

Forslag

til

Lov om statens finansår.

Fremsat den 13. januar 1976 af *finansministeren*.

§ 1. Finansåret løber fra 1. januar til 31. december.

§ 2. Loven træder i kraft den 1. april 1978.
Stk. 2. Finansåret 1978 løber fra 1. april 1978 til 31. december 1978.

§ 3. Den i Kongeligt åbent brev af 5. juni 1849 indeholdte bestemmelse om finansåret ophæves.

Bemærkninger til lovforslaget.

I. Baggrunden for forslaget.

1. Den omlægning af det kommunale regnskabsår til kalenderåret, der er hjemlet ved lov nr. 204 af 28. maj 1975 om ændring af lov om kommunernes styrelse, og som er besluttet iværksat pr. 1. januar 1977, har aktualiseret spørgsmålet om en omlægning af det statslige finansår til kalenderåret. Under lovforslagets behandling blev det af flere partier fremført, at den fulde fordel ved omlægningen af kommunernes regnskabsår først opnås, såfremt staten ligeledes omlægger finansåret til at følge kalenderåret. Regeringen har derfor nu fundet det hensigtsmæssigt at stille forslag om, at det statslige finansår ændres til kalenderåret.

I den betænkning, der den 15. juli 1974 blev afgivet af det af indenrigsministeriet nedsatte udvalg vedr. det kommunale budget- og regnskabssystem, og som lå til grund for de foreslåede ændringer af lov om kommunernes styrelse, blev der peget på, at en isoleret omlægning af det kommunale regnskabsår vil give anledning til forskellige vanskeligheder, der i nogen grad vil modificere de fordele for kommuner og amtskommuner, som en omlægning af det kommunale regnskabsår indebærer. Desuden vil det skabe problemer for en intensivning af det påbegyndte budgetsamarbejde mellem stat og kommuner, der tilsigtes i sin endelige udformning at give sig udtryk som samlede offentlige budgetter. Når budgetterne for stat og kommuner refererer sig til

forskellige tidsperioder, vil det vanskeliggøre en samlet vurdering og analyse af udgiftsudviklingen.

2. Efter omlægningen vil skatteåret og finansåret falde sammen. Det indebærer, at usikkerheden omkring skønnet over indkomstudviklingen og hermed over skatteindtægterne formindskes, idet januar-kvartalet i slutningen af et april-finansår skæres af i et kalenderfinansår. Indkomst- og skatteskonnet vedrører herefter alene det kommende kalenderår. Den fulde fordel heraf vil dog ikke slå igennem på tidspunktet for finanslovforslagets fremlæggelse, idet slutopgøret for det foregående skatteår først er kendt i august/september. Eventuelle konsekvenser af slutopgøret for skønnet for det kommende finansår må indarbejdes i finanslovforslaget ved ændringsforslag.

Usikkerheden omkring opgørelsen af den andel af restskatten, der indbetales frivilligt, er den samme i et kalenderfinansår som i et april-finansår.

Det gælder ligeledes for skønnet over afgifternes størrelse, at omlægningen ikke påvirker realismen i budgetteringen.

3. Omlægningen til kalenderåret vil eliminere de tidkrævende omregninger, når oplysninger om statsbudgettet skal formidles på kalenderårsbasis. Det vedrører primært Danmarks deltagelse i internationalt samarbejde, idet de fleste internationale organisationer arbejder med kalenderåret som regnskabs-

år. Også når det gælder budgettering på finanslovsforslaget af den danske andel af udgifterne i internationale organisationer opnås der en mere realistisk budgettering.

Indregningen af tal for den offentlige sektor i nationalregnskabsstallene og hermed den effektive udnyttelse af modelberegninger over sammenhæng mellem samfundsøkonomien og det offentlige økonomiske virksomhed på kort og langt sigt vil ligesledes lattes ved overgang til kalenderår.

4. Af administrative og tidsmæssige årsager har man ikke fundet det muligt at foreslå en tidligere overgang end 1. januar 1979. Forslaget indebærer således, at det finanslovsforslag, der til sin tid skal vedtages inden 31.3. 1978, alene kommer til at omfatte perioden 1.4.-31.12. 1978.

II. Forholdet til grundloven.

Det er i forskellige grundlovsbestemmelser, således grundlovens § 45, stk. 1 og 2 og § 47, stk. 1 og 2 forudsat, at finansloven gælder for en periode af et års længde, hvorimod der ikke i grundloven udtrykkeligt er taget stilling til, fra hvilket tidspunkt finansåret begynder at løbe. Finansårets nuværende tidsmæssige placering fra 1. april til den følgende 31. marts er fastsat i et kongeligt åbent brev af 5. juni 1849.

I den betænkning, der blev afgivet af forfatningskommissionen forud for grundlovsrevisionen i 1953 er det klart forudsat, at den gældende placering af finansåret i forhold til kalenderåret vil kunne ændres, uden at en grundlovsændring er påkrævet. Der kan i så henseende navnlig henvises til bemærkningerne til bestemmelsen i grundlovens § 47, stk. 1 (betænkningen side 36), hvorefter statsregnskabet skal forelægges for folketinget senest seks måneder efter finansårets udløb:

„Da det kan vise sig ønskeligt at ændre finansårets tidsmæssige placering, foreslås det i stk. 1, at statsregnskabet fremlægges for rigsdagen senest et halvt år efter finansårets udløb.“

Der kan endvidere henvises til bemærkningerne til bestemmelsen i grundlovens § 45, stk. 1 (betænkningen side 36), hvorefter forslag til finanslov skal fremsættes senest fire måneder før finansårets begyndelse:

„For at give administrationen længere tid til udarbejdelse af finanslovsforslaget end efter de hidtil gældende regler og for at kunne give grundlag for en mere sikker bedømmelse af finanslovens enkelte poster, foreslås efter forhandling med finansministeren, at finanslovens forelæggelse kan udskydes til senest fire måneder før finansårets

begyndelse, altså efter den nugældende fastlæggelse af finansåret til senest 1. december. Da datoen for finansårets begyndelse ikke er fastsat i grundloven, knyttes finanslovens forelæggelse ikke til nogen bestemt dato.“

En omlægning af finansåret til kalenderåret vil indebære, at finanslovsforslaget som følge af bestemmelsen i grundlovens § 45, stk. 1, skal fremsættes for folketinget senest den 1. september. Ifølge grundlovens § 41, stk. 4, bortfalder alle forslag til love og andre beslutninger, der ikke forinden er endeligt vedtaget ved folketingsårets udgang, d.v.s. den første tirsdag i oktober, jfr. grundlovens § 36, stk. 1. Da behandlingen af et finanslovsforslag for et kalenderår ikke kan være tilendebragt inden folketingsårets udløb, vil omlægningen således medføre, at der altid skal ske genfremsættelse af forslaget i det følgende folketingsår. Dette forhold kan vel give anledning til visse praktiske spørgsmål i forbindelse med finanslovsforslagets behandling i folketinget, jfr. herom neden for under pkt. III, men udelukker ikke, at omlægningen forfatningsretligt kan gennemføres.

III. Konsekvenser for folketingets arbejde.

1. Det følger af grundloven, at forslag til finanslov skal fremsættes senest fire måneder før finansårets begyndelse. En omlægning af finansåret til kalenderåret vil derfor føre til, at finanslovsforslaget skal fremsættes senest inden udgangen af august måned. Da der ikke i grundloven er yderligere tidsmæssige bindinger vedrørende fremsættelsen, kan denne også ske tidligere. En fremsættelse i slutningen af august, som vil svare til den nuværende praksis, når den tidsmæssige forskydning tages i betragtning, vil nødvendiggøre en ekstraordinær indkaldelse af tinget alene med henblik på finanslovsforslagets behandling, og vil indebære at de politiske forhandlinger om forslaget skal finde sted i sommerferieperioden.

Regeringen finder det af hensyn til folketingets behandling af finanslovsforslaget mest hensigtsmæssigt, at forslaget fremsættes i juni måned inden folketingets ferie.

Der er herved lagt vægt på, at folketinget, herunder specielt finansudvalget, sikres bedre tid til forslagens behandling, endvidere findes det hensigtsmæssigt at undgå den ovenfor nævnte ekstraordinære folketingssamling.

Ved vurderingen af konsekvenserne for folketingets arbejde er det derfor lagt til grund, at finanslovsforslaget efter omlægningen af finansåret fremsættes i begyndelsen af juni.

2. Forslaget kan enten straks efter fremsættelsen på begæring henvises til finansudvalget eller sættes til 1. behandling i tinget og efterfølgende henvises til udvalget.

Uanset om forslaget fremsættes i juni eller august måned, skal der i henhold til grundlovens § 41, stk. 4, ske genfremsættelse efter folketingsårets begyndelse den første tirsdag i oktober.

Afgørelsen af, hvilken procedure der vælges, ligger hos folketinget.

3. Genfremsættelsen af forslaget i oktober vil kunne ske skriftligt, og 1. behandlingen vil, da forslaget tidligere er forelagt tinget, kunne finde sted ret hurtigt efter fremsættelsen.

Gennemførelsen af 1. behandling i begyndelsen af oktober vil medføre, at denne foretages i umiddelbar tilknytning til åbningsdebatten.

4. De ændrede tidsfrister medfører, at 2. behandlingen fremrykkes til midt i november måned. Behandlingen af ændringsforslag til 3. behandling og den afsluttende økonomiske debat vil således finde sted i midten af december måned.

5. Under hensyn til at finanslovsforslaget fra regeringens side skal være færdigudarbejdet til fremsættelse i tinget godt to en halv måned tidligere end efter hidtidig praksis, må det forudses, at der af regeringen kan blive stillet indholdsmæssigt mere omfattende ændringsforslag end under det nuværende system til korrektion af budgetteringsforudsætninger, skøn over lovbundne udgifter, og de på finansministeriets paragraf afsatte reserver.

6. Med henblik på at reducere antallet af ændringsforslag ved finanslovsforslagets 3. behandling forekommer det hensigtsmæssigt, at disse ændringsforslag i videst muligt omfang fremsættes ved forslaget 2. behandling i november måned.

Under forudsætning af, at lønningrådet afholder møder i august og september måned til behandling af de på forslaget søgte stillingsoprettelser, vil endvidere en del ændringsforslag vedrørende stillingsforslagene kunne fremsættes ved 2. behandlingen.

Den resterende del vil som hidtil blive fremsat ved finanslovsforslagets 3. behandling.

Efter 2. behandlingen bør finanslovsforslagets tekst genoptrykkes som ændret ved afstemningen om ændringsforslagene af hensyn til at sikre folketinget et klart og overskueligt grundlag for afstemningerne ved forslaget 3. behandling.

7. Fremsættelsen af tillægsbevillingslovsforslaget ved et kalenderårsbudget vil, når den tidsmæssige forskydning tages i betragtning, efter hidtidig praksis skulle ske i slutningen af januar måned. Tids-

punkter for tillægsbevillingslovsforslagets fremsættelse er dog ikke fastsat hverken i lov eller grundlov.

Det vil være hensigtsmæssigt, hvis folketingets behandling og vedtagelse af forslag til lov om tillægsbevilling kan være afsluttet i begyndelsen af februar måned af hensyn til færdiggørelsen af statsregnskabet, som i henhold til grundlovens § 47 skal fremlægges for folketinget senest 6 måneder efter finansårets udløb, det vil sige senest i slutningen af juni.

Da regnskabstallene efter hidtidig praksis indarbejdes i finanslovsforslagets tekst og anmærkninger, vil det under hensyn hertil være nødvendigt, at dette færdiggøres ca. 1 måned tidligere, hvilket taler for, at forslag til lov om tillægsbevilling fremsættes i december.

For folketinget vil flytningen af finansåret til kalenderåret således medføre, at 3. behandlingen af tillægsbevillingsloven ikke som hidtil kan forme sig som en generel afslutningsdebat inden sommerferien.

8. Omlægningen vil nødvendiggøre en ændring af tidsfristerne for folketingets budgetforslag, jfr. forretningsordenens § 47 og eventuelt § 48, stk. 3.

IV. Konsekvenser for regeringens arbejde.

Med den af regeringerne i de seneste år anvendte budgetprocedure og de hidtidige tidsterminer vil de endelige drøftelser i regeringen af finanslovsforslaget og eventuelle forhandlinger med folketingets partier finde sted i maj måned.

V. Overgangsproblemer.

1. Som omtalt foran under pkt. II har forfatningskommissionen forudsat, at det kan vise sig ønskeligt at ændre finansårets tidsmæssige placering. Det følger heraf, at der, uanset at § 45 indeholder begrebet „finansår“, må kunne tilvejebringes mulighed for et overgangsbudget med en afvigende længde.

Et overgangsbudget, hvorved forslag til finanslov og tillægsbevillingslov fremsættes for en periode på 9 måneder fra 1.4. — 31.12. 1978, med tilknyttede budgetoverslag for de følgende 3 kalenderår vil være den mest hensigtsmæssige løsning. Forslaget vil blive fremsat inden 1. december 1977.

Med henblik på udarbejdelse af retningslinjer for budgetteringen for overgangsåret og de derpå følgende 3 kalenderår vil finansministeriet detaljeret gennemgå de enkelte bevillingskonti for at kortlægge de tidsmæssige forudsætninger for bevillingernes anvendelse.

Regeringen vil i forbindelse med fremsættelse af finanslovsforslag for overgangsåret redegøre for de tilfælde, hvor overgangsbudgettet og budgettet for det første egentlige kalenderår afviger fra et normalt april-finansårs forløb.

2. Der vil blive optaget forhandling med de kommunale organisationer med henblik på at løse de likviditetsproblemer, som ændringen måtte give anledning til. Disse vil dog være af beskeden størrelse

efter de senere års overgang til fuld løbende udbetaling af tilskud fra staten til kommunerne.

3. Omlægningen af finansåret vil nødvendiggøre ændringer i en række love, bekendtgørelser m.v., i hvilke der er optaget bestemmelser som bygger på finansårets nuværende placering.

Lovændringerne vil blive forelagt folketinget i et samlet lovforslag.