

Forslag

til

Lov om revisionen af statens regnskaber m. m.

Fremsat den 18. marts 1975 af økonomiministeren.

§ 1. Revisionen i henhold til denne lov varetages af en af kongen udnævnt generaldirektør for statens hovedrevision.

Stk. 2. Indstilling om udnævnelse og afskedigelse af generaldirektøren foretages af økonomiministeren efter samråd med statsrevisorerne.

Stk. 3. Generaldirektøren er uafhængig ved udførelsen af sit hverv.

Stk. 4. Stillingen som generaldirektør kan ikke forenes med hvervet som medlem af folketinget.

Stk. 5. Generaldirektørens indstillinger vedrørende budgetforslag til de årlige bevillingslove afgives efter forhandling med statsrevisorerne direkte til økonomiministeren. Generaldirektøren varetager sekretariatsforretningerne for økonomiministeren i sager vedrørende embedets forhold.

Stk. 6. Generaldirektørens regnskab revideres af statsrevisorerne.

§ 2. Revisionen omfatter:

- 1) statens regnskaber, og
- 2) regnskaber for institutioner, foreninger, fonde m. v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes ved statstilskud eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.

Stk. 2. Folketingets regnskab revideres ved foranstaltning af folketingets præsidium.

§ 3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere fo-

Økonomimin. l. rd. 1. kt. j. nr. 85-1-73.

retages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.

§ 4. Generaldirektøren kan gennem vedkommende minister kræve forelagt til gennemgang:

1. regnskaber fra institutioner, foreninger, fonde m. v., der modtager kapitalindskud, tilskud, lån, garanti eller anden støtte fra staten eller en af de i § 2, stk. 1, nr. 2 nævnte institutioner m. v., eller som modtager bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov.
2. regnskaber fra sådanne institutioner m. v. som nævnt i § 2, stk. 1, for hvilke der ved lov er fastsat en særlig revisionsordning.

§ 5. Generaldirektøren skal efter anmodning have adgang til at gennemgå den del af de amtskommunale og kommunale regnskaber, som vedrører virksomhed, for hvilken der skal ske afregning overfor staten.

§ 6. Ved den i §§ 4 og 5 nævnte gennemgang af et regnskab påses navnlig, at regnskabet er undergivet betryggende revision, at vilkårene for tilskud m. v. er opfyldt, at midlerne er anvendt i overensstemmelse med givne bestemmelser, og at der i øvrigt er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af midlerne.

§ 7. Deltager staten eller en af de institutioner, der er nævnt i § 2, stk. 1, gennem kapitalindskud i en virksomhed, skal ved-

kommende statsmyndighed eller institution rådføre sig med generaldirektøren om sådanne revisions spørgsmål af større betydning, som den har indflydelse på.

§ 8. Generaldirektøren bistår statsrevisorerne ved deres gennemgang af statsregnskabet. Han foretager undersøgelser og afgiver beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst. Statsrevisorerne og generaldirektøren kan anmode om afholdelse af fælles møder. Generaldirektøren deltager efter statsrevisorerernes anmodning i samråd mellem folketingsudvalg og statsrevisorerne.

Stk. 2. Generaldirektøren bistår ministrene ved tilrettelæggelsen af regnskabsførelsen og den regnskabsmæssige kontrol. Han forhandler inden for sit embedsområde direkte med vedkommende minister.

§ 9. Generaldirektøren og vedkommende minister kan aftale, at revisionsopgaver i henhold til denne lov varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem generaldirektøren og et organ for intern kontrol og revision under ministeren.

§ 10. De af § 2, stk. 1, omfattede myndigheder m. v. skal holde generaldirektøren underrettet om alle bestemmelser vedrørende regnskabsforhold og andre forhold, der skønnes af betydning for revisionen.

Stk. 2. Generaldirektøren skal have adgang til at udtale sig, inden en sådan myndighed i sit regnskabssystem eller sin forretningsgang iværksætter forandringer, der har betydning for revisionen.

§ 11. De af § 2, stk. 1, omfattede myndigheder m. v. skal afgive regnskabsoversigter med bilag til generaldirektøren inden en måned efter regnskabsperiodens udløb. Generaldirektøren kan forlænge denne frist.

Stk. 2. Statsregnskabet samt redegørelser for afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal skal afgives til generaldirektøren senest seks måneder efter finansårets udløb.

Stk. 3. Vedkommende statsmyndighed skal efter generaldirektørens anmodning snarest muligt indsende regnskaber, revisionsbemærkninger og andre fornødne oplysninger til brug ved den i §§ 4 og 5 omhandlede gennemgang.

§ 12. Generaldirektøren kan af enhver offentlig myndighed forlange sig meddelt alle sådanne oplysninger og forelagt alle sådanne aktstykker, som efter hans skøn er af betydning for udførelsen af hans hverv. Generaldirektøren kan fastsætte en frist herfor.

§ 13. Generaldirektøren kan til enhver tid foretage revision og regnskabsgennemgang på det sted, hvor regnskaberne føres, eller hvor det nødvendige materiale i øvrigt findes.

§ 14. Generaldirektøren fastsætter bestemmelser om afholdelse af kasse- og beholdningseftersyn vedrørende de i § 2, stk. 1, nævnte regnskaber.

§ 15. Generaldirektøren skal efter anmodning give vedkommende minister oplysninger om arten og omfanget af den revision, der er foretaget.

Stk. 2. Generaldirektøren skal give vedkommende minister fornøden underretning om de ved revisionen og regnskabsgennemgangen konstaterede forhold.

§ 16. Generaldirektørens bemærkninger vedrørende revision og gennemgang af regnskaber skal besvares inden seks uger fra modtagelsen, medmindre han tillader en længere frist.

Stk. 2. Kan generaldirektøren efter afslutningen af en brevveksling ikke godtage det indtagne standpunkt, kan han meddele sin endelige stillingtagen direkte til ministeren med anmodning om dennes udtalelse inden seks uger. Senest tre uger efter modtagelsen af ministerens svar eller udløbet af nævnte frist fremsender generaldirektøren sagen til statsrevisorerne.

§ 17. Generaldirektøren afstemmer statsregnskabet med særregnskaberne og sammenholder bevillings- og regnskabstal. Han afgiver en beretning herom til statsrevisorerne inden en frist, der aftales mellem statsrevisorerne og generaldirektøren.

Stk. 2. Generaldirektøren afgiver beretning til statsrevisorerne ved afslutningen af sådanne revisionsager, som han under hensyn til deres økonomiske eller principielle betydning finder anledning til at fremdrage.

Stk. 3. En sag, der optages i generaldirektørens beretning, skal mindst fire uger inden afgivelsen forelægges vedkommende minister, medmindre der tidligere har været brevvekslet om den.

Stk. 4. Generaldirektøren afgiver en årlig beretning til statsrevisorerne om sin virksomhed. Tidspunktet for afgivelsen aftales med statsrevisorerne.

§ 18. Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger de beretninger, der er nævnt i § 17, til folketinget og vedkommende minister.

Stk. 2. Inden fire måneder efter statsrevisorernes fremsendelse af en beretning afgiver ministeren til statsrevisorerne en redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen har givet anledning til. Redegørelsen tilsendes samtidig generaldi-

rektøren, der inden en måned efter modtagelsen fremsender sine bemærkninger til statsrevisorerne. Redegørelserne og generaldirektørens bemærkninger indgår i statsrevisorernes endelige betænkning til folketinget.

§ 19. Loven træder i kraft den 1. januar 1976.

Stk. 2. § 2, stk. 1, gælder ikke for regnskaber, for hvis revision der ved allerede gældende lov er fastsat særlige bestemmelser.

§ 20. I lov nr. 77 af 31. marts 1926 om statens regnskabsvæsen og revision med senere ændringer foretages følgende ændringer:

1. I lovens titel udgår „og revision“.
2. §§ 10-26 samt 36, stk. 1, 2 og 4 ophæves.

Bemærkninger til lovforslaget.

Almindelige bemærkninger.

Statens nuværende revisionsordning hviler på bestemmelserne i lov nr. 77 af 31. marts 1926 om statens regnskabsvæsen og revision. Før 1926 var det statslige revisionsvæsen splittet op mellem en række overordnede og interne revisionsorganer af forskellig struktur og med forskellig placering inden for statssystemet. Der gjaldt ingen fælles bestemmelser om revisionens udførelse, og en lang række regnskaber blev ikke underkastet revision af nogen central revisionsmyndighed. Kun på enkelte områder var der skabt forbindelse mellem den embedsmæssige revision og de af rigsdagen efter grundlovens § 47 valgte statsrevisorer.

Ved loven af 1926 blev der rådet bod på den mangelfulde revisionsordning. Det blev fastslået, at alle statens regnskaber skal underkastes revision, og at denne skal omfatte såvel en tal- og bogholderimæssig som en juridisk, en bevillingsmæssig og en økonomisk-kritisk revision. Den centrale revisionsmyndighed blev henlagt til fire hovedrevisorer, der stilledes umiddelbart under finansministeren. Mellem disse og statsrevisorerne blev der etableret forbindelse gennem forskellige bestemmelser, derunder ved oprettelse af statsregnskabsrådet som et rådgivende organ, hvori statsrevisorer, hovedrevisorer og finansbogholderen har sæde.

Lovbestemmelserne af 1926 om revisionens ordning er ikke blevet ændret i de forløbne år. Ved

normerings- og klassificeringsloven af 1958 blev hovedrevisorerne normeret som departementschefer, og ved ledighed i departementschefstillinger blev antallet af embeder nedsat først i 1962 til tre og derefter i 1972 til to.

Ved loven af 1926 fik rigsdagen bedre mulighed for indseende og kontrol med statens regnskaber og økonomiske dispositioner. Udviklingen har imidlertid ændret forudsætningerne på væsentlige punkter. Således er der sket en stærk vækst i omfanget af statens økonomiske virksomhed og dermed i statsbudgettet og revisionsmaterialets omfang. Moderne tekniske metoder inden for administration og regnskabsvæsen, blandt andet anvendelse af elektronisk databehandling og opbygningen af statens centrale regnskabsystem stiller ændrede og stadig stigende krav til revisionen. Hertil kommer, at mange administrative opgaver, f. eks. statens bygge- og anlægsvirksomhed samt tilskudsadministration, er blevet mere omfattende. Ændringer i opgavefordelingen mellem stat og kommuner har også haft betydning for revisionens arbejde. Endvidere udøves nu et stort antal offentlige funktioner af institutioner og fonde m. v., der modtager tilskud eller anden støtte fra staten. Samtidig er kravene til den økonomisk-kritiske kontrol, der udøves af revisionen, blevet stadig større. En væsentlig del af revisionens opgaver er således koncentreret om driftsøkonomiske vurderinger af administrationen i styrelser og insti-

tutioner. Man har derfor fundet det hensigtsmæssigt at foretage en a jourføring af de gældende bestemmelser for den statslige revision, og økonomiministeren har i maj 1974 nedsat et udvalg med denne opgave. Udvalgets betænkning ligger til grund for lovforslaget.

Udvalget har i vidt omfang kunnet tiltræde synspunkterne i 5. betænkning fra Administrationsudvalget af 1960.

På grundlag af udvalgets overvejelser må man finde det hensigtsmæssigt, at der foretages en a jourføring af lovbestemmelserne svarende til den allerede skete udvikling. Ved lovforslagets udformning har man tilstræbt at give det en sådan form, at en ny lov ligesom loven af 1926 muliggør en tilpasning af revisionen til ændrede forhold i fremtiden med hensyn til løsning af offentlige opgaver og ændret regnskabs- eller revisionsteknik.

Da man i 1926 gennemførte ordningen med den centrale revisionsmyndighed opdelt i flere af hinanden principielt uafhængige embeder, kunne det næppe oprindeligt betragtes som nogen større ulempe, da revisionen på det tidspunkt foregik som detaljeret revision efter traditionelle metoder. Den foran beskrevne udvikling har imidlertid medført, at der ikke mindst inden for den økonomisk-kritiske revision er opstået behov for at foretage undersøgelser på tværs af inddelingen i ministerier og styrelser, der hidtil har været benyttet som det væsentligste kriterium for fordelingen af revisionsopgaverne mellem de forskellige revisionsdepartementer. Der er ligeledes opstået behov for en samlet planlægning og prioritering af revisionsopgaverne og for gennemførelse af en fælles uddannelses- og personalepolitik. Oprettelsen af statens centrale regnskabssystem, der vil arbejde efter et fælles edb-program for den statslige regnskabsaflæggelse, understreger yderligere nødvendigheden af, at hovedrevisionen udgør en organisatorisk enhed. Lovforslaget bygger derfor på, at der etableres en enhedsledelse for revisionen.

Enhedsledelsen foreslås gennemført ved oprettelse af en stilling som generaldirektør for den centrale revision, der foreslås benævnt statens hovedrevision.

Det har i udvalget været overvejet, hvorvidt statens hovedrevision med hensyn til dens budget og øvrige sekretariatsforretninger burde have en placering i tilknytning til centraladministrationen, eller som en konsekvens af det nære samarbejde med statsrevisorerne burde henlægges under folketinget.

I overensstemmelse med de synspunkter, der er gjort gældende af et flertal i udvalget, bygger lovforslaget på, at revisionen bevarer en således begrænset tilknytning til centraladministrationen. I

lovteksten understreges revisionens uafhængighed af regeringen og folketinget, og ved forskellige særlige bestemmelser styrkes revisionens uafhængighed i revisionsarbejdet.

Udvalget foreslår, at revisionen med hensyn til budget og lignende sekretariatsforretninger placeres direkte under en af ministrene, men således at statsrevisorerne får adgang til at tage stilling til budgettet.

Det foreslås i lovforslaget at understrege hovedrevisionens kompetence til at foretage revision eller gennemgang af alle regnskaber fra statsstøttede institutioner, foreninger og fonde m. v. i den udstrækning, statens interesser tilsiger det. Der er endvidere i lovforslaget optaget en bestemmelse om, at en del af revisionens opgaver kan varetages ved et samarbejde mellem hovedrevisionen og interne revisionsafdelinger i institutionerne, idet det forudsættes, at statens hovedrevision har ansvaret for, at der udføres en betryggende revision inden for hele det område, hovedrevisionen efter loven skal behandle.

For så vidt angår de enkelte bestemmelser i lovforslaget bemærkes i øvrigt følgende:

Til § 1.

Efter statsregnskabslovens §§ 14 og 15 varetages revisionen dels af hovedrevisorer, dels af revisionsorganer i vedkommende centralstyrelse, idet de sidstnævnte er stillet under tilsyn af pågældende hovedrevisor. Efter lovforslagets stk. 1 henlægges revisionsmyndigheden til ét embede, generaldirektøren for statens hovedrevision. Man har anset stillingsbetegnelsen generaldirektør for den bedst egnede. Ved i stk. 2 at bestemme, at indstillinger om generaldirektørens udnævnelse og afskedigelse skal foretages efter samråd med statsrevisorerne, har man villet understrege, at der er tale om en stilling, der har en sådan særlig placering inden for staten, at folketinget gennem de af tinget valgte statsrevisorer bør have direkte indflydelse på stillingens besættelse.

Bestemmelsen om, at generaldirektøren er uafhængig ved udførelsen af sit hverv indebærer, at han hverken fra folketing eller regering modtager instruktioner med hensyn til sin virksomhed. Det ophæver ikke generaldirektørens pligt til at fremsætte en bemærkning til et regnskab, at der over for ham påberåbes en ordre fra pågældende minister, jfr. den gældende lovs § 18, stk. 6.

Det forudsættes, at stillingen som embedets chef er en statstjenestemandsstilling, og at tjenestemandsløvgivningens almindelige regler finder anvendelse på stillingen.

Den centrale revisions personale forudsættes som

nu placeret som tjenestemænd, respektive kontrakt- og overenskomstansatte i ministerierne, idet generaldirektøren bemyndiges til at foretage udnævnelser og afskedigelser af personale, der ikke udnævnes af kongen.

Generaldirektørens budget optages på en hovedkonto på økonomiministeriets finanslovparagraf. Med henblik på at styrke den centrale revisionsmyndigheds budgetmæssige uafhængighed af den administration, der skal revideres, er det i stk. 5 bestemt, at generaldirektørens budgetforslag udarbejdes efter forhandling med statsrevisorerne. Det er endvidere fastslået, at generaldirektøren varetager ministerens sekretariatsforretninger vedrørende embedet.

Det foreslås, at hovedrevisionens regnskab som hidtil revideres af statsrevisorerne.

Til § 2.

I § 2 er angivet, hvilke regnskaber der underkastes en egentlig revision af generaldirektøren.

Denne revision omfatter statens regnskaber og regnskaber fra institutioner, foreninger og fonde m. v., hvis udgifter eller regnskabsmæssige underskud dækkes enten ved tilskud fra staten eller ved bidrag, afgift eller anden indtægt i henhold til lov. For de sidstnævnte institutioner er revisionspligten begrundet i, at deres faktiske nettoudgifter bliver dækket af statsmidler eller midler, der må ligestilles med statsmidler, hvorfor regnskaberne og de økonomiske dispositioner bør være underkastet samme kontrol, som er gældende for den egentlige statsforvaltning.

Bestemmelsen i stk. 1, pkt. 2, forudsættes at dække alle institutioner og fonde, hvis budget er optaget på bevillingslovene (f.eks. finseninstituttet, handelshøjskoler og fonde under finanslovens § 30), institutioner og fonde, hvis udgifter eller underskud dækkes enten direkte ved tilskud fra staten (f.eks. visse særforsorgsinstitutioner, sygdomsbehandlingshjem og uddannelsesinstitutioner) eller indirekte ved, at udgifterne eller underskuddet dækkes gennem lovbestemte indtægter til vedkommende institution eller fond (f.eks. Helsefonden, arbejderbeskyttelsesfonden, Den sociale Pensionsfond). De lovbestemte indtægter er sådanne, som under hensyn til deres karakter og reglerne for deres administration m. v. må anses for eller ligestilles med statsmidler.

I flere tilfælde er der i medfør af lov etableret særlige revisionsordninger for nogle af de i stk. 1, pkt. 2, nævnte institutioner m. v., f.eks. ATP-fonden, Lønmodtagernes garantifond, tipsselskabet, statens byggeforskningsinstitut, boligselskabernes lands-

byggefond, selskaber, der forvalter forskellige lovpligtige forsikringsordninger, samt arbejdsløsheds-kasser. Sådanne allerede eksisterende ordninger er opretholdt ved en bestemmelse i § 19, jfr. dog bemærkningerne til § 4.

Den nugældende statsregnskabslov indeholder i § 16, stk. 4, en bestemmelse om, at rigsdagens regnskab revideres ved foranstaltning af rigsdagens præsidium, der dog efter samråd med finansministeren kan lade regnskabet helt eller delvis revidere gennem en af hovedrevisorerne. Det er forekommet naturligt at bibeholde denne ordning.

Til § 3.

I § 3 er det beskrevet, hvilke forhold der skal påses ved revisionen. De gældende regler herom findes i statsregnskabslovens § 10, der sprogligt er udformet anderledes, idet den opdeler revisionsarbejdet i fire opgaver: den tal- og bogholderimæssige revision, den juridisk-kritiske revision, bevillingskontrollen og den økonomisk-kritiske revision.

Ved den ændrede formulering tilsigtes der ikke nogen ændring af revisionens opgaver, men en understregning af, at revisionen må tilrettelægges efter de retningslinier, der til enhver tid skønnes mest hensigtsmæssige. Det forudsættes herved, jfr. § 1, stk. 3, at generaldirektøren selv bestemmer, hvorledes han vil udføre revisionen af de enkelte institutioner, og hvilke revisionsmetoder han vil anvende.

Til § 4.

Medens § 2 omhandler de regnskaber, der er underkastet revision ved statens hovedrevision, er der her tale om regnskaber, der ikke direkte revideres af statens hovedrevision, men efter anmodning fra generaldirektøren kan forlanges indsendt til gennemgang som nærmere beskrevet i § 6.

I mange tilfælde indgår der i regnskaberne fra staten og fra de i § 2, stk. 1, nævnte institutioner, foreninger, fonde m. v., tilskud eller andre former for økonomisk støtte, herunder garantier, til institutioner, foreninger og fonde m. v. uden for statsforvaltningen, og sådanne ikke-statslige institutioner m. fl. kan også være mere eller mindre økonomisk baseret på bidrag, afgift eller anden indtægt, som tilfalder dem i henhold til særlige lovbestemmelser.

Interessen i at udøve kontrol med de offentlige midler, som administreres af sådanne organer, er i princippet lige så stor, som når det gælder den direkte offentlige administration. Revisionsdepartermenterne foretager efter gældende praksis gennemgang af en række sådanne regnskaber, og det er derfor fundet naturligt at lovfæste denne praksis.

Af størst betydning i denne forbindelse er institutioner, der modtager tilskud fra staten. Dette område omfatter offentlige institutioner (f. eks. arbejdsformidlingskontorer, forsorgshjem og lokalmuseer), og halvoffentlige institutioner (f. eks. private sygehuse, private skoler, privatbaner, hedeselskabet, Dansk Sygehus Institut samt en række velgørende institutioner).

Som eksempler på institutioner, der modtager lån, kan nævnes teknologiske institutter, kollegier, seminarier og højskoler.

Garantier ydes eksempelvis til pensionskasser og olieberedskabslagre, og statskapital er indskudt i en række selskaber med mere eller mindre offentlig formål (f. eks. Dansk olie og naturgas, byggeriets maskinstationer).

Med hensyn til institutioner, der modtager bidrag i henhold til lov, skal bemærkes, at der herved i modsætning til § 2 tænkes på institutioner, hvis virksomhed kun delvis er baseret på sådanne bidrag.

Endelig er der optaget en bestemmelse om, at generaldirektøren kan kræve forelagt til gennemgang regnskaber fra institutioner, der normalt ville være omfattet af hans revision i henhold til § 2, men for hvilke der ved lov er fastsat en særlig revisionsordning. Disse institutioner er af en sådan statslig interesse, at det må anses for nødvendigt, at hovedrevisionen har adgang til at gennemgå deres regnskaber.

Bestemmelserne i denne paragraf tager især sigte på institutioner af en vis offentlig karakter. Hovedrevisionen har imidlertid ved udøvelsen af sin revision også adgang til regnskaberne fra erhvervsvirksomheder og private, der modtager støtte fra staten, enten som en følge af, at staten har gjort støtten betinget af regnskabets indsendelse, eller fordi fagministeren har hjemmel til at kræve regnskaberne indsendt.

Til § 5.

En betydelig del af de på bevillingslovene opførte poster administreres i henhold til bestemmelser i den øvrige lovgivning af amtskommuner og kommuner.

Kommunernes virksomhed på disse områder er underkastet kontrol af forskellige statslige tilsynsmyndigheder. Det er et led i hovedrevisionens revision at konstatere, dels at refusioner til kommunerne er beregnet efter gældende regler, dels at statens og kommunernes administrative kontrol er tilstrækkelig, og at de fastsatte regler for den kommunale revision er overholdt. Det er også et led i revisionen af skattedepartementets virksomhed inden for

personbeskatningen, at der foretages en kontrol af de statslige myndigheders tilsyn med inddrivelsen af restancer, som foretages af kommunerne.

Ved overgang fra procentrefusioner til generelle bloktilskud til kommunerne vil den statslige revision navnlig skulle kontrollere, at tilskuddene er beregnet efter de gældende regler, at det statistiske grundlag indgår korrekt i beregningerne, og at den givne bevilling er overholdt. Fortsætter den igangværende tendens, må man påregne, at statens hovedrevisions indseende med de kommunale regnskaber bliver af mindre omfang end hidtil.

Efter den foreslåede bestemmelse, der stemmer med hidtidig praksis, er statens hovedrevisions adgang til at foretage gennemgang af en del af de kommunale regnskaber afhængig af, hvorvidt der skal ske afregning over for staten. Herefter vil en sådan gennemgang ikke finde sted ved ydelse af bloktilskud, men derimod ved fremtidige ordninger, der bygger på afregningsprincippet.

Til § 6.

De i §§ 4 og 5 nævnte regnskaber er reviderede, når de forelægges generaldirektøren, og hans gennemgang af dem vil normalt bestå i et gennemsyn af det foreliggende årsregnskab med tilhørende revisionsprotokol og en undersøgelse af, om betingelserne for støtte er opfyldt, og om revisionen er betryggende. Der kan dog blive tale om videregående undersøgelser, såfremt forholdene taler for det.

De til brug for gennemgangen fornødne regnskaber, revisionserklæringer m. v. forudsættes indkaldt gennem vedkommende statsmyndighed m. v., jfr. §§ 4 og 11, stk. 3.

Til § 7.

Statsmidler er i en række tilfælde indskudt i private virksomheder i form af aktie- eller interessentskabskapital, og staten vil i disse tilfælde have adgang til administrativ og regnskabsmæssig kontrol ad de veje, der normalt står til rådighed for aktionærer og interessenter, derunder ved deltagelse i valg eller udpegning af virksomhedens revisorer. Selv om revisionsordningen i sådanne virksomheder i almindelighed ikke vil frembyde problemer, må det anses for principielt rigtigt, at den statsmyndighed, der repræsenterer statens kapitalinteresser, forpligtes til at rådføre sig med statens hovedrevision i sådanne revisions spørgsmål af større betydning, derunder valg af ny revisor, hvorpå statsmyndigheden har indflydelse. En praksis svarende til den foreslåede bestemmelse er i de senere år blevet fulgt i adskillige tilfælde, hvor selskaber er oprettet med staten som deltager.

Til § 8.

Statsrevisorernes gennemgang af statsregnskabet, herunder deres bevillingskontrol, er hjemlet i grundlovens § 47. Bestemmelserne i dette lovforslags § 8, stk. 1, har som forudsætning, at statsrevisorerne i almindelighed vil bygge på statens hovedrevision, også inden for bevillingskontrollen, jfr. § 17, stk. 1. Det forudsættes dog, at statsrevisorerne selvstændigt vil foretage undersøgelser af spørgsmål, der vedrører de af ministrene til folketinget og dettes udvalg givne oplysninger, og at statsrevisorerne og generaldirektøren i fornødt omfang vil bistå hinanden. I lovforslaget opretholdes bestemmelsen i den gældende lovs § 22 om, at generaldirektøren skal foretage undersøgelser og afgive beretning vedrørende forhold, som statsrevisorerne ønsker belyst.

Da statsregnskabsrådet, jfr. den gældende lovs §§ 25 og 26, i de senere år i hovedsagen alene har behandlet revisionsspørgsmål, og det ikke anses for hensigtsmæssigt at opretholde et særligt organ til dette brug, har man i stedet optaget en bestemmelse om, at både statsrevisorerne og generaldirektøren kan anmode om afholdelse af fælles møder.

Det er fundet hensigtsmæssigt at fastslå, at generaldirektøren efter statsrevisorernes anmodning kan deltage i samråd om revisionsspørgsmål mellem folketingsudvalg og statsrevisorerne, idet det herved er forudsat, at folketingets udvalg kan ønske at søge bistand hos statens hovedrevision.

Det er endvidere i stk. 2 foreslået, at generaldirektøren bistår ministrene ved tilrettelæggelsen af regnskabs- og kontrolforanstaltninger, medens det i den gældende lovs § 18, stk. 5 er bestemt, at hovedrevisor står til fagministerens rådighed med hensyn til den regnskabsmæssige kontrol. Det er endelig fastslået, at generaldirektøren inden for sit embeds område har direkte referat til den minister, som den pågældende sag vedrører.

Til § 9.

En institutions regnskabssystem virker indadtil som et redskab for ledelsens styring og kontrol. Der må i regnskabssystemet være indbygget rimelige interne kontrolforanstaltninger, der sikrer, at regnskabstallene er rigtige, og at de regnskabsmæssige beholdninger er til stede. Det henhører under ministeren at drage omsorg for, at der i ministeriets departement og institutioner er etableret en rimelig intern kontrol i økonomiforvaltningen.

Som led i regnskabssystemets interne funktioner kan en institution have behov for at indrette særlige organer for intern kontrol og revision. Specielt gælder dette institutioner med komplicerede ind- og

udbetalingsfunktioner eller med en stærkt decentraliseret administration.

Sådanne interne kontrolorganers opgave kan efter forholdene i det enkelte tilfælde spænde fra rutinemæssige tal- og bogholderimæssige kontrolopgaver til informations- og analysevirksomhed for ledelsen. Inden for erhvervslivet går udviklingen i retning af i stigende grad også at benytte intern kontrol og revision som led i den overordnede styring og kontrol af virksomheden. Det samme træk genfindes inden for en række udenlandske statslige revisionsordninger.

Herhjemme findes der kun inden for forholdsvis få områder af den statslige forvaltning særlige interne kontrol- og revisionsorganer. Efter statsregnskabslovens § 14 kan der i centralstyrelser oprettes revisionsorganer med det formål at revidere underordnede institutioners regnskaber, men sådanne § 14-revisorer findes stort set kun i statsbanerne, post- og telegrafvæsenet og direktoratet for toldvæsenet. Desuden er der enkelte andre steder, f. eks. i kildeskattedirektoratet, etableret en intern revision som led i institutionens forvaltning af dens egne regnskabsforretninger.

Der vil være grund til at søge udviklingen med etablering af interne revisioner fortsat, men det er på den anden side næppe heldigt at forcere en udvikling frem mod institutionernes ønske. Der er derfor i forslaget ikke indsat bestemmelser, der pålægger oprettelse af sådanne interne revisioner.

Det må være klart, at den enkelte minister som den øverste ansvarlige for sin administration må have fri adgang til at tilrettelægge og gennemføre de administrative kontrolforanstaltninger, som han finder nødvendige og økonomisk forsvarlige for at tilvejebringe et betryggende system. Det må imidlertid også erkendes, at de etablerede administrative kontrolforanstaltninger ikke bør indebære en tilside-sættelse af lovens hovedprincip om at henlægge revisionen af statens regnskaber m. fl. til generaldirektøren for statens hovedrevision.

Forholdet mellem hovedrevisionen og interne kontrolorganer må i det hele bygge på, at hovedrevisionen har ansvaret for den samlede revision af statens regnskaber, men at den i vidt omfang må løse sine opgaver ved at vurdere omfanget og effektiviteten af institutionens egne kontrolforanstaltninger og tilrettelægge sin revision under hensyn hertil. Hvor der eksisterer særlige interne revisionsorganer, bør der så vidt muligt etableres et samarbejde mellem disse og hovedrevisionen for at skabe bedst mulige betingelser for at koordinere revisionsindsatsen og undgå dobbeltrevision.

Man har fundet det rigtigt, at dette kommer til udtryk i loven ved en bestemmelse om, at revisionsopgaver i henhold til loven efter aftale mellem vedkommende minister og generaldirektøren kan varetages i et nærmere fastlagt samarbejde mellem generaldirektøren og et organ for intern kontrol og revision under ministeren.

Ved denne formulering er det tilstræbt at skabe en smidig ordning, hvorefter den samlede statslige revisionsvirksomhed til enhver tid kan tilpasses bedst muligt til institutionernes regnskabsmæssige forhold. Inden for de enkelte institutioner vil der kunne etableres en intern revision, der er specielt indrettet efter institutionens særlige karakter. Bestemmelsen tilsigter en fortsættelse af det eksisterende samarbejde mellem hovedrevisionen og den interne revision i nogle institutioner og åbner mulighed for etablering af intern revision i videre omfang end nu.

Til § 10.

Bestemmelserne findes nu i den for revisionsdepartementerne gældende instruks af 1936 § 4, stk. 1 og 2, men da der er tale om generelle direktiver til administrationen, er de foreslået optaget i loven.

Bestemmelsen i stk. 1 tilsigter at holde revisionen løbende underrettet om administrationens økonomiske dispositioner, men også om de mangler ved forretningsgangen og den interne kontrol, som myndigheden selv konstaterer.

Efter stk. 2 skal generaldirektøren have adgang til at udtale sig om påtænkte ændringer af den regnskabsmæssige kontrol og af regnskabssystemet, herunder indretningen af den elektroniske regnskabsafleggelse. Der gives herved generaldirektøren lejlighed til at bedømme hensigtsmæssigheden af de påtænkte ændringer såvel i kontrolmæssig henseende som med hensyn til de regnskabsmæssige informationer, der kan uddrages af regnskabssystemet til brug for revisionen.

Til § 11.

Den gældende lov indeholder ingen bestemte tidsfrister for regnskabsmaterialets indsendelse til revision. Imidlertid er det af væsentlig betydning såvel med henblik på en hurtig korrektion af fejl i regnskaberne som for revisionsarbejdets planlægning og a jourholdelse, at materialet så hurtigt som muligt fremkommer til revisionen, og det er derfor foreslået, at regnskab med bilag afgives til revisionen inden en måned efter regnskabsperiodens afslutning, idet generaldirektøren dog kan indrømme en længere frist. Den foreslåede frist vil i langt de fleste tilfælde svare til de frister, der faktisk nu overholdes.

206 Fremsatte lovforslag (undt. finans- og tillægsbev.lovforslag).

Med henblik på generaldirektørens bistand til statsrevisorerne ved gennemgangen af statsregnskabet bestemmes det i stk. 2, at statsregnskabet samt de af ministerierne afgivne redegørelser for afvigelser mellem bevillings- og regnskabstal skal afgives til generaldirektøren senest seks måneder efter finansårets udløb, dvs. samtidig med statsregnskabet fremlæggelse for folketinget, jfr. grundlovens § 47, stk. 1. Det forudsættes, at specifikationer til statsregnskabet fremkommer snarest muligt.

I stk. 3 er det bestemt, at regnskaber m. v. vedrørende de i §§ 4 og 5 nævnte institutioner m. v. snarest muligt skal indsendes.

Til § 12.

Bestemmelsen svarer i sit indhold til den gældende bestemmelse i statsregnskabslovens § 12. Det er ikke tanken at ændre den hidtidige praksis på området.

Til § 13.

Bestemmelsen svarer i det væsentlige til bestemmelsen i den gældende lovs §§ 11 og 15, stk. 2.

Til § 14.

I henhold til statsregnskabslovens § 24 afholdes kasseeftersyn i almindelighed af den myndighed, der i øvrigt foretager revisionen. Efter samme lovs § 36, stk. 4, fastsættes de fornødne regler for kasseeftersyn af finansministeren, i visse tilfælde af en fagminister. Som følge af eftersynenes nære sammenhæng med revisionen er det fundet naturligt at foreslå, at generaldirektøren fastsætter bestemmelserne for afholdelse af eftersyn.

Til § 15.

Bestemmelserne, der i hovedsagen svarer til § 4, stk. 3, i instruksen af 1936, er på grund af deres generelle betydning foreslået optaget i loven.

Til § 16.

I den gældende lovs §§ 19 og 20 er der angivet forskellige regler for fremsættelsen af revisionsbemærkninger til over- og underordnede myndigheders regnskaber. Det er imidlertid ikke fundet nødvendigt at optage bestemmelser herom i lovforslaget. Brevveksling vedrørende revisionen i henhold til § 2 vil i reglen ske med den regnskabspligtige institution, dog med afvigelser som følge af forskelle i den administrative opbygning. Generaldirektøren kan fremsætte sine revisionsbemærkninger vedrørende underordnede institutioners regnskaber over for centralstyrelsen, der på sin side kan anmode om, at sådanne revisionsbemærkninger fremsættes gennem centralstyrelsen.

Brevveksling vedrørende regnskabsmæssig gennemgang i henhold til §§ 4 og 5 vil i almindelighed ske med vedkommende centralstyrelse.

Den særlige decisionsordning i den gældende lovs § 20, stk. 1, hvorefter decision i en revisions sag kan afgives af ministeren, for hvem sagen forelægges af hovedrevisor i overværelse af en repræsentant for den pågældende styrelse, har kun været lidet benyttet i de senere år, og findes ikke at være hensigtsmæssig. Der er imidlertid behov for, at generaldirektøren i vigtigere sager kan udbede sig ministerens endelige stillingtagen, og det er derfor foreslået, at generaldirektøren, såfremt han efter afslutningen af brevvekslingen med centralstyrelsen ikke kan godtage det indtagne standpunkt, kan anmode ministeren om dennes endelige stillingtagen til sagen, der herefter skal fremsendes til statsrevisorerne.

Med henblik på at fremme afslutningen af revisions sagerne er der fastsat frister for besvarelsen af generaldirektørens bemærkninger og for generaldirektørens fremsendelse til statsrevisorerne af sager, der har været forelagt ministeren.

Til § 17.

I henhold til statsrevisorlovens § 3, stk. 2, skal statsrevisorerne forvisse sig om, at statsregnskabets indtægter, udgifter og status er i overensstemmelse med særregnskaberne. Da denne afstemning i en årrække er blevet udført af revisionsdeparterementerne, er det fundet rigtigt at fastslå i loven, at denne opgave påhviler statens hovedrevision. Som et led i bevillingskontrollen foretager statsrevisorernes sekretariat en detaljeret sammenholdelse af statsregnskabets bevillings- og regnskabstal. For at opnå enhed i revisionen af statsregnskabet foreslås det, at generaldirektøren, som bistand for statsrevisorerne, i videre omfang end det hidtil er sket i revisionsdeparterementerne, skal efterprøve, om bevillingerne er overholdt, og undersøge årsagerne til eventuelle overskridelser samt foretage en samlet revisionsmæssig analyse af statsregnskabets status. Generaldirektøren afgiver beretning herom til statsrevisorerne.

Med henblik på at fremme den videre behandling af de af generaldirektøren fremdragne revisionssager har man indføjet en bestemmelse om, at indberetning til statsrevisorerne finder sted ved sagernes afslutning uden afventning af tidspunktet for afgivelsen af generaldirektørens årsberetning.

Bestemmelsen i stk. 3 er overført fra instruksens § 9, stk. 3.

Generaldirektørens åriige beretning efter stk. 4 forudsættes at være en almindelig beretning om revisionens virksomhed, idet de konkrete revisionsa-

ger er omfattet af stk. 2. I beretningen vil kunne fremdrages tilfælde, hvor administrationen har overskredet de fastsatte frister.

Til § 18.

Det er fundet rigtigt at fastslå, at de af generaldirektøren i henhold til § 17 afgivne beretninger af statsrevisorerne skal fremsendes til folketinget. Det forudsættes, at de af generaldirektøren i medfør af § 8 afgivne beretninger og de sager, generaldirektøren i medfør af § 16, stk. 2, har fremsendt til statsrevisorerne, af generaldirektøren kan fremsendes til statsrevisorerne som beretninger under henvisning til § 17.

Det er blevet anset for en mangel ved den nuværende ordning, at folketinget ikke er blevet orienteret om de praktiske følger, revisionens påtaler og henstillinger har fået. Med henblik på at styrke folketingets kontrolmuligheder foreslås det at gennemføre en ordning, hvorefter ministrene over for statsrevisorerne skal redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som generaldirektørens beretninger, statsrevisorernes betænkninger og folketingets behandling af tidligere finansårs statsrevisorbetænkninger har givet anledning til. Generaldirektøren afgiver sine bemærkninger til disse redegørelser. Det forudsættes, at statsrevisorerne i tilslutning hertil blandt andet gennem samråd med ministrene vil tilvejebringe de fornødne oplysninger om resultatet og virkningen af revisionens arbejde. Ministrenes redegørelser, generaldirektørens bemærkninger hertil og statsrevisorernes kommentarer indgår i statsrevisorernes endelige betænkning over finansårets statsregnskab. I denne betænkning indgår således sager, der vedrører flere finansårs statsregnskaber. Ved den foreslåede ordning opnås, at folketinget orienteres om de skridt, ministrene har taget i anledning af hver enkelt revisionssag. Herved gives der endvidere ministrene, som de parlamentarisk ansvarlige, lejlighed til at udtale sig, forinden sagerne finder deres endelige afgørelse i forbindelse med folketingets godkendelse af statsregnskabet.

Afgivelsen af beretninger ved afslutningen af revisionssagerne, dvs. før afgivelsen af årsberetningen, jfr. § 17, stk. 2, vil give finansudvalget længere tid til at sætte sig ind i disse sager. Endvidere vil samtlige revisionssager gennem den af statsrevisorerne foretagne opfølgning, jfr. § 18, stk. 2, være bragt frem til en bedre afklaring, forinden udvalget påbegynder den endelige behandling af det pågældende finansårs statsregnskab. Selv om statsrevisorernes endelige betænkning over statsregnskabet kommer til at foreligge på et senere tidspunkt end nu, vil nyordningen indebære betydelige arbejdsmæssige

lettelser for finansudvalget, der vil kunne afslutte behandlingen af statsrevisorernes betænkning på samme tidspunkt som nu.

Til § 19.

Af lovtekniske grunde er optaget en bestemmelse om, at særlige revisionsordninger gennemført ved lov opretholdes, jfr. dog bemærkningerne til § 4.

Til § 20.

I forbindelse med gennemførelsen af dette lovfor-
slag ophæves revisionsbestemmelserne og bestem-
melsen om, hvem der afholder kasseeftersyn, i stats-
regnskabsloven af 1926. Den gældende instruks for
hovedrevisoraterne af 12. november 1936 bortfalder
ved ophævelsen af § 23 i statsregnskabsloven.