

Kommunens regnskab

I 1700-tallet og begyndelsen af 1800-tallet var overgangen mellem statslig og kommunal forvaltning i København flydende. Der var ikke noget skarpt skel mellem skatter og afgifter til staten på den ene side og kommunen på den anden. Kompetencen til at udskrive almindelige skatter og afgifter lå hos kongen, og en del af byens indtægter bestod af en andel af forskellige skatter, som kongen havde udskrevet, først og fremmest accisen (afgift på især fødevarer).

Det københavnske regnskabsvæsen var et skuffesystem, hvor hver udgift var knyttet til en bestemt indtægt. Kæmnerkassen var bystyrets centrale kasse og en egentlig kommunal kasse, men der var også en række kasser til særlige formål under magistratens styre, for eksempel vægterkassen og renovationskassen.

Kæmnerkassens indtægter kom fra næringskatten, en række afgifter og gebyrer, accisen, borgerbevæbningskatten, jordskyld og jordleje, samt en del af indtægterne fra Bidstrup Gods. Kæmnerkassen udbetalte løn til magistraten og embedsmændene, politi og borgerbevæbning, omkostninger ved byens bygninger og forskellige anlæg samt renter af lån.

Selvstændige direktioner og kommissioner forvaltede en del af udgifterne. Fattigvæsenet, brandvæsenet, vandvæsenet, havnevæsenet og indkvarteringsvæsenet er eksempler på vigtige områder, som blev forvaltet selvstændigt. I 1844 blev brolægnings- og vejvæsenet også overført til en særlig kommission.

Reformen i 1814

Ved reformen i 1814 ville man forbedre overblikket ved at forenkle og centralisere kasse- og regnskabsvæsenet, men afskaffede ikke skuffesystemet. Alle midler skulle gå gennem en hovedkasse, Kæmneriets hovedkasse, men de selvstændige direktioner og kommissioner havde stadig deres eget regnskab.

De myndigheder, der forvaltede særlige kasser, fik udbetalt penge fra Hovedkassen, også selvom der ikke var dækning i de indtægter, der var til formålet. Kasseforvalterne skulle hjælpe kæmneren med mandtaller og fordelinger på deres eget område, men blev fritaget for at indkassere skatten selv. Kæmneren skulle udskrive skattebilletterne og en gang i kvartalet skulle rodemestrene opkræve alle byskatter under et. De kongelige skatter blev opkrævet på samme måde.

Hovedkassens midler blev opdelt i en ordinær og en ekstraordinær fond. Den ordinære fond fik indtægterne af byens ejendomme og jorder og forskellige afgifter og gebyrer, samt næringskatten. Den ordinære fond skulle dække de ordinære udgifter, for eksempel almindelig administration, skolevæsen og politi.

Den ekstraordinære fonds indtægter kom fra kapitalen og renterne fra Kommissionen for Bidstrup Gods' administration og kommissionen for de penge, der var lagt til side til at betale de grunde, der var købt, så gaderne kunne blive udvidet. Den havde også indtægt fra afgift ved ejerskifte af udenbys jorder, kapitaler uden arvinger og tiendepenge.

Den ekstraordinære fond skulle dække ekstraordinære og uforudsete udgifter. Den skulle også betale Kæmnerkassens gæld, og når gældsposterne var betalt, skulle resten af overskuddet overgå til den ordinære fond. Efter kongelig resolution kunne dette overskud gå til at lette næringskatten.

Kassereren ved Hovedkassen skulle føre en kassebog over alle indtægter og udgifter ved kassen. Bogholderen noterede alle bilag i en journal og en hovedbog og attesterede det årlige regnskab. 1815-23 blev der ført særskilte kassebøger og regnskaber over de kongelige skatter. Det var Magistraten, der udstedte indtægts- og udgiftsordrer på Hovedkassen, og ordrene blev vedlagt regnskabet. Også regninger, mandtaller og lignende kan ligge som bilag.

Reformen i 1841

Hovedkassen ændrede navn fra Kæmneriets til Stadens Hovedkasse. Det var formentlig et udtryk for intentionen om, at staden kun skulle have én kasse og ét bogholderi, men centraliseringen blev ikke konsekvent ført ud i livet. De specielle kasser var der stadig, nu skulle de dog indsende deres kasseregnskaber til hovedbogholderen, så han kunne kontere det i sin hovedbog.

Der blev indført dobbelt bogholderi. Bogholderen skulle føre en journal, hvor alle indtægts- og udgiftsordrer og andre forretninger fra Magistraten blev indført med forklaringer til de enkelte indførsler og henvisninger til hovedbogen. Der skulle føres en hovedbog over "de vedvarende konti", hovedbestanddelen af kommunens regnskab, og en bihovedbog over de "løbende konti", hvis saldoer blev overført til de vedvarende kontis hovedbog.

Bogholderens regnskab, som revisionen fik forelagt, skulle bestå af en hovedbog og en journal med kassererens kassebog og bilag (indtægts- og udgiftsordrer med kvitteringer m.v.) vedlagt. Regnskabet, som før var blevet aflagt af kæmneren, skulle nu aflægges af bogholderen.

Regnskabsåret for alle kommunens institutioner blev fastsat til kalenderåret. Regnskabsbøgerne skulle afsluttes 31. marts og regnskaberne aflægges inden 30. juni.

Regnskaberne for Kæmneren, Det Brockske legat, Justerkammeret og Bidstrup Gods blev lagt ind under hovedregnskabet, mens andre legater og stiftelser stadig lå udenfor. De kongelige skatter blev stadig samlet i Hovedkassen, men de skulle have egen hovedbog og egen journal. Det blev gennemført fra 1. april 1843.

Der skulle udgives et trykt regnskab, og det tidligere håndskrevne regnskab for Hovedkassen forsvinder derfor. Revisionens kvittering findes på et eksemplar af det trykte regnskab. Foruden generalregnskabet er der også uddrag af specialregnskaberne i det trykte regnskab.

"De forskellige skattebranchers konto" (brandskatten, fattigskatten med flere) bliver indført i generalregnskabet, men kun deres transaktioner med Hovedkassen ført som indtægt eller udgift. Det vil sige at alle kassers regnskaber kan ses i det trykte regnskab, bortset fra Fattigkassens regnskab, som blev offentliggjort særskilt, men der er ikke tale om ét samlet regnskab. Skuffesystemet og balancen på de enkelte kasser er stadig i centrum.

I 1843 blev en kommission angående kæmneriet nedsat. Den foreslog blandt andet, at kæmnerens tilsyn med Hovedkassen bliver afskaffet, men der sker ingen ændring i forholdene før 1858.

Kommunalreformen 1857

Ved kommunalreformen i 1857 blev forvaltningen af de fleste kommunale anliggender for første gang samlet under kommunalbestyrelsens ansvar.

Kæmnerens overtilsyn med kasse- og regnskabsvæsenet ophørte. Hovedkassereren og hovedbogholderen blev direkte underordnet borgmesteren for Magistratens 2. afdeling. Overpræsidentens sekretariat stod for at lægge budget og det offentlige regnskab, mens hovedbogholderens kontor udarbejdede regnskabet.

Opstillingen af de trykte regnskaber i perioden 1858-61 afspejler forandringerne i kommunalstyret og bestræbelserne på at nå frem til en klarere regnskabsførelse. Fra 1860 bliver hovedbogen opdelt i to dele. Én vedrørende kapitalregnskab, statusregnskab, versuregnskab (indbetalinger og udbetalinger, som sker ved mindre kasser mod refusion ved Hovedkassen) og depositaregnskab (penge hensat under kommunens opsyn). Den anden del indeholdt budget- og driftsregnskabsposterne. I 1877 blev versur- og depositakontiene udskilt i en hovedbog C.

Reformerne 1861-62

Den politisk-administrative forandring i 1857 åbnede for ændringer i skattesystemet og regnskabsvæsenet, som førte til en betydelig reduktion i skuffesystemet i 1862 og ændringer i det trykte regnskabs opstilling.

Grundlaget for ændringen var loven af 19. februar 1861 om omordning af de kommunale skatter i København. En del ældre skatter blev sammenlagt, og der blev indført en indkomstskat, som skulle bruges til at dække forskellen mellem kommunens udgifter og øvrige indtægter. Samme funktion som næringskatten havde haft i den ordinære fond. Sondringen mellem den ordinære og ekstraordinære fond blev ophævet.

Regnskabet blev delt i et løbende regnskab og et kapitalregnskab. Det blev også opstillet efter "Bilag", det vil sige delregnskaber over forskellige forvaltnings- og sagsområder. Fra 1865 omfattede bilag 1-9 de indtægtsgivende aktiviteter, bilag 10 og frem udgiftsområderne.

Enkelte administrationsgrene aflagde særlige regnskaber, der indgik som underregnskaber til Hovedkassens regnskab: Fattigvæsenet, Skolevæsenet, Politiet, Gasværkerne, Justerkammeret, Bidstrup Gods, Thorvaldsens Museum og afgifterne ved Bygningskommissionen, Stadskonduktøren og Magistratens 1. afdeling.

Andre institutioner, for eksempel hospitalerne, Sindssygeanstalten og Sundhedskommissionen, udarbejdede regnskabsoversigter til eget brug. Revisionen brugte disse regnskabsoversigter til deres arbejde, for at få overblik på et niveau, som den ikke kunne få ud fra den centrale bogføring alene. Regnskabsoversigterne er ikke bevaret.

Der var ikke en klar adskillelse mellem kapital- og driftsregnskaberne. For eksempel henlæggelser til fornyelsesfondene (gasværkernes, elektricitetsværkernes fra 1896 og slagtehusenes fra 1888) og afdrag på Stadens gæld. På driftsbudgettets Bilag "Forskellige udgifter" var der fast en post for tilskud til nye skolebygninger.

Posteringsmåden kunne også svinge fra år til år: en række udgifter, der tidligere var blevet betalt med lånte midler, blev posteret på driftsbudgettet midt i firserne, fordi der var overskud. Renteudgifter blev kun opført særskilt for de indtægtsgivende aktivers vedkommende. Statstilskuddet blev normalt trukket fra de respektive udgiftsposter, men statens tilskud til alderdomsunderstøttelse er anført under "Forskellige indtægter".

Ved opgørelse af status, blev de aktiver, der ansås for uproduktive, kun medtaget "indenfor linjen". Det drejede sig om ejendomme som tjente kommunale formål, for eksempel skoler, hospitaler og rådhus.

Der blev ikke foretaget egentlige afskrivninger på aktiver bortset fra afdrag på lån.

Reformen 1882

I 1882 blev der indført betydelige ændringer i måden at aflægge regnskab på, uden at regnskabsprincipperne egentlig blev ændret. Hensigten var at forbedre den kritiske revision ved at give regnskaberne for budgettets forskellige konti en mere overskuelig form. Indtil reformen bestod regnskabet af posteringer i Hovedbogholderiets hovedbog, og der blev kun aflagt samlede regnskaber for nogle få områder.

Fremover skulle der aflægges specialregnskaber for hver administration, uanset om der var en særlig kasseforvaltning ved institutionen. Hovedbogholderiet udarbejdede specialregnskaber for visse småområder. Der blev også mulighed for at indsende sin hovedbog med en regnskabsoversigt i stedet for et specialregnskab. Det har været brugt, især hvor regnskabet ellers ville blive meget specificeret, for eksempel ved hospitalerne og de tekniske forvaltninger.

Det blev præciseret, at de forklaringer og statistikker, som revisionen havde brug for, skulle vedlægges et regnskab. Det var ikke et nyt krav, men omfanget er muligvis øget på grund af den forbedrede kritiske revision. Det betyder, at der er bevaret mere materiale af denne art fra tiden efter 1882 end fra tiden før. Hovedregnskabet skulle stadig udarbejdes af Hovedkassen, og da bilagene lå ved Hovedkassens anvisningsordrer, var det også Hovedkassen, der skulle fremlægge denne dokumentation til specialregnskaberne.

Reformen 1904/05

Fra regnskabet 1904/05 var Kommunens regnskab fra 1. april til 31. marts. En anden ændring i regnskabsprincipperne var, at man forsøgte at producere et bruttoregnskab, blandt andet ved at forskellige afgifter, som indtil da havde været ført til indtægt på forskellige udgiftsbilag, for eksempel klosetafgiften under Vej og Kloakvæsenet, nu blev indtægtsført på skatte- og afgiftsbilaget og ved at statstilskuddene til forskellige områder blev overført fra udgiftsbilag til "Forskellige indtægter". I 1934/35 gik man tilbage til at postere dem som refusioner på de forskellige udgiftsbilag.

Man tog også det principielt vigtige skridt at oprette en afskrivningskonto. I 1904/05 var det dog kun, at Bilaget "Afdrag på gæld" ændrede navn til "Afskrivningskonto". Det der før havde været henlagt til udvidelses- og fornyelsesfondene og fradraget i Gas- og Elværkernes og Kvægtorvet og Slagtehallernes overskud blev overført til kontoen.

Afdrag på gæld blev stadig bogført på Afskrivningskontoen, fordi afdrag på gæld blev opfattet som lig med afskrivning på en gruppe af kommunens ejendomme.

Fra 1910/11 begyndte man på en årlig procentvis afskrivning, beregnet efter aktiverne levetid. Alle udgifter, som blev trukket på kommunens kapital, skulle opføres på status og tilbagebetales med henlæggelser – afskrivninger – fra det løbende regnskab. Der blev også indført en viden- og tabskonto i regnskabet, som redegjorde for indtægter og udgifter i årets løb, hvor der ikke var tilsvarende afståelse eller erhvervelse af aktiver, for eksempel gevinst ved salg af ejendomme eller tab ved udestående tilgodehavender.

Herefter var hovedregnskabet delt i et budgetregnskab, regnskab over viden- og tabskonto, en kapitalkonto og et statusregnskab. Det tidligere selvstændige regnskab over versurer og deposita indgik i statusregnskabet under kontiene diverse debitorer og kreditorer samt deponerede kapitaler. Specifikationen over budgetbilaget Udgifter afholdt ved lån og forbrug af kapitaler, altså anlægsbudgettet, blev også overført til Bilag til status.

Regelgrundlag for Kommunens regnskab:

Anordning af 12.4.1812

Reskript af 31.5.1814 om Staden Københavns økonomiske forfatning

Instrukser af 29.12.1814

Anordning af 1.1.1840 om kommunalbestyrelsen i København

Borgerrepræsentationens vedtagelse af 11.1.1841

Kongelig resolution af 4.12.1844

Kommunalreformen 4.3.1857

Vedtægt af 30.12.1857

Borgerrepræsentationens forhandlinger 1860-61, s. 145

Skatteloven af 19.2. 1861

Indenrigsministerens skrivelse til Overpræsidenten af 30.8.1882

Foreløbigt regulativ af 11.12.1882

Borgerrepræsentationens forhandlinger 1882-83, s. 191-207

Borgerrepræsentationens forhandlinger 1883-84, s. 463-486