

Bemærkninger til Forslag til Landstingslov om Grønlands Hjemmestyres budget

Almindelige bemærkninger.

1.

Grønlands Hjemmestyre har i 1999 20 års jubilæum. Udviklingen siden Hjemmestyrets indførelse har været karakteriseret ved en stigende grad af selvforvaltning på stadig flere sektorområder. Det har givet øgede muligheder for selvstændig økonomisk prioritering. Samtidig udgør et selvstændigt økonomisk ansvar en meget central del af formålet med Hjemmestyret.

Med de sidste 20 års udbygning af ansvarsområderne og forvaltningens omfang øges behovet for systematiske og velkoordinerede budgetprocedurer. Budgetprocedurerne skal matche det øgede økonomiske ansvar og samtidig sikre et solidt beslutningsgrundlag for den tværgående politiske prioritering af de økonomiske ressourcer. Herudover skal budget- og bevillingssystemet understøtte en hensigtsmæssig forvaltning af de offentlige midler.

2.

Det kan imidlertid konstateres, at Grønlands Hjemmestyres økonomi gennem en årrække har været karakteriseret af stigende driftsudgifter, som reducerer fleksibiliteten i Hjemmestyrets økonomi og samtidig begrænser det økonomiske råderum. Der har været en tendens til, at en forholdsvis stor del af disse stigende driftsudgifter optages som tillægsbevillinger. Samtidig indeholder bevillingslovene mange oplysninger af teknisk karakter, der med fordel kan forenkles og forbedres af hensyn til det politiske overblik.

Landsstyret har med dette udgangspunkt iværksat arbejdet med en budgetreform, der skal modernisere økonomistyringen i Grønlands Hjemmestyre. En række af de hidtidige overvejelser er gengivet i rapporten om "Økonomistyringen i Grønlands Hjemmestyre", der blev uddelt til Landstinget i forbindelse med forårssamlingen 1999.

Nærværende forslag til Landstingslov om Grønlands Hjemmestyres budget, budgetloven, er en videreførelse af denne modernisering af økonomistyringen.

3.

Budgetloven er på en række punkter en formalisering og præcisering af de eksisterende budgetprincipper, herunder princippet om, at Landstingets økonomiske prioritering for finansåret i videst mulig udstrækning bør ske samlet på finansloven. Dette princip er centralt ud fra målsætningen om politisk overblik over økonomien og for at sikre mulighed for bred tværgående prioritering.

Princippet om samlet prioritering på finansloven søges understøttet ved, at tillægsbevillingsloven gøres til en efterbevillingslov, der vedtages efter finansårets udløb, og som primært formaliserer Landstingets og Landstingets Finansudvalgs tidligere beslutninger. Som en konsekvens heraf skal Landstingets Finansudvalgs beslutningskompetence i enkeltsager udstrækkes til at omfatte hele året, dvs. også under Landstingssamlingerne. Landstingets Finansudvalgs tidligere arbejde under Landstingssamlingerne omfattede bl.a. udarbejdelse af betænkninger til tillægsbevillingslovene, og denne kompetence ændres nu til en generel beslutningskompetence i bevillingssager.

Det forventes at der på FM 2000 generelt vil blive foreslået ændringer til Landstingslov om Landsting og landsstyre. I denne forbindelse vil bestemmelserne om såvel Landstingets Finansudvalgs kompetence, som bestemmelserne om tillægsbevillingslove, kunne blive tilpasset bestemmelserne i nærværende lovforslag. Det bemærkes at det vil være bestemmelserne i den senest vedtagne lov, der vil være gældende, hvis der er modstrid mellem forskellige love.

Budgetloven berører ikke Landstingets generelle mulighed for at behandle lovforslag og fremsætte beslutningsforslag med økonomisk indhold i medfør af Landstingets forretningsorden. Landstingslov om Landstinget og landsstyret, § 16, der vedrører tillægsbevillingsproceduren, vil dog skulle justeres, så den afspejler indholdet i budgetloven.

Budgetloven indeholder endvidere en formalisering og præcisering af bevillingstyper og retningslinierne for bevillingernes anvendelse samt en formalisering af de forskellige typer af nye og ændrede bevillinger.

4.

Herudover indeholder budgetloven en række væsentlige forenklinger og moderniseringer af budgetprocedurene vedrørende anlæg og på personaleområdet. På anlægsområdet etableres en Anlægs- og renoveringsfond, hvilket indebærer, at de økonomiske virkninger af tekniske forhold, som byggetaktsforskydninger og genbevillingsspørgsmål vedrørende anlæg, ikke længere vil skulle optages på bevillingslovene. Herved vil den politiske stillingtagen på anlægsområdet kunne koncentreres om de samlede bevillinger til nye anlægsprojekter. Efter optagelsen på bevillingslov overføres disse anlægsbevillinger herpå til Anlægs- og renoveringsfonden.

Moderniseringen på anlægsområdet indebærer også øgede frihedsgrader til at tilpasse anlægstakten på det enkelte projekt ud fra en vurdering af de planlægningsmæssige og rent praktiske hensyn.

5.

På personaleområdet har normeringer af tjenestemandstillinger hidtil været optaget i finanslovens § 3. Efter forslaget til budgetlov vil normeringen af tjenestemandstillinger fremover ikke være en del af bevillingslovene. Ændringen nødvendiggør ændring af Landstingslovene om tjenestemænd. Forslaget til ændring er begrundet i at det ikke findes hensigtsmæssigt, at knytte normeringen af tjenestemandstillinger til vedtagelsen af bevillingslove. Det har ikke nogen overordnet betydning for den økonomiske styring, hvorledes de enkelte budgetansvarlige anvender en given bevilling på løn til tjenestemænd, overenskomstansatte eller eventuelt i stedet midler på fremmede

tjenesteydelser. Det må antages og forudsættes at de budgetansvarlige sikrer, at gennemførelsen af opgaver udføres på den bedste og økonomisk mest fordelagtige måde. Fremover kan den nødvendige styring af antallet af tjenestemandstillinger med fordel foretages administrativt. I hvilket omfang dette indebærer en orienteringsforpligtelse overfor Landstinget, kan fastsættes ved revision af tjenstemandslovgivningen.

6

Budgetloven vil endelig medvirke til at sikre, at informationsgrundlaget og udgiftsopfølgningen på bevillingsområdet forbedres og udbygges. Loven indebærer desuden krav om forenkling af informationen, så Landstinget kan få et bedre overblik over Grønlands Hjemmestyres økonomi og den økonomiske styring.

Informationskravene omfatter en udbygning af aktivitetsoplysninger, regelgrundlag og budgetteringsforudsætninger samt krav om tværgående bevillingsoversigter. For så vidt angår de sidste tænkes der bl.a. på oversigter over data på "politikområder", som kan gå på tværs af den almindelige opdeling på landsstyreområder.

Informationerne i forbindelse med nye eller ændrede bevillinger vil også blive udbygget.

Landstingets krav på overskuelige informationer om udviklingen i Hjemmestyrets udgifter og indtægter, herunder i forhold til finanslovens forudsætninger, tilgodeses gennem udgiftspolitiske orienteringer/redegørelser på henholdsvis forårssamlingen og efterårssamlingen.

På forårssamlingen fremlægges forslag til tillægsbevillingslov for det foregående år, regnskabet for det foregående år, samt en Politisk-økonomisk beretning. Sidstnævnte er en årlig beretning om Grønlands Hjemmestyres økonomi, som beskriver og analyserer udviklingen i indtægter og udgifter, og som indeholder analyser af økonomi- og aktivitetsudviklingen på centrale udgiftsområder. Denne beretning svarer stort set til de hidtidige Politisk-økonomiske redegørelser, som er blevet behandlet på forårssamlingerne.

Orienteringen på efterårssamlingen skal give en status med overblik over de af Landstingets Finansudvalg og Landsstyret godkendte ændringer i bevillinger i finansåret. Herudover skal der være en udgiftsopfølgning på de lovbundne bevillinger, samt opfølgning på indtægtsbevillingerne.

Budgetloven har på en række punkter karakter af en rammelov, der alene indeholder de væsentligste hovedprincipper for en modernisering af den økonomiske styring i Grønlands Hjemmestyre. Der er derfor i loven hjemlet mulighed for og fastsat krav om udarbejdelse af et Budgetregulativ til udfyldning af budgetlovens hovedprincipper - og til afløsning af den nuværende budgetvejledning. For at sikre den korrekte fortolkning og anvendelse af Budgetregulativet vil der endvidere blive udarbejdet administrative vejledninger.

Nærværende budgetlov vil således ikke skulle stå alene, men suppleres med en række administrative ændringer og præciseringer af budgetloven.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Loven har ingen umiddelbare økonomiske konsekvenser, men kan bidrage til en bedre økonomistyring i Grønlands Hjemmestyre.

Der vil være behov for en række konsekvensrettelser i:

- Landstingslov nr. 11 af 20. oktober 1988 om Landstinget og landsstyret.
- Landstingslov nr. 23. af 3. november 1994 om Grønlands Hjemmestyres regnskabsvæsen.
- Forretningsorden for Grønlands Landsting af 3. juni 1993.
- Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 25 af 26. november 1998 om GrønlandsHjemmestyres nettostyrede virksomheders regnskabsvæsen mv.
- Landstingslov nr. 5 af 14. maj 1990 om Grønlands Hjemmestyres og kommunernes tjenestemænd i Grønland.
- Landstingslov nr. 4 af 20. maj 1998 om tjenestemænd ansat ved Landstingets institutioner.

Loven vil herudover medføre ændringer af de administrative rutiner i Grønlands Hjemmestyre. Det skal endelig anføres, at en hurtig gennemførelse af de nødvendige ændringer nødvendiggør at der afsættes de nødvendige ressourcer til udarbejdelse af ændringslove, Budgetregulativ, vejledninger mv.

Bemærkninger til de enkelte bestemmelser

Til § 1

Bestemmelsen fastsætter finanslovens overordnede funktion. Det præciseres, at der ikke kan afholdes udgifter eller oppebæres indtægter uden det pågældende landsstyremedlem har en bevilling. Endvidere fastslås det, at finansloven skal rumme samtlige Landskassens udgifter og indtægter.

En bevilling opnås som hovedregel på finansloven eller ved forelæggelse for Landstingets Finansudvalg. Bevillinger godkendt af Landstingets Finansudvalg optages efterfølgende på en efterbevillingslov, tillægsbevillingsloven.

Til § 2

Bestemmelsen definerer den tidsmæssige afgrænsning af finansåret.

Til § 3

I bestemmelsen defineres begrebet "bevilling" som en bemyndigelse til et landsstyremedlem til at handle efter nærmere fastsatte bestemmelser. Disse bestemmelser kan være fastsat i denne lov, anden lov, i Budgetregulativet, som tekstanmærkning eller i medfør af de årlige finansloves bemærkninger.

Til § 4

Finansloven rummer et særskilt udgifts- og indtægtsbudget. Udgiftsbudgettet rummer alle udgifter, samt indtægter af driftsmæssig karakter, det vil sige indtægter i direkte medfør af institutionens eller den administrative enheds virksomhed.

Indtægtsbudgettet er forbeholdt indtægter af afgifts- og skattemæssig karakter samt indtægter i forbindelse med tilskud fra staten, udbytter, gaver mv., der tilgår Landskassen.

Bestemmelsen fastsætter endvidere, at udgangspunktet for bevillingssystemet er, at bevillingerne opføres særskilt for udgifternes og for indtægternes vedkommende (brutto princippet). Udgiftsbevillingerne kan således som udgangspunkt ikke overskrides med henvisning til tilsvarende merindtægter. Det vil sige, at bevillinger opføres som bruttoudgifter og bruttoindtægter. Fra denne hovedregel gælder undtagelser for så vidt angår bevillingstypen "driftsbevilling", jf. §§ 7 og 15. Under driftsbevillinger kan der således i mindre omfang optages indtægter i medfør af driftsinstitutionens virksomhed. Det kan eksempelvis være indtægter i forbindelse med afholdelse af kurser, salg af brugt materiel, salg af varer og tjenester mv. Merindtægter under driftsbevillingen kan således give adgang til at afholde tilsvarende merudgifter.

Den nærmere afgrænsning af de to budgetter og retningslinjer for budgetteringen, herunder hvilke indtægter, der opføres på udgiftsbudgettet, fastsættes af Landsstyremedlemmet for Økonomi i et Budgetregulativ. Der henvises til bemærkningerne til § 33.

Til § 5

Bestemmelsen fastslår, at finansloven skal være udtryk for Landstingets samlede økonomiske prioritering af de økonomiske ressourcer. Heraf følger, at den årlige prioritering ikke må ændres afgørende af mange efterfølgende enkeltstående bevillingsansøgninger. Det er budgetlovens intention, at prioriteringen og fordelingen af økonomiske ressourcer foretages én gang årligt, jf. de indledende bemærkninger.

Nye og ændrede bevillinger i løbet af finansåret skal i medfør heraf reduceres mest muligt og fortrinsvis vedrøre uforudsete udgifter, udmøntning af reserver eller udmøntning af bevillinger, hvor det på finansloven er forudsat, at Landstingets Finansudvalg først skal godkende de nærmere retningslinjer for anvendelsen af bevillingen. Sidstnævnte kan eksempelvis være tilfældet i forbindelse med anlægsbevillinger på finansloven, hvor det ikke har været muligt at beskrive et konkret anlægsprojekt, hvorfor udmøntningen af anlægsbevillingen forudsætter forelæggelse af et konkret anlægsprojekt for Landstingets Finansudvalg.

Samtidig fremgår det af bestemmelsen, at landsstyremedlemmet, som har ansvaret for en bevilling, har pligt til at følge op på anvendelsen af bevillingen, således at bevillingen anvendes bedst muligt og i øvrigt sikre, at forvaltningen er tilfredsstillende tilrettelagt, herunder at der er en god og effektiv økonomistyring.

Til § 6

I bestemmelsen reguleres anvendelsen af tekstanmærkninger, det vil sige muligheden for at gennemføre lovgivning på finansloven.

Tekstanmærkninger er kun gyldige det finansår, tekstanmærkningen er optaget på finansloven. Lovbestemmelser der således er fastsat ved tekstanmærkninger, må derfor gentages på det følgende års finanslov, såfremt lovbestemmelsen ønskes opretholdt. Generelt fastslås det imidlertid, at varige eller generelle lovændringer ikke kan gennemføres ved tekstanmærkninger, men skal gennemføres ved almindelig lovgivning.

Tekstanmærkninger må ikke virke bevillingsfremmende i efterfølgende finansår, hvilket indebærer, at en tekstanmærkning eksempelvis ikke må fastslå, at der skal afsættes, eller vil blive afsat en bevilling til et givet formål det efterfølgende år.

Til § 7

Bestemmelsen præciserer, at bevillingerne på finansloven opdeles i særskilte bevillingstyper. De nærmere dispositionsregler for den enkelte bevilling bestemmes således af bevillingstypen. De generelle og tværgående disponeringsregler, jf. § 20, fastsættes af Landsstyremedlemmet for Økonomi i et Budgetregulativ.

Til § 8

Bestemmelsen fastsætter, at Landsstyret skal fremsætte forslag til finanslov for det kommende finansår senest den 1. september. Bestemmelsen skal sikre, at Landstinget har den fornødne tid til behandlingen af finanslovsforslaget, ligesom der skal være tid til en offentlig debat.

Til § 9

Bestemmelsen regulerer fremsættelsen af ændringsforslag til finanslovsforslaget. Der henvises til, at Landstingets forretningsorden regulerer den nærmere procedure for fremsættelsen af ændringsforslag.

Det fastsættes, at Landsstyremedlemmet for Økonomi skal fastsætte nærmere bestemmelser for Landsstyrets udarbejdelse af ændringsforslag. Dette kan bl.a. omfatte bindende tidsfrister for de enkelte landsstyreområders udarbejdelse af bidrag til ændringsforslag, samt visse formkrav. Ændringsforslag bør i øvrigt primært vedrøre forhold, som der ikke kunne tages højde for ved udarbejdelsen af finanslovsforslaget, samt anvendes til at sikre, at finansloven er så ajourført som mulig, herunder gennem indarbejdelse af væsentligt ændrede skøn for lovbundne udgifter samt indtægter.

Til § 10

Bestemmelsen fastsætter, at finansloven skal vedtages senest den 1. november året forud for det finansår, finansloven vedrører. Fristen er uændret, idet det anses for nødvendigt med denne tidsfrist, da det i Grønlands Hjemmestyres bekendtgørelse nr. 29 af 18. september 1995 om kommunernes budgetlægning, regnskab, revision og kasse- og regnskabsvæsen, er fastsat, at de kommunale budgetter for det følgende finansår skal vedtages senest den 1. december.

Til § 11

Bestemmelsen fastslår at finansloven består af en lovtekst. Lovteksten omfatter en bevillingsoversigt, der angiver de enkelte bevillinger i finansåret på hovedkontoniveau. Desuden består lovteksten af tekstanmærkninger for finansåret. Bevillingsoversigten medtager udover bevillingstal for finansåret også vejledende tal for de tre år, der følger efter finansåret, altså budgetoverslagsårene.

Det er en nyskabelse i forhold til de hidtidige finanslove, at der skal udarbejdes en bevillingsoversigt, som en del af finanslovens lovtekst. Sigtet hermed er at indlede finansloven med en samlet og overskuelig oversigt over de samlede bevillinger.

Det anføres tillige, at Landsstyremedlemmet for Økonomi skal fastsætte nærmere bestemmelser om optagelse af tekstanmærkninger i finanslovens lovtekst. Bestemmelsen har primært til hensigt at sikre, at der etableres retningslinier, som begrænser anvendelsen af tekstanmærkninger mest muligt, jf. også § 6.

Lovforslaget indebærer at de hidtidige finansloves § 3, med normering af tjenestemandstillinger, udgår. Dette betyder, at finansloven herefter alene vedrører den økonomiske styring af Grønlands Hjemmestyre. Ændringen er foreslået ud fra den betragtning, at det har ikke nogen overordnet betydning for den økonomiske styring, hvorledes de enkelte budgetansvarlige anvender en given bevilling på løn til tjenestemænd, overenskomstansatte eller eventuelt i stedet midler på fremmede tjenesteydelser.

Denne ændring nødvendiggør efterfølgende ændring af Landstingslovene om tjenestemænd. Forslaget til ændring er tillige begrundet i at det ikke findes hensigtsmæssigt, at knytte normeringen af tjenestemandstillinger til vedtagelsen af bevillingslove. Fremover kan den nødvendige styring af antallet af tjenestemandstillinger med fordel foretages administrativt. Der kan optages bestemmelser herom i Budgetregulativet, jf. §33. I hvilket omfang disse ændringer på tjenestemandsområdet indebærer en orienteringsforpligtelse overfor Landstinget, kan fastsættes ved revision af tjenestemandsløvgivningen.

Til § 12

Bestemmelsen fastsætter hvilke typer bemærkninger, der skal medtages i finansloven. Det anføres at der skal medtages:

- 1) resultatoversigt,
- 2) tværgående resultatoversigt,
- 3) hovedkontooversigt
- 4) budgetbidrag, og

5) bemærkninger til tekstanmærkninger.

De 3 førstnævnte oversigter har vejledende karakter, mens budgetbidrag og bemærkninger til tekstanmærkninger nøjere beskriver bevillingsforudsætningerne.

Det bestemmes endelig at Landsstyremedlemmet for Økonomi kan fastsætte bestemmelser om udarbejdelsen af de foran nævnte 5 typer bemærkninger, herunder kan der f.eks. opstilles en skabelon med faste formkrav for budgetbidrag.

Til § 13

Bestemmelsen regulerer indholdet af finanslovens bemærkninger. Opbygningen af bemærkningerne skal følge opbygningen af lovteksten. Dette betyder, at der indledes med en "resultatoversigt", som er opdelt i et indtægtsbudget og et udgiftsbudget samt det samlede budgetresultat (DAU-saldoen). Endvidere skal oversigten opdeles på hovedområder og landsstyreområder. Formålet med bestemmelsen er at sikre en ensartet og overskuelig opstilling fra år til år.

Der skal desuden medtages en 'tværgående resultatoversigt', som opdeles på aktivitetsområder og politikområder. Der er efterfølgende mulighed for at foretage en udbygning af denne type oversigt.

De tværgående oversigter kan desuden indeholde oversigt over Landskassens juridisk bindende garantiforpligtelser, så disse er oplyst i forbindelse med Landstingets behandling af finanslovsforslaget. Endvidere forventes optaget en oversigt over nye anlægsprojekter. De tværgående oversigter omfatter mindst en seksårig periode fra senest kendte regnskabsår til det sidste budgetoverslagsår tre år efter finansåret.

Det fastsættes at der skal udarbejdes en "hovedkontooversigt". Denne svarer til det nuværende bilag 1. Oversigten indeholder samtlige hovedkonti. Ud over bevillingen i finansåret medtages oplysninger om seneste regnskabsresultat, seneste finanslovsbevilling samt bevillingen i tre budgetoverslagsår.

Bemærkningerne til de enkelte bevillinger på hovedkontoniveau benævnes 'budgetbidrag', hvilket er uændret i forhold den nuværende tilstand. Budgetbidragene består af en række oplysninger om regelgrundlag, budgetteringsforudsætninger mv. for bevillingen.

Budgetbidrag til de enkelte bevillinger skal indeholde en angivelse dels af bevillingstype, jf. § 14, dels af, om der er tekstanmærkninger knyttet til bevillingen. Det skal i givet fald angives, hvilket nummer, tekstanmærkningen har. Med disse bestemmelser fastlægges entydigt, hvilke disponeringsregler mv., der gælder for bevillingen, herunder bevillingens karakter og bevillingsmæssige styring.

Budgetbidrag skal altid indeholde oplysninger om budgetteringsforudsætninger og budgetspekifikation. Budgetbidraget udgør Landstingets grundlag for at beslutte den pågældende bevilling og indgår dermed også i Landstingets samlede prioriteringsovervejelser. Det er derfor væsentligt, at budgetbidraget udgør et solidt grundlag herfor, dvs. at baggrunden og formålet med bevillingen, det forventede udbytte, aktivitet, produktivitet mv. er fyldestgørende beskrevet. Det er de enkelte

landsstyremedlemmers ansvar at tilvejebringe alle relevante oplysninger.

I bemærkninger til tekstanmærkninger skal bl.a. anføres, om tekstanmærkningen er videreført fra tidligere års finanslove, og hvilke konsekvenser, tekstanmærkningen i praksis vil eller kan have.

Til § 14

Bestemmelsen fastslår, at der findes 5 bevillingstyper. Bevillingstypen er bestemmende for disponeringsreglerne, jf. § 7.

De 5 bevillingstyper udgøres af :

- 1) Driftsbevilling
- 2) Lovbunden bevilling
- 3) Tilskudsbevilling
- 4) Anlægsbevilling
- 5) Indtægtsbevilling

Valget af bevillingstype til den enkelte bevilling vil være bestemt af aktivitetens karakter og den ønskede bevillingsmæssige styring. Den bevillingsmæssige styring kan eksempelvis være et spørgsmål om, hvorvidt der på en bevilling skal kunne afholdes lønudgifter.

Det er forudsat, at Budgetregulativets retningslinier fastsætter de generelle disponeringsregler, jf. § 20. Det vil sige, at hvor intet andet fremgår, vil Budgetregulativet angive de konkrete disponeringsregler.

Afvigelser fra de generelle disponeringsregler er udtrykt ved et særskilt regelsæt for de enkelte bevillingstyper, jf. nedenfor

I medfør af disponeringsreglerne i §§ 15-19 kan hovedprincipperne for de 5 bevillingstyper sammenfattes som anført i oversigt 1.

Oversigt 1. Hovedprincipper for de 5 bevillingstyper

	Kan der afholdes udgifter eller indtægter ?		På hvilket budget optræder bevillingen ?	
	Udgifter	Indtægter	Udgiftsbudget	Indtægtsbudget
Driftsbevilling	ja	ja*)	ja	nej
Lovbunden bevilling	ja	nej	ja	nej
Tilskudsbevilling	ja	nej	ja	nej
Anlægsbevilling	ja	nej	ja	nej
Indtægtsbevilling	nej	ja	nej	ja

note: *) Kun indtægter i direkte relation til bevillingens aktivitet, eksempelvis indtægt i direkte relation til institutionens drift.

Til § 15

I bestemmelsen fastsættes disponeringsregler for driftsbevillingen. En driftsbevilling er en rammebevilling til afholdelse af nettodriftsudgifter for den eller de institutioner eller administrative enheder, bevillingen omfatter. Dermed skal der forstås, at der under en driftsbevilling kan indgå indtægter i forbindelse med institutionens virksomhed, hvilket indebærer, at bevillingen beløbsmæssigt kan være mindre end summen af udgifter. Udgifter og indtægter skal imidlertid opføres brutto i institutionens budgetspecifikation. Bestemmelsen indebærer endvidere, at der kan være flere beslægtede institutioner under en driftsbevilling. Dette kan være hensigtsmæssigt for at undgå mange beløbsmæssigt meget små bevillinger på finansloven.

Bestemmelsen fastsætter endvidere, at det kun er under denne bevillingstype, der kan afholdes lønudgifter. Endvidere gives der mulighed for, at der over driftsbevillingen kan afholdes mindre anlægsudgifter i forbindelse med den løbende vedligeholdelse mv. Budgetregulativets retningslinjer regulerer afgrænsningen mellem vedligeholdelsesprojekter og anlægsprojekter. Større projekter kræver - uanset projektet fysisk vedrører en driftsbevilling - en særskilt egentlig anlægsbevilling.

Bestemmelsen giver også Landsstyremedlemmet for Økonomi bemyndigelse til at udarbejde retningslinjer for en opsparingsordning på driftsbevillingsområdet. En opsparingsordning kan give mulighed for, at institutioner - inden for nærmere fastsatte rammer - kan spare op til eksempelvis større nyanskaffelser og vedligeholdelsesarbejder ved at udvise et mindreforbrug i et forudgående finansår.

Endvidere kan Landsstyremedlemmet for Økonomi fastsætte særlige regler om nettostyret og indtægtsdækket virksomhed.

Til § 16

Bestemmelsen fastsætter disponeringsregler for lovbunden bevilling. Lovbunden bevilling kan alene anvendes i de tilfælde, hvor udgiften vedrører ydelser, som det ved særskilt lov er fastsat at en bestemt modtagerkreds har erhvervet ret hertil, og hvor ydelsens størrelse eller beregningsgrundlag er fastsat ved særskilt lov.

Da det er en lovbunden udgift, er det ikke bevillingens størrelse, der i sidste ende er bestemmende for udgiften i finansåret, men derimod antallet af udbetalinger i henhold den relevante lov. De lovbundne bevillinger på finansloven repræsenterer derfor et skøn over den forventede udgift i finansåret. Dette indebærer samtidig, at mer- eller mindreudgifter i forhold til bevillingen ikke skal optages på tillægsbevillingsloven, men optages på regnskabet med medfølgende regnskabsmæssige forklaringer, jf. i øvrigt § 27.

Det skal sikres, at finanslovens udgiftsskøn er så præcise som muligt. Det fremgår derfor af bestemmelsen, at der både i forbindelse med fremlæggelsen af finanslovsforslaget, som i forbindelse med ændringsforslag til finanslovsforslaget skal foretages den fornødne justering af udgiftsskønnet.

I bestemmelsen præciseres det, at det for denne bevillingstype kræves, at der i finanslovens bemærkninger til den konkrete bevilling findes en præcis angivelse af, hvilken lov udgiften afholdes i henhold til, ydelsessatsen, den forventede aktivitet mv. Væsentlige afvigelser i løbet af året skal indgå i den løbende udgiftsopfølgning, jf. § 30.

Til § 17

Bestemmelsen fastslår, at øvrige udgifter af tilskudsmæssig karakter opføres på en tilskudsbevilling. Udgiften behøver ikke nødvendigvis at være af tilskudsmæssig karakter, men kan også være eksempelvis udgifter i medfør af kapitalindskud i virksomheder, renteudgifter, rentetilskud, erhvervsstøtte, reserver, afskrivninger, udlån. Tilbagebetaling til Grønlands Hjemmestyre af udlån optages på indtægtsbevillingen.

Bevillingen rummer ingen særlige undtagelser fra de generelle disponeringsregler, der fastsættes i Budgetregulativet.

Til § 18

Bestemmelsen vedrører disponeringsregler for anlægsbevilling. Bevillingenstypen anvendes i forbindelse med køb af fast ejendom, anlægsproduktion, udlån til anlæg, tilskud til kommunerne til anlægsvirksomhed, renovering mv.

Udgangspunktet er, at hver anlægsbevilling på finansloven rummer ét anlægsprojekt. Der vil dog i særlige tilfælde kunne opføres flere anlægsprojekter under en anlægsbevilling. Dette kan være relevant ved flere beløbsmæssigt mindre anlægsprojekter.

Den opførte udgift i finansåret på en anlægsbevilling udgør et skøn over den forventede udgift i finansåret. Afløbsudgifterne i de efterfølgende år fordeles på hvert af de år, projektet er planlagt til at vare.

Eksempelvis vil et anlægsprojekt, der forventes at løbe over 4 år, skulle budgetteres med det forventede udgiftsafløb i hver af de 4 år (1 finansår og 3 efterfølgende budgetoverslagsår). Udgiften på anlægsbevillingen i finansåret og de 3 efterfølgende år vil dermed udgøre den bevilgede totaludgift. Løber anlægsprojektet over mere end 4 år, anføres det i beskrivelsen af projektet, hvor stor en del af anlægsudgiften, der forventes afholdt efter det fjerde år.

I bemærkningerne til hver bevilling (budgetbidraget) beskrives projektet, projektets forventede tidsramme samt totaludgiften for projektet. Projektets totaludgift udgør den økonomiske og dermed bevillingsmæssige ramme, som det respektive landsstyremedlem skal gennemføre projektet indenfor. Afvigelse fra totaludgiften kræver en supplerende bevilling.

Et anlægsprojekt under anlægsbevillingen godkendes på finansloven. I forbindelse med fremlæggelse af finanslovsforslaget rummer bemærkningerne til finanslovsforslaget en oversigt over nye anlægsprojekter, jf. bemærkningerne til § 13. Kan anlægsprojektet af tidsmæssige årsager ikke indarbejdes på finanslovsforslaget, kan der afsættes en anlægsbevilling, der rummer den forventede udgift og afløbsprofil til projektet. Anlægsprojektet kan imidlertid først igangsættes i medfør af et ændringsforslag til finanslovsforslaget eller ved forelæggelse for Landstingets Finansudvalg i løbet af finansåret.

Det præciseres endvidere, at alle afledte drift- og anlægsudgifter ved et anlægsprojekt

skal beskrives i projektbeskrivelsen.

Når et anlægsprojekt er godkendt, kan anlægsbevillingens udgift i finansåret overføres til Anlægs- og renoveringsfonden. Udgifter i efterfølgende år overføres først til Anlægs- og renoveringsfonden i det finansår, hvor udgiften er budgetteret, jf. den forventede afløbsprofil.

Til § 19

Bestemmelsen vedrører disponeringsregler for indtægtsbevillinger. Bevillingen anvendes i forbindelse med Landskassens indtægter, og omfatter statens tilskud til Grønlands Hjemmestyre og indtægter af skatte- og afgiftsmæssig karakter. Indtægtsbevillingen anvendes endvidere ved udbytter, tilbagebetaling af lån til Landskassen, salg af aktiver, anlæg mv. Det er alene indtægtsbevillinger, der kan optræde på finanslovens indtægtsbudget.

Til § 20

Bestemmelsen bemyndiger Landsstyremedlemmet for Økonomi til at udarbejde de almindelige disponeringsregler for finanslovens bevillinger. Den konkrete regulering af dispositionsreglerne fastlægges i Budgetregulativet, jf. § 33.

Til § 21

Med henblik på at styrke styringen på anlægsområdet oprettes en Anlægs- og renoveringsfond. Oprettelse af en Anlægs- og renoveringsfond indebærer, at betalingsforskydninger mellem finansårene som følge af byggetaktsforskydninger udlignes i fonden, og dermed ikke giver sig udslag i mange teknisk betonedede justeringer af finanslovsforslaget eller finansloven i forbindelse med tillægsbevillingsloven.

Fonden muliggør endvidere en mere enkel og overskuelig økonomistyring af anlægsområdet, bl.a. som følge af, at den nuværende genbevillingsprocedure på anlægsområdet afskaffes. Det er samtidig sigtet, at fonden i videst muligt omfang sikrer, at Grønlands Hjemmestyles anlægsaktiviteter løbende kan afstemmes med kapaciteten i anlægssektoren.

Anlægs- og renoveringsfonden udgør alene en budget- og regnskabsteknisk fond og indgår i Landskassen. Det vil sige, at fonden i alle væsentlige henseender kan ligestilles med Landskassen ligesom fondens likviditet udgør en del af Landskassens likviditet. Det vil også sige, at renteindtægter og renteudgifter mv. tilfalder Landskassen og opføres sammen med Landskassens øvrige renteudgifter og renteindtægter. Da der alene er tale om en budget- og regnskabsmæssig fond, skal der ikke nedsættes en bestyrelse for Anlægs- og renoveringsfonden, jf. § 23.

Finanslovens udgifter under anlægsbevillingerne overføres til fonden og optræder dermed som fondens indtægter. Fondens udgifter udgøres af udbetalinger i takt med gennemførelse af anlægsprojekterne. Udgifterne regnskabsføres i Anlægs- og renoveringsfonden. Betalingsforskydninger i medfør byggetaktsforskydninger udlignes i fonden.

Mindreudgifter i fonden som følge af aflyste anlægsprojekter eller øvrige mindreudgifter ved det enkelte anlægsprojekt, tilbageføres til Landskassen, når projektet er afsluttet. Sådanne tilbageførelser vil optræde som udgifter i Anlægs- og renoveringsfonden og indtægter på finansloven eller tillægsbevillingsloven.

Den bevilgede totaludgift for det enkelte projekt må ikke overstiges.

Til § 22

Bestemmelsen bemyndiger Landsstyremedlemmet for Økonomi til at fastsætte de nærmere budget- og bevillingsmæssige retningslinjer for fonden, herunder den regnskabsmæssige rapportering.

Til § 23

Bestemmelsen fastslår, at fondens løbende administration forestås af landsstyremedlemmet for anlægsområdet.

Til § 24

Bestemmelsen fastslår, at Landsstyret udarbejder en årlig redegørelse til Landstinget om Anlægs- og renoveringsfondens aktiviteter. Redegørelsen rummer en opgørelse over status for de enkelte projekter med regnskabsførte udgifter og indtægter. Endvidere skal det fremgå, hvilke af projekterne, der er nygangs, igangværende, afsluttede eller aflyste.

Til § 25

Bestemmelsen fastslår, at nye eller ændrede bevillinger og tekstanmærkninger i løbet af finansåret, dvs. efter vedtagelsen af finansloven, kræver forudgående godkendelse af Landstingets Finansudvalg på vegne af Landstinget. Med bestemmelsen præciseres, at udgifter, indtægter eller tekstanmærkninger, som afviger fra det forudsatte i finansloven, ikke må afholdes uden *forudgående* godkendelse.

Samtidig fastslås Landstingets Finansudvalg som det forum, der i løbet af finansåret tager stilling til alle bevillingsansøgninger. Det forudsættes hermed, at Landstingets Finansudvalg får mulighed for at tage beslutning om bevillingsansøgninger under landstingssamlingerne. Dette skal ses i lyset af, at der i lovforslaget foreslås en ændret procedure omkring tillægsbevillingsloven, så denne vedtages efter udløbet af finansåret. Samtidig undgås, at sager om nye eller ændrede bevillinger hober sig op i slutningen af samlingerne, fordi de først kan vedtages på en tillægsbevillingslov på samlingens sidste dag. Den foreslåede procedure giver bedre mulighed for en fortløbende og grundig behandling af ansøgninger om nye eller ændrede bevillinger.

Der kan være sager, som Landstingets Finansudvalg af den ene eller anden grund ikke kan eller vil tage stilling til, f.eks. hvis sagen er principiel eller beløbsmæssigt omfattende, eller hvis Landstingets Finansudvalg er i tvivl om Landstingets indstilling til sagen. Der åbnes derfor mulighed for, at Landstingets Finansudvalg i særlige tilfælde

kan henvise behandlingen af en sag til Landstinget. I praksis vil dette indebære, at der først kan tages stilling til sagen på førstkommende landstingssamling.

Til § 26

Bestemmelsen fastsætter, at nye eller ændrede bevillinger eller tekstanmærkninger i finansåret efterfølgende optages på en tillægsbevillingslov. Samtidig fastlægges, at tillægsbevillingsloven vedtages efter udløbet af finansåret, dvs. at det er en efterbevillingslov. Bestemmelsen indebærer, at den nuværende praksis med løbende tillægsbevillingslove ophører. I stedet fremlægges og vedtages én tillægsbevillingslov efter udløbet af finansåret, som opsamler og formaliserer de dispositioner, der allerede er godkendt af Landstingets Finansudvalg.

Ændringen skyldes, at den nuværende praksis med løbende tillægsbevillingslove har udviklet sig uheldigt i forhold til Grønlands Hjemmestyres samlede bevillingsstyring. Først og fremmest mindskes fokus på udarbejdelsen af finansloven på grund af mulighederne for at opnå tillægsbevillinger meget kort tid efter vedtagelsen af finansloven. Det indebærer en risiko for, at finansloven ikke afspejler en samlet prioritering af ressourcerne, men at prioriteringen i stedet foretages efterhånden som sagerne dukker op: Enkeltsager løses, men ses ikke altid i en større udgiftspolitisk sammenhæng. Resultatet heraf er uundgåeligt, at udgifterne gradvist vokser, uden at det er udtryk for et egentligt politisk ønske. Samtidig er der ingen sikkerhed for, at det er højt prioriterede udgiftsbehov, der fremmes. Endelig bidrager den nuværende procedure til, at Landstinget under samlingerne skal tage stilling til et stort antal bevillingsansøgninger, som ofte i stedet burde have været indarbejdet på finansloven.

Den foreslåede procedure med én tillægsbevillingslov efter udløbet af finansåret - suppleret med en række andre bestemmelser, jf. §§ 27-29 - sigter på i højere grad at fokusere på udarbejdelsen af finansloven, så der sker en samlet økonomisk prioritering én gang årligt. Ved at reducere mulighederne for løbende at opnå tillægsbevillinger, øges den budgetmæssige disciplin og tilskyndelsen til at medtage alle udgifter i finansloven. Dette vil bidrage til en bedre samlet ressourceudnyttelse i Hjemmestyret.

Til § 27

Bestemmelsen fastslår, at mer- eller mindreudgifter på lovbundne bevillinger kun skal medtages på tillægsbevillingsloven, hvis mer- eller mindreudgifterne skyldes ny eller ændret lovgivning. Baggrunden er, at en lovbunden finanslovsbevilling kun udtrykker et *skøn*, fordi udgifterne reguleres i særskilt lovgivning. Det er f.eks. tilfældet med pensionsudgifter, som skal udbetales med et fast beløb til alle, der er berettiget til pension, uanset om der er bevilling til det eller ej på finansloven. Mer- eller mindreudgifter på lovbundne bevillinger kan således afholdes umiddelbart og kræver ikke tillægsbevilling.

Konsekvensen af bestemmelsen er bl.a., at tillægsbevillingsloven ikke længere udtrykker et tilnærmet regnskab, men alene opsamler egentlige *bevillingsændringer*. Håndteringen af mer- eller mindreudgifter i forhold til *bevillingen* er et anliggende, som reguleres i en regnskabslov.

Til § 28

Bestemmelsen regulerer nærmere kravene til ansøgninger til Landstingets Finansudvalg om nye eller ændrede bevillinger eller tekstanmærkninger. Bestemmelsen skal bidrage til at sikre, at ansøgninger herom begrænses mest muligt.

Ansøgning om nye eller ændrede bevillinger eller tekstanmærkninger skal *for det første* altid forelægges for Landstingets Finansudvalg af Landsstyremedlemmet for Økonomi på vegne af landsstyret. Det kan f.eks. ske ved et følgebrev underskrevet af Landsstyremedlemmet for Økonomi. Hensigten med bestemmelsen er bl.a. at sikre, at ansøgningen er fyldestgørende og opfylder de opstillede krav, dvs. en kvalitetssikring. Dette giver samtidig Landstingets Finansudvalg større sikkerhed for, at sagen er tilstrækkeligt belyst.

Bestemmelsen fastsætter *for det andet*, at ansøgninger om nye eller ændrede bevillinger alene må omfatte *væsentlige* dispositioner, som *ikke kunne forudses* ved udarbejdelsen af finansloven. Der skal altså være tale om et pludseligt opstået bevillingsbehov, som samtidig har en vis betydning. Bevillingsbehov som følge af forglemmelse eller lignende i forbindelse med finanslovsudarbejdelsen eller ønske om nye bevillinger, som kan afvente næste års finanslov, bør som hovedregel ikke berettige en ansøgning til Landstingets Finansudvalg i løbet af finansåret.

Bestemmelsen fastsætter også, at ansøgning om nye eller ændrede bevillinger kun må omfatte dispositioner med udgiftsvirkning i finansåret. Landstingets Finansudvalg kan dermed alene tage stilling til konsekvenserne i finansåret, mens eventuelle konsekvenser i efterfølgende år skal indarbejdes i førstkommende finanslov.

Bestemmelsen fastsætter dog samtidig, at en ansøgning til Landstingets Finansudvalg skal beskrive alle direkte og indirekte økonomiske konsekvenser af ansøgningen, hvilket også omfatter en beskrivelse af eventuelle virkninger i efterfølgende år. Landstingets Finansudvalg kan imidlertid ikke tage stilling til disse.

Bestemmelsen fastsætter endelig, at Landsstyremedlemmet for Økonomi skal fastsætte nærmere bestemmelser for udarbejdelsen af ansøgning om nye eller ændrede bevillinger.

Til § 29

Bestemmelsen regulerer indholdet af tillægsbevillingsloven. Ligesom finansloven opbygges tillægsbevillingsloven af lovtækt med tilhørende bemærkninger. Tillægsbevillingsloven opstilles med ændringer til finansloven. Det forudsættes, at Landsstyremedlemmet for Økonomi i et Budgetregulativ fastsætter nærmere bestemmelser for udarbejdelsen af tillægsbevillingsloven, jf. § 33.

Til § 30

Bestemmelsen pålægger Landsstyret at foretage løbende udgifts- og indtægtsopfølgning for herigennem at sikre overholdelsen af Landstingets samlede økonomiske prioritering.

Formålet med opfølgningen er tosidet. For det første skal den sikre, at udviklingen i indtægter og udgifter forløber i overensstemmelse med det forudsatte på finansloven, således at Landskassens økonomi til stadighed udvikler sig tilfredsstillende og uden

negative overraskelser. Det forudsættes i den forbindelse, at Landsstyret, såvel som det enkelte landsstyremedlem, er pålagt en initiativforpligtelse, dvs. tager skridt til kompenserende besparelser mv., hvis udgifterne på et område bliver større end forudsat. Den løbende udgiftsopfølgning skal bidrage til at begrænse antallet af ansøgninger om merbevillinger mest muligt og skal samtidig sikre størst mulig overensstemmelse mellem bevilling og regnskab.

For det andet skal udgifts- og indtægtsopfølgningen bidrage til at tilvejebringe information, så Landsstyret, Landstinget og offentligheden har overblik over Hjemmestyrets økonomi og dermed bl.a. et grundlag for den samlede udgiftsprioritering.

Til § 31

Bestemmelsen fastsætter, at Landsstyret er forpligtet til at tilvejebringe og videreformidle information om udviklingen i Grønlands Hjemmestyres udgifter og indtægter, herunder i forhold til finanslovens forudsætninger.

Landsstyret skal fremlægge orientering herom for Landstinget på forårssamlingen og efterårssamlingen.

På forårssamlingen fremlægges forslag til tillægsbevillingslov for det foregående år, regnskabet for det foregående år, samt en Politisk-økonomisk beretning. Sidstnævnte er en årlig beretning om Grønlands Hjemmestyres økonomi, som beskriver og analyserer udviklingen i indtægter og udgifter, og som indeholder analyser af økonomi- og aktivitetsudviklingen på centrale udgiftsområder.

Beretningen skal bidrage til at øge informationen om Grønlands Hjemmestyres økonomi og danne grundlag for en kvalificeret debat om den økonomiske udvikling i Hjemmestyret og Grønland som helhed. Beretningen har dermed et bredere sigte end orienteringerne til Landstinget, og bør have en form, så den kan indgå i Landsstyrets og Landstingets overvejelser om den økonomiske udvikling og prioritering. Beretningen bør pege på særlige problemområder og udviklingstendenser. Beretningen svarer stort set til de hidtidige Politisk-økonomiske redegørelser, som er blevet behandlet på forårssamlingerne.

Orienteringen på efterårssamlingen skal give en status med overblik over de af Landstingets Finansudvalg og Landsstyret godkendte ændringer i bevillinger i finansåret. Herudover skal der være en udgiftsopfølgning på de lovbundne bevillinger, samt opfølgning på indtægtsbevillingerne. Orienteringen skal fremlægges i en enkel og overskuelig form, så den kan læses og anvendes af alle med ansvar eller interesse for Grønlands Hjemmestyres økonomi, herunder offentligheden.

Til § 32

Bestemmelsen pålægger Landsstyremedlemmet for Økonomi at fastsætte nærmere bestemmelser om udgifts- og indtægtsopfølgningen i Grønlands Hjemmestyre, f.eks. i Budgetregulativet.

Til § 33

Bestemmelsen bemyndiger Landsstyremedlemmet for Økonomi til at udarbejde et Budgetregulativ. Budgetregulativet er en udmøntning af denne lov og har juridisk karakter af et cirkulære.

Budgetregulativet skal erstatte den nuværende budgetvejledning. Det er fundet hensigtsmæssigt at ændre navnet til "Budgetregulativ" for at understrege, at forskrifterne i Budgetregulativet er af bindende karakter. I tillæg til Budgetregulativet bør der udarbejdes en række sagsbehandlervejledninger, hvor de administrative myndigheder kan hente konkret bistand til løsning af forskellige problemstillinger.

Budgetregulativet tilgår Landstingets Finansudvalg og Landstingets Revisionsudvalg til orientering.

Til § 34

Bestemmelsen indebærer, at Landstingslov om Grønlands Hjemmestyres budget træder i kraft den 1. januar 2001. Datoen for ikrafttræden er fastsat ud fra et hensyn til, at der i løbet af år 2000 skal gennemføres en forholdsvis omfattende omlægning af administrative og økonomiske rutiner, ligesom finanslovsforslaget skal opstilles på en ny måde.

Endvidere skal der udarbejdes et Budgetregulativ samt en række vejledninger. For at budgetreformen kan få den tilsigtede positive effekt på Grønlands Hjemmestyres økonomistyring, er det væsentligt, at de forskellige elementer i reformen er grundigt forberedt.

Det fastsættes dog at bestemmelserne i § 1, stk. 2 og § 25, der vedrører Landstingets Finansudvalgs kompetence træder i kraft den 1. januar 2000. Dette betyder, at Landstingets Finansudvalg fra 1. januar 2000 har kompetence til at træffe bevillingsmæssige beslutninger gennem hele året, altså også under Landstingets samlinger.

Det foreslås ligeledes, at bestemmelserne i §§`erne 21, 22 og 23 vedrørende Anlægs- og renoveringsfonden træder i kraft den 1. januar 2000. Det betyder således, at der 1. januar 2000 oprettes en Anlægs- og renoveringsfond.

Landsstyret lægger stor vægt på disse to punkter i budgetreformen træder i kraft snarest muligt, hvilket altså vil sige fra den 1. januar 2000.

I finansåret for år 2000 gælder iøvrigt de hidtidige budget- og bevillingsregler. Det fastslås dog at Forslag til finanslov for 2001 udarbejdes efter nærværende lovs bestemmelser.