

6.4 Rammestyring og overførselsadgang for institutioner m.v.

Bevillinger afgives altid af kommunalbestyrelsen og i reglen til økonomiudvalget eller et af de stående udvalg. Dette hindrer imidlertid ikke, at der lægges budgetansvar ud til institutioner eller andre administrative enheder.

Rent bevillingsteknisk kan en sådan rammestyring af institutioner mv. ske på flere måder:

Dels kan kommunalbestyrelsen etablere en ordning, der administreres af det stående udvalg. I denne situation giver kommunalbestyrelsen en »bred« bevilling til udvalget -eventuelt én bevilling, der dækker hele udvalgets område. Udvalget tildeler herefter økonomiske rammer til de enkelte institutioner mv. og bestemmer de nærmere vilkår for rammernes udnyttelse.

Dels kan kommunalbestyrelsen afgive en rammebevilling til den enkelte institution, idet der i bemærkningerne fastsættes nærmere retningslinier for, hvilket ansvar og hvilket råderum den pågældende institution skal have.

De to eksempler betegner yderpunkterne på en glidende skala, og der er vide muligheder for at tage lokale og individuelle forhold i betragtning, når en kommune indretter et økonomisk rammestyringssystem.

Blandt de spørgsmål, kommunalbestyrelsen vil skulle tage stilling til, kan nævnes: Skal institutionen tildeles en nettoramme eller en bruttoramme? Skal der være adgang til at overføre midler fra øvrige driftskonti til lønkonti og omvendt?

Rammestyring af institutioner aktualiserer også spørgsmålet om adgang til at *overføre uforbrugte bevillinger* til det følgende år og tilsvarende om adgang til at »låne« af næste års budget.

Det er ofte fremført, at de disponerende enheder kan føle sig tilskyndet til at bruge bevillingen helt op, fordi et eventuelt restbeløb bortfalder ved årets udgang. Tilsvarende kan et mindreforbrug give kommunalbestyrelsen indtryk af, at enheden generelt kan løse sine opgaver inden for en snævrere økonomisk ramme end hidtil forudsat.

Disse synspunkter har ved flere lejligheder ført til overvejelser omkring mulighederne for overførsel af bevillinger mellem budgetårene. En nærmere redegørelse for disse overvejelser findes i betænkning nr. 1369 om "Det fremtidige budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner", januar 1999.

Det skal på denne baggrund præciseres, at der ikke inden for den gældende lovgivnings rammer foreligger mulighed for at indføre en *formel adgang* for udvalg eller rammestyrede institutioner m.v. til at overføre uforbrugte bevillinger (driftsbevillinger og rådighedsbeløb) fra et år til det følgende - eller til at »låne« af et kommende års bevilling.

Dette følger af den kommunale styrelseslovs bestemmelser om, at driftsbevillinger (og rådighedsbeløb) er ét-årige, at det er kommunalbestyrel

Dato: Maj 2003

Ikrafttrædelsesår: Regnskab 1991

sen, der har bevillingskompetencen, og at der er et forbud mod at delegere denne kompetence.

De eksisterende regler giver dog mulighed for anvendelse af uformelle ordninger. Der kan peges på to principielle »modeller« for tilrettelæggelsen af sådanne ordninger.

Den ene model, som anvendes i mange kommuner, går ud på, at kommunalbestyrelsen i budgetbemærkningerne vedrørende en given bevilling tilkendegiver, at man vil være indstillet på at genbevilde eventuelle uforbrugte beløb i det følgende år i form af en forhøjelse af den ordinære bevilling. Der kan eventuelt føjes restriktioner på en sådan tilkendegivelse om genbevilling, f.eks. kan overførselsadgangen begrænses til en bestemt procentdel af bevillingen og/eller den kan gøres betinget af, at det opsparede beløb anvendes til en bestemt større anskaffelse.

På helt tilsvarende måde kan der gennemføres en uformel adgang til at »låne« af næste års bevilling. Kommunalbestyrelsen tilkendegiver da i budgetbemærkningerne, at ansøgninger om tillægsbevillinger - eventuelt op til en bestemt beløbsramme - kan forventes imødekommet mod en tilsvarende nedsættelse af bevillingen for det følgende år.

Anvendes denne model for overførselsadgang, må der forelægges en tillægsbevillingssag for den samlede kommunalbestyrelse i de tilfælde, hvor en bevillingshaver ønsker at udnytte overførselsadgangen. De i budgetbemærkningerne anførte tilkendegivelser har med andre ord ingen selvstændig bevillingsmæssig karakter, men er alene udtryk for kommunalbestyrelsens forhåndsindstilling til en senere forelagt konkret tillægsbevillingsansøgning om overførsel af bevillingsbeløb på det pågældende område.

Det vil ofte være muligt at samle disse sager til samlet behandling i kommunalbestyrelsen. Såfremt kommunalbestyrelsen ønsker at henlægge denne behandling til et senere tidspunkt på året - eventuelt det sidste kommunalbestyrelsesmøde i året - vil behandlingen dog alene kunne omfatte sager vedrørende overførsel af bevillingsbeløb til det kommende budgetår. Sager vedrørende »lån« af det kommende budgetårs bevilling må derimod behandles i kommunalbestyrelsen, forinden der kan disponeres over de omhandlede beløb.

Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at undgå denne enkeltsagsbehandling, kan den anvende *en anden model* for overførselsadgang, som bygger på, at ordningerne administreres af udvalgene:

En forudsætning for denne model er, at kommunalbestyrelsen anvender brede rammebevillinger - f.eks. én samlet bevilling til udvalget eller en bevilling, der omfatter et større antal institutioner. Udvalget fordeler herefter dispositionsrammer til institutionerne, og det er udvalget, der tager stilling til anmodninger fra institutioner om enten overførsel af rammebeløb, lån eller forbrug af tidligere overførte beløb. Når udvalget behandler disse anmodninger, må det ske under hensyntagen til, at opsparing og merforbrug skal opveje hinanden, således at udvalgets samlede bevilling for det pågældende år overholdes.

Uanset hvilke former for ordninger, som kommunalbestyrelsen måtte vælge at indføre, er det vigtigt, at der foreligger en udførlig beskrivelse af »spillereglerne« i ordningerne.