

## Betænkning og indstilling

### fra udvalget vedrørende tillægsbevillingslovsforlaget og finansudvalgets arbejdsform.

(Afgivet af udvalget den 26. april 1955).

I overensstemmelse med, hvad der var bebudet i betænkningen angående folketingets nye forretningsorden efter grundlovsændringen i 1953 (folketingstidende 1953—54, tillæg B. sp. 161), vedtog tinget den 17. december samme år at nedsætte et udvalg på 17 medlemmer til at træde i forhandling med finansministeren og derefter stille forslag vedrørende de i forbindelse med tillægsbevillingslovsforlagets behandling og finansudvalgets arbejdsform endnu uløste spørgsmål.

Da dette udvalg ikke nåede til ende med sit arbejde inden udgangen af folketingsåret 1953—54, vedtoges det ved folketingsbeslutning af 22. oktober 1954 påny at nedsætte et udvalg med den nævnte opgave.

I arbejdet har — efter aftale med finansministeren — såvel i 1953—54 som i 1954—55 tre sagkyndige fra finansministeriet taget virksomt del: departementschef *Dige*, afdelingschef *Grimfeld* og kontorchef *Alice Brun*. Udenfor medlemmernes kreds har endvidere folketingsmændene *Alfred Jensen* og *Oluf Pedersen* haft lejlighed til at deltage i forhandlingerne som talsmænd for de ikke i udvalget repræsenterede partier, Danmarks kommunistiske parti og Danmarks retsforbund.

Forhandlingerne afsluttedes med et samråd med *finansministeren*, under hvilket ministeren tiltrådte det nedenfor anførte forslag til beslutning af folketinget, hvilket forslag udvalget herefter enstemmigt indstiller til vedtagelse.

Der gives i det følgende en kortfattet oversigt over de problemer, som udvalget særlig har beskæftiget sig med, og det resultat, man er nået til.

Da statsbudgettet vedtages for et år ad gangen, kan det ikke undgås, at der i finansårets løb opstår behov for afholdelse af udgifter, som ikke har været forudset, da finansloven blev vedtaget, og som der derfor må tilvejebringes hjemmel for ved senere bevilling, idet grundlovens § 46 foreskriver, at ingen udgift må afholdes uden hjemmel i finanslov, tillægsbevillingslov eller midlertidig bevillingslov.

Med henblik herpå vedtages hvert år en *tillægsbevillingslov*, der supplerer finanslovens bevillinger og især indeholder en ajourføring af dens indtægts- og udgiftskonti. For at tillægsbevillingsloven skal kunne blive så fuldstændig som muligt, fremsættes forslaget til den først henimod slutningen af finansåret; og når vedtagelsen finder sted, er man allerede et stykke inde i næste finansår. Tillægsbevillingsloven bliver derved stort set kun en godkendelseslov, over hvis udgiftsbeløb der er disponeret længe før lovens gennemførelse.

For afholdelsen af ikke ved særlig lov hjemlede udgifter, som skal på tillægsbevillingsloven, sikrer ministrene sig i vidt omfang parlamentarisk dækning gennem indhentning af *finansudvalgets* samtykke til, at pengene stilles til disposition på forventet efterbevilling. Det må herved tages i betragtning, at vigtigere bevillingsspørgsmål ofte forelægges i de udvalgsberettigede partiers gruppemøder, før finansudvalget træffer sin afgørelse, og at folketingets medlemmer og pressen i de sidste år har haft adgang til at se finansudvalgets aktstykker vedrørende sager, som ikke er af fortrolig karakter.

Mindre betydende udgiftsbeløb, som er uden principiel eller politisk interesse, kan ifølge praksis, i nogle tilfælde efter nærmere fastsatte regler, afholdes *administrativt* på

forventet efterbevilling, uden at det er nødvendigt forud at indhente finansudvalgets tilslutning.

Da en del af de udgifter, som afholdes med finansudvalgshjemmel, drejer sig om store beløb eller er principielt betydningsfulde, har man i udvalget overvejet, om det under en eller anden form ville være muligt at få sådanne sager — eller dog de fleste af dem — frem til *behandling i folketingssalen*, inden pengene stilles til disposition, uden at det skulle være nødvendigt at optage hver enkelt af bevillingerne på en særlig lov. Man ville herved opnå, at bevillingsspørgsmål af den nævnte art blev sat til åben forhandling, mens de endnu var aktuelle og uafgjorte, i stedet for at den faktiske afgørelse nu træffes af finansudvalget alene. Samtlige partier ville derved få mulighed for at deltage i behandlingen, ligesom interesserede udenfor folketinget fik lettere ved at få deres synspunkter fremsat og taget i betragtning, før afgørelsen blev truffet.

Det har været bragt i forslag, at man i folketingsårets løb skulle gennemføre *en række mindre tillægsbevillingslove* med få, men vigtige bevillinger, indtil der sluttedes af med gennemførelsen af en sidste, mere omfattende tillægsbevillingslov.

Et andet forslag går ud på at undergive tillægsbevillingslovsforslaget *en stykkevis 2. behandling med afbrydelse og genoptagelse af behandlingen gennem en længere periode*. I denne periode skulle finansudvalget, hver gang vigtigere bevillingsspørgsmål kom til at foreligge, kunne afgive en betænkning med ændringsforslag, som tinget derefter fik lejlighed til at tage stilling til. Metoden ville gøre det muligt at få en væsentlig del af finansudvalgets afgørelser overflyttet til folketingssalen, særlig hvis der allerede ved finansårets begyndelse i april blev fremsat forslag til en første tillægsbevillingslov for det pågældende finansår. Dette måtte da i oktober efterfølges af et nyt; måske ville det af praktiske grunde også være nødvendigt at gennemføre en supplerende tillægsbevillingslov efter finansårets udløb.

Fra finansministeriets side er i et memorandum om de foreliggende muligheder det spørgsmål rejst, om man i stedet for kunne gå den vej at give finansudvalget adgang til at få *bevillingsspørgsmål forelagt folketinget til beslutning*.

Jævnside med forhandlingerne om de nævnte problemer har man i udvalget været inde på spørgsmålet om, hvorvidt det ville være praktisk muligt at få vedtaget et *revideret budget* så tidligt som omkring nytår eller eventuelt 15. februar. Et sådant budget måtte nødvendigvis på mange punkter blive skønsomt, særlig hvis førstnævnte frist skulle overholdes; men man ville få en samlet vurdering af statens finansielle situation på et tidligere tidspunkt, end det nu sker, idet der herved ses bort fra de summariske budgetoversigter, som finansudvalget modtager hvert kvartal. Desuden åbner fremgangsmåden i begrænset omfang mulighed for at få tillægsbevillingsspørgsmål frem til afgørelse i folketingssalen.

For at ordningen skal kunne virke som tilsigtet, vil det være nødvendigt, at der i den tilbageværende del af finansåret kun fremsættes sådanne forslag om nye tillægsbevillinger, som ikke har kunnet forudses, da det reviderede budget gennemførtes, og som ikke skønnes at kunne udskydes til det nye finansår.

Da bevillinger af den nævnte art ikke helt kan undgås, vil man måske finde det nødvendigt efter finansårets slutning at vedtage en mindre, supplerende tillægsbevillingslov. Denne skulle imidlertid kun indeholde poster af bevillingsmæssig betydning, så at der ikke blev tale om nogen ny almindelig ajourføring af budgettets indtægts- og udgiftsposter.

Af praktiske grunde måtte også det reviderede budget gøres så enkelt som muligt, særlig i betragtning af at behandlingen af det skulle foregå i en tid, da finanslovsforslaget stiller store krav til såvel administrationen som finansudvalget.

Uanset hvordan det går med de nævnte planer, synes en begrænsning af finansudvalgets gennem mange år tiltagende arbejde med detailspørgsmål påkrævet, og man har i udvalget ment, at der ingen skade vil ske ved, at man begrænser den meget omfattende og tidkrævende regulering af budgettets indtægts- og udgiftsposter, som sker over tillægsbevillingsloven, forudsat at begrænsningen kun kommer til at omfatte reguleringer, der ikke har bevillingsmæssig betydning, men alene tilsigter at bringe budgettet i så nøje overensstemmelse med statsregnskabet for det pågældende finansår

Bet. og indstilling vedr. tillægsbevillingslovforslagets behandling m. v.

som muligt. Samtidig har man fundet det ønskeligt, at tillægsbevillingslovforslaget aflastes for bevillinger, der kunne forudses inden vedtagelsen af finansloven for det pågældende finansår, eller som uden skade kan afvente optagelse på finansloven for det følgende finansår.

Endvidere skal nævnes, at det med en nedbringning af antallet af tillægsbevillinger for øje har været foreslået i større omfang end hidtil at fastsætte *rådighedsbeløb* for administrationen og at gå over til en mindre vidtgående specifikation af budgettets *kontoinddeling*, ligesom det har været nævnt, at man eventuelt kunne overflytte de bestemmelser vedrørende individuelle *lønnings- og pensionsspørgsmål*, der nu optages på tillægsbevillingsloven, til normeringsloven. Det drejer sig bl. a. om et stort antal anciennitetsspørgsmål, som derved ikke finansudvalget, men lønningsudvalget kom til at beskæftige sig med.

I forbindelse hermed er det påpeget, at finansudvalgets arbejde ville lettes noget, hvis man gik over til en ensartet kontoinddeling på budgettet og gennemførte en standardisering af den tekstmæssige affattelse af anmærkninger og ændringsforslag på bevillingslovforslagene.

Det har under udvalgets arbejde ikke vist sig muligt at nå frem til en samlet løsning af de problemer, som forhandlingerne har drejet sig om, og som man har fået belyst gennem et værdifuldt materiale,

først og fremmest udredninger foretaget af finansministeriet. Om nogle af de foran omtalte planer hersker der så megen usikkerhed eller tvivl med hensyn til deres praktiske konsekvenser, at man har måttet opgive at stille forslag. Om andre gælder det, at planerne må udarbejdes nærmere, før der kan tages endelig stilling til dem. Et arbejde af denne art er for en række spørgsmåls vedkommende taget op af det af finansministeren nedsatte udvalg angående statens budget- og regnskabsvæsen.

Som en indledning til de reformer, der overvejes på dette område, er udvalget enedes om at foreslå folketinget at henstille til finansministeren at tilstræbe en *forenkling af tillægsbevillingslovforslaget* efter retningslinier, som er drøftet i udvalget, og som der gøres nærmere rede for i det som bilag til nærværende betænkning aftrykte memorandum fra finansministeriet.

Hvad der tilsigtes er at få den hidtidige regulering af enkeltkonti erstattet med en samlet regulering for hver af budgettets indtægts- og udgiftsparagraffer eller hovedkonti, dog kun i det omfang en sådan sammandragning kan ske uden at svække bevillingskontrollen. Ved en sådan forenkling skulle tillægsbevillingslovens omfang kunne nedbringes væsentligt, i løbet af nogle år måske halveres, hvilket vil lette overblikket og medføre flere andre fordele, derunder at forslaget til loven kan fremsættes og gennemføres tidligere, end det i en årrække er sket.

### Indstilling.

Udvalget stiller under henvisning til foranstående redegørelse og omstående bilag følgende

#### Forslag til folketingsbeslutning angående tillægsbevillinger.

Folketinget beslutter at henstille til finansministeren at tilstræbe en forenkling og begrænsning af fremtidige tillægsbevillingslove efter de retningslinier, som er angivet i

finansministeriets memorandum af april 1955 angående begrænsning af tillægsbevillingsloven.

**Bundvad. N. Chr. Christensen. Bertel Dahlgaard. Damsgaard. Einer-Jensen.**

**Holger Eriksen. Leonhard Hansen. Poul Hansen (Kalundborg). Poul Hansen (Svendborg).**

**Halfdan Hendriksen. Arnth Jensen, næstformand. Jensen-Broby. Kolbjørn. Ole Bjørn Kraft.**

**Thorkil Kristensen.**

**Gustav Pedersen,**  
formand og ordfører.

**Thestrup.**

## Bilag

*Memorandum udarbejdet af finansministeriet til folketingets udvalg vedrørende tillægsbevillingslovforslagets behandling og finansudvalgets arbejdsform.*

### Angående begrænsning af tillægsbevillingsloven.

Efter den gældende ordning fremsættes sædvanligvis i marts måned forslag til den årlige tillægsbevillingslov, der indeholder dels de bevillinger, der i årets løb er blevet godkendt af finanduvalget, dels en næsten fuldstændig regulering iøvrigt af finanslovens konti. I den følgende tid bliver denne ajourføring fulgt op af talrige ændringsforslag, og den endelige tillægsbevillingslov, der normalt vedtages i løbet af maj måned, vil herefter sammen med finanslovens bevillinger ret nøje svare til statsregnskabet for det pågældende finansår.

De på tillægsbevillingsloven optagne bevillinger vedrører ialt omkring 70—80 pct. af finanslovens konti. Når det tages i betragtning, at en meget væsentlig del af reguleringerne reelt set er uden bevillingsmæssig interesse, må fremgangsmåden betegnes som omstændelig. Den medfører et stort arbejde for administrationen, hvad der atter bevirker forslaget sene fremkomst. Samtidig medfører ordningen et omfattende arbejde for finansudvalget både ved gennemgangen af forslaget og ved gennemgangen af det meget betydelige antal ændringsforslag.

Under forhandlingerne i udvalget er der da også givet udtryk for, at man ønsker denne ordning simplificeret. Der er således i forbindelse med et forslag om at erstatte den nuværende tillægsbevillingslov med „et revideret budget“ fremsat forslag om, at dette budget skal indeholde færre specifikationer end hidtil, således at man opgiver egentlig regulering på tillægsbevillingsloven af de konti, hvis ajourføring ikke har interesse for bevillingskontrollen, og erstatter disse reguleringer med større samlede poster, eventuelt opført med skønnede beløb. — Også i anden forbindelse har medlemmer af udvalget foreslået, at man opgiver den hidtidige fuldstændige regulering på tillægsbevillingsloven.

Forslaget om et revideret budget med forenklet opstilling vil i praksis kunne gennemføres på følgende måde:

Forslagets udarbejdelse påbegyndes — som for det nuværende tillægsbevillingsforslag — i december måned i de enkelte styrelser. Forslaget indeholder for driftsbudgettet kun enkeltbevillinger for de konti, der omfatter egentlige bevillinger, medens reguleringer iøvrigt for hver indtægts- og udgiftsparagraf eller evt. hovedkonto opføres med eet beløb, der f. eks. betegnes „budgetregulering“.

Da det tekniske arbejde med et sådant forslag vil blive væsentligt mindre end med tillægsbevillingsforslaget i den nuværende form, vil forslaget antagelig, når den ændrede fremgangsmåde er blevet fuldt udbygget og indarbejdet, kunne forelægges folketinget i løbet af februar måned, hvorved behandlingen formentlig vil kunne foregå på en tid, hvor den ikke falder sammen med behandlingen af finanslovforslaget.

Til dette tillægsbevillingsforslag fremsættes ændringsforslag, hvoraf ligeledes kun de bevillinger, der har interesse for bevillingskontrollen, opføres på enkeltkonti, medens alle andre reguleringer samles i ændringsforslag til budgetreguleringskontiene. Det må antages, at tillægsbevillingsforslaget i den forenkledede form vil kunne vedtages på et tidligere tidspunkt, end det har været tilfældet i de senere år.

På statsregnskabet opføres alle indtægter og udgifter på de konti, hvor de hører hjemme, medens budgetreguleringskontiene optages med 0 kr. For afvigelser mellem regnskabstallene og finanslovens bevillinger må afgives „regnskabsmæssig forklaring“.

Ved denne ordning opnår man uden svækelse af bevillingskontrollen en forenkling af tillægsbevillingsloven, samtidig med at denne fremdeles vil give et samlet billede af de ændringer, der må påregnes i finans-

lovens budgettering. Beløbet på budgetreguleringskontiene må alene indeholde sådanne reguleringer, der ikke har bevillingsmæssig interesse, og ordningen forudsætter derfor, at der foretages en afgrænsning af de tilfælde, i hvilke regulering af enkeltkonti kan undlades på tillægsbevillingsloven.

Som eksempler på reguleringer, hvis opførelse på enkeltkonti på tillægsbevillingsloven eventuelt kan undlades, kan nævnes følgende:

Reguleringer, der er hjemlet i tjenestemandsløven.

Andre reguleringer af lignende karakter, der ikke er hjemlet i lov, men hviler på bestemmelser, der er godkendt i princippet: arbejdslønninger, medhjælpslønninger (for så vidt det drejer sig om regelbundne ændringer af de enkelte lønninger), honorar-tillæg og understøttelser.

Regulering af andre bevillinger, der er lovhjemlet: tilskud i henhold til lov, skatter og afgifter vedrørende fast ejendom m. m.

Genbevillinger af beløb, der har været bevilget i det umiddelbart forudgående finansår.

Besparelser på udgiftsbevillinger.

Regulering af indtægtsbevillinger.

Regulering af regnskabstekniske konti, konti for forrentning og afskrivning, versurposter, renter af gæld.

Til belysning af den begrænsning af til-

lægsbevillingsloven, der vil kunne opnås, såfremt man erstatter disse arter af reguleringer med samlede reguleringsbeløb, er foretaget en gennemgang af nogle hovedkonti på tillægsbevillingslovforslaget for 1953—54. Denne eksempelvisse gennemgang viser følgende resultat:

	Antal enkeltkonti i det op- rindelige tbv.-forslag	Antal enkeltkonti efter den forelåede nedskæring
§ 2 A. Statsbanerne . . . . .	47	17
§ 2 B. Post- og telegrafv. . . . .	37	16
§ 13. Landbrugsministeriet . . . . .	304	164

Disse eksempler viser, at der ad denne vej vil kunne opnås en væsentlig forenkling af tillægsbevillingslovforslaget, der må formodes at kunne begrænses til ca. halvdelen af sit nuværende omfang; en tilsvarende begrænsning må antagelig kunne påregnes for ændringsforslag.

Foranstående forslag er en skitse til forenkling af tillægsbevillingsloven. En mere indgående teknisk gennemgang af forslaget's detaljer vil være nødvendig inden udarbejdelse af et endeligt forslag, og det må påregnes, at den ændrede fremgangsmåde ikke vil kunne gennemføres på een gang i sin fulde udstrækning, men vil kræve forberedelse og erfaringer gennem to eller eventuelt flere finansår, forinden den fulde virkning kan opnås.

*Finansministeriet, i april 1955.*