

# Finansministeriets skiftende rolle i centraladministrationen

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

*Artiklen fokuserer på samspillet mellem Finansministeriets vogterrolle og rollerne som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt. Der er to alvorlige problemer knyttet til koblingen af vogterrollen med de to andre roller. Det ene problem er tidsperspektivet. Vogterrollens tidsperspektiv er ét højst fire år, mens ressortpolitiske og institutionelle indgreb ofte er forbundet med en lang indkøringsperiode. Det andet er det faglige fundament, når det drejer sig om indretningen af f.eks. skole- eller sygehuspolitikken; spørgsmålet er, om Finansministeriet har den fornødne faglige kapacitet på sådanne områder.*

## Finansministeriets fem roller

Nutidens finansministerium kan føre sin historie tilbage til ministerialreformen af 1848. Det var efter datidens forhold et stort (det største) og også et magtfuldt ministerium. Det husede, akkurat som i vore dage, de statsfinansielle kerneopgaver som ansvarlig myndighed for statens budget og regnskaber samt lønnings- og pensionsvæsenet (Østergaard, 1998: ss. 62-69). Det er også sikkert, at Finansministeriet gennem hele sin eksistens har spillet roller, der gik ud over tilvejebringelsen af en finanslov for det følgende år, vedligeholdelsen af den gennem tildeling af tillægsbevillinger i løbet af finansåret samt efterfølgende aflæggelse af statens regnskab. Den ekspansive fortolkning af rollen som finansministerium var naturlig, fordi opgaveløsningen i staten nødvendigvis er stærkt forbundet med den bevillingsmæssige styring og med sikringen af, at statens udgifter holder sig inden for den hjemmel, som er givet ved finansloven og tillægsbevillingerne bevilget af Finansudvalget.

Resultatet er, at nutidens finansministerium varetager fem roller. Der er de to klassiske som udgiftsvogter og forvalter af den makroøkonomiske politik. Der er de to nye som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt og endelig den accessoriske rolle som støttepille for Statsministeriet.

Varetagelsen af dem hænger i nutidens finansministerielle selvforståelse sammen. Det giver sig selv for de to klassiske roller. Denne sammenhæng er forstærket af den offentlige sektors størrelse, som gør udgiftsstyringen til et vigtigt led i den økonomiske politik. Den er også forstærket af, at efterkrigstidens tradition for den sideordnede eksistens af et finansministerium og et økonomiministerium siden 2001 har været brudt.



**JØRGEN  
GRØNNEGÅRD  
CHRISTENSEN**  
Professor emeritus,  
Institut for  
Statskundskab,  
Aarhus Universitet

De to nye roller hænger naturligvis også sammen med den klassiske vogterrolle. Som ressortpolitisk iscenesætter kan Finansministeriet blande sig i dagsordensætningen inden for andre ministeriers ressort og på den måde indirekte skaffe sig indflydelse på, hvor omkostningstung opgaveløsningen bliver. Et eksempel er kombinationen af folkeskolereformen og indgrebet i lærernes arbejdstidsaftale i 2013. Tilsvarende kan Finansministeriet som institutionel arkitekt bidrage til institutionelle reformer og gængse reorganiseringer for ad denne vej at bane vejen for organisations- og styringsformer, som bidrager til en effektiv styring af ikke bare statens, men de samlede offentlige udgifter.

Den accessoriske rolle som støttepille for Statsministeriet har historisk været af en anden art. Danmark har, i øvrigt i lighed med en række andre lande, et ret lille statsministerium, som koncentrerer sig om opgaven som sekretariat for statsministeren og administrativ koordinator af arbejdet på regeringsniveau. Det har følgelig ikke nogen stor organisatorisk kapacitet og magter således ikke selv at bidrage til udviklingen af ny politik i form af lovgivning, bevillingsmæssige prioriteringer og tilpasninger af den offentlige sektors indretning. Samtidig står Statsministeriet over for et konstant pres fra fagministerierne og deres ministre for at få støtte til udvidelse af bevillingerne og gennemførelse af politiske initiativer, som undtagelsesfrit trækker i retning af større udgifter og mere statslig regulering. Med Finansministeriet som støttepille kan Statsministeriet i et vist omfang afbalancere den skævhed i udgiftsadvokaternes favør, som er indbygget i regeringssystemet.

Artiklens fokus er på samspillet mellem vogterrollen og rollerne som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt. Begrundelsen er, at udgiftsvogterrollen skaber et stærkt incitament til at interessere sig for politikken på de enkelte ressortområder som udgiftsdrivende og for den offentlige sektors institutionelle indretning som understøttende for vogterrollen. Det er både legitimt og fornuftigt, men der er to alvorlige problemer knyttet til koblingen af vogterrollen med de to andre roller.

Det ene problem er tidsperspektivet. Mens varetagelsen af vogterrollen er forbundet med en politisk-parlamentarisk proces, hvis tidsperspektiv er et-fire år, og her snarere et end fire, er ressortpolitiske og institutionelle indgreb komplekse og ofte forbundet med en implementering, som strækker sig over en lang indkøringsperiode. Det andet er det faglige fundament for interventionen. Hvad enten det drejer sig om indretningen af f.eks. skole- eller sygehuspolitikken eller om organisering og styring af den offentlige sektor, er der tale om indviklede problemer, som kræver en dyb faglig indsigt, og spørgsmålet er, om Finansministeriet har den fornødne kapacitet til effektivt at blande sig heri.

### **Fra historisk svaghed til institutionel dominans**

Der står en aura af magtfuldkommenhed omkring ethvert finansministerium. Det gælder også det danske, men historisk hviler den på en illusion og en overfladisk analyse. Finansministeriet er i virkeligheden offer for en asymme-

trisk fordeling af magten. Det (og finansministeren) står over for en ukoordineret, men ikke desto mindre stærk falanks af det, som man i budgetteorien har døbt udgiftsadvokater. Edvard Brandes, radikal finansminister fra 1913-20, gav åbent udtryk for det, da han måtte erkende sin egen magtesløshed over for ministrenes umådeholdne ønsker om tillægsbevillinger, hvorpå han engang i 1920 føjede til:

*”Jeg har ikke det Indtryk, at Finansudvalget virker sparende. Man falder ikke mellem røvere, naar man kommer i Finansudvalget, det er snarere femten barmhjertige Samaritaner, der sidder dér og uddeler de Gaver, som de trængende kan behøve...”* (Østergaard, 1998: s. 75).

Brandes udsagn vidner om en klar erkendelse af den magtens asymmetri, som svækkede hans og Finansministeriets autoritet. Det var et nødråb fra ham, som ikke vakte politisk genklang. Det var først den socialdemokratiske finansminister C.V. Bramsnæs, der i 1924 fik bevæget statsminister Stauning til at udsende et cirkulære, som pålagde fagministrene at forelægge deres aktstykker med anmodning om tillægsbevillinger for Finansministeriet, inden de måtte sende dem til Finansudvalget. Som Finansministeriets hushistoriker Hans Henrik Østergaard noterer, har det ”siden været grundlaget for Finansministeriets rolle i budget- og bevillingssystemet” (Østergaard, 1998: s. 108).

Den simple spilleregulering havde nok disciplinerende effekt, men den løste ikke den grundlæggende ubalance. Man skulle helt op i 1960'erne, før den da nyudnævnte departementschef Erik Ib Schmidt gjorde et nyt og mere gennemgribende forsøg på at skabe en mere ligelig balance i forhold til fagministrene, deres ministerier og institutioner samt det kor af organisationer, som forlevede dem med politisk magtfulde (Schmidt, 1993: ss. 230-239). Det skete gennem indførelsen af et nyt system med rammebudgetter og rammebevillinger, hvis logik var at kombinere en stram central styring af de samlede udgifter inden for de enkelte drifts- og anlægsområder med en vidtgående decentralisering af prioriteringsmagten til ikke bare fagministrene, men til de enkelte myndigheder og institutioner.

For Finansministeriet implicerede det, at rollen var at overvåge og udfordre fagministerierne, men ikke at diktere, hvordan de skulle disponere deres budgetter. Den samme logik blev videreført, da man erkendte, at offentlig udgiftsstyring også var styring af de kommunale og regionale budgetter, og da man i midten af 1980'erne udbyggede den første budgetreform med en ny, der udvidede rammestyrelsen, men nok en gang kombinerede det med udvidet decentral frihed til at disponere inden for rammen og mellem bevillingsårene (Blom-Hansen, 1998).

Så godt det nye rammebudgetsystem end var tænkt, skulle det stå sin prøve i en politisk virkelighed, der ikke stod i udgiftsstyringens og de hårde prioriteringers tegn. 1960'erne var præget af velfærdsstatens udbygningsrus, som fortsatte hen over den borgerlige VKR-regering og ind i 1970'erne. De blev hurtigt til økonomiske og sociale kriseår, uden at det gjorde det lettere at gennemføre

en stram budgetstyring. Husk blot på Knud Heinesen, budget- og finansminister i hele tre perioder i 1970'erne og overgangen til 1980'erne. Det var Heinesen, som fik lagt ordene om at bevæge sig på afgrundens rand i munden og reagerede med at fastslå, at så galt stod det ikke til: ”Nogle fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den, og vi kan se den. Vi kan se den tydeligt” (Heinesen 2006, ss. 374-375).

Regeringsskiftet i 1982 markerede et politisk stemningskifte. Og fra da af og op igennem 1990'erne havde man regeringer, der, bakket op af politiske flertal, i højere grad og på det lange stræk stod for en stram offentlig udgiftspolitik, og som dermed politisk understøttede, benyttede og videreudviklede det budgetsytem, som var skabt i de tidlige 1960'ere. Nogle vil sige, at overgangen fra udgiftspolitisk laissez-faire til stram budgetstyring blev fuldbyrdet i 1993 (Jensen, 2003). Andre mærker sig i den sammenhæng budgetloven af 2012, hvortil er at føje, at lovens stramme kontrolregime på visse punkter forlader den hidtidige rammestyrings logik, hvorefter en vidtgående decentralisering inden for givne rammer giver det bedste grundlag for prioriteringen af udgifterne inden for de enkelte ressortområder. Det kontrolfikserede budgetlovsregime er således udtryk for et andet styringsrationale, hvor Finansministeriets interventionisme i ressortpolitikken er gjort til en forudsætning for innovation og rationalisme.

### **Finansministeriet over alt og alle**

Parallelt med bestræbelserne på at modernisere og effektivisere udgiftsstyringen voksede der i Finansministeriet en stærk interesse frem for regeringsapparatets funktion. Overordnet handlede det om at styrke koordinationen på tværs af ressortområder. Den dobbelte logik var, at det ville styrke regeringens politiske profil og samtidig understøtte den styringsopgave, som var Finansministeriets. Logikken var stærkt præget af 70'ernes idéer om en fremadrettet planlægning, som prægede tænkningen overalt i den vestlige verden. En betænkning fra et embedsmands- og ekspertudvalg lagde i 1975 op til en sådan reform, som kombinerede etableringen af stærke regeringsudvalg med en styrkelse af først og fremmest Finansministeriet og Statsministeriet (Finansministeriet, 1975). På papiret skete der også noget. Bl.a. blev forløberer for Regeringens Koordinationsudvalg skabt som led i den politiske opfølgning. Generelt havde logikken bag styrkelsen af regeringskoordinationen dog et teknokratisk anstrøg, som ikke var kompatibelt med krisens politiske grundstemning.

Alligevel iværksatte Finansministeriet i perioden initiativer, der peger frem mod ministeriets senere fremtrædende rolle som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt for den offentlige sektor som helhed.

### **Ressortpolitisk iscenesætter**

Finansministeriets autoritet var ikke bare politisk begrænset på grund af regeringers og partiers svage interesse i udgiftsstyringen. Den led også under den

institutionelle asymmetri, som er nævnt ovenfor. Den bundede i ministeriets egen begrænsede organisatoriske og faglige kapacitet og i den ressortautonomi, som kendetegner en ministerstyret regering og forvaltning som den danske. Styrkelsen af regeringskoordinationen skulle råde bod herpå, men den slog på det tidspunkt ikke an. Mere stilfærdige tiltag sigtede mod at råde bod på kapacitetsproblemet.

Et sådant tiltag var introduktionen af de såkaldte turnusanalyser i sidste halvdel af 1970'erne. De var ikke formet i Finansministeriets daværende kerne, Budgetdepartementet, men i det lille og af storebroren ugle sete Administrationsdepartementet. Idéen var at gennemføre mindre og velafgrænsede analyser af udgifts- og effektivitetsmæssige, organisatoriske og styringsmæssige problemer på udvalgte områder. I turnuskonceptet lå, at analyserne hen over et kortere åremål kom hele raden rundt. I konceptet lå endelig også, at rapporterne fra turnusanalyserne kunne give fagministerierne idéer til effektivitetsforbedrende tiltag, uden at Finansministeriet trådte deres ressortautonomi under fode (Christensen, 1980: ss. 174-178).

Parallelt med Administrationsdepartementets turnusanalyser producerede Budgetdepartementet årlige budgetredegørelser, hvor ministeriet kombinerede generel udgiftspolitik analyse med policyanalyser af udvalgte problemer inden for fagministerierne områder. I ministeriets egen selvforståelse var der tale om et rolleskift fra et defensivt finansministerium, der så sig selv som bremseklo for andre, til et finansministerium, der kombinerede rollen som kritisk analytiker med rollen som igangsætter og fornyer (Østergaard, 1998: ss. 349-352; Jensen, 2003). Der er en betydelig institutionel selvgælde i denne beskrivelse af rolleskiftet, og man glemmer helt og aldeles, i hvilken gæld man stod til turnuskonceptet, hvorefter Finansministeriet bedst kunne spille sine roller som fornyer og rationalisator, hvis det skete i et respektfuldt samspil med ressortministerierne.

Man skal se budgetanalyserne i dette lys. Budgetredegørelserne med deres brede og problemdiagnosticerende policy-analyser blev gradvis erstattet af budgetanalyser. De fik med tiden et fast format, hvor analyseopgaven efter en udbudsrunde blev lagt i hænderne på et konsulentfirma med Finansministeriet, fagministeriet og den styrelse, hvis forhold er genstand for analysen, på sidelinjen. Det var samtidig tæt koblet på den politiske proces, i takt med at de politiske og økonomiske rammer for de store udgiftsområder i stigende grad blev aftalt gennem flerårige politiske forlig (Christensen, Jensen, Mortensen og Pedersen, 2020; Christiansen, 2008; Frandsen, 2008). Fra slutningen af 1990'erne og i stigende grad i perioden op til 2019 ser man Finansministeriet træde ind i rollen som en alt andet end defensiv igangsætter. Det sker med det klare og legitime sigte at sammenkoble, hvad man ser som nye og effektive organisations- og styringsformer med en målrettet effektiviserings- og omkostningsreducerende dagsorden. Et fremtrædende eksempel er den store reorganisering af den statslige og kommunale skatteforvaltning, som blev båret på vej af ikke mindre end tre budgetanalyser (Christensen og Mortensen, 2018).



## Institutionel arkitekt

Det er helt i pagt med den teoretiske og empiriske udviklingen inden for politologien at se udgiftsstyring og effektivisering i sammenhæng med den institutionelle ramme for den offentlige sektors virksomhed. Der er et solidt belæg for at antage, at den offentlige opgaveløsning er påvirket af og dermed også lader sig påvirke af den måde, som man har organiseret sig på og formet samspils- og styringsrelationerne mellem forskellige niveauer og forskellige enheder i de samlede system. Gode eksempler er graden af decentralisering, herunder det kommunale selvstyres rammer, anvendelsen af institutionelt selveje i uddannelsessektoren, taxameterfinansiering, specialisering og stordrift.

Finansministeriet har siden 1990'erne spillet en hovedrolle på denne bane. Reorganiseringen af skatteforvaltningen er nævnt. Men selv om reorganiseringen i sig selv var ambitiøs, indgik den blot som en lille brik i den omfattende strukturreform af 2007. Strukturreformen var i meget høj grad et barn af den fremherskende tænkemåde hos Finansministeriets embedsmænd (Christiansen og Klitgaard, 2008). Men Finansministeriets tankemodeller satte også deres præg på f.eks. universitetsreformen af 2004 og den bølge af institutionsfusioner, som fulgte inden for universitets- og uddannelsessektoren. Tilsvarende har Finansministeriet været hovedaktør i bestræbelserne på at digitalisere forvaltningen, der har givet Danmark en foregangsposition på feltet. Etableringen af Udbetaling Danmark, iværksat af netop Finansministeriet som led i en effektiviseringsbestræbelse, hvor såkaldt objektiv sagsbehandling blev centraliseret og digitaliseret, er et fremstående eksempel herpå.

Rollen som institutionel arkitekt er tæt forbundet med den klassiske rolle som udgiftsvogter. Det ser man, når de store institutionelle reformer og reorganiseringer står foran udmøntning. Den indebærer bl.a. en stillingtagen til, hvordan og i hvilket tempo man finansielt skal realisere de besparelser, som forudsætningsvis følger af reformer og reorganiseringer. Her er der en betydelig risiko for, at presset for at få udgifterne på det korte sigt passet ind under udgiftsrammerne for de kommende fire år fører til en optimistisk vurdering af rationaliseringspotentialer og deres mulige realiseringstakt, således som man så det i forbindelse med f.eks. tingslysningensreformen og reorganiseringen af skatteforvaltningen.

## Slotsholmens indpisker

1970'ernes bestræbelse på at styrke den tværministerielle koordination kuldsejlede. Man skabte højest en papirtiger. Der er siden rettet op på det. Finansministeriets oprustning til proaktiv igangsætter og policyreformator er sket parallelt med en styrkelse af koordinationen på regeringsniveau. I denne sammenhæng er det centralt, at Regeringens Økonomiudvalg især i perioden efter 1993 har indtaget en helt central rolle i koordinationen (Jensen, 2003; 2008).

Det er sket med et administrativt set-up, hvor Finansministeriet som sekretariat for udvalget og med dets departementschef som formand for Styregrup-

pen, der i 2018 blev omdøbt til det mindre skrydende Forberedende Økonomiudvalg, indtog rollen som portvogter til forhandlinger på regeringsniveau i alle sager, som havde et udgifts- og økonomisk-politisk såvel som et institutionelt-styringsmæssigt aspekt. Konsekvensen var, at ethvert initiativ fra fagministrenes og deres ministeriers side skulle passere Finansministeriet og blev forelagt for regeringens nøgleministre med en indstilling, der var formet i Finansministeriet.

Finansministeriet fik således i løbet af 1990'erne magt, som dets embedsmænd i årevis havde haft agt. Det var imidlertid en magt, som hvilede på et skrøbeligt grundlag af lige dele arrogance og faglig letfærdighed. Samtidig skal man ikke se bort fra, at magt bygget på arrogance på et tidspunkt udløser en modreaktion.

### **Faglighedens uendelige lethed**

Den centrale magtposition, som Finansministeriet fra 1980'erne og frem med held opbyggede, er krævende. For det første forudsætter den en betydelig organisatorisk kapacitet, fordi Finansministeriet står over for andre og meget større organisationer. For det andet forudsætter den en betydelig faglig indsigt. Den kombinerer indsigt i ressortspecifikke forhold, altså f.eks. uddannelses- og sundhedsmæssige, miljø- og energipolitiske forhold med indsigt i institutionelle og organisatoriske forhold.

Man må nødvendigvis stille sig skeptisk over for, om disse forudsætninger er opfyldt. Kapaciteten på dette ret brede felt er i 2020 begrænset til mindre end 100 årsværk. De er fordelt på fem såkaldte §-kontorer i Udgiftspolitisk Center, som også har ansvaret for forberedelsen af finanslovsforslaget, og Center for Kommuneøkonomi, som forestår forberedelsen og gennemførelsen af de årlige økonomiforhandlinger med kommuner og regioner. Det er en stor mundfuld. Kapaciteten bliver ikke større af, at medarbejderne er unge og savner erfaring. Her gælder, at erfaring inden for de ressort- og politikområder, som de dækker, oftest er fraværende.

Der er yderligere en begrænsning af faglig karakter. Selv om Finansministeriets unge embedsmænd er veluddannede politologer og økonomer, er deres indsigt i den betydelige forskningsbaserede viden om institutionelle, organisatoriske og styringsmæssige problemstillinger begrænset. I bestræbelsen på at effektivisere og rationalisere offentlig organisering og styring agerer de derfor på grundlag nedarvede idéer og fikse handlingskoncepter, som savner evidens. Det bliver ikke bedre af, at Finansministeriet i de seneste to-tre årtier har forstrakt egen begrænset kapacitet ved indkøb af ydelser fra konsulentfirmaer, som ofte arbejder på et lige så svagt fagligt grundlag. Det var, hvad der skete under reorganiseringen af skatteforvaltningen mellem 2004 og 2015 (Christensen og Mortensen, 2018: kap. 3-4).

Så langt lader erfaringerne sig sammenfatte i denne foreløbige konklusion: Man har bevæget sig fra en meget lang periode, hvor Finansministeriet led

under en strukturel asymmetri, der stillede udgiftsadvokaterne stærkere end udgiftsvogterne, til en periode, hvor vogterne blev så stærke, at de kunne blande sig i forhold, som de hverken havde kapacitet eller faglig indsigt til at magte. Det var en ny ubalance, som yderligere blev styrket af, at fagministerierne (og de kommunale organisationer) ikke havde analytisk og faglig styrke til at etablere et modspil.

### **”It’s the politics, stupid”**

Udsagnet er en redigeret gengivelse af et af Bill Clintons slagord fra valgkampen i 1992. Han slog på den økonomisk konjunkturs stærke påvirkning af tilslutningen til partierne. Det har så vist noget for sig. Men her handler det om politik. Der kan være en tilbøjelighed til at se Finansministeriets opstigning til magt og ære som et resultat af embedsmænds overlegne dygtighed. Det er ikke nogen solid tolkning, for Finansministeriet har, længe før det tilkæmpede sig nutidens stærke position, vist sig i stand til at rekruttere rigtigt gode kandidater fra universiteternes politologiske og økonomiske uddannelser. Skal man forklare, hvordan Finansministeriet formåede at opbygge sin stærke position, må man medinddrage det grundlæggende skift i synet på udgiftspolitikken og den offentlige økonomi, som skete fra 1982 og årtierne derefter (Olesen, 2017; Jensen, 2003). Det var Schlüter- og Nyrup-regeringerne og deres efterfølgere i 2010’erne, der satte en politisk ramme for ikke bare en ny økonomisk politik, men også dens understøttelse gennem et stærkt finansministerium (Se f.eks. Bergman, Hutchison og Jensen, 2016; og også Wehner, 2007).

Finansministeriets magtfuldkomne fremfærd har naturligt vakt modstand. Det så man i løbet af 2018 og 2019, hvor ministre fra VLAk-regeringen trådte frem og rapporterede om Finansministeriets indgreb i, hvad de anså for interne prioriteringer inden for deres bevillingsramme, eller i forelæggelsen og fremstillingen af sager vedrørende deres ressort for Regeringens Økonomiudvalg (se Haarder i dette nummer samt Pind, 2019: ss. 276-280). Det ulmende oprør førte for første gang nogensinde til, at Statsministeriet i 2018 udarbejdede vejledende retningslinjer for koordination af sager i de faste regeringsudvalg. De præciserede rollefordelingen mellem det ”ansvarlige ministerium” (ressortministeriet) og Finansministeriet med denne formulering for de indforståede:

*”Det ansvarlige ministerium for udkastet og de øvrige involverede ministerier skal fremgå af coverets hoved. Det skal endvidere fremgå af hovedet på det øvrige materiale, hvilke ministerier der er involveret heri. Det ministerium, der har ansvaret for at udarbejde udkastet, står øverst. Herefter står de øvrige ministerier i alfabetisk rækkefølge. I sager til STG/ØU [Styregruppen/Økonomiudvalget] skal Finansministeriet altid fremgå af coverets hoved”* (Statsministeriet 2018).

Spørgsmålet om Finansministeriets rette rolle er yderligere accentueret ved regeringsskiftet i 2019 (Se f.eks. Altinget 28.03. 2019 og Berlingske 11.08.2019). Det er af statsminister Mette Frederiksen italesat som en styrkelse af Stats-



ministeriet og en svækkelse af, hvad hun har benævnt som ”finanssen.” Det er yderligere understreget med placeringen af statsministerens stabschef Martin Rossen som medlem af såvel koordinationsudvalg som økonomiudvalg.

Det er fulgt op med indikationer af, at der – i hvert fald for tiden – er tale om en reel forskydning i den institutionelle magtbalance i regeringen og centraladministrationen. En indikation er således de facto opgivelsen af budgetanalyserne som faste led i forberedelsen af forhandlinger mellem regeringen og de partier, der har indgået flerårige forlig med hinanden. Et aktuelt eksempel er forhandlingerne om fornyelse af politiforliget, som sætter rammerne for et tungt statsligt udgiftsområde.

Der overrasker ikke, at den politiske konjunktur leder til udsving i magtbalancen mellem ministerierne. Der er imidlertid grund til at overveje de langsigtede konsekvenser, hvis resultatet af et sådant konjunktursving resulterer i en svækkelse af kapaciteten til udgiftspolitisk styring. Denne artikel sætter ikke spørgsmålstegn ved det ønskværdige heri, ej heller ved, at skiftende regeringer siden 1980’erne på dette punkt har præsteret mere ansvarligt og bedre end deres forgængere fra 1960’erne og 1970’erne.

Artiklens problem er et helt andet. Det handler om at båndlægge den magtarrogance, som op igennem 1990’erne og frem til og med 2010’erne prægede Finansministeriets adfærd i dels ressortpolitiske anliggender, dels i ministeriets skråsikre, men ilde oplyste tilgang til institutionelle, organisatoriske og styringsmæssige problemstillinger. I Statsministeriets vejledende retningslinjer fra 2018 lå en realpolitisk erkendelse af, at man ej land kan styre ved at tromle andre. En logisk opfølgning herpå havde været en parallel styrkelse af den analytiske kapacitet i fagministerierne og en gennemtænkt hævelse af det faglige niveau i den del af Finansministeriet, som beskæftiger sig med tilrettelæggelsen af den offentlige politik og designet af de institutionelle rammer for dens praktiske gennemførelse. Den udfordring er ikke løftet med det aktuelle angreb på Finansministeriets autoritet.

Der er imidlertid et andet og svært forståeligt problem. Finansministeriet er placeret i politikens maskinrum. Man kunne derfor forvente, at ministeriets embedsmænd havde indøvet en stærk forståelse for de politiske rammer og vilkår, som gælder for dets arbejde. Erfaringerne siden 1990’erne viser imidlertid, at Finansministeriet i varetagelsen af rollerne som ressortpolitisk iscenesætter og institutionel arkitekt har haft en ganske ringe evne til at sammenkoble kort- og langsigtede perspektiver med hinanden og derfor gang på gang har fået gennemtruffet ting, som ikke var fagligt og politisk bæredygtige på det mellemlange og lange sigt. Det har vist sig at være dyrekøbte sejre, også når man vurderer dem i lyset af rollerne som udgiftspolitisk vogter og makroøkonomisk forvalter.

Denne forfatter tilføjer skamfuldt, at det er så meget mere problematisk som de øverste chefposter i ministeriet i en årrække har været besat med politologer.

## Referencer

- Bergmann, M., M. Hutchison & S.E.H. Jensen (2016). "Promoting sustainable public finances in the European Union: The role of fiscal rules and government." *European Journal of Political Economy*, 44, 1-19.
- Blom-Hansen, J. (1998). *Studier I statens styring af den kommunale sektors økonomi*. Politica, Aarhus
- Christensen, J.G. (1980). *Centraladministrationen: Organisation og politisk placering*. Samfundsvidenskabeligt Forlag, København.
- Christensen, J.G. & P.B. Mortensen (2018). *Overmod og afmagt*. DJØF Forlag, København.
- Christensen, J.G., J.A. Jensen, P.B. Mortensen & H.H. Pedersen (2020). *Når embedsmænd lovgiver*. DJØF Forlag, København.
- Christiansen, F.J. (2008). *Politiske forlig i Folketinget*. Politica, Aarhus.
- Christiansen, P.M. & M.B. Klitgaard (2008). *Den utænkelige reform*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Finansministeriet (1975). *Planlægningen i centraladministrationen. Betænkning nr. 743*. Statens Trykningskontor, København.
- Frandsen, A. (2008). *Lovgivningsprocessen i praksis*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Heinesen, K. (2006). *Min Krønike 1932-1979*. Gyldendal, København.
- Jensen, L. (2003). *Den store koordinator*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København.
- Jensen, L. (2008). *Væk fra afgrunden*. Syddansk Universitetsforlag, Odense.
- Olesen, N.W. (2017). *Poul Schlüters tid 1982-1993*. Gads Forlag, København.
- Pind, S. (2019). *Frie ord*. Gyldendal, København.
- Schmidt, E.I. (1993). *Fra psykopatklubben*. Gyldendal, København.
- Statsministeriet (2018). *Vejledende retningslinjer. Koordination af sager i de faste regeringsudvalg*. 21.082018.
- Wehner, J. (2007). "Budget reform and legislative reform in Sweden." *Journal of European Public Policy*, 14, 313-332.
- Østergaard, H.H.H. (1998). *At tjene og forme den nye tid*. Finansministeriet, København.



*Når embedsmænd lovgiver* er den første store analyse af brugen af bemyndigelseslovgivning. Jørgen Grønnegård Christensen, Jørgen Albæk Jensen, Peter Bjerre Mortensen og Helene Helboe Pedersen giver svar på, hvorfor Folketinget i stigende grad mister kontrollen over regelfastsættelse og lovgivning til regeringen og dens embedsmænd.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/nar-embedsmaend-lovgiver>