

# Styring af statsvirksomhederne



Betænkning nr. 1165

København 1989



ISBN 87-503-7786-3  
Bu 00-1-bet.  
Notex-Grafisk Service Center as.

# Indholdsfortegnelse

	Side
<b>Kapitel 1. Indledning</b>	<b>5</b>
<b>Kapitel 2. Resumé af den nye styringsmodel for statsvirksomhederne</b>	<b>8</b>
<b>Kapitel 3. Offentlige virksomheder og statsvirksomhedsformen</b>	
3.1. Offentlige virksomheder	16
3.2. Forskellige organisationsformer	21
3.3. Økonomisk styring af offentlige virksomheder	23
3.4. Anvendelse af statsvirksomhedsformen	25
<b>Kapitel 4. Beslutningsgrundlag for rammefastsættelsen og udbygninger af finanslovens anmærkninger II</b>	
4.1. Indledning	27
4.2. Forslag til ændrede principper for resultatopgørelse i finansloven	28
4.2.1. Nettotallet	29
4.2.2. Driftsnettotallet	31
4.2.3. Selvfinansieringsgrad	36
4.2.4. Udtalelse fra de underskudsgivende statsvirksomheder	37
4.3. Forslag til udbygning af baggrundsoplysninger vedr. produktions-, afsætnings- og investeringsforhold samt driftsresultater for hovedproduktområder	38
4.3.1. Baggrundsoplysninger	38
4.3.2. Driftsresultatopgørelse fordelt på hovedproduktområder	41
Appendiks: Udkast til anm. II for Statens Luftfartsvæsen (SLV) Tabel 1 og 2. Statsvirksomhedernes afskrivningsprocenter og anlægsaktivernes forventede levetid	44
<b>Kapitel 5. Bindinger/frihedsgrader efter rammefastsættelsen</b>	
<b>5.1.</b> Indledning	61
5.2. Harmonisering af udsvings-/opsparingsordning	62
5.2.1. Beskrivelse af gældende udsvings-/opsparingsordning	62

	Side
5.2.2. Ønske om en statslig låneordning på markeds- vilkår til investeringer (evt. en investerings- pulje)	63
5.2.3. Øget adgang til leje og leasing af investeringsgoder	63
5.2.4. Adgang til automatisk korrektion af nettotallet i finansårets løb	63
5.2.5. Forslag til ændret udsvingsordning	64
5.3. Forskellige bevillingsregler, hvor ændringer kan overvejes	67
5.3.1. Dispositioner, der kræver særskilt forelæggelse for Folketingets Finansudvalg	67
5.4. Stillingskontrol	69
5.5. Løn- og ansættelsesvilkår	71
5.5.1. Indledning	71
5.5.2. Indflydelse på løndannelsen og overenskomstfornyelser	73
5.5.3. Øvrigt	75
 Bilag 1. Den bevillingsmæssige styring af statsvirksomhederne	
1. Indledning	77
2. Krav, der skal opfyldes i finansåret	77
3. Større frihedsgrader i finansåret	77
4. Manøvre muligheder for en statsvirksomhed	78
 Bilag 2. Statsvirksomhedernes nuværende bevillingsmæssige status	
1. Indledning	80
2. Nettotallets størrelse og udsvingsordningen	80
3. Investeringer	81
4. Korrektion af nettotallet i finansårets løb	81
5. Omdisponeringsadgang	83
6. Personale	83
7. Anlægsudgifter	83
 Bilag 3. Kompetenceforholdene	86
1. Decentralisering af overenskomster	87
2. Decentralisering af klassificering af nyoprettede stillinger, omklassificeringer og tildeling af § 1 stk. 2-tillæg	88
 Bilag 4. Overenskomstforberedelsesudvalg	92
 Bilag 5. Kravene til overenskomst- og aftalesystemet	96

# Kapitel 1. Indledning

I forbindelse med budgetreformen i 1984 blev der foretaget vidtgående ændringer af det generelle budgetsystem. Statsvirksomhederne overgik ved denne lejlighed til nettostyring, således at nettotallet (differencen mellem udgifter og indtægter) blev styrende. En statsvirksomhed er således bemyndiget til at afholde merudgifter i forhold til det budgetterede, forudsat at der er fuld indtægtsdækning herfor, og nettotallet derfor forbliver uændret.

For de nettostyrede statsvirksomheder indførtes endvidere en større frihed til at oprette årsværk og afholde tilhørende lønudgifter inden for nettotallet, idet statsvirksomhederne kun blev bundet af det bevilgede personaleforbrug i bevillingslønramme 35 og derover. Til den enkelte statsvirksomheds nettotal er der knyttet en udsvingsmargen, hvis beløbsmæssige ramme fastsættes på de årlige finanslove. Udsvingsordningen indebærer, at virksomheden i forhold til det fastsatte nettotal kan overføre overskud eller underskud op til den beløbsmæssige ramme til følgende finansår. I bilag 1 er givet en mere udtømmende beskrivelse af den bevillingsmæssige styring af statsvirksomhederne. I forhold til en almindelig statslig institution har en nettostyret statsvirksomhed ret store muligheder for at imødegå ændringer i efterspørgselen i finansårets løb.

På finansloven for 1988 er der opført 20 statsvirksomheder. Der er dog en ret stor forskel på disse virksomheders størrelse og på deres finansieringsmåde. I bilag 2 er givet en mere udtømmende beskrivelse af disse virksomheders nuværende bevillingsmæssige status.

For de mindre statsvirksomheder og herunder for kontrol- og tilsynsvirksomhederne må det nuværende bevillingsmæssige styringssystem siges at fungere tilfredsstillende. For de større statsvirksomheders vedkommende er der bl.a. i forbindelse med regeringens moderniseringsprogram fremsat ønske om, at budgetreformen udbygges på en række punkter. Fra Finansministeriets side er der således et ønske om at videreudbygge beslutningsgrundlaget for rammefastsættelsen i form af overordnede nøgletal for virksomhedernes økonomi. I forbindelse hermed vil Folketinget samtidig i anmærkninger II kunne få en bedre information om den overordnede udvikling i de enkelte virksomheders økonomi. Fra virksomhedernes side drejer ønskerne sig navnlig om en yderligere

decentralisering af kompetence på personale- og lønområdet samt om større frihedsgrader på specifikke bevillingsområder i bevillingsårets løb.

På baggrund heraf blev der i 1986 påbegyndt drøftelser mellem Finansministeriet og Post- og Telegrafvæsenet om en videreførelse af budgetreformen. Det var dog hensigten, at eventuelle ændringer på længere sigt også skulle omfatte de andre statsvirksomheder. Det blev derfor besluttet i efteråret 1987 at igangsætte en bredere drøftelse i en arbejdsgruppe med deltagelse af repræsentanter for seks af de større statsvirksomheder.

Arbejdsgruppen blev sammensat således:

Direktør Mogens Müller	Post- og Telegrafvæsenet
Økonomichef Hans Winther (indtil 31.12.1987) fg. Kontorchef Karsten Grøndal (fra 1.1.1988)	Statsbanerne
Kontorchef Erling Christensen	Trafik- og Kommunikationsministeriet
Fuldmægtig Henning Sørensen (indtil 31/8 1988)	Trafik- og Kommunikationsministeriet
Sekretær Henrik Herløv Olsen (fra 1/9 1988)	Trafik- og Kommunikationsministeriet
Økonomidirektør Max Sørensen	Det kongelige Teater og Kapel
Kontorchef Jørgen Ørnstrup	Statens Regnskabsdirektorat
Kontorchef Niels Paludan	Administrations- og Personaledepartementet
Kontorchef John Frederiksen, (formand)	Budgetdepartementet
Fuldmægtig Bente Madsen, (sekretariat)	Budgetdepartementet
Fuldmægtig Karsten Grøndal (sekretariat) (indtil 31.12.1987)	Budgetdepartementet

Udover ovennævnte har Københavns Lufthavnsvæsen, Statens Luftfartsvæsen og Statshavnsadministrationen, Esbjerg ydet bidrag til vurderingen af de nugældende statsvirksomhedsregler og ved udformningen af de fremsatte forslag.

Formålet med gruppens arbejde er at gøre status over virkningen af budgetreformen for de større, forretningsprægede statsvirksomheder og stille forslag om en videreudvikling af styringen af disse.

I *kapitel 2* sammenfattes arbejdsgruppens forslag i et resumé omhandlende den foreslåede nye styringsmodel for de større statsvirksomheder.

I *kapitel 3* er der foretaget en principiel diskussion af kriterierne for placering af aktivitet i offentlige virksomheder og af brugen af statsvirksomhedsformen i forhold til andre organisationsformer.

I *kapitel 4* gennemgås ideer til en videreudbygning af beslutningsgrundlaget for rammefastsættelsen og dermed samtidig mulighederne for i finanslovens anmærkninger II at give en overordnet beskrivelse af udviklingen i de enkelte statsvirksomheders økonomi. I et appendiks til kapitlet er de anførte ideer eksemplificeret med Statens Luftfartsvæsen som case.

*Kapitel 5* er en gennemgang af de ønsker til udvidede frihedsgrader i bevillingsårets løb, som de repræsenterede statsvirksomheder har fremsat. Det drejer sig navnlig om personale- og lønspørgsmål samt en række mindre bevillingsmæssige regler. Endvidere behandles regelsættet for den såkaldte udsvings- og opsparingsordning.

## Kapitel 2. Resumé af den nye styringsmodel for statsvirksomhederne

I betænkningens *kapitel 3* anføres først *kriterier* for, hvorfor statsvirksomhedsformen anvendes på en række offentlige aktivitetsområder. *Statsvirksomhedsformen* diskuteres i forhold til andre mulige organisationsformer, f.eks. statslige aktieselskaber, indtægtsdækket virksomhed mv.

Endvidere præsenteres baggrunden for betænkningens anbefalede *styringsmodel* for statsvirksomhederne.

I *kapitel 4* stilles en række forslag til forbedring af grundlaget for den årlige *rammefastsættelse* for statsvirksomhederne. Formålet er at skabe en større gennemsigtighed i finanslovens anmærkninger II til brug for Folketingets vurdering af de enkelte virksomheder samt en udbygning af beslutningsgrundlaget for rammefastsættelsen. Der stilles derfor forslag om ændringer, der indebærer en udbygning af principperne for statsvirksomhedernes resultatopgørelse og præsentation af baggrundsoplysninger på finansloven.

De nye principper illustreres i et appendiks til kapitlet.

I *kapitel 4.2* diskuteres, hvorledes virksomhedernes resultatdannelse kan belyses.

I den nye styringsmodel foreslås der anvendt 3 *nøglebegreber*: *Nettotal*, *driftsnettotal* og *selyfinansieringsgrad*.

*Nettotallet* skal som hidtil være *bevillingsmæssigt styrende* og indgå i finanslovens tekst. *Nettotallet* er i forhold til det nuværende ændret jf. nedenfor.

*Driftsnettotallet* optages i finanslovens anmærkninger II som det relevante udtryk for virksomhedens samlede resultat. *Driftsnettotallet* bliver styrende ved regeringens rammefastsættelse og får i sammenhæng med virksomhedens investeringsprogram en styringsmæssig betydning, der i realiteten er større end *nettotallets*. De underskudsgivende stats-

virksomheder har i en udtalelse (jf. 4.2.4) givet udtryk for, at driftsnettallet efter deres opfattelse ikke alene kan danne grundlag for rammefastsættelsen. Der bør derfor ved rammefastsættelsen foretages en lang række korrektioner for de samfundsmæssige forpligtigelser.

*Selvfinansieringsgraden* anføres ligeledes i anmærkninger II ved overskudsgivende virksomheder.

**Det nye netttotal** foreslås opgjort således:

- + driftsudgifter (inkl. forrentning/afskrivninger)
- driftsindtægter (inkl. forrentning)
- + tilskud
- + anlægsudgifter
- + ejendomserhvervelser mv., køb af værdipapirer
- kapitalindtægter (netto inkl. afskrivninger)

I **alt** netttotal

Fortegnet angiver ved plus, at der gives et kontanttilskud til virksomheden og ved minus, at virksomheden bidrager med et kontanttilskud til statskassen.

I forhold til definitionen for det nuværende netttotal *foreslås* det, at forrentningen flyttes fra finanslovens § 3, Rentekonto til de enkelte virksomheder. Forrentningen bliver herved neutral for nettotallet. Baggrunden herfor er, at det »nye« netttotal mere skal være udtryk for en »cash-flow«-betragtning end for en egentlig driftsresultatopgørelse, der jo udvises i driftsnetttotallet. Nettotallet udtrykker herefter som nævnt enten **et** kontanttilskud eller det overskud, virksomheden bidrager med til statskassen.

### **Driftsnetttotallet**

Der *foreslås* endvidere indført et *driftsnetttotal*, hvori alle relevante omkostninger inddrages. Driftsnetttotallet foreslås anført således i anmærkninger II:

- + driftsindtægter (ekskl. forrentning)
- driftsudgifter (ekskl. forrentning/afskrivninger)

I alt direkte driftsresultat

- forrentning
- afskrivninger
- pensionsbidrag

I alt driftsnetttotal

Fortegnet angiver ved plus, at virksomheden giver et overskud og ved minus et underskud.

Både opgørelsen af netttotal og driftsnetttotal anføres i anmærkninger II for virksomheden totalt i en tidsserie på 3-5 år bagud for regnskabstal, bevillingstal, bevillingsforslagstal og budgetoverslagsårene. Opgørelsen vises i løbende og faste (finansårets) priser.

*Driftsnetttotallet* vil få stor betydning for rammefastsættelsen og hermed for takstfastsættelsen. Det er derfor vigtigt, at alle relevante omkostninger inddrages i opgørelsen. Nedenstående vil afskrivninger, forrentning og pensionsbidrag blive gennemgået.

### **Afskrivninger**

I afsnittet diskuteres, om afskrivningerne skal ske efter anskaffelsespris som nu, eller efter genanskaffelsesprisen. Anvendelse af genanskaffelsesprisen er imidlertid forbundet med store administrative og tekniske problemer, hvorfor det foreslås at fortsætte med at bruge anskaffelsesprisen.

Det diskuteres ligeledes, om afskrivningerne skal ske efter saldometoden eller efter en lineær metode. Det *foreslås*, at saldometoden anvendes, idet der afskrives med de største beløb i starten, hvor værdiforringelsen er størst, hvorved anlægsmassens værdiforringelse bedst afspejles.

Herudover kan det for enkelte virksomheder, hvor bygninger stilles gratis til rådighed, være relevant at forhøje anlægsmassens værdi svarende til bygningernes værdi. Hermed indgår afskrivningerne på bygningen i virksomhedens driftsnetttotal.

### **Forrentning af anlægsmassen**

Forrentningen sker i dag med 9 pct. af aktivernes bogførte restværdi, dvs. den tilbageværende anlægsværdi opgjort i løbende priser.

Det *foreslås*, at forrentningen af anlægsaktiverne i højere grad end nu følger markedsrenten således, at *forrentningsprocenten fastsættes én gang årligt forud for rammefastsættelsen ud fra de sidste 3 års gennemsnitlige nominelle rente*. Der skal dog tages højde for eventuelle større forskydninger i renteniveauet.

Forrentningsgrundlaget bliver anlægsværdien primo finansåret. Inden forslaget gennemføres, er der i enkelte virksomheder behov for en revurdering af den samlede anlægsmasse med henblik på at finde en åbningsaldo.

### **Forrentning af driftskapitalen**

Statsvirksomhedernes finansielle nettoaktivbeholdning, debitorer, lagerbeholdning mv. finansieres i dag ved et for statsvirksomhederne rentefrit eller lavt forrentet mellemværende med Finansministeret.

Post- og Telegrafvæsenet har siden januar 1986 fået forrentet hele sit indestående i Nationalbanken. For at fremme den likviditetsmæssige styring i statsvirksomhederne *foreslås* det, at der også for de andre større statsvirksomheder etableres en »pengetanks«-model, hvor der sker en rentetilskrivning på indestående i Nationalbanken (selvstændig nationalbankkonto). Forrentningen betales af Finansministeriet over finanslovens § 3. Rentekonto.

Forslaget svarer i princippet til Post- og Telegrafvæsenets finansielle modernisering bortset fra, at hvor der er tale om underskudsgivende statsvirksomheder, skal nettobevillingen stilles til rådighed i 12 rater efter en nærmere gennemgang af den enkelte virksomheds likviditetsbehov.

### **Pensionsbidrag**

Det *foreslås*, at der i driftsnetttotallet indgår et beregnet pensionsbidrag for udgifterne til *optjening* af *tjenestemandspensioner*. Pensionsbidraget til overenskomstansatte er medtaget under lønningerne. Hermed kan det ved takstfastsættelsen sikres, at brugerne »betaler« helt eller delvist til den senere pension. Af hensyn til rammefastsættelsen og takstfastsættelsen er det væsentligt, at *alle* omkostninger indgår i driftsnetttotallet.

Beregningen af bidraget tænkes at ske ved en »grov« opdeling af tjenestemændene i 3-4 grupper, f.eks. ud fra lønrammer. For hver gruppe beregnes et gennemsnitligt pensionsbidrag efter aktuarmæssige principper som en procentsats af lønnen. Denne procentsats fastlægges af Finansministeriet fælles for alle statsvirksomhederne. Opgørelsen af pensionsomkostningen i driftsnetttotallet kan derfor ske helt enkelt i statsvirksomhederne.

### **Selvfinansieringsgraden**

Det *foreslås*, at virksomhedens resultat yderligere belyses ved opgørelse af selvfinansieringsgraden opgjort som driftsnetttotallet sat i forhold til anlægsudgifterne minus afskrivninger. Selvfinansieringsgraden oplyses i anmærkninger II, når statsvirksomheden har et positivt driftsnetttotal.

Det diskuteres, om overskud på driften bør *modregnes* i anlægsmassens værdi, idet der ellers betales forrentning af dele af anlæg, der er selvfinansieret. Dette udtrykker en lånesynsvinkel. Statsvirksomhederne har den opfattelse, at der for virksomheder, hvor driftsnettotallet er større end 0 bør modregnes i anlægsmassens værdi. Finansministeriet er af den opfattelse, at en selvfinansieringsgrad større end 0 skal opfattes som statsvirksomhedens bidrag til statskassen.

*I kapitel 43. diskuteres en udbygning af finanslovens anmærkninger II* Det foreslås, at anmærkninger II udbygges med *aggregerede* produktions-, afsætnings- og investeringsoplysninger. Udbygningen må dog fastsættes for hver enkelt virksomhed, dels udfra konkurrencehensyn, dels udfra hensyn til anmærkningernes omfang. Der kan meget vel tænkes oplysninger, der er relevante for rammefastsættelsen, men hvor en indarbejdelse i anmærkninger II er for detaljeret.

Baggrundsoplysningerne foreslås opgjort i bagudrettede og fremadrettede tidsserier.

Eksempler på baggrundsoplysninger er følgende:

#### **Aktivitets- og produktionsoplysninger**

- produktion, aktivitetsudbud
- enhedsomkostninger og produktivitet, f.eks. omkostninger/antal producerede enheder eller udbudsmål/ antal årsværk

#### **Afsætningsoplysninger**

- kundegrundlag; afsætning og kapacitetsudnyttelse
- real takstudvikling, relativ prisudvikling

#### **Investeringsoplysninger**

- oversigt over det samlede investeringsprogram, såvel reinvesteringer som nyinvesteringer
- rentabilitetsanalyser (nutidsværdier) for udvalgte større investeringer.

Som det fremgår, er det tanken at udvide det nuværende »aktivitetsskema«, at søge gennemført en forbedret systematik i oplysninger, samt at udvide det med bagudrettede tidsserier. Som et eksempel på en hensigtsmæssig udbygning kan nævnes opgørelse af udviklingen i de reale takster. Med hensyn til rentabilitetsanalyser bør disse begrænses til udvalgte større projekter.

En yderligere belysning af resultatdannelsen foreslås, hvor det er muligt, ved at opstille driftsresultat for hvert af hovedproduktområderne (evt. hvert produkt), enten opgjort som det »direkte« driftsresultat, eller som

et egentligt driftsnetttotal for hovedproduktområdet. Oplysningerne gives både i løbende priser og i faste priser (finansårets priseniveau). Såfremt dette fører til uoverskuelighed i anmærkninger II, bør oplysningerne alene gives i faste priser.

*I kapitel 5 diskuteres bindinger /frihedsgrader for statsvirksomhederne i finansårets løb*

I kapitel 5.2. *diskuteres udsvingsordningen*. Reglerne for udsving i forhold til nettotallet er i øjeblikket forskellige, idet alle arbejdsgruppens virksomheder, bortset fra Statsbanerne, har en ordning, hvorefter udsving i form af over- eller underskud op til x pct. af omsætningen (eller et fastsat beløb) kan overføres til *de følgende finansår*. Statsbanerne har en ordning, der nærmest kan sammenlignes med en kassekredit, hvorefter udsving kan ske op til x pct. af omsætningen i form af over- eller underskud til *det følgende finansår*. Der *foreslås* en harmonisering af udsvingsordningen for alle de større virksomheder, men med en individuel tilpasning af de konkrete udsvingsgrænser.

Der foreslås følgende:

Statsvirksomhederne kan som hidtil overføre over- og underskud *iforhold til nettotallet* til de følgende finansår, dog skal følgende forudsætninger opfyldes:

1. *Saldoen* for de akkumulerede udsving i forhold til nettotallet må ikke på noget tidspunkt overstige x pct. af drifts- plus anlægsudgifter, når den er i plus, og y pct., når den er i minus. De beløbsmæssige grænser fastsættes særskilt for hver virksomhed.
2. *Saldoen* af de akkumulerede udsving i forhold til nettotallet må ikke fire år i træk være negativ.
3. Den enkelte statsvirksomhed kan ved rammefastsættelsen - typisk i år 3 eller 4 i en periode med negativ saldo - melde, at den ikke ser sig i stand til at overholde forudsætning 2. I så fald må der på grundlag af en konkret forhandling mellem Finansministeriet og den pågældende statsvirksomhed aftales en afviklingsprofil for underskuddet på saldoen. Der redegøres herfor i anmærkninger II.

Forslaget indebærer, at en virksomhed kan have underskud i forhold til nettotallet i mere end 4 år, blot den bruger af en opsparet reserve. Ligeledes kan den opspare eller »låne« indtil de beløbsmæssige grænser, enten til investeringer eller til at imødegå en konjunkturedgang. Fireårsreglen skal sikre, at en virksomhed med mere langvarige økonomiske proble-

mer griber ind, eller problemet tages op ved rammefastsættelsen. Såfremt intet af dette sker, sikrer reglen, at sagen forelægges Finansudvalget.

For at sikre, at ordningen er smidig, skal det være muligt for statsvirksomhederne at budgettere med forbrug af opsparring, dvs. nettotallet på forslag til finanslov er højere end det ved rammefastsættelsen fastsatte. Der korrigeres teknisk herfor i forhold til regeringens udgiftspolitiske måltal.

I *kapitel 5.3* foreslås andre bevillingsmæssige ændringer:

- at der kan købes værdipapirer som led i et samarbejde i internationale organisationer - hvor medlemskabet er en naturlig del af varetagelsen af opgaverne - for et beløb op til 5 mill.kr. uden særskilt forelæggelse for Finansudvalget, forudsat at en speciel hjemmel hertil er søgt, og principperne for anvendelsen er beskrevet i anmærkninger II på finansloven
- at der uden særskilt forelæggelse for Finansudvalget kan indskydes kapital på op til 5 mill.kr. i fælles aktieselskaber med private firmaer, mod at en speciel hjemmel hertil er søgt, og principperne for dens anvendelse er beskrevet i anmærkninger II på finansloven
- at takstændringer, såfremt disse er optaget på forslag til finanslov og fyldigt beskrevet, ikke skal forelægges særskilt for Finansudvalget. Forslaget kræver på visse områder ændring i lovgivning.

I *kapitel 5.4. foreslås:*

- at Stillingsskontrollen for oprettelse af årsværk i bevillingslønramme 35 ophæves
- at der under Statsbanerne og Post- og Telegrafvæsenet som en forsøgsordning i to år søges oprettet en pulje af årsværk i bevillingslønramme 36, som virksomhederne frit kan udnytte. Der søges en tilsvarende pulje oprettet under Finansministeriet til brug for de øvrige større statsvirksomheder. Forbrug heraf optages på bevillingslovene på sædvanlig vis.

Der er udover ovennævnte fra statsvirksomhedernes side stillet forskellige andre forslag til bevillingsmæssige ændringer. Disse forslag har Finansministeriet ikke kunnet tilslutte sig.

### **Løn- og ansættelsesvilkår**

I afsnittet gives der en beskrivelse af den større kompetence med hensyn til fastsættelse af løn- og ansættelsesforhold, som navnlig Statsbanerne og Post- og Telegrafvæsenet har fået. Herudover beskrives de ønsker, som virksomhederne har fremkommet med på forskellige områder om yderligere delegering af kompetence. En del af disse ønsker henvises til

de kommende overenskomst- og aftalefornyelser. På andre områder gives der tilsagn om ændringer, f.eks. at Administrations- og Personaledepartementet er indstillet på at tilvejebringe en mere enkel og hurtigere godkendelsesprocedure for overenskomster, der er forhandlet af virksomhederne selv. Administrations- og Personaledepartementet afviser dog, at det er muligt at henlægge klassificering af årsværk i bevillingslønrammerne 35 og derover til statsvirksomhederne, men er dog ikke afvisende overfor, at frilisterne også omfatter stillingstyper i bevillingslønramme 35 og højere, hvis der er tale om mere almindeligt forekommende stillinger.

# Kapitel 3. Offentlige virksomheder og statsvirksomhedsformen

Som baggrund for de mere konkrete overvejelser i kapitel 4 og 5 om styringen af (større) statsvirksomheder er der i dette kapitel foretaget en principiel gennemgang af

- \* hvorfor produktionen af visse varer og tjenesteydelser placeres i offentlige virksomheder
- \* anvendelsen af organisationsformerne indtægtsdækket virksomhed, små og store statsvirksomheder, statslige aktieselskaber og koncessioneret virksomhed m.v.
- \* generelle synsvinkler vedrørende den økonomiske styring af de forskellige former for offentlige virksomheder.
- \* eksemplificering vedrørende anvendelse af statsvirksomhedsformen.

## 3.1. Offentlige virksomheder

### Kriterier for offentlige virksomheder

I Danmark såvel som i de øvrige OECD-lande er *hovedreglen, at produktionen af varer og tjenesteydelser skal foregå i den private sektor på markedsmessige vilkår*. Det betyder, at der skal være særlige grunde **til**, at det offentlige skal varetage en given produktion. Denne problemstilling er særlig relevant i forbindelse med emnet for denne rapport. Det er således nødvendigt at gøre sig klart, hvorfor visse produktionsområder - trods ovennævnte hovedregel og trods et klart ønske om vægt på en forretningsmæssig synsvinkel på området - alligevel i stort set alle OECD-lande placeres i offentlige eller halvoffentlige virksomheder. Samtidig er der i mange af landene en debat om mulighederne for hel eller delvis privatisering af disse aktiviteter, uden dog at dette er realiseret i større skala de fleste steder for den type produktionsområder, som i Danmark er placeret i offentlige virksomheder.

**Begrundelsen for en placering af et produktionsområde i en offentlig eller halvoffentlig virksomhed er**

- såkaldt naturlige monopolforhold på produktionssiden (udbudssiden)

- krav om forsyningspligt, ofte kombineret med fordelingspolitiske hensyn (mellem trafikantgrupper, mellem by og land, ud fra egnspolitiske hensyn etc.)
- stabiliseringspolitiske hensyn

Disse punkter skal uddybes nærmere.

### **Naturlige monopolforhold**

Produktionen af visse varer og tjenesteydelser er karakteriseret ved, at der - som regel på grund af store faste omkostninger til infrastrukturinvesteringer - forekommer meget betydelige stordriftsfordele, dvs. at de gennemsnitlige omkostninger i produktionen falder betydeligt med stigende produktionsskala. For samfundet er det mest ressourcebesparende, at en sådan produktion udføres af et monopol. Man taler derfor om, at de pågældende produktionsområder udgør såkaldte naturlige monopoler.

Det vil eksempelvis være spild af ressourcer og stærkt uhensigtsmæssigt, hvis der i et givet område skal operere flere telefonselskaber med hvert sit ledningsnet, flere jernbaneselskaber med hvert sit skinnenet, flere postvæsener med hvert sit distributionsnet etc. Disse naturlige monopolområder forekommer i særlig grad inden for trafik-, kommunikations- og energisektoren.

Det skal med det samme understreges, at *definitionen* på et naturligt monopol *vedrører udbuds- dvs. produktionssiden. På efterspørgselssiden kan der udmærket være tale om konkurrence* fra substituerbare produkter. Tog og fly konkurrerer f.eks. indbyrdes. Postgiro og betalingservice fra bankerne tilsvarende. Endvidere kan der forekomme konkurrence fra alternative udbydere på lukrative delmarkeder, jf. senere. Som i alle økonomiske forhold er billedet derfor ikke sort/hvidt, men præget af nuancer. Den grundlæggende test for, om der er tale om naturlige monopolforhold, er imidlertid

- om der som nævnt på udbudssiden er tale om meget betydelige stordriftsfordele for virksomhedens hovedprodukter
- om der derfor på efterspørgselssiden er et monopol i den forstand, at afsætningen for virksomhedens hovedprodukter (bl.a. opgjort fra markedsandelen i forhold til substitutterne) kun ændrer sig gradvist, hvis prisen varieres; jo langsommere variation i afsætning ved prisændringer, desto mere udpræget er monopolsituationen.

Hvis et produktionsområde med naturligt monopol overlades fuldt ud til den private sektor, vil der udskille sig en enkelt privat monopolist, som vil få overtaget på det pågældende marked. Et af hovedresultaterne fra den økonomiske teori om private monopoler er en påvisning af, at

disse - for at maksimere deres profit - vil føre en prispolitik, der set ud fra en overordnet samfundsøkonomisk synsvinkel er uhensigtsmæssig (inoptimal). Priserne vil blive sat for højt, og udbuddet vil blive for lavt, vurderet ud fra omkostningerne ved produktionen. Samtidig er incitamentet til omkostningsminimering (løbende effektivisering), som normalt er gældende i den private sektor, væsentligt svagere for private monopoler, netop fordi de ikke er udsat for (væsentlig) konkurrence. Der er således ingen konkurrence for deres eget produkt, men kun indirekte fra eventuelle substituerbare produkter.

Disse - lidt teoretiske - argumenter er dybest set årsagen til, at Danmark og næsten alle andre OECD-lande har valgt at placere produktionen på naturlige monopolområder i offentlige og halvoffentlige virksomheder. Dermed sikres der en direkte *samfundsmæssig kontrol af prispolitik og omkostningsforhold* for de naturlige monopoler.

*Prispolitikken* kan f.eks. tilrettelægges ud fra en såkaldt »hvile i sig selv-målsætning«, dvs. balance mellem udgifter og indtægter uden opkrævning af monopolprofit. Eller der kan af fordelingspolitiske (eller velfærdsøkonomiske) grunde ydes et tilskud til virksomheden, hvis der accepteres et løbende underskud. (Teoretisk kan der under visse forudsætninger argumenteres for, at priser bør sættes lig med de marginale omkostninger, hvilket for et naturligt monopol medfører et driftsunderskud). Endelig vil det for nogle områder kunne forsvares - bl.a. under hensyn til afgiftsbelægningsen på andre områder - at opkræve et overskud, som i så fald tilfalder samfundet. På *omkostningssiden* kan der - i lighed med forholdene for resten af det offentlige udgiftsbudget - stilles krav om løbende produktivetsforbedringer bl.a. på grundlag af foreliggende investeringsplaner.

Disse betragtninger er helt fundamentale i relation til valg af organisationsform og styringsmåde for de offentlige virksomheder, jf. senere, men som nævnt også helt grundlæggende i valget af offentlig eller privat varetagelse af virksomhedsansvaret.

### **Forsyningspligt og fordelingspolitik**

Sideordnet med argumentet om naturlige monopolforhold på produktionsiden spiller kravet om *forsyningspligt*, kombineret med *fordelingspolitiske* hensyn også en rolle for placeringen af et produktionsområde i en offentlig eller halvoffentlig virksomhed. Samfundet stiller på denne måde jernbanetransport, post- og telefonservice, el mv. til rådighed for alle kundegrupper i alle dele af landet, og på forskellige tider af døgnet, måneden og året, også hvor en ren driftsøkonomisk betragtning fra virksomhedernes side ikke kan begrunde dette. Dermed sættes markedsmekanismen delvist ud af kraft.

Denne forsyningspligt medfører *enten et samlet underskud* for virksomheden (Statsbanerne) *eller* - ved samlet budgetbalance - en *intern omfordeling fra kunderne på de lukrative delmarkeder til kunderne på de driftsøkonomisk urentable markeder*. Sidstnævnte gælder f.eks. generelt for forholdet mellem land og by på infrastrukturområderne med landsdækkende forsyningspligt til ens takster (telefon, post, el mv.), idet ledningsnet / distributionsnet er dyre at etablere og drive i landområder og billige i byområder. I den forbindelse skal det nævnes, at hvis der - som led i privatiseringsbestrebelse - åbnes for konkurrence på de givtige delmarkeder fra private virksomheder uden forsyningspligt (såkaldt cream-skimming), så bortroderes den offentlige virksomheds mulighed for at klare sin forsyningspligt på de urentable delmarkeder uden at pådrage sig et samlet driftsunderskud.

I forlængelse af ovenstående skal det yderligere fremhæves, at *etableringen af infrastruktur* i alle dele af landet tillægges en fundamental betydning for erhvervsudviklingen mv., og herunder bl.a. tjener *egnsudviklingsmæssige / regionalpolitiske hensyn*.

### **Stabiliseringspolitiske hensyn**

De stabiliseringspolitiske hensyn i relation til de offentlige virksomheder vedrører bl.a.

- krav til overskud/underskud bl.a. som følge af den overordnede udgiftspolitik
- indpasning af offentlige virksomheders investeringer i det offentlige investeringsprogram

Inddragelsen af de offentlige virksomheders samlede økonomiske resultat i *udgiftspolitikken* varierer med den valgte organisationsform, jf. senere. For statsvirksomhederne er der en tæt forbindelse til udgiftspolitikken, men det kan også gælde for andre virksomhedstyper. Specielt er hovedproblemet, om et eventuelt underskud skal skattefinansieres som en del af det øvrige udgiftsbudget, eller området »hviler i sig selv«.

For private virksomheder på et konkurrencemarked træffes investeringsbeslutninger ud fra markedsmæssige rentabilitetsvurderinger. For offentlige virksomheder er der ikke samme mulighed for alene at basere *investeringsbeslutningerne* på selskabsøkonomisk lønsomhed. Det skyldes

- at investeringerne ofte er meget omfattende og langsigtede i deres natur, hvilket netop er begrundelsen for de naturlige monopolforhold
- at priserne på afsætningssiden på grund af monopolforholdene mv. kun delvist kan benyttes som grundlag for en vurdering af benefit ved

- de pågældende investeringer. Som regel er der behov for bredere samfundsøkonomiske opgørelser af benefit-siden
- at overordnede krav fra den økonomiske politik kan gøre sig gældende, f.eks. vedrørende konjunkturregulering af bygge- og anlægssektoren

Konklusionen heraf er, at offentlige virksomheders investeringer indgår sammen med statens og kommunernes investeringer i *det offentlige investeringsprogram*. Den samlede ramme for dette fastlægges som led i den overordnede økonomiske politik, og prioriteringen inden for rammen foregår på grundlag af samfundsøkonomisk rentabilitet / politisk prioritering.

### **Delvis privatisering /liberalisering**

Selv om der grundlæggende fastholdes en hovedregel om offentlig opgavevaretagelse på de naturlige monopolområder, kan forslag om delvis privatisering/liberalisering naturligvis komme på tale. Der er således f.eks. besluttet en gradvis liberalisering af hele terminaludstyrs- og apparatsiden på teleområdet, og reglerne for den såkaldte 3. partstrafik er blevet liberaliseret i 1988. Øget adgang for forskellige luftfartsselskaber til at etablere udenrigsruter fra flere indenrigslufthavne er endnu et aktuelt eksempel. Sådanne forslag tages nogle gange op på baggrund af den teknologiske udvikling.

Formålet med en delvis privatisering/liberalisering er - ud over et eventuelt ideologisk motiv - at fremme de incitamentet af forretningspræget karakter, som normalt kendetegner et privat konkurrencemarked. Imidlertid må der som nævnt foran peges på *problemet med den såkaldte »cream-skimming«* i relation til lukrative delmarkeder, hvor konkurrence er mulig, sammenholdt med kravet om forsyningspligt for de naturlige monopolvirksomheder. Den gevinst, der måske opnås i omkostnings-effektivisering ved at etablere konkurrence på et delmarked med et godt indtægtpotentiale, må således fra samfundets side afvejes i forhold til den samlede svækkelse af muligheden for at løse det fordelingsmæssige problem i forsyningspligten inden for den offentlige virksomheds egne rammer. Samtidig vil der samlet som regel være tale om *en mindre effektiv udnyttelse af de store faste infrastrukturinvesteringer* i ledningsnet, distributionsnet, rutenet etc., hvis flere udbydere skal operere på det lukrative delmarked, og dermed være tale om et samfundsøkonomisk tab, selv om hver af producenterne kan tjene et overskud hjem.

Modstykket til denne argumentation om en vis tilbageholdenhed i bestræbelserne for delvis privatisering/liberalisering er imidlertid *et forstærket krav til monopolvirksomheden*, som i givet fald bevarer eneretten (koncessionen) til alle delmarkeder, om af egen kraft - og under op-

syn af de bevilgende myndigheder - *at sikre en gunstig produktivitetsudvikling* og dermed en omkostningsminimering. Herunder er det særdeles vigtigt, at der i virksomheden etableres en forretningspræget, det vil bl.a. sige effektivitets- og kundeorienteret virksomhedskultur.

Dette er netop kernen i argumentationen foran om en samfundsmæssig indsigt i pris- og omkostningsforholdene for naturlige monopoler. Den måde, som styringen af de offentlige virksomheder tilrettelægges på, bør afspejle dette.

### 3.2. Forskellige organisationsformer

Det karakteristiske ved *forretningspræget virksomhed* er, at der finder et salg sted til et marked, og at efterspørgselen med de givne prisforhold i overvejende grad er bestemmende for omfanget af produktionen. Modstykket hertil er *rene offentlige serviceydelser*, hvor udbuddet fastlægges politisk som led i budgetlægningen, og hvor imødekommelsen af en efterspørgsel i praksis finder sted via såkaldte Visitationsregler, adgangskriterier etc. Disse serviceydelser er derfor overvejende rent skattefinansierede.

I praksis findes der mange *blandingsformer* mellem disse to yderpunkter. Derfor findes der tilsvarende en række forskellige organisationsformer, som afspejler en forskellig vægt på det forretningsprægede element på et område. Generelt er der mulighed for at operere med »indtægter på udgiftsbudgettet« på de helt traditionelle offentlige serviceområder. Men derudover anvendes der i dag følgende *organisationsformer til forretningspræget offentlig eller halvoffentlig aktivitet*:

- \* Indtægtsdækket virksomhed i staten
  - \* Statsvirksomheder og kommunale forsyningsvirksomheder
  - \* Statslige aktieselskaber, statslige og kommunale interessentselskaber
- 0.1.**
- \* Koncessioneret virksomhed, selvejende institutioner mv.

I nævnte rækkefølge repræsenterer de i grove træk en stigende grad af løsrivelse fra den udgiftspolitiske proces. For statslige aktieselskaber, kommunale interessentselskaber og koncessioneret virksomhed kommer det til udtryk ved, at udgifter og indtægter ikke indgår på finansloven eller de kommunale budgetter. For den indtægtsdækkede virksomhed hos staten gælder omvendt, at den nettostyrede forretningsprægede virksomhed, som udgør den indtægtsdækkede virksomhed, kun er en sideaktivitet i forhold til en mere traditionel skattefinansieret hovedaktivitet i »moderinstitutionen«. Indtægtsdækket virksomhed opfattes af den

grund som tættere tilknyttet finansloven og dermed traditionel statslig aktivitet, selv om reglerne for indtægtsdækket virksomhed på mange punkter er meget liberale.

Emnet for nærværende rapport er statsvirksomhederne, og endda med hovedvægten på de større, forretningsprægede statsvirksomheder. Men som baggrund for behandlingen heraf er det som nævnt indledningsvist nyttigt at gøre sig denne organisationsforms anvendelsesområde klart i en bredere sammenhæng. Ideelt set burde der kunne udskilles nogle klare kriterier for, hvornår en offentlig virksomhed passer ind i de forskellige ovennævnte organisationsformer. Det er dog næppe muligt fuldt ud at udlede det af den nuværende fordeling, fordi indplaceringen af de forskellige virksomheder ofte har sit udspring i forskellige historiske omstændigheder, men visse hovedkarakteristika gør sig gældende.

Det er endvidere nødvendigt at tage udgangspunkt i, at der findes et spektrum af organisationsformer som ovennævnte, således at regelændringer f.eks. for statsvirksomhederne ikke blot har som resultat at forrykke placeringen af statsvirksomhederne på den skala, som listningen ovenfor udgør. I så fald vil det være mere rationelt at slå nogle organisationsformer sammen til én. Eller enkelte konkrete virksomheder kan skifte organisationsform, hvis de reelt er fejlplaceret eller har udviklet sig på en måde, så de ikke længere passer ind i regelsættet for den kategori, hvor de oprindeligt er indplaceret.

Det bør således tilstræbes at få opstillet nogle *karakteristika for hver af ovennævnte organisationsformer* med henblik på indplacering af kommende, nye virksomheder og eventuelt til overvejelse for de af de nu eksisterende offentlige virksomheder, som i større eller mindre grad passer dårligt ind i regelsættet for den organisationsform, som de tilhører. Disse karakteristika må bygges op efter en kombination af følgende elementer:

- \* Det forretningsmæssige præg for aktiviteten.
- \* Samfundsmæssige forpligtigelser i form af forsyningspligt, fordelingspolitik i prisfastsættelsen etc.
- \* Ønske om tæt politisk kontrol med aktiviteten.
- \* Krav til driftsresultat (overskud/underskud) og sammenhængen til udgiftspolitikken.

For statsvirksomhederne vil dette blive uddybet nærmere senere i denne rapport. De samme spørgsmål vil eventuelt blive taget op for de øvrige organisationsformer ved en senere lejlighed, men ikke inden for rammerne af denne rapport.

### 3.3. Økonomisk styring af offentlige virksomheder

Ovenfor blev det begrundet, at samfundet må fastlægge konkrete målsætninger for størrelsen af overskuddet/underskuddet for offentlige virksomheder og derudover sikre sig indsigt i virksomhedernes pris- og omkostningsforhold, som udgør baggrunden for at nå et givet driftsresultat. Endvidere må de offentlige virksomheders investeringer indgå i de samlede overvejelser om omfang og sammensætning af offentlige investeringer i det offentlige investeringsprogram. Heraf udspringer kravene til den offentlige styring, der finder sted af de offentlige virksomheders økonomi.

Den konkrete udformning af denne styring er forskellig for de organisationsformer, der er nævnt i forrige afsnit. Den indtægtsdækkede virksomhed er som nævnt en biaktivitet i forhold til hovedaktiviteten i moderinstitutionen. En del af regelsættet fra det statslige budgetsystem gælder således med nettostyringsprincippet som den væsentligste, men også meget udslagsgivende undtagelse (dvs. adgangen til at afholde udgifter ud over det budgetterede, hvis der er et indtægtsgrundlag herfor). I den anden ende af skalaen udøves et mere eller mindre detaljeret tilsyn med takstpolitikken og omkostningerne hos de koncessionerede virksomheder. Endvidere varetages de offentlige interesser ofte via en bestyrelsesrepræsentation.

Statsvirksomhederne udgør en forholdsvis tungtvejende mellemgruppe, hvis regelsæt er til behandling i nærværende rapport. Resultaterne heraf vil derfor kunne tjene som inspiration også for de øvrige organisationsformer for offentlig virksomhed.

I kapitel 4 og 5 præsenteres det i detaljer, hvorledes styringen af økonomien for større forretningsprægede statsvirksomheder foregår i dag, og hvilke ændringer der kan tænkes heri. Hovedlinien i disse overvejelser er udledt af de principielle betragtninger foran.

Det grundlæggende synspunkt i overvejelserne i de to kapitler er at lægge en *meget stor vægt på rammefastsættelsen for statsvirksomhederne* som baggrund for en *meget stor dispositionsfrihed for virksomhedernes ledelse* ved den konkrete tilrettelæggelse *i det daglige* af produktion, afsætning og investeringer. Med den statslige budgetreform og totalrammefilosofien er denne linie blevet påbegyndt, bl.a. med indførelsen af det meget vigtige nettoprincip for statsvirksomhederne og en vidtgående lempelse af en række bevillingsmæssige kontrolforanstaltninger.

Formålet med overvejelserne i denne rapport er at gøre status og videreføre budgetreformen på statsvirksomhedsområdet. Især er der behov

for en videreudbygning af, hvilket beslutningsgrundlag rammefastsættelsen skal baseres på. Beslutningsgrundlaget bør - i aggregeret form - præsenteres i finanslovens anmærkninger II. Desto bedre dette gøres, desto større frihed kan der fra Folketingets og regeringens side gives til de enkelte virksomheders ledelser. Endvidere er *et godt beslutningsgrundlag for rammefastsættelsen* samtidig nøglen til at skabe forståelse for, at større forretningsprægede statsvirksomheder ikke bør være part i de mere ad-hoc prægede tiltag i den løbende udgiftspolitiske proces.

Et godt beslutningsgrundlag for rammefastsættelsen for en statsvirksomhed må bestå i

- \* en klargøring af målsætningerne i bred forstand for virksomhedens aktivitet, herunder vægt på en forretningspræget synsvinkel, krav om forsyningspligt, monopolstatus, (bl.a. eventuel konkurrence på lukrative delmarkeder, dvs. »cream-skimming«), fordelingspolitiske hensyn etc.
- \* en præcisering af kravene fra samfundets side til det samlede økonomiske resultat for virksomheden
- \* en uddybning af de bagvedliggende forudsætninger for dette økonomiske resultat med hensyn til udviklingen i afsætningen og den førte takstpolitik, produktions- og produktivitetsudviklingen og rentabiliteten i det planlagte investeringsprogram.

Disse begreber uddybes nærmere i kapitel 4.

*Med budgetreformen er der allerede givet en meget vidtgående dispositionsfrihed til statsvirksomhederne.* Status herfor gives i bilag 1 og i kapitel 5. En eventuel videreudvikling af regelsættet i den retning vedrører især den såkaldte udsvings- og opsparingsordning, Stillingskontrollen for højere chefstillinger, lønfastsættelsen og visse mindre bevillingsregler.

Det er vigtigt at vurdere hele styringen af offentlige virksomheders økonomi både i rammefastsættelsen og ikke mindst i den daglige drift som et samspil mellem mange lag i den administrative struktur. Overvejelserne i kapitel 4 og 5 vedrører ganske vist i overvejende grad forholdet mellem statsvirksomhederne på den ene side og Finansministeriet og Folketinget på den anden side. For statsvirksomheder uden departemental status indgår yderligere et koordinerende departement i ressortministeriet. Men internt i de store statsvirksomheder foregår de samme styringsprocesser mellem generaldirektorater/den øverste ledelse på den ene side og de forskellige resultatcentre /udførende enheder på den anden side. De sidstnævnte vil endvidere være yderligere underopdelt i op til flere lag. Samspillet mellem den *interne styring i statsvirksomhederne* og den over-

ordnede styring af disse er således en ekstra og meget vigtig dimension i overvejelserne.

### **3.4. Anvendelse af statsvirksomhedsformen**

På finansloven for 1988 er der i alt 20 statsvirksomheder, jf. bilag 2. Disse falder i hovedgrupperne større, forretningsprægede statsvirksomheder og mindre, ofte kontrol- og tilsynsprægede statsvirksomheder. Det er som nævnt den førstnævnte type, der har dannet grundlaget for udarbejdelsen af nærværende rapport. Af samlede drifts- og anlægsudgifter på 29,5 mia.kr. for statsvirksomhedsgruppen som helhed tegner de seks virksomheder i arbejdsgruppen sig for 26,1 mia.kr. De seks virksomheder er som nævnt i indledningen Statsbanerne (DSB), Post- og Telegrafvæsenet (P&T), Københavns Lufthavsvæsen (KLV), Statens Luftfartsvæsen (SLV), Statshavnene (SH) og Det kongelige Teater og Kapel (kgl. Teater).

I tabel 1 er der forsøgt at anføre en karakteristik af de seks virksomheder ud fra diskussionen ovenfor. Det er naturligvis ikke muligt at give en fyldestgørende beskrivelse i en sådan tabelform, men formålet er at give et umiddelbart overblik og dermed eksemplificering af den målsætningsklarificering, som ideelt set bør finde sted som grundlag for de videre overvejelser om brugen af statsvirksomhedsformen som organisationsform.

**Tabel 1. Karakteristika for de seks statsvirksomheder i arbejdsgruppen.**

	Krav om forretningspræget synsvinkel	Forsyningspligt, monopolstatus, fordelingspolitiske hensyn	<sup>1)</sup> Overskud (+)/underskud (-) i pct. af driftsudgifterne <sup>2)</sup>
DSB	Ja, overvejende	Forsyningspligt for persontrafikken; konkurrence på godsområdet og for færgeoverfarter, fordelingsovervejelser indgår ved takstfastsættelsen	-42,2
P&T	Ja, meget	Forsyningspligt for alle produkter; konkurrence for postgiro, samt visse postprodukter, omfordeling mellem by og land via ens takster	+7,1
KLV	Ja, meget	Konkurrence fra provinslufthavne og udenlandske storlufthavne; knudepunkt for lufttrafik til Norden	+8,6
SLV	Delvist	Flyvesikringstjeneste, drift af provinslufthavne og kontrol- og tilsynsopgaver	-24,2
SH	Delvist	Konkurrence fra kommunalt drevne havne; sammenhæng til fiskeripolitik; egnsstøtte	-23,0
Kgl. Teater		Hovedformål af kulturpolitisk art; pligter som nationalscene	-96,1

1) Driftsnetttotal på FFL 1989 (efter kap. 4). Pensionsudgifter 12 pct. af lønsum.

2) Driftsudgifter + tilskud.

# Kapitel 4. Beslutningsgrundlag for rammefastsættelsen og udbygninger af finanslovens anmærkninger II.

## 4.1. Indledning

Den overordnede rammestyring og decentralisering af statsvirksomhederne stiller store krav til gennemsigthed i virksomhedernes resultatopgørelse og de budgetteringsforudsætninger som opgørelsen hviler på, såvel på udgiftssiden som på indtægtssiden.

Rammestyringen og decentraliseringen må ske på grundlag af en indsigt i resultatdannelsen, afsætnings-, omkostnings- og investeringsforholdene i statsvirksomhederne. En opstilling af aggregerede resultat og en udbygning af baggrundsoplysningerne i finanslovens anmærkninger II vil dels kunne informere Folketinget bedre, dels kunne forbedre beslutningsgrundlaget for rammefastsættelsen, samt danne grundlag for friere disponeringsmuligheder i selve finansåret. Ideerne bag budgetreformen om styrkelse af den overordnede styring og en større decentralisering vil herved kunne fremmes.

I dette kapitel gennemgås derfor, hvorledes decentralisering og den overordnede rammestyring kan styrkes ved at *udbygge principperne for statsvirksomhedernes resultatopgørelse og præsentation af baggrundsoplysninger på finansloven.*

Til belysning af resultatdannelsen vil følgende 3 *nøglebegreber* være relevante: *Nettotal, driftsnettotal, og selvfinansieringsgrad.*

Som *baggrundsoplysninger* for statsvirksomhedernes resultatdannelse vil opgørelser af *udviklingen i produktionen, afsætningen og investeringerne* være relevante. Endvidere vil en opgørelse af driftsresultaterne og driftsnettotalerne på udvalgte hovedproduktområder indgå som en del af baggrundsoplysningerne. Dette skal ses som en videreudvikling af de aktivitetsskemaoplysninger, der i dag præsenteres i finanslovens anmærkninger II.

De udbyggede resultatoplysninger og baggrundsoplysningerne skal, som det er tilfældet idag, ses som et sidste (og mest aggregeret) led i statsvirksomhedernes interne økonomistyringssystem.

Således skal de udbyggede baggrundsoplysninger præsenteres i en mere aggregeret form i finanslovens anmærkninger II, end de præsenteres for Finansministeriet. Finansministeriets oplysninger er igen en aggregeret udgave af de oplysninger, der findes i statsvirksomhedernes økonomistyringssystemer.

De anførte forslag til et udvidet grundlag for rammefastsættelsen mv. er eksemplificeret i appendiks til kapitlet.

## **4.2. Forslag til ændrede principper for resultatopgørelse i finansloven**

Blandt de tre ovenfor nævnte nøglebegreber for den samlede resultatopgørelse er det især nettotallet og driftsnettotallet, der bør spille den afgørende styringsmæssige rolle. Selvfinansieringsgraden har mere en supplerende informationsfunktion.

Nettotallet skal som hidtil være *bevillingsmæssigt styrende* for statsvirksomheden, og således indgå i finanslovens tekst.

Driftsnettotallet skal ikke være direkte bevillingsmæssigt styrende for statsvirksomheden, men det er et hovedbudskab i det følgende, at driftsnettotallet er det relevante udtryk for virksomhedens samlede økonomiske resultat, tilnærmelsesvis svarende til årsregnskabslovens anvendte resultatbegreb. *Driftsnettotallet skal derfor tillægges en meget afgørende rolle ved vurderingen af virksomhedens samlede økonomiske resultat.* Driftsnettotallet bliver dermed styrende, bl.a. ved rammefastsættelse, og får i sammenhæng med virksomhedens investeringsprogram en styringsmæssig betydning, der i realiteten er større end nettotallets.

Årsagen til, at driftsnettotallet ikke foreslås gjort bevillingsmæssigt styrende er, at dette ville kræve en supplerende anlægsbevilling, og dermed forhindre statsvirksomhedernes frie adgang til overførsel mellem drifts- og anlægsbevillinger.

Blandt de tre ovenfor nævnte nøglebegreber for den samlede resultatdannelse er repræsentanterne for de underskudsgivende statsvirksomheder, jf. pkt. 4.2.4. *ikke enige i*, at det giver mening, alene at bruge driftsnettotallet som grundlag for rammefastsættelsen, men at man omvendt finder, at det omdefinerede nettotal er et velegnet opgørelsesgrundlag for fremtidige rammefastsættelser.

## 4.2.1. Nettotallet

Netttotallet opgøres efter de gældende regler på følgende måde:

	R,	B,	F,	BO1,	BO2,	BO3
+ driftsudgifter (inkl. forrentning & afskrivninger)						
- driftsindtægter						
+ tilskud						
+ anlægsudgifter						
+ ejendomserhvervelser mv., køb af værdipapirer						
- kapitalindtægter (netto & inkl. afskrivninger)						

I alt: nettotal

(R: Regnskabstal, B: Bevillingstal, F: Bevillingsforslagstal, BO1, 2, 3: Budgetoverslagstal)

Intentionen har bl.a. været, at nettotallet skal give et samlet udtryk for den pågældende statsvirksomheds økonomiske situation. Fortegnet angiver, at der er tale om en udgiftsbevilling, dvs. udgifter regnes som plus og indtægter som minus, jf. fortegnskonventionen for finansloven. Et positivt nettotal er derfor et udtryk for, at staten giver et tilskud til virksomheden.

I statsvirksomhedernes nettotal - som hidtil har været det eneste samlede mål for resultatdannelsen - er inkluderet udgifter til forrentning af virksomhedens aktiver og afskrivninger på anlæg og debitorer. Forrentningen belaster nettotallet, hvorimod afskrivningerne ikke belaster nettotallet, idet de både optræder som driftsudgifter og optages som kapitalindtægter, jf. oversigten.

Det er et generelt princip, at statsvirksomheder skal have samme tilskyndelse til en effektiv økonomisk drift som private virksomheder, indenfor de gældende bindinger med hensyn til til takstfastsættelse, forsyningspligt mv. Nettotallet giver imidlertid ikke i dets nuværende udformning et tilfredsstillende udtryk for virksomhedens resultatdannelse, idet ikke alle omkostninger repræsenteres ved opgørelsen, mens omvendt anlægs-siden regnes brutto. Nettotallet er derfor snarere udtryk for en »cash-flow«-betragtning end for en egentlig driftsresultatopgørelse. Indførelsen af et driftsnetttotal med inddragelse af alle relevante omkostninger, opgjort efter driftsøkonomiske principper, vil derimod kunne give et sådant resultatmål (jf. senere).

Det *foreslås* derfor, at nettotallet i fremtiden ikke belastes med forrentning og afskrivninger og dermed kommer til at se ud på følgende måde:

R, B, F, BO1, BO2, BO3

- + driftsudgifter (inkl. forrentning & afskrivninger)
- driftsindtægter (inkl. forrentning)
- + tilskud
- + anlægsudgifter
- + ejendomserhvervelser mv., køb af værdipapirer
- kapitalindtægter (netto & inkl. afskrivninger)

I alt: nyt nettotal

(R: Regnskabstal, B: Bevillingstal, F: Bevillingsforslagstal, BO1, 2, 3: Budgetoverslagstal)

En tilsvarende opstilling præsenteres i anmærkninger II i både *løbende* og *faste* priser i F-årets prisniveau.

Udgifterne til forrentning og afskrivninger *neutraliseres*, idet de med tilsvarende beløb optræder som henholdsvis drifts- og kapitalindtægter under den enkelte statsvirksomhed. Forrentningen vil herefter *ikke* indgå som indtægt på finanslovens Rentekonto § 3, men blive optaget som en driftsindtægt på standardkonto 47. Interne statslige overførsler, ol Forrentning.

Nettotallet udtrykker herefter det kontanttilskud staten yder (+), henholdsvis får (-) fra virksomheden.

Forslaget skal ses i sammenhæng med den ovenfor omtalte styrkelse af anvendelsen af driftsnettotallet, hvori både forrentning og afskrivninger mv. indgår, jf. det følgende. Mens det foreslåede nettotal rendyrket viser kontanttilskuddet/tilsvaret fra eller til statskassen (regnet med fortegn), er driftsnettotallet som nævnt et mere reelt og derfor bedre udtryk for virksomhedens resultatdannelse, idet det indeholder alle relevante omkostninger, og disse opgøres ydermere efter driftsøkonomiske principper. De to begreber vil derfor supplere hinanden, hvorimod det hidtil benyttede nettotal hverken er »fugl eller fisk«.

Det nye nettotal skal, som mål for kontanttilskuddet, være bevillingsmæssigt styrende for statsvirksomheden og præsenteres i finanslovens tekst og anmærkninger. Til nettotallet vil der også fremover være tilknyttet en udsvingsordning. I bevillingslovenes anmærkninger II bør der derfor løbende opføres et regnskab for finansårets udsving og for saldoen af det akkumulerede udsving, jf. forslag herom i kapitel 5.

## 4.2.2. Driftsnetttotallet

Driftsnetttotallet skal som anført udtrykke virksomhedens resultatdannelse, dvs. det reelle overskud eller underskud. Derfor skal driftsnetttotallet indeholde alle relevante driftsudgifter og tilskud, afskrivninger, forrentning og pensionsbidrag for både overensskomstansatte og tjenestemænd.

Det foreslås, at driftsnetttotallet udformes på følgende måde:

F-årets pris- R,... R, B, F, BO1, BO2, BO3  
niveau (3-5 år)  
(Faste priser)

- + driftsindtægter (ekskl. forrentninger)
- driftsudgifter (ekskl. forrentning/afskrivninger)

I alt: Direkte driftsresultat

- forrentning
- afskrivninger
- pensionsbidrag

I alt: Driftsnetttotal

(R: Regnskabstal, B: Bevillingstal, F: Bevillingsforslagstal, BO1, 2, 3: Budgetoverslagstal)

Forrentning og afskrivninger opregnes ikke ved de generelle opregninger. Som følge heraf opføres disse to poster altid i årets priser, også selv om driftsnetttotallet præsenteres i faste priser.

*Driftsnetttotallet skal præsenteres i finanslovens anmærkninger II som den vigtigste information om virksomhedens samlede økonomiske resultat. Selv om det som tidligere nævnt ikke gøres bevillingsmæssigt bindende, vil det alligevel kunne benyttes som det vigtigste grundlag for den overordnede styring af og information om den enkelte virksomheds økonomi. Driftsnetttotallet præsenteres i faste priser (F-årets) som en tidsserie, der starter med regnskabstal 3-5 år bagud (hvis muligt) og forløber frem til BO3.*

En tilsvarende opstilling præsenteres i *løbende priser* med anvendelse af regnskabs- og budgettal. F-tallene og BO-tallene angivet i F-årets prisniveau.

Det skal bemærkes, at fortegnskonventionen for driftsnetttotallet er den

modsatte af nettotallets. Driftsindtægter og dermed overskud angives med plus og driftsudgifter/underskud med minus. Dette beklagelige forhold er desværre uundgåeligt, fordi nettotallet er bundet til at følge finanslovens fortegnssystematik, mens det for driftsnettotallet er logisk at benytte plus for et driftsoverskud og minus for et driftsunderskud.

Driftsnettotallet skal ved at udtrykke resultatdannelsen (udviklingen i over/underskud) styrke, at der i statsvirksomhederne ageres efter driftsøkonomiske principper. *Driftsnettotallet skal være udgiftspolitisk styrende*, idet resultatet bl.a. indgår i grundlaget for den årlige rammefastsættelse. *Denne styringsmåde vil derfor som nævnt reelt set være stærkere end den bevillingsmæssige styring via nettotallet.*

Når driftsnettotallet tillægges stor betydning, er det særlig vigtigt, at de enkelte begreber, der indgår i det, er veldefinerede. Derfor skal der knyttes uddybende kommentarer til begreberne afskrivninger, forrentning og pensionsbidrag.

### **Afskrivninger**

Afskrivningernes vigtigste funktion er at udtrykke de omkostninger, der er forbundet med et aktivs værdiforringelse i en given periode. Værdiforringelsen kan dels knytte sig til den fysiske nedslidning af aktivet og dels til aktivets tekniske forældelse. Til et aktiv knytter der sig således såvel en fysisk som en økonomisk levetid. Den økonomiske levetid kan, hvor der er tale om højteknologiske produkter, være væsentlig kortere end den fysiske levetid. I praksis vælges en given levetid og dermed afskrivningsprocent for forskellige typer af anlæg på grundlag af en konkret vurdering af den økonomiske levetid.

Afskrivningerne kan enten tage udgangspunkt i aktivernes *anskaffelsespris* eller i *genanskaffelsesprisen*. Genanskaffelsesprisen kan være den forventede genanskaffelsespris efter afskrivningsperiodens udløb eller udtrykkes ved den oprindelige anskaffelsespris opregnet med et PL-indeks. Ved anvendelse af sidstnævnte metode tages der i princippet højde for inflationen frem til genanskaffelsestidspunktet. PL-indekset varierer med typen af aktiver, som afskrives.

For nogle produkter, f.eks. teleudstyr, vil der være tale om at anvende et negativt PL-indeks. Da der sjældent er tale om identisk genanskaffelse af et givent aktiv, vil afskrivningerne kun tilnærmelsesvis udtrykke behovet for reinvesteringer.

Afskrivningerne kan f.eks. ske efter en lineær metode eller saldometoden.

Den *lineære afskrivningsmetode* betyder, at man i afskrivningsperioden

afskrives med en fast procentsats af aktivets anskaffelsesværdi, dvs. med samme beløb hvert år. Hvis et aktivs levetid er 10 år, afskrives med 10 pct. om året af anskaffelsesbeløbet (eventuelt PL-reguleret ved anvendelse af genanskaffelsesprincippet).

*Saldometoden* betyder, at der ligeledes afskrives med en fast procentsats om året, men nu af aktivets bogførte restværdi, dvs. at det årlige afskrivningsbeløb bliver mindre og mindre i perioden.

For statsvirksomhederne opgøres afskrivningerne normalt på baggrund af anskaffelsesprisen og beregnes efter saldometoden. P&T anvender dog lineær afskrivningsmetode, af hensyn til sammenligneligheden med telefonselskaberne.

Det foreslås, at *afskrivningerne sker efter saldometoden og med anvendelse af anskaffelsesprisen som afskrivningsgrundlag*. Dermed sikres, at der afskrives med de største reale beløb i starten, hvor værdiforringelsen normalt er størst.

Det forudsætter, at anlægsmassen opgøres med hensyn til sammensætning (alder og art) og størrelse på et givent tidspunkt, således at der kan etableres et realistisk udgangspunkt for afskrivninger på den eksisterende anlægsmasse.

Endvidere gives der adgang til ekstraordinære afskrivninger, f.eks. ved fejlinvesteringer, og desuden gives der adgang til slutafskrivninger, når værdien er 1 pct. af den oprindelige anlægsværdi, eller anlægget går ud af driften. Endelig kan der være tale om at tillægge anlægsmassen værdien af bygninger, som den pågældende statsvirksomhed råder over uden at eje disse eller betale husleje.

### **Forrentning af anlægsaktiverne**

Forrentningen af statsvirksomhedernes anlægsaktiver er et mål for de omkostninger, der er forbundet med den anlægskapital, som staten stiller til rådighed for virksomheden.

Forrentning af anlægsaktiverne skal principielt sikre, at statsvirksomhederne forvalter sine ressourcer på en økonomisk rentabel måde. Endvidere indfries et ønske om sammenlignelighed med private virksomheders budgetter, hvor forrentningen ligeledes indgår som omkostningsfaktor.

Forrentningen sker i dag på grundlag af en opgørelse af aktivernes bogførte restværdi, (dvs. den tilbageværende anlægsværdi) opgjort i løbende priser.

Der vil være behov for at revurdere den samlede anlægsmasse med henblik på at finde en nettotalsneutral åbningssaldo.

Forrentningsprocenten blev sidst fastlagt i 1982 til 9 pct. p.a. (nominelt). Der er ikke siden sket ændringer i procentsatsen uanset ændringerne i samfundets renteniveau.

Forrentningen belaster som tidligere nævnt i øjeblikket nettotallet, men *ikke* det statslige drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet (DAU-budgettet), idet der modregnes over Rentekontoen (paragraf 3) på finansloven. I praksis tillægges forrentningen kun en ringe betydning i forbindelse med det nuværende nettotal, jf. forslaget foran om at udelade det, mod en tilsvarende stærkere placering af driftsnettotallet.

I private virksomheder vil forrentningskravet principielt blive stillet på baggrund af en sammenligning af en række alternative kapitalanbringelser. Dog vil der i praksis normalt sondres mellem egen- og fremmedkapital, hvoraf kun renterne af fremmedkapitalen optræder som en regnskabspost.

Forrentningskravet kan anskues ud fra en lånesynsvinkel, hvor *markedsrenten* er et passende forrentningskrav. Men også ud fra en samfundsøkonomisk betragtning kan en forrentningsprocent, der varierer med markedsrenten, udtrykke en alternativ betragtning omkring statsvirksomhedens ressourceanvendelse. Begge synsvinkler tilsiger således, at forrentningskravet varierer med markedsrenten.

Derfor *foreslås* det, at *forrentning af anlægsaktiv erne følger markedsrenten*.

Forrentningsprocenten kan eventuelt fastsættes 1 gang årligt, på baggrund af udviklingen i de *sidste 3 års gennemsnitlige nominelle rente*, i forbindelse med rammefastsættelsen. Procenten udmeldes fra Finansministeriet 1. oktober til den kommende rammefastsættelse. Dette sikrer, at der stilles aktuelle markedsmæssige krav til forrentning af den værdi, som den tilbageværende anlægsmasse repræsenterer. Forrentningen sker på baggrund af en samlet opgørelse af anlægsværdien i finansåret. Der anvendes således en model med én variabel rentesats. Der må dog ved rammefastsættelsen tages højde for større forskydninger i markedsrenten.

### **Forrentning af driftskapitalen**

Statsvirksomhedernes finansielle aktivbeholdning, debitorer, lagerbeholdning mv. finansieres i dag ved et for statsvirksomhederne rentefrit eller lavt forrentet mellemværende med Finansministeriet.

Bortset fra P&T (jf. nedenfor) har statsvirksomhederne derfor et ringe incitament til likviditetsstyring og forretningsmæssige overvejelser over de rentemæssige konsekvenser af de transaktioner, der foretages.

Det drejer sig især om udgifters og indtægters tidsmæssige placering i finansåret og de betalingsrutiner, der knytter sig hertil, herunder spørgsmålet om kontantbeløb eller opnåelse/indrømmelse af kredit (herunder kreditperiodens længde) ved indkøb.

Det er især tidsperspektivet, der er det væsentlige. Spørgsmålet er således ikke, om statsvirksomheder skal give sig af med kreditgivning med den risiko, der er forbundet hermed. Her bør statsvirksomhederne følge de gældende regler om, at udgifter og indtægter afholdes/oppebæres, når varen eller tjenesteydelsen er leveret eller ydet.

P&T har siden januar 1986 fået forrentet *hele* sit indestående i Nationalbanken. P&T har herved haft et incitament til at overveje, hvornår på året det er optimalt at foretage ind- og udbetalinger.

Statsvirksomhedernes likviditetsstyring kan forbedres ved, at der foretages en renteberegning for de finansielle aktiver, baseret på en markedsbestemt nominal rentesats.

For at fremme den likviditetsmæssige styring *foreslås* det, at der også for de øvrige større statsvirksomheder etableres en »pengetanks« model, hvor der sker en rentetilskrivning (f.eks. pengemarkedsrenten) til det daglige indestående på en konto i Nationalbanken, således at den daglige saldo forrentes. Ved træk på kontoen mindskes renteindtægterne, og renteindtægterne forøges ved indbetalinger. Der fastsættes for det enkelte år en rentesats (nominel), afstemt med det aktuelle renteniveau. Forrentningen betales af Finansministeriet (over § 3. Rentekonto). Nettobevillingen stilles til rådighed i 12 rater, efter en nærmere gennemgang af den enkelte virksomheds likviditetsbehov.

Ved forslagernes implementering må det dog overvejes, om det er hensigtsmæssigt ikke at anvende samme rentesats for forrentning af drifts- og anlægskapitalen. Endvidere vil der i udgangssituationen blive korrigeret for en ændret bevillingsmæssig stilling som følge af forslaget.

Ordningen vil give virksomhederne incitament til mindst mulige kontantbeholdninger og finde en optimal tidsmæssig placering af ind- og udbetalinger i finansåret.

Likviditetsstyringen overlades til statsvirksomhederne selv, dog således at de gældende regler for kreditgivning/-opnåelse overholdes.

### **Pensionsbidrag**

Udgifterne til optjening af tjenestemandspensioner indregnes ikke i øjeblikket i driftsudgifterne i modsætning til udgifterne til de overenskomstansattes pensionsbidrag. Dette giver en skævhed i omkostningsbilledet, hvis størrelse afhænger af tjenstemandsandelen af personalestyrken.

Det *foreslås* derfor, at *beregne* pensionsbidrag til tjenestemænd også skal indgå i driftsnetttotallet, idet disse udgifter bør belaste driftsresultatet ligesom overenskomstansattes pensionsbidrag gør det i dag. Dette giver tillige et mere reelt grundlag at træffe beslutninger om personale-sammensætning på.

Det skal understreges, at der er tale om beregnede tal, som ikke har noget at gøre med de pensionsudgifter, der er opført på § 26 på finansloven. De beregnede pensionsbidrag skal således opgøres ud fra aktuar-mæssige principper svarende til den pensionsrettighed, de beskæftigede tjenestemænd optjener. Dette beløb vil variere betydeligt med lønrammen. Det *foreslås*, at beregningen af pensionsbidraget sker efter 3-4 forskellige generelle satser. Finansministeriet vil senere udgive en vejledning herom.

### **4.2.3. Selvfinansieringsgrad**

Selvfinansieringsgraden opgøres som driftsnetttotallet sat i forhold til anlægsudgifter minus afskrivninger. Selvfinansieringsgraden udtrykker, hvor stor en del af udgifterne til nye anlægsprojekter, der finansieres af virksomheden selv. En minus selvfinansieringsgrad udtrykker omvendt graden af lånetræk på statskassen til nye anlægsprojekter.

Selvfinansieringsgraden foreslås opgjort i forbindelse med driftsnetttotalsopgørelsen. Selvfinansieringsgraden har dog kun mening, såfremt driftsnetttotallet er positivt.

Et driftsnetttotal på nul er udtryk for, at driftsindtægterne dækker brugen af »fortidens« investeringer. Et driftsnetttotal større end nul, og dermed en selvfinansieringsgrad mellem 0 og 100 pct., eller måske endda over 100 pct., udtrykker, at der i driftsindtægterne forlods er dækning for fremtidens *ny*investeringer.

På grundlag heraf kan man definere en »hvile i sig selv«-situation på to måder. En »mild« udgave er et krav om, at driftsnetttotallet og dermed selvfinansieringsgraden er lig nul. En »skrappere« udgave er et krav om

en selvfinansieringsgrad på 100 pct., hvilket dog så i de efterfølgende år eventuelt bør ledsages af et nedsat krav til forrentning af anlægsaktiverne, idet disse nu er 100 pct. selvfinansieret. Imellem disse to yderpunkter af »hvile i sig selv«-situationen kan det overvejes, om der skal ske en forholdsmæssig nedsættelse af kravet til forrentning af anlægsaktiverne.

Hvis en selvfinansieringsgrad, der er større end 0, skal give anledning til en forholdsmæssig nedsættelse af forrentningskravet, må det være således, at en selvfinansieringsgrad mindre end 0, ikke omvendt giver anledning til en forholdsmæssig forøgelse af forrentningskravet (dvs. en asymmetrisk model).

Statsvirksomhederne *foreslår*, at overskud på driften bør give anledning til en forholdsmæssig nedsættelse af forrentningskravet, f.eks. ved at trække overskuddet fra anlægsværdien inden forrentningen beregnes. (Lånesynsvinkel). Hvis selvfinansieringsgraden f.eks. er 100 pct., bør der således ikke betales forrentning af anlægsværdien, hvilket i øvrigt også vil være overensstemmende med de forhold, der gælder for private virksomheder. I stedet bør statens »afkast« fremgå af det resultatkrav, der stilles i form af netttotal og driftsnetttotal.

Finansministeriet *foreslår*, at et overskud på driften *ikke* bør give anledning til en nedsættelse af forrentningskravet. En selvfinansieringsgrad større end 0 kan efter Finansministeriets mening opfattes som statsvirksomhedens bidrag til statskassen, hvorfor der *ikke* bør ske en forholdsmæssig nedsættelse af forrentningen. Hvis man fuldt ud anlægger lånesynsvinklen, som foreslået af de overskudsgivende statsvirksomheder, vil der efter Finansministeriets opfattelse skulle fastsættes et udbytte til staten, hvilket er en unødvendig komplikation af systemet. Tydeliggørelsen overfor Folketinget af det reelle overskud, som er hovedideen i forslaget om at benytte driftsnetttotallet som grundlag for rammefastsættelsen og i anmærkninger II, må i realiteten være langt den bedste hjælp for statsvirksomheder med overskud.

#### **4.2.4. Udtalelse fra de underskudsgivende statsvirksomheder**

Repræsentanterne for de underskudsgivende nettostyrede statsvirksomheder, dvs. DSB, kgl. Teater, SLV samt SH, ønsker at understrege, at forskellene mellem de nettostyrede statsvirksomheder er så store, at det hverken er rimeligt eller hensigtsmæssigt at presse samme skabelon ned over alle virksomheder.

Man finder således ikke, at driftsnetttotallet kan stå alene som grundlag for den fremtidige rammeafastsættelse, fordi det som defineret ovenfor ikke er velegnet til at beskrive den faktiske *udvikling* (jf. nedenfor) i det økonomiske resultat for en virksomhed med underskudsgivende samfundsmæssige forpligtelser - medmindre der foretages en lang række kraftige korrektioner for netop disse forpligtelser.

Problemet er at anvende en driftsøkonomisk opgørelsesmetode som styringsgrundlag, idet driftsnetttotallet i løbende priser ofte vil være voksende, selv i situationer hvor virksomheden f.eks. forbedrer sit driftsresultat i faste priser med et par procent af driftsudgifterne år for år, og hvor investeringsniveauet i faste priser er konstant eller faldende. - Altså stigende driftsnetttotal i situationer, hvor virksomheden år for år reducerer sit reelle ressourceforbrug.

Sagen er bl.a., at en virksomhed med underskudsgivende forpligtelser naturligvis ikke kan forrente og afdrage alle investeringer, når udgangspunktet netop er, at virksomheden, jf. ovenfor, har et underskud på driften.

De nævnte virksomheder har derimod intet at indvende mod, at oplysninger om driftsnetttotallets udvikling fremgår af anmærkninger II.

Repræsentanterne for de nævnte virksomheder er omvendt helt enige i, at finanslovsbevillingen bør gives kontant. Det er i overensstemmelse med moderne likviditetsstyringsprincipper, og viser hvor mange »forbrugskroner« staten årligt giver i tilskud til den enkelte virksomhed.

### **4.3. Forslag til udbygning af baggrundsoplysninger vedr. produktions-, afsætnings- og investeringsforhold samt driftsresultater for hovedproduktområder**

#### **4.3.1. Baggrundsoplysninger**

De gældende regler for præsentation i finanslovens anmærkninger II kan opsummeres i følgende:

- \* Indledning: Lovhjemmel og opgavebeskrivelse.
- \* Almindelige bevillingsbestemmelser samt speciel hjemmel på specifikke områder (dispositionsadgang i årets løb, udsvingsmargen mv.)
- \* Baggrundsforudsætninger: aktivitetsskemaer, oversigt over dækningsbidrag mv. og oplysning om nye og ændrede aktiviteter
- \* Kommentarer: Lønkonti (personaleoversigt)

- \* Kommentarer til driftsbudgettet i øvrigt
- \* Anlægsafsnit: Samlet oversigt over investeringsprogrammet, evt. specifikation på skemaer vedrørende enkeltprojekter.

DSB, P&T, SLV og SH giver allerede i dag i indledningen en samlet oversigt over nettotallet, foruden en lang række af de følgende oplysninger.

Baggrundsoplysningerne *foreslås* udbygget med *aggreerede* produktions-, afsætnings-, og investeringsoplysninger.

Udbygningen skal ske i sammenhæng med, at virksomhedens økonomistyringssystemer tilpasses de nye krav, og på baggrund af en konkret vurdering af, hvad der er relevant for den enkelte virksomhed.

Hensigten er ikke at genindføre en central detailstyring, men at forbedre Folketingets indsigt i statsvirksomhedernes overordnede økonomiske udvikling og at forbedre regeringens grundlag for den årlige rammefastsættelse. Dette skal således ses i forlængelse af forbedringen af aktivitetsskemaerne.

Baggrundsoplysningerne kan i sammenhæng med resultatopgørelsen tjene til at klargøre, hvilke tiltag der med fordel kan bringes i anvendelse ved ændrede økonomiske krav til virksomheden. De tjener tillige et kontrolformål, idet Folketinget herved - på et overordnet niveau - får indsigt i, hvorledes bevillingerne anvendes, og i hvilken sammenhæng dispositionerne indgår, jf. endvidere diskussionen i kapitel 3 om samfundsmæssig indsigt i pris- og omkostningsforhold for naturlige monopoler.

Ved udvælgelse af oplysninger bør der på konkurrenceområderne tages virksomhedsspecifikke hensyn til, om oplysningerne eventuelt kan skade virksomhedens konkurrencesituation. Risikoen mindskes dog med graden af oplysningernes aggregering.

Ligeledes bør omfanget og arten af oplysninger respektere hensynet til virksomhedsspecifikke karakteristika, eksempelvis hvorvidt der er tale om forenet produktion eller produktion og afsætning er identisk (om ydelserne kan lagres mm.). Baggrundsoplysningerne kan enten være direkte fordelt på hovedområder/produkter eller nøgletalsfordelte, hvor der er tale om forenet produktion.

Baggrundsoplysningerne *foreslås* opgjort i *bagudrettede og fremadrettede tidsserier*, hvor de bagudrettede tal tager udgangspunkt i regnskabs-tallene/statistik, og de fremadrettede tal er budgetforudsætninger på et

aggregeret niveau. Derved gives der en reel information om den pågældende virksomheds økonomiske udvikling. Dette vil - alt andet lige - kunne give baggrund for større dispositionsfrihed i selve bevillingsåret, jf. kapitel 5.

### **Eksempler på baggrundsoplysninger**

Aktivitets- og produktionsoplysninger:

- produktion, aktivitetsudbud
- enhedsomkostninger og produktivitet, f.eks. omkostninger/antal producerede enheder og udbudsmål/antal årsværk

Afsætningsoplysninger:

- kundeunderlag, afsætning og kapacitetsudnyttelse
- real takstudvikling, relativ prisudvikling.

Investeringsoplysninger:

- oversigt over det samlede investeringsprogram, såvel reinvesteringer som nyinvesteringer
- rentabilitetsangivelser (nutidsværdier) for udvalgte større investeringer.

*Aktivitets- og produktionsoplysninger* bør vise udviklingen i, hvad og hvor meget virksomheden har produceret og forventer at producere, fordelt på virksomhedens hovedproduktområder.

Udviklingen i *enhedsomkostningerne* (omkostninger/antal producerede enheder) er interessante i et længere tidsperspektiv. Hvis antallet af producerede enheder sættes i forhold til antal anvendte årsværk, der kan henføres til produktionen, fås et mål *to* produktiviteten. Produktivitetsudviklingen kan opgøres for de historiske år. I de fremadrettede år kan opgøres, hvilke krav der kan stilles til produktivitetsudviklingen, f.eks. som en følge af den teknologiske udvikling. Der er dog ofte tale om »springvise« produktivitetsevinster som følge af den teknologiske udvikling.

Ved stor grad af forenet produktion vil der kunne sondres mellem direkte omkostninger (særomkostninger) og omkostninger, der er fælles for alle produktionsområder.

*Afsætningsoplysningerne* bør vise udviklingen i, hvad og hvor meget virksomheden har afsat og forventer at afsætte af den producerede mængde på de enkelte hovedproduktområder.

I nogle tilfælde vil der umiddelbart være sammenfald mellem afsætning og produktion, idet ydelserne produceres samtidig med, at de afsættes. På disse produktområder kan der ikke produceres til lager. I andre tilfælde vil en produktion, der er større end afsætningen, blot give en tidsforskudning mellem produktion og afsætning.

Det er i begge tilfælde væsentligt at afstemme produktionen med afsætningen.

En sammenstilling af afsætningstallene med produktionstallene giver i et længere tidsperspektiv et mål for udviklingen i *kapacitetsudnyttelsen* og er dermed også en indikator for, om der sker en tilstrækkelig effektiv kapacitetstilpasning i virksomheden. En fuldstændig kapacitetstilpasning til den *aktuelle* afsætning er dog ofte ikke mulig på kort sigt.

Udviklingen i de reale *takster* og *det relative prisforhold* til andre produkter har stor betydning for afsætningen. Ved fremskrivninger må der gøres eksplicite antagelser om udviklingen i takster og det relative prisforhold.

*Investeringsoplysningerne* foreslås som nu indledt med en samlet præsentation af de planlagte investeringer. Af præsentationen bør fremgå hvilke formål, hvilke bevillingstyper og disponeringshjemmel, der er indeholdt i investeringsprogrammet. Der skal ydermere, så vidt det er muligt, sondres mellem reinvesteringer og nyinvesteringer.

De planlagte investeringers virksomhedsøkonomiske (og eventuelt samfundsøkonomiske) *rentabilitet* (nutidsværdier) bør, for udvalgte større projekter, indgå i projektbeskrivelserne i investeringsprogrammet, herunder hvilke antagelser om stigende afsætning, energipriser o.lign., der begrundes investeringerne. Her skal der dog tages fornødent hensyn til investeringernes konkurrencemæssige betydning.

Finansministeriet planlægger snarest at udgive en rapport om generelle retningslinier for samfundsøkonomisk projektvurdering. Disse retningslinier bør benyttes ved projektvurderingen.

Investeringerne kan have en snæver driftsøkonomisk eller en bredere samfundsøkonomisk eller anden politisk interesse, og må således indeholde supplerende forklaringer, når flere forskellige hensyn begrundes investeringerne.

### **4.3.2. Driftsresultatopgørelse fordelt på hovedproduktområder**

Resultatdannelsen kan yderligere belyses ved at opstille driftsresultatet for hvert af hovedproduktområderne.

Driftsresultatet kan enten opgøres som det »direkte« driftsresultat eller

som et egentligt driftsnetttotal for hovedproduktområdet. Vanskelighederne med at fordele afskrivninger, forrentning og pensionsbidrag, begrænser anvendeligheden af et hovedproduktopdelt driftsnetttotal, især hvor der er tale om forenet produktion. Det direkte driftsresultat som opgjort nedenfor, må som minimum kunne udtrykke hovedproduktområdet resultatdannelse.

Driftsresultatet kan, udover blot at belyse resultatdannelsen, særligt have interesse, hvor virksomheden opererer på egentlige konkurrenceområder uden monopol, dvs. med private konkurrenter for det samme produkt. I den forbindelse kan driftsresultatopgørelsen tjene som dokumentation for, at der ikke sker konkurrenceforvridning eller krydssubsidiering fra monopolområde til konkurrenceområde.

På monopolområderne er der oftest tilknyttet en leveringspligt af ydelser til en pris, som ligger under de langsigtede gennemsnitlige omkostninger. Et overskud på konkurrenceområder og/eller monopolområder vil dog ved krydssubsidiering kunne understøtte virksomhedernes evne til at opfylde de pålagte samfundsmæssige forpligtelser.

Driftsresultatet *foreslås* for hovedproduktområderne opstillet på følgende måde:

F-årets pris- R... R, B, F, BO1, BO2, BO3  
niveau (3-5 år)  
(Faste priser)

+ driftsindtægter (ekskl. forrentning).

- driftsudgifter (ekskl. forrentning/afskrivninger)

I alt: Direkte driftsresultat

En tilsvarende opstilling præsenteres i løbende priser.

Driftsindtægterne opgøres som de indtægter, der direkte kan henføres til hovedproduktområdet.

Driftsudgifterne er de udgifter til løn, materiale, energi mv., der ligeledes direkte kan henføres til produktområdet, og som varierer med afsætningen.

De dele af virksomhedens arbejdsopgaver, der er myndighedsopgaver, beregnes der ikke driftsresultat på.

Ovenstående opgørelse kan som nævnt udvides i retning af et *hovedpro-*

*duktopdelt driftsnetttotal* Det kan gennemføres mere eller mindre fuldstændigt ved at inddrage indirekte driftsomkostninger (nøgletalsfordelt) samt eventuelt forrentning, afskrivninger og pensionsbidrag. Den konkrete stillingtagen hertil må bero på virksomhedshedens karakter og gennemførligheden af en sådan opdeling. F.eks. er det ikke meningsfyldt at gennemføre en sådan opdeling for en virksomhed som DSB, hvor store dele af produktionen og investeringerne er ufordelelige på produkterne (forenet produktion).

## **Appendiks til kapitel 4**

### **Anmærkninger II for Statens Luftfartsvæsen**

Vedlagte omarbejdede anmærkninger II for § 16.39. Statens Luftfartsvæsen (SLV) er medtaget som illustration til kapitel 4. Det er udarbejdet på grundlag af tal og oplysninger i forslag til finanslov for 1989.

Af hensyn til den talmæssige sammenlignelighed med det foreliggende finanslovsforslag er afskrivnings- og forrentningsbeløbene ikke omberegnet i henhold til de i kapitel 4 foreslåede principper.

Pensionsbidraget er beregnet som 10 pct. (17,2 pct. for flyveledere) af skalalønnen til tjenestemænd. Huslejeudgiften er medtaget særskilt, fordi SLV forventer at overtage lejemålet for Luftfartshuset pr. 1. januar 1988 fra Boligministeriet.

Der er ikke anført tal fra før 1987, idet SLV først blev oprettet som statsvirksomhed den 1. januar 1987.

Administrationsudgifterne er fordelt på virksomhedsområderne i henhold til den af SLV anvendte fordelingsnøgle.

### **Anmærkninger II til § 16.39.**

#### **39. Statens Luftfartsvæsen**

SLVs opgaver er fastlagt ved lov om luftfart, jf. lovbekendtgørelse nr. 408 af 11. september 1985 som ændret ved lov nr. 117 af 11. marts 1987.

Det er SLVs mål at tilvejebringe hensigtsmæssige, herunder flyvesikkerhedsmæssige, forudsætninger for civil luftfart ved at løse de opgaver inden for SLVs ansvarsområde, der følger af luftfartsloven, tilsluttende bestemmelser eller særlige pålæg, herunder internationale forpligtelser, på en effektiv og økonomisk forsvarlig måde under hensyntagen til forholdene i samfundet og sammenlignelige forhold i udlandet.

SLVs arbejdsområde kan opdeles i tre virksomhedsområder: Lufthavne, flyvesikringstjeneste og tilsynsopgaver.

Under SLV er endvidere en mindre obligatorisk virksomhed, der har til opgave at udarbejde bestemmelser i henhold til luftfartsloven.

### **Almindelige bevillingsbestemmelser:**

SLV er forpligtet til at overholde det anførte netttotal, idet udgifter og indtægter kan forøges eller reduceres med bibeholdelse af nettotallet. Nettotallet korrigeres umiddelbart for ændringer i udgifter til afholdelse af eftersøgningsaktiviteter på Grønland jf. tekstanmærkning nr. 1. Endvidere korrigeres nettotallet umiddelbart for udgifter, der afholdes over tillægsbevillingsreserven på finanslovens § 23 under Statens selvforsikring.

Afvigelser fra nettotallet på indtil 40 mill.kr. kan umiddelbart overføres til følgende finansår, ved overskud i forhold til finanslovens nettotal som genbevilling og ved underskud i forhold til finanslovens nettotal som krav om kompensation.

Afvigelser fra nettotallet, der forventes at overstige ovennævnte udsvingsmargen, forudsættes at give anledning til forelæggelse af den ændrede situation for finansudvalget med forslag om større overførsler end nævnt overfor og/eller ændring i nettotallet i forhold til finansloven.

Indenfor og imellem de på finansloven opførte enkeltstående anlægsprojekter kan der, i det omfang en ændret prioritering af gennemførelsestakten for de enkelte projekter eller mindre væsentlige ændringer i de enkelte projekters omfang tilsiger det, foretages en ændret fordeling af forbruget.

Bevilling til etårige anlægsarbejder under 5 mill.kr. opføres samlet som rådighedsbevilling under et selvstændigt projektnummer »Mindre anlægsarbejder«. Rådighedsbevillingen kan indenfor nettotallet med tilhørende udsvingsmargen ved optagelse på forslag til tillægsbevillingslov reguleres med indtil 30 pct.

De anførte oplysninger er af orienterende art og angiver de foreløbige overvejelser under budgettets udarbejdelse og er ikke bindende med hensyn til anvendelse af de opførte beløb. SLV har efterfølgende adgang til at omdisponere inden for det samlede budget, herunder overførsel mellem driftsudgifter og anlægsudgifter.

Der kan på driftsbudgettet afholdes udgifter til foreninger, organisationer mv., som SLV er medlem af ud fra faglige og erhvervsmæssige interesser.

SLVs lufthavne er registreret i henhold til lov om almindelig omsætningsafgift.

**Budgetteringsforudsætninger:**

Udgifter og indtægter er budgetteret under forudsætning af de mængdeangivelser og takstændringer, som findes i det følgende. Ud over omkostningsbestemte takst- og gebyrforhøjelser er det i budgettet forudsat, at passagerafgifterne forhøjes med 15 kr. pr. 1. januar 1989 og yderligere 15 kr. pr. 1. januar 1990 samt, at serviceenhedsraten for en-route forhøjes fra 290 kr. til 370 kr. pr. 1. oktober 1988.

Taksterne forudsættes taget op til overvejelse årligt i lyset af prisudviklingen, trafikudviklingen og den etablerede indtægtspolitik på de respektive virksomhedsområder. Denne forudsætning giver de efterfølgende oplysninger og beregninger, for så vidt angår BO-årene, en vis usikkerhed.

SLV har pr. 1. januar 1987 mod fuld udgiftsdækning overtaget driftsansvaret over for ICAO af de af GTO hidtil drevne luftfartstjenester i Grønland i forbindelse med GTO's overgang til Grønlands Hjemmestyre.

SLV forventer pr. 1. januar 1990 mod fuld udgiftsdækning at overtage tårn- og indflyvningskontroltjenesten i Sdr. Strømfjord fra USAF, hvorfor der i forslaget for 1989 er budgetteret med ca. 6,2 mill.kr. til uddannelse af 10 flyveledere.

Forslagene til anlægsbevillinger vedrører hovedsagelig udskiftninger, der er nødvendige for at opretholde det nuværende serviceniveau.

Til drift af den af luftfartsvæsenet drevne kantine, jf. Finansministeriets cirkulære af 3. december 1982, er budgetteret med lønudgifter på i alt 801.000 kr., hvoraf andel i rengøring og afrydning mv. udgør 378.000 kr. Restbeløbet 423.000 kr. dækkes ind over kantinedrift, hvorved bemærkes, at de budgetterede udgifter til varekøb udgør 752.000 kr., medens indtægten udgør 1.175.000 kr. Udgiften til køkkenudstyr mv. jf. § 2, stk. 2, er budgetteret til 71.000 kr.

## Resultatopgørelse:

### Oversigt over de budgetterede netttotal for Statens Luftfartsvæsen:

#### Netttotaloversigt

(Finanslovens PL-niveau)

Mill.kr.	R	B	F	BO1	BO2	BO3
	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Driftsudgifter	707.0	517.7	599.2	603.8	616.7	626.1
Driftsindtægter	401.1	407.2	535.7	575.1	590.5	605.3
Tilskud	2.2	2.6	3.1	3.2	3.2	3.2
Anlægsudgifter	113.8	42.3	79.1	98.8	105.0	96.7
Ejendomserhvervelser		0.6	0.6	0.2	0.2	0.2
Kapitalindtægter	241.4	46.0	56.6	58.9	64.2	65.8
Netttotal	180.4	110.0	89.6	72.0	70.4	55.1

*Note: Driftsudgifter er inklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er inklusive forrentning. Kapitalindtægter er inklusive afskrivninger.*

#### Netttotaloversigt

(Faste priser og lønninger)

Mill.kr.	R	B	F	BO1	BO2	BO3
	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Driftsudgifter	741.7	532.1	599.2	603.8	616.7	626.1
Driftsindtægter	431.5	419.5	535.7	575.1	590.5	605.3
Tilskud	2.3	2.7	3.1	3.2	3.2	3.2
Anlægsudgifter	125.5	45.1	79.1	98.8	105.0	96.7
Ejendomserhvervelser		0.6	0.6	0.2	0.2	0.2
Kapitalindtægter	241.4	46.0	56.6	58.9	64.2	65.8
Netttotal	196.4	114.9	89.6	72.0	70.4	55.1

*Note: Driftsudgifter er inklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er inklusive forrentning. Kapitalindtægter er inklusive afskrivninger.*

**Oversigt over de budgetterede direkte driftsresultater samt driftsnettotal for Statens Luftfartsvæsen:**

**Driftsnettotal**

(Finanslovens PL-niveau)

Mill.kr.	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter					356,2	351,3	485,7	523,6	535,2	549,0
Driftsudgifter					423,3	418,4	495,7	496,6	500,4	507,2
Husleje							9,3	9,3	9,3	9,3
Direkte driftsresultat							-19,3	17,7	25,5	32,5
Forrentning					44,9	55,9	50,0	51,5	55,3	56,3
Afskrivninger					240,9	46,0	56,6	58,9	64,2	65,8
Pensionsbidrag							17,7	18,0	18,1	18,1
Driftsnettotal							-143,6	-110,7	-112,1	-107,0

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

**Driftsnettotal**

(Faste priser og lønninger)

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter					386,6	363,3	485,7	523,6	535,2	549,0
Driftsudgifter					458,1	432,9	495,7	496,6	500,4	507,2
Husleje							9,3	9,3	9,3	9,3
Direkte driftsresultat							-19,3	17,7	25,5	32,5
Forrentning					44,9	55,9	50,0	51,5	55,3	56,3
Afskrivninger					240,9	46,0	56,6	58,9	64,2	65,8
Pensionsbidrag							17,7	18,0	18,1	18,1
Driftsnettotal							-143,6	-110,7	-112,1	-107,0

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

## Baggrundsoplysninger:

### Lufthavne

SLV driver Aalborg, Rønne, Odense og Vagar lufthavne.

Indtægter fra SLVs lufthavne omfatter primært lufthavnsafgifter, jf. takstsregulativ, godkendt af Folketingets Finansudvalg. Lufthavnsafgifterne omfatter hovedsagelig startafgifter og passagerafgifter. Øvrige indtægter omfatter leje- og forpagtningsafgifter mv.

For indenrigsrutetrafikkens vedkommende forventes et mindre fald i passagertallet i 1988. For perioden 1989-1992 ventes en gennemsnitlig årlig vækst på 3,5 pct.

### Driftsnettotal, lufthavnsområdet (Finanslovens PL-niveau)

Mill.kr.	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							53,2	62,7	65,0	67,3
Driftsudgifter							88,6	86,5	88,1	89,8
Direkte driftsresultat							-35,4	-23,8	-23,1	-22,5
Forrentning							15,8	16,0	16,8	18,8
Afskrivninger							15,3	15,6	16,7	19,5
Pensionsbidrag							2,1	2,1	2,1	2,1
Administration							6,4	6,4	6,7	6,7
Driftsnettotal							-75,0	-63,9	-65,4	-69,6

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

**Driftsnettotal, lufthavnsområdet**

(Faste priser og lønninger)

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							53,2	62,7	65,0	67,3
Driftsudgifter							88,6	86,5	88,1	89,8
Direkte driftsresultat							-35,4	-23,8	-23,1	-22,5
Forrentning							15,8	16,0	16,8	18,8
Afskrivninger							15,3	15,6	16,7	19,5
Pensionsbidrag							2,1	2,1	2,1	2,1
Administration							6,4	6,4	6,7	6,7
Driftsnettotal							-75,0	-63,9	-65,4	-69,6

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

**Produktions- og aktivitetsoplysninger, lufthavnsområdet**

1989 PL-niveau	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Starter og landinger										
Passagerer (1.000 stk.)	720	754	780	894	920	934	967	1000	1032	1065
Driftsudgifter (mill.kr.)					142	133	128	127	131	137
Årsværksforbrug					201	214	215	217	219	219
Enhedsomkostninger (Driftsudg./passagerer)					154	143	131	127	127	129
Produktivitet (passagerer/årsværk)					4579	4362	4485	4610	4708	4859
Real takstudvikling (lufthavnsafgifter)										

## Investeringsoplysninger, lufthavnsområdet

### Mill.kr.

1989 PL-niveau	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Aalborg Lufthavn							4,9	5,9	16,3	11,9
Rønne Lufthavn							3,9	3,8	4,8	2,6
Odense Lufthavn							5,2	3,9	14,3	12,1
Vagar Lufthavn							4,8	12,5	4,5	19,4

### Flyvesikringstjeneste

SLV har til opgave inden for dansk ansvarsområde at varetage lufttrafik-tjeneste, kommunikations- og navigationssystemer, meteorologisk betjening af luftfarten samt luftfartsinformationstjeneste til brug for lufttrafikken.

### Flyvesikringstjeneste, Danmark

SLV oppebærer afgifter for flyvninger i dansk kontrolleret luftrum, de såkaldte en-route afgifter. Trafik- og Kommunikationsministeren fastsætter størrelsen for afgifterne.

Antallet af en-route operationer inden for dansk luftrum forventes for 1988 uændret i forhold til 1987. For perioden 1989-1992 ventes en gennemsnitlig vækst på 4 pct.

Endvidere modtager SLV refusion fra såvel statsdrevne som ikke statsdrevne lufthavne til dækning af sikringstjenesternes driftsudgifter til lokal flyvesikring.

**Driftsnettotal, flyvesikringstjeneste, Danmark, en-route og lokal**  
(Finanslovens PL-niveau)

Mill.kr.	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							366,6	379,3	393,4	399,4
Driftsudgifter							254,4	256,1	260,7	261,8
Direkte driftsresultat							112,2	123,2	132,7	137,6
Forrentning							33,9	35,1	38,0	36,4
Afskrivninger							41,0	42,8	46,9	44,9
Pensionsbidrag							13,5	13,5	13,6	13,6
Administration							25,2	25,5	26,0	26,0
Driftsnettotal							-1,4	6,3	8,2	16,7

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

**Driftsnettotal, flyvesikringstjeneste, Danmark, en-route og lokal**  
(Faste priser og lønninger)

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							366,6	379,3	393,4	399,4
Driftsudgifter							254,4	256,1	260,7	261,8
Direkte driftsresultat							112,2	123,2	132,7	137,6
Forrentning							33,9	35,1	38,0	36,4
Afskrivninger							41,0	42,8	46,9	44,9
Pensionsbidrag							13,5	13,5	13,6	13,6
Administration							25,2	25,5	26,0	26,0
Driftsnettotal							-1,4	6,3	8,2	16,7

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

## Produktions- og aktivitetsoplysninger, en-route, Danmark

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Kontrollerede flyvninger (1000 stk.)	218	226	248	263	289	289	300	312	324	335
Driftsudgifter (mill.kr.)					227	230	215	216	223	224
Årsværksforbrug					518	530	520	525	529	527
Enhedsomkostninger (driftsudg./flyvning)					793	816	716	691	688	667
Produktivitet (flyvninger/årsværk)					517	516	577	595	612	635
Real takstudvikling (en-route afgift)										

## Investeringer, En-route

---

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
En-route anlæg							38,0	44,1	55,7	31,1

---

## Produktions- og aktivitetsoplysninger, lokal flyvesikring

### Mill.kr.

(1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Starter og landinger (1000 stk.)	353	352	367	402	437	444	460	475	488	504
Driftsudgifter (mill.kr.)					148	150	153	157	162	159
Årsværksforbrug					390	390	397	399	403	403
Enhedsomkostninger (driftsudg./starter og landinger)					340	339	333	331	333	316
Produktivitet (starter og lan- dinger/årsværk)					1121	1140	1157	1190	1212	1250
Real takstudvikling (sikringstj enestebidrag)										

## Investeringer, lokal flyvesikring

### Mill.kr.

(1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Københavns Lufthavn Kastrup							16,3	25,7	7,5	10,3
Københavns Lufthavn Roskilde							2,9	1,7	0,0	3,6
Sikringstjenesternes lokale, Kastrup							2,1	0,0	1,4	0,8

## Flyvesikringstjeneste, Grønland

SLVs driftsbudget indeholder udgifter på ca. 48 mill. kr. til sikringstjeneste i Grønland, hvorfra SLV ingen indtægter oppebærer.

### Driftsnettotal, fly vesikringstjeneste, Grønland

(Finanslovens PL-niveau)

Mill.kr.	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							34,1	49,6	44,8	50,4
Driftsudgifter							81,4	83,0	78,5	84,1
Direkte driftsresultat							-47,3	-33,4	-33,7	-33,7
Forrentning							0,3	0,3	0,4	0,5
Afskrivninger							0,4	0,5	0,6	0,6
Pensionsbidrag							0,7	0,9	0,9	0,9
Administration							5,2	5,3	5,4	5,4
Driftsnettotal							-53,9	-40,4	-41,0	-41,1

Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.

### Driftsnettotal, fly vesikringstjeneste, Grønland

(Faste priser og lønninger)

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							34,1	49,6	44,8	50,4
Driftsudgifter							81,4	83,0	78,5	84,1
Direkte driftsresultat							-47,3	-33,4	-33,7	-33,7
Forrentning							0,3	0,3	0,4	0,5
Afskrivninger							0,4	0,5	0,6	0,6
Pensionsbidrag							0,7	0,9	0,9	0,9
Administration							5,2	5,3	5,4	5,4
Driftsnettotal							-53,9	-40,4	-41,0	-41,1

Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.

## Investeringer, Grønland

### Mill.kr.

(1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Investeringer							1,0	1,5	1,0	5,2

### Tilsynsopgaver

SLV udfører tilsyn med luftfartssystemets sikkerhed.

Indtægtsmæssigt omfatter tilsynsopgaverne dels tilsynsforretninger dels kontrolflyvning.

Tilsynsforretningerne foregår i henhold til det af Trafik- og Kommunikationsministeren godkendte gebyr reglement.

### Driftsnetttotal, tilsynsopgaver

(Finanslovens PL-niveau)

Mill.kr.	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							24,9	24,8	25,6	25,7
Driftsudgifter							22,0	21,5	23,0	23,3
Direkte driftsresultat							2,9	3,3	2,6	2,4
Forrentning							0,1	0,1	0,1	0,1
Afskrivninger							0,1	0,1	0,1	0,1
Pensionsbidrag							0,6	0,7	0,7	0,7
Administration							2,5	2,5	2,5	2,6
Driftsnetttotal							-0,4	-0,1	-0,8	-1,1

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

**Driftsnettotal, tilsynsopgaver**

(Faste priser og lønninger)

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	R 1983	R 1984	R 1985	R 1986	R 1987	B 1988	F 1989	BO1 1990	BO2 1991	BO3 1992
Driftsindtægter							24,9	24,8	25,6	25,7
Driftsudgifter							22,0	21,5	23,0	23,3
Direkte driftsresultat							2,9	3,3	2,6	2,4
Forrentning							0,1	0,1	0,1	0,1
Afskrivninger							0,1	0,1	0,1	0,1
Pensionsbidrag							0,6	0,7	0,7	0,7
Administration							2,5	2,5	2,5	2,6
Driftsnettotal							-0,4	-0,1	-0,8	-1,1

*Note: Driftsudgifter er eksklusive forrentning og afskrivninger. Driftsindtægter er eksklusive forrentning.*

**Produktions- og aktivitetsoplysninger, tilsynsforretninger**

Mill.kr. (1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Gebyrforretninger (1000 stk.)					14,3	14,6	14,9	15,2	15,5	15,8
Driftsudgifter (mill.kr.)					15,7	15,8	16,0	16,1	16,1	16,1
Årsværksforbrug					43,0	42,6	45,0	45,0	45,0	45,0
Enhedsomkostninger (driftsudg./tilsynsforretninger)					1098	1082	1074	1059	1039	1019
Produktivitet (Tilsynsforretninger/ årsværk)					333	343	331	337	344	351
Real takstudvikling (gebyrer)										

## Produktions- og aktivitetsoplysninger, Kontrollflyvning

### Mill.kr.

(1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Anlæg under kontrol					80	80	81	82	83	83
Driftsudgifter (mill.kr.)					7,7	8,6	9,3	8,8	10,3	10,7
Årsværksforbrug					9,2	9,7	9,3	9,3	9,3	9,3
Enhedsomkostninger (driftsudg./anlæg)					97	108	115	107	124	129
Produktivitet (anlæg/årsværk)					8,7	8,2	8,7	8,8	8,9	8,9
Real takstudvikling (gebyrer)										

## Investeringer, Kontrollflyvning

---

### Mill.kr.

(1989 PL-niveau)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
MLS-måleudstyr i kontrolfly							0,6	0,5	0,3	0,2

---

### Bemærkninger til de enkelte konti:

#### Ad driftsudgifter

(Herfra som eksisterende anmærkninger II)

**Tabel 1. Statsvirksomhedernes afskrivningsprocenter**

Pct.	DSB	P&T	Born- holms- trafik- ken	Stats hav- nene	Køben- havns lufthavn i Ka- strup	SLV	Vej- ledende afskriv- nings- procenter
	Saldo metode	Linær metode	Saldo metode	Saldo metode	Saldo metode		Saldo metode
Arealer . . . . .	0	0	0	0	0	0	0
Bygninger . . . . .	2,5	5	2,5	4	6	6	4
Veje, havne, start- baner, banelegeme..	2,5	-	2,5	2/4 <sup>1)</sup>	12	12	4
Rullende jernbane- materiel . . . . .	9,0						8
Skibe og færger, flydende materiel . . .	11,0	5	11	6			10
Værksteder, fabriks- anlæg . . . . .	-	-	-		12		10
Kabler, telefon- installationer . . . . .							
Maskiner, inventar . .	14,0	20	14		12	12	13
Radio-, tv-, tele- og sikringsanlæg . . . . .	14,0	10	-		12		13
Ikke kørende materiel . . . . .	-	-	-	14			13
Automobiler . . . . .	21,0	20	21,0			12	25
Satellitkommuni- kationsanlæg . . . . .	-	20					40
EDB-anlæg . . . . .	37,0	20	-	14	37	12	20
Materiel til Grønlandsfly . . . . .						-	-
Landpostbiler . . . . .	-	25				-	-
Tekniske anlæg . . . . .						12	8
Øvrige aktiver . . . . .						12	8

1) *Veje 4  
havne 2*

**Table 2. Anlægsaktivernes forventede levetid**

Pct.	DSB	P&T	Born- holms- trafik- ken	Stats hav- nene	Køben- havns lufthavn i Ka- strup	SLV		Vej- ledende leve- tider
	Saldo- metode	Linær metode	Saldo- metode	Saldo- metode	Saldo- metode		1) 2)	
					1) 2)	1) 2)		
Arealer . . . . .	-	0	0		--	--		
Bygninger . . . . .	100	20	100		50 30	50 30		50
Veje, havne, start- baner, banelegeme..	100		100	20-50	25 15	25 15		50
Rullende jernbane- materiel . . . . .	25	-	-		--			25
Skibe og færger....	20	20	20					20
Værksteder, fabriks- anlæg . . . . .	-	-	-		25 15			<b>20</b>
Kabler, telefon- installationer . . . . .	-	-	-		- -			
Maskiner, inventar . . . . .	15	5	15		25 15	25 7		15
Radio-, tv-, tele- og sikringsanlæg . . . . .	15	10	-		25 15	25 15		15
Ikke kørende materiel . . . . .	-			10-20	- -			15
Automobiler . . . . .	10	5	10			- 7		8
Satellitkommuni- kationsanlæg . . . . .	-	5	-	-	--			5
EDB-anlæg . . . . .	5	5	5	5-10	8 7	25 7		10
Materiel til								
Grønlandsfly . . . . .	-	-	-	-	--			
Landpostbiler . . . . .	-	4	-	-	--			
Tekniske anlæg . . . . .						25 15		25
Øvrige aktiver . . . . .						25 15		25

1) Beregnet på basis af den nuværende afskrivningsprocent.

2) Beregnet på basis af det foreslåede gennemsnit for reallevetid.

# Kapitel 5. Bindinger/frihedsgrader efter rammefastsættelsen

## 5.1. Indledning

I dette kapitel gennemgås de væsentligste af de nugældende bindinger og frihedsgrader for statsvirksomhederne efter rammefastsættelsen. I forlængelse heraf diskuteres mulighederne for en yderligere lempelse/forøgelse af de gældende bindinger og frihedsgrader.

Statsvirksomhederne har meget forskellige udsvings- og opsparingsordninger knyttet til nettostyringen. Kapitlet beskriver de nuværende ordninger og de ønsker, statsvirksomhederne har fremsat om regulering af nettotallet i finansårets løb mv. Som en opfølgning heraf stilles der forslag til en mere fleksibel udsvingsordning.

Herudover overvejes ændringer i bevillingsregler vedrørende dispositioner, der kræver særskilt forelæggelse for Folketingets Finansudvalg. Det drejer sig om igangsættelse af anlægsprojekter, der ikke er optaget på finansloven. Om adgang til køb af værdipapirer indenfor en beløbsgrænse med henblik på indtrædelse i selskaber mv.

Endvidere om adgang til for statsvirksomhederne på længere sigt selv at gennemføre takstændringer, der er indbudgetteret på finansloven.

Den nuværende stillingskontrol for personaleforbruget i bevillingslønramme 35 og derover beskrives, og der stilles forslag om yderligere frihedsgrader på dette område.

Endelig gennemgås Finansministeriets kontrol af løn- og ansættelsesvilkår og kompetenceforholdene mellem Administrations- og Personaledepartementet og statsvirksomhederne. Statsvirksomhedernes ønsker om ændringer i kompetenceforholdet, herunder decentralisering af overenskomster, ansættelses-, løn- og uddannelsespolitik diskuteres.

## 5.2. Harmonisering af udsvings-/opsparingsordning

### 5.2.1. Beskrivelse af gældende udsvings-/opsparingsordning

Samtlige statsvirksomheder er nettostyrede med udsvingsmargen. Det tilladte udsving anføres i pct. eller som et bestemt beløb i finanslovens anmærkninger II. Det fremgår af budgetvejledningen, at det tilladte udsving i form af over- eller underskud enten kan anvendes eller skal kompenseres i de følgende år.

Af anmærkningerne til forslag til finanslov for 1989 fremgår, at udsvingsordningen ikke er ens for alle virksomheder. Virksomhederne under Landbrugsministeriet har i anmærkningerne hjemmel til en udsvingsordning, der indebærer, at overskud/underskud kun kan overføres til *det følgende finansår*, hvorimod de øvrige virksomheders udsvingsordning er flerårig. For DSB og Bornholmstrafikken fungerer ordningen som en »kassekredit«, idet loftet for det årlige udsving og det akkumulerede udsving er det samme beløbsmæssige loft.

Hovedformålene med udsvingsordningen er følgende:

- at give statsvirksomhederne mulighed for i årets løb at opfange den almindelige usikkerhed i forhold til budgetlægningen, hvis efterspørgslen ændres
- at give øget dispositionsfrihed med hensyn til periodisering af større flerårige anlægsarbejder
- at stimulere virksomhederne til en virksomhedsøkonomisk hensigtsmæssig adfærd
- at sikre, at en virksomhed med lidt mere grundlæggende økonomiske problemer forelægger en stabiliseringsplan for de bevilgende myndigheder

Udsvingsordningen skal samtidig ses i sammenhæng med den behandling af virksomhedens økonomiske situation, som finder sted ved den årlige rammefastsættelse. Det nedsætter behovet for meget vide udsvingsrammer.

Med den nuværende ordning er der tale om både en et-årig og en flerårig udsvingsordning/opsparingsordning af forskelligt omfang for de nuværende 20 statsvirksomheder. Det er Finansministeriets opfattelse, at det bør overvejes, om det er hensigtsmæssigt at harmonisere disse regler i hvert fald for de større virksomheders vedkommende.

I 1989 og i 1990 bruger virksomheden af de opsparede midler. Forbruget skal på sædvanlig vis optages på forslag til tillægsbevillingslov, dvs. nettotallet for 1989 og 1990 skal rent bevillingsmæssigt korrigeres. Denne korrektion medtages *ikke* ved den opgørelse af udsvingene, der også skal finde sted.

Det bør også fremover sikres, at statsvirksomheden kan indarbejde forbrug af opsparede midler på finansloven, bl.a. fordi virksomheden i det viste eksempel allerede ved forslag til finanslov for 1992 bør begynde at lægge kursen om. Samtidig bør saldoen for de akkumulerede udsving vises i anmærkninger II sammen med oversigten over nettotalsudviklingen, jf. kap. 4. Dette indebærer ingen rent bevillingsmæssige problemer, idet nettotallet (rammenettotallet) på forslag til finanslov/ændringsforslag blot korrigeres for forbrug af opsparing, enten dette så er for at imødegå problemer med nettotallet og/eller er for at anvende opsparingsmidler til nye investeringer. Den korrektion, der i så fald finder sted skal - som ved forslag til tillægsbevillingslov i øvrigt - ikke medregnes i regnskabet for udsvingsordningen.

Den ovenfor forslåede fremgangsmåde støder på et problem, nemlig det af regeringen for de enkelte år fastsatte måltal. Den eneste løsning herpå er, at måltallet korrigeres teknisk for forbrug af opsparede midler. Forslaget indebærer således, at der fremover i anmærkninger II redegøres for det rent bevillingsmæssigt korrigerede nettotal samt føres et regnskab over de akkumulerede udsving.

Ovenstående forslag sikrer de større statsvirksomheder fleksibilitet samtidig med, at der gribes ind, hvis udviklingen i flere år uventet går i den forkerte retning. Forudsætningen om, at de akkumulerede udsving i form af opsparing til enhver tid kun kan overstige et vist beløb af drifts- og anlægsudgifterne indebærer, at der ikke bygges unødvendigt store reserver op. Ligeledes medfører den beløbsmæssige begrænsning af underskuddet, at virksomheden ikke i et enkelt år kan have et stort underskud i forhold til nettotallet uden forelæggelse for de bevilgende myndigheder. Den procent, der skal fastsættes både for overførsel af over- og underskud, må naturligvis afpasses de enkelte virksomheders behov.

Den foreslåede udsvingsordning er for så vidt angår opsparing mere fleksibel end den nuværende. Fremover vil der ikke være den begrænsning over tid, som den nugældende ordning indebærer, at opsparing kun kan finde sted over en 4-årig periode. Med hensyn til overførelse af underskud i de enkelte finansår indebærer den foreslåede udsvingsordning, at underskud kan forekomme uden restriktioner, indtil opsparingen er »spist op«, dvs. en større investering kan finansieres dels af opsparing, dels ved »lån« op til den beløbsmæssige grænse og evt. i op til fire år.

1. Saldoen for de akkumulerede udsving i forhold til nettotallet må ikke på noget tidspunkt overstige x pct. af driftsudgifter plus anlægsudgifter, når den er i plus og y pct., når den er i minus. X og y fastlægges separat for den enkelte virksomhed.
2. Saldoen af de akkumulerede udsving i forhold til nettotallet må ikke fire år i træk være negativ.
3. Den enkelte statsvirksomhed kan ved rammefastsættelsen - typisk i år 3 eller 4 i en periode med negativ saldo - melde, at den ikke ser sig i stand til at overholde forudsætning 2. I så fald må der, på grundlag af en konkret forhandling mellem Finansministeriet og den pågældende statsvirksomhed, aftales en afviklingsprofil for underskuddet på saldoen. Der redegøres herfor i anmærkninger II.

Fastsættelsen af rammebeløbet for opsparingen for den enkelte statsvirksomhed bør ske ved forhandling mellem det pågældende ministerium (statsvirksomheden) og Finansministeriet. Statsvirksomhederne har i denne forbindelse forudsat, at eksisterende opsparringsmuligheder ikke forringes.

Forslaget kan belyses ved nedenstående regneeksempel:

Mill.kr.	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nettotal . . . . .	100	110	120	130	140	150	160
Tekniske korrektioner på FTB (excl. opsparing/underskud) . . . . .	10	10	10	10	10	10	10
Korrigeret nettotal ..	110	120	130	140	150	160	170
Resultat (regnskab) ..	105	110	140	150	165	170	155
Afvielser mellem resultat og korrigeret nettotal (udsvinget) ..	+ 5	+ 10	-10	-10	-15	-10	+ 15
Akkumulerede udsving . . . . .	+5	+15	+5	-5	-20	-30	-15

Som det ses af ovenstående eksempel kan virksomheden godt have underskud i forhold til nettotallet både i 1989, 1990, 1991 og i 1992, fordi der er præsteret en forudgående opsparing. Men i 1993 stødes mod den anden forudsætning, dvs. enten skal virksomheden gribe ind i løbet af 1992 og søge udviklingen ændret, eller den skal rejse sagen over for Finansministeriet ved rammefastsættelsen for 1993. Det forudsættes i eksemplet, at x er højere end 15 mill.kr. og y er højere end 30 mill.kr., ellers må sagen tages op på et tidligere tidspunkt.

Som det fremgår, er der tale om områder, hvor statsvirksomhederne ikke selv har indflydelse på ændringerne.

Efter overgangen til budgettering i finansårets prisniveau sker der i forbindelse med ændringsforslag til finansloven en vurdering af, om den opregning, der er foretaget i forbindelse med fastsættelsen af ministeriernes budgetterings, lønsums- og totalrammer, skal ændres. I de sidste to år er opregningen blevet reguleret i opadgående retning for alle statsinstitutioner og altså også for statsvirksomhederne. Der er derfor næppe grund til at lave særlige regler for statsvirksomhederne på dette punkt. Uanset om det for statsvirksomhederne kan dreje sig om ret store omkostningsstigninger, der ikke gives *fuld* dækning for, har virksomhederne også, som følge af udsvingsordningen, samt adgangen til at flytte fra anlæg til drift, bedre muligheder end mange almindelige statsinstitutioner for at finde dækning for en manko. Med hensyn til det sidste punkt, nemlig den situation, hvor Folketingets Finansudvalg ikke godkender en takstforhøjelse, er der næppe baggrund for at tage dette op i forbindelse med regelsættet. Spørgsmålet må i så fald behandles konkret i hvert enkelt tilfælde, jf. i øvrigt forslaget under pkt. 5.3. om undladelse af særskilt forelæggelse af takstforhøjelser for Finansudvalget, hvor forslaget er optaget på finanslovsforslaget.

### **5.2.5. Forslag til ændret udsvingsordning**

For en statsvirksomhed er der ikke krav om, at den hverken skal »hvile i sig selv« eller give et driftsoverskud. Udgangspunktet er derimod, at den skal overholde det ved rammefastsættelsen fastlagte nettotal og den samtidigt fastsatte udsvingsmargen. En statsvirksomhed kan have behov for i en kortere periode at udvise et »underskud«, i forhold til nettotallet. Udsvingsordningen bør derfor udformes således, at der er mulighed for i gode tider at spare op, dels til at tage opgaver op/eller til at forny kapitalapparatet, dels til at imødegå uventet fald i omsætningen. En statsvirksomhed behøver en vis tid til at tilpasse sig en faldende efterspørgsel, idet den rent personalemæssigt på kort sigt er bundet af afskedigelsesvarsler og navnlig af tjenestemandssystemet. Hertil kommer, at virksomheden som en følge af forsyningspligten, på visse områder *skal* opretholde en vis kapacitet uanset om omsætningen er faldende.

Det foreslås, at udsvingsordningen for de større statsvirksomheder fremover søges fastsat således:

Statsvirksomheder kan som hidtil overføre over- og underskud i forhold til nettotallet til de følgende finansår, dog skal følgende forudsætninger opfyldes:

### **5.2.2. Ønske om en statslig låneordning på markedsvilkår til investeringer (evt. en investeringspulje).**

Statsvirksomhederne ønsker adgang til at optage lån i statskassen til rentable investeringer ud over det ordinære investeringsvolumen. Låneoptagelsen skal ske på aftalte særlige vilkår som f.eks. længere afdragsprofiler end for de nuværende investeringspuljelån.

Ovenstående behov for lån til rentable projekter kan tilgodeses gennem investeringspuljen. Ønsket om en længere afdragsprofil er i enkelte tilfælde godkendt ved investeringspuljelån. Finansministeriet mener derfor, at der næppe bør afsættes specielle midler eller laves specielle låneordninger for statsvirksomhederne, idet statsvirksomhedernes udsvingsordning netop er etableret for at kunne bruges i sådanne situationer.

### **5.2.3. Øget adgang til leje og leasing af investeringsgoder**

Ifølge budgetvejledningen kan aftaler om leasing indgås, hvor leasingperioden er kortere end formuegodets forventede økonomiske eller driftsmæssige levetid. Aftaler om leasing, hvor leasingperioden svarer til formuegodets forventede økonomiske eller driftsmæssige levetid, kan ikke indgås. Anskaffelse af formuegodet skal i sådanne tilfælde ske ved køb, eventuelt som anlægsudgift.

Statsvirksomhederne ønsker øget adgang til leje og leasing af investeringsgoder. Fra Finansministeriets side er gjort gældende, at uanset om der er tale om at indgå egentligt lejemål eller om leasing af et formuegode, må det alt andet lige være billigere for staten, hvis der er tale om en lidt længere tidshorison, selv at købe eller bygge. En udvidet generel adgang til leje og leasing af formuegoder bør derfor ikke finde sted.

### **5.2.4. Adgang til automatisk korrektion af nettotallet i finansårets løb**

Statsvirksomhederne ønsker adgang til i øget omfang at få det på finansloven fastsatte nettotal automatisk reguleret for udefra kommende omkostningsstigninger og manglende indtægter.

Der ønskes automatisk regulering for følgende:

- udsving i olie- og benzinpriser
- følger af overenskomstfornyelser
- manglende indtægter som følge af, at Folketingets Finansudvalg ikke godkender en foreslået takstforhøjelse

Baggrunden for den beløbsmæssige og tidsmæssige begrænsning er, at en statsvirksomhed med mere grundlæggende økonomiske problemer, f.eks. i form af mere langvarig nedgang i konjunkturerne, må søge disse problemer løst ved en politisk stillingtagen hertil enten ved den årlige rammefastsættelse eller i løbet af et finansår ved forelæggelse af en ansøgning til Finansudvalget om en merbevilling.

### **5.3. Forskellige bevillingsregler, hvor ændringer kan overvejes**

Statsvirksomhederne har i finansårets løb en større dispositionsfrihed over de givne bevillinger end andre statsinstitutioner, bl.a. til at optage merudgifter/merindtægter, tilpasse forbruget på udgiftstyper samt ændre i investeringernes afløb over tid. Baggrunden herfor er, at statsvirksomhederne skal kunne imødekomme følger af ændringer i brugernes efterspørgsel. Med hensyn til en del andre dispositioner, herunder navnlig nye dispositioner, skal de dog følge de generelle disponeringsregler, der gælder for alle statsinstitutioner.

#### **5.3.1. Dispositioner, der kræver særskilt forelæggelse for Folketingets Finansudvalg**

Statsvirksomhederne har udtrykt ønske om yderligere frihedsgrader på følgende områder:

- A. Adgang til inden for en beløbsramme selv at igangsætte nye anlægsprojekter, der ikke er optaget på finansloven
- B. Adgang til køb af værdipapirer inden for en beløbsgrænse til formål som indtrædelse i selskaber mv.
- C. Adgang til selv at gennemføre takstændringer, der er indbudgetteret på forslag til finanslov.

Ad A.

For de større statsvirksomheders vedkommende bevilges anlægsudgifterne ofte som *en* puljebevilling. Dette indebærer, at bevillingen kun må anvendes til de projekter, der indgår i det for bevillingen i anmærkninger II beskrevne grundlag, nemlig bygge- og anlægsprogrammet. De enkelte punkter (projekter) i programmet kan igangsættes uden særskilt forelæggelse for Finansudvalget. De enkelte programpunkters totaludgift må ikke overskrides. Der er dog adgang til at ændre i programmets gennemførelsestakt over tid, idet de enkelte projekter kan fremskyndes eller udskydes over tid.

Der kan ikke i finansårets løb ændres væsentligt i projektet eller påbegyndes projekter, der ikke er indarbejdet på finansårets program uden særskilt godkendelse af Finansudvalget.

Der kan dog enten som et punkt i programmet eller som en selvstændig bevillingskonto *søges en rådighedsbevilling*. En rådighedsbevilling skal anvendes i overensstemmelse med det i anmærkningerne til bevillingen angivne formål. Til en rådighedsbevilling kan knyttes en udsvingsmargen, dvs. at der i anmærkninger II søges hjemmel til at hæve rådighedsbevillingen med f.eks. 30 pct. i forhold til det anførte beløb.

Der er således allerede nu muligheder for at afsætte et beløb til f.eks. mindre byggearbejder, hvor formålet, men ikke de enkelte projekter, beskrives i anmærkningerne. Beløbet kan afsættes som et punkt i anlægsprogrammet, dvs. at puljebevillingen på et enkelt punkt indeholder en rådighedsbevilling. De større statsvirksomheders behov for at kunne påbegynde et anlægsprojekt i finansårets løb uden særskilt forelægelse, kan således imødekommes, uden at man fraviger det bevillingsretlige krav om, at en bevilling skal være givet før et projekt igangsættes. Der er næppe et behov herfor hos alle statsvirksomhederne, men for de større statsvirksomheders vedkommende *kan det overvejes i højere grad at bruge rådighedsbevillinger* til egentlige anlægsprojekter, hvor det enkelte projekt ikke kan forudses ved budgetteringen. I anmærkningerne til finansloven kunne *en sådan bevillingsformål beskrives*, ligesom der kunne *fastsættes en beløbsmæssig grænse*, f.eks. at det enkelte projekts totaludgift ikke må overskride 25 mill. kr. samt udvise en passende rentabilitet. Statsvirksomhedernes ønske kan således passes ind i det nuværende regelsæt.

#### Ad B

Forslag om køb af værdipapirer skal optages på bevillingslovene, og der skal ifølge budgetreglerne også søges en speciel hjemmel ved forelægelse for Finansudvalget ved et aktstykke.

Statsvirksomhederne har udtrykt ønske om, at ansøgningen om speciel hjemmel kan udelades under visse omstændigheder. I internationale organisationer er det efterhånden blevet sædvane, at samarbejdet organiseres i en forening/aktieselskab, hvor samarbejdspartnerne tegner sig for en andel eller aktie på et mindre beløb. Medlemsskabet er betinget heraf. I tilfælde, hvor køb af værdipapirer sker som et led i et samarbejde i internationale organisationer, og hvor medlemsskabet er et naturligt led i statsvirksomhedens varetagelse af sine opgaver, kan det overvejes at foreslå Finansudvalget, at der gives statsvirksomhederne en speciel hjemmel hertil ved, at *forslag om dispositionsadgang under visseforud-*

sætninger optages i anmærkninger II. Der bør samtidig fastsættes en beløbsmæssig grænse på f.eks. køb op til 5 mill. kr.

Det er også foreslået, at statsvirksomhederne får den samme mulighed for at *indskyde ansvarlig kapital på op til 5 millkr. i fælles aktieselskaber med private firmaer mod at forslaget alene godkendes i Finansministeriet*. Det foreslås forelagt Finansudvalget, at der også til dette formål gives statsvirksomhederne en speciel hjemmel hertil ved, at *forslag om dispositionsadgang under visse forudsætninger optages i anmærkninger II*. Der bør også her fastsættes en beløbsmæssig grænse på 5 mill.kr.

#### Ad C

For de fleste statsvirksomheders vedkommende skal forslag om ændringer i taksterne for de væsentligste indtægtsgrupper både indarbejdes på forslag til finanslov samt forelægges særskilt for Finansudvalget ved et aktstykke. Den eneste større undtagelse herfra er P&T's takster på telesiden. For statsvirksomhederne indebærer dette, at takstændringer er tidskrævende, samt at der skabes en vis usikkerhed om indtægtsgrundlaget indtil aktstykket er godkendt, uanset om finansloven allerede er vedtaget.

En smiddiggørelse af proceduren kunne ske ved, at særskilt forelæggelse for Finansudvalget ikke skulle ske, såfremt takstændringerne fulgte et i anmærkninger II allerede *optaget og fyldigt beskrevet forslag*, jf. forslaget i kapitel 4 om udbygning af baggrundsoplysningerne for driftsudgifter, driftsindtægter og investeringer. Forslaget medfører behov for lovændringer på flere områder.

## 5.4. Stillingskontrol

Statsvirksomhederne er ikke omfattet af personalelofter og lønsumsrammer, dvs. at statsvirksomhederne er frit stillet med hensyn til opretelse/nedlæggelse af årsværk under bevillingslønnramme 35 samt kan afholde de nødvendige lønudgifter uden en maksimumsgrænse, forudsat at nettotallet overholdes. Statsvirksomhederne er dog underlagt den særlige bevillingsmæssige styring af personaleforbruget, der sker på de højeste lønniveauer (typisk ekspert- og chefstillinger) ved, at der på den enkelte virksomhed fastlægges et maksimumstal for personaleforbruget i hver af bevillingslønnrammerne 35 og derover samt øvrigt personaleforbrug på tilsvarende lønniveau.

Forslag om yderligere årsværk i bevillingslønnrammerne 35 og derover skal forelægges Lønningsrådet til udtalelse og Finansudvalget til god-

kendelse, enten ved indarbejdelse på de årlige forslag til bevillingslove eller i form af et aktstykke.

Forslagene skal ledsages af følgende oplysninger:

- udviklingen i styrelsens arbejdsopgaver, som begrundet ansøgningen
- hvordan og hvor opgaverne eventuelt hidtil er blevet varetaget
- organisationsbeskrivelse for hele styrelsen hidtil og efter ansøgningen
- ændringer i udnyttelsen af årsværk i bevillingslønrammerne 35 og derover siden nærmest forudgående bevillingsændring
- placering i organisationsstrukturen
- ledelsesfunktioner
- særlige kvalifikationsbehov (ekspertfunktion)
- stillingsbetegnelse og forventet bevillingslønramme

Inden et årsværk kan besættes, skal der desuden ske en klassificering i Administrations- og Personaledepartementet og/eller eventuelt fastsættes et tillægs størrelse.

Lønningsrådet har møde 3-4 gange om året. I værste fald går der således ifølge ovennævnte procedure, 5-6 måneder fra en statsvirksomhed beslutter at søge en chef- eller ekspertstilling oprettet, indtil stillingen er oprettet.

For at fremme omstillingsevnen i statsvirksomhederne ønsker disse stillingskontrollen ændret på kort sigt, således at virksomhederne selv kan oprette og nedlægge årsværk i bevillingslønrammerne 35 og 36. På længere sigt ønskes det, at ordningen også kommer til at omfatte årsværk i bevillingslønrammerne 37, 38 og 39.

En hurtigere procedure er formentlig hensigtsmæssig af hensyn til det behov, en statsvirksomhed har for fleksibilitet for at kunne imødekomme ændringer i efterspørgslen. Det foreslås derfor at søge Lønningsrådet og Finansudvalget om tilslutning til, at Stillingskontrollen for årsværk i bevillingslønramme 35 bortfalder fuldstændig for statsvirksomhederne, samt at der oprettes en pulje af årsværk i bevillingslønramme 36 under DSB og P&T samt en fællespulje til de øvrige statsvirksomheder. Forbrug af puljen skal optages på bevillingslovene på sædvanlig vis.

Ovennævnte procedure foreslås gennemført som en forsøgsordning i to år og derefter taget op igen. For årsværk i bevillingslønramme 37, 38 og 39 fortsættes Stillingskontrollen uændret.

## 5.5. Løn- og ansættelsesvilkår

### 5.5.1. Indledning

Det i statsvirksomhederne beskæftigede personale udgør en betydelig del af statens samlede personale. Statsvirksomhedernes personale er omfattet af Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementets (APD) kompetence med hensyn til fastsættelse af løn- og ansættelsesforhold.

Statsvirksomhederne har fået tillagt en større kompetence og selvstændighed på bevillingsområdet end statens øvrige institutioner. Under hensyn hertil og i lyset af de krav, der stilles til statsvirksomhederne om rationel forretningsmæssig drift og de øgede krav om evne til omstilling, som virksomhederne vil møde i de kommende år, bør der også ske ændringer og tilpasninger af løn- og ansættelsesforholdene og i administrationen af disse. Løn- og ansættelsesforholdene og administrationen af disse må være indrettet således, at den overordnede styring af statens lønudgifter og personalepolitik kan fortsætte. Samtidig må løn- og ansættelsesforholdene være udformet således, at disse regler ikke forhindrer eller forsinker, men tværtimod understøtter, gennemførelsen af kravene om rationel drift og evnen til væsentlige omstillinger og tilpasninger.

Meget kort kan løn- og ansættelsesvilkårene beskrives som produkter af et meget stort antal forskellige regler indeholdt i tjenestemandsløvgivningen og anden arbejdsmarkedslovgivning, i overenskomster og aftaler, i lokale aftaler og retningslinier (kutymer) samt i centralt og lokalt fastsatte administrative forskrifter. For en stor del af reglernes vedkommende kommer hertil, at der eksisterer en aftalepligt, hvilket indebærer, at ændring og anvendelse af reglerne kun kan ske efter forhandling og ved indgåelse af bindende aftaler med personalets organisationer.

Dette system opleves som utroligt kompliceret og meget stift.

Statsvirksomhederne efterlyser en ændring i udøvelsen af APD's myndighed på løn- og ansættelsesområdet, idet en del af denne ikke er hensigtsmæssig og tidssvarende. De store statsvirksomheders grundholdning er og har i længere tid været den, at APD på mange områder skal udstykke rammerne for løn- og de øvrige ansættelsesvilkår, og at det er op til disse statsvirksomheder selv at udfylde rammerne. Dette behov for frihedsgrader har APD i et vist omfang tilgodeset ved i samarbejde med disse statsvirksomheder at ændre på kompetenceforholdene eller ved at tilrette procedurer, som betyder lettelse i administrationen af løn- og ansættelsesvilkårene.

Som bilag 3 er optaget en redegørelse om disse forhold. Bilaget indeholder en generel beskrivelse af de nuværende kompetenceforhold mellem APD og statsvirksomhederne. Bilaget indeholder endvidere en gennemgang af ændringer i kompetenceforholdene, der siden budgetreformen er gennemført eller planlagt.

I foråret 1988 besluttede finansministeren at nedsætte et udvalg, der skulle overveje større flexibilitet på løn- og personaleområdet inden for hele den offentlige sektor. Udvalgets overvejelser omfattede således ikke alene staten, men også kommunerne. Kommissoriet for dette udvalg og for de 2 af udvalget nedsatte underudvalg er optaget i bilag 4.

Udvalget, der afsluttede sit arbejde i september 1988, har foretaget en vurdering af løn- og ansættelsesvilkårene på det offentlige område med henblik på, at de offentlige arbejdsgivere stiller krav til overenskomstforhandlingerne i 1989 og 1991 om mere fleksible regler på løn- og ansættelsesområdet og om fjernelse af regler, som er en barriere på personaleområdet.

Udvalgets betænkning: »90'ernes aftaler og overenskomster« er udsendt i begyndelsen af oktober 1988. Bilag 5 indeholder dele af betænkningens kapitel 1.3, der er en sammenfatning af udvalgets overvejelser om kravene til overenskomst- og aftalesystemet.

Tilsvarende drøfter de af Finansministeriet nedsatte ERFA-kredse kravene ved overenskomstforhandlingerne i 1989, herunder statsvirksomhedernes forslag til krav til overenskomstforhandlingerne.

I arbejdsgruppen har været drøftet en række konkrete forslag om liberalisering af løn- og ansættelsesforholdene i DSB og P&T, jf. det efterfølgende. Tilsvarende behov for liberalisering af løn- og ansættelsesforholdene gør sig i et vist omfang også gældende for andre statsvirksomheder og andre statsinstitutioner afhængig af de konkrete omstændigheder og behov.

DSB's og P&T's konkrete forslag vedrørende ændringer i stillingskontrollen er behandlet i afsnit 5.4.

Statsvirksomhederne finder det positivt, at Finansministeriet overvejer en egentlig rammestyring på personaleområdet, men DSB og P&T samt de øvrige statsvirksomheder har under arbejdet i arbejdsgruppen tilkendegivet, at de finder, at de i det følgende refererede overvejelser i Finansministeriet om ændringer på løn- og personaleområdet ikke er tilstrækkeligt konkrete og tidsbestemte. Statsvirksomhederne har fremhævet, at der bør ske yderligere liberalisering på området, hvilket der tillige er

stillet forslag om i forbindelse med moderniserings- og afbureaukratiseringsarbejdet. Statsvirksomhederne forudsætter derfor, at der i samarbejde med disse arbejdes videre hermed.

## **5.5.2. Indflydelse på løndannelsen og overenskomstfornyelser**

DSB og P&T har stillet konkrete forslag om større indflydelse på løndannelsen og overenskomstfornyelserne. Forslagene er nedenfor behandlet under følgende emner: Overenskomst- og aftalefornyelserne, fastsættelse af lønnen for nye stillinger, ændring af lønnen for bestående stillinger (puljer).

### **Overenskomst- og aftalefornyelser mv.**

Der er stillet forslag om:

*at størst mulig del af lønsummen afsættes til decentral forhandling at APD udstikker rammer/retningslinier for DSB og P&T's forhandlede aftaler i stedet for, at disse som nu først kan gennemføres, når APD har godkendt forhandlingsresultaterne.*

DSB og P&T forhandler visse kollektive overenskomster for personale ansat i disse virksomheder. I henhold til den gældende kompetencefordeling med hensyn til overenskomstindgåelser forhandler DSB og P&T »egne« overenskomster efter bemyndigelse fra Finansministeriet, og forhandlingsresultaterne kan først iværksættes efter godkendelse fra Finansministeriet. Finansministeriet påser ved denne godkendelsesprocedure, at forhandlingsresultaterne holdes inden for de rammer, som gælder for statens øvrige personale, og at de i overenskomsterne fastsatte tekster om ansættelsesvilkår udover løn er i harmoni med tilsvarende bestemmelser for statens øvrige personale.

DSB's og P&T's forslag tilsigter ikke at åbne mulighed for, at disse virksomheder kan indgå kollektive overenskomster, der beløbsmæssigt afviger fra statens øvrige overenskomster.

Forslaget tilsigter derimod en mere smidig procedure i disse situationer samt en mulighed for, at en større del af den samlede ramme for overenskomstfornyelserne kan forhandles af DSB og P&T.

Finansministeriet er indstillet på at tilvejebringe en mere enkel og hurtigere procedure for overenskomstindgåelsen. Som bidrag hertil vil en opstramning af forretningsgangen være relevant, ligesom en øget afbureaukratisering og regelforenklning af overenskomstsystemerne må antages at gøre godkendelsen af de enkelte overenskomstekster enklere.

### **Fastsættelse af lønnen for nye stillinger**

DSB og P&T har foreslået:

*at der bør være bedre mulighed for at yde personlige tillæg til nøglemedarbejdere*

*at der bør være mulighed for at klassificere tjenestemandstillinger i bevillingslønramme 35 og højere niveau samt svarende hertil, at indgå aftaler om pensionsgivende tillæg til overenskomstansatte.*

Gennem frilistesystemet, hvorved nye tjenestemandstillinger forlods er klassificeret, og gennem overenskomstsystemet fastsætter DSB og P&T uden konkret forelæggelse for Finansministeriet i realiteten selv lønnen for nye stillinger til og med bevillingslønramme 34 og tilsvarende pensionsgivende lønniveau.

Bortset fra det i det efterfølgende nævnte om frilister påtænkes der fra Finansministeriets side ikke gennemført ændringer i proceduren med hensyn til klassificering af nyoprettede stillinger i bevillingslønramme 35 og højere og tilsvarende pensionsgivende lønninger således, at disse lønfastsættelser fortsat skal forelægges Finansministeriet.

Statsvirksomhederne har i arbejdsgruppen givet udtryk for, at man anerkender, at der er sket en uddelegering på lønfastsættelsesområdet af kompetence fra centralt hold til de store statsvirksomheder, men er dog fortsat af den opfattelse, at navnlig klassificeringen af stillinger i højere bevillingslønrammer også bør decentraliseres.

### **Ændring af lønnen for bestående stillinger (puljer)**

DSB og P&T har foreslået:

*at der bør være mulighed for at yde særlige arbejdsbestemte tillæg*

*at der bør afsættes decentrale puljer, og at udmeldingen herom bør ske tidligere i overenskomstperioden*

*at puljebeløb bør afsættes som en samlet pulje uden opdeling på de enkelte personaleorganisationer*

*at en del af puljerne kan fordeles uden at denne del forudsætter aftaleindgåelse i traditionel forstand.*

De foreslåede ændringer i anvendelsen og fordelingen af puljer til omklassificeringer mv. af bestående stillinger forudsætter i meget vidt omfang enighed med de ansattes centralorganisationer ved de generelle aftaleforhandlinger. Forslagene indgår i Finansministeriets overvejelser vedrørende de forestående generelle aftalefornyelser. Der henvises i den forbindelse til redegørelsen fra det af finansministeren nedsatte overenskomstforberedelsesudvalg. Specielt forslaget om, at en del af puljerne fordeles uden konkrete aftaler, vil være en principiel nydannelse, som

under det gældende aftaleretlige system i det mindste forudsætter en rammeaftale eller anden enighed med organisationerne.

Puljesystemet er ikke til hinder for, at den enkelte virksomhed indgår sådanne rammeaftaler.

### 5.5.3. Øvrigt

#### **Frilister**

Ideen med frilister er, at forskellige stillinger er klassificeret på forhånd, således at den enkelte myndighed ikke for Finansministeriet skal forelægge spørgsmålet om klassificeringen, når myndigheden har oprettet en ny stilling enten som følge af en tilvækst i medarbejderstaben eller som følge af, at strukturændring og lignende gør nye stillinger nødvendige.

Frilisten kan ikke anvendes til omklassificering, det vil sige ændret lønmæssig placering af bestående stillinger. Sådanne omklassificeringer sker ved brug af de ved aftaleforhandlingerne afsatte omklassificeringspuljer.

Stort set alle stillingstyper til og med bevillingslønramme 34 er optaget på DSB's og P&T's frilister, hvilket har betydet, at klassificeringen af 200-300 nye stillinger pr. år, ikke længere forelægges Finansministeriet.

Frilisterne omfatter ifølge sagens natur alene »kendte« stillinger, og nye stillingstyper skal derfor klassificeres konkret ved forelæggelse for Finansministeriet eller ved at der søges om en udvidelse af frilisten.

Selvom antallet af sådanne nye stillingstyper er begrænset, forekommer proceduren omkring klassificeringen af sådanne nye stillinger undertiden for lang, og det foreslås, at der etableres en mere enkel fremgangsmåde f.eks. således, at virksomhederne kan foretage en foreløbig klassificering af i hvert fald enkeltstående stillinger og til et vist niveau.

Der vil ikke som foreslået af DSB og P&T principielt være noget til hinder for, at frilisterne også kommer til at omfatte stillingstyper i bevillingslønramme 35 og højere. Da frilistesystemet er baseret på forlods-klassificeringer af mere generelle stillingstyper, og eftersom oprettelse af højere klassificerede stillinger ofte har en mere specielt begrundelse, vil frilistesystemet udvidet med højere klassificerede stillinger miste noget af sin idé. Dog kan det tænkes, at frilisterne kunne udvides med bestemte - mere almindeligt forekommende bevillingslønramme 35- og 36-stillinger, f.eks. som kontorchef.

### **Ansættelsesbetingelser**

Hvis en statsvirksomhed har behov for at ændre i visse betingelser for de enkelte tjenestemandstillinger, f.eks. ændret uddannelsesforløb, kan dette ikke ske uden Finansministeriets godkendelse. Dette er dels tidskrævende, dels hæmmende for smidig opfølgning af udviklingen.

Behovet for en sådan forenkling er stigende med statsvirksomhedernes bestræbelser for bredere anvendelse af de enkelte kategorier.

I henhold til tjenstemandslovgivningen skal fastsættelse af uddannelseskraav og ændring i disse ved ansættelse af tjenstemænd godkendes af finansministeren.

Finansministeriet er principielt enig i sigtet med forslaget, men har ikke hidtil fundet grundlag for at foreslå tjenstemandslovgivningen ændret alene med det her omhandlede forslag som begrundelse.

### **Løngodkendelsesregistret (LGS)**

LGS er for tiden under udarbejdelse. Hensigten med registret er at opnå en autoritativ fortegnelse over klassificeringen af stillingerne - det være sig frilistestillinger eller andre klassificerede stillinger.

LGS er således en art hjemmelregister. DSB og P&T finder LGS uhenigtsmæssigt og ressourcekrævende.

I princippet vil LGS komme til at bestå af en »kopi« af frilisterne og en oversigt over hvilke klassificeringer, der i øvrigt er godkendt af Finansministeriet.

LGS opbygges af Finansministeriet således, at registret vil omfatte klassificeringer, som Finansministeriet er bekendt med. LGS vil blive revideret af Finansministeriet, efterhånden som ministeriet godkender nye klassificeringer.

Formentlig alene som en engangsforeteelse vil virksomhederne ved LGS's etablering blive anmodet om at efterse, om Finansministeriets oplysninger om godkendte klassificeringer svarer til virksomhedernes egne oplysninger.

## Den bevillingsmæssige styring af statsvirksomhederne

### 1. Indledning

Som *udgangspunkt* gælder de samme budget- og bevillingsregler, som for andre statsstyreiser. Det er i Budget vej ledningen angivet på hvilke punkter statsvirksomhederne er undtaget herfra, ligesom der er fastsat andre regler samt udstukket rammer, der senere skal udfyldes ved, at der søges speciel hjemmel i anmærkninger II.

Der skal på forslag til finanslov søges fastsat følgende:

- udsvingsmargen og tidshorisont herfor
- regler for overførelse mellem drift og anlæg
- regler for overførelse mellem anlægsprojekter
- regler for regulering af rådighedsbevillinger

### 2. Krav, der skal opfyldes i finansåret

Statsvirksomhederne skal i finansårets løb opfylde følgende krav:

- nettotallet skal, inden for udsvingsmargenen, overholdes
- udgifter til afskrivninger og forrentning skal optages. Kun forrentningen belaster virksomheden (kalkulatorisk)
- takstforhøjelser skal forelægges Finansudvalget for de fleste væsentlige indtægters vedkommende
- anlægsprojekternes anførte totaludgift må ikke overskrides, ligesom der ikke må ændres væsentligt på projektet uden særskilt forelæggelse for Finansudvalget
- det bevilgede årsværk i bevillingslønrammer fra 35 og opefter skal overholdes inden for hver bevillingslønramme
- rådighedsbevillingerne må ikke overskrides inden for den fastsatte udsvingsmargen.

### 3. Større frihedsgrader i finansåret

Statsvirksomhederne har følgende »større« frihedsgrader:

- udgifter/indtægter kan ændres, blot nettotallet overholdes
- overskud/underskud, kan inden for udsvingsmargen, overføres/kompenseret i *det/defølgende finansår*
- der kan frit overføres beløb mellem alle standardkonti
- der kan frit overføres midler mellem drift og anlæg

- visse takster kan fastsættes administrativt
- midler kan overføres mellem anlægsprogrammets enkelte projekter og afløbet kan ændres over tid
- der skal ikke søges om tilladelse til projektering eller igangsættelse for de enkelte projekter, når disse er optaget på finansloven
- der kan søges rådighedsbevillinger til anlægsformål, der er efterspørgselsafhængige; til rådighedsbevillinger kan knyttes en udsvingsmargen
- der kan frit oprettes/nedlægges stillinger under bevillingslønramme 35 og afholdes løn
- der er for P&T/DSB afsat en pulje på 10 årsværk til retrætestillinger
- der kan indkøbes til lager; udgiften optages først, når varen forbruges.

#### **4. Manøvre muligheder for en statsvirksomhed**

For en nettostyret statsvirksomhed er der mange muligheder for at om-disponere i finansårets løb samt ændre i bevillingsforbruget over årene inden for en beløbsmæssig ramme. Der er for visse virksomheders vedkommende *ikke* fastsat retningslinier for, i hvor mange år udsvingsbeløbet kan overføres/kompenseres.

Såfremt en virksomheds driftsindtægter svigter i finansårets løb i forhold til det budgettede, kan virksomheden overføre midler fra anlægs-siden til driftssiden for at imødegå situationen og/eller overveje at overføre underskuddet via udsvingsmargenen til de kommende finansår. For visse statsvirksomheders vedkommende vil en vigende afsætning også give et fald i behovet for de typer af investeringsgoder, der er efterspørgselsafhængige. På kort sigt kan derfor et fald i indtægterne samtidig inddebære et fald i investeringsbehovet. Den eventuelt resterende manko må herefter klares inden for udsvingsordningen.

Af andre muligheder kan nævnes en justering af taksterne på de områder, hvor taksterne fastsættes administrativt. På de væsentligste indtægtssområder skal takstforhøjelser dog forelægges Finansudvalget. Muligheden for at kompensere ved takstforhøjelser må derfor siges at være begrænset. På længere sigt kan virksomheden naturligvis ikke - med mindre der gives politisk tilslutning hertil - klare en vigende efterspørgsel uden at søge udgifterne afpasset til det faldende indtægtsniveau, dvs. foretage rationaliseringer. Statsvirksomhederne vil ofte ikke på kort sigt kunne ændre væsentligt på personaleforbruget.

En ekstraordinær stor stigning i driftsindtægterne kan anvendes til at fremskynde en gennemførelse af de på finansloven optagne anlægsprojekter og/eller overføres som et overskud til de følgende finansår. Herudover kan der opkøbes til lager samt ansættes yderligere personale under bevillingslønramme 35.

Fra Finansministeriets side kan der ikke gribes ind i ovennævnte dispositioner med mindre et overskud/underskud overstiger udsvingsmargenen eller naturligvis, hvis der i regeringen er truffet aftaler om f.eks. en begrænsning i byggeriet mv. (investeringsprogrammet).

En statsvirksomhed, hvis anlægsbevilling er en puljebevilling, kan, hvis et enkelt projekt forsinkes, overføre besparelsen via udsvingsmargenen til de følgende finansår. Såfremt projektet gennemførtes ved en enkeltbevilling, kan det uforbrugte beløb genbevilges, forudsat der ikke er søgt hjemmel til at omdisponere mellem anlægsbevillingerne generelt.

Hvis et anlægsprojekt bliver dyrere end den forudsatte totaludgift eller ændres, skal projektet enten forelægges Finansudvalget ved et aktstykke, eller hvis det kan vente til et nyt finansår, søges optaget med den ændrede totaludgift ledsaget af forklaring i anmærkninger II om årsagerne til fordyrelsen.

## **Statsvirksomhedernes nuværende bevillingsmæssige status**

### **1. Indledning**

I nedenstående vil der blive givet en beskrivelse af, hvorledes statsvirksomhedernes bevillingsmæssige status er.

Der er vedhæftet en oversigt over de på forslag til finanslov for 1988 opførte statsvirksomheder listet med angivelse af nettotallets størrelse, udsvingsmargen og hvor store anlægsudgifterne procentvis er i forhold til virksomhedernes bruttoudgifter excl. afskrivninger. Herudover er anført hvilke bevillingstyper, der er anvendt på anlægsbudgettet for anlægsudgifterne.

På forslag til finanslov for 1988 er der opført 20 statsvirksomheder. Det er to virksomheder flere end på finansloven for 1987. Af de anførte virksomheder kan 6 virksomheder betegnes som kontrol- og tilsynsvirksomheder. Kun 8 af virksomhederne har et anlægsbudget. For Rigshospitalets vedkommende er anlægssiden ikke omfattet af statsvirksomhedsbegrebet, og de resterende virksomheder har ikke anlægsudgifter.

### **2. Nettotallets størrelse og udsvingsordningen**

I oversigten er nettotallets størrelse angivet i procent af virksomhedens bruttoudgifter excl. afskrivning. Som det fremgår, varierer statens overskud/underskud ved den enkelte virksomhed fra et tilskud til kgl. Teater på 88,1 pct. af bruttoudgifterne til et overskud ved driften af P&T på 7 pct. af bruttoudgiften.

Nettotallets størrelse viser, at der fra statens side fortsat ydes meget store tilskud til disse virksomheder. Det kan oplyses, at tilskuddet i alt er på 4.635,2 **mill.** kr. på forslag til finanslov for 1988.

Samtlige statsvirksomheder er nettostyrede med en udsvingsmargen. Det tilladte udsving anføres i pct. eller som et bestemt beløb i anmærkningerne II. Det fremgår af budgetvejledningen, at det tilladte udsving i form af over- eller underskud enten kan anvendes eller skal kompenseres i de følgende år.

Af anmærkningerne til forslag til finanslov for 1988 fremgår, at ud-

svingsordningen ikke er ens for alle virksomheder. Virksomhederne under Landbrugsministeriet har i anmærkningerne hjemmel til en udsvingsordning, der indebærer, at overskud/underskud kun kan overføres til *det følgende finansår*, hvorimod de øvrige virksomheders udsvingsordning er flerårig, dog med et loft for udsvingets totale størrelse svarende til udsvingsmargenen for DSB og Bornholmstrafikkens vedkommende. Der er således forskel på, hvorledes udsvingsordningen administreres i de enkelte statsvirksomheder.

Den højeste tilladte udsvingsmargen er på Statshavnene. Den mindste på Rigshospitalet.

### 3. Investeringer

Det fremgår af oversigten, at investeringerne i kapitalapparatet navnlig er belastende for følgende:

Statsbanerne  
Københavns Lufthavnsvæsen  
Statshavnene

Der stilles ikke hverken i finansloven eller fra Finansministeriet's side krav til selvfinansieringsgraden.

### 4. Korrektion af nettotallet i finansårets løb

Som hovedregel søges der ikke i anmærkninger II hjemmel til »særlig« korrektion af nettotallet i finansårets løb. Der er dog visse undtagelser, f.eks. anføres det meget ofte, at nettotallet kan korrigeres for udgifter, der afholdes med hjemmel i statens selvforsikringsprincip. På dette punkt følger statsvirksomhederne dog de almindelige regler. Som følge heraf er det overflødigt at søge særlig hjemmel på forslag til finanslov.

På forslag til finanslov for 1988 søges om hjemmel til regulering af nettotallet i finansårets løb for følgende:

DSB            Busmateriel, hvor udgifter og indtægter forudsættes at balancere over en 10-års periode.

P & T            For ændringer i renteindtægter reguleret for renteudgifter og aktivitetsudvikling, ændringer i omsætningsafhængig ydelse

Til indgåelse af leje- og leasingkontrakter med udgiftsvirkning ud over finansåret, i tilfælde hvor forholdene gør sådanne økonomiske eller på anden måde fordelagtigere end køb.

KLV	Særlig adgang til genbevilling af uforbrugte anlægsmidler, jf. den særlige anlægslov.
Rigshosp.	<p>1) Indenrigsministeriets godkendelse skal indhentes ved væsentlige ændringer i indtægter/udgifter samt i personaleforbruget i forhold til finansloven</p> <p>2) Indenrigsministeriet fastsætter størrelse og struktur for takster for sygehuskommunernes benyttelse af Rigshospitalet</p> <p>3) Aktiviteten skal fortsat bl.a. via indlæggelsesaftalerne fastlægges af Indenrigsministeriet</p> <p>4) Væsentlige afvigelser fra den forventede aktivitet, herunder væsentlige nye og ændrede behandlingsmetoder, skal godkendes af Indenrigsministeriet</p> <p>5) Såfremt de hidtidige erfaringer med overskridelse i forhold til de budgetterede sengedage fortsætter fremover, vil Rigshospitalet umiddelbart kunne finansiere udgifterne herved via den øgede sengebetalning, såfremt overskridelsen på årsbasis højst forventes at udgøre 5 pct. af de budgetterede sengedage</p> <p>6) Indtægtsdækning på nye områder forelægges for Finansministeriet, hvis prissætningen afviger fra reglerne for indtægtsdækket virksomhed. Endvidere forelægges nye udgiftskrævende aktiviteter for Finansministeriet, hvis den budgetterede årsudgift overstiger 5 mill. kr. - uanset om nettallet overholdes.</p>
Statens Luftfarts- væsen	Ændringer i udgifter til afholdelse af eftersøgningsaktiviteter på Grønland (tekstanmærkning).
Skov- og Natur- styrelsen	<p>1) Ændringer i forrentning af egne aktiver</p> <p>2) Afvigelser i udgifterne til ejendomsskatter mv.</p> <p>3) Lovbundne tilskud</p>

Som det fremgår af ovenstående, er der på nogle områder tale om en vis udvidelse af virksomhedens dispositionsadgang og/eller skabt mulighed for at øge nettallet under hensyn til specielle udgiftstyper. Den eneste

virksomhed, hvor der sker begrænsninger i dispositionsadgangen, er Rigshospitalet.

Hovedregelen er dog, at de i budgetvejledningen anførte regler vedrørende nettotallet følges fuldt ud.

## **5. Omdisponeringsadgang**

På de statsvirksomheder, hvor der er anlægsudgifter, er det anført i anmærkninger II, at der er adgang til at overføre midler mellem drift og anlæg og til at omdisponere inden for anlægsprojekterne. Der er desuden hjemmel til overførsel mellem lønkontiene og øvrige driftsudgifter.

## **6. Personale**

Budgetvejledningens regler vedrørende budgetteringen af og dispositionsadgangen over personaleforbruget mv. følges fuldt ud bortset fra en begrænsning i Rigshospitalets dispositionsadgang vedrørende personaleforbruget.

## **7. Anlægsudgifter**

Der er 8 statsvirksomheder, der har anlægsudgifter. Her er anmærkninger II mere uklare. Det præciseres ikke altid, hvilke bevillingstyper der er tale om. Under Trafikministeriet er der i forbindelse med forslag til finanslov for 1988 dog sket en klar forbedring på dette område. De fleste større statsvirksomheder har en eller eventuelt flere puljebevillinger til anlægsprojekterne, hvor der er adgang til - mod overholdelse af projektets totaludgift - at ændre udgiftsafløbet over årene og/eller omdisponere inden for anlægsprogrammets anførte punkter.

Det er ligeledes typisk for statsvirksomhederne, at der ofte anvendes rådhedsbevillinger, enten som en del af anlægsprogrammet (punkter i programmet) eller søgt som »enkeltbevillinger« til et bestemt angivet formål. Hovedreglen er, at disse bevillinger - med hjemmel i anmærkninger II - kan reguleres med fra 20-50 pct. af bevillingen i finansårets løb.

## Oversigt over statsvirksomhedernes bevillingsmæssige status

Virksomhed	Nettotal	Udsving	Anlægsudg.	Bevillingstyper på anlæg	Udsvings- procent for rådigheds- bevilling	
	(i % af bruttoudg. excl. afskrivning)			Pulje	Enkelt	Rådighed
§ 02.01.	38,7	3,2	18,7	2	nej	4
§ 02.02.	-7,0	3,2	9,0	1	nej	3
§ 02.04.						
	26,8	3,9	44,3	2	nej	5
§ 02.10.						
§ 11.35.	13,0	4,6	3,7	nej	nej	3
§ 11.36.	5,8	0,4	ingen anlægsudgifter			
§ 11.37.	17,2	3,9	ingen anlægsudgifter			
§ 11.38.	23,7	4,5	ingen anlægsudgifter			
§ 11.39.	25,8	4,0	ingen anlægsudgifter			
§ 13.35.	13,6	5,9	ingen anlægsudgifter			
	31,0	1,5	omfatter ikke anlægsudgifter			

## Oversigt over statsvirksomhedernes bevillingsmæssige status (fortsat)

Virksomhed	Nettotal	Udsving	Anlægsudg.	Bevillingstyper på anlæg	Udsvings- procent for rådigheds- bevilling		
	(i % af bruttoudg. excl. afskrivning)			Pulje	Enkelt	Rådighed	
§ 16.35. Danmarks Elektriske Materielkontrol	-0,8	5,0	ingen anlægsudgifter				
§ 16.36. Danmarks Gasmateriel Prøvning	-3,4	5,0	ingen anlægsudgifter				
§ 16.37. Statshavnene m.m.	40,8	8,4	30,3	1	1	4-6	0
§ 16.38. Direktoratet for Vejtransport	2,4	5,0	ingen anlægsudgifter				
§ 16.39. Statens Luftfartsvæsen	32,1	7,7	8,3	1	0	1	30
§ 17.35. Patentdirektoratet	-2,5	3,4	ingen anlægsudgifter				
§ 20.35. Landscentralen for undervisningsmidler	86,3	6,7	ingen anlægsudgifter				
§ 21.35. Det kgl. Teater og Kapel	88,1	2,5	ingen anlægsudgifter				
§ 22.35. Statens Konfektion	-1,1	5,0	2,4	1	nej	nej	nej
§ 27.35. Skov- og Naturstyrelsen	49,4	7,3	5,2	0	2	1	nej

## Kompetenceforholdene

Administrations- og Personaledepartementet er den centrale myndighed for statens løn- og ansættelsesforhold. Denne virksomhed udøves i lyset af følgende målsætninger:

- at staten er i stand til at rekruttere og fastholde den fornødne arbejdskraft
- at staten ikke er lønførende i forhold til den private sektor
- at der sker den fornødne koordination med kommunerne

Samtidig har APD en forpligtelse til

- at sikre ro på det statslige arbejdsmarked
- at sørge for, at løn- og ansættelsesvilkår er således, at finansministeren kan tage politisk ansvar for dem, f.eks. således at ekstraordinært høje lønninger kan begrundes sagligt.

APD's centrale kompetence udøves principielt gennem fastsættelse af generelle rammer og generelle regler.

Den gældende kompetenceordning følger på tjenestemandsområdet af tjenestemandsløven af 1969, hvorefter løn- og andre ansættelsesvilkår fastsættes ved aftale mellem finansministeren og Tjenestemændenes Centralorganisationer.

For så vidt angår overenskomstansatte og andre personalegrupper blev alle sager under øvrige ministerier vedrørende aftale om samt fastsættelse eller godkendelse af løn- og andre ansættelsesvilkår i 1973 overført til Finansministeriet, jf. cirkulæreskrivelse 19/1 1973.

*Kompetencen i disse sager ligger efter overførslen i 1973 hos Finansministeriet, uanset om ansættelsesvilkårene er fastsat ved lov, bekendtgørelse, aftale, kollektiv overenskomst, regulativ, reglement eller cirkulære.*

Den omfatter ikke alene personalegrupper i staten, folkeskolen og folkekirken, men gælder også personalegrupper i andre institutioner og koncessionerede virksomheder, hvor kompetencen tidligere lå hos en anden minister.

Finansministeren kan *bemyndige en anden minister* til at føre forhandlinger om indgåelse af overenskomst, aftale eller anden kollektiv lønordning mv. Endvidere kan finansministeren bemyndige en anden minister til at indgå overenskomst eller aftale samt til at fastsætte eller godkende andre kollektive løn- og ansættelsesvilkår.

Ved afgrænsningen af Finansministeriets kompetence i sager om løn- og ansættelsesvilkår og ved afgørelse, af hvilke bemyndigelser Finansministeriet giver med hensyn til fastsættelse af løn- og ansættelsesvilkår, sondres der hverken formelt eller reelt mellem virksomheder med budgetmæssig status som statsvirksomhed og andre virksomheder og institutioner under kompetenceområdet.

Ved overdragelse af kompetence til ministerier og styrelser tages der imidlertid hensyn **til**:

- tradition og praktiske forhold, herunder styrken af den personaleadministrative styring, der praktiseres i den enkelte institution
- om der er tale om tjenestemænd eller overenskomstansatte
- om der - hvis det drejer sig om overenskomstansatte - er tale om institutionsspecifikke overenskomster eller overenskomster, der er tværgående
- konstellationerne på personaleorganisationssiden, dvs. forhandlingsfællesskaber
- emnets karakter (konsekvenser, økonomi og/eller principielle betydning)

### **Ændringer i kompetenceforholdene**

Det vil føre for vidt at redegøre for, hvilken kompetence de forskellige statsvirksomheder har i relation til de mangfoldige spørgsmål og problemer, der opstår inden for løn- og personaleområdet. Inden for rammerne af statens løn- og personalepolitik er der sideløbende med budgetreformen og regeringens moderniseringsbestrebelse i vidt - men varieret - omfang sket udlægning af kompetence fra Finansministeriet til virksomhederne.

Det følgende indeholder en beskrivelse af en række af de sagsområder, som er udlagt inden for de sidste par år, eller hvor Finansministeriet har tilstræbt væsentlige forenklinger.

#### **1. Decentralisering af overenskomster**

Inden for statsvirksomhedsområdet forhandles og aftales virksomhedsspecifikke overenskomster af P&T, DSB og Skov- og Naturstyrelsen efter konkret bemyndigelse og godkendelse af APD.

Virksomhedsspecifikke overenskomster vedr. andre statsvirksomheder er endnu ikke udlagt. Disse forhandles og indgås derfor af APD.

## **2. Decentralisering af klassificering af nyoprettede stillinger, omklassificeringer og tildeling af § 1. stk. 2-tillæg**

### **Klassificering af nyoprettede tjenestemandstillinger**

På tjenestemandsområdet er etableret frilister for samtlige ministerområder. Efter frilisterne fastlægges den enkelte virksomhed i realiteten selv lønniveauet for nyoprettede stillinger til og med bevillingslønnramme 34. Frilisterne har forskelligt omfang for de forskellige områder. Inden for P&T og DSB omfatter frilisterne næsten alle stillinger til og med bevillingslønnramme 34. Både her og i andre statsvirksomheder er der adgang til udvidelse af frilisterne.

### **Omklassificering af bestående tjenestemandstillinger**

Af den samlede lønnramme fastsættes omklassificeringernes andel af Finansministeriet ved aftale mellem Finansministeriet og organisationerne.

Størrelsen af rammen for omklassificering varierer fra aftalesituation til aftalesituation, og har igennem 80-erne været stigende. For perioden 1987-89 er rammen betydelig - sammenlignet med tidligere - og andrager ca. 1,5 pct. af den samlede lønsum (alm. puljer, flexpuljer, ATP-pulje og pulje fra ændring af den særlige reguleringsordning).

Omklassificeringerne er opdelt i individuelle og gruppevise omklassificeringer - sidstnævnte type kan enten være gruppevis omklassificering af samtlige tjenestemandstillinger tilhørende en bestemt gruppe (f.eks. samtlige politibetjente) eller omklassificering af et bestemt antal af gruppen. Gruppevise omklassificeringer gennemføres med eller uden brug af stillingsvurdering.

Som en nyskabelse er fra 1987 indført den såkaldte flexlønsordning, som omhandler individuelle omklassificeringer eller løntillæg, hvor der er lagt betydelig vægt på mulighederne for at tilgodese stillingsindehaverens personlige kvalifikationer eller indsats, og hvor der endvidere er mulighed for ydelse af særlig høj løn til imødegåelse af rekrutterings- og eller fastholdelsesproblemer.

Ved afsættelse af midler til individuelle og gruppevise omklassificeringer sørger Finansministeriet for, at det er muligt

- at skævdele den samlede pulje til områder eller til stillinger, hvor behovet er særlig stort

- at sikre, at omklassificeringerne tildeles ud fra nogenlunde ensartede objektive kriterier
- at styrke brugen af omklassificeringerne som et personalepolitisk redskab, således at omklassificeringsmidlerne f.eks. ikke uddeles på grundlag af anciennitet eller andre personalepolitiske inaktive fordelingskriterier,
- at sikre, at den samlede ramme for lønstigninger ikke overskrides
- at sikre rekruttering og fastholdelse af personale

I de sidste 2 aftaleperioder har store omklassificeringspuljer som en forsøgsordning været udlagt til forhandling og aftaleindgåelse til nogle store styrelser, herunder de største statsvirksomheder. Tilsvarende gælder for den såkaldte flexordning, der også i vidt omfang administreres lokalt.

### **Overenskomstansatte**

Udover de muligheder, en række tværgående overenskomster indeholder for lokal tildeling af arbejdsbestemte tillæg mv., er der i de senere år gennemført en decentraliseringsproces vedrørende lønfastsættelse af nyt arbejde (klassificering) eller tildeling af løntillæg for bestående arbejdsområder (omklassificering). Udviklingen svarer til den, der er beskrevet for tjenestemandsområdet - i nogle tilfælde har decentraliseringen været mere vidtgående.

I den forbindelse skal peges på decentralisering af aftalekompetence for så vidt angår § 1, stk. 2-tillæg uden for pulje ved nyansættelser og væsentlige stillingsændringer og for så vidt angår § 1, stk. 2-tillæg, der ydes i henhold til de ved overenskomstforhandlingerne aftalte puljer. Det overvejes at hæve de maksimumsstørrelser for tillæg, som for tiden er fastsat - også for så vidt angår tillæg uden for pulje.

På enkelte områder (f.eks. HK-overenskomsten) er der gennemført en frilistelig ordning til brug for klassificering af nyoprettede stillinger.

Endelig skal det nævnes, at flexlønsordningen også er indført for AC's overenskomstområde og for de overenskomster, som er omfattet af CO-STATS forhandlingsområder. Ordningen omfatter som på tjenestemandsområdet både puljer, der administreres lokalt, og puljer som skal aftales af Finansministeriet. Såvel lokalt som centralt er der efter behov mulighed for at skævele puljerne blandt de forskellige overenskomstområder.

### **Udlodning af andel i effektiviseringsoverskud**

Finansministeriet har fornyligt udsendt cirkulære om udlodning af en

andel af overskuddet i tilfælde af større rationaliseringer og effektiviseringsfremgange. Ordningen, der har karakter af en rammeordning, administreres af de enkelte virksomheder og institutioner. Ordningen forudsætter ikke, at Finansministeriet på forhånd skal godkende udlodningen af overskud til personale. Finansministeriet orienteres efterfølgende.

Decentralisering af andre ansættelsesvilkår mv.

Der er gennemført decentralisering inden for følgende sagsområder:

- Kompetence til at træffe afgørelse i sager om tillæggelse af forhøjet lønanciennitet ved ansættelse af tjenestemænd og visse overenskomstansatte
- Kompetence til på tjenestemandsområdet at træffe afgørelse om tjenestefrihed uden løn ud over 3 år
- Kompetence til - navnligt på tjenestemandsområdet - at indgå aftaler, hvorefter de generelle arbejdstidsregler kan fraviges eller suppleres
- Adgangen til at indgå aftaler i henhold til time- og dagpengeaftalens § 21, stk. 3 er decentraliseret. Dette indebærer, at den enkelte minister, eller den han delegerer beføjelsen til, på egen hånd kan indgå aftale om inden for en beløbsramme på 2/3 af dagpengebeløbet pr. dag at ændre/supplere de generelle regler om timepenge ved lokal aftale.

Der er pr. 1. april 1988 decentraliseret aftalemæssig hjemmel til, at en styrelseschef kan dispensere fra reglen i aftalens § 12 om nedsættelse af satserne med 1/3 fra og med den 29. dag under udstationering, når særlige forhold taler herfor.

- Der er etableret aftalemæssig hjemmel til, at den enkelte styrelse, når de økonomiske forhold taler derfor, kan træffe aftale med den enkelte tjenestemand m.fl. om benyttelse af billige rejser (grønne og røde afgange) med virkning, at der udbetales tjenestemanden m.fl. udlandsdiæter under tjenestefrit ophold på fridage på bestemmelsesstedet.
- Aftalen om befordringsklasser er gjort vejledende, således at den enkelte minister, eller den han bemyndiger dertil, kan fravige aftalens regler ved lokal aftale. Dog kan den gældende begrænsning for benyttelse af 1. klasse med fly ikke fraviges.

### **Planlagte ændringer i kompetenceforholdet**

På kort sigt vil Finansministeriet søge at decentralisere kompetence på en række områder, der vedrører regelanvendelse, hvorimod Finansministeriet ikke for tiden påtænker at decentralisere yderligere kompetence for så vidt angår regelfastsættelse (ændringer af tjenestemandsløvgivning, generelle aftaler, kollektive overenskomster mv.) og regelfortolkning mv. (fortolkning af tjenestemandsløvgivning, tjenestemandsaftaler

og overenskomster samt brud på disse, som kan indbringes for domstolene eller de fagretlige organer).

Med hensyn til decentralisering inden for regelansvarsområdet kan nævnes, at der er planlagt følgende yderligere decentralisering:

- indgåelse af konkrete aftaler om tjenestepligt i forbindelse med uddannelse
- ydelse af tjenestefrihed med hel eller delvis løn til uddannelsesformål
- nedsat tjenestetid på grund af sygdom
- særskilt vederlæggelse, herunder også beløbsfastsættelsen, navnlig for så vidt angår ikke-statsansatte
- ændret stillingsbetegnelse
- fastsættelse eller godkendelse af uddannelseskrav (forudsætter lovændring)
- ansættelsesformer
- reglerne om forfremmelsesnævn (i form af rammebestemmelser)
- fastsættelse af lønninger i enkeltsager.

## **Overenskomstforberedelsesudvalg**

### **Udkast til kommissorium**

Udvalgets arbejde er et led i den fælles statslige og kommunale forberedelse af aftale- og overenskomstforhandlingerne i 1989 i den offentlige sektor.

Udvalget skal overveje behovet for ændring af eksisterende aftaler og overenskomster med henblik på opnåelse af den bedst mulige udnyttelse af de offentlige ressourcer set ud fra en udgiftspolitisk og personalepolitisk synsvinkel.

Udvalget skal generelt overveje behovet for fleksibilitet i aftale- og overenskomstsyste­met, når det gælder lønfastsættelse, faggrænser, uddannelse mv. og stille forslag, der kan fjerne barrierer for omstilling og fornyelse.

I udvalgets overvejelser skal indgå de forslag i betænkning nr. 1123 fra Indenrigsministeriet om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, der vedrører aftale- og overenskomstområdet.

Udvalget kan nedsætte underudvalg.

Udvalgets arbejde skal afsluttes inden udgangen af september 1988.

## **Overenskomstforberedelsesudvalg, underudvalg om sygesikring**

### **Kommissorium**

Underudvalget skal - med udgangspunkt i overvejelserne i betænkning nr. 1123 om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder - analysere sygesikringsoverenskomsterne og vurdere, om der er bestemmelser i overenskomsterne, der - ud fra en sundhedspolitisk synsvinkel og under hensyn til behovet for budgetsikkerhed - hindrer omstilling og en effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Udvalget skal herunder overveje:

- en sanering af overenskomsterne
- mulighederne for større lokal frihed og begrænsninger i kravet om, at overenskomstparterne skal godkende lokale overenskomster
- ændrede regler for honorarfastsættelsen, der tilskynder til bedre patientbehandling og økonomisering med ressourcerne

Udvalget skal endvidere overveje afskaffelse af eksklusivbestemmelserne i sygesikringsoverenskomsterne i relation til medlemskab af faglige organisationer, samt hvorledes overenskomstforhandlingerne på arbejdsgiverside fremover skal føres.

### Medlemmer:

Sundhedsministeriet:	Økonomi- og planlægningschef Martin Teilmann (formand) Konsulent Vagn Nielsen
Sygesikringens forhandlingsudvalg:	Kontorchef Ole Rasmussen Vicekontorchef Annette Bonne
Amtsrådsforeningen:	Adm. direktør Otto Larsen Direktør Arne Grünfeld
Kommunernes Landsforening:	Kontorchef Lennart Konon Kontorchef Eske Groes
Københavns kommune:	Kontorchef Ib Haurum
Frederiksberg kommune:	Afdelingschef Lars Due Østerbye
Kommunernes Lønningsnævn:	Sekretær Erik Lohmann Davidsen
Indenrigsministeriet:	Komm. Jørgen Rønne Lotz
Budgetdepartementet:	Kontorchef Anders Eldrup
Administrations- og Personaledepartementet:	Kontorchef Carl Erik Johansen
Socialministeriet:	Kontorchef Ib Valsborg
Sundhedsstyrelsen:	1 medlem

## **Overenskomstforberedelsesudvalget, underudvalg om fleksibilitet i løndannelsen**

### **Kommissorium**

På baggrund af de hidtidige overvejelser og erfaringer med delegation og fleksibilitet i lønfastsættelsen, skal underudvalget:

- Analysere, hvilke muligheder der findes for fleksibilitet i løndannelsen inden for de bestående rammer i aftale- og overenskomstsyste-  
met
- Vurdere de hidtidige erfaringer med fleksibilitet i lønfastsættelsen
- Vurdere behovet for en større fleksibilitet, herunder i form af decentra-  
lisering af lønfastsættelsen
- Fremsætte forslag, der kan sikre en større fleksibilitet i lønfastsættel-  
sen

Underudvalget skal afslutte sit arbejde inden udgangen af august 1988.

### **Medlemmer**

Administrations- og Personaledepartementet:	Afd.chef Finn Hoffmann (formand) Kontorchef H.C. Jensen Kontorchef Gorm Neigaard
Amtsrådsforeningen:	Kontorchef H.C. Tjellesen
Kommunernes Landsforening:	Forhandlingschef Niels Rask Andersen
Københavns kommune:	Vicedirektør Fl. Sarroe

## **Overenskomstforberedelsesudvalg, underudvalg om barrierer for omstilling og fornyelse**

### **Kommissorium**

Underudvalget skal analysere, hvilke barrierer det eksisterende aftale- og overenskomstsyste-  
m indebærer for omstilling og fornyelse i den offentlige sektor. Der lægges vægt på, at analysen også omfatter faggrænser og uddannelsesspørgsmål, ligesom det forudsættes, at de spørgsmål, der er rejst vedrørende sygehusområdet i betænkning nr. 1123 fra Indenrigsministeriet om amtskommunalt udgiftspres og styringsmuligheder, medtages.

På baggrund af den nævnte analyse skal underudvalget vurdere behovet for en friere personaleanvendelse og stille forslag, der kan sikre opfyldelse af dette behov.

Underudvalget skal afslutte sit arbejde inden udgangen af august 1988.

### **Medlemmer**

Kommunernes Lønningsnævn:	Sekretær Erik Lohmann Davidsen (formand)
Kommunernes Landsforening:	Direktør Herluf Ibsen Cheføkonom Søren Høgenhaven
Amtsrådsforeningen:	Direktør Jens Olufsen
Foreningen af kommuner i Københavns amt:	Sekretariatschef Peter Bramsnæs
Københavns kommune:	Kontorchef Hans Simmelkjær
Indenrigsministeriet:	Kontorchef Ib Jensen
Sundhedsministeriet:	Afdelingschef Martin Teilmann
Budgetdepartementet:	Kontorchef Hans K. Nielsen
Administrations- og Personaledepartementet:	Planlægningschef Marianne Nielsen Kontorchef Tom Jacobsgaard Kontorchef Niels Paludan

## Kravene til overenskomst- og aftalesystemet

En vigtig målsætning for de offentlige arbejdsgivere er at skabe betingelser for, at den offentlige sektor kan rekruttere og fastholde en kvalificeret arbejdskraft. Det indebærer, at den offentlige sektor skal være i stand til at tilbyde en konkurrencedygtig aflønning, men også at der tilbydes de offentligt ansatte udfordrende og selvstændige arbejdsopgaver.

Kravene til aftale- og overenskomstsyste­met er, at dette system er i stand til at understøtte omstillingsprocessen i de offentlige institutioner.

Det nuværende aftale- og overenskomstsyste­met blev etableret i slutningen af 60'erne og er udviklet sideløbende med 70'ernes vækstsituation, hvilket såvel lønsyste­met som de regelsæt, der styrer det offentlige arbejds­marked, bærer tydeligt præg af.

Hovedproblemet i 70'erne var begrænsningen af væksten i de offentlige udgifter, og løsningsstrategien var en stærk centralistisk detailstyring. Gennem 70'erne og begyndelsen af 80'erne lykkedes det at bringe de offentlige udgifter i ro, men den centralistiske detailstyring er, i takt med de ændrede vilkår for den offentlige sektor, blevet et stadig større problem for en fleksibel og hensigtsmæssig ressourceanvendelse i de enkelte institutioner/enheder.

Denne tendens afspejler sig også på aftale- og overenskomstområdet. Det er således karakteristisk, at de regelsæt, der styrer det offentlige arbejds­marked vedrørende løn- og ansættelsesvilkår, arbejdstilrettelæggelse mv., og som er udviklet i 70'erne, i dag er præget af en sådan kompleksitet og uigennemskuelighed, at dette i sig selv kan stille sig i vejen for omstilling og fornyelse.

Institutionsledelsen vil i takt med omstillingsprocessen blive stillet over for stadigt større krav om en effektiv udnyttelse af ressourcerne i form af øget mål- og rammestyring. For at kunne leve op til disse krav, vil det være nødvendigt, at de overenskomstmæssige barrierer, der ligger i det nuværende aftale- og overenskomstsyste­met for en fleksibel arbejdstilrettelæggelse og ressourceanvendelse, fjernes, og at dele af lønfastsættelsen decentraliseres og bliver et aktivt element i den lokale personalepolitik.

Udfordringen for de kommende år bliver at fastholde de udgiftspolitiske målsætninger, samtidig med at der gennemføres en omfattende regelforenkling, og at de enkelte institutioner får større frihedsgrader til at tilrettelægge opgaveløsningen mest hensigtsmæssigt. Dette vil stille krav om, at den centrale styring ændres, så den i højere grad bliver baseret på resultatopnåelse end central detailstyring.

En væsentlig betingelse for løsningen af de samfundsøkonomiske balanceproblemer er en kontrolleret lønudvikling på såvel det offentlige som det private arbejdsmarked. Styringen af lønudviklingen på det offentlige arbejdsmarked kan i dag betragtes som tilfredsstillende, og det vil være afgørende for gennemførelse af en mere decentraliseret og fleksibel løndannelse, at dette kan fastholdes. Styringen af lønudviklingen i den offentlige sektor vil fortsat være et højt prioriteret mål for de offentlige arbejdsgivere; men hvor styringen hidtil i konsekvens af aftalesystemets opbygning i princippet har været en styring af den enkelte offentligt ansattes løn, er formålet med den fremtidige lønstyring mere rammepreget.

De overordnede krav til lønstyringen i den offentlige sektor er:

- At sikre en kontrolleret lønudvikling i den offentlige sektor
- At sikre balance og struktur i det offentlige system

Rammestyring og en øget decentralisering af lønfastsættelsen vil kun kunne fungere, hvis der lokalt vises forståelse for og accept af de overordnede løn- og personalepolitiske principper, herunder kravene til den overordnede lønstyring.

### **Barrierer for omstilling og fornyelse**

Barrierer i det nuværende overenskomst- og aftalesystem må identificeres dels i forhold til de overordnede løn- og personalepolitiske målsætninger, dels i relation til de regler, normer og kutymer, som aftale- og overenskomstsystemet fører med sig, og som opleves som barrierer, der hvor de anvendes - i de enkelte institutioner.

Mange af de regelsæt, der styrer det offentlige arbejdsmarked, er kendetegnet ved, at de overvejende tilgodeser behovet for central detailstyring og aftaleteknisk hensyn, mens udgiftspolitiske og produktivitetsfremmende hensyn har spillet en mindre rolle.

Dette indebærer, at ledelsen af den enkelte institution er underlagt en række begrænsninger i form af detaljerede overenskomster, aftaler, centrale regler og stærkt komplicerede beslutningsprocedurer, således at

den offentlige leder hovedsageligt er hensat til rollen som administrator af et system.

Omstillingsprocessen i den offentlige sektor stiller nye krav til såvel ledere som medarbejdere. Efteruddannelse og omskoling er vigtige redskaber, når medarbejderne skal motiveres og forberedes til de forandringer, omstillingsprocessen indebærer. Medarbejderne vil - som følge af ny teknologi, nye arbejdsmetoder mv. - være interesserede i brede og mere kvalificerede jobfunktioner. Efteruddannelse er derfor nødvendig ikke blot for at vedligeholde faglig viden men også for at skabe mulighed for jobudvikling og mobilitet, ved at give den enkelte medarbejder større forståelse for sammenhængen - organisatorisk og arbejdsmæssigt - i opgaverne.

### **Antallet af overenskomster/faggrænser**

Barriererne i overenskomst- og aftalesystemet hænger i meget høj grad sammen med, at systemet gennem årene er udviklet ved knopskydning og forgrening. Efterhånden som den offentlige sektor er vokset, og nye arbejdsopgaver kommet til, har der måttet udformes overenskomster og aftaler for en lang række nye personalekategorier, f.eks. inden for socialområdet og miljørådet.

Antallet af overenskomster er derfor steget, så der idag findes ca. 300 overenskomster i staten og ca. 500 i kommunerne, omfattende ca. 200 faggrupper. Mange overenskomster omfatter kun ganske få medarbejdere. Således omfatter størsteparten af de offentlige overenskomster mindre end 100 ansatte hver. Problemet kan belyses ved, at en mindre kommune med 10.000 indbyggere og ca. 1.000 ansatte har knap 30 forhandlingsberettigede personaleorganisationer.

Opsplitningen af de ansatte på et meget stort antal overenskomster på basis af faglig uddannelse giver anledning til mange faggrænseproblemer, som gør det besværligt - eller umuligt - at gennemføre en hensigtsmæssig arbejdstilrettelæggelse og arbejdsdeling.

Den store fagopsplitning i den offentlige sektor, med et væld af forskellige aftaleparter, udgør en væsentlig barriere for større omlægninger og fornyelser i den offentlige sektor. Dette hænger ikke kun sammen med de formelle regler i overenskomsterne, men også med de kutymer og sædvaner, der har udviklet sig og som forhindrer, at der etableres det tværgående samarbejde om arbejdsopgaverne, der er helt nødvendigt, når omstilling og fornyelse skal gennemføres.

Det kan som eksempel nævnes, at det vil forudsætte forhandling og evt. aftaler med 18 personalegrupper og 13 organisationer, hvis en kommune

vil omstrukturere ældreforsorgen og herunder omdanne plejehjem til beskyttede boliger, indføre en udbygget døgnpleje mv.

Opsplitningen hindrer således, at den budgetansvarlige myndighed får et råderum på personaleområdet, der svarer til kompetencen på det økonomiske område. Samtidig hindrer fagopsplitningen ofte den enkelte medarbejders mulighed for udvikling ved at overtage andre og nye opgaver.

### **Ansættelsesvilkår**

Hver overenskomst indeholder typisk en lang række ansættelsesvilkår såsom ansættelsesbrev, lønudbetaling, funktion, arbejdstid, tjenestedragt, boligforhold, ferie, barsel, opsigelse, værnepligt, A-kasse samt bestemmelser om tavshedspligt, ekstraordinær tjenestefrihed og befordringsgodtgørelse. Disse vilkår vil ofte være specielle for den enkelte overenskomst, hvorfor der i den enkelte institution, f.eks. i forbindelse med ændringer i arbejdstilrettelæggelsen eller arbejdstiderne, kan være en lang række forskellige regelsæt, der ydermere kan være meget kryptisk formuleret, at tage hensyn til.

Decentralisering og øget rammestyring stiller krav om regelbegrænsning og regelforenkling, så reglerne bliver enkle og overskuelige for de lokale beslutningstagere. Samtidig skal der være smidighed, så man kan tilpasse opgaveløsningen til de lokale behov.

Udgangspunktet for overvejelser om overenskomsternes antal og indhold må være de enkelte institutioners/enheders behov, hvilket vil kræve, at reglerne på personaleområdet tilpasses, så de tilgodeser følgende krav:

### **Ensartede regler**

Der bør udarbejdes standarder for de ansættelsesvilkår, der bruges ofte, f.eks. arbejdstid, ferie, sygdom, barsel, funktion og opsigelse.

Der skal udarbejdes alternative standarder for at kunne dække forskellige driftsformer (f.eks. døgn- og holddrift) og forskellige typer af ansættelsesvilkår (f.eks. om opsigelse for henholdsvis funktionærer og lønarbejdere).

De enkelte overenskomster vil herefter hovedsagelig bestå af lønbestemmelser og henvisninger til standardansættelsesvilkår.

### **Enkle regler**

Reglerne skal være enkle og gennemskuelige. Ensartede regler er ikke noget stort fremskridt, hvis reglerne er vanskelige at forstå og dermed

at anvende. Enkle regler indebærer også, at der skal være få regler. Det må kritisk overvejes, om den nuværende centrale regelfastsættelse, der regulerer stort set alle personaleforhold, kan begrænses, således at det på visse områder og betingelser bør overlades til de enkelte institutioner/enheder selv at beslutte, hvorledes personaleadministrationen skal tilrettelægges.

### **Åbne regler**

Reglerne skal ikke indeholde for mange bindinger, men skal give mulighed for lokal tilpasning, f.eks. ved at der fastsættes rammebestemmelser, der kan udfyldes i de enkelte institutioner/enheder.

### **Udvalgets anbefalinger**

Udvalgets forslag vedrører såvel langsigtede perspektiver som konkrete initiativer.

### **Regelforenkling**

Øget decentralisering og rammestyling stiller krav om øget gennemsigtighed for de lokale beslutningstagere.

Dette forudsætter færre og enklere overenskomster end hidtil.

Det gælder specielt for de ansættelsesvilkår, der bruges ofte, f.eks. arbejdstid, ferie, sygdom, barsel, funktion og opsigelse.

Udvalget foreslår

- at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne om etablering af standarder for ansættelsesvilkår for alt offentligt personale, og
- at ansættelsesvilkår, der afviger fra de standardformuleringer, der allerede gælder, søges ændret snarest muligt.

### **Arbejdstilrettelæggelse**

Udvalget finder, at der skal indføres et fælles sæt arbejdstidsregler, betaling for ulemper mm. Reglerne skal tilpasses de forskellige driftsformer og give mulighed for lokal udfyldning.

Udvalget foreslår

- at der indføres standardregler for hver institutionstype med henblik på, at disse efterfølgende kan harmoniseres og sammenskrives.

Det foreslås, at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne herom, og

at de offentlige arbejdsgivere snarest muligt søger de gældende regler ændret på følgende punkter:

- \* tilrettelæggelse af arbejdstid: Længere normperiode, friere arbejdstidsplacering og adgang til deltidbeskæftigelse, samt
- \* kompensation for ulemper: Fast ulempetillæg og lokal beslutning om betaling eller afspadsering af rådighedstjeneste og ulemper ved arbejdstidens placering mm.

### Faggrænser

Udvalget finder, at antallet af overenskomster bør begrænses for at reducere de faggrænseproblemer, der skyldes fagopsplitningen.

Behovet for færre overenskomster bliver dog mindre, såfremt der kan aftales ensartede ansættelsesvilkår, og de enkelte overenskomster reduceres til lønbestemmelser og henvisninger til generelt gældende ansættelsesvilkår.

Det er dog også vigtigt, at begrænsninger i funktions-/beskæftigelsesområder udgår, og at retsbestemte funktionsområder revurderes, samt at der åbnes mulighed for analog anvendelse, dvs. at ansatte uden at opfylde de formelle uddannelsesbetingelser kan ansættes og aflønnes efter en uddannelsesbaseret overenskomst.

### Udvalget foreslår

- at faggrænseproblemerne i de kommende år søges fjernet gennem en reduktion i antallet af overenskomster og ved aftaler om ensartede ansættelsesvilkår, således at de enkelte overenskomster reduceres til lønbestemmelser og henvisninger til generelt gældende ansættelsesvilkår.

Det foreslås, at de offentlige arbejdsgivere optager forhandlinger med personaleorganisationerne herom, og

- at de offentlige arbejdsgivere snarest muligt søger gennemført, at

- \* særlige begrænsninger i funktionsområder udgår
- \* visse overenskomster sammenskrives samt
- \* der indføres bestemmelse om analog anvendelse

### Efteruddannelse og mobilitet

Udvalget finder, at den generelle, tværfaglige efteruddannelse, tilrettelagt på lokale præmisser, skal styrkes som led i omstillingsprocessen.

Udvalget foreslår

- at der ikke indgås aftaler om fagspecifik efteruddannelse i forbindelse med overenskomstforhandlingerne
- at de offentlige arbejdsgivere overvejer, hvorledes de økonomiske og organisatoriske forudsætninger for en stigende efteruddannelsesindsats kan tilvejebringes.

### **Øget fleksibilitet i lønfastsættelsen**

Rammestyring på det personalepolitiske område må også indebære decentralisering af dele af lønfastsættelsen og dermed en større fleksibilitet.

Behovet for øget fleksibilitet vedrører:

- Mulighed for at foretage skævdeler af lønstigninger til fordel for bestemte personalegrupper i forbindelse med overenskomstforhandlingerne
- Forenkling af det bestående puljesystem
- Større individualisering af lønnen.

De offentlige arbejdsgivere har ansvaret for en hensigtsmæssig styring af lønudviklingen. Dette skal sikres også i fremtiden. Men den fremtidige styring skal udformes, så den ikke i så høj grad retter sig mod en omfattende detailstyring men derimod, gennem øget fleksibilitet og decentralisering, på en gang sikrer de enkelte institutioner/enheder den nødvendige handlefrihed til at gennemføre de nødvendige omstillingsprocesser og samtidig sikrer den overordnede styring af lønudviklingen i den offentlige sektor.

### **Skævdeling mellem grupper**

Det offentlige løn- og aftalesystem har siden etableringen i slutningen af 60'erne gennemløbet en udvikling, hvor det i 70'erne, som led i den stigende fokusering på det offentlige udgiftspres og med udgangspunkt i fremkomsten af stadigt bedre budget- og beregningssystemer, har udviklet sig til et meget fastlåst aftalesystem, som medfører, at alle personalegrupper i den offentlige sektor tager det for givet, at de som minimum skal have den samme lønstigning som øvrige grupper.

Overenskomstforhandlingerne i den offentlige sektor adskiller sig fra det øvrige arbejdsmarked ved, at grundlaget for forhandlingerne er den lønsum (de løndele der i årets løb er blevet udbetalt inden for de enkelte overenskomstområder), som opgøres for de enkelte organisationer. Dette system gør det muligt meget præcist at beregne, hvad et givet aftalere-

sultat betyder, men samtidig gør det det vanskeligt at give nogle grupper mere end andre.

De ensartede lønstigninger til alle grupper betyder, at den offentlige sektor på visse områder ikke har mulighed for at følge med lønudviklingen for de tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked, mens andre grupper i den offentlige sektor får en stærkere lønudvikling end de tilsvarende grupper på det private arbejdsmarked.

Historisk har de lavere lønnes dominans på organisationssiden i den offentlige sektor i kombination med den centraliserede lønfastsættelse haft en meget lønnivellerende effekt på lønstrukturen i forhold til det private arbejdsmarked.

Eksistensen af de nuværende seks centralorganisationer i staten modificerer dette billede noget, idet det i visse tilfælde har været muligt at komme igennem med skævdeler mellem underorganisationer inden for en centralorganisation, men skævdeler mellem centralorganisationer er stort set ukendte. På det kommunale område, hvor der ikke findes egentlige centralorganisationer, er det også lykkedes at foretage enkelte skævdeler, men også her er det generelt meget vanskeligt at komme igennem med sådanne ønsker.

En yderligere faktor, der medvirker til at fastholde et konstant forhold mellem grupperne, er den bestående reguleringsordning. Reguleringsordningen er etableret for at sikre en parallel lønudvikling mellem den offentlige og den private sektor. Udgangspunktet for reguleringen af de offentligt ansattes løn er en opgørelse af de evt. merstigninger, der finder sted på det private arbejdsmarked i forhold til den offentlige sektor. På trods af, at den gennemsnitlige merstigning på det private arbejdsmarked er et produkt af meget varierende lønstigninger for forskellige personalegrupper, overføres merstigningen til samtlige offentligt ansatte med samme procent. Det betyder, at det ikke er muligt at sikre en parallel lønudvikling for sammenlignelige grupper. De grupper, hvis løn på det private arbejdsmarked stiger med mere end gennemsnittet, vil få for lille en lønstigning på det offentlige arbejdsmarked og vice versa. Kun i de (hypotetiske) tilfælde, hvor en gruppe på det private arbejdsmarked i en årække har ligget på gennemsnitsstigningen, kan der sikres en parallel lønudvikling.

Det er de offentlige arbejdsgiveres holdning, at lønudviklingen i den offentlige sektor skal holde trit med lønudviklingen på det øvrige arbejdsmarked, men at udmøntningen af reguleringsordningen skal anvendes dels til de grupper, hvor der er opstået skævheder i forhold til det private arbejdsmarked, dels til øget fleksibilitet i den individuelle aflønning.

Det er nødvendigt, at også organisationerne erkender, at sådanne skævelinger er nødvendige, hvis den offentlige sektor skal kunne fastholde og rekruttere kvalificeret arbejdskraft.

### **Puljesystemet**

I forbindelse med aftale- og overenskomstforhandlingerne afsættes der traditionelt formålsbestemte beløb, såkaldte puljer. Der kan dels være tale om puljer til omklassificeringer/tillæg mv., dels til finansiering af specielle krav, såsom ændrede arbejdstidsregler, forskudttidstillæg o.lign. Formålet med disse puljer er, at der løbende kan ske tilpasninger inden for de enkelte overenskomstområder.

Puljesystemet repræsenterer således en vigtig form for fleksibilitet i aftale- og overenskomstsyste-met. Puljesystemet lider dog under de samme problemer som udmøntningen af de generelle lønstigninger, nemlig at alle grupper, uanset om der er dokumenteret behov for det, får de samme puljestørrelser. Dertil kommer, at der for de enkelte organisationer også udmøntes puljer, der som hovedregel er bundet til forskellige forudsætninger om anvendelsesformål og procedurer. Det har medført, at puljesystemet i det offentlige aftale- og overenskomstsyste-m over tid, i stedet for at give den nødvendige fleksibilitet, har udviklet sig til et omfattende puljebureaukрати. Antallet af organisations- og formålsbestemte puljer er blevet så stort, at det decentralt er svært at gennemskue og anvende, og centralt beslægtedes uforholdsmæssigt mange ressourcer på fordeling og administration af puljerne.

En vigtig erfaring fra overenskomstperioden 1987-89 er, at øgede puljemidler ikke i sig selv giver større fleksibilitet, men at den form, som puljerne udmøntes i, er afgørende. Det kan være vanskeligt at vurdere, hvilken grad af fleksibilitet de enkelte puljer repræsenterer. På nuværende tidspunkt kan det dog konstateres, at en stor del af den øgede fleksibilitet, der trods alt er tilvejebragt i det offentlige lønsyste-m i de senere år, kan tilskrives flekslønsordningen. Det understreger, at udmøntningsformen er afgørende, idet flekspuljerne/kommunepuljeordningen kun er på 0,2 pct. af lønsummen, mens de samlede puljemidler i overenskomstperioden 1987-89 var på knap 2 pct. af lønsummen.

Det afgørende for disse ordningers succes har været muligheden for at allokere midler til de områder, hvor der har været størst behov. Dette skyldes især, at organisationsopdelingen er blevet udvisket, og formålsbindingen er reduceret.

Det afgørende for at puljesystemet kan fungere fleksibelt er, at der etableres et sammenhængende og gennemsigtigt syste-m, hvor der gøres op

med organisations- og formålsopdelinger, og hvor større dele af puljerne decentraliseres til den enkelte institution.

### **Fra funktion til person**

Lønfastsættelsen i den offentlige sektor er meget centraliseret og bygger næsten udelukkende på de arbejdsfunktioner og formelle uddannelseskrav, der ligger i den pågældende stilling og ikke på stillingsindehaverens personlige kvalifikationer og præstationer. Derfor har den enkelte medarbejder kun meget lille eller ingen indflydelse på sin egen løn, og tilsvarende har de offentlige institutioner kun meget små muligheder for at anvende lønnen som en aktiv del af institutionernes personalepolitik. Dette bør ændres, så institutionen i højere grad kan afpasse medarbejdernes løn efter den enkeltes arbejdsindsats og præstationer og ikke kun efter arbejdsfunktioner.

En øget decentralisering af løndannelsen vil, hvis den skal motivere og understøtte omstillingsprocessen i den offentlige sektor, kræve, at de kriterier, der lægges til grund for en mere individuel løndannelse, er kendt af de ansatte og opfattes som rimelige, hvilket vil stille store krav til det ledelsesmæssige beredskab i de enkelte institutioner.

Eksempler på kriterier, der kunne indgå, er opnåelse af resultater, høj produktivitet, få fejl, serviceorientering over for borgerne og andre kunder, evne til at samarbejde, pålidelighed, villighed til at påtage sig nye arbejdsopgaver, særlig stor arbejdsbyrde gennem et langt tidsrum, omstillingsparathed, risikovillighed, besparelser osv.

Ved anvendelse af en mere fleksibel lønfastsættelse bliver det muligt at belønne præstationer, der fremmer institutionens prioriterede mål, at belønne f.eks. høj effektivitet/produktivitet og at benytte lønnen som rekrutterings- og fastholdelsesfaktor.

### **Lederpolitikken**

Det er en vigtig forudsætning for gennemførelse af de nødvendige omstillingsprocesser, at barriererne for en fleksibel personaleanvendelse fjernes, og at det bliver muligt at anvende løn som et af de personalepolitiske virkemidler.

Det er ligeså nødvendigt, at der udformes en egentlig lederpolitik for den offentlige sektor. En lederpolitik, som tager udgangspunkt i ledernes nøgleposition, placeret som bindeled mellem de politiske mål og intentioner og de offentligt ansatte, som skal realisere målene.

Lederne og ledergerningen må yderligere professionaliseres, hvilket betyder, at lederne - uanset egne holdninger - må gå foran i omstillings-

processen henimod øget resultatorientering, reduktioner og omprioriteringer, nye og billige løsninger, afbureaukratisering, åbenhed mod borgere og virksomheder samt helhedssyn og samarbejde på tværs af sektor- og faggrænser.

Hertil kommer de større krav, der stilles til ledernes evne til at gå ind i den politiske rådgivning og til, i et miljø præget af færre offentligt ansatte og mere arbejde, at frigøre den menneskelige energi og kreativitet, som behøves, og som findes hos de offentligt ansatte.

Lederpolitikken må bygges op om en række elementer, der tilsammen virker i retning af denne nyorientering af ledelsesopgaven i 90'ernes offentlige sektor.

En egentlig lederpolitik skal sætte ind på mange fronter:

- udvikling af kvalificerede lederemner, herunder egentlig lederuddannelse før og umiddelbart efter ansættelse som chef
- mobilitet blandt chefer, ved turnusordninger, åremålsansættelser og ved mere fleksible pensionsordninger
- etablering af »seniorordninger«, der kombinerer ledernes behov for aflastning inden pensionsalderen og det offentliges interesse i fortsat at bruge ledernes erfaring og viden
- mere resultatorienterede lønsystemer
- professionel rekruttering og afvikling bl.a. ved brug af »outplacement-ordninger«, hvor rådgivning og evt. uddannelse kan kvalificere ledere til at overtage nye jobs
- alternative karriereforløb som specialister til chefløn.

### **Udvalgets anbefalinger**

Formålspulje til strukturelle problemer.

I forbindelse med de generelle aftale- og overenskomstfornyelser skal der til løsning af strukturelle problemer afsættes en ikke-organisationsopdelt central pulje for samtlige ansatte til gruppevise omklassificering/ændringer i lønskalaen samt til omklassificering af enkeltstillinger på lederniveau. Puljen forhandles centralt af de offentlige arbejdsgivere og organisationerne.

### **Individuelle ministerie-/(amts)kommunepuljer**

Der afsættes ved aftale- og overenskomstforhandlingerne ikke-organisationsopdelte ministerie-/(amts)kommunepuljer for samtlige ansatte til individuelle lønforbedringer, ydet i form af tidsbegrænsede eller varige personlige eller stillingsmæssige (for statens vedkommende omklassificeringer af stillinger, der opfylder kravene til stillingsindhold i frilisten) omklassificeringer/tillæg. Puljerne skal endvidere kunne anvendes i re-

krutterings- og fastholdelsessituationer og til ydelse af tillæg til honorering af særlig indsats. Puljen fordeles af Administrations- og personaledepartementet (APD)/de (amts)kommunale forhandlingsorganer til de respektive ministerområder/amtsråd/kommunalbestyrelser. Der skal kunne foretages skævdeling personaleorganisationerne imellem. Puljens udmøntning aftales lokalt.

I forbindelse med decentralisering af den individuelle del af lønfastsættelsen, og i de tilfælde hvor gruppevise omklassificeringer decentraliseres (for specielle personalegrupper i en enkelt styrelse) stilles der nye krav til styringen af lønudviklingen i den offentlige sektor. Lønstyringen fungerer i dag tilfredsstillende på det offentlige arbejdsmarked, og styringen af lønudviklingen vil fortsat være et højt prioriteret mål for de offentlige arbejdsgivere. Der skal således udvikles nye metoder for den overordnede lønstyring. I denne forbindelse bør der ske en opprioritering og udbygning af løn- og personalestatistikken for det offentlige område.

### **Puljernes finansiering, størrelse og fordeling**

Finansieringen af et nyt puljesystem vil som nævnt kunne ske ved afsættelse af puljer i forbindelse med de generelle aftale- og overenskomstforhandlinger og ved inddragelse af ledigtblevne genanvendelige midler. Endvidere kan flekspuljerne/(amts)kommunepuljerne indgå i puljesystemet tillige med den del af reguleringsordningen, der er afsat til brug for individuelle omklassificeringer/tillæg (»0,08-puljen«).

Afsættelse af puljerne bør ske efter en nøje overvejelse af, hvor store midler der i den givne situation er ønskelige, herunder bl.a. den økonomiske ramme, der er gældende for overenskomstfornyelsen, samt lønsystemets opbygning.

En videreudbygning af puljesystemet forudsætter også, at der bliver skabt »luft« i den øvre del af lønskalaen. Såvel centralt i APD/de (amts)kommunale forhandlingsorganer som decentralt på ministerie/(amts)kommuneniveau skal der være mulighed for at foretage skævdelingen.

### **Afskaffelse af genanvendelsessystemet**

Det nuværende organisations- og formålsbestemte genanvendelsessystem afskaffes. Ledigtblevne midler registreres og overføres til ministerie/(amts)-kommunepuljerne.

## **Anden udmøntning af reguleringsordningen**

På nuværende tidspunkt overføres via reguleringsordningen automatisk 80 pct. af den gennemsnitlige lønagliding på det private område til samtlige grupper på det offentlige område.

Udmøntning af reguleringsordningen bør differentieres for de enkelte personalegrupper i forhold til den aktuelle konkurrencesituation mellem sammenlignelige offentlige og private grupper. For grupper af offentligt ansatte, hvor der ikke findes sammenlignelige grupper på det private arbejdsmarked, kan det overvejes at benytte en gennemsnitsberegning.

## **Overvejelse om omlægning af anciennitetsforløb**

Det bør tilstræbes, at der skabes bedre mulighed for en graduering af lønnen - efter kvalifikationer og arbejdsindsats, stillingsfunktioner og de enkelte tjenestesteders forhold. Det foreslås, at der nedsættes et udvalg - også med deltagelse fra organisationsside - der undersøger og nøje overvejer ændringer i alderstillægssystemet.

## **Differentiering af lønnen til den offentlige sektors ledere**

Til imødekommelse af de stadigt øgede resultatkrav, der stilles til ledere i den offentlige sektor, bør det være muligt at differentiere disses lønninger i forhold til deres opnåede resultater. Den tværgående ministerie/(amts)kommunepulje bør derfor også kunne anvendes til personlige løntillæg til chefer og til midlertidige tillæg til grupper af lederstillinger. Herved kan ikke alene de stillingsmæssige krav, men også de personlige forudsætninger tilgodeses.

## **Øget anvendelse af åremål**

Den gennem de seneste år udvidede anvendelse af åremålsansættelse af ledere bør fastholdes. Proceduren for etablering af åremålsansættelse bør lettes, bl.a. i forbindelse med en påtænkt decentralisering af vilkårsfastsættelsen for udefra kommende vil åremålsansættelse kunne anvendes som markedslønsordning til at rekruttere ledere fra det private erhvervsliv. Den faktiske anvendelse af åremålsansættelse, og den hermed tilsigtede lederudskiftning med jævne mellemrum, bør følges af APD, f.eks. som en generel undersøgelse af konsekvenserne af åremålsansættelsens ophør eller ved løbende indberetninger herom fra institutionerne.

## **Chefrotation**

Det bør overvejes nærmere, hvorledes den frivillige chefmobilitet på tværs af institutionerne i stillinger på samme niveau kan fremmes. Bl.a. bør undersøges de praktiske vanskeligheder ved en chefrotationsordning, hvilke personalepolitiske værktøjer, herunder lederuddannelse

mv., der kan bidrage til at fremme mobiliteten, og den eventuelle virkning af lønforbedringer.

### **Pensions- og retræteordninger for ledere**

Der bør etableres forbedrede pensionsmuligheder for ansatte på lederposter som led i en seniorpolitik for veltjente ledere. Ud over forbedring af de eksisterende pensionsordninger kan nævnes retrætestillinger, seniorposter mv.

### **Udbygning af frilister mv.**

For at hindre, at frilisterne benyttes til dispositioner, hvor der normalt skal benyttes omklassificeringsmidler, bør frilisteordningerne nøje gennemgås, og Finansministeriets cirkulære af 21. marts 1985 om klassificering af nyoprettede tjenestemandstillinger mv. bør overvejes revideret og udbygget, således at flere stillinger end hidtil optages på ministerområdernes frilister. Det bør overvejes, om styrelserne bør indberette til Finansministeriet om anvendelsen af frilisterne.

For det (amts)kommunale område skal der tilsvarende peges på en yderligere lempelse i decentraliseringen af lønsystemet.

### **Indskrænkning af adgangen til at aftale lønforbedring ved væsentlig stillingsændring (overenskomstområdet)**

Der er behov for en revision og opstramning af de bestående ordninger, der - på en række overenskomstområder - giver mulighed for at anvende midler uden for pulje til ydelse af lønforbedringer begrundet i væsentlige stillingsændringer.

I de tilfælde, hvor en ansat i forbindelse med en egentlig forfremmelse rykker op i en højere stilling - typisk efter opslag - bør der dog gælde samme regler som ved nyansættelse.

### **Udarbejdelse af informationsmateriale vedrørende udlodning af effektiviseringsgevinster i staten**

Udvalget foreslår, at der på det statslige område udarbejdes information om den mellem Finansministeriet og en række centralorganisationer indgåede aftale om udlodning af effektiviseringsgevinster.

Informationen bør bl.a. indeholde retningslinier for iværksættelse af en effektiviseringsproces, erfaringer med gennemførte udlodninger af effektiviseringsgevinster samt oplysninger om, hvilke typer lønforbedringer, der bør komme på tale.





