

## KOMMUNALE BUDGETTER\*)

Af statsaut. Revisor V. Helby.

Det er næppe for meget sagt, at Kommunernes aarlige Budget underkastes en betydelig mere indgaaende Debat, baade inden for de kommunale Raad, i Pressen og Mand og Mand imellem, end Kommunens endelige Regnskab. Forklaringen herpaa er ganske naturlig. Budgettet har for det første Nyhedens Interesse; selvom den største Del af Indtægterne og Udgifterne for det kommende Aar er Gengangere fra de foregaaende Aar, har det Interesse at se, hvorledes de nu vil stille sig, og af særlig Interesse er de ofte betydelige Nyanlæg og -anskaffelser, som er optaget paa Budgettet. For det andet giver Budgettet Skatteyderne Besked om det, som interesserer og berører dem allermest, nemlig Skatteudskrivningen i det kommende Aar. Naar til sin Tid Regnskabet for Budgetaaret er aflagt, har de enkelte Poster ikke mere denne Nyhedens Interesse, og man har — eller de fleste har — allerede betalt Skatterne; det bliver derfor i Virkeligheden kun det endelige Totalresultat — Over- eller Underskudet — der interesserer, og i nogen Grad de eventuelle betydelige Overskridelser og Besparelser i Forhold til Budgettet.

I det følgende vil jeg behandle det kommunale Budget, dets Formaal, dets Udarbejdelse og dets Anvendelse, medens jeg kun i mindre Udstrækning vil komme ind paa Regnskabsføringen og Kassevæsnet. Jeg maa desuden indskyde, at jeg ikke har tilstrækkeligt Kendskab til de store Budgetregnskaber, som f. Eks. København og Frederiksberg arbejder med, hvorfor jeg har holdt mig til Sogne- og Købstad-Kommunerne.

*Budgetlægning i Kommunerne er paabudt ved Lov*, og der er givet nærmere Røgler for Budgetternes Form og Behandling. Landkommunalloven bestemmer saaledes, at der forud for Regnskabsaaret, der løber fra 1. April til næste Aars 31. Marts, skal udarbejdes et Overslag over Kommunens Indtægter og Udgifter. Det skal affattes af Sogneraadet

\*) Foredrag holdt i Handelsvidenskabelig Studiekulub Torsdag d. 7. November 1940.

## KOMMUNALE BUDGETTER\*)

Af statsaut. Revisor V. Helby.

Det er næppe for meget sagt, at Kommunernes aarlige Budget underkastes en betydelig mere indgaaende Debat, baade inden for de kommunale Raad, i Pressen og Mand og Mand imellem, end Kommunens endelige Regnskab. Forklaringen herpaa er ganske naturlig. Budgettet har for det første Nyhedens Interesse; selvom den største Del af Indtægterne og Udgifterne for det kommende Aar er Gengangere fra de foregaaende Aar, har det Interesse at se, hvorledes de nu vil stille sig, og af særlig Interesse er de ofte betydelige Nyanlæg og -anskaffelser, som er optaget paa Budgettet. For det andet giver Budgettet Skatteyderne Besked om det, som interesserer og berører dem allermest, nemlig Skatteudskrivningen i det kommende Aar. Naar til sin Tid Regnskabet for Budgetaaret er aflagt, har de enkelte Poster ikke mere denne Nyhedens Interesse, og man har — eller de fleste har — allerede betalt Skatterne; det bliver derfor i Virkeligheden kun det endelige Totalresultat — Over- eller Underskudet — der interesserer, og i nogen Grad de eventuelle betydelige Overskridelser og Besparelser i Forhold til Budgettet.

I det følgende vil jeg behandle det kommunale Budget, dets Formaal, dets Udarbejdelse og dets Anvendelse, medens jeg kun i mindre Udstrækning vil komme ind paa Regnskabsføringen og Kassevæsnet. Jeg maa desuden indskyde, at jeg ikke har tilstrækkeligt Kendskab til de store Budgetregnskaber, som f. Eks. København og Frederiksberg arbejder med, hvorfor jeg har holdt mig til Sogne- og Købstad-Kommunerne.

*Budgetlægning i Kommunerne er paabudt ved Lov*, og der er givet nærmere Røgler for Budgetternes Form og Behandling. Landkommunalloven bestemmer saaledes, at der forud for Regnskabsaaret, der løber fra 1. April til næste Aars 31. Marts, skal udarbejdes et Overslag over Kommunens Indtægter og Udgifter. Det skal affattes af Sogneraadet

\*) Foredrag holdt i Handelsvidenskabelig Studiekulub Torsdag d. 7. November 1940.

og undergives to Behandlinger med mindst 8 Dages Mellemrum, sidste Behandling senest 15. Februar. Inden den samme Frist skal en Afskrift indsendes til Amtet til Godkendelse. Om Formen for Overslaget bestemmer Loven, at det skal affattes paa et af Amsraadet udarbejdet Skema. Købstadkommunalloven foreskriver ligeledes to Behandlinger med mindst 8 Dages Mellemrum, men med Frist til den 15. Marts, og i Modsætning til Sognekommunens Budget skal Købstadkommunens Budget kun indsendes til Godkendelse hos højere Myndigheder, i dette Tilfælde Indenrigsministeriet, dersom Skatteudskrivningen overskrider visse Grænser, som omtales andetsteds i Loven, eller dersom Budgettet indeholder Dispositioner m. H. t. Optagelse af Laan, Indgaaelse af Garantiforpligtelser m. v., som ifølge Loven kræver ministerielt Samtykke. Budgettets Form er fastlagt i et af Indenrigsministeriet paabudt Skema.

I de mindre Kommuner, f. Eks. Sognekommuner, udarbejdes Budgettet af den samlede Kommunalbestyrelse, i de større Kommuner, f. Eks. Købstadkommunerne, er det derimod almindeligt, at Byraadets Underudvalg, f. Eks. teknisk Udvalg, Skoleudvalget o. s. v., udarbejder hver sin Del af Budgettet, og herved søges der Assistance hos de kommunale Embedsmænd. Disse Enkelt-Budgetter sammenarbejdes saa af det centrale Udvalg (Kasse- og Regnskabsudvalget eller Budgetudvalget), og der foretages i dette Udvalg en Bearbejdelse, inden det samlede Budget kan udarbejdes og forelægges for Byraadet til de endelige Behandlinger.

Inden jeg gaar over til en nærmere Omtale af Budgettets Form, Indhold og Udarbejdelse, vil det være nødvendigt at klarlægge *Formaalet med Budgettet*. Formaalet er dobbelt; for det første tjener Budgettet til Fastlæggelse af, hvorledes Midlerne til Udgifterne skal tilvejebringes, dels ved Optagelse af Laan, dels ved Skatteudskrivning; for det andet skal Budgettet udgøre en afgrænsende Plan for de økonomiske Dispositioner i det kommende Aar. Købstadkommunalloven giver Udtryk herfor paa den Maade, at den i § 21 bestemmer, at »Budgettet i den Form, hvori det vedtages, afgiver den bindende Regel for Størrelsen af næste Aars Skatteudskrivning og overhovedet for næste Aars kommunale Forvaltning«. Landkommunalloven omtaler ikke udtrykkelig Formaalet, men giver kun indirekte Udtryk for, at Skatteudskrivningen skal ske paa Grundlag af Budgettet. Man er dog inden for Landkommunalkredse enige om, at Formaalet med Budgettet ogsaa er, at Budgettet er en Plan for Forvaltningen i det kommende Aar.

Budgettets Form er som sagt bestemt ved paabudte Skemaer; disse er forskellige for Landkommuner og Købstadkommuner, idet de førstnævnte skal følge Kasseregnskabs-Formen, medens Købstæderne skal

opstille Budgettet i Driftsregnskabsformen. Disse to Former er skematiseret i Bilagene Nr. 1 og Nr. 2. For begge Opstillingerne gælder det, at de er meget sammentrængte, idet de kun viser Hovedposterne; i Virkeligheden, d. v. s. i de paabudte Skemaer, opløser hver enkelt af Hovedposterne sig i et betydeligt Antal Underkonti. Bilagene viser Budgetterne i første Kolonne og det endelige Regnskab i anden Kolonne. Foreløbig vil jeg holde mig til Budgetkolonnen, og jeg skal først give nogle nærmere Oplysninger m. H. t. Kassebudgettet, Bilag 1.

Som det ses heraf, er de løbende Indtægter og Udgifter opført for sig og Kapitalindtægter og -udgifter for sig. Jeg har dog herved ikke gengivet det paabudte Budgetskema helt korrekt; i dette er Afdrag paa Gæld nemlig ikke opført under Kapitaludgifterne, men derimod sammen med Renteudgiften og sammentalt med denne Udgift til een Post. Endvidere bruges ikke i det paabudte Budgetskema Betegnelserne »Driftsindtægter« og »Driftsudgifter«, men Kontiene er blot opført hver for sig med de anførte Tekster.

Fremgangsmaaden ved Udarbejdelsen af Kassebudgettet er i store Træk den, at man saa nøje, det er muligt, anslaaer Beløbene for de enkelte løbende Indtægter og Udgifter samt Kapitalindtægter og -udgifter, ligesom Beholdningerne ved Aarets Begyndelse og Slutning ansættes. Den Saldo, der herefter fremkommer paa Budgettet, og som altid vil være en større samlet Udgift end Indtægt, er det Beløb, der skal dækkes ved Skatteudskrivning, og dette Beløb opføres da paa Indtægtssiden som Skatter.

Nu er det imidlertid en almindelig Regel i Kommunerne, at Skatteudskrivningen kun skal omfatte de løbende Indtægter og Udgifter, medens Kapitalindtægterne og -udgifterne skal hvile i sig selv. Dog vil der altid skulle udskrives Skat til Afdrag paa Gæld; til denne Udgift vilde det jo ogsaa være unaturligt at optage Laan, idet der jo da ikke bliver Tale om nogen virkelig Gældsnedbringelse. Dette er formentlig ogsaa Forklaringen paa, at Afdrag paa Gæld i det paabudte Skema opføres sammen med Renteudgiften, altsaa under de løbende Udgifter. Men bortset herfra skal altsaa Kapitaludgifterne kunne dækkes af Kapitalindtægterne, saaledes at de ikke berører Skatteudskrivningen. Dette praktiseres paa den Maade, at Anlægsudgifter o. l., der paa Grund af deres Størrelse ikke kan paalægges Skattemynderne i et enkelt Aar, eller som maaske slet ikke skal betales af Skattemynderne, men paalignes Grundejerne, og derfor optages som en Kapitaludgift i Stedet for under løbende Udgifter, finansieres ved Optagelse af Laan, og paa Budgettet fremkommer der da lige store Beløb paa Indtægtssiden (nemlig Laanet) og paa Udgiftssiden (Anlægsudgiften). Paa en lignende Maade skabes

*Bilag 1.*

| <i>Indtægter.</i>                      | <b>Kassebudget</b> |           |
|----------------------------------------|--------------------|-----------|
|                                        | Budget:            | Regnskab: |
| Beholdning fra forrige Aar:            |                    |           |
| Kasse, Bank, Giro .....                | 75.000             | 70.000    |
| Restancer .....                        | 25.000             | 35.000    |
| Driftsindtægter:                       |                    |           |
| Indtægt af Kapitaler og Ejendomme..... | 120.000            | 121.000   |
| Statstilskud .....                     | 50.000             | 45.000    |
| Andre Indtægter .....                  | 25.000             | 26.000    |
| Opkrævningsvederlag .....              | 5.000              | 6.000     |
| Kapitalindtægter:                      |                    |           |
| Forbrug af Aktiver (Afdrag etc.) ..... | 5.000              | 5.000     |
| Optagne Laan .....                     | 500.000            | 500.000   |
| Skatter .....                          | 795.000            | 820.000   |
|                                        | Ialt....           | 1.628.000 |

*Bilag 2.*

| <i>Indtægter.</i>                        | <b>Driftsbudget</b> |           |
|------------------------------------------|---------------------|-----------|
|                                          | Budget:             | Regnskab: |
| Indtægter af Kapitaler og Ejendomme..... | 120.000             | 121.000   |
| Statstilskud .....                       | 50.000              | 45.000    |
| Andre Indtægter .....                    | 25.000              | 26.000    |
| Opkrævningsvederlag .....                | 5.000               | 6.000     |
| Skatter .....                            | 795.000             | 820.000   |
|                                          | Ialt....            | 1.018.000 |

| <b>Kapitalbudget</b>                             |          |         |
|--------------------------------------------------|----------|---------|
| Beholdning fra forrige Aar:                      |          |         |
| Kasse, Bank, Giro .....                          | 10.000   | 12.000  |
| Restancer .....                                  | 90.000   | 93.000  |
| Driftsoverskud .....                             | 0        | 2.000   |
| Henlagt til Afskrivninger iflg. Driftsregnskabet | 145.000  | 145.000 |
| Afdrag paa Tilgodehavender .....                 | 5.000    | 5.000   |
| Optagne Laan .....                               | 500.000  | 500.000 |
|                                                  | Ialt.... | 757.000 |

## og -regnskab.

| <i>Udgifter.</i>                        | Budget:   | Regnskab: |
|-----------------------------------------|-----------|-----------|
| <b>Driftsudgifter:</b>                  |           |           |
| Renter af Gæld .....                    | 90.000    | 89.000    |
| Socialudgifter .....                    | 290.000   | 300.000   |
| Tilskud til Foreninger .....            | 8.000     | 8.000     |
| Skolevæsen .....                        | 80.000    | 84.000    |
| Vejvæsen m. v. ....                     | 180.000   | 184.000   |
| Forskelligt .....                       | 90.000    | 92.000    |
| Bestyrelsesudgifter .....               | 112.000   | 114.000   |
| <b>Kapitaludgifter:</b>                 |           |           |
| Afdrag paa Laan .....                   | 150.000   | 150.000   |
| Forøgelse af Aktiver (Anlæg etc.) ..... | 500.000   | 455.000   |
| <b>Beholdning ved Aarets Udgang:</b>    |           |           |
| Kasse, Bank, Giro .....                 | 75.000    | 112.000   |
| Restancer .....                         | 25.000    | 40.000    |
| Ialt....                                | 1.600.000 | 1.628.000 |

## og -regnskab.

| <i>Udgifter.</i>             | Budget: | Regnskab: |
|------------------------------|---------|-----------|
| Renter af Laan .....         | 90.000  | 89.000    |
| Socialudgifter .....         | 290.000 | 300.000   |
| Tilskud til Foreninger ..... | 8.000   | 8.000     |
| Skolevæsen .....             | 80.000  | 84.000    |
| Vejvæsen .....               | 180.000 | 184.000   |
| Forskelligt .....            | 90.000  | 92.000    |
| Bestyrelsesudgifter .....    | 112.000 | 114.000   |
| Afskrivninger .....          | 145.000 | 145.000   |
| Overskud .....               | 0       | 2.000     |
| Ialt....                     | 995.000 | 1.018.000 |

## og -regnskab.

|                                      |                |                  |
|--------------------------------------|----------------|------------------|
| Afdrag paa Laan .....                | 150.000        | 150.000          |
| Anlægsarbejder .....                 | 500.000        | 455.000          |
| <b>Beholdning ved Aarets Udgang:</b> |                |                  |
| Kasse, Bank, Giro .....              | 10.000         | 57.000           |
| <b>Restancer:</b>                    | <b>Budget:</b> | <b>Regnskab:</b> |
| Indtægtsrestancer ....               | 200.000        | 220.000          |
| Udgiftsrestancer ....                | 110.000        | 125.000          |
|                                      | 90.000         | 95.000           |
| Ialt....                             | 750.000        | 757.000          |

der ogsaa Balance m. H. t. de øvrige Kapitalindtægter, d. v. s. indgaaende Afdrag og Realisationsindtægter; saadanne Indtægter maa nemlig efter de almindelige Regler ikke indgaa i Kassebeholdningen, men skal erstattes med nye faste Aktiver ved Indsættelse paa Bank- eller Sparekassekonti eller Køb af Obligationer, og de hertil svarende Udgifter bliver da ført som Kapitaludgifter. Jeg maa dog lige bemærke, at dersom et indgaaende Afdrag vedrører et Tilgodehavende hos Grundejere for f. Eks. et Vejanlæg, hvortil Kommunen har optaget et Laan, som er under Afvikling, saa skal dette Afdrag *ikke* anbringes i et nyt Aktiv, men kan bruges til delvis Dækning af Afdraget paa Laanet.

I den i Bilag 1 anførte Budgetopstilling er denne Linie fulgt; til Anlægsarbejdet paa Kr. 500.000,— er budgetteret tilsvarende Laaneoptagelse, og et indgaaende Afdrag paa 5.000 Kr. er forudsat at skulle bruges til Dækning af Afdragsudgiften paa 150.000 Kr. Skatteudskrivningen Kr. 795.000,— skal derefter svare til Forskellen mellem de løbende Udgifter og Indtægter, der er Kr. 650.000,—, med Tillæg af det resterende Afdragsbeløb Kr. 145.000,—.

Den Omstændighed, at Udgifterne til Afdrag paa Gæld dækkes ved Skatteudskrivning, skulde normalt medføre en tilsvarende Formueforøgelse. Dette opvejes imidlertid i hvert Fald delvis af, at der foregaar Værdiforringelse paa Kommunens Aktiver; denne Værdiforringelse kunde naturligvis opgøres i Form af Afskrivninger og optages i Regnskabet. Afskrivninger har imidlertid indtil for faa Aar siden ikke været optaget i de landkommunale Kassebudgetter og -regnskaber, og selvom der nu er indsat Rubriker til Afskrivningsposter, saa er det efter min Erfaring kun faa Kommuner, der benytter sig heraf. Selvom Afskrivningerne eventuelt er optaget i Regnskabet eller tages i Betragtning, saa vil de, dersom de er rationelt beregnet, sjældent svare til Afdrag paa Gæld; dette vil jo bl. a. afhænge af, om Værdiforringelsen sker over den samme Aarrække som Laanenes Amortisationstid, og iøvrigt af, om der til alle Laanene svarer Aktiver, der undergaar Værdiforringelse, hvilket ikke altid er Tilfældet. Erfaringerne viser da ogsaa, at der i Reglen er større eller mindre Forskel paa Afdragsudgiften og de rigtigt beregnede Afskrivninger, og saa godt som altid saaledes, at Afdragsbeløbet er størst; Forskellen repræsenterer da Formueforøgelse.

Naar jeg i det foregaaende har brugt Udtrykket Kasseregnskab, saa maa jeg dog bemærke, at dette ikke skal tages helt bogstaveligt. Med et Kasseregnskab vil man i regnskabskyndige Kredse normalt forstaa et Regnskab, der udviser de kontante Indtægter og Udgifter, som er forekommet indenfor den Periode, som Regnskabet omfatter. Dette Princip har maaske ogsaa oprindeligt været gældende for det kommunale

Kasseregnskab, men i Dag gælder det kun delvis; ganske vist er Regnskabet bygget op paa Grundlag af en simpel Kassebogsføring, uden Brug af Journal og Hovedbog, og i Hovedsagen er Posterne i Regnskabet derfor ogsaa regulære Kasseposter. En stor Del af Kommunens Indtægter for det enkelte Budgetaar kommer imidlertid først ind i det efterfølgende Aar, ligesom en omend mindre Del af Udgifterne først afholdes i det følgende Aar, men da man ganske naturligt vil have dem med i Regnskabet for Budgetaaret, benytter man den Fremgangsmaade, som man populært kalder at »holde Kassebogen aaben«. Man fører faktisk Kassebogen for det gamle Aar videre udover den 31. Marts og til hen omkring August—September, da den endelige Regnskabsopgørelse foretages, og optager i dette Tidsrum de Indtægter og Udgifter, som vedrører det udløbne Aar, i den gamle Kassebog, medens det nye Aars Kassebog optager de Indtægter og Udgifter, der budgetmæssigt vedrører det nye Aar. Man gaar endda et Skridt videre; medens alle Udgifterne normalt vil være betalt paa det Tidspunkt, da Regnskabet sluttes, vil der næsten altid endnu henstaa en Del ikke betalte Indtægter, særlig Skatterestancer, og disse Indtægter tages ogsaa med i Regnskabet, idet de samtidig opføres paa Regnskabets Udgiftsside som en Del af Slutbeholdningen, jfr. Restanceposten paa Bilag 1. Man maa altsaa sige, at det ikke er et rent Kasseregnskab, men at der er medregnet tilgodehavende og skyldige Poster, som vedrører Budgetaaret.

Følgen af, at denne Fremgangsmaade bruges, bliver imidlertid, at der som Beholdning ved Aarets Slutning opføres Beløb, som ikke stemmer med den virkelige Kassebeholdning, henholdsvis de virkelige Tilgodehavender og Gældsposter ved Budgetaarets Udløb pr. 31. Marts, men Beløbene maa forstaaes som de Saldi, der *ville* være fremkommet, dersom alle Indtægter og Udgifter efter 31. Marts var blevet betalt *indenfor* Budgetaaret. Da nu Indtægterne, der betales efter 31. Marts, er paa ret betydelige Beløb, medens Udgifterne er paa relativt smaa Beløb, saa vil Forholdet med Hensyn til Regnskabets Udvisende blive, at der i Regnskabet fremkommer en betydelig *større* Kassebeholdning og *mindre* Restancer, end hvad der svarer til Virkeligheden.

Den *samlede* Beholdning bliver ganske vist den samme, og man kunde maaske derfor synes, at Spørgsmaalet ikke har væsentlig Betydning, men det har det nu alligevel. Det er sagt foran, at Dækningen for de løbende Udgifter (efter Fradrag af Indtægterne) og Laaneafdragene skal skaffes ved Skatteudskrivning, men der maa naturligvis ogsaa ved Skatteudskrivningen tages Hensyn til, at Indtægterne gaar betydelig senere ind, end de Udgifter, de skal dække, udlægges, og derfor maa der ved Skatteudskrivning tilvejebringes en Kassebeholdning, der er stor

nok til at bestride dette Udlæg. Udtrykket for Udlæget er imidlertid netop Restancerne, og Beholdningen ved Aarets Slutning giver derfor en urigtig Oplysning om Udlægets Størrelse, naar den udviser en Restancesaldo, der er mindre end den, der i Virkeligheden maa regnes med. Det rigtige vilde naturligvis være at opføre den Kasse-, Bank- og Girobeholdning, der virkelig er til Stede den 31. Marts, og som Restancer oplage ikke blot de Tilgodehavender, der findes ved Afslutningen, men ogsaa dem, der skyldes 31. Marts, men er betalt inden Afslutningen; paa samme Maade maa da ogsaa opføres de skyldige Udgifter, som først er betalt efter 31. Marts. Naar jeg i denne Forbindelse siger »skyldes pr. 31. Marts«, er jeg maaske lidt i Strid med Sandheden; det kan godt være, at Beløbene først *forfalder* senere, men de hører med til Budgetaaret og kan derfor betragtes som Tilgodehavender, henholdsvis Skyld ved Aarets Udløb.

Denne Fremgangsmaade benyttes ogsaa i de større Kommuner; hvis De vil se paa Bilag 2, saa finder De Beholdningen ved Aarets Udgang specificeret paa denne Maade baade i Budgettet og Regnskabet. I disse Kommuner giver det sig af sig selv, idet de fører dobbelt Bogholderi, men der er heller intet i Vejen for, at Opstillingen kan laves rigtig i Kommuner, der kun bruger Kassebog og holder Kassebogen aaben; de skal da blot foruden de endnu ved Afslutningen henstaaende Restancer ogsaa medregne de fra 31. Marts og op til Afslutningsdagen indgaaede henholdsvis udbetalte Beløb ifølge Kassebogen; denne Opstillingsmaade er vist i Bilag 3.

#### Bilag 3.

##### Rigtig Beholdningsopgørelse ved Aarets Udgang (jfr. Bilag 1).

|                                                   |         |         |         |
|---------------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Kontant, Bank og Giro pr. 31. Marts.....          |         |         | 12.000  |
| Indtægtsrestancer:                                |         |         |         |
| Restancer 31. Marts, betalt før Regnskabsafslutn. | 180.000 |         |         |
| Restancer 31. Marts, endnu ikke betalt ved do...  | 40.000  | 220.000 |         |
| ÷ Udgiftsrestancer:                               |         |         |         |
| Restancer 31. Marts, betalt før Regnskabsafslutn. | 125.000 |         |         |
| Restancer 31. Marts, endnu ikke betalt ved do...  | 0       | 125.000 | 95.000  |
| Laanebeholdning:                                  |         |         |         |
| Optaget Laan .....                                |         | 500.000 |         |
| Heraf anvendt .....                               |         | 455.000 | 45.000  |
| Samlet Beholdning .....                           |         |         | 152.000 |

Man vilde maaske nu sige, at det er et underligt Amfibium af et Regnskab, at det er en *Sammenblanding* af Driftsposter og Kapitalposter, at

der ikke i *Form af Afskrivninger* er givet Udtryk for Værdiforringelser, og at det ikke viser noget *Driftsresultat*. Hertil vil jeg svare, at dette er ganske rigtigt, men det er egentlig heller ikke Hensigten, at Regnskabet skal vise disse Ting. Man maa nemlig huske paa, at medens man i en almindelig Virksomhed, f. Eks. Handel eller Industri, tilsigter at opnaa Indtægter ved Salg, Fabrikation o. s. v. og at holde Udgifterne saa langt nede som muligt, saaledes at der kan opnaas en Fortjeneste for Virksomheden, saa ligger Sagen ganske anderledes for en Kommune. Den tilstræber ikke nogen Fortjeneste, og dens Udgiftsdispositioner er ikke bestemt heraf; det paahviler Kommunen at varetage en Række samfundsmæssige Opgaver og at sørge for en Række Foranstaltninger i Beboernes Interesse, og den skal sørge for Tilvejebringelsen af de hertil fornødne Pengemidler, dels ved Udskrivning af Skat hos Borgerne, dels for større Anlæg o. l. ved Laaneoptagelse. Kommunens regnskabsmæssige Opgave bliver derfor ikke at budgettere eller aflægge Regnskab for noget *driftsmæssigt* Forløb af Budgetaaret, men derimod for den pengemæssige Afvikling af Udgifterne og Dækningen derfor. Og naar dette haves for Øje, saa maa Kasseregnskabsformen ogsaa blive den naturlige, i hvert Fald i de mindre Kommuner; den viser netop de løbende Indtægter og Udgifter, der efter den almindelige Hovedregel skal dækkes af Skatteudskrivningen, og Kapitalindtægter og -udgifter, der skal hvile i sig selv, i særskilte Grupper, og den giver ogsaa, naar den udarbejdes paa rette Maade, Oplysning om Likviditeten. Hertil kommer, at denne Form for Regnskab er ret letforstaaelig for Folk, der ikke er særlig regnskabskyndige. Kasseregnskabsformen har da ogsaa indtil for relativt faa Aar siden været anvendt i alle Landets Kommuner og bruges endnu i ca. 1.200 af Landets ca. 1.300 Kommuner, nemlig som tidligere sagt i næsten alle Landkommunerne, og den virker i disse mindre Kommuner tilfredsstillende.

Selvom jeg nu paa en Maade har givet Kasseregnskabsformen et blaat Stempel til Anvendelse i Kommunerne, saa har jeg dog ogsaa Indvendinger mod den. Den første Indvending tager ikke saa meget Sigte paa selve Kasseregnskabsprincippet som paa den Form, det paa-budte Skema har. Det vilde jo være naturligt, om der var draget en tydelig Skillelinie mellem de løbende Indtægter og Udgifter, som omfattes af Skatteudskrivningen, og Kapitalposterne, der ikke skal berøres deraf. I det omdelte Skema har jeg ganske vist grupperet Indtægterne og Udgifterne nogenlunde i Overensstemmelse hermed, men i det paa-budte Skema er Posterne blandet en Del sammen; paa Indtægtssiden er Rækkefølgen f. Eks. følgende:

|                                                           |                        |
|-----------------------------------------------------------|------------------------|
| Renter og Ejendomsindtægter m. v. altsaa løbende Indtægt, |                        |
| Forbrug af Aktiver,                                       | altsaa Kapitalindtægt, |
| Optagne Laan,                                             | altsaa Kapitalindtægt, |
| Statstilskud,                                             | løbende Indtægt.       |
| Andre Indtægter,                                          | løbende Indtægt.       |
| Skatter,                                                  | Dækning af Budgettet,  |
| Opkrævningsvederlag,                                      | løbende Indtægt.       |

og for Udgiftssiden gælder noget lignende, dog i mindre Grad. Dette kunde dog let rettes ved blot at dele Budgettet i 2 Afsnit, saaledes at der først opføres alle de løbende Indtægter og Udgifter samt som Balance den Skat, der skal udskrives til Dækning, og derefter i et andet Afsnit Kapitalposterne samt Begyndelses- og Slutbeholdningen. Det er i Virkeligheden ogsaa dette, man gør i det kombinerede Drifts- og Kapitalbudget, Bilag 2, som jeg om et Øjeblik skal komme til.

En anden Ting er, at der i de større Kommuner som Regel bliver Tale om, at Budgettet og Regnskabet skal omfatte særlige Regnskaber for egentlige Driftsvirksomheder som f. Eks. Gas-, Elektricitets- og Vandværker; for saadanne Virksomheder kan man naturligvis ikke saa godt nøjes med et Regnskab over de rene Pengeudgifter og -indtægter, men der vil kræves virkelige Driftsregnskaber med skyldig Hensyntagen til Varebeholdninger, intern Forrentning, rationelle Afskrivninger m. v. Det kan ganske vist lade sig gøre at foretage de hermed forbundne Poster i Kassebogen som en Slags Journalposter, men det bliver dog en upraktisk og vanskelig Regnskabsføring, og man fjerner sig jo ogsaa betydeligt fra Kasseregnskabsprincippet, naar saadanne Poster skal foretages.

I øvrigt vil der paa mange andre Omraader blive Tale om mere udviklede Regnskabsposter i den større Kommune end i den mindre, f. Eks. ved en videregaaende Fordeling af Indtægterne og Udgifterne paa de enkelte Administrationsomraader, Henlæggelsesposter o. m. a. Dette er sikkert *Hoved*daarsagen til, at man i de større Landkommuner og i Købstadkommunerne er gaaet over til at arbejde med Driftsbudgetter og -regnskaber samt til Bogføring efter det dobbelte Bogholderis

Principer. Myndighederne har endda draget den Konsekvens af Hovedreglen om, at Skatteudskrivningen kun skal omfatte de løbende Indtægter og Udgifter, at man *kun* paabyder Købstadkommunerne at udarbejde Budget over disse Poster, men derimod ikke over Kapitalposterne, der skal hvile i sig selv og *ikke* dækkes ved Skatter. Jeg mener nu, at dette er en Mangel, og Flertallet af Købstæderne er øjensynlig af samme Opfattelse, idet de supplerer det paabudte Driftsbudget med et Budget over Kapitalposterne. Og naar de gør det, saa fremkommer der i Hovedsagen det samme Budget som i Sognekommunerne, blot med visse Forbedringer i Henseende til Posternes Gruppering og med Tilføjelse af nogle Poster, som ikke findes i Kasseregnskabsformen.

Købstæderne bruger altsaa for deres Budget og Regnskab over de løbende Indtægter og Udgifter Betegnelsen *Driftsbudget* og -regnskab. Disse Betegnelser anvender jeg ogsaa i det følgende, men vil dog gentage, hvad jeg sagde før, at man i en Kommune, bortset fra de specielle Virksomheder som Gasværker m. m., ikke kan tale om Driftsindtægter og -udgifter i samme Forstand som i en privat Virksomhed, og det købstadkommunale Driftsregnskab og Status opfylder paa flere Punkter heller ikke de Krav, man i Almindelighed vilde stille, f. Eks. med Hensyn til den rette Afgrænsning af Regnskabsperioderne, de helt korrekte Statusværdier osv.

I Bilag 2 vil De se Budget- og Regnskabsopstillingen i denne Form. Det meste af, hvad jeg har sagt om Kassebudgettet, gælder ogsaa for Drifts- og Kapitalbudgettet. Man løser her Spørgsmaalene om den skattemæssige Dækning af Afdragsudgifter og om Afskrivningerne paa den Maade, at man paa Driftsbudgettet opfører Afskrivningerne som en Driftsudgift, og — da de jo ikke repræsenterer pengemæssige Udgifter — tages de samtidig til Indtægt paa Kapitalbudgettet. De vil da være til Raadighed til Afdrag paa Gæld, der staar paa Kapitalbudgettets Udgiftsside, og for at opnaa fuld Dækning, ansætter man Afskrivningerne til det fulde Afdragsbeløb. Imidlertid vil de rigtigt beregnede Afskrivninger som tidligere omtalt næsten altid være et andet og som Regel et mindre Beløb, og det er da kun dette mindre Beløb, der benyttes til egentlig Afskrivning paa de paagældende Aktiver, medens det resterende Beløb tillægges Kommunens Formue.

I Praksis vil Afskrivningerne dog ikke være ført paa en særlig Konto i Regnskabet, saaledes som vist i Bilaget. Det almindelige er, at Afskrivningerne føres til Udgift rundt om paa de enkelte Driftskonti, som har Forbindelse med de Aktiver, Afskrivningen vedrører. Disse Enkeltseløb trækkes saa fra i den til Afdragene svarende Sum, og kun Forskellen føres særskilt i Regnskabet og repræsenterer altsaa det Beløb, hvormed

Formuen forøges som Følge af, at Skatterne opkræves med et større Beløb end den driftsmæssig nødvendige Afskrivning. For saa vidt Afskrivningerne er rigtigt beregnet, kan der egentlig ikke gøres Indvendinger mod denne Fremgangsmaade, men Kommunerne begaar dog næsten alle den Fejl at kalde ogsaa det til Formuen henlagte Beløb for »Afskrivning«. Jeg kan i øvrigt tilføje, at den irrationelle Fremgangsmaade at sætte Afskrivningen lig med Afdrag paa Gæld ogsaa hyppigt benyttes ved Posteringen af de enkelte Afskrivningsbeløb, der føres paa Driftskontiene, saaledes at der f. Eks. som Afskrivning paa en Skolebygning sættes det Beløb, der afdrages paa det i sin Tid til denne Bygning optagne Laan.

Posteringerne af intern Forrentning omfatter overvejende Driftsvirksomhederne; men man er dog i de større Kommuner ogsaa kommet ind paa at debitere de enkelte Forvaltningsgrene som Skolevæsen, Medicinalvæsen o. s. v. for Renter af de Kapitaler, der er anbragt i de herunder hørende Ejendomme m. m. Disse Posteringer falder dog alle inden for Omraadet »Løbende Indtægter og Udgifter« og bevirker ikke nogen egentlig Afvigelse mellem Kassebudgettet og Driftsbudgettet. Derimod kan det betyde en Afvigelse, naar der posteres Renter paa Anlægskonti, idet de større Kommuner i disse Tilfælde som Regel foretager Renteberegninger, medens de mindre Kommuner enten slet ikke posterer Renter paa Anlægene eller blot posterer Renter af det optagne Laan. Tilsvarende Forskelligheder kan forekomme m. H. t. Kurstab.

De to Budgetformer, Kasseregnskabsformen og Drifts- og Kapitalbudgetformen, maa anses for tilfredsstillende, henholdsvis for de mindre og de større Kommuner. Begge danner et praktisk Grundlag for Skatteudskrivningen og giver det fornødne Overblik over Indtægterne og Udgifterne, alt efter de Krav, der i denne Henseende med Rette kan stilles.

Den Hovedregel, jeg nogle Gange har nævnt, om at Skatteudskrivningen kun skal omfatte de løbende Indtægter og Udgifter, medens Kapitalposterne skal hvile i sig selv, maa jeg modificere en Smule. Jeg har tidligere omtalt, at Kommunerne ved Budgetlægningen og Skatteudskrivningen maa have for Øje, at Indtægterne gaar senere ind, end Udgifterne, som de skal dække, bliver udbetalt, og derfor sørge for at have en Kassebeholdning, der er stor nok til, at et saadant løbende Udlæg kan bestrides. Dersom Kassebeholdningen nu ikke har den fornødne Størrelse, hvilket vil kunne forekomme, fordi det foregaaende Aars Indtægter svigter, eller Udgifterne stiger, ligesom Kommunens Vækst kan medføre Behov for en større Beholdning, saa maa der altsaa fremskaffes en Forøgelse af Kassebeholdningen. Kommunen vil kun

ganske undtagelsesvis kunne faa Tilladelse til at optage Laan hertil, og Forøgelsen maa derfor tilvejebringes ved en Skatteudskrivning *udover* den, der kræves til Dækning af de løbende budgetterede Udgifter. Det kan i givet Fald dreje sig om betydelige Beløb, og da det er ubehageligt at skulle lægge denne Udskrivning paa et enkelt Aar, er det det almindeligste, at man hvert Aar budgetterer en passende Forøgelse af Kassebeholdningen. I Kassebudgettet fremkalder man saadanne Forøgelser ved at forhøje Beholdningen ved Aarets Udgang; i Driftsbudgettet ved at opføre en speciel Udgiftspost betegnet »Forøgelse af Kassebeholdning« eller lignende, eller blot ved at budgettere et tilsvarende Beløb i Overskud.

For Fuldstændighedens Skyld skal jeg oplyse, at Købstadkommunerne uden Ministeriets Tilladelse kan optage midlertidige Laan, dog ikke udover 25 Kr. pr. Indbygger; Landkommunerne skal have Amtets Tilladelse til midlertidige Laan og skal tilbagebetale dem i Løbet af næste Regnskabsaar. Kommunerne kan paa denne Maade klare en øjeblikkelig Pengemangel, men Landkommuner maa i alle Tilfælde tilvejebringe Dækning det næste Aar.

Det er ikke enhver Anlægs- eller Anskaffelsesudgift, der bliver opført som en Kapitaludgift og dermed holdt udenfor Skatteudskrivningen; det kan f. Eks. dreje sig om relativt smaa Beløb, eller Udgiften kan have en saadan Karakter, at man finder det rigtigst at udskrive Skat i Stedet for at optage Laan dertil, og Udgiften opføres da under de løbende Udgifter. Det forekommer ogsaa nu og da, at man mener at kunne klare saadanne Kapitaludgifter uden Skatteudskrivning og uden Laaneoptagelse, f. Eks. fordi den til Raadighed værende Kassebeholdning er rigelig stor. Men bortset fra disse og enkelte andre mindre Afvigelser gælder den nævnte Hovedregel.

Efter nu at have omtalt Budgettets Form kommer jeg til Spørgsmaalet om, *hvorledes Kommunerne udregner de enkelte Budgetposter*. Jeg maa bemærke, at jeg ikke personlig har deltaget i Budgetlægning, men kun nu og da været raadgivende paa dette Omraade; jeg kan derfor ikke give udtømmende Oplysninger men kun tale ud fra det Kendskab dertil, som jeg har faaet gennem mit Revisionsarbejde. Mine Bemærkninger herom maa derfor kun tages som en Redegørelse i store Træk.

Det ligger jo i Sagens Natur, at en meget stor Del af Budgetposterne maa ansættes skønsmæssigt, da Indtægterne og Udgifterne i vid Udstrækning vil være afhængige af Forhold, som man ikke forud kan vide nøje Besked om, f. Eks. Prisforholdene, Antallet af Afgiftspligtige, Omfanget af Arbejdsløshed og derefter følgende Socialunderstøttelser og

andre væsentlige Forandringer i Samfundsforholdene; endvidere spiller Ændringer i Indbyggerantallet ogsaa en Rolle. Saadanne Poster maa som sagt ansættes skønsmæssigt, men som et brugbart Grundlag har man dog de seneste Regnskabsresultater, og i Praksis er det overvejende ogsaa dette Grundlag, der benyttes.

Endvidere vil der i Almindelighed være en særlig Gruppe af Udgiftsposter, nemlig saadanne som ganske vist ikke kan ansættes nøjagtigt, men for hvilke der sættes et Maximum; disse Udgifter maa normalt ikke overskrides. Men der bliver dog en Del Poster tilbage, som kan ansættes nøjagtigt; det gælder f. Eks. saadanne Poster som Renter og Afdrag af bestaaende Tilgodehavender og Gæld, Lønninger, Honorarer, Leje- og Forpagtningsafgifter, bevillingsmæssige Tilskud til Foreninger og meget andet.

At en stor Del af Budgetposterne er skønsmæssigt ansat, betyder nu ikke saa meget for Skatteudskrivningen; de Afvigelser mellem Budget og Regnskab, der maa fremkomme som Følge af skønsmæssige Ansættelser, vil normalt i vid Udstrækning have indbyrdes modgaaende Retning og ophæver derved delvis hverandre, og i det lange Løb udjævnes Afvigelserne ogsaa. Men for at undgaa for store Ujævnheder i Skatteudskrivningen fra Aar til Aar bør der naturligvis udvises saa megen Omhu som muligt ved de skønsmæssige Ansættelser.

Man skulde jo synes, at den principielle Fremgangsmaade maatte være, at man uden at have Ligningsprocentens Størrelse for Øje maatte lægge Budgettet og fastslaa den samlede Skatteudskrivnings Beløb. Først derefter skulde dette Beløb sættes over for de Indkomster, som Skatteyderne af Ligningsmyndighederne ansættes til, og som Resultat vilde saa fremkomme Skatteprocenten og — efter Forhøjelser og Nedsættelser — Ligningsprocenten. Denne Fremgangsmaade lider imidlertid af den Svaghed, at der kan komme ret betydelige Svingninger i Ligningsprocenten fra Aar til Aar. For i nogen Grad at forhindre dette og i Stedet tilvejebringe mere Jævnhed i Ligningsprocenterne fra Aar til Aar, venter man i Reglen med Budgettets endelige Behandling, indtil et foreløbigt Resultat af Ligningen foreligger, eller i hvert Fald indtil man har et Indtryk af, om de skattepligtige Indkomster er stigende eller faldende. Der bliver paa denne Maade Tid til at skære lidt ned paa Budgettet, dersom de skattepligtige Indkomster viser Tendens til at svigte, og omvendt at optage Udgifter, som man ellers ikke mente at have Raad til, dersom der er Stigning i Indkomsterne. Som tidligere omtalt sætter Kommunallovene dog Fristerne for den endelige Vedtagelse af Budgettet til den 15. Februar for Landkommuner og den 15. Marts for Sognekommuner, og disse Frister kræves nøje overholdt.

Noget andet er, at de fleste Kommuner er tilbøjelige til at skabe sig en Slags skjult Reserve ved at anlægge et *pessimistisk* Syn ved Budgettets Udarbejdelse, saaledes at Udgifterne sættes lovlig højt og Indtægterne lovlig lavt; man er bange for, at der trods alt skal forekomme Overskridelser paa Udgifterne, eller at Indtægterne skal svigte, og for den ubehagelige Situation dette kan have til Følge, nemlig at man mangler de fornødne Penge til Udgifterne. Maaske er man ogsaa lidt ked af at udsætte sig for den Kritik, der i denne Situation kunde blive rejst. Det maa siges at være naturligt, at man indtager dette Standpunkt og altsaa anlægger et pessimistisk Syn ved Budgetlægningen, men kun saalænge dette sker indenfor en rimelig Grænse. Gaar Kommunalbestyrelsen derimod udover en saadan rimelig Grænse og budgetterer Udgifterne altfor højt og Indtægterne altfor lavt, saa bliver Forholdet noget betænkeligt. Følgen bliver nemlig let den, at de lovlig store Rammer, der da er lagt for Udgifterne, udnyttes fuldtud af Administrationen, og saa er Formaålet alligevel ikke opnaaet; og dersom man faar mindre Udgifter end budgetteret — henholdsvis større Indtægter — saa vil det let faa Skær af, at man har administreret særdeles billigt og opnaaet Besparelser, hvad maaske slet ikke er Tilfældet, idet det i nogen Udstrækning jo blot er Budgettet, der er urigtigt. Jeg synes, det vilde være rigtigere at ansætte de enkelte Budgetposter saa nøjagtigt som muligt og saa afsætte en særskilt Post eller budgetteret et passende Overskud med det Formaal for Øje at kunne dække uforudseelige Overskridelser.

I mange Kommuner faar Tendensen til at udskrive rigeligt i Skat ligefrem Karakter af en Konsolidering, dels ved at man budgetterer rigelige Overskud, dels ved at budgetteret Henlæggelser til bestemte Formaal, f. Eks. Fornyelse og Vedligeholdelse af Anlæg. I og for sig kan Konsolidering være lige saa velbegrunder i en Kommune som i en Privatvirksomhed, men man maa dog i denne Forbindelse erindre, at Konsolideringen i en vis Udstrækning kommer andre Skatteydere til gode end dem, der deltager i Udgiften dertil, samt at der faktisk i Forvejen sker en Konsolidering i den Udstrækning, der udskrives Skat til Afdrag paa Gæld udover de fornødne Afskrivninger.

Omvendt har jeg set Tilfælde, hvor man mere eller mindre med Hensigt er *optimistisk* indstillet og skriver for lidt ud i Skat; Motivet er som Regel at undgaa det ubehagelige i at skulle sætte Ligningsprocenten i Vejret, hvilket f. Eks. kan resultere i, at gode Skatteydere flytter bort fra Kommunen. En saadan Fremgangsmaade er selvfølgelig ret betænkelig og har tit ført til økonomiske Vanskeligheder.

Naar alle de løbende Udgifter og Indtægter er fastsat, og man eventuelt ogsaa som Udgift har beregnet en Forøgelse af Kassebeholdningen, tælles alle Posterne op, og som Forskel mellem Indtægterne og Udgifterne fremkommer saa det Beløb, der skal udskrives i Skat. Jeg maa dog for Fuldstændighedens Skyld bemærke, at nogle af Kommuneskatterne, f. Eks. Aktieselskabsskat og Erhvervsskat, ikke fuldtud er afhængige af Budgetresultatet, og Ejendomsskatterne i Købstadkommunerne er det heller ikke, idet de er fastsat for 4-aarige Perioder. Endvidere ved De formentlig alle, at Hovedstadkommunerne har faste Skattesatser; for disse Kommuner er Budgetresultatet heller ikke det absolutte Grundlag for Skatteudskrivningen, men bliver kun bestemmende for en eventuel Nedsættelse af Grundbeløbet i Skalaen.

Ser vi derefter paa Budgettets andet Formaal, *at danne en afgrænsende Ramme for Administrationen*, saa spiller Forholdet m. H. t. de skønsmæssige Ansættelser her en betydelig større Rolle end for Skatteudskrivningen. De Krav, der i Almindelighed maa stilles, om at Budgettet skal overholdes, maa efter Sagens Natur for de skønsmæssige Poster blive modificeret til, at disse kun er en Rettesnor, og at det maa bero paa Forholdene i Budgetaarets Løb, om de ansatte Indtægter og Udgifter kan overholdes, og Overholdelsespligten kan kun komme til at omfatte de nøjagtig fastsatte Beløb og Maximumsposterne.

En Mangel i denne Henseende er det efter min Mening, at Budgettet overvejende kun udtrykker sig i Beløb, men ikke viser de Beregninger m. H. t. Dispositionernes materielle Omfang, der har ligget til Grund for Ansættelserne. For at tage et Eksempel: Man budgetterer 10.000 Kr. til en Vej; dette er jo en meget indskrænket Oplysning, der burde i Budgettet staa nærmere Oplysninger om, hvorledes denne Vej skulde være i Maal, i Belægning o. s. v. Eller man kan have anslaaet Omfanget af en Udgift eller Indtægt paa Grundlag af en Enhedstakst, f. Eks. Enhedspris paa Elektricitet; det er da denne Enhedspris, der skal overholdes, men den bør da ogsaa fremgaa af Budgettet. I Praxis sker der i de mindre Kommuner kun sjældent saadanne Beregninger, og de anføres næsten aldrig i Budgettet; det almindeligste er, at de enkelte Budgetbeløb fastsættes paa Grundlag af Erfaringerne fra de seneste Regnskaber. I de allerstørste Kommuner er man derimod i vid Udstrækning kommet ind paa, at Budgettet ikke blot skal give et beløbsmæssigt Udtryk men redegøre for det materielle Omfang af de vedtagne Dispositioner; herved bliver ikke alene Budgettet meget mere nøjagtigt, men man opnaar ogsaa, at Budgettet er en virkelig brugbar Plan for Administrationen, og kan i langt videre Udstrækning kræve det overholdt.

En anden Mangel er det, at det vanskeligt kan ses af Budgettet, hvilke Poster der skal forstaaes som Maximumsbevillinger; dette maa som Regel afgøres efter Forholdets Natur, men det rigtigste vilde være at anføre det udtrykkeligt i Budgettet.

De Budgetter, der aflægges i Købstadkommunerne, er betydelig mere omfattende og specificerede end i Landkommunerne; dette skyldes naturligvis i første Række, at Købstadkommunerne gennemgaaende er større end Landkommunerne og har flere Regnskabsobjekter end disse, men jeg mener ogsaa at turde sige, at der i Købstadkommunerne lægges mere Vægt paa Budgetterne og stilles større Krav til Budgetoplysningerne end i Landkommunerne. Dette har i Købstæderne bl. a. ogsaa ført til, at Budgetterne som Regel ledsages af Kommentarer, der giver nærmere Oplysninger, end Beløbene i Budgettet udtrykker. Men det maa i denne Forbindelse erindres, at Købstæderne ogsaa har det nødvendige Regnskabsapparat og de kvalificerede Embedsmænd, som er Forudsætningen for, at saadanne Krav kan efterkommes. Men selvom Købstæderne saaledes ofrer mere Omhu paa Budgetlægningen end Sognekommunerne, saa mangler de dog meget i at naa den Standard, som Hovedstadkommunerne har naaet paa dette Omraade.

Der kunde rejses en Del interessante Spørgsmaal i Forbindelse med Kravet om Overholdelse af Budgetposterne og om, hvornaar der kan kræves Besparelser. Tiden tillader mig imidlertid ikke at komme nærmere ind paa dette Emne, som jeg ogsaa mener i højere Grad hører hjemme i et Foredrag for en Forsamling af Kommunefolk. Jeg vil derfor nøjes med at sige, at Overholdelsespligten er betinget i mange forskellige Henseender, særlig hvor Budgetposten er skønsmæssig.

Overskridelser paa et Budget kan naturligvis ikke helt undgaas, men da Udgifterne i Kommunerne nu en Gang skal have Hjemmel, i Almindelighed i Budgettet, saa maa man i de enkelte Tilfælde tage fornyet Stilling til de Konti, Overskridelserne vedrører. Dette sker paa den Maade, at Overskridelserne forelægges for Kommunalbestyrelsen til Efterbevilling. I Sognekommunerne ordnes dette dog ret formløst, idet man blot forelægger Regnskabet sammenstillet med Budgettet og saa vedtager Regnskabet og Afvigelserne fra Budgettet under eet. I Købstadkommunerne tager man derimod Stilling til Overskridelserne, efterhaanden som de kommer, og som Regel forinden Udgifterne afholdes. Købstadkommunalloven hjemler her en lempeligere Fremgangsmaade end ved Budgetbehandlingen, idet der kun kræves et enkelt Møde til Vedtagelsen, og Byraadsvedtagelse kræves overhovedet ikke, dersom Udgifterne er bestemt ved Lov eller det i Budgettet anførte Beløb udtrykkelig var betegnet som kalkulatorisk.

## Bilag 4.

## Sammenholdelse af Regnskab og Budget.

| <i>Indtægter.</i>                 | Budget  | Regnskab  | Mer-<br>indtægt | Mindre-<br>indtægt |
|-----------------------------------|---------|-----------|-----------------|--------------------|
| Indtægt af Kapitaler og Ejendomme | 120.000 | 121.000   | 1.000           |                    |
| Statstilskud .....                | 50.000  | 45.000    |                 | 5.000              |
| Andre Indtægter .....             | 25.000  | 26.000    | 1.000           |                    |
| Opkrævningsvederlag .....         | 5.000   | 6.000     | 1.000           |                    |
| Skatter .....                     | 795.000 | 820.000   | 25.000          |                    |
| Ialt....                          | 995.000 | 1.018.000 | 28.000          | 5.000              |

| <i>Udgifter.</i>             | Budget  | Regnskab  | Mer-<br>udgift | Mindre-<br>udgift |
|------------------------------|---------|-----------|----------------|-------------------|
| Renter af Laan .....         | 90.000  | 89.000    |                | 1.000             |
| Socialudgifter .....         | 290.000 | 300.000   | 10.000         |                   |
| Tilskud til Foreninger ..... | 8.000   | 8.000     |                |                   |
| Skolevæsen .....             | 80.000  | 84.000    | 4.000          |                   |
| Vejvæsen .....               | 180.000 | 184.000   | 4.000          |                   |
| Forskelligt .....            | 90.000  | 92.000    | 2.000          |                   |
| Bestyrelsesudgifter .....    | 112.000 | 114.000   | 2.000          |                   |
| Afskrivninger .....          | 145.000 | 145.000   |                |                   |
| Overskud .....               |         | 2.000     |                |                   |
| Ialt....                     | 995.000 | 1.018.000 | 22.000         | 1.000             |

*Rekapitulation:*

|                                 |        |        |       |  |
|---------------------------------|--------|--------|-------|--|
| Budgetferet Overskud .....      |        |        | 0     |  |
| Forøget med:                    |        |        |       |  |
| Merindtægter .....              | 28.000 |        |       |  |
| Mindreudgifter .....            | 1.000  | 29.000 |       |  |
| Formindsket med:                |        |        |       |  |
| Mindreindtægter .....           | 5.000  |        |       |  |
| Merudgifter .....               | 22.000 | 27.000 | 2.000 |  |
| Regnskabsmæssigt Overskud ..... |        |        | 2.000 |  |

Naar Regnskabet til sin Tid er afsluttet, foretages der en Sammenholdelse mellem dette og Budgettet. I de større Kommuner gaar man et Skridt videre, idet man udarbejder en særlig Oversigt over, hvorledes disse Beparelser og Overskridelser har paavirket det budgettede Regnskabsresultat. Det er denne særlige Oversigt, jeg har anført paa Bilag 4. Jeg maa gøre opmærksom paa, at de paabudte Skemaer *ikke* indeholder saadanne Oversigter, og de udfærdiges derfor kun sjældent i de mindre Kommuner.

De interesserede, d. v. s. baade Kommunalbestyrelsen og tildels Offentligheden, vil imidlertid som Regel kræve endnu nærmere Oplys-

ninger, og der afgives derfor normalt ogsaa en Redegørelse for de enkelte Afvigelser mellem Budget og Regnskab. Denne Redegørelse afgives i de større Kommuner normalt som skriftlige Kommentarer, der ledsager Regnskabet og oplyser om, hvilke Aarsager, Afvigelsen skyldes. I de mindre Kommuner gives Redegørelsen overvejende mundtlig af Formanden paa de offentlige Møder, hvor Regnskabet forelægges for Kommunalbestyrelsen til Godkendelse. Publikum vil som Regel særlig være interesseret i, om der paa det samlede Regnskab er Overeller Underskud, og hvorledes dette staar over for det i Budgettet forudsatte Resultat. Paa dette Punkt giver Drifts- og Kapitalregnskabet straks den nødvendige Oplysning, idet det viser Resultatet for de løbende Indtægter og Udgifter for sig og Aarets pengemæssige Forløb for sig.

*Bilag 5.*

**Oversigt over Beholdningsforøgelsen**  
jfr. Bilag 1, Kasseregnskabet.

|                                               |         |         |         |
|-----------------------------------------------|---------|---------|---------|
| Afvigelser paa Kapitalposten:                 |         |         |         |
| Budgetteret Slutbeholdning .....              |         |         | 100.000 |
| Forøgelse hidrørende fra:                     |         |         |         |
| Yderligere Beholdning fra forrige Aar.....    |         |         | 5.000   |
| Afvigelsen paa løbende Indtægter og Udgifter: |         |         |         |
| Merindtægter .....                            | 28.000  |         |         |
| Mindreudgifter .....                          | 1.000   |         |         |
|                                               | 29.000  |         |         |
| ÷ Mindreindtægter .....                       | 5.000   |         |         |
| Merudgifter .....                             | 22.000  | 27.000  | 2.000   |
| Optaget Laan .....                            | 500.000 |         |         |
| Heraf forbrugt .....                          | 455.000 |         |         |
| Laanebeholdning .....                         |         | 45.000  |         |
| Slutbeholdning iflg. Regnskab .....           |         | 152.000 |         |

*Bilag 6.*

**Kommunens driftsmæssige Kassebeholdning**  
jfr. Bilag 2 og 4.

|                                        |         |         |
|----------------------------------------|---------|---------|
| Saldo ved Aarets Begyndelse .....      |         | 105.000 |
| Forøget med:                           |         |         |
| Driftsoverskud .....                   |         | 2.000   |
| Ny Saldo .....                         |         | 107.000 |
| som forefandtes saaledes:              |         |         |
| Kasse, Bank, Giro og Restancer .....   | 152.000 |         |
| ÷ Heri indeholdt Laanebeholdning ..... | 45.000  | 107.000 |

Kasseregnskabet viser derimod ikke paa en klar og tydelig Maade, om det budgetterede Slutresultat er opnaaet, eller om det er henholdsvis bedre eller daarligere end budgetteret. Slutresultatet i Kasseregnskabet er jo Beholdningen ved Aarets Udgang, og man kan derfor ikke tale om, at det udviser noget egentligt Over- eller Underskud. Man bruger imidlertid netop dette Udtryk, baade i Loven og Skemaerne og ogsaa i Kommunalkredse; normalt mener man hermed, at der er Overskud, naar Beholdningen er forøget i Forhold til Budgettet, og omvendt Underskud, naar den er mindre. Denne Betragtning kan imidlertid føre til ganske forkerte Resultater; den forudsætter nemlig, at Hovedreglen om, at Kapitalindtægterne skal hvile i sig selv, ogsaa er overholdt, men selvom dette er Tilfældet i Budgettet, kan det være anderledes i Regnskabet. Af Bilag 1 vil ses, at Beholdningen ved Aarets Udgang var budgetteret til 100.000 Kr., men i Regnskabet er blevet til 152.000 Kr.; man kunde altsaa, dersom man ikke studerede Forholdet nærmere, tro, at der havde været en Forbedring eller et saakaldt »Overskud« paa 52.000 Kr. Opgørelsen Bilag 5 viser imidlertid, at af de 52.000 Kr. stammer de 5.000 Kr. fra en Forbedring i det foregaaende Aar og kun 2.000 Kr. fra egentlig Forbedring i Budgetaaret. De resterende 45.000 Kr. er en Laanebeholdning, der kun midlertidigt beror i Kassen, indtil det Anlægsarbejde, den skal bruges til, er afsluttet i det næste Aar. En saadan Opgørelse burde altid foretages i Kommuneregnskaberne, men den er ikke paabudt i det sognekommunale Regnskabsskema og bliver derfor sjældent foretaget. Den foretages derimod i Købstæderne (Bilag 6), hvor den slet ikke er saa tiltrængt, da man jo der har Driftsregnskabet som Oversigt.

Som man sikkert vil have forstaaet, afviger de Regnskabsprinciper, der gælder for en Kommune, og som derfor ogsaa præger Budgettets Form og Indhold, fra almindelige Regnskabsprinciper paa flere Punkter. Jeg haaber imidlertid, at jeg har været i Stand til at forklare, hvorfor disse Afvigelser forekommer.

Det er min Opfattelse, at de kommunale Budgetter i Principet paa en tilfredsstillende Maade opfylder de Formaal, der er tilsigtet; derimod lider den praktiske Udnyttelse af Budgetterne i mange Kommuner af Mangler, overvejende fordi man ikke udviser den fornødne Omhu ved de enkelte Posters Ansættelse; paa dette Punkt kunde der nok tiltrænges nogen Forbedring. Det er ofte under Diskussion i kommunale Kredse, om man ikke i Sognekommuner ligesom i Købstadskommunerne burde gaa over til Driftsregnskabsformen i Stedet for Kasseregnskabsformen. Efter min Opfattelse har Driftsregnskabsfor-

men ganske vist nogle Fordele, bl. a. at den giver mere klar Oplysning om de formuemæssige Forskydninger, men jeg synes nu ikke, Spørgsmaalet er saa væsentligt. Kasseregnskabsformen er sikkert lettere at arbejde med for de Mennesker i de mindre Kommuner, som skal varetage Budgetter og Regnskaber uden i særlig Udstrækning at være regnskabskyndige. Spørgsmaalet bliver først af Betydning, naar Kommuneregnskabet skal omfatte særlige Driftsvirksomheder, eller det bliver af et saadant Omfang, at det kræver større og andre Rammer, end Kasseregnskabsformen byder paa. Naar der saa ofte er Uorden i sognekommunale Regnskaber, saa har dette saa godt som aldrig Forbindelse med Mangler i Budget- eller Regnskabsformen men derimod i Bogførings- og Kassevæsenet, som nok kunde trænge til Forbedringer. Men i Betragtning af at mit Foredrag har Budgettet som Emne, bliver det jo en anden Historie.