

Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Enhed: KOMOK

Sagsbeh.: DEPHEN

Sags nr.: 1004910

Dok. Nr.: 365816

Dato: 22. november 2010

Forslag til

Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse (halvårsregnskaber)

§ 1

I lov om kommunernes styrelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009 som ændret ved § 1 i lov nr. 510 af 6. juni 2007 og § 1 i lov nr. 1515 af 27. december 2009, foretages følgende ændringer:

1. I § 46, stk. 1, ændres "årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger" til: "årsregnskabet og halvårsregnskabet, om revision, om afgørelse af bemærkninger og om offentliggørelse af halvårsregnskabet".

2. § 57, stk. 1, ændres "årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab" til: "årsbudget, flerårige budgetoverslag, årsregnskab og halvårsregnskab."

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft 1. marts 2011.

Stk. 2. Indenrigs- og sundhedsministeren kan i medfør af loven fastsætte regler for halvårsregnskabet for 2011.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Lovforslagets baggrund og formål

Lovforslaget er et led i udmøntningen af aftalen af 25. maj 2010 mellem regeringen og Dansk Folkeparti om genopretning af dansk økonomi og regeringens og KL's aftale fra 2010 om kommunernes økonomi for 2011. Lovforslaget sigter primært mod at understøtte en god regnskabsmæssig adfærd i kommunerne, såvel på det administrative som på det politiske niveau.

Regeringen og KL har drøftet resultatet af de kommunale regnskaber for 2009, der indebar en overskridelse af de budgetterede serviceudgifter på godt 5 mia. kr. Det fremgår af økonomiaftalen, at KL har angivet, at den store budgetoverskridelse i

2009 primært skyldes engangsforhold som følge af institutionernes anvendelse af decentralt opsparede midler samt udgifter til det specialiserede socialområde. KL har endvidere tilkendegivet, at kommunerne allerede har iværksat en stor indsats for at tilpasse aktiviteten med henblik på at overholde budgetterne for 2010.

Regeringen og KL er enige om, at der skal ske en styrket lokal økonomiopfølgning i kommunerne. Samtidig er der enighed om, at kommunernes gode erfaringer med at samarbejde om budgetlægningen med fordel kan udbredes til også at omfatte budgetopfølgningen. Kommunerne skal således fremover udarbejde halvårsregnskaber, der sikrer en bedre opfølgning i forhold til udgiftsudviklingen og samtidig giver en prognose for regnskabsresultatet. Endvidere styrkes grundlaget for budgetlægningen i den enkelte kommune. Halvårsregnskaber skal også understøtte en stærkere dialog mellem kommunerne med henblik på at sikre overholdelse af budgetterne. Endvidere kan halvårsregnskaber indgå i drøftelser mellem regeringen og KL.

Det fremgår af økonomaftalen, at budget- og regnskabsudvalget i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastlægger den konkrete udformning med henblik på at indføre halvårsregnskaber fra 2011. Videre fremgår det af aftalen, at regeringen og KL vil drøfte et samlet oplæg til ændringer i kommunernes budget- og regnskabsregler i efteråret 2010, og regeringen vil søge tilslutning til den nødvendige ændring af styrelsesloven.

Gældende ret

Der findes i dag ikke centralt fastsatte regler for kommunernes løbende budgetopfølgning. Disse fastsættes af de enkelte kommunalbestyrelser. Kommunerne har typisk en løbende budgetopfølgning baseret bl.a. på månedlige og kvartalsvise regnskabsopgørelser. Men anvendelsen af disse opgørelser varierer mellem kommunerne og har erfaringsmæssigt ikke tilstrækkelig præcision som prognoseredskab for kommunerne under ét.

Den manglende præcision i de eksisterende kvartalsvise opgørelser skyldes bl.a., at disse opgørelser ikke afsluttes som et årsregnskab. Det indebærer, at der kan være forskelle i registreringen af en række poster omkring kvartalsskiftet.

Lovforslagets indhold

Med lovforslaget bemyndiges indenrigs- og sundhedsministeren til at fastsætte nærmere regler om formen for og aflæggelsen af kommunernes halvårsregnskab samt om offentliggørelse af dette regnskab.

Det vil blive fastlagt, at halvårsregnskabet skal godkendes af kommunalbestyrelsen og offentliggøres. I tilknytning til lovforslaget vil det eksisterende regelsæt om god bogføringskik blive præciseret overfor kommunerne, således at der løbende foretages en kontrol og afstemning af regnskabet. Herved vil såvel kommunerne som staten få et prognoseværktøj, der hviler på et mere sikkert grundlag end de eksisterende kvartalsvise opgørelser.

Et halvårsregnskab - opgjort efter ensartede principper - kan sikre et større fokus på budgetoverholdelse i den enkelte kommune og kan samtidig understøtte en dialog om de forventede regnskaber kommunerne imellem. Herudover kan halvårsregnskaber ligge til grund for drøftelser mellem regeringen og KL om kommunernes budgetoverholdelse.

Endelig vil halvårsregnskabet kunne anvendes af kommunerne i forbindelse med budgetlægningen for det følgende budgetår.

Det fremgår af økonomiaftalen, at Budget- og regnskabsudvalget i regi af Indenrigs- og Sundhedsministeriet fastlægger den konkrete udformning med henblik på at indføre halvårsregnskaber fra 2011. Udvalget er rådgivende for indenrigs- og sundhedsministeren i spørgsmål om kommunernes og regionernes budget og regnskab. I Budget- og regnskabsudvalget deltager ud over Indenrigs- og Sundhedsministeriet, der har formandskabet, KL, Danske Regioner, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer (FSR), BDO Kommunernes Revision A/S, Finansministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Lovforslaget afspejler de overordnede konklusioner på de drøftelser, der har fundet sted i udvalget.

De foreslåede regler er fastlagt under hensyntagen til de administrative konsekvenser, og samtidig har udvalget vurderet muligheden for forenkling af reglerne vedrørende omkostningsregnskaber. Disse forenklinger vil blive gennemført administrativt ved en ændring af "Budget- og regnskabssystem for kommuner", der er bilag til bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v. Retningslinjerne for aflæggelsen og indholdet af halvårsregnskabet fremgår af bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

Indførelsen af halvårsregnskaber vil være en ny aktivitet for kommunerne, men vurderes dog at være forbundet med begrænsede meromkostninger i lyset af den løbende budgetopfølgning, som allerede foregår i dag, og som halvårsregnskabet vil kunne integreres i.

Som det fremgår af aftalen mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi for 2011 vil reglerne til halvårsregnskabet blive fastlagt under hensyntagen til de administrative konsekvenser. Samtidig skal muligheden for forenkling af reglerne vedrørende omkostningsregnskaber vurderes. På den baggrund er det ikke forventningen, at der samlet set vil blive tale om merudgifter for kommunerne.

Det fremgår endvidere af økonomiaftalen, at halvårsregnskaberne kan indgå i drøftelserne mellem regeringen og KL. Det indebærer, at halvårsregnskaberne skal rapporteres til staten. Dette skønnes ikke at have økonomiske konsekvenser for staten, da staten allerede i dag modtager kvartalsvise regnskaber fra kommunerne. Disse er dog ikke afsluttede og godkendt af kommunalbestyrelsen i modsætning til de kommende halvårsregnskaber.

5. Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ingen økonomiske konsekvenser for erhvervslivet.

6. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for erhvervslivet.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

9. Hørte myndigheder og organisationer

Lovforslaget har været i høring hos KL, Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, BDO Kommunernes Revision A/S og Statsforvaltningerne.

10. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Halvårsregnskaber medvirker til at give kommunerne et bedre redskab til budgetopfølgningen.	Halvårsregnskaber er en ny aktivitet i kommunerne, men de administrative konsekvenser heraf modsvares af en forenkling af det omkostningsbaserede regnskab
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Forslaget indebærer, at indenrigs- og sundhedsministeren bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om aflæggelsen af kommunernes halvårsregnskab, der skal omfatte de første 6 måneder af hvert regnskabsår. Det svarer til den samme tidsperiode, som gælder for aflæggelse af halvårsrapport efter årsregnskabsloven. Halvårsregnskabet vil ligesom årsregnskabet omfatte de under kommunalbestyrelsen henhørende regnskabsområder, jf. den kommunale styrelseslovs § 42, stk. 2, 1. pkt.

Bemyndigelsen vil blive udnyttet til at fastsætte, at halvårsregnskabet skal aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, ligesom det gælder for kommunens årsregnskab, jf. den kommunale styrelseslovs § 45, stk. 1. Endvidere vil det blive fastsat, at kommunalbestyrelsen skal godkende halvårsregnskabet. Herudover vil det blive fastsat, at kommunalbestyrelsen skal godkende halvårsregnskabet inden 1. september samme år og, at halvårsregnskabet skal aflægges af økonomiudvalget til kommunalbestyrelsen, inden økonomiudvalget udarbejder forslag til næste års budget til kommunalbestyrelsen. Den fastsatte frist for kommunalbestyrelsens godkendelse af halvårsregnskabet vil senere kunne justeres, såfremt opnåede erfaringer måtte vise, at et andet tidspunkt vil være mere hensigtsmæssigt.

Eventuelle initiativer til at sikre overholdelse af budgettet vil kunne drøftes i økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen, ligesom halvårsregnskabet vil kunne indgå i den politiske behandling af budgettet for det kommende år. En sådan procedure vil indebære en opstramning af budgetopfølgningen og må forventes at medføre et betydelig større fokus på budgetoverholdelsen sammenlignet med i dag. Det gælder på det administrative såvel som det politiske plan.

Halvårsregnskabet kan således sikre et større fokus på budgetoverholdelse i den enkelte kommune og kan samtidig understøtte en dialog om de forventede regnskaber kommunerne imellem i regi af KL. Herudover kan halvårsregnskaber lægges til grund for drøftelser mellem regeringen og KL om kommunernes budgetoverholdelse. Det bemærkes, at budgettet må anses som kommunernes væsentligste styringsredskab, men at dette redskabs styringsmæssige værdi på den anden side er helt afhængig af en god regnskabskultur.

Halvårsregnskabet skal efter nærmere bestemmelser indberettes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, når kommunalbestyrelsen har godkendt dette.

Der vurderes ikke at være behov for, at halvårsregnskaberne undergives ekstern revision ligesom årsregnskabet, jf. den kommunale styrelseslovs § 42, stk. 4, 1. pkt. Den usikkerhed, som en manglende revision vil medføre, er begrænset set i lyset af, at formålet først og fremmest er at få en prognose for det forventede årsresultat. For virksomheder omfattet af årsregnskabsloven er der heller ikke krav om, at halvårsregnskaber skal være revideret.

Kommunens eksterne revisor er dog fortsat berettiget til i medfør af § 42, stk. 4, 2.

pkt., at afgive en delberetning, hvis revisor skønner dette hensigtsmæssigt. Og revisor kan forlange at få halvårsregnskabet udleveret i medfør af § 42, stk. 5. Revisionen kan endvidere foretage undersøgelser af halvårsregnskabet, såfremt revisionen finder det nødvendigt, og kommunalbestyrelsen skal sørge for, at revisionen i øvrigt får den bistand, som revisionen anser for påkrævet. Revisionens evt. undersøgelser må dog ikke forsinke den politiske behandling af halvårsregnskabet i økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen samt den efter efterfølgende indrapportering til Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Det forhold, at halvårsregnskabet ikke skal revideres af den eksterne revision, indebærer, at kommunalbestyrelsen i modsætning til, hvad der gælder ved årsregnskabet, ikke (medmindre revisionen vælger at afgive delberetning) skal træffe afgørelse om revisionens bemærkninger eller indsende en sådan afgørelse til tilsynsmyndigheden.

Endvidere skal halvårsregnskabet ikke indsendes til tilsynsmyndigheden, men tilsynsmyndigheden kan til hver en tid i medfør af § 49, stk. 1, i den kommunale styrelseslov forlange at få tilsendt halvårsregnskabet.

Der vil henset til kommunernes samfundsøkonomiske betydning med hjemmel i den foreslåede bestemmelse blive fastsat regler om, at halvårsregnskabet skal offentliggøres, ligesom det er tilfældet for årsregnskabet, jf. den kommunale styrelseslovs § 45, stk. 3. Offentliggørelse på kommunens hjemmeside vil opfylde kravet om offentliggørelse. Borgere, presse og andre interessenter får herved let adgang til halvårsregnskabet.

Til nr. 2

Forslaget indebærer, at indenrigs- og sundhedsministeren bemyndiges til at foreskrive formen for kommunernes halvårsregnskab. Regler om formen for kommunernes halvårsregnskab vil blive fastsat i "Budget- og regnskabssystem for kommuner", der er bilag til bekendtgørelse om kommunernes budget- og regnskabsvæsen, revision m.v.

Reguleringen af formen for kommunernes halvårsregnskab vil bestå i, at dette skal indeholde en række oplysninger, oversigter og bemærkninger.

Det forventede årsregnskab

Halvårsregnskabet vil skulle indeholde oplysninger om det forventede årsregnskab opgjort efter udløbet af første halvår af regnskabsåret. Formålet hermed er at sikre, at der kommer fokus på budgetoverholdelse i den enkelte kommune og, at der ud fra et ensartet grundlag kan iværksættes en dialog om de forventede regnskaber kommunerne imellem i regi af KL. Herudover kan det forventede årsregnskab i halvårsregnskabet lægges til grund for drøftelser mellem regeringen og KL om kommunernes overholdelse af de økonomiske forudsætninger, der er indeholdt i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og KL.

I de senere års aftaler om kommunernes økonomi er der således aftalt rammer for henholdsvis nettoserviceudgifterne og bruttoanlægsudgifterne. Nettoserviceudgifterne omfatter kommunernes driftsudgifter på de kommunale serviceområder, herunder dagtilbud, folkeskole, ældrepleje, socialområdet mv. I nettoserviceudgifterne indgår ikke kommunernes overførselsudgifter samt driftsudgifter på de kommunale forsyningsområder. Bruttoanlægsudgifterne omfatter kommunernes anlægsinvesteringer på samtlige kommunale udgiftsområder, dog ikke forsyningsområdet samt kommunalt ejede ældreboliger.

Halvårsregnskab opgjort pr. 30. juni

Halvårsregnskabet vil endvidere skulle indeholde oplysninger om regnskabet opgjort pr. 30. juni.

Der vil være et krav, at kommunerne skal fastsætte en supplementsperiode, ligesom det kendes fra årsregnskabet. Det såkaldte transaktionsprincip vil gælde for regnskabsføringen i supplementsperioden, dvs. at en regning skal henføres til det halvår, hvori transaktionen har fundet sted. Transaktionen finder sted på det tidspunkt, hvor en vare eller tjenesteydelse bliver leveret. Formålet med supplementsperioden er at sikre, at der sker en korrekt periodisering af udgifterne, ligesom det kendes fra årsregnskabet.

Kravet om periodisering i halvårsregnskabet vil understøtte udarbejdelsen af det forventede årsregnskab, da der i dette regnskab også vil skulle tages højde for udgifter, der er disponeret, men som ikke betales i regnskabsåret.

Efter gældende bestemmelser i "Budget- og regnskabssystem for kommuner" skal kommunernes bogføring foretages i overensstemmelse med god bogføringsskik. Dette indebærer bl.a., at alle transaktioner skal registreres nøjagtigt og snarest muligt efter, at de forhold, der ligger til grund for registreringerne, foreligger. Endvidere skal der foretages regelmæssige afstemninger mellem registreringer og kasse- og likviditetsbeholdningen samt øvrige beholdningskonti. Afstemningen sikrer, at registreringerne er aktuelle, og at der ikke er transaktioner, som ikke er registreret. Dette regelsæt vil blive præciseret overfor kommunerne, således at det sikres, at halvårsregnskaberne bliver retvisende.

Det vil alene være det udgiftsbaserede driftsregnskab, der løbende skal kontrolleres og afstemmes. I halvårsregnskabet vil der kun skulle være en opgørelse af de kommunale driftsudgifter og -indtægter samt anlægsudgifter og -indtægter, da fokus er på budget- og bevillingsoverholdelse. Det vil ikke være et krav - som det kendes fra private virksomheder, der skal udarbejde et halvårsregnskab - at der foreligger en fuldstændig afstemt balance med oplysning om aktiver og passiver.

Regnskabsopgørelse og regnskabsoversigt

Det vil blive fastsat, at halvårsregnskabet som minimum skal indeholde en regnskabsopgørelse og en regnskabsoversigt, som det kendes fra kommunernes årsregnskab:

- *Regnskabsopgørelsen* skal i kortfattet form vise kommunens udgifter og indtægter og give en overordnet præsentation af det forventede resultat sammenholdt med budgettet. Endvidere skal opgørelsen indeholde en kort analyse og vurdering af det forventede resultat på del- og helårsbasis samt forklaring af årsager til afvigelser fra det budgetterede helårsbudget.
- *Regnskabsoversigten* skal vise det forventede regnskab på bevillingsniveau. Regnskabsoversigten skal gøre det muligt at sammenholde årsbudgettets bevillingsposter og de i årets løb afgivne tillægsbevillinger med de forventede helårsregnskabstal og de faktiske regnskabstal for 1. halvår. Regnskabsoversigten skal indeholde følgende kolonner:
 1. Bevillingerne afgivet ved budgettets vedtagelse
 2. Tillægsbevillinger afgivet i løbet af det 1. halvår
 3. Forventet årsregnskab
 4. Halvårsregnskab opgjort pr. 30. juni

Ud over det anførte vil der ikke blive fastsat bestemte formkrav til den enkelte kommunes opstilling af regnskabsoversigten.

Regnskabsoversigten skal i fornødent omfang være ledsaget af bemærkninger, navnlig vedrørende forventede afvigelser mellem bevillingerne afgivet ved budgettets vedtagelse og det forventede årsregnskab.

Såfremt senere opnåede erfaringer måtte vise, at det vil være hensigtsmæssigt, at justere indholdet af oversigterne eller at der måtte være behov for andre oversigter, vil dette kunne gennemføres administrativt.

Periodebudget

Det er frivilligt for den enkelte kommunalbestyrelse, om den vil udarbejde et periodebudget, dvs. foretage en opsplitning af helårsbudgettet i et budget for henholdsvis 1. og 2. halvår. Et periodebudget udarbejdes typisk med udgangspunkt i tilgængelig historik og evt. bedste skøn for, hvordan udgifterne forventes at falde. Et periodebudget kan medvirke til at gøre økonomistyringen mere effektiv og skærpe budgetoverholdelsen, da det er muligt at sammenholde budget og regnskab for en afgrænset periode. Da det er indtrykket, at der i dag alene er et antal kommuner, der arbejder med periodebudgetter, og der er en vis administration forbundet med udarbejdelsen af disse, gøres det ikke obligatorisk for kommunerne at anvende periodebudgetter. Der vil dog i tilknytning til "Budget- og regnskabssystem for kommuner" blive udarbejdet vejledningsmateriale som vil kunne understøtte, at også de kommuner, som ikke i dag anvender periodiserede budgetter, får nemmere herved.

Indberetning af halvårsregnskabet

Da formålet med halvårsregnskabet bl.a. er at understøtte en dialog om de forventede regnskaber kommunerne imellem samt drøftelser mellem regeringen og KL

om kommunernes budgetoverholdelse, skal de overordnede halvårsregnskabstal og forventede helårsregnskabstal indsendes til Indenrigs- og Sundhedsministeriet med henblik på den overordnede vurdering på makroplan. Detaljeringsgraden i indberetningen vil blive fastlagt, således at det kan afdækkes, om de aftalte niveauer mellem regeringen og KL for overholdelse af serviceudgifter og bruttoanlægsudgifter kan forventes at blive overholdt.

Endvidere skal det specificerede halvårsregnskab opgjort efter den autoriserede kontoplan for kommuner rapporteres til Danmarks Statistik. Dette er i overensstemmelse med gældende praksis, hvor kommunerne rapporterer kvartalsregnskaber til Danmarks Statistik.

Til § 2

Loven træder i kraft den 1. marts 2011. I henhold til regeringens og KL's aftale fra 2010 om kommunernes økonomi for 2011 skal halvårsregnskaber indføres med virkning fra 2011. Det er således hensigten at fastsætte regler om aflæggelse af halvårsregnskaber for perioden fra den 1. januar 2011, dvs. før ikrafttræden af lovforslaget. Halvårsregnskabet i 2011 vil komme til at omfatte et regnskab for perioden 1. januar - 30. juni 2011 samt et forventet årsregnskab for 2011.

Bilag 1**Lovforslaget sammenholdt med gældende lov**

<i>Gældende formulering</i>	<i>Lovforslaget</i>
	§ 1 I lov om kommunernes styrelse, jf. lov- bekendtgørelse nr. 581 af 24. juni 2009 som ændret ved § 1 i lov nr. 510 af 6. juni 2007 og § 1 i lov nr. 1515 af 27. december 2009, foretages følgende ændringer:
§ 46. Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet, om revision og om afgørelse af bemærkninger."	1. § 46, stk. 1, affattes således: "Indenrigs- og sundhedsministeren kan fastsætte nærmere regler om bestyrelsen af kommunens kasse- og regnskabsvæsen, om aflæggelse af årsregnskabet og halvårsregnskabet, om revision, om afgørelse af bemærkninger og om offentliggørelse af halvårsregnskabet."
§ 57. Indenrigs- og sundhedsministeren foreskriver formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag og regnskab.	2. § 57, stk. 1, affattes således: "Indenrigs- og sundhedsministeren foreskriver formen for kommunernes årsbudget, flerårige budgetoverslag, årsregnskab og halvårsregnskab."
	§ 2 Stk. 1. Loven træder i kraft 1. marts 2011. Stk. 2. Indenrigs- og sundhedsministeren kan i medfør af loven fastsætte regler for halvårsregnskabet for 2011.
	§ 3 Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.