelser konteres på samme gruppering, hvilket vil forringe den statistiske belysning af området.

Grupperingerne:

- 04 Foranstaltninger for at undgå børns anbringelse uden for hjemmet (§ 46c)
- 07 Udgifter i forbindelse med henstillinger og pålæg med hensyn til børns pleje m.v. (§ 46b, stk. 1 og 2)

sammenlægges til én autoriseret gruppering:(22)

- 04 Udgifter i forbindelse med børns pleje m.v. (§ 46b, stk. 1 og 2, og § 46c)

Grupperingerne:

- 08 Hjælp til flytning (§47)
- 16 Enkeltudgifter (§46)

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 08 Hjælp til flytning m.v. (§ 46 og 47)

Den nye grupperingsspecifikation for funktion 5.01 er vist i bilag 9.

5.02 Praktisk bistand i hjemmet.

Funktionen indeholder i **dag** følgende autoriserede grupperinger under dranst 1 Drift:

5.02 Praktisk bistand i hjemmet

1 Drift

- 01 Løn til hjemmehjælpere
- 02 Tilskud til hushjælp (§ 56)

- (22) Danmarks Statistiks repræsentant i arbejdsgruppen har peget på, at sammenlægningen omfatter udgifter til principielt forskellige former for forebyggende indsats og således betyder en forringelse af den statistiske belysning på børne- og ungdomsområdet. Sammenlægningen berører såvel regnskabsstatistikken som den personorienterede bistandslovstatistik, der indgår i andre tværgående statistikprojekter.

- 90 Betaling til/fra kommuner
- 92 Betaling for hjemmehjælp (§ 54 og 55)
- 94 Betaling til/fra amtskommuner

Grupperingerne 01 og 02 **foreslås** ophævet, hvilket sammen med de tidligere forslag indebærer, at der på funktion 5.02 alene er autoriseret gruppering 92 Betaling for hjemmehjælp (§ 54 og 55).

5.03 Hjælpe midler og omsorgsarbejde.

Funktion 5.03 indeholder i dag i alt 18 autoriserede grupperinger under dranst 1 Drift. Der **foreslås** følgende for-
enklinger:

Grupperingerne:

- 01 Støtte til hjælpemidler (§ 58, stk. 1), (personer på 67 år og derover)
- 03 Hjælp til indretning af boliger (§ 59, stk. 1), (personer på 67 år og derover)

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 01 Støtte til hjælpemidler og boligindretning for personer på 67 år og derover (§ 58, stk. 1 og § 59, stk. 1)

Grupperingerne:

- 02 Støtte til motorkøretøjer med erhvervsmæssigt eller uddannelsesmæssigt formål (§ 58, stk. 3 og 5), (personer på 67 år og derover)
- 08 Støtte til motorkøretøjer uden erhvervsmæssigt eller uddannelsesmæssigt formål (§ 58, stk. 3 og 5), (personer på 67 år og derover)

samme nlægges til én autoriseret gruppering:

- 02 Støtte til motorkøretøjer for personer på 67 år og derover (§58, stk. 3 og 5)

Grupperingerne :

- 11 Støtte til hjælpemidler (§ 58, stk. 1), (personer under 67 år)
 13 Hjælp til indretning af boliger (§ 59, stk. 1), (personer under 67 år)

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 11 Støtte til hjælpemidler og boligindretning for personer under 67 år (§ 58, stk. 1 og § 59, stk. 1)

Grupperingerne :

- 12 Støtte til motorkøretøjer med erhvervsmæssigt eller uddannelsesmæssigt formål (§ 58, stk. 3 og 5), (personer under 67 år)
 18 Støtte til motorkøretøjer uden erhvervsmæssigt eller uddannelsesmæssigt formål (§ 58, stk. 3 og 5), (personer under 67 år)

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 12 støtte til motorkøretøjer for personer under 67 år (§ 58, stk. 3 og 5)

Den nye grupperingsspecifikation for funktion 5.03 er vist i bilag 9.

DAGPLEJE OG DAGINSTITUTIONER FOR BØRN OG UNGE.

5.10. Fælles formål.

På denne funktion registreres kommunernes udgifter i forbindelse med fripladser og tilskud til nedsættelse af foræl-

drebetalingen i dagpleje og daginstitutioner, fordelt - via grupperingsniveauet - på pasningsformerne:

- dagpleje
- vuggestuer
- børnehaver
- integrerede institutioner
- fritidshjem
- legesteder
- klubber
- andre socialpædagogiske fritidsforanstaltninger

Grupperingsspecifikationen skyldes den politiske interesse i at følge udgiftsudviklingen for de enkelte pasningsformer. Denne interesse er dog især knyttet til de egentlige dagpasningsforanstaltninger, og arbejdsgruppen skal derfor **foreslå**, at:

Grupperingerne:

- 06 Fripladser i legesteder
- 07 Fripladser i klubber
- 08 Fripladser i andre socialpædagogiske fritidsforanstaltninger

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 06 Fripladser i legesteder, klubber m.v.

samt at grupperingerne:

- 16 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i legesteder
- 18 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i andre socialpædagogiske fritidsforanstaltninger

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 16 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i legesteder m.v.

Den nye grupperingsspecifikation for funktion 5.10 er vist i bilag 9.

BOLIGSTØTTE M.V.

Grupperingsspecifikationerne på denne hovedfunktion er ligeledes i væsentlig grad bestemt af et centralt oplysningsbehov til brug for besvarelse af spørgsmål fra Folketinget m.v. Inden for boligsikrings- og boligydelsesområdet vil dog efter arbejdsgruppens opfattelse kunne gennemføres visse for-
enklinger.

5.91 Boligsikring.

Arbejdsgruppen **foreslår**, at grupperingerne:

- 02 Sanerings- og byfornyelsesboligsikring til lejere
- 03 Forbedringsboligsikring

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 02 Boligsikring til sanering, byfornyelse og forbedring

5.92 Boligyldelse til pensionister.

Det foreslås, at grupperingerne:

- 01 Tilskud til lejere
- 04 Tilskud til lejere af pensionistboliger

sammenlægges til én autoriseret gruppering:

- 01 Tilskud til lejere

Den nye grupperingsspecifikation for funktionerne 5.91 og 5.92 er vist i bilag 9.

Sammenfatning vedrørende driftsgrupperinger.

Arbejdsgruppens forslag til forenklinger af grupperingsniveauet på driftssiden betyder sammenlagt, at 111 autoriserede grupperinger - lidt over en fjerdedel - fjernes.

Anlægsgrupperinger.

De generelle grupperinger.

Det er fra kommunal side fremhævet, at den generelle grupperingsspecifikation på anlægssiden kun har meget ringe - eller slet ingen - interesse for de enkelte kommuner og amtskommuner. Arbejdsgruppen har herefter undersøgt anvendelsen af oplysningerne fra de generelle anlægsgrupperinger hos de centrale myndigheder. Undersøgelsen har vist, at denne anvendelse først og fremmest er knyttet til udarbejdelsen af nationalregnskabet og vedrører oplysningerne omkring anlægstilskud og køb/salg af henholdsvis jord og bygninger. Arbejdsgruppen skal på denne baggrund **foreslå**, at de autoriserede generelle anlægsgrupperinger for regnskabet, jf. ovenfor, forenkles til 4 grupperinger:

- 01 Anlægstilskud
- 10 Køb/salg af jord
- 15 Køb/salg af bygninger
- 90 Andet

Jordforsyning.

På funktionerne 0.01-0.06 under hovedfunktionen JORDFORSYNING **foreslås** med samme begrundelse gennemført en forenkling af de autoriserede anlægsgrupperinger for regnskabet, jf. ovenfor, til 3 grupperinger:

- 10 Arealerhvervelser
- 80 Salgsindtægter
- 90 Andet

Byfornyelse og boligforbedring.

Anlægsgrupperingerne på funktion 0.15 Byfornyelse og boligforbedring er som nævnt fastlagt med henblik på, at budget-

og regnskabsspecifikationer kan lægges direkte til grund **for** kommunernes indberetninger til de centrale myndigheder vedrørende byfornyelse. Der har som følge heraf ikke været noget ønske om ændringer i grupperingsspecifikationen for budget og regnskab.

Spildevandsanlæg.

På funktion 0.15 Fælles formål **foreslås** samme forenkling af de generelle anlægsgrupperinger for regnskabet som anført ovenfor. De nye anlægsgrupperinger 91, 92 og 93, der blev indført i medfør af lovgivningen om betalingsregler for spildevandsanlæg, **foreslås** bevaret i budget og regnskab.

Vejvæsen.

På en række af funktionerne inden for hovedkonto 2 Vejvæsen er med varierende detaljeringsgrad autoriseret **anlægsgrupperinger** i regnskabet ud fra den ovenfor viste hovedstruktur.

De kommunale parters repræsentanter i arbejdsgruppen **har** peget på, at der ved siden af de detaljerede regnskabsspecifikationer - såvel på funktions- som grupperingsniveau - finder omfattende indberetninger af oplysninger sted til Vejdirektoratet om aktiviteter og udgifter på vejområdet. Man finder derfor, at der er et stærkt behov for koordination af indberetningerne via budget og regnskabssystemet og de særlige indberetninger, med specielt henblik på forenklinger i budget- og regnskabssystemet. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der vil være mulighed for at gennemføre ikke uvæsentlige forenklinger på såvel funktions- som grupperingsniveauet inden for hovedkonto 2.

Arbejdsgruppen er under drøftelsen af dette spørgsmål blevet bekendt med, at overvejelser om sådanne forenklinger af anlægsgrupperingerne i de kommunale regnskaber for vejområdet for tiden foregår i en arbejdsgruppe under Vejdirektoratet.

(23) Arbejdsgruppen er nedsat under Vejdirektoratets "Aftaleudvalg" og består af repræsentanter udpeget af Vejdirektoratet, Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen i Danmark. Arbejdsgruppen forventes at afslutte sine forenklingsovervejelser med henblik på forelæggelse for "Aftaleudvalget" umiddelbart før eller efter sommerperioden. Forslag til forenklinger vil herefter blive forelagt for Budget- og Regnskabsrådet. Forslagene vil således kunne gennemføres samtidig med nærværende arbejdsgruppes forslag ved udarbejdelse af ændret kontoplan og konteringsregler m.v. i løbet af efteråret 1989.

Arbejdsgruppen skal anbefale, at der gennem en løbende kontakt mellem Indenrigsministeriet og Vejdirektoratet sikres en koordination af arbejdet i Vejdirektoratets arbejdsgruppe med de ovenfor anførte overvejelser og forslag.

Sammenfatning vedrørende anlægsgrupperinger.

Arbejdsgruppens forslag indebærer afskaffelse af 7 af de i dag eksisterende 11 autoriserede generelle anlægsgrupperinger og 9 af de 12 autoriserede anlægsgrupperinger inden for hovedfunktionen JORDFORSYNING. Forslagene udgør dermed en væsentlig forenkling af kommunernes og amtskommunernes kontering af anlægsudgifter.

4.2.b.7. Flerårsbudgetter.

Ved indførelsen af budget- og regnskabssystemet i 1977 blev samtidig indført regler om udarbejdelse af et flerårsbudget, omfattende budgetåret og de 3 efterfølgende år: budgetoverslagsårene.

Specifikationsgraden ved udarbejdelsen af budgetoverslagene er bestemt af udformningen af de obligatoriske oversigter til budgettet og i realiteten fastlagt i det såkaldte "sammendrag af budgettet for budgetåret og budgetoverslagsårene". Indberetningerne i sammendraget svarer som udgangspunkt til

(23) Arbejdsgruppen vedrørende budget- og regnskabsforhold for drift og vedligeholdelse samt for regnskabsaflægning for større vejarbejder.

hovedfunktionsniveauet, men går dog i en række tilfælde - navnlig inden for undervisningsområdet og det sociale område - ned på funktionsniveauet. I alt omfatter sammendraget omkring 100 selvstændige oplysningspunkter for henholdsvis drift og anlæg.

Ved indberetningen af budget 1989 gennemførtes en væsentlig forenkling, idet oplysningerne vedrørende de finansielle hovedkonto 7 og 8 blev ført op til hovedkontoniveau.

"Lotz-II-udvalget" har i betænkning nr. 1143 anbefalet, at arbejdsgruppen i samarbejde med de implicerede sektorministerier foretager en vurdering af de nuværende krav til de kommunale flerårsbudgetter, navnlig i relation til de kommunale styringsmæssige behov.

Arbejdsgruppen skal indledningsvis bemærke, at udarbejdelsen af 3-årige budgetoverslag udgør et væsentligt element i kommunernes og amtskommunernes mere langsigtede økonomiske planlægning og styring og som sådan ikke bør anfægtes. Arbejdsgruppen må imidlertid samtidig konstatere, at de nuværende krav til budgetoverslagene i nogle tilfælde nok indeholder en større specifikationsgrad, end det rent styringsmæssige formål i sig selv berettiger til. Dette skal ikke mindst ses i lyset af udviklingen i retning af en mere udbredt rammestyring af større budgetområder i kommuner og amtskommuner. Der er dog naturligvis ikke noget til hinder for, at kommunalbestyrelsen i sine styringsmæssige overvejelser arbejder ud fra et mere aggregeret niveau for budgetoverslagene - svarende til det valgte bevillingsniveau.

Specifikationsniveauet i sammendraget skal ses i sammenhæng med dettes anvendelse, dels som grundlag for opgørelsen af den samlede offentlige sektors budget og 3-årige budgetoverslag i det såkaldte OBS-system, jf. også afsnit 4.2.b.5 ovenfor, dels som et led i planlægningsgrundlaget i forskellige sektorministerier. I relation til det sidste kan det således nævnes, at forenklingerne inden for den sociale udbyg-

ningsplanlægning bl.a. er sket med henvisning til oplysningerne i de kommunale flerårsbudgetter.

Budgetdepartementets repræsentant i arbejdsgruppen har meddelt, at opgørelsen af det samlede offentlige budget og budgetoverslag i OBS-systemet vil blive revideret i forbindelse med indførelsen af det nye budget- og regnskabssystem for staten. Revisionen vil også kunne medføre ændringer i informationsbehovet vedrørende de kommunale flerårsbudgetter, men næppe væsentlige ændringer i specifikationsgraden af oplysningerne som denne kommer til udtryk i sammendraget i dag.

Arbejdsgruppen har taget dette til efterretning, idet man skal **anbefale**, at det ved denne revision nøje overvejes at lempe specifikationskravene til de kommunale budgetoverslag i tilfælde, hvor disse oplysninger ikke er af væsentlig betydning for opgørelsen af budgetoverslag for den samlede offentlige sektor eller erstatter særlige kommunale indberetninger.

4.2.b.8. Øvrige overvejelser.

Budget- og regnskabssystemets oversigter.

Som det fremgår af afsnit 2.1.a skal en meget stor del af budget- og regnskabssystemets obligatoriske oversigter ifølge de gældende regler uddeles til kommunalbestyrelses- eller amtsrådsmedlemmerne i forbindelse med behandlingen af budget henholdsvis regnskab.

Det er fra kommunal side fremført, at dette forhold kan udgøre en administrativ belastning - og undertiden ligefrem være direkte til gene - for budgetarbejdet i kommuner og amtskommuner. Det gælder således i tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen eller amtsrådet har fundet alternative opstillinger af budgettet og dets dele mere relevante for beslutningsprocessen. De obligatoriske oversigter får i disse tilfælde mere karakter af indberetningsskemaer til de offentlige myndigheder.

Arbejdsgruppens forslag om at hæve mindstekravet til bevillingsniveauet til udvalgsniveau sigter netop på at frigøre kommunalbestyrelsens bevillingsafgivelse fra den faste budgetopstilling, som kommer til udtryk i den autoriserede kontoplan og de tilknyttede oversigter. Forslagets gennemførelse må derfor også ventes at føre til en mere udbredt "individualisering" af budgetopstillingen ved kommunalbestyrelsens behandling og vedtagelse af budgettet.

Kommunalbestyrelsens beslutninger ved budgetvedtagelsen er udtrykt ved de afgivne bevillinger og de hertil knyttede bemærkninger.

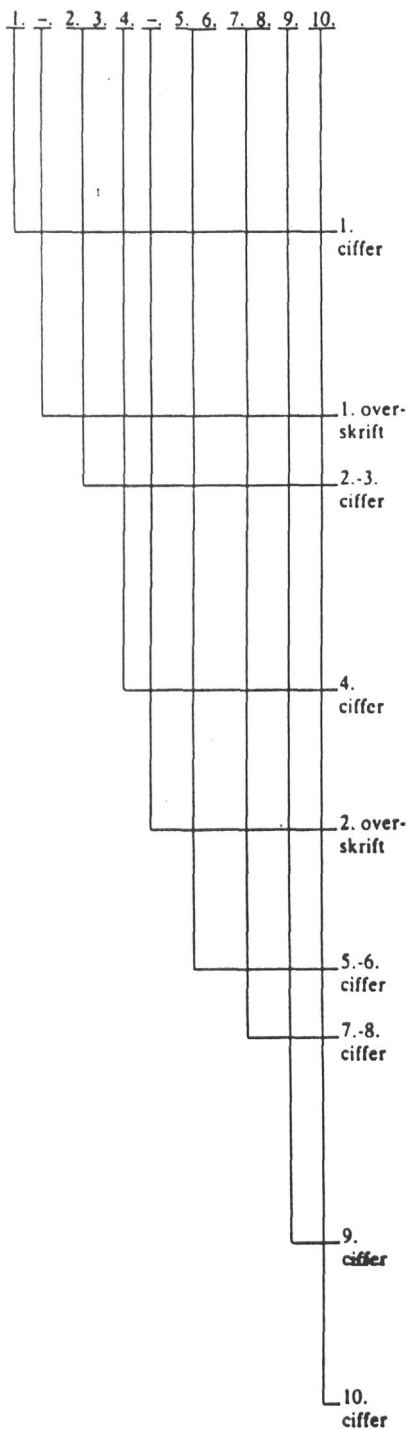
Arbejdsgruppen skal herefter **foreslå**, at det i konteringsreglerne fremover alene foreskrives som minimumskrav, at en oversigt over bevillinger og rådighedsbeløb (med bemærkninger) skal uddeles til kommunalbestyrelses-/amtsrådsmedlemmerne. Til oversigten skal være knyttet en bevillingsafgrænsning i forhold til kontoplanen. En tilsvarende oversigt skal efter forslaget som minimumskrav uddeles i forbindelse med regnskabsbehandlingen. Endvidere skal finansiel status (regnskab), personaleoversigt (både budget og regnskab), ejendomsfortegnelse (regnskab), samt garanti- og eventualrettighedsfortegnelse (regnskab) efter forslaget som hidtil uddeles, men uden særlige centralt fastsatte formkrav knyttet til.

Forslaget indebærer, at der herefter ikke stilles krav om uddeling til kommunalbestyrelses-/amtsrådsmedlemmer af Indenrigsministeriets autoriserede oversigter, der fremover alene skal indsendes til de centrale myndigheder.

Redigering af kontoplan og konteringsregler.

Gennemførelsen af de af arbejdsgruppen fremsatte forslag vil nødvendiggøre en omfattende redigering af udformningen af kontoplanen og de tilknyttede konteringsregler i budget- og regnskabssystemet.

Arbejdsgruppen skal anbefale, at der ved denne redigering sigtes mod at gøre teksten til de enkelte funktioner, grupperinger m.v. så kort, som det med rimelighed kan lade sig gøre, idet den nærmere uddybning af den pågældende kontos indhold bør findes i konteringsreglerne i stedet. Arbejdsgruppen finder ligeledes, at der bør finde en omskrivning af konteringsreglerne sted med henblik på forenkling og tydeliggørelse.

Kontonummerets opbygning:

Hovedkonto 0-9 - se afsnit 1.1
Autoriseret

TEKNISK FORVALTNING

- 0. Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger
 - 1. Forsyningsvirksomheder, kollektiv trafik, havne m.v.
 - 2. Vejvæsen

SERVICEFORVALTNING

- 3. Undervisning og kultur
- 4. Sygehusvæsen
- 5. Social-og sundhedsvæsen

ØKONOMIFORVALTNING

- 6. Administration, planlægning og fællesudgifter
- 7. Renter
- 8. Finansforskydninger og finansiering
- 9. **Finansiell status**

Hovedfunktion - se afsnit 1.1
Autoriseret

Funktion - se afsnit 1.1
Autoriseret

»Dranst« -se afsnit 12

Autoriseret	1
Driftskonti:	2
Statsrefusion:	3
Anlægskonti:	4
Renter:	5
Finansforskydninger:	6
Afdrag på lån:	7
Finansiering:	8
Aktiver:	9
Passiver:	

Ejerforhold-se »finit 1 3

- Autoriseret
- Egne
- Selvejende/private
- Andre offentlige myndigheder

Omkostninguted - se afsnit 1.3

Normalt ikke autoriseret

Gruppering - se afsnit 1.4

Delvist autoriseret

Hovedart - se afsnit 1.3

- Autoriseret
- 1. Lønninger
- 2. Varekøb
- 3. Anskaffelser
- 4. Tjenesteydelser m.v.
- 5. Tilskud og overførsler
- 6. Finansudgifter
- 7. Indtægter
- 8. Finansindtægter
- 9. Interne udgifter og indtægter

Art-se afsnit 1.5

Autoriseret

Artsinddeling indtil 1.1.1982:**Nugældende artsinddeling:****0. Ikke-artsfordelte anlægsudgifter****1. Lønninger.****1. Lønninger****2. Varekøb****2. Varekøb**

1. kontorartikler m.v.
2. Fødevarer
3. Brændsel og drivmidler
4. Rengøringsartikler og vaskemidler
5. Lægelige artikler
6. Undervisningsmidler
7. Byggematerialer
8. Vejmaterialer
9. Andre forbrugsvarer

2. Fødevarer
3. Brændsel og drivmidler

9. Øvrige varekøb**3. Anskaffelser****3. Anskaffelser**

1. Inventar
2. Bøger m.v.
3. Samlinger
4. Maskiner
5. Kørende materiel
6. Apparatur og instrumenter m.v.
7. Tekniske anlæg og installationer
8. Køb af jord og bygninger
9. Andre anskaffelser

8. Køb af jord og bygninger**4. Fremmede tjenesteydelser****4. Tjenesteydelser m.v.**

1. Administrative tjenesteydelser
2. Transportudgifter
3. Sundhedsmæssige tjenesteydelser
4. Sanitære tjenesteydelser

0. Tjenesteydelser uden moms

5. Anlæg, reparation og vedligeholdelse	5. Entreprenør- og håndværkerydelser
6. Betalinger til staten	6. Betalinger til staten
7. Betalinger til andre kommuner/amtskommuner	7. Betalinger til andre kommuner/amtskommuner
8. Skatter, afgifter og forsikringer	
9. Andre tjenesteydelser	9. Øvrige tjenesteydelser
m.v.	
5. <u>Tilskud og overførsler</u>	5. <u>Tilskud og overførsler</u>
1. Pension og understøttelse	1. Tjenestemandspensioner
m.v.	
2. Andre overførsler til personer	2. Overførsler til personer
9. Andre tilskud og overførsler	9. Øvrige tilskud og overførsler
6. <u>Finansudgifter</u>	6. <u>Finansudgifter</u>
1. Renteudgifter	
2. Kurstab	
3. Afdrag på lån	
5. Tilsvær	
6. Tilbagebetalte skatter	
8. Finansforskydninger	
7. <u>Drifts- og anlægsindtægter</u>	7. <u>Indtægter</u>
1. Lejeindtægter	1. Egne huslejeindtægter
2. Salg af produkter og ydelser	2. Salg af produkter og ydelser
3. Afgifter og gebyrer	
5. Indtægter fra dagpengefonden	5. Indtægter fra dagpengefonden
6. Betalinger fra staten	6. Betalinger fra staten
7. Betalinger fra andre kommuner/amtskommuner	7. Betalinger fra andre kommuner/amtskommuner
8. Salg af jord og bygninger	
9. Andre indtægter	9. Øvrige indtægter

8. Finansindtægter

1. Renteindtægter
2. Kursgevinster
3. Låneoptagelse
4. Refusioner
5. Generelle tilskud
6. Skatteindtægter
8. Finansforskydninger

9. Interne udgifter og indtægter

1. Overførte lønninger
2. Overført varekøb
3. Overførte anskaffelser
4. Overførte tjenesteydelser
7. Interne indtægter

8. Finansindtægter

1. Overførte lønninger
2. Overført varekøb
3. Overførte anskaffelser
4. Overførte tjenesteydelser
7. Interne indtægter

STRUER BYRÅDFRIKOMMUNEREGULATIV NR. 5 FOR STRUER KOMMUNE.Frikommuneregulativ om overførsel af uforbrugte driftsbevillinger til det følgende finansår.

- § 1. Der fastsættes følgende bestemmelser for Struer kommune for overførsel af uforbrugte driftsbevillinger til det efterfølgende finansår med henblik på at opnå, at de ansvarlige for driftsbevillingers anvendelse kan disponere mere rationelt og langsigtet i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser:

1. Afgrænsning

Ved sondringen mellem hvilke bevillingsposter, som kan overføres til det følgende år, og hvilke poster, som ikke kan overføres, anvendes det autoriserede budget- og regnskabssystems standardartsinddeling.

Uforbrugte driftsbevillingsposter bestående af følgende udgiftsarter kan herefter overføres til det følgende år:

- Art 2.2 Fødevarer
- Art 2.9 Øvrige varekøb
- Art 3 Anskaffelser
- Art 4.0 Tjenesteydelser uden moms
- Art 4.5 Entreprenør- og håndværkerydelser
- Art 4.9 Øvrige tjenesteydelser, bortset for afgifter til el, gas, varme og vand.

Bevillingsposter omfattende følgende udgiftsarter er således ikke omfattet af ordningen:

- Art 1 Lønninger
- Art 2.3 Brændsel og drivmidler
- Art 4.6 Betalinger til staten
- Art 4.7 Betalinger til andre **kommuner/amtskommuner**
- Art 4.9 Afgifter til el, gas, varme og vand
- Art 5 Tilskud og overførsler
- Art 6 Finansudgifter

Overførsel af en uforbrugt driftsbevilgning til det følgende år skal være begrundet i en konkret undladelse eller udskydelse af indkøb af varer eller ydelser eller have baggrund i gennemførte rationaliseringer eller omprioriteringer.

Driftsbevillinger, der er uforbrugte som følge af lavere prisstigning end budgetteret eller som følge af billigere indkøb på anden måde, kan ikke overføres til det følgende år.

Overførsel af uforbrugte driftsbevillinger skal som hovedregel ske til samme kontonummer (gruppering), men kan i særligt begrundede tilfælde ske til andre konti (grupperinger) indenfor omkostningsstedet.

3. Procedure

Motiveret ansøgning om overførsel af uforbrugte driftsbevillinger indsendes af de ansvarlige for bevillingers anvendelse via vedkommende stående udvalg til økonomiudvalget. Ansøgninger skal være indsendt til økonomiudvalget inden 1. december i det finansår, hvorfra overførselen skal foretages.

Beslutning om overførsel af uforbrugte driftsbevillinger træffes efter bemyndigelse fra byrådet af økonomiudvalget. Økonomiudvalgets beslutning skal være truffet senest 15. december.

De vedtagne overførsler registreres i budget- og regnskabssystemet som negative driftsposter i besparelsesåret og som positive driftsposter i det følgende år (forbrugsåret).

Fortegnelse over de vedtagne overførsler af uforbrugte bevillinger udsendes til byrådets medlemmer til orientering - som en tilføjelse til den tidligere udsendte orientering om budgetkontrollen pr. ultimo august måned.

- § 2. Følgende bestemmelser gælder ikke i Struer kommune for så vidt angår driftsbevillingsposter omfattet af § 1:
§ 40, stk. 2, 2. pkt. i lov nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse og bestemmelsen i indenrigsministeriets "Budget- og regnskabs-system for kommuner og amtskommuner", afsnit 6.3.1.A om, at driftsbevillinger er et-årige.
- § 3. Regulativet træder i kraft den 1. januar 1986 og bortfalder den 31. december 1989 og omfatter således budgetterne for årene 1986 - 1989 incl.

Vedtaget i byrådets møder den 4. juni og 30. juli 1985.

STRUER BYRÅD, den 31. juli 1985.

S. E. Kristensen
borgmester

Axel Nørgaard
kommunedirektør

2.ø.kt.j.nr. 1984/1560-7

Frikommuneregulativ nr. 5 godkendt i henhold til §§ 3 og 6 i lov nr. 202 af 22. maj 1985 om frikommuner.

Indenrigsministeriet, den 18. december 1985

Britta Schall Holberg

/Lene Gunst

ESBJERG KOMMUNE



Frikommuneregulativ nr. 3 for Esbjerg kommune.

Frikommuneregulativ om rammeanlægsbevillinger.

§ 1. Der fastsættes følgende bestemmelser for Esbjerg kommune:

Uanset bestemmelserne i indenrigsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 6.3.1, B om anlægsbevillinger og afsnit 3 om konteringsregler, jfr. § 38, stk. 2, og § 54, stk. 1, i lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse, gælder følgende bestemmelser i Esbjerg kommune:

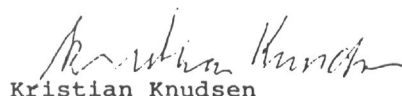
" Kommunalbestyrelsen kan afgive rammeanlægsbevillinger til særlige opgaveområder - f.eks. byggemodning og energibesparende foranstaltninger - og således, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget eller et stående udvalg til at disponere inden for den givne rammebevilling.

Rammebevillingen og det dertil hørende rådighedsbeløb kan - uanset at dispositionen/beløbet omfatter flere funktioner i den autoriserede kontoplan - afsættes samlet under den hovedkonto eller hovedfunktion i budgettet, som efter kommunalbestyrelsens skøn i så tilfælde vil være udtryk for den rigtigste kontering. Udkontering til andre hovedkonti m.v. kan undlades, hvor kommunalbestyrelsen finder, at dette er hensigtsmæssigt."

§ 2. Regulativet træder i kraft 1. marts 1986 og bortfalder 31. december 1989.

Vedtaget i byrådets møder den 13. januar og den 27. januar 1986.

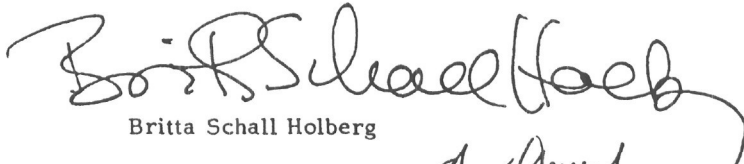

A. K. Nielsen
borgmester


Kristian Knudsen
stadsdirektør

2.ø.kt. **j.nr.** 1984/1560-7.

Frikotnmuneregulativ nr. 3 godkendt i henhold til § 6 i lov nr. 202 af 22. maj 1985 om frikommuner. Godkendelsen sker på betingelse af, at regulativet først træder i kraft den 1. april 1986.

Indenrigsministeriet, den 27. februar 1986.


Britta Schall Holberg


/ Jens Gunst

ESBJERG KOMMUNE



Frikommuneregulativ nr. 4 for Esbjerg kommune.

Frikommuneregulativ om rammedriftsbevillinger.

Der fastsættes følgende bestemmelser for Esbjerg kommune:

- § 1. Uanset bestemmelserne i indenrigsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", afsnit 6.3.1, A om driftsbevillinger og afsnit 3 om konteringsregler, jfr. § 38, stk. 2, og § 54, stk. 1, i lovebekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse, gælder følgende bestemmelser for Esbjerg kommune:

" Kommunalbestyrelsen kan afgive rammedriftsbevillinger til særlige opgaveområder - f.eks. bygningsvedligeholdelse, EDB og lign.- og således, at kommunalbestyrelsen kan bemyndige økonomiudvalget eller et stående udvalg til at disponere inden for den givne rammebevilling.

Rammebevillingen kan, uanset at dispositionen omfatter flere funktioner i den autoriserede kontoplan, afsættes samlet under den hovedkonto eller hovedfunktion i budgettet, som efter kommunalbestyrelsens skøn i så tilfælde vil være udtryk for den rigtigste kontering. Udkontering til andre hovedkonti m.v. kan undlades, hvor kommunalbestyrelsen finder, at dette er hensigtsmæssigt."

- § 2. Regulativet træder i kraft 1. marts 1986 og bortfalder 31. december 1989.

Vedtaget i byrådets møder den 13. januar og den 27. januar 1986.

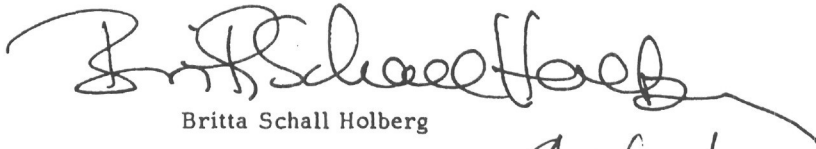

A. R. Nielsen
borgmester


Kristian Knudsen
stadsdirektør

2.ø.kt. j.nr. 1984/156o-7.

Frikommuneregulativ nr. A godkendt i henhold til § 6 i lov nr. 2o2 af 22. maj 1985 om frikommuner. Godkendelsen sker på betingelse af, at regulativet først træder i kraft den 1. april 1986.

Indenrigsministeriet, den 27. februar 1986.


Britta Schall Holberg


/Jens Gunst

RINGSTED KOMMUNE

4100 Ringsted

Telefon: (03)612050
Postkonto: 10052 43
Ekspeditionstid: 9.30-13
Torsdag tillige 14-16
Lørdag lukket

Indenrigsministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Skriftlige henvendelser bedes rettet direkte til afdelinger - ikke til enkeltpersoner!

Byrådet

Sag nr.

Deres sag nr.

Dato:

29. maj 1986
ETB 237/86 CG/gm

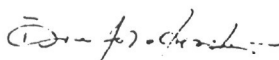
Frikommuneregulativ nr. 4 for Ringsted kommune.

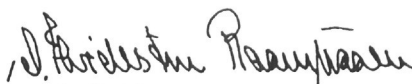
Vedlagt følger frikommuneregulativ nr. 4 for Ringsted kommune. Regulativet er godkendt af byrådet på møderne den 12. og 26. maj 1986.

Regulativet indstilles til ministeriets godkendelse.

Der henvises til ministeriets j.nr. 2 ø kt. j.nr. 1560-7/84:

Med venlig hilsen


Tove Frederiksen
borgmester


O. Hvidesten Rasmussen
kommunaldirektør

Frikommuneregulativ nr. fr for Ringsted kommune.

Frikommuneregulativ om ændring af bevillingsregler og standradartsinddeling i det kommunale budget- og regnskabssystem.

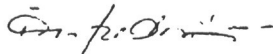
§ 1. Der fastsættes følgende bestemmelser for Ringsted kommune.

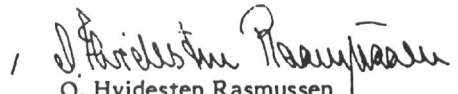
1. Byrådet kan afgive nettobevillinger på alle områder af budgettet.
2. Byrådet kan afgive driftsbevillinger, som dækker indtil 4 regnskabsår.
3. Byrådet kan afgive anlægsbevillinger i forbindelse med budgetvedtagelsen.
4. Byrådet kan afgive rammeanlægsbevillinger (med tilhørende rådighedsbeløb), der omfatter flere anlægsarbejder og går på tværs af de gældende mindstekrav til bevillingsbinding I
5. Der anvendes den standardartsinddeling, der fremgår af bilag 1.

§2. § 40, stk. 1, 2. pkt., i lov om kommunernes styrelse, jfr. lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 samt følgende bestemmelser i indenrigsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner" , jfr. § 38, stk. 2 og 54, stk. 1 i lov om kommunernes styrelse fraviges i Ringsted kommune:

1. Afsnit 6.3.1. om at bevillingerne normalt afgives som bruttobevillinger.
 2. Afsnit 6.3 1A om at driftbevillinger er et-årige
 3. Afsnit 6.3 **1B** om at der skal afgives anlægsbevilling til hvert anlægsarbejde
 4. Afsnit 1.5 om standardartsinddelingen.
- §3.** Regulativet træder i kraft 1. juli 1986 og bortfalder den 31. december 1989. Regnskab for 1986 aflægges i overensstemmelse med § 1, nr. 5.

Vedtaget i byrådets møde den 12. og den 26. maj 1986.


Tove Frederiksen
borgmester

/ 
O. Hvidesten Rasmussen
kommunaldirektør

Godkendt i henhold til

2.ø.kt. j.nr. 1984/1560-7.

Frikommuneregulativ nr. 4 godkendt i henhold til §§ 3 og 6 i lov nr.
202 af 22. maj 1985 om frikommuner.

Indenrigsministeriet, den 16. juni 1986.


Knud Enggaard


/Jens Gunst

Standardartsinddeling.

- 1. Lønninger
- 2.3. Energikøb
- 3.1... Varer og ydelser med moms
- 4.0. Varer og ydelser uden moms
- 4.6. Betalinger til staten
- 4.7. Betalinger til andre kommuner/amtskommuner
- 5.1. Tjenestemandspensioner m.v.
- 5.2. Overførsler til personer
- 5.9. Øvrige tilskud og overførsler
- 6.0. Finansudgifter
- 7.1. Lejeindtægter
- 7.6. Betalinger fra staten
- 7.7. Betalinger fra andre kommuner/amtskommuner
- 7.9. Øvrige indtægter
- 8.0. Finansindtægter
- 9.1. Overførte lønninger
- 9.5. Overførte varer og ydelser
- 9.7. Interne indtægter

HOLMEGAARD KOMMUNE

Den 11. juni 1987/pkj

Overførsel af bevillinger, regulativudkast.

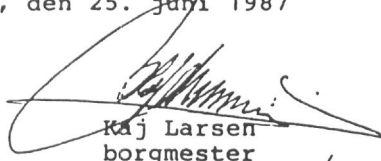
§1. Der fastsættes følgende bestemmelser for Holmegaard kommune:

- a) de stående udvalg kan foretage overførsel af uforbrugte driftsbevillinger fra budgetåret til det følgende år.
- b) Overførsel kan ske i tilfælde, hvor der kan konstateres et konkret mindre forbrug end forudsat ved budgetlægningen.
- c) Bevillingsoverførsel kan ske på følgende udgiftsarter:
 - 212 Fødevarer
 - 2.9 Øvrige varekøb
 - 3 Anskaffelser
 - 4.0 Tjenesteydelser uden moms
 - 4.5 Entreprenør og håndværkerydelser
 - 4.9 Øvrige tjenesteydelser, bortset fra udgifter til el, vand, gas og varme.
- d) Bevillingsoverførsel kan ikke finde sted på følgende arter:
 - 1 Lønninger
 - 2.3 Brændsel og drivmidler
 - 3.8 Køb af jord og bygninger
 - 4.6 Betalinger til staten
 - 4.7 Betalinger til andre kommuner
 - 5 Tilskud og overførsler
 - 6 Finansudgifter
 - 7 Indtægter
 - 8 Finansindtægter
 - 9 Interne indtægter og udgifter.
- e) Meddelelse om bevillingers overflytning skal ske til økonomiudvalget senest den 1. december i budgetåret.

§2. Dette regulativ træder i kraft den 1. oktober 1987 og bortfalder den 31. december 1993.

Vedtaget i kommunalbestyrelsens møde den 24. juni 1987.

Fensmark, den 25. juni 1987


Kaj Larsen
borgmester


Jette Johnsen
kommunaldirektør

2.ø.kt.j.nr. 1987/1818-3

Frikommuneregulativ nr.9 godkendt i henhold til frikommunelovens §§ 3 og 16, jf. bekendtgørelse nr. 337 af 21. 5. 1987 af lov om frikommuner.

Indenrigsministeriet, den 31. august 1987.


Knud Enggaard


/Paul Schüder

HOLMEGAARD KOMMUNE

Den 11. juni 1987/pkj

Flerårige driftsbevillinger, regulativudkast,

51. Der fastsættes følgende bestemmelser for Holmegaard kommune:

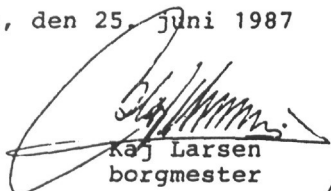
Budget og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner, afsnit 6.3.A. ophæves for så vidt angår bevillinger til bygningsvedligeholdelse og inventaranskaffelser.

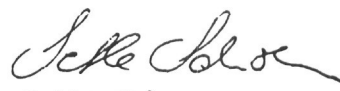
Kommunalbestyrelsen fastsætter bevillingsperiodens længde.

52. Regulativet træder i kraft den 1. oktober 1987 og bortfalder den 31. december 1993.

Vedtaget i kommunalbestyrelsens møde den 24. juni 1987.

Fensmark, den 25. juni 1987


Kaj Larsen
borgmester


Jette Johnsen
kommunaldirektør

2.ø.kt.j.nr. 1987/1818-3

Frikommuneregulativ nr. ¹⁰~~8~~ godkendt i henhold til frikommunelovens §§ 3 og 16, jf. bekendtgørelse nr. 337 af 21. 5. 1987 af lov om frikommuner.

Indenrigsministeriet, den 31. august 1987.


Knud Enggaard


/Paul Schüder

FRIKOMMUNEREGULATIV NR. 16 FOR NÆSTVED KOMMUNE

Frikommuneregulativ om ændring af bevillingsregler i det kommunale budget-og regnskabssystem.

S 1. Der fastsættes følgende bestemmelser for Næstved kommune:

1. Byrådet kan afgive rammeanlægsbevillinger (med tilhørende rådighedsbeløb), der omfatter flere anlægsarbejder og går på tværs af de gældende mindstekrav til bevillingsbinding.

S 2. Omtalte frikommuneregulativ indebærer, at følgende bestemmelser ikke gælder for Næstved kommune:

Afsnit 6.3.1. B - Bevillingsbinding - i Indenrigsministeriets "Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", jf. S 38, stk. 2 i lovbekendtgørelse nr. 313 af 20. juni 1984 om kommunernes styrelse, om, at der skal afgives anlægsbevilling til hvert enkelt anlægsarbejde, samt

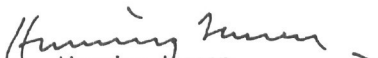
Afsnit 6.2. i samme, vedrørende kravet om, at der aflægges anlægsregnskab for arbejder på 1 mill. kr. og derover for rammeanlægsbeløb.

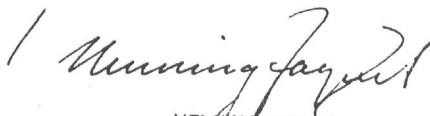
S 3. Regulativet træder i kraft den 1. januar 1989 og bortfalder den 31. december 1993.

Vedtaget i byrådets møde den 25. oktober 1988

Næstved byråd, den 27. oktober 1988

P. b. v.

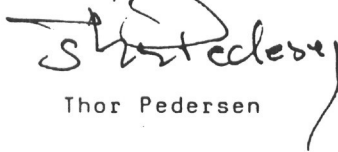

Henning Jensen


HENNING JAQUET

1.ø.kt. j.nr. 1988/1561-1

Frikommuneregulativ nr. 16 for Næstved Kommune godkendt
i henhold til frikommunelovens §§ 3 og 16, jfr. bekendtgørelse
nr. 316 af 15. juni 1988 af lov om frikommuner.

Indenrigsministeriet, den 21. november 1988



Thor Pedersen



/Marius Ibsen

STATENS BEVILLINGSSYSTEM**1. Finanslov og statsregnskab**

Regeringens budgetudarbejdelse indledes i januar-februar, hvor der under finansministerens ledelse føres forhandlinger om hovedtallene for det kommende års budget. På grundlag heraf fastsætter regeringen i slutningen af februar rammer (maksimumsbeløb) for de enkelte ministeriers budgetter.

Der fastsættes en "totalramme" for hvert ministeriums samlede nettoudgifter, samt herunder to delrammer, nemlig en "budgetteringsramme" for ministeriets bevillingsstyrede bruttoudgifter og en "lønsumsramme". I enkelte tilfælde opdeles et ministeriums budget i mere end én totalramme eller budgetteringsramme.

I begyndelsen af maj afleverer hvert ministerium et samlet budgetforslag til Finansministeriet. I løbet af maj og juni foretages dels en teknisk gennemgang af forslagene, dels en indholdsmæssig behandling og eventuel genforhandling. Sidstnævnte kan være nødvendiggjort af rammeoverskridelser eller nye forudsætninger af teknisk eller politisk art.

Budgetforslagene færdigbehandles i regeringen omkring midten af juni, hvorefter de sammenstilles til et samlet forslag til finanslov og trykkes.

Finanslovforslaget fremsættes for Folketinget i august og genfremsættes i begyndelsen af oktober, efter det nye folketingsårs begyndelse. Det gennemgår tre behandlinger i Folketinget, i lighed med øvrige lovforslag. Der kan fremsættes ændringsforslag af såvel ministre som menige folketingsmedlemmer. Normalt er der adskillige hundrede ændringsforslag.

Finanslovforslaget færdigbehandles i Folketinget og vedtages omkring midten af december.

Finanslovens bevillinger gives altid til de enkelte ministre. I praksis er dispositionsretten naturligvis normalt delegeret til styrelser og institutioner, men der findes ikke generelle regler herom. De generelle regler for disponeringen over givne bevillinger uddybes i afsnit 3.

Nye eller ændrede dispositioner i finansårets løb - d.v.s. ændringer i forhold til de givne bevillinger - optages på tillægsbevillingsloven. Der gør sig her det særlige forhold gældende, at forslaget til lov om tillægsbevilling normalt først forelægges for Folketinget efter finansårets udløb. Det er altså en efterbevillingslov. Regelsættet om nye eller ændrede dispositioner vedrører derfor adgangen til at disponere på forventet efterbevilling.

Nye eller ændrede dispositioner skal normalt forhåndsgodkendes af Folketingets finansudvalg. Forelæggelsen sker i form af skrivelser (såkaldte aktstykker), der forinden skal godkendes af Finansministeriet. Hvis Finansudvalget tilslutter sig ansøgningen, er den pågældende minister stillet som om bevillingen var givet på finansloven.

Udgiftsmæssige konsekvenser af ny lovgivning, samt ændrede skøn for lovbundne udgifter og indtægter, kan optages på forslag til lov om tillægsbevilling uden forelæggelse for Finansudvalget. Det samme gælder for administrativt besluttede dispositioner i medfør af reglerne om opsparring, mindre supplerende virksomhed, indtægtsdækket virksomhed m.v., jvf. afsnit 3.

Endelig kan Finansministeriet godkende, at visse mindre korrektioner uden principiel betydning foretages uden forelæggelse for Finansudvalget,

Uanset om de kræver bevillingsmyndighedernes godkendelse eller ej, skal alle væsentligere budgetændringer i årets løb indgå i de to årlige totalrammeredegørelser, der er hovedelementet i den centrale budgetopfølgning. I redegørelserne behandles udgiftsudviklingen på ministerområdet, herunder ændrede skøn for lovbundne udgifter og indtægter. Såfremt der er udsigt til en samlet overskridelse af ministeriets totalramme, skal der redegøres for ministeriets overvejelser om kompenserende besparelser.

Der er ikke faste regler for, hvornår forslag til lov om tillægsbevilling skal forelægges for Folketinget og vedtages af dette. I sagens natur må det dog ske inden fristen for fremlæggelse af statsregnskabet, hvilket er senest 6 måneder efter finansårets udløb, d.v.s. inden 1. juli.

Opstillingen af statsregnskabet forestås af Regnskabsdirektoratet, der er en styrelse under Finansministeriet. Regnskabsdirektoratet forestår endvidere driften af statens centrale regnskabssystem og lønsystem, samt bl.a. EDB-budgetsystemet, der anvendes ved opstillingen af finanslovsforslaget og indrapporteringen af senere ændringer.

De regnskabsførende institutioner aflægger måneds- og årsregnskaber. De udarbejdes gennem statens centrale regnskabssystem på grundlag af en løbende indrapportering af oplysninger fra institutionerne. Enkelte større virksomheder og institutioner med særlige oplysningsbehov anvender dog egne regnskabssystemer og indrapporterer da kun månedstal til det centrale regnskabssystem.

2. Kontoplan og bevillingsniveau

Den nuværende kontoplan er gradvist udviklet over en lang periode. I systematikken sondres mellem driftsbudget og anlægs- og udlånsbudget, ligesom fonde og statsvirksomheder opstilles på særskilte afsnit. Kontonummeret er opbygget på følgende måde:

- 1.- 2. ciffer: Paragraf (ministerområder og fællesparagraffer for skatter, visse kapitalposter m.v.).
- 3.- 4. ciffer: Hovedafsnit for driftsbudget
Anlægs-og udlånsbevillinger
Fonde og statsvirksomheder.
- 5.- 6. ciffer: Hovedkonti for driftsbudget
Underafsnit for anlægs-og udlånsbev.
Hovedafsnit for fonde m.v.
- 7.- 8. ciffer: Bevillings-og standardkonti (artskontoplan)
- 9.- 10. ciffer: Løbenummer

Ovennævnte kontoplan anvendes på bevillingslovene og i statsregnskabet. I regnskabssystemet erstattes 1.- 6. ciffer af institutionsnumre. Der kan være mere end ét institutionsnumre pr. hovedkonto, f.eks. hvor flere institutioners (omkostningssteders) driftsudgifter afholdes fra samme hovedkonto. I regnskabssystemet tilføjes endvidere en underopdeling af standardkonti på bundne regnskabsspecifikationer.

Den nuværende artskontoplan er vist i underbilag A. Den omfatter omkring 60 numre. Der sondres mellem bevillingskonti og standardkonti. Artskontoplanen kombinerer realøkonomiske og bevillingsretlige hensyn.

Der bevilges altid på artskontoplanens bevillingskonti. I teorien kan bevillingerne til et givet formål altså blive opdelt på indtil 25 bevillingskonti, nemlig driftsudgifter, indtægter og hver af kontiene 51-88. Yderligere anvendes der for konto 51-88 altid løbenumre, således at der er særskilte bevillinger for f.eks. hver tilskudsordning.

Standardkonti vises kun i bevillingslovenes anmærkninger, der kan sammenlignes med de kommunale budgetters bemærkninger til bevillingsoversigten. Standardkontospecifikationen er kun af orienterende art, jvf. dog afsnit 3. vedrørende lønsumsstyringen.

Opdeling i bevillingskonti foretages for hver hovedkonto (placeringen af anlægs-og udlånsbevillinger på særlige afsnit er uden selvstændig betydning). En hovedkonto repræsenterer i princippet et udgiftsområde af selvstændig bevillingsmæssig interesse. Hvad der anses for at have bevillingsmæssig interesse varierer imidlertid fra område til område, ligesom den aktuelle finanslov også præges af tidligere tiders opfattelse af dette spørgsmål.

Derfor findes der på finansloven driftsudgiftsbevillinger (f.eks. til forsvar og politi), der nærmest må sammenlignes med bevillinger på hovedfunktionsniveau i den kommunale kontoplan. Side om side hermed er der talrige beløbsmæssigt ubetydelige driftsudgiftsbevillinger (f.eks. til midlertidige kommissioner og udvalg), der kan sammenlignes med bevillinger på grupperingsniveau i den kommunale kontoplan.

Uanset anvendelsen af de artsbestemte bevillingskonti som fast bevillingsniveau, forekommer der altså store variationer i det reelle bevillingsniveau for driftsudgifter. Typisk vedrører en driftsudgiftsbevilling dog et institutionsområde (funktion) eller en enkelt institution (omkostningssted).

3. Disponeringsregler

I det følgende skitseres de generelle disponeringsregler for de forskellige bevillingskonti, med hovedvægten på driftsudgiftsbevillingen. Statsvirksomheders budget opdeles på de samme bevillingskonti som for øvrige statslige styrelser, men der gælder her visse særregler, jvf. afsnit 4.

Anlægsbevillinger er som regel projektstyrede. Projekter over 5 mill. kr. skal forelægges for Finansudvalget inden igangsættelse. Uforbrugte beløb kan normalt genbevilges i senere finansår.

Øvrige bevillinger på bevillingskonti 51 til 88 er normalt helt bundet materielt og beløbsmæssigt, ligesom der normalt ikke kan foretages overførsel til andre bevillingskonti eller forventes genbevilling af uforbrugte beløb. Lovbundne tilskud har dog karakter af bevillingsskøn, hvorfor der kan ske beløbsmæssige ændringer.

Driftsudgiftsbevillinger er i princippet bundet materielt og beløbsmæssigt. I modsætning til øvrige udgiftsbevillinger, omfatter driftsbevillingen en række forskellige arter, jvf. underbilag A. Artsopdelingen, der som nævnt kun vises i anmærkningerne, er ikke bindende. Driftsudgiftsbevillingen karakteriseres derfor som en rammebevilling.

Der er dog den begrænsning, at lønudgiften (lønsum) ikke kan forøges ud over det, som er angivet i anmærkningerne. Derimod kan der foretages overførsel fra løn til øvrige driftsudgiftsarter.

Herudover findes en række særlige disponeringsregler, der muliggør fravigelse af de bevillingsmæssige bindinger for driftsudgifter:

a) Overførsel mellem bevillinger

Der kan gives adgang til overførsel mellem hovedkonti med driftsudgifter inden for et ministerområde, d.v.s. mellem eksempelvis to styrelser driftsudgiftsbevillinger. Overførselsadgangens omfang skal på forhånd være specificeret i finanslovforslagets anmærkninger. Den kan ikke udnyttes til at forøge den samlede lønsum, d.v.s. lønudgifter på én hovedkonto kan kun forøges mod tilsvarende nedsættelse af lønudgiften på en anden.

b) Opsparing

Uforbrugte driftsudgifter kan "opsøres" til brug i et af de følgende 4 finansår. Overførslen til et senere finansår bevilges på opsparingsårets tillægsbevillingslov, idet det angives til hvilket formål eller projekt de opsørede beløb påtænkes anvendt (kan ikke være lønsum). Såfremt det på regnskabet konstateres, at det uforbrugte beløb er mindre end skønnet på tillægsbevillingsloven, nedsættes opspøringen tilsvarende.

På forslag til lov om tillægsbevilling føres på de enkelte hovedkonti et løbende regnskab over akkumuleret opspøring fra tidligere år (opregnet til nyt prisniveau) og anvendelsen heraf. Opsørede beløb kan uden videre anvendes, idet de efterfølgende optages på anvendelsesårets tillægsbevillingslov.

Der opsøres årligt omkring 300 mill. kr. Den akkumulerede uforbrugte opspøring udgjorde ved udgangen af 1987 over 900 mill, kr., svarende til næsten 2 pct. af statens driftsudgifter, bortset fra statsvirksomheder.

c) Supplerende mindre virksomhed

Generelt anvendes såvel bruttokonteringsprincip som bruttobevillingsprincip. Sidstnævnte kan dog fraviges på to områder for statens almindelige styrelser (hvortil kommer de særlige regler for statsvirksomheder, jvf. afsnit 4).

For det første kan statsinstitutioner afholde merudgifter mod dækning i merindtægter fra såkaldt mindre supplerende virksomhed. Denne adgang gælder for alle statsinstitutioner, der i tilknytning til deres ordinære virksomhed har service-mæssige eller publikumsorienterede biaktiviteter, f.eks. publikumscafeteria, kaffeautomater, salg af kataloger eller undervisningsmateriale m.v.

I sådanne tilfælde kan man altså uden videre afholde merudgifter svarende til merindtægter fra salg til publikum m.v. Aktiviteten begrænses dog af, at personaleforbruget ikke kan øges ud over det, der er angivet i finanslovsfor-slagets anmærkninger. Merudgifter og merindtægter optages efterfølgende på forslag til lov om tillægsbevilling.

d) Indtægtsdækket virksomhed

For det andet kan statens institutioner udføre såkaldt indtægtsdækket virksomhed. Disse aktiviteter skal være en naturlig del af institutionernes opgaveområde. Regnskabsmæssigt skal de dog kunne adskilles fra ordinære aktiviteter.

I modsætning til mindre supplerende virksomhed skal der på forhånd være indhentet hjemmel til indtægtsdækket virksomhed, i form af optagelse af en særlig hovedkonto på finansloven, d.v.s. en bevilling, der er uafhængig af bevillingen til institutionens ordinære virksomhed.

Indtægtsdækket virksomhed er undtaget fra centrale dele af statens almindelige udgifts- og personalestyring, idet udgifter og personaleforbrug kan forøges mod dækning i merindtægter. For at sikre, at virksomheden kan tilpasse sig indskrænkninger i aktiviteten, må personalet i et vist omfang ansættes på tids- eller opgavebegrænsede vilkår. Tjenestemænd kan ikke ansættes direkte til indtægtsdækket virksomhed, men kan godt udlånes fra institutionens ordinære virksomhed.

I modsætning til statsvirksomheder (jvf. nedenfor) fastsættes ikke et bestemt nettoresultatkrav. I stedet er der den regel, at 1/10 af omsætningen tilfalder statskassen, d.v.s. institutionerne kan kun selv disponere over 9/10 af indtægterne. Denne regel, der begrundes i at visse indirekte omkostninger normalt ikke belaster institutionernes budgetter, er uafhængig af den faktiske omkostningskalkulation.

Der er fastsat generelle regler for prisberegningen. De skal sikre, at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes, og at der ikke sker ubillig konkurrence overfor private eller offentlige konkurrenter. Som udgangspunkt skal der anvendes samme kalkulationsmetode som i sammenlignelige private brancher. Prisen skal fastsættes på grundlag af dels de direkte omkostninger, dels et dækningsbidrag for indirekte omkostninger, herunder beregnet forrentning og afskrivning.

På forslag til lov om tillægsbevilling foretages en årlig resultatopgørelse:

Indtægter ialt
ikke-disponibel andel af omsætning (1/10)
udgifter
+ /- evt. særlige tillægsbevillinger
årets resultat

Over-/underskud kan overføres til forbrug/dækning i et senere finansår (opreguleret til nyt prisniveau). Den indtægtsdækkede virksomhed skal til enhver tid vise balance eller overskud, når de seneste tre års resultater summeres.

Mere end 100 statsinstitutioner har nu adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed.

4. Særligt om statsvirksomheder

Statsvirksomheders budget opdeles som nævnt på de samme artsbestemte bevillingskonti som øvrige statsinstitutioners budgetter. De er imidlertid frigjort fra en række af de begrænsninger, som dette indebærer for andre institutioner.

For det første er der normalt adgang til at foretage overførsel mellem drifts-og anlægsbevillinger samt evt. tilskudsbevillinger. For det andet er der ikke begrænsninger på det samlede løn-og personaleforbrug, men kun for de højere lønrammer. For det tredje gives ofte puljebevillinger til generelt definerede projekter, og ikke bevillinger til konkrete enkeltprojekter. Endelig er der i et vist omfang adgang til at overføre over-/underskud til næste finansår. På statsvirksomhedernes budgetter indgår forrentning og afskrivning.

Den bevillingsmæssige styring af statsvirksomheder er koncentreret om et netttotal, der fastlægges på finansloven. Udgifter og indtægter kan altså forøges, forudsat at nettotallet overholdes. Yderligere fastlægges et udsvingsinterval, d.v.s. en + /- margen omkring nettotallet. I det enkelte år skal nettoudgiften holdes inden for dette interval, og afvigelser fra nettotallet skal udlignes i senere finansår.

Statsvirksomhedsformen anvendes for omkring 20 statsinstitutioner, naturligvis først og fremmest på de traditionelle områder for forretningsmæssig drift. Den anvendes dog også for enkelte andre større institutioner, herunder Rigshospitalet og Det Kongelige Teater.

5. Ændringer i forbindelse med ny kontoplan 1991

Med virkning for finansåret 1991 indføres en ny kontoplan, der på flere punkter bryder med hidtidige principper, ligesom den bevillingsmæssige styringsteknik ændres som følge af den nye kontoplan.

Der anvendes følgende terminologi:

OMRADER:	Ministerområde	1.- 2. ciffer
	Hovedområde	3.
	Aktivitetsområde	4.
BEVILLINGS- FORMÅL:	Hovedkonto	5.- 6.
	Underkonto	7.- 8.
	ØKONOMISK ART: Standardkonto	9.-10.
	Bundne regnskabs- specifikationer	11.-12. (kun internt)

a) Statslig/offentlig områdeiriddeling

Hvert ministerområde inddeles i hoved-og aktivitetsområder. Selvom denne inddeling vil være særegen for hvert ministerområde, vil den dog have et mere ensartet præg end de nuværende hovedafsnit. I forbindelse hermed nedlægges også de særlige afsnit for anlæg-og udlån m.v., således at alle bevillinger til et givet formål samles på ét aktivitetsområde, uanset art og virksomhedsform.

Områdeinddelingen skal også benyttes på det offentlige budget, til erstatning af den funktionelle kontoplan, der siden slutningen af 70'erne har været benyttet ved konsolideringen af statsbudgettet og de kommunale budgetter. Derfor indføres der i systematikken en række områder, der alene benyttes på det offentlige budget for rent kommunale udgiftsområder.

Den nye inddeling i ministerområder, hovedområder og aktivitetssområder vil, med visse forbehold, kunne sammenlignes med den kommunale kontoplans hovedkonti, hovedfunktioner og funktioner.

b) Ny realøkonomisk artskontoplan

Der indføres en ny artsopdeling (standardkontoplan), som udformes ud fra rent realøkonomiske kriterier. Standardkontoplanen forenkles væsentligt på driftsområdet, hvor det største antal registreringer foretages. Forenklingen er især mærkbar for de almindeligste driftsudgifter (løn, varekøb, anskaffelser m.v.), hvor specificationskravet nedsættes fra 13-14 til kun 5 standardkonti.

Også de regnskabsspecifikationer, der anvendes internt i regnskabssystemet, forenkles væsentligt. Antallet af bundne specifikationer nedsættes fra omkring 225 for den almindelige driftsvirksomhed til ca. 45, d.v.s. til en femtedel.

Udkast til ny standardkontoplan er vist i underbilag B.

c) Bevilling på hovedkonti

Det nuværende system med bevilling på artsbestemte bevillingskonti afskaffes. I stedet optages på finansloven én udgiftsbevilling og/eller én indtægtsbevilling for hver hovedkonto. Hver hovedkonto vil tilhøre én af følgende bevillingstyper:

- driftsbevilling
- anlægsbevilling
- statsvirksomhed (nettobevilling)
- nettostyret virksomhed (nettobevilling)
- lovbunden bevilling
- anden bevilling

Der anvendes altså fortsat et fast bevillingsniveau (hovedkonti, d.v.s. 5.-6. ciffer), men den nuværende systematiske sammenhæng med artskontoplanen ophæves, således at bevillingerne i højere grad kan afgrænses ud fra styrings- og ledelsesmæssige hensyn. Anvendelsen af nettobevillinger udvides gennem en særlig bevillingstype for "nettostyret virksomhed".

Bevillingskontoplanen

00. Driftsudgifter (der opdeles på standardkontiene 01.-39.)	Refusion fra kommuner m.fl. af anlægs- og kapitaludgifter
40. Indtægter (driftsbudget) (der opdeles på standardkontiene 41.-49.)	Erstatninger vedrørende anlægsarbejder
	81. Afskrivning på anlæg og ejendom
	82. Salg af ejendom og anlæg
	83. Optagelse og overtagelse af prioritetsgæld
	84. Afdrag på udlån, afskrivning/nedskrivning af langfristede tilgodehavender
	85. Salg af værdipapirer (incl. indfrielse), afskrivning/nedskrivning af værdipapirer
	86. Fordelte emissionskurstab vedr. statsgæld
	88. Forøgelse af statsgæld.
	<i>Bevægelser i beholdningskonti på paragrafferne for statens formue- og kapitalbevægelser</i>
	90. Kassebeholdninger
	91. Bank- og sparekassekonti
	92. Girokonti
	93. Lagerbeholdninger
	94. Debitorer
	Indtægtsrestancer
	Forskudskonti
	Mellemregningsstilgodehavender
	vedr. særlige fonde
	Deposita
	Andre mellemregningsstilgodehavender
	95. Kreditorer
	Udgiftsrestancer
	Deponenter
	Mellemregningsgæld
	96. Mellemværender med Danmarks Nationalbank
	97. Statskonti
	98. Dispositioner iflg. tilsagnsrammer
	99. Edb-afstemningskonti
	<i>Anlægstilskud</i>
	61. Lovbundne tilskud
	62. Tilskud i henhold til en bemyndigelse i lovgivningen
	63. Andre tilskud
	<i>Kapitaludgifter</i>
	70. Anlægsudgifter
	72. Ejendomservivelser, herunder ekspropriationer
	73. Afdrag på prioritetsgæld
	74. Udlån, herunder tilgang af langsigtede tilgodehavender, prioritetsgæld, tilskrivning til udlån
	75. Køb af værdipapirer, tilskrivning til værdipapirer
	76. Emissionskurstab ved optagelse af statslån
	78. Afdrag på statsgæld
	<i>Kapitalindtægter</i>
80. Refusion til staten	

Standardkontoplanen

00. Driftsudgifter.	40. Indtægter.
01. Lønninger m.v.	41. Leje
02. Særskilt vederlæggelse	42. Salg af brugt materiel og inventar
03. Overarbejdsbetaling	43. Salg af producerede ydelser
04. Merarbejdsbetaling	44. Skatter og afgifter
05. Pensioner og understøttelser	45. Renter
06. Særlige ydelser	46. Bøder, konfiskation, gebyrer
07. Tjenesterejser og befording	47. Interne statslige overførsler
10. Kontorhold	48. Kommunale refusioner
12. Fremmede tjenesteydelser	49. Diverse indtægter
15. Køb af materialer	
20. Anskaffelse af materiel m.v.	
21. Driftsmidler m.v.	
22. Reparations- og vedligeholdelsesarbejder	
25. Husleje	
30. Kommunale skatter og afgifter	
31. Renter	
32. Forrentning af egne aktiver	
33. Afskrivning	
37. Interne statslige overførsler	
38. Budgetregulering	
39. Diverse udgifter	
	01.01 Lønninger m.v.
	01.02 Lønninger m.v. uden angivelse af årsværkforbrug
	01.03 Lønninger m.v., fradrag. Refusioner
	01.04 Lønninger m.v., fradrag. Anlægsarbejder
	30.01 Kommunale skatter og afgifter
	30.02 Amtkommunale skatter og afgifter
	48.01 Kommunale refusioner
	48.02 Amtkommunale refusioner
	55.01 Ikke-fradragberettiget købsmoms, der refunderes

Autoriserede løbenumre

STANDARDKONTOPLANEN

Underbilag B

1. Driftsudgifter
 11. Lønninger
 14. Køb af varer og tjenesteydelser
 15. Erhvervelse af materiel, netto
 16. Leje, vedligeholdelse og skatter
 17. Afskrivninger
 19. Diverse driftsudgifter
2. Driftsindtægter
 21. Salg af varer og tjenesteydelser
 25. Kontrol- og tilsynsafgifter
 29. Diverse driftsindtægter
3. Anlægsudgifter
 31. Byggeri og anlægsproduktion
 32. Erhvervelse af anlæg m.v.
4. Anlægsindtægter
 41. Refusion vedr. anlæg m.v.
 42. Afhændelse af anlæg m.v.
 47. Afskrivninger
5. Overførselsudgifter
 51. Tilskud til Færøerne, Grønland samt udland
 52. Tilskud til personer
 53. Tilskud til erhverv
 54. Tilskud til anden virksomhed
 55. Investeringsstilskud m.v.
 57. Renteudgifter m.v.
 58. Beregnet forrentning
6. Skatter og overførselsindtægter
 61. Skatter og afgifter
 62. Obligatoriske bidrag, bøder m.v.
 63. Løbende overførselsindtægter
 64. Øvrige overførselsindtægter
 67. Renteindtægter og udbytter
 68. Beregnet forrentning
7. Overførsler mellem offentlige myndigheder

Udgifter

 71. Interne statslige overførselsudgifter
 72. Tilskud til kommuner
 74. Reserver og budgetregulering
 75. Refusionsberettiget købsmoms

Indtægter

 76. Interne statslige overførselsindtægter
 77. Overførsler fra kommuner
8. Finansielle poster

Udgifter

 81. Udlån m.v.
 82. Erhvervelse af værdipapirer
 83. Tilgang af andre langfristede aktiver
 84. Nedbringelse af langfristet gæld

Indtægter

 85. Nedbringelse af udlån m.v.
 86. Afhændelse og indfrielse af værdipapirer
 87. Nedbringelse af andre langfristede aktiver
 88. Forøgelse af langfristet gæld

Standard- og regnskabskonti**STATENS ARTSKONTOPLAN****DRIFTSUDGIFTER**11. Lønninger

- 11.10 Egentlig løn (med årsværk)
- 11.30 Overarbejde (med årsværk)
- 11.40 Merarbejde (uden årsværk)
- 11.50 Løn og overarbejde (uden årsværk)
- 11.60 Særskilt vederlæggelse (uden årsværk)
- 11.80 ATP-bidrag m.v. (uden årsværk)
- 11.90 Fradrag for refusion (dagpengeret"usion
m.v.).

14. Køb af varer og tjenesteydelser

- 14.10 Rejser og befordring
- 14.20 Repræsentation
- 14.30 Køb af varer og tjenester hos kommuner
- 14.40 Føde- og drikkevarer
- 14.50 Energi
- 14.60 Køb af varer iøvrigt
- 14.90 Køb af tjenesteydelser iøvrigt

15. Erhvervelse af materiel, netto

- 15.10 Erhvervelse af transportmateriel
- 15.20 Erhvervelse af maskiner, inventar og
andet materiel
- 15.70 Afhændelse af brugt transportmateriel
- 15.80 Afhændelse af brugte maskiner, inven-
tar og andet materiel

16. Leje, vedligeholdelse og skatter

- 16.10 Husleje
- 16.20 Leje af arealer, udgifter vedrørende
rettigheder
- 16.30 Leasing og leje iøvrigt
- 16.50 Reparations- og vedligeholdelsesud-
gifter
- 16.60 Arbejdsmarkedsbidrag (netto)
- 16.70 Ejendomsskatter og vægtafgifter
- 16.80 Øvrige skatter og afgifter

17. Afskrivninger

- 17.30 Afskrivning af anlæg m.v.
- 17.40 Afskrivning vedrørende drift

19. Diverse driftsudgifter

- 19.10 Fradrag for anlægs løn
- 19.20 Beskæftigelsesordninger
- 19.30 Omkostningsdækkende ydelser
- 19.40 Kontante godtgørelser
- 19.50 Kantinetilskud
- 19.80 Kasse-, kurs- og momsdifferencer
- 19.90 Øvrige driftsudgifter

DRIFTSINDTÆGTER21. Salg af varer og tjenesteydelser

- 21.10 Salg af varer og tjenesteydelser til kommunerne
- 21.50 Husleje og boligbidrag
- 21.60 Leje af arealer, forpagtningsafgifter m.v.
- 21.80 Salg i øvrigt af varer
- 21.90 Salg i øvrigt af tjenester samt leje og leasing i øvrigt

25. Kontrol- og tilsynsafgifter

- 25.10 Kontrol- og tilsynsafgifter

29. Diverse driftsindtægter

- 29.10 Refusion vedrørende beskæftigelsesordninger
- 29.90 Øvrige driftsindtægter

ANLÆGSUDGIFTER31. Byggeri og anlægsproduktion

- 31.30 Bygninger
- 31.40 Veje, broer, baner, havne o.lign.
- 31.50 Transportmateriel
- 31.60 Maskiner, inventar og andet materiel

32. Erhvervelse af anlæg m.v.

- 32.10 Jord
- 32.20 Rettigheder og koncessioner
- 32.30 Bygninger
- 32.40 Veje, broer, baner, havne o.lign.
- 32.50 Transportmateriel
- 32.60 Maskiner, inventar og andet materiel
- 32.90 Tab/gevinst ved erhvervelse af anlæg m.v.

ANLÆGSINDTÆGTER**41. Refusion vedr. anlæg m.v.**

- 41.30 Refusion vedrørende bygninger
- 41.40 Refusion vedrørende veje, broer, baner, havne o.lign.
- 41.50 Refusion vedrørende transportmateriel
- 41.60 Refusion vedrørende maskiner, inventar og andet materiel

42. Afhændelse af anlæg m.v.

- 42.10 Jord
- 42.20 Rettigheder og koncessioner
- 42.30 Bygninger
- 42.40 Veje, broer, baner, havne o.lign.
- 42.50 Transportmateriel
- 42.60 Maskiner, inventar og andet materiel
- 42.90 Tab/gevinst ved afhændelse af anlæg m.v.

47. Afskrivninger

- 47.20 Rettigheder og koncessioner
- 47.30 Bygninger
- 47.40 Veje, broer, baner, havne o.lign.
- 47.50 Transportmateriel
- 47.60 Maskiner, inventar og andet materiel

OVERFØRSELSUDGIFTER**51. Tilskud til Færøerne, Grønland samt udland**

- 51.10 Færøerne
- 51.20 Grønland
- 51.30 EF
- 51.40 Andre internationale organisationer
- 51.90 Udland iøvrigt

52. Tilskud til personer

- 52.10 Tjenestemandspensioner
- 52.20 Ventepenge og rådighedsløn
- 52.30 Understøttelsesordninger m.v.
- 52.90 Løbende overførsler til personer iøvrigt

53. Tilskud til erhverv

- 53.10 Tilskud til erhverv

54. Tilskud til anden virksomhed

- 54.10 Sociale kasser og fonde
- 54.20 Løbende overførsler til tilskudsinstitutioner
- 54.90 Øvrige tilskud

55. Investeringsstilskud m.v.

- 55.10 Investeringsstilskud
- 55.30 Erstatninger
- 55.90 Ikke-løbende overførsler iøvrigt

57. Renteudgifter m.v.

- 57.10 Prioriteter
- 57.20 Morarenter
- 57.50 Fordelte emissionskurstab
- 57.90 Øvrige renteudgifter

58. Beregnet forrentning

- 58.10 Forrentning af anlægskapital
- 58.90 Beregnet forrentning iøvrigt

SKATTER OG OVERFØRSELSINDTÆGTER61. Skatter og afgifter

- 61.10 Indkomstskat af personer
- 61.20 Indkomstskat af selskaber
- 61.30 Realrenteafgift
- 61.40 Øvrige skatter på indkomst
- 61.50 Skatter på formue og besiddelse
- 61.60 Told- og forbrugsafgifter
- 61.80 Overførte skatter
- 61.90 Andre skatter og afgifter

62. Obligatoriske bidrag, bøder m.v.

- 62.10 Obligatoriske bidrag til sikringsordninger
- 62.20 Andre obligatoriske bidrag
- 62.40 Afgifter i forbindelse med koncessioner
- 62.60 Bøder, konfiskationer o.lign.
- 62.90 Andet

63. Løbende overførselsindtægter

- 63.10 Overførsler fra sociale kasser og fonde
- 63.20 Overførsler fra tilskudsinstitutioner
- 63.50 Løbende overførselsindtægter fra EF
- 63.90 Øvrige løbende overførselsindtægter

64. Øvrige overførselsindtægter

64.90 Øvrige overførselsindtægter

67. Renteindtægter og udbytter

67.10 Kasse, bank, giro

67.20 Udlån

67.30 Værdipapirer

67.40 Morarenter

67.50 Udbytter

67.90 Øvrige renteindtægter

68. Beregnet forrentning

68.10 Forrentning af anlægskapital

68.90 Beregnet forrentning iøvrigt

OVERFØRSLER MELLEM OFFENTLIGE MYNDIGHEDER**Udgifter**71. Interne statslige overførselsudgifter

71.10 Interne statslige overførsler

72. Tilskud til kommuner

72.10 Kommuner

72.20 Amtskommuner

74. Reserver og budgetregulering

74.10 Reserver og budgetregulering

75. Refusionsberettiget købsmoms

75.10 Varer og tjenester

75.20 Erhvervelse af materiel

75.30 Leje, vedligeholdelse og skatter

75.40 Øvrig drift

75.60 Anlægsudgifter

75.90 Øvrig refusionsberettiget købsmoms

Indtægter76. Interne statslige overførselsindtægter

76.10 Interne statslige overførsler

77. Overførsler fra kommuner

77.10 Fra kommuner

77.20 Fra amtskommuner

FINANSIELLE POSTER**Udgifter****81. Udlån m.v.**

- 81.10 Udlån med pant i fast ejendom
- 81.20 Udlån uden pant i fast ejendom
- 81.30 Rente- og afdragsfrit udlån
- 81.50 Kapitalindskud
- 81.80 Andre udlån
- 81.90 Tab/gevinst ved udlån

82. Erhvervelse af værdipapirer

- 82.10 Børsnoterede indeksobligationer
- 82.20 Andre børsnoterede obligationer, løbetid under 2 år
- 82.30 Andre børsnoterede obligationer, løbetid 2 år og derover
- 82.40 Ikke-børsnoterede obligationer
- 82.50 Pantebreve
- 82.60 Aktier og andelsbreve o.lign.
- 82.90 Andre værdipapirer

83. Tilgang af andre langfristede aktiver

- 83.10 Emissionskurstab, statslån

84. Nedbringelse af langfristet gæld

- 84.10 Prioritetsgæld
- 84.30 Indenlandsk statsgæld
- 84.40 Udenlandsk statsgæld
- 84.80 Anden gæld
- 84.90 Forskel mellem nominel værdi af afdrag og betalt afdrag

Indtægter**85. Nedbringelse af udlån m.v.**

- 85.10 Udlån med pant i fast ejendom
- 85.20 Udlån uden pant i fast ejendom
- 85.30 Rente- og afdragsfri udlån
- 85.50 Nedbringelse af kapitalindskud
- 85.80 Andre udlån
- 85.90 Forskel mellem nominel værdi af afdrag og indbetalt afdragsprovenue

86. Afhændelse og indfrielse af værdipapirer

- 86.10 Børsnoterede indeksobligationer
- 86.20 Andre børsnoterede obligationer, løbetid under 2 år

- 86.30 Andre børsnoterede obligationer, løbetid 2 år og derover
- 86.40 Ikke-børsnoterede obligationer
- 86.50 Pantebreve
- 86.60 Aktier og andelsbreve o.lign.
- 86.80 Andre værdipapirer
- 86.90 Forskel mellem salgsprovenu og bogført værdi for solgte værdipapirer

87. Nedbringelse af andre langfristede aktiver

- 87.10 Fordelte emissionskurstab

88. Forøgelse af langfristet gæld

- 88.10 Prioritetsgæld
- 88.30 Indenlandsk statsgæld
- 88.40 Udenlandsk statsgæld
- 88.80 Anden gæld
- 88.90 Forskel mellem værdi og provenu af optagne og overtagne prioriteter

Statsskattedirektoratet
Planlægningsafdelingen



Skattedepartementet
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Deres reference	Initialer	Journalnummer	Dato
1560-2/1988	HH/hj	001/0591-722	30. november 1988

Skattedepartementet har tidligere ved skrivelse af 14. maj 1985 anmodet om Statsskattedirektoratets bemærkninger til en skrivelse fra Indenrigsministeriet vedrørende udskydelse af fristen for de kommunale budgetters vedtagelse fra senest 1. oktober til 1. november eller 1. december.

Efter en fornyet henvendelse fra Skattedepartementet ved skrivelse af 2. november 1988, j.nr. 1560-2/1988, har direktoratet i samarbejde med Datacentralen og Kommunedata undersøgt muligheden for at stramme den hidtidige tideplan op i forbindelse med forskudsregistreringen.

På det grundlag har Statsskattedirektoratet udarbejdet følgende alternative tidsplan med udgangspunkt 1, at slutleveringen af forskudsmateriale fra Kommunedata skal finde sted senest 26. november af hensyn til de forudlønnede.

Udkast til tideplan for forskudsregistreringen:

- 15.10.89 Fastlæggelse af de kommunale budgetter og skatteprocenter.
- 20.10.89 Sidste frist for modtagelse af kommuneskatteprocenter m.v. i Statsskattedirektoratet.
- 20.10.89- Konvertering, udskrivning og kontrollister
- 28.10.89 m.v. til kommunerna. Accept af procenter.
- 28.10.89- Afvikling af ordinær forskudsregistrering,
- 05.11.89 levering af printbånd til Kommunedata.
- 26.11.89 Slutlevering af forskudsmateriale fra Kommunedata.

Band til udskrivning af skattekort for pen-



oionier til eociale myndigheder.

03.12.89 Kontrol og aeneete ~~udsendelse~~ af forakudemateriale fra kommuner.

De anført« datoer tager udgangepunkt i kalenderåret 1988, mens det ved fastsættelsen af de enkelte frister er forudsat, at ordningen først gennemføres ved forskudsregistreringen 1990.

Direktoratet har følgende bemærkninger til den ovenfor nmnte ~~tidsplan~~:

Kommunedata, som printer, klargør og forænder de 4,2 millioner forskudsregistreringer, der ~~udskrives~~ i forbindelse med den automatiske forskudsregistrering, ~~har~~ oplyst, at de som et absolut minimum økal anvende 3 uger til arbejdet.

Edb-kørslerne i forbindelse med ordinær forskudsregistrering indeholder følgende aktiviteter»

Påførsel af beregningakonstanter (kommuneskatteprocenter m.v.)

Tilbage melding af restskatter til alutøyetemet

Beregning af træliprocenter, fradrag af B-skatterater

Dannelse af individer til brug for ~~udtræk~~ af skattekortoplysninger til arbejdsgiverne

Dannelse af individer/printbånd til Kommunedata til brug for udskrivning af forskudsopgørelser samt oprettelse af indtægtsregisteret.

Gennemførelsen af de nævnte aktiviteter inden for tidsplanen vil i betydeligt omfang indebære weekendarbejde og edb-køtsler om natten, som vil medføre merudgifter for Statsskattedirektoratet.

Arbejdet i Statsskattedirektoratet inden afviklingen af forskudsregistreringen forløber som nedenfor nævnt.

Kommune-, amts- og kirkeakatteprocenter indhente» skriftligt, eventuelt manglende kommuneprocentar m.v. indhentes pr. telefon.

Herefter foretages klargøring og ~~bundtnummerering~~, materialet konverteres og indgår i edb-systemet.

Uddata fra edb-syetomet eftorbehandloa, og ~~de~~ indberettede procenter kontrolleres. Umiddelbart herefter udsendes materialet til kommunerne m.v. Efter accept



af de registrerede procenter kan der foretages lavering til forskudssystemet.

Den efterfølgende kontrol af procenterne må tillægges afgørende vægt, da der hvert år konstateres fejlagtigt oplyste procenter.

Det galder generelt for den skitserede tidsplan, at der kun i ringe omfang er af»at tid til fejlrettelse, omkørsler, nedbrud m.v.

Risikoen for fejl vil derfor blive væsentligt forøget, såfremt denne tidsplan anvendes.

En eventuel ydligere sammenpresning af tidsrummet for forskudsregistreringen vil Statsskattedirektoratet ikke kunne tage ansvaret for.

Hvis man bortser fra de forudlønnede skatteydere, primært pensionister og tjenestemænd, og for disse skatteydere accepterer et fejlagtigt skatetræk i Årets første måned, vil en måneds udskydelse af fristen for de kommunale budgetters vedtagelse medføre, at et stort antal skatteydere først vil få udsendt skattekort umiddelbart før jul, hvor postgangen er langsommelig. Der vil derfor være en stor gruppe skatteydere, som i lighed med de forudlønnede ikke kan nå at få rettet en automatisk forskudsregistrering via ændringssystemet før januar udbetalingskørslen.

Direktoratet er derfor stadig af den opfattelse, at fristen for de kommunale budgetters vedtagelse maksimalt kan rykkes fra 1. oktober til 15. oktober.

Med venlig hilsen


M.R. Søgaard


/ Henning Holm

Forslag til ny udformning af hovedfunktioner vedrørende offentlige pensioner samt børnetilskud og andre familieydelser.

Hovedkonto 5

OFFENTLIGE PENSIONER (PERSONLIGE TILLÆG)

5.67 Personlige tillæg m.v. til offentlige pensioner

1 Drift

01 Personlige tillæg (§ 17, stk. 1 og 3)

02 Personlige tillæg vedrørende medicintilskud

03 Varmetillæg

2 Statsrefusion

01 Refusion af udgifterne på 5.60,

02 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger

Hovedkonto 8

OFFENTLIGE PENSIONER (GRUNDBELØB M.V.)

8.X1 Folkepension

5 Finansforskydninger

01 Grundbeløb m.v.

97 Refusion af nettoudgifter til grundbeløb m.v. af folkepension

98 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger

8.X2 Højeste og mellemste førtidspension

5 Finansforskydninger

01 Grundbeløb m.v.

02 Invaliditetsbeløb

03 Beløb for erhvervsudygtighed

04 Invaliditetsydelser

- 05 Bistands- eller plejetillæg til invaliditetsydelse
- 97 Refusion af nettoudgifter til højeste og mellemste førtidspension
- 98 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger

8.X3 Almindelig og forhøjet almindelig førtidspension

5 Finansforskydninger

- 01 Grundbeløb m.v.
- 97 Refusion af nettoudgifter til grundbeløb m.v. af almindelig og forhøjet førtidspension
- 98 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger

8.X4 Delpension

5 Finansforskydninger

- 97 Refusion af nettoudgifter til delpension
- 98 Berigtigelser af tidligere års afsluttede refusionsberegninger

BØRNETILSKUD OG ANDRE FAMILIEYDELSER**8.X5 Børnetilskud****5 Finansforskydninger**

02 Ordinært børnetilskud

03 Ekstra børnetilskud

06 Særligt børnetilskud

97 Refusion af nettoudgifterne til børnetilskud

98 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede
refusionsberegninger**8.X6 Andre familieydelser****5 Finansforskydninger**

01 Udbetaling af forskudsvis børnebidrag

02 Udbetaling af ikke forskudsvis familieydelser

91 Indbetaling af forskudvis børnebidrag

92 Indbetaling af ikke forskudsvis familieydelser

97 Refusion af nettoudgifterne til andre familieydelser

98 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede
refusionsberegninger

Figur 4.1. Arbejdsgruppens forslag til opgørelse af prisudviklingen i den kommunale sektor.

Art:	Prisindeks:
2. Varekøb:	
2. Fødevarer	prisindekset for fødevarer fra FP
3. Brændsel og drivmidler	prisindekset for flydende brændsel fra FP
9. Øvrige varekøb:	
- kontorartikler m.v.	gennemsnit af prisindeksene for aviser og blade, bøger samt papir og skrivemateriel fra FP
- rengøringsartikler og vaskemidler	prisindekset for vaske- og rengøringsmidler fra FP
- tagelige artikler	prisindekset for medicin og andre farmaceutiske produkter fra FP
- undervisningsmidler	.. prisindekset for papir og skrivemateriel fra FP
- byggematerialer	prisindekset for materialer fra BEP
- vejmaterialer	prisindekset for vejfundsarbejder fra BVP
- andre anskaffelser	prisindekset for varer fra FP
3. Anskaffelser:	
- Inventar	gennemsnit af prisindeksene for møbler og tapper fra FP
- Bøger m.v.	prisindekset for bøger fra FP
- Samlinger	prisindekset for bøger fra FP
- Maskiner	prisindekset for maskiner og apparater fra EP
- Kørende materiel	prisindekset for køretøjer fra EP
- Apparater og instrumenter m.v.	prisindekset for elektriske maskiner og apparater fra EP
- Tekniske anlag og installationer	prisindekset for elektriske maskiner og apparater fra EP
- Andre anskaffelser	prisindekset for elektriske maski-

8. Køb af jord og bygninger indeks for udviklingen i kontantpriser for enfamiliehuse (statskattedirektoratet)

4. Tjenesteydelser m.v.:

5. Entreprenør- og håndværkerydelser byggeomkostningsindeks for en etageejendom, opført som montagebyggeri, BEP

9. Øvrige tjenesteydelser m.v. : 1)

- administrative tjenesteydelser prisindekset for tjenesteydelser fra FP
- transportudgifter gennemsnit af prisindeksene for tog/rutebiler samt hyrevogn/flytning m.v. fra FP
- sundhedsmæssige tjenesteydelser prisindekset for læge fra FP
- sanitære tjenesteydelser prisindekset for fremmed hjælp i hjemmet fra FP
- skatter, afgifter og forsikringer forbrugerprisindekset ekskl, husleje, FP
- andre tjenesteydelser prisindekset for tjenesteydelser fra FP

5. Tilskud og overførsler:

2. Overførsler til personer:

- sygesikring:
- lageudgifter m.v. opgørelse på grundlag af foreliggende overenskomster (Sygesikringens Forhandlingsudvalg)
- medicin prisindekset for medicin og andre farmaceutiske produkter fra FP

Forkortelser i figuren:

FP = forbrugerprisindeks.

EP = engrosprisindeks.

BEP » byggeomkostningsindeks for en etageejendom, opført som montagebyggeri.

BVP = byggeomkostningsindeks for vejfundsarbejder og motorvejsarbejder.

Tabel 4.6.a. Opfølgelse af prisudviklingen 1981-82, 1982-83 og 1983-84. Amtskommuner.

Art	Faste vægte	Udgiftssammensætning 1984-regnskab		Gns. prisstigning i pct.		
		Mio. kr.	pct.	1981-82	1982-83	1983-84
2.2	1,00	513	3,5	10,4	5,5	9,2
Fødevarer	1,00					
2.3	1,00	318	2,2	13,5	+2,0	5,3
Brændsel	1,00					
2.9	1,00	2.071	14,1	12,6	5,5	7,5
Kontorartikler	0,07			15,1	9,0	7,4
Rengøringsartikler	0,06			9,6	3,8	8,3
Lægeligeartikler	0,53			14,2	5,0	8,4
Undervisningsmidler	0,01			13,6	5,1	5,9
Byggematerialer	0,02			11,7	9,0	7,2
Vejmaterialer	0,08			11,7	6,6	5,1
Andre	0,23			9,5	5,3	6,2
3.0	1,00	811	5,5	11,8	8,0	5,7
Inventar	0,27			10,5	5,6	5,5
Bøger	0,12			18,3	11,4	10,0
Samlinger	0,03			18,3	11,4	10,0
Maskiner	0,10			13,0	9,4	6,5
Kørende materiel	0,06			9,8	7,3	4,7
Apparatur	0,29			10,2	8,0	4,6
Tekniske anlæg	0,08			10,2	8,0	4,6
Andre	0,05			10,2	8,0	4,6
3.8	1,00	104 ¹⁾	0,7	+2,2	21,5	15,6
Jord og bygninger	1,00			+2,2	21,5	15,6
4.5	1,00	2.380	16,2	11,2	8,7	6,7
Entreprenør- og håndværkerydelser	1,00					
4.9	1,00	3.936	26,9	12,1	9,1	6,1
Adm. tjenesteydelser	0,22			11,9	10,6	6,5
Transportudgifter	0,24			16,0	12,2	6,5
Sundhedsmæssige tjenester	0,14			8,9	5,7	6,1
Sanitære tjenester	0,10			11,6	7,6	6,8
Skatter og forsikringer	0,22			10,3	6,3	5,7
Andre	0,08			11,9	10,6	6,5
5.2	1,00	4.529	30,9	10,2	5,5	4,1
Andre overførsler til personer (sygesikring):						
Vedr. lægeudgifter m.v.	0,72			8,6	5,7	2,7
Vedr. medicin	0,28			14,2	5,0	8,4
Samlet prisudvikling (vægtet på grundlag af udgiftssammensætningen i 1984)				11,3	7,1	5,3
Forbrugerprisindeks, excl. husleje				10,3	6,3	5,9

Kilde: Danmarks Statistik

1) Areal- og bygningserhvervelse

Anm. Hovedkonti 0-6, excl. hovedkonto 1.01-1.06

Tabel 4.4.c. Opgørelse af prisudviklingen 1981-82, 1982-83 og 1983-84. Primærkommuner.

Art	Faste vægte	Udgiftssammensætning 1984-regnskab		Gns. prisstigning i pct.		
		Mio. kr.	pct.	1981-82	1982-83	1983-84
2.2	1,00	989	4,6	10,4	5,3	9,2
Fødevarer	1,00					
2.3	1,00	666	3,1	13,5	+2,0	5,1
Brændsel	1,00					
2.9	1,00	2.619	12,3	11,7	6,0	6,1
Kontorartikler	0,12			15,1	9,0	7,4
Rengøringsartikler	0,07			9,6	3,8	8,3
Lægeligeartikler	0,11			14,2	5,0	8,4
Undervisningsmidler	0,14			13,6	5,1	5,9
Byggematerialer	0,06			11,2	9,0	7,2
Vejmaterialer	0,16			11,7	6,6	5,1
Andre	0,34			9,5	5,3	6,2
3.0	1,00	1.837	8,6	12,5	8,1	6,1
Inventar	0,31			10,5	5,6	5,5
Bøger	0,23			18,3	11,4	10,0
Samlinger	0,02			18,3	11,4	10,0
Maskiner	0,08			13,0	9,4	6,5
Kørende materiel	0,10			9,8	7,3	4,7
Apparatur	0,08			10,2	8,0	4,6
Tekniske anlæg	0,08			10,2	8,0	4,6
Andre	0,10			10,2	8,0	4,6
3.8	1,00	374 ¹⁾	1,8	+2,2	21,5	15,1
Jord og bygninger	1,00			+2,2	21,5	15,6
4.5	1,00	5.678	26,6	11,2	8,7	6,1
Entreprener- og håndværkerydelser	1,00			11,2	8,7	6,6
4.9	1,00	9.161	43,0	11,9	9,2	6,1
Adm. tjenesteydelser	0,28			11,9	10,6	6,5
Transportudgifter	0,14			16,0	12,2	6,5
Sundhedsmæssige tjenester	0,01			8,9	5,7	6,1
Sanitære tjenester	0,10			11,6	7,6	6,8
Skatter og forsikringer	0,30			10,3	6,3	5,9
Andre	0,17			11,9	10,6	6,5
5.2	.	.	.	.	.	.
Andre overførsler til personer (sygesikring:)						
Vedr. lægeudgifter m.v.	.			8,6	5,7	2,7
Vedr. medicin	.			14,2	5,0	8,4
Samlet prisudvikling (vægtet på grundlag af udgiftssammensætningen i 1984)				11,5	8,3	5,7
Forbrugerprisindeks, excl. husleje				10,3	6,3	5,7

Kilde: Danmarks Statistik

1) Areal- og bygningserhvervelse

Anm. Hovedkonto 0-6, excl. hovedkonto 1.01-1.06

Artsspecifikation (regnskab)

Hele kroner

Tekst
1 Lønninger.....
2 Varekøb.....
2 Fødevarer.....
3 Brændsel og drivmidler.....
9 Øvrige varekøb.....
3 Anskaffelser.....
8 Køb af jord og bygninger.....
4 Tjenesteydelser m.v.....
0 Tjenesteydelser uden moms.....
5 Entreprenør- og håndværkerydelser.....
6 Betalinger til staten.....
7 Betalinger til kommuner.....
8 Betalinger til amtskommuner.....
9 Øvrige tjenesteydelser m.v.....
5 Tilskud og overførsler.....
1 Tjenestemandspensioner m.v.....
2 Overførsler til personer.....
9 Øvrige tilskud og overførsler.....
6 Finansudgifter.....
7 Indtægter.....
1 Egne huslejeindtægter.....
2 Salg af produkter og ydelser.....
6 Betalinger fra staten.....
7 Betalinger fra kommuner.....
8 Betalinger fra amtskommuner.....
9 Øvrige indtægter.....
8 Finansindtægter.....
Balance i alt.....

Artsspecifikation (budget)

Hele kroner

Tekst

1 Lønninger.....	
2 Varekøb.....	
3 Anskaffelser.....	
4 Tjenesteydelser m.v.....	
5 Tilskud og overførsler.....	
6 Finansudgifter.....	
7 Indtægter.....	
8 Finansindtægter.....	
Balance i alt.....	

Forslag til ny udformning af udvalgte funktioner i forbindelse med forenklinger på grupperingsniveauet.

Hovedkonto 3

FOLKESKOLEVÆSEN

3.09 Skolebiblioteker

1 Drift

03 Bøger m.v.

08 Andre udlånsmaterialer

FOLKEBIBLIOTEKSVÆSEN

3.50 Folkebiblioteker

1 Drift

03 Bøger m.v.

08 Andre udlånsmaterialer

Hovedkonto 5

BISTAND OG PLEJE

5.01 Kontanthjælp

1 Drift

01 Optræning, uddannelse, maskiner og værktøj m.v. (§ 42, stk. 2, 3, 8 og 9)

04 Udgifter i forbindelse med børns pleje m.v. (§ 46b, stk. 1 og 2, og § 46c)

06 Sygebehandling, medicin m.v. (§ 46a)

08 Hjælp til flytning m.v. (§ 46 og 47)

09 Merudgifter ved forsørgelse i hjemmet af børn under 18 år med psykiske og fysiske handicap (§ 48, stk. 1 og 2)

10 Merudgifter vedrørende voksne i eget hjem (§ 48, stk. 3)

- 13 Hjælp til underhold og tillæg indtil 9 måneder (§ 37, stk. 2, pkt. 1)
- 14 Hjælp til flygtninge efter § 37
- 15 Hjælp til flygtninge efter § 42
- 17 Hjælp til flygtninge i øvrige
- 18 Hjælp til underhold m.v. efter 9 måneder (§ 37, stk. 2, pkt. 4)
- 20 Hjælp til unge (§37, stk. 2, pkt. 2)
- 91 Tilbagebetaling (§§ 25, 26 og 27)
- 92 Tilbagebetaling vedrørende flygtninge
- 93 Tilbagebetaling (§42, stk. 2, 3, 8 og 9)
- 95 Tilbagebetaling af terminsydelser

2 Statsrefusion

- 02 Refusion af udgifterne på 5.01, grupperingsnr. 01-13 og 18-20 minus indtægter på grupperingsnr. 91, 93 og 95
- 03 Berigtigelse vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger
- 05 Refusion af udgifter på 5.01, grupperingsnr. 14, 15 og 17, minus indtægter på grupperingsnr. 92
- 06 Tilskud fra Den europæiske Socialfond
- 07 Refusion af udgifter til flygtninge på funktionerne 5.20-5.23 og 5.33-5.41

5.02 Praktisk bistand i hjemmet

1 Drift

- 92 Betaling for hjemmehjælp (§ 54 og 55)

2 Statsrefusion

- 03 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger
- 05 Refusion af udgifter til flygtninge på 5.02

5.03 Hjælpemidler og omsorgsarbejde

1 Drift

- 01 Støtte til hjælpemidler og boligindretning for personer på 67 år og derover (§ 58, stk. 1 og § 59, stk. 1)
- 02 Støtte til motorkøretøjer for personer på 67 år og derover (§ 58, stk. 3 og 5)
- 04 Udgifter til medhjælp eller særlige indretninger i kollektivboliger for personer på 67 år og derover (§ 59, stk. 2)
- 05 Udgifter til omsorgsarbejde (§ 60)
- 06 Tilskud til abonnement til kollektive transportmidler m.v. (§ 61)
- 11 Støtte til hjælpemidler og boligindretning for personer under 67 år (§ 58, stk. 1 og § 59, stk. 1)
- 12 Støtte til motorkøretøjer for personer under 67 år (§ 58, stk. 3 og 5)
- 14 Udgifter til medhjælp eller særlige indretninger i kollektivboliger for personer under 67 år (§ 59, stk. 2)
- 91 Tilbagebetaling vedrørende personer på 67 år og derover (§ 58, stk. 3 og 5)
- 92 Betaling for hjælpemidler for personer på 67 år og derover (§ 58, stk. 2, nr. 3)
- 93 Tilbagebetaling vedrørende personer under 67 år (§ 58, stk. 3 og 5)
- 95 Betaling for hjælpemidler for personer under 67 år (§ 58, stk. 2, nr. 3)

2 Statsrefusion

- 03 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger
- 05 Refusion af udgifterne til flygtninge på 5.03

DAGPLEJE OG DAGINSTITUTIONER FOR BØRN**5.10 Fælles formål****1 Drift**

- 01 Fripladser i formidlet dagpleje
- 02 Fripladser i vuggestuer
- 03 Fripladser i børnehaver
- 04 Fripladser i integrerede institutioner
- 05 Fripladser i fritidshjem
- 06 Fripladser i legesteder, klubber m.v.
- 11 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i formidlet dagpleje
- 12 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i vuggestuer
- 13 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i børnehaver
- 14 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i integrerede institutioner
- 15 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i fritidshjem
- 16 Tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen i legesteder, klubber m.v.

2 Statsrefusion

- 03 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede refusionsberegninger
- 04 Mælketilskud fra EF
- 05 Refusion af udgifterne til flygtninge på funktionerne 5.10-5.18

BOLIGSTØTTE M.V.**5.91 Boligsikring****1 Drift**

- 02 Boligsikring til sanering, byfornyelse og forbedring
- 06 Anden boligsikring

- 07 Sanerings- og byfornyelsesboligsikring til andels-
havere m.fl.
- 08 Tilskud til erhvervslejere i medfør af byfornyel-
seslovgivningen (§ 47)
- 91 Reguleringer vedrørende tidligere år

2 Statsrefusion

- 01 Refusion af nettoudgifterne på 5.91
- 03 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede
refusionsberegninger
- 05 Refusion af udgifterne til flygtninge på 5.91

5.92 Boligydelse til pensionister

1 Drift

- 01 Tilskud til lejere
- 02 Tilskud til lån til ejere af en- og tofamiliehuse
- 03 Tilskud til lån til andelshavere m.fl.
- 05 Tilskud til lejebetaling i ældreboliger, jf. § 19 i
lov om boliger og ældre og personer med handicap
- 91 Regulering vedrørende tidligere år
- 93 Tilbetaling af lån og renter

2 Statsrefusion

- 01 Refusion af nettoudgifterne på 5.92
- 3 Berigtigelser vedrørende tidligere års afsluttede
refusionsberegninger
- 05 Refusion af udgifterne til flygtninge på 5.92