

RIGSREVISIONEN

København, den 15. februar 2006

RN A604/06

Udvidet notat til statsrevisorerne
om
Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger
til Finansudvalget

I. Indledning

1. Jeg blev på statsrevisorernes møde i oktober 2005 anmodet om i et notat at redegøre for Finansministeriets generelle ansvar og rolle i forbindelse med ministeriernes bevillingsansøgninger til Finansudvalget.

Statsrevisorerne ønskede, at notatet skulle tage udgangspunkt i det konkrete forløb ved Transport- og Energiministeriets forelæggelse af 7 sager om Banedanmark i 2003-2005, som fremgik af statsrevisorernes beretning nr. 1/05 om 7 sager (om Banedanmark) forelagt for Folketingets Finansudvalg. Beretningen benævnes efterfølgende som beretning nr. 1/05.

A. Baggrund

2. Folketingets Finansudvalg anmodede i marts 2005 statsrevisorerne om at undersøge og bedømme Banedanmarks virksomhed. Finansudvalgets anmodning var begrundet med, at udvalget havde modtaget en række aktstykker fra transport- og energiministeren om større eller mindre uregelmæssigheder i tilknytning til Banedanmarks virksomhed. Statsrevisorerne anmodede på den baggrund rigsrevisor om en undersøgelse, som statsrevisorerne efterfølgende afgav ved beretning nr. 1/05.

3. Beretningen gav anledning til offentlig debat om bl.a. Finansministeriets opgaver ved ministeriets tilslutning til aktstykker. Efterfølgende anmodede Finansudvalget statsrevisorerne om en undersøgelse af Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger til Finansudvalget.

B. Disponering og afgrænsning

4. I kap. II.A redegøres først for Finansministeriets ansvar og rolle. Herefter gives i kap. II.B en samlet vurdering af Finansministeriets ansvar og rolle i tilknytning til Finansministeriets faktiske sagsbehandling i de 7 sager. Der sammenfattes i kap. II.C for Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger til Finansudvalget.

5. Rigsrevisionen har ved møder og brevveksling med Finansministeriet gennemgået tilgængeligt materiale, der beskriver Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med ministeriets tilslutning til aktstykker inden forelæggelsen for Finansudvalget.

6. Det fremgår af beretning nr. 1/05, at undersøgelsen var målrettet forhold i Transport- og Energiministeriet. Derfor omfattede beretningen ikke en undersøgelse af Finansministeriets funktion og opgaver ved Finansministeriets tilslutning til aktstykker forud for transport- og energiministerens forelæggelse af disse for Finansudvalget.

Rigsrevisionens gennemgang af sagerne i denne undersøgelse har vist, at der ikke er fremkommet nye oplysninger om Transport- og Energiministeriets samt Banedanmarks ansvar og rolle, som Rigsrevisionen redegjorde for i beretning nr. 1/05.

7. Notatet har i udkast været forelagt for Finansministeriet.

II. Finansministeriets ansvar og rolle ved Finansministeriets tilslutning til aktstykker

A. Finansministeriets ansvar og rolle

8. Den retsregel, der i dag omhandler Finansministeriets inddragelse i behandlingen af bevillingsansøgninger til Finansudvalget, er budgetvejledningens pkt. 3.4.1, der fastsætter følgende: "[aktstykker] skal inden fremsendelsen til Finansudvalget i ud-

kast forelægges for Finansministeriet. Når Finansministeriets tilslutning foreligger, sendes det af ministeren underskrevne aktstykke med tre genparter til Finansudvalget”. I forlængelse heraf, er det i budgetvejledningens pkt. 3.5.6 om pkt. f i aktstykker fastsat, at det skal angives, at Finansministeriets tilslutning foreligger.

9. Om baggrunden for kravet om forelæggelse af bevillingsansøgninger til Finansudvalget for Finansministeriet forud for forelæggelsen for Finansudvalget henviser Finansministeriet til ”At tjene og forme den nye tid – Finansministeriet 1848-1998”, s. 108, hvor finansminister C. V. Bramsnæs (1924-26), i anledning af den manglende finansministerielle kontrol med fagministrenes anmodninger om tillægsbevillinger, der i disse år spillede en større og større rolle i statsudgifterne, citeres for følgende: “Dette system turde jeg ikke køre videre med. Da vi efter ministeriets dannelse holdt det første officielle ministermøde, tog jeg tyren ved hornene og foreslog, at de enkelte ministre ikke kunne gå til finansudvalget med forslag om tillægsbevillinger, før disse havde været forelagt finansministeriet til godkendelse. Det lød meget naturligt og rimeligt, finansministeren måtte da vide, hvad der foregik, og ministermødet gav tilslutning til mit forslag. Denne ubetingede tilslutning til mit forslag varede dog kun, til mine kolleger kom hjem til deres ministerier og fortalte departementscheferne om den nye ordning, der var truffet. Så fik de at vide, at dette kunne da aldrig gå, hver minister havde dog ret til at gå direkte til finansudvalget, sådan havde det altid været, og det ville være et omsvøbssystem, hvis Finansministeriet nu skulle blandes ind i sagerne. I det næste ministermøde fik jeg alt dette at vide, og vi måtte igen debattere problemet. Enkelte af mine kolleger var blevet ret betænkelige ved den nye ordning. Men de fleste var dog klar over nødvendigheden af en finanskontrol og den vedtagne ordning blev opretholdt.”

10. Finansministeriet har oplyst, at ordningen blev formaliseret gennem Statsministeriets cirkulære nr. 98 af 25. juni 1924 til samtlige statsmyndigheder. Dette har siden været grundlaget for Finansministeriets rolle i budget- og bevillingssystemet, fordi alle regeringer siden har ønsket at fortsætte den ordning, der her blev skabt. Den centrale bestemmelse findes i pkt. 3, hvoraf fremgår: “Angaaende ... nye bevillinger maa Finansministeriet ogsaa kræve at blive hørt snarest muligt, efter at Spørgsmaalet om Udgiftens Udredelse af Statskassen er rejst, saaledes at Finansmini-

steriet kan blive i Stand til rettidigt at gøre finansministerielle Synspunkter gældende ved Afgørelsen af Spørgsmålet om Udgiftens Udredelse”.

Det fremgår heraf, at formålet med kravet om inddragelse af Finansministeriet inden forelæggelsen af bevillingsansøgninger for Finansudvalget var internt i regeringen at sikre finans- og udgiftspolitisk koordinering af regeringens forslag. Dette understreges i øvrigt af, at det er bestemt, at enkelte typer aktstykker, hvor statsfinansielle og udgiftspolitiske synspunkter ikke skal gøres gældende, ikke skal have Finansministeriets tilslutning inden oversendelse til Finansudvalget.

11. Rigsrevisionen har bedt Finansministeriet redegøre for ministeriets ansvar og rolle. Finansministeriet har i sit svar henvist til Endelig betænkning over statsregnskabet for 1994. Det fremgår af svaret, at statsrevisorerne i sine bemærkninger til bevillingskontrolberetningen for 1994 bl.a. anmodede finansministeren om at forklare ”Finansministeriets ansvar for statens bevillinger og regnskaber, herunder vejledning, rådgivning og drift”. Finansministerens redegørelse af 14. maj 1996 er optrykt i Endelig betænkning over statsregnskabet for 1994 og udgør den væsentligste beskrivelse af Finansministeriets ansvar og rolle. I finansministerens redegørelse anføres bl.a. følgende:

”Statsrevisorerne rejser spørgsmålet om Finansministeriets ansvar for statens bevillinger og regnskaber. Generelt har Finansministeriet ansvaret for det statslige økonomisystems funktionsmåde. Ansvar et hviler dog kun i begrænset omfang på formelle bestemmelser. Det kan først og fremmest henføres til Finansministeriets faktiske rolle i statens budgetlægning og koordinationen af statsfinanserne.

Finansministeriets opgaver er først og fremmest knyttet til de *bevillingsansøgninger* (finanslovsforslag, aktstykker og tillægsbevillingsforslag), som forelægges Folketinget. Disse skal i alle tilfælde forelægges Finansministeriet, som behandler ansøgningerne ud fra såvel finans- og udgiftspolitiske synsvinkler som fra en budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel. I sidstnævnte henseende må Finansministeriet påse, at forslagene er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden. Finansministeriet har således et medansvar for den måde, hvorpå de bevillingsmæssige og budgettekniske regler og retningslinjer anvendes i forbindelse med bevillingsansøgninger.

Finansministeriets muligheder for at stå inde for de materielle oplysninger på finanslovsforslag mv. er som udgangspunkt mere begrænsede. Finansloven og andre bevillingslove sammensættes og koordineres på grundlag af bidrag fra samtlige ministerier og indeholder derfor oplysninger og beskrivelser, som Finansministeriet ikke altid har mulighed for at kontrollere.

For så vidt *dispositioner over givne bevillinger* er ansvaret i det danske statslige bevillingssystem entydigt placeret hos pågældende minister. I modsætning til fx de fransk inspirerede systemer, hvor Finansministeriet foretager forhåndskontrol via et omfattende system af finanskontrollører, eller de engelsk inspirerede systemer hvor dispositioner sker på delegation fra Finansministeriet, kan en dansk minister disponere uden yderligere godkendelse. Den eneste væsentlige undtagelse er de tilfælde (især på anlægsområdet), hvor bevillingen er betinget af forhåndsforelæggelse for Finansudvalget.

For så vidt angår *økonomiforvaltningen i de enkelte ministerier* er ansvaret ligeledes placeret hos den pågældende minister. Af Finansministeriets ansvar for de samlede statsfinanser må dog følge en forpligtelse til at tage initiativ, såfremt det kommer frem, at der er alvorlige økonomistyringsproblemer i et ministerium, uden at der gribes ind. Finansministeriet må her benytte de virkemidler, som ministeriets rolle giver, bl.a. iværksættelse af analyser og undersøgelser og tilbud om rådgivning via Økonomistyrelsen.

Den løbende og årlige *regnskabsaflæggelse* sker på det enkelte ministeriums og styrelses ansvar, selv om udarbejdelsen af statsregnskabet sker gennem Økonomistyrelsen, og det fremsættes af finansministeren. Finansministeriet har normalt ikke mulighed for at vide, om den bogføring, der har fundet sted i andre ministeriers institutioner, svarer til faktisk forekomne dispositioner eller om dispositioner er udeladt af regnskaberne som følge af fejl og forglemmelser. Redegørelsen for regnskabsmæssige afvigelser sker til Rigsrevisionen og Finansministeriet inddrages normalt ikke heri, med mindre tvivlsspørgsmål forelægges af et ministerium eller Rigsrevisionen [...].

Finansministeriet har endvidere ansvaret for, at der er et *hensigtsmæssigt regelsæt* for statens budget- og regnskabsvæsen, ligesom det forestår driften og udviklingen af de centrale økonomisystemer og stiller likviditet til rådighed. Heraf følger også en forpligtelse til at yde *vejledning* i reglernes anvendelse samt bistand ved tvivlsspørgsmål".

12. Finansministeriets ansvar og rolle i forbindelse med bevillingsansøgninger til Finansudvalget er ikke beskrevet i en vejledning e.l. fra Finansministeriet. Ministeriet har på baggrund af ovenstående redegørelse over for Rigsrevisionen sammenfattet Finansministeriets ansvar og rolle ved tilslutningen til aktstykker til følgende 3 forhold:

- a. Finansministeriet behandler aktstykker ud fra *finans- og udgiftspolitiske synsvinkler*, jf. Finansministeriets ansvar for de samlede statsfinanser.
- b. Finansministeriet behandler endvidere aktstykker ud fra en *budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel* og må påse, at forslagene er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden. Finansministeriet har således et medansvar for den måde, hvorpå de bevillingsmæssige og budgettekniske regler og retningslinjer anvendes i forbindelse med bevillingsansøgninger.
- c. Finansministeriets muligheder for at stå inde for de *materielle oplysninger* på finanslovsforslag mv. er som udgangspunkt mere begrænsede. Finansloven og andre bevillingslove sammensættes og koordineres på grundlag af bidrag fra samtlige ministerier og indeholder derfor oplysninger og beskrivelser, som Finansministeriet ikke altid har mulighed for at kontrollere.

13. Rigsrevisionen har herudover bedt Finansministeriet oplyse, hvilken konkret behandling ministeriet foretager, når aktstykker behandles ud fra en finans- og udgiftspolitisk synsvinkel og ud fra en budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel.

Finansministeriet har oplyst, at Finansministeriet i udgangspunktet behandler alle aktstykker ens. Behandlingen af formalia kan ikke nedprioriteres, og det beror på et ledelsesmæssigt skøn, hvor omfattende behandlingen skal være i det enkelte tilfælde.

B. Finansministeriets faktiske sagsbehandling i 7 sager om Banedanmark

14. Rigsrevisionen har undersøgt Finansministeriets sagsbehandling af Transport- og Energiministeriets udkast til aktstykker.

15. Finansministeriet har oplyst, at ministeriet har en sagsbehandlervejledning, som sagsbehandlerne benytter i forbindelse med behandlingen af udkast til aktstykker. Vejledningen er ikke en normering af Finansministeriets ansvar og rolle.

16. Rigsrevisionen har ikke anvendt vejledningen ved vurderingen af Finansministeriets sagsbehandling, da vejledningen ikke er normerende.

Rigsrevisionen har i de 7 sager derfor generelt undersøgt, om og i givet fald hvordan Finansministeriet inddrog finans- og udgiftspolitiske samt budgettekniske og bevillingsretlige synsvinkler i sagsbehandlingen. Formålet med Rigsrevisionens sags gennemgang har været samlet at vurdere, hvordan Finansministeriet i praksis udmøntede ministeriets ansvar.

Rigsrevisionen har i denne sammenhæng fundet det hensigtsmæssigt alene i overskriftsform at gengive de 7 sager, da det omfattende handlingsforløb er fremstillet i beretning nr. 1/05. De 7 sager er:

- sag nr. 1 om Akt 116 25/5 2005 – Udsvingsgrænsen
- sag nr. 2 om Akt 89 16/3 2005 – Puljen
- sag nr. 3 om Akt 85 2/3 2005 – Skinnebruddet
- sag nr. 4 om Akt 64 15/12 2004 – Videreførselsgrænsen og LOKO
- sag nr. 5 om Akt 61 8/12 2004 – ATC-togstopprojektet
- sag nr. 6 om brev af 30. juni 2004 – It-projektet
- sag nr. 7 om Akt 88 17/12 2003 – Nærbanepuljen.

17. Rigsrevisionen har i undersøgelsen lagt særlig vægt på at få belyst grundlaget for Finansministeriets sagsbehandling af oplysninger om finansiering og i de tilfælde, hvor sagen handlede om, at transport- og energiministeren ved Finansudvalgets tiltrædelse fik bevillingsmæssig hjemmel til en disposition. Denne vægtning skyldes, at Finansministeriets sagsbehandling i de tilfælde omfatter et fremadrettet forhold, som Finansministeriet havde en reel mulighed for at øve indflydelse på. Det var tilfældet i sag nr. 2, 4, 5 og 7.

Undersøgelsens resultater

18. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at Finansministeriet levede op til Finansministeriets ansvar, fordi Finansministeriet inddrog finans- og udgiftspolitiske samt budgettekniske og bevillingsretlige synsvinkler i sagsbehandlingen. Finansministeriet udmøntede i praksis ansvaret ved at foretage tekstnære rettelser i, stille spørgsmål til og indhente supplerende oplysninger til udkastene. Sagsbehandlingen resulterede i hver enkelt sag i en begrundelse for Finansministeriets tilslutning til aktstykkerne.

19. Rigsrevisionens undersøgelse viste herudover, at omfanget og indholdet af Finansministeriets sagsbehandling varierer fra sag til sag efter et ledelsesmæssigt skøn på baggrund af den enkelte sags karakter. I nogle tilfælde søgte Finansministeriet gennem en længere sagsbehandling og bl.a. ved møder med Transport- og Energiministeriet at få en dybere indsigt i aktstykkernes oplysninger, som lå til grund for finansieringsløsningerne.

Fx i sag nr. 4 stillede Finansministeriet spørgsmål til projekternes fremdrift og til økonomien i de anlægsprojekter, hvorfra der blev overført midler til Banedanmarks generelle drift. Finansministeriets sagsbehandling blev således foretaget i perioden fra maj til september 2004, hvor Transport- og Energiministeriet flere gange bekræftede det forventede mindreforbrug i LOKO-projektet over for Finansministeriet.

20. Rigsrevisionens undersøgelse viste således ved en sammenstilling af de 7 sager, at Finansministeriet i alle sager foretog en grundbehandling af alle aktstykkerne ved at gennemgå formalia, men at sagsbehandlingen ud over grundbehandlingen var varierende som følge af et ledelsesmæssigt skøn.

C. Sammenfatning

21. Jeg konstaterer, at Finansministeriets ansvar og rolle omfatter:

- At aktstykker ud fra *finans- og udgiftspolitiske synsvinkler* er overensstemmende med regeringens politik.
- At aktstykker ud fra en *budgetteknisk og bevillingsretlig synsvinkel* er i overensstemmelse med gældende regler og i øvrigt formelt og teknisk er i orden. Finans-

ministeriet har således et medansvar for den måde, hvorpå de bevillingsmæssige og budgettekniske regler og retningslinjer anvendes i forbindelse med bevillingsansøgninger.

Jeg finder, at Finansministeriet i sin behandling af de 7 sager levede op til sit ansvar.

22. Herudover viste undersøgelsen, at omfanget og indholdet af Finansministeriets sagsbehandling varierer fra sag til sag efter et ledelsesmæssigt skøn på baggrund af den enkelte sags karakter. Det er min opfattelse, at der kan være behov for over for Finansudvalget at tydeliggøre, hvad der generelt ligger til grund for Finansministeriets tilslutning til aktstykker.

Jeg finder derfor, at Finansministeriet bør sikre, at Finansministeriets ansvar og rolle, jf. pkt. 11 og 12, bliver beskrevet i en vejledning. Finansministeriet har erklæret sig enig i, at der bør udarbejdes en sådan vejledning.

Det finder jeg tilfredsstillende, og jeg vil følge Finansministeriets arbejde hermed.

Henrik Otbo