

Beslutningsforslag nr. B 88. Fremsat den 30. marts 1993 af Poul Nødgaard (FP), Kim Behnke (FP), Jan Køpke Christensen (FP) og Ole Donner (FP)

## **Forslag til folketingsbeslutning om regnskabslov for kommunerne**

Det pålægges indenrigsministeren senest i folketingssamlingen 1993-94 at fremsætte lovforslag, der styrker regnskabsaflæggelsen og revisionen i kommunerne efter følgende retningslinier:

1. Der bør ikke være principiel forskel mellem den statslige og den kommunale revision, hvad angår
  - revisionens omfang,
  - revisionskompetencen,
  - rapporteringen til det folkevalgte organ,
  - offentlighedens adgang til revisionsberetningerne.
2. Den kommunale revision skal omfatte kritisk-økonomisk efterprøvning af gennemførelsen af beslutninger truffet af kommunalbestyrelsen. Revisionen skal ikke omfatte kommunalbestyrelsens politiske beslutninger, men skal alene efterprøve, om der ved gennemførelsen af disse beslutninger og ved forvaltningen er taget skyldige økonomiske hensyn.
3. Lovforslaget skal i videst muligt omfang tage hensyn til beretning 8/91 om revision af kommunernes regnskaber m.v., der er afgivet i 1993 af de af Folketinget valgte statsrevisorer.

## Bemærkninger til forslaget

### 1. Hovedsynspunkter

Formålet med dette forslag er at sikre ændringer i den kommunale revision, således at der i fremtiden udøves forvaltningsrevision (kritisk-økonomisk revision) ved efterprøvningen af den kommunale forvaltning.

Den økonomiske udvikling, herunder såvel de mange bloktilskudsfinansierede områder som den stadigt stigende andel af de offentlige udgifter, der forvaltes af kommuner og amtskommuner, gør det ef-

ter forslagsstillernes mening både rigtigt og nødvendigt, at der gennemføres en modernisering og styrkelse af den kommunale revisions kompetence og funktioner.

Primærkommunernes finansieringsstruktur er i årene 1980-90 væsentligt ændret. De statslige midlers andel af finansieringen (bloktilskud og refusioner) har vist en faldende tendens over årene, mens kommunernes indtægter i form af skatter og afgifter samt nettolåneoptagelser er væsentligt forøget (se tabel 1).

Tabel 1. Primærkommunernes finansieringsstruktur 1980-90

	Bloktilskud Pct.	Refusioner <sup>1)</sup> Pct.	Øvrige indt. <sup>2)</sup> Pct.	Indtægter i alt	
				Pct.	Beløb (mia. kr.)
1980 .....	12,5	18,8	68,7	100,0	64,2
1981 .....	13,0	19,2	67,8	100,0	71,7
1982 .....	13,1	19,8	67,1	100,0	82,4
1983 .....	11,5	20,9	67,6	100,0	89,9
1984 .....	11,3	20,3	68,4	100,0	95,1
1985 .....	5,9	20,9	73,2	100,0	99,0
1986 .....	3,6	21,3	75,1	100,0	103,2
1987 .....	11,1	10,4	78,5	100,0	114,9
1988 .....	10,3	10,6	79,1	100,0	128,4
1989 .....	10,6	11,1	78,3	100,0	134,0
1990 .....	11,3	11,9	76,8	100,0	137,1

<sup>1)</sup> Ekskl. offentlige pensioner og familiedelse.

<sup>2)</sup> Omfatter drifts- og anlægsindtægter, skatter og afgifter samt nettolåneoptagelse.

En tilsvarende udvikling kan ses for så vidt angår amtskommunernes finansieringsstruktur (se tabel 2).

Tabel 2. Amtskommunernes finansieringsstruktur 1980-90

	Bloktilskud Pct.	Refusioner Pct.	Øvrige indt. <sup>1)</sup> Pct.	Indtægter i alt	
				Pct.	Beløb (mia. kr.)
1980 .....	29,9	1,3	68,8	100,0	26,5
1981 .....	30,2	1,3	68,5	100,0	30,1
1982 .....	30,2	1,4	68,4	100,0	34,2
1983 .....	28,7	2,1	69,2	100,0	38,3
1984 .....	27,6	2,0	70,4	100,0	41,1
1985 .....	24,3	1,6	74,1	100,0	41,8
1986 .....	21,0	1,6	77,4	100,0	42,6
1987 .....	20,3	0,6	79,1	100,0	47,8
1988 .....	18,6	0,5	80,9	100,0	52,4
1989 .....	18,1	0,5	81,4	100,0	54,4
1990 .....	20,3	0,5	79,2	100,0	57,0

<sup>1)</sup> Omfatter drifts- og anlægsindtægter, skatter og afgifter samt nettolåneoptagelse.

Tabel 1 og 2. Kildehenvisning: Statsrevisorernes beretning 8/91, side 14-15.

I absolutte tal udgjorde primærkommunernes indtægter i 1990 137 mia. kr. og amtskommunernes indtægter 57 mia. kr., altså tilsammen 194 mia. kr. Med et samlet antal husstande her i landet på omkring 2,2 mio. svarer primær- og amtskommunernes samlede årlige indtægter således til omkring 88.000 kr. pr. husstand.

Som udgangspunkt er der meget, der kan tale for, at der i den kommunale revision indarbejdes både materielle regler og formelle procedurer, der svarer til, hvad der gælder for den statslige revision. Der henvises her navnlig til § 3 i lov om revision af statens regnskaber m.m., jf. lovbekendtgørelse nr. 489 af 24. juni 1991.

Selv om der er principielle forskelligheder mellem det offentlige og erhvervslivet, mener forslagsstillerne dog, at det kan være relevant at begrunde en skærpet revisionsindsats ved at sammenligne med regnskabs- og revisionskravene i årsregnskabsloven. Dels er det så betydelige midler, der forvaltes i kommunerne, at kritisk efterprøvning allerede af denne grund ville være en selvfølge, hvis der var tale om private virksomheder i selskabsform. Dels er behovet for kritisk-økonomisk revision særlig markant i kommunerne, hvor forkert eller uhensigtsmæssig gennemførelse af i alt fald en del af de politiske beslutninger, f.eks. etablering af institutioner, kommunale byggerier, tjenestemandsansættelser m.v., kan få økonomiske konsekvenser i en meget lang årrække.

Endelig opleves det som unaturligt, hvis kravene til revisionsindsats er markant mere lemfældig over for

anvendelsen af offentlige midler end over for anvendelsen af risikovillig kapital i private selskaber. Med de senere års stadigt større krav om åbenhed i den offentlige sektor vil det være naturligt, at det offentlige i alt fald i et vist omfang udnytter erhvervslivets erfaringer om betydningen af efterprøvning af dispositioner.

## 2. Det nuværende lovgrundlag

Lovgrundlaget for den kommunale revision er yderst spinkelt, når henses til de kommunale aktiviteter omfang. Der er derfor ikke en fornuftig balance mellem rækkevidden af de økonomiske og politiske beslutninger, der kan træffes i kommunerne, og den efterfølgende opfølgning fra den eksterne revision.

Disse regler fremstår ikke som et fornuftigt og tilstrækkeligt grundlag for en tidssvarende revisionsindsats.

Det er således meget vanskeligt at begrunde, at der skal gælde principielt forskellige regler for den statslige og den kommunale revisions stilling og kompetence. Det virker ikke logisk, at man stiller et sæt af revisionsmæssige krav vedrørende den del af det offentlige penge, der administreres af staten, og et andet sæt meget lempelige krav vedrørende de penge, der administreres af kommunerne. Særlig ejendommeligt er dette set i lyset af, at en stor del af kommunernes midler kommer fra staten i form af bloktilskud.

I den statslige revision indgår det, at der sker offentliggørelse af beretninger fra rigsrevisionen og

statsrevisorerne. Disse beretninger besvares af den pågældende minister, hvis svar med rigsrevisors og statsrevisorernes kommentarer ligeledes offentliggøres. I kommunerne afgives revisionsberetningerne alene til økonomiudvalgene, og der er intet lovkrav om offentliggørelse af revisionsberetninger.

### 3. Behovet for lovændringer

I en offentlig økonomi, der næsten udelukkende hviler på tvangsudskrevne skatter og afgifter, er det helt nødvendigt at anvende de ressourcer, der er til rådighed, med omtanke og omhu.

Nogle kommunalbestyrelsesflertal bestræber sig herfor, men der er gennem årene mange eksempler på, at kommuner i deres gennemførelse af lokale politiske beslutninger har foretrukket »forkromede« og unødigt kostbare løsninger frem for sparsommelige løsninger. Der er i talrige tilfælde truffet kostbare dispositioner, som kunne være undgået, hvis beslutningstagerne og de, der skulle udføre beslutningerne, havde været meget opmærksomme på den efterkritik, som kritisk revision kan medføre.

Det er imidlertid et vildspor, når nogen hævder, at kritisk-økonomisk revision vil medføre begrænsninger i det kommunale selvstyre. Formålet med nye regler skal være at sikre en uvildig og faglig korrekt revisionsindsats. Revisionen skal ikke omfatte kommunalbestyrelsens beslutninger, men derimod den revisionsmæssige kontrol af gennemførelsen og forvaltningen af kommunalbestyrelsens beslutninger. Dette er udtrykkeligt fremhævet i forslaget tekst.

Med den foreslåede lovgivning opnås således, at amter og kommuner ikke kun er underlagt en ren bilagsrevision, men at revisionen rent faktisk kan fremdrage og kritisere uhensigtsmæssige eller fejlagtige dispositioner.

Som bilag er optrykt en artikel af statsrevisor Henrik Warburg (FP) i bladet *Fremskridt*, februar 1993, side 19-20.

### 4. Udformningen af lovgivning

Forslagsstillerne finder det mest naturligt, at regeringen fremsætter et forslag til regnskabslov for kommunerne, der indeholder de detaljerede regler for kritisk revision i kommunerne.

Forslagsstillerne anbefaler, at der ved udformningen af lovforslaget ikke kun lyttes til kommunernes egne synspunkter, men at et eller flere af de ledende private revisionsfirmaer inddrages i opgaven. Herved opnås mere afbalancerede forslag og et bedre samlet overblik over problemerne og deres løsning.

Uanset om nærværende forslag umiddelbart kan samle et politisk flertal, er næppe mange i tvivl om, at tiden arbejder for en lovgivning, der i store træk følger hovedpunkterne i forslaget. Det er i høj grad af betydning, at så mange faglige og saglige synspunkter som muligt kan indgå i Folketingets Kommunaludvalgs behandling af dette forslag.

Det vil f.eks. under udvalgsbehandlingen af dette forslag være nærliggende at inddrage i drøftelserne, om – og i bekræftende fald i hvilket omfang – en kritisk-økonomisk forvaltningsrevision også skal omfatte fælleskommunale selskaber. Det er et væsentligt spørgsmål, om bestyrelserne i f.eks. de kommunale eller regionale forsyningsvirksomheder og andre fælleskommunale virksomheder i dag får forelagt fyldestgørende og kritisk efterprøvning af de økonomiske handlinger til at kunne leve op til bestyrelsesansvaret på betryggende måde.

Der kan desuden under udvalgsarbejdet være grund til at drøfte mere konkret, hvordan informationen om de forskellige revisionshandling, der vil finde sted efter indførelsen af en kommunal forvaltningsrevision, bedst kan indgå i de kommunalpolitiske organers arbejde. I denne forbindelse bør overvejes, om revisionsprotokollater m.v., der tilgår kommunalbestyrelsen, enten af revisionen eller af et kommunalbestyrelsesmedlem, skal kunne kræves fremlagt i et åbent kommunalbestyrelsesmøde, om protokollaterne må offentliggøres, om de kan kræves fremsendt til tilsynsmyndigheden m.v.

Forslagsstillerne vil opfordre til, at repræsentanter for den kommunale forvaltning og for revisionsbranchen under udvalgsbehandlingen af forslaget indsender konkrete kommentarer og kritik til folketingsudvalget, bl.a. til belysning af de her rejste og andre tilsvarende spørgsmål.

### 5. Bilag til forslaget. Kildehenvisninger

Dette forslag er indeholdt som forslag nr. 37 i *Fremskridtpartiets lovkatalog 1992-93* (ISBN 87-89766-02-4).

Som bilag er optrykt en artikel af statsrevisor Henrik Warburg (FP) i bladet *Fremskridt*, februar 1993, side 19-20.

Emnet er i øvrigt behandlet bl.a. følgende steder:

- Kommunernes Landsforenings blad DK nr. 39, 10. december 1992
- Professor Jørgen Grønnegaard Christensen, *Kronik i Jyllands-Posten* 19. februar 1993.
- Direktør Peter G. Hansen, *KL, Jyllands-Postens debatsider* 13. februar 1993.
- Statsrevisor Henrik Warburg, *Jyllands-Postens debatsider* 23. februar 1993.

Artikel af statsrevisor Henrik Warburg (FP) i bladet Fremskridt, februar 1993, side 19-20

### Nødvendigt med bedre kommunal revision

Af Henrik Warburg, statsrevisor, Fremskridtspartiet.

Det skal gå ordentligt til, når man håndterer det offentlige penge. Det er alle enige om; bogholderi og kasse skal være i orden, og revisionen skal være effektiv og forsvarlig.

For statens vedkommende udtrykkes dette på bedste jurist-dansk i lov om revisionen af statens regnskaber. Oversat til mere jævnt sprog betyder det, at revisionen skal undersøge følgende fire forhold:

- 1) Stemmer debet og kredit? Er der bilag? Er de ægte? Er der pillet ved kassen? – Disse spørgsmål hedder regnskabsrevision.
- 2) Er der bevilling til de udgifter, man har haft? Har universitetsrektoren sådan uden videre ladet et nyt laboratorium opføre? Den går ikke, selv om der er momsdyldigt bilag og alt er korrekt bogført. Eller har man opkrævet gebyrer uden bevilling? – Denne undersøgelse kaldes bevillingskontrol.
- 3) Er love og andre regler fulgt? Har postmesteren undladt at trække kildeskat for at få juleposten ud til tiden? – Sådan spørges ved legalitetskontrol.
- 4) Har man i øvrigt båret sig fornuftigt ad i økonomisk henseende? Har politiet benyttet sin bevilling til indkøb af to tjenestebiler på den måde, at man har købt én Ellert til at jage narkoforbrydere med og én Rolls Royce til at flytte fanger fra arresten til retten? Har man ved sine indkøb valgt det billigste, som opfylder de krav, man må stille, eller har man købt dyrere eller specificeret unødvendigt store krav? Loven siger, at det skal vurderes, om der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltning og drift. Dette benævnes kritisk-økonomisk revision eller forvaltningsrevision.

Af større forvaltningsmæssige revisionsundersøgelser kan nævnes beretningerne om

»Ask« og »Urd«, Det Kongelige Teater og lidt længere tilbage: Det Kongelige Bibliotek og Postterminalen.

Kommunerne og deres selvstyre er fastlagt i grundloven, hvor det hedder: Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov. Denne bestemmelse er så udmøntet i forskellige love, navnlig den kommunale valglov og den kommunale styrelseslov, hvor man fastlægger forskellige færdselsregler for den daglige trafik i kommunerne, f.eks. hvordan man vælger en kommunalbestyrelse, hvordan borgmesteren udpeges, hvilke udvalg, der i så fald skal være, osv, osv.

Der er også regler om, at kommunen skal have en revision, og hvad den mindst skal bestå i. Revisionen skal foretage regnskabsrevision, bevillingskontrol og legalitetskontrol.

Derimod er forvaltningsrevision ikke obligatorisk. Af landets 275 kommuner og 14 amtsråd har 5-10 pct. dog af egen drift indført den, mens ca. 30 pct. overvejer at gøre det.

Det virker ulogisk, at man stiller ét sæt af revisionsmæssige krav til den del af det offentlige penge, der administreres af staten, og et andet sæt krav til de penge, der administreres af kommunerne. En del af de penge, kommunerne forvalter, kommer endog fra staten i form af bloktilskud.

Det er også værd at bemærke, at f.eks. svenske og norske kommuner såvel som EF-Kommissionen er underkastet forvaltningsrevision.

Nu kunne man naturligvis harmonisere kommunal og statslig revision ved at sløjfe forvaltningsrevisionen i staten. Hvorfor er den der overhovedet? Og hvad gør det private erhvervs-

Her bør man lægge mærke til tre væsentlige forhold: For det første vilkårene profit eller fallit. For det andet afstanden mellem den beslutende, den udførende og den, der bærer den økonomiske risiko. For det tredje lederudvælgelsen.

Privat erhverv er underkastet konkurrence, som bevirker, at ineffektive og dårligt ledede virksomheder før eller siden elimineres i en slags darwinistisk økonomisk økologi. Som privat virksomhed ville P&T formentlig være gået fallit i halvfyrdserne. Men da virksomheden er offentlig, blokkede man i stedet skatteyderne for at dække ineffektiviteten.

Staten lider også under en skarp tredeling af dem, der beslutter (politikerne), dem, der udfører beslutningerne (embedsværket) og dem, der bærer den økonomiske risiko for beslutninger og udførelse (skatteyderne).

I et enkeltmandsfirma er de tre funktioner samlet i én og samme person, der derfor er økonomisk ansvarlig for beslutninger og handlinger. I større aktieselskaber er funktionerne mere adskilt, men trods alt fyres en direktør, der ikke opnår resultater, og generalforsamlinger vælger også nye bestyrelser.

Der er også forskel på lederudvælgelsen. Den private leder vurderes på sine resultater, mens tjenestemanden som regel beholder sit job, så længe han ikke begår formelle tjenstlige forseelser uanset resultaterne.

Forvaltningsrevision i det offentlige er en modvægt mod denne indbyggede svaghed i offentligt virke.

Nå, men lad os forlade de private græsgange og gå tilbage til det offentlige.

Beretningerne fra rigsrevisionen og statsrevisionerne offentliggøres konsekvent. De skal ifølge loven besvares af ministrene, og ministersvarene med rigsrevisors og statsrevisorernes kommentarer hertil offentliggøres også. Anderledes stiller det sig i kommunerne; her afgives revisionsberetningerne til økonomiudvalget, der ikke er tvunget til offentliggørelse.

I staten er beslutningstageren (Folketinget) adskilt fra de udførende myndigheder (regeringen). I kommunen er lederen af det politisk besluttende organ (kommunalbestyrelsen) og lederen af forvaltningen forenet i én og samme person, nemlig borgmesteren.

Hvorfor dette skulle tale imod en forvaltningsrevision er svært at få øje på. En forvalt-

ningsrevision bør lige så lidt gælde kommunalbestyrelsens *beslutninger*, som den statslige revision gælder Folketingets *beslutninger*, man bør i kommunernes revision udelukkende beskæftige sig med, *hvordan* disse beslutninger udføres, ikke *hvorfor* de blev truffet.

Hvordan dette skulle være et indgreb i det kommunale selvstyre, er svært at se. Selvfølgelig kan man også på dette område have kommunale færdselsregler, som man f.eks. har det for, hvordan borgmesteren skal vælges.

I det daglige samarbejde mellem staten og kommunerne, er der en masse praktiske spørgsmål, som skal afklares, og her er det praktisk, at staten kan diskutere med en interesseorganisation for kommunerne i stedet for at skulle have fat i de knap 300 kommuner enkeltvis. Kommunernes Landsforening er en sådan interesseorganisation, som desuden virker som et serviceorgan for den enkelte kommune. F.eks. kan man foretage revision for kommunerne, og gør det i vidt omfang – både med og uden forvaltningsrevision, som man nu aftaler det med den enkelte kommune. Imidlertid får en så væsentlig og stærk organisation som Kommunernes Landsforening også en vis magtposition, og den benytter man til at udtale, at man er varm tilhænger af forvaltningsrevision, men modstander af at gøre den obligatorisk.

Folketingskandidater opstilles af lokale vælgerforeninger på kreds- og kommunebasis, og i disse har borgmestrene som en slags holdkaptajn for de politiske græsrodde et ret så stort ord. Hvilken folketingsmand bryder sig om at komme i modsætning til det bagland, der skal sikre hans genopstilling? Også derfor er den kommunale lobby så stærk i dansk politik.

Nogle borgmestre foretrækker maksimale løsninger frem for optimale. De foretrækker det forkromede frem for det økonomiske, og det ville afdækkes i en forvaltningsrevision.

Nogle borgmestre må formodes ikke at ønske det efterprøvet, om de og deres forvaltninger også har taget skyldige økonomiske hensyn ved gennemførelsen af de beslutninger, der er truffet i kommunalbestyrelsen og på Christiansborg. Anden forklaring kan der ikke være på, at stat og kommune har så vidt forskellige krav til revisionsformerne.

Ret beset er forvaltningsrevision ikke en svækkelse af det kommunale selvstyre. Den er derimod en styrkelse af nærdemokratiet.

Den logiske og enkle vej til indførelse af forvaltningsrevision i kommunerne ville være en tilføjelse til den kommunale styrelseslov, men i betragtning af strukturen i den kommunale

virkelighed er en mere pragmatisk metode måske, at staten og Kommunernes Landsforening aftaler dens indførelse. Gode gerninger bliver jo ikke ringere af at være gjort frivilligt.