

OFFENTLIGE INVESTERINGSPROBLEMER¹

AF VIGGO KAMPMANN *

Tredie gang er jo som bekendt lykkens gang. Det skulle der være en vis mulighed for at få bekræftet – eller afkræftet – i aften, da det, hvis jeg husker rigtigt, er tredie gang, jeg i Nationaløkonomisk Forening taler om investeringsproblemer. Det har imidlertid ikke afskrækket mig at tage dette emne op een gang til. Det drejer sig jo om et særdeles centralt økonomisk problem, som vender ud til mange sider, og som det kan være værdifuldt at få diskuteret igennem.

Ved de to tidligere foredrag om investeringer, jeg har holdt her i foreningen, har jeg beskæftiget mig med investeringernes finansiering og med forholdet mellem private og offentlige investeringer. I aften vil jeg drage grænsen lidt snævrere og prøve på at belyse, hvad man kunne kalde nogle af den offentlige investeringsvirksomheds interne problemer. Denne side af de offentlige investeringsproblemer kan måske ikke siges at være genstand for en almindelig interesse, men den konklusion, som jeg når til, er dog af væsentlig økonomisk betydning i det omfang, den godtages. Som jeg om lidt skal komme nærmere ind på, bliver afgrænsningen af emnet endda lidt snævrere, idet jeg hovedsageligt vil beskæftige mig med statens egne investeringer og i mindre omfang med de investeringer, staten giver tilskud til.

Gjort op i tal er de offentlige investeringer kun en mindre del af den økonomiske virksomhed her i landet. De samlede investeringer i den offentlige sektor – de koncessionerede virksomheder medregnet – udgør kun omkring 5 pct. af bruttonationalproduktet eller ca. $\frac{1}{4}$ af landets samlede bruttoinvesteringer, jvf. tabel 1. Heraf er statens andel igen kun en mindre del – den kan anslås til 6 pct. af de samlede bruttoinvesteringer, hvis vi alene medregner statens egne investeringer og ca. 8 pct., hvis vi også medtager de tilskud, staten yder til andre offentlige investeringer, først og fremmest i kommunerne. Set i relation til, hvad staten beslaglægger, kan man måske nok sige, at det er relativt beskedne tal, men man kan ikke måle investeringernes betydning alene på denne talmæssige måde. En meget væsentlig del af statens investeringer er nøgleinvesteringer. Lad mig blot som eksempler nævne investeringerne indenfor transport, i uddannelse og forskning og i atomenergiens udnyttelse. Med det sidstnævnte eksempel i mente vil jeg endda gå så vidt som til at sige, at der i et vist omfang er tale

¹ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening, torsdag den 19. februar 1959.

* Finansminister.

OFFENTLIGE INVESTERINGSPROBLEMER¹

AF VIGGO KAMPMANN *

Tredie gang er jo som bekendt lykkens gang. Det skulle der være en vis mulighed for at få bekræftet – eller afkræftet – i aften, da det, hvis jeg husker rigtigt, er tredie gang, jeg i Nationaløkonomisk Forening taler om investeringsproblemer. Det har imidlertid ikke afskrækket mig at tage dette emne op een gang til. Det drejer sig jo om et særdeles centralt økonomisk problem, som vender ud til mange sider, og som det kan være værdifuldt at få diskuteret igennem.

Ved de to tidligere foredrag om investeringer, jeg har holdt her i foreningen, har jeg beskæftiget mig med investeringernes finansiering og med forholdet mellem private og offentlige investeringer. I aften vil jeg drage grænsen lidt snævrere og prøve på at belyse, hvad man kunne kalde nogle af den offentlige investeringsvirksomheds interne problemer. Denne side af de offentlige investeringsproblemer kan måske ikke siges at være genstand for en almindelig interesse, men den konklusion, som jeg når til, er dog af væsentlig økonomisk betydning i det omfang, den godtages. Som jeg om lidt skal komme nærmere ind på, bliver afgrænsningen af emnet endda lidt snævrere, idet jeg hovedsageligt vil beskæftige mig med statens egne investeringer og i mindre omfang med de investeringer, staten giver tilskud til.

Gjort op i tal er de offentlige investeringer kun en mindre del af den økonomiske virksomhed her i landet. De samlede investeringer i den offentlige sektor – de koncessionerede virksomheder medregnet – udgør kun omkring 5 pct. af bruttonationalproduktet eller ca. $\frac{1}{4}$ af landets samlede bruttoinvesteringer, jvf. tabel 1. Heraf er statens andel igen kun en mindre del – den kan anslås til 6 pct. af de samlede bruttoinvesteringer, hvis vi alene medregner statens egne investeringer og ca. 8 pct., hvis vi også medtager de tilskud, staten yder til andre offentlige investeringer, først og fremmest i kommunerne. Set i relation til, hvad staten beslaglægger, kan man måske nok sige, at det er relativt beskedne tal, men man kan ikke måle investeringernes betydning alene på denne talmæssige måde. En meget væsentlig del af statens investeringer er nøgleinvesteringer. Lad mig blot som eksempler nævne investeringerne indenfor transport, i uddannelse og forskning og i atomenergiens udnyttelse. Med det sidstnævnte eksempel i mente vil jeg endda gå så vidt som til at sige, at der i et vist omfang er tale

¹ Foredrag i Nationaløkonomisk Forening, torsdag den 19. februar 1959.

* Finansminister.

om investeringer, som i givet fald kan blive af afgørende betydning for Danmarks økonomiske og tekniske placering i fremtiden. Derfor kan man ikke gå let hen over denne del af landets investeringsvirksomhed – hverken med en henvisning til, at der er tale om relativt små beløb eller ved at hævde, at den i forhold til de private investeringer er sekundær, uden større interesse for landets udvikling. Den rigtige tilrettelæggelse og en fornuftig økonomisering på dette område samt en afstemning med samfundets udvikling iøvrigt er problemer, som man må ofre en stigende opmærksomhed. Udgifterne ved en fornuftig tilrettelægning skal nok komme rigeligt igen – måske ikke altid direkte i statskassen. Men bedre vilkår for erhvervene tæller mere for en finansminister, end mange ofte er tilbøjelige til at antage.

Tabel 1. Faste bruttoinvesteringer 1957.

Mill. kr.	Staten	Kommuner og koncess. virksomh.	Private	Ialt
<i>Nyanlæg:</i>				
Gas-, vand- og elværker . . .		265	—	265
Baner	117	3	—	120
Post, telegraf, telefon	40	115	—	155
Lufthavne	22	0	—	22
Andre virksomheder	16	22	—	38
Ialt offentlige virksomheder	195	405	—	600
Boligbyggeri	0	40	—	40
Vej- og kloakarbejder	92	138	—	230
Skoler m.v.	17	153	—	170
Sygehuse	21	94	—	115
Atomstationen	45	0	—	45
Andre anlæg	44	56	—	100
Ialt	219	481	—	700
Ialt offentlige nyanlæg	414	886	—	1.300
Private nyanlæg	—	—	4.255	4.255
Ialt nyanlæg	414	886	4.255	5.555
<i>Reparationer og vedligeholdelse:</i>				
Offentlige				675
Private				1.920
Ialt				2.595
<i>Bruttoinvesteringer:</i>				
Offentlige				1.975
Private				6.175
Ialt				8.150

Vi kan groft opdele de offentlige investeringer i tre hovedgrupper efter den myndighed, der træffer beslutning om deres gennemførelse. Først kan nævnes de investeringer, der udføres af koncessionerede virksomheder – først og fremmest indenfor kommunikationssektoren – såsom sporvogne, telefon o.lign. Statens direkte indflydelse på disse investeringer er ret ringe, og jeg skal kun komme ind på dem i det omfang, det bliver nødvendigt i forbindelse med, hvad jeg har at sige om statens egne investeringer i transportsektoren.

Dernæst er der kommunernes investeringer, som også i høj grad beror på selvstændige beslutninger. Dem skal jeg heller ikke komme meget ind på. På enkelte områder er staten dog mere direkte interesseret, nemlig i de tilfælde, hvor der af en eller anden grund ydes statstilskud. Selv om jeg mest vil beskæftige mig med statens egne investeringer, vil jeg dog i et par enkelte forbindelser senere gøre nogle bemærkninger om statens tilskud til andre offentlige investeringer.

Lad mig indledningsvis gøre nogle bemærkninger om størrelsen og sammensætningen af, samt udviklingen i, statens investeringer og tilskud til investeringer. I de tre finansår 1955/56 – 1957/58 foretog staten gennemsnitligt nybygninger og nyanlæg for 275 mill. kr. jvf. tabel 2. To trediedele af disse investeringer var i offentlige virksomheder – alene ca. 40 pct. i DSB. Godt 10 pct. anvendtes på investeringer i udviklingen af Grønland, medens godt 20 pct. faldt på de øvrige ministerier, det vil blandt andet sige på hospitaler, sindssygehospitaler, uddannelse og atomstationen.

Statens tilskud løb op til ca. 170 mill. kr. Heraf var ca. 90 mill. kr. egentlige tilskud til vejarbejder, 36 mill. kr. var tilskud til beskæftigelsesarbejder – som også i stort omfang er vejarbejder – og 13 mill. kr. var tilskud til skolebyggeri.

I alt har staten således i denne periode anvendt knapt 450 mill. kr. årligt til nyinvesteringer og som tilskud til investeringer.

Er det nu meget eller lidt? Det kommer jo an på målestokken. Det er nok svært at finde en alen, som alle kan være enige om at bruge. Motorfolket – f.eks. – ville måske nok umiddelbart være i stand til at sige, at der i hvert fald er anvendt for lidt på veje og broer, medens man kunne have anvendt noget mindre på jernbaner. Men jeg ville næppe have svært ved at finde andre, som ikke ville være enig i denne vurdering – eller i hvert fald ikke i hele vurderingen. Ad den vej kommer vi næppe langt. Fristende ville det naturligvis være at prøve at måle, hvad vi får ud af investeringerne – hvilken forrentning afkaster de? Men ved en sådan vurdering kunne man ikke begrænse sig til en statsfinansiell betragtning – tænk bare på vejene, hospitalerne og skolerne. Man måtte anlægge en videre samfundsøkonomisk betragtning, som jeg vel skal vogte mig for her at forsøge at udmønte i tal og forrentningsprocenter.

Mere beskedent – men endda ikke helt let at klare – kunne man spørge: Indebærer dette investerings- og tilskudsniveau en udvidelse af statens virksomhed i forhold til f.eks. årene forud for den anden verdenskrig. I bekræftende fald på hvilke områder og med hvilken motivering?

For at kunne foretage en sådan sammenligning, må man imidlertid foretage en omregning af tredivernes investeringstal, så de prismæssigt og i andre henseender kan blive sammenlignelige med gennemsnitstallene for de tre nævnte år. Til en sammenligning har jeg valgt at opregne tallene for statens nyinvesteringer for perioden 1935/36 – 1939/40 – jeg anvender års-gennemsnit – med et index for bruttonationalproduktet i løbende priser. Jeg får derved både en vis korrektion for prisudviklingen og for ændringerne i den økonomiske aktivitet. Jeg er mig fuldt bevidst, at denne fremgangsmåde, som er illustreret i tabel 2, er meget grov, men hvis man alene hæfter sig ved helt klare og kraftige udsving, kan den måske forsvares som et middel til at belyse enkelte hovedtendenser.

I sidste halvdel af trediverne androg statens egne investeringer gennemsnitlig 42 mill. kr. En omregning efter stigningen i bruttonationalproduktet vil kræve, at vi ganger med ca. 4,5, hvorved vi kommer til, at det skulle svare til meget nær ved 200 mill. kr. i de senere år. Som nævnt foran, må vi sammenligne dette tal med investeringer på ca. 275 mill. kr. i årene 1955-58. Tallene tyder altså på en reel stigning – efter denne målestok – på ca. 75 mill. kr. eller godt 35 pct.

Tabel 2. Statens investeringer og tilskud i 1935-39 og 1955-57

Mill. kr.	1. 1935-39	2. Omregnet efter stigning i BNP til 55/57-niveau	3. 1955-57	4. Forskel (3÷2)
Broer	6	27	0	÷27
DSB iøvrigt	20	90	118	28
Post, telegraf m.v.	3	14	38	24
Lufthavne	1	5	14	9
Andre virksomheder	4	18	14	÷ 4
Ministerierne ¹⁾	8	36	62	26
Grønland	—	—	29	29
Investeringer	42	190	275	85
Vejarbejder	17	77	93	16
Beskæftigelsesarbejder	4	18	36	18
Skolebyggeri	0	0	13	13
Andre tilskud	5	23	27	4
Tilskud	26	118	169	51
Investeringer + tilskud	68	308	444	136
1) Heraf atomstationen	0	0	21	21

Nu kan der jo være mange årsager til, at investeringerne indenfor en bestemt sektor stiger stærkere end bruttonationalproduktet som helhed. Der kan foreligge en speciel udvikling i behovet, helt nye ting kan være kommet til, eller de pågældende investeringsområder kan have været forsømt. Alle tre faktorer har gjort sig gældende, hvilket jeg skal søge at belyse ved at trække de områder frem, hvor ændringer især kan noteres.

For det første må vi tage hensyn til, at der i tredivernes slutning investeredes i de store broer – et beløb, som opregnet må anslås til 25-30 mill. kr., medens vi endnu ikke har haft den slags investeringer efter krigen.

Til gengæld er der kommet et par helt nye områder til. I de tre efterkrigsår, jeg anvender her, er der gennemsnitlig investeret 21 mill. kr. i atomstationen og 29 mill. kr. i udviklingen af Grønland. Før krigen var investeringerne praktisk taget nul på begge disse områder. Disse tre formål – broerne, atomstationen og Grønland – giver således tilsammen et nettobeløb på 20-25 mill. kr. ud af de 75 mill. kr. i samlet stigning.

Hele stigningen iøvrigt falder på statsbanerne, post- og telegrafvæsenet og lufthavnene.

For statsbanernes vedkommende er stigningen i investeringerne betinget af flere faktorer. Ganske vist er transportarbejdet stagnerende, men det stagnerer på et niveau, som ligger meget væsentligt over førkrigniveauet. Når hertil føjes, at banerne i en lang årrække under og efter krigen var underforsynet med ny- og reinvesteringer, og at der er et betydeligt rationaliseringsbehov bl.a. i form af udskiftning af trækraften med MY-lokomotiver, kan det næppe være urimeligt, at investeringerne ligger – og i de kommende år fortsat vil ligge – på et noget højere niveau end før krigen. Uanset hvad hver især iøvrigt vil mene om statsbanernes fremtid, så er der jo ikke tvivl om, at den udskiftning af trækraften, der finder sted i øjeblikket, er en særdeles rentabel forretning.

Den stigning, der synes at være i post- og telegrafvæsenets investeringer, hænger utvivlsomt sammen med telefon-automatiseringen, udbygningen af telex og udviklingen af radio og fjernsyn. Ligeledes er det en selvfølge, at udviklingen i lufttrafiken trækker nye investeringer med sig.

Jeg vil ikke hermed sige, at man ikke kan diskutere berettigelsen af disse investeringer. Meget beror jo på et skøn, som altid kan anfægtes. Hvad jeg har villet understrege med disse bemærkninger, er blot, at selv om der er sket en stigning i investeringerne, så hænger det ikke, som mange tror, sammen med en udvidelse af statens arbejdsområde. Det er udviklingen i behovene og i teknikken, der først og fremmest har trukket en stigning i investeringerne på visse områder med sig.

For statens tilskud viser en tilsvarende beregning en stigning på ca. 30 pct. En del af denne stigning skyldes tilskudene til skolebyggeriet, som først er kommet til i efterkrigsårene. Endvidere er de egentlige tilskud til vejar-

bejderne steget. Her er vel igen tale om virkningerne af en tidligere tilbageholdenhed og en kraftig stigning i motoriseringen. Tilskudene til beskæftigelsesarbejder ligger også på et lidt højere niveau end for krigen. Da var de imidlertid lige begyndt. Under krigen steg de – især hvis vi medregner reparationstilskudene – meget stærkt, således at der i de senere år reelt er sket en betydelig afvikling. Man kan vist ikke nægte, at en del af de arbejder, der sættes i gang ved disse tilskud, er af beskeden værdi. Man må derfor stræbe efter så vidt muligt at overflodiggøre denne form for tilskudsarbejder.

På baggrund af denne – meget summariske – gennemgang af statens investeringer er der et par forhold, jeg gerne vil trække frem.

På den ene side vedrører statens investeringer, som jeg allerede har understreget, særdeles vigtige sider af samfundslivet. Der er mellem disse investeringer og deres udnyttelse betydningsfulde forbindelsesled til det private erhvervsliv. På den anden side er der kun i meget begrænset omfang et konkurrenceforhold mellem udnyttelsen af de offentlige investeringer og det private erhvervsliv. Jeg vil ikke sige, at der slet ikke er tale om konkurrence. Det må der naturligvis altid være på grænseområderne. Men selv når man ser på det område, hvor konkurrencemomentet kommer stærkest frem – statsbanerne i forhold til privat transportvirksomhed – kan man let komme til at overdrive konkurrencesynspunktet. Som forholdene er i dag, tror jeg, man har lov at hævde, at der stadig er en væsentlig del af jernbanetransporterne – især over lange afstande – som ikke kan siges at stå i noget særligt konkurrenceforhold til andre transportmidler. At man så, når man nu en gang har dette apparat til at tilgodese disse behov, får et grænseområde, hvor konkurrence gør sig gældende, bør ikke give anledning til så stor bekymring. Som hovedregel kan man sige, at erhvervspolitiske, sociale og kulturelle synspunkter samt hensynet til at sikre Danmarks deltagelse i den tekniske udvikling på områder, hvor det kun kan ske ved en fælles indsats, er hovedmotiverne for de offentlige investeringer, og at det kun er som biprodukt, der på grænseområder kan opstå konkurrence. Man kunne så naturligvis spørge, om staten ikke burde begrænse den offentlige virksomhed til områder, hvor der slet ikke konkurreredes. Det kan naturligvis altid hævdes ud fra ideologiske eller branchemæssige synspunkter. For mig vejer det imidlertid tungere, at der vil opstå et betydeligt samfundsmæssigt spild, hvis man undlader at udnytte den kapacitet, som banerne må have for at kunne løse deres opgaver.

Selv om hovedparten af de offentlige investeringer i deres anvendelse ikke direkte konkurrerer med privat virksomhed, er det rigtigt, at der i kapital-knappe tider kan være en konkurrence mellem private og offentlige investeringer om, hvilke der skal gennemføres. Jeg skal ikke komme nærmere ind på dette problem her, da det jo har været en del af emnet for et af mine tid-

ligere foredrag her i foreningen. Blot vil jeg pege på, at det vel næppe engang ud fra et snævert erhvervssynspunkt altid kan betragtes som et konkurrenceforhold. I det omfang, hvor de offentlige investeringer reelt er en forudsætning for erhvervsvirksomhed eller tjener til at skaffe erhvervene kvalificeret personale, kan disse investeringer være mindst lige så vigtige som investeringer i erhvervene selv. Jeg gør mig ikke til talsmand for, at de offentlige investeringer skal have forsterket, jeg peger blot på, at der bør tilstræbes et harmonisk forhold mellem erhvervenes egne investeringer og det offentliges investeringer. Selv om disse betragtninger griber ind i et af mine tidligere foredrag, har jeg trukket synspunktet frem igen, fordi det er noget, der må tages med ved behandlingen af, hvad jeg vil kalde de offentlige investeringers indre problematik.

Dernæst vil jeg pege på, at offentlige investeringer kun i begrænset omfang alene kan foretages på grundlag af en rentabilitetskalkule. Det gælder også i en del tilfælde, hvor en sådan kalkule i og for sig let kunne gennemføres. Men i mange tilfælde vil egnspolitiske, beskæftigelsesmæssige, ideologiske eller andre motiver spille en så dominerende rolle, at rentabilitetsbetragtningen glider i baggrunden. Hvor mange af statsbanernes sidelinier – for at tage et eksempel – tror man ellers ville være blevet oprettet – endsige opretholdt? Men i mange tilfælde er det jo også praktisk taget umuligt at lave en fornuftig rentabilitetskalkule. En almindelig privatøkonomisk kalkule over statens indtægter og udgifter ville jo være ganske meningsløs for så vidt angår skoler, hospitaler og veje. Ved en korrekt kalkule måtte man jo medtage alle de afledede økonomiske gevinster, de tilfører erhvervslivet – for slet ikke at tale om de goder, der ikke kan opgøres i penge. Allermest illustrerende er måske atomstationen. Hvordan skulle vi i en kalkule kunne indregne den betydning, disse investeringer – som måske først og fremmest har sin værdi gennem forsøg og uddannelse – vil have for den fremtidige tekniske udvikling her i landet. I sådanne tilfælde må man skønne – og tage risikoen for i visse tilfælde at skønne galt – men rentabilitetsberegninger har jo også en del skøn som baggrund. Dette skal ikke være en rekommendation af det løse skøn på kalkulens bekostning i al almindelighed, men blot en understregning af, at kalkulen må bygge på samfundsmæssige – i modsætning til rent statsfinansielle – ofre og gevinster, og at denne kalkule ofte bliver så kompliceret, at man måske hellere blankt må indromme, at der kun er tale om et skøn. Rentabilitetskalkulen har efter min opfattelse sin største betydning dér, hvor man drøfter alternative muligheder for at tilfredsstille det samme behov – som f.eks. diesel – contra eldrift på DSB eller bro – contra færge på Storebælt eller Øresund.

Jeg har hermed allerede så småt bevæget mig ind på problemerne omkring investeringspolitikens tilrettelæggelse indenfor den offentlige sektor. Når jeg nu skal gå over til at behandle dette problem lidt mere systematisk,

skal jeg tillade mig så at sige at begynde bagfra med de problemer, der opstår.

*

Problemerne omkring investeringernes finansiering skal jeg her gå let hen over, da det jo har været emnet for et af mine tidligere foredrag. Det er jo først og fremmest spørgsmålet om finansiering ved skatter eller lån. Uden at gå nærmere ind i det skal jeg blot slå fast, at det er et problem, man ikke kan løse een gang for alle med en færdigsyet formel. Det er noget, man må tage stilling til ud fra, hvad den almindelige økonomiske politik kræver – herunder hensynet til den samlede opsparing i samfundet.

Derimod kunne jeg have lyst til at sige lidt om den geografiske eller lokale placering af de statslige investeringer. Der er jo en almindelig tendens til, at alle statsinstitutioner placeres i hovedstaden, hvis de ikke lige præcis er lokalt orienterede – og allerhelst naturligvis i det område indenfor søerne, hvor der er allerdårligst plads til dem. Det er for resten ikke bare noget, der plager staten – men det er jo en anden sag, som vi ikke kan have så megen indflydelse på. Der er naturligvis institutioner, som har så snæver kontakt med folketing og centraladministration, at de nødvendigvis må ligge i hovedstaden. Men det kniber for mig at forstå, hvorfor f.eks. landbohøjskolen ikke lige så godt kan ligge andre steder end på Frederiksberg – hvormed jeg ikke har gjort mig til talsmand for, at den absolut skal ligge ude på landet. Jeg tror, der kunne vindes en del ved at se lidt nærmere på lokaliseringsproblemerne. For det første kunne man måske lette lidt på Københavns trafikproblemer. For det andet ville en hel del institutioner jo have en mere central beliggenhed, hvis de lå på Fyn eller i Jylland. For det tredje kunne det være et bidrag til at fremme egnsudviklingen. Måske ikke så meget derved, at de skaber direkte beskæftigelse og skatteindtægter som ved den millieuskabelse, teknika og andre læreanstalter kunne betyde i de egne af landet, hvor de blev anbragt. Dette kunne måske så i sin tur virke tilbage på placeringen også af andre virksomheder og institutioner. Selvom en sådan mere aktiv egnsudviklingspolitik i første omgang vil kunne medføre merudgifter, vil den nok i det lange løb kunne betale sig.

*

Jeg skal så vende mig til det, som vel nok er det centrale problem i statens investeringspolitik: Den tidsmæssige placering, prioriteringen og koordineringen af investeringerne. Det undrer måske, at jeg betegner dette som det centrale problem – at jeg ikke i stedet nævner problemet om, hvilke investeringer man skal gennemføre, og hvilke man skal lade ude af betragtning. Men for mig at se ligger problemstillingen meget sjældent på den

måde. Vi kan godt finde eksempler – vi har jo f.eks. stadig diskussionen om Hanstholm havn løbende. Men i almindelighed må problemet stilles anderledes. Der er vel næppe mange, der mener, at spørgsmålet om en Storebælts- eller Øresundsbro er et enten-eller. For mig at se er det snarere et hvornår? Trafikken presser på, og på et eller andet tidspunkt får vi broerne. Problemet er kun: Hvornår er trafikpresset sådan, at det er rationelt at begynde, og på hvilket tidspunkt kan vi på fornuftig måde indpasse dem i det øvrige investeringsprogram. Og sådan stiller problemet sig ofte. Behovene presser sig på med vekslende styrke, og vi må så tage stilling til – ikke om de skal tilgodeses, men hvornår og i hvilken rækkefølge det kan ske.

Denne opfattelse fører til, at vi må tilrettelægge statens investeringer på et noget længere sigt – finde et passende investeringsniveau og derefter prioritere og koordinere indenfor denne ramme ved hjælp af en dispositionsplan for en årrække. De to tilløb, der fra regeringens side er gjort i så henseende, har bestyrket mig i den antagelse, at vi må udbygge arbejdet med tilrettelægning på dette område og i et vist omfang føre betragtningerne ud over statens eget område – jævnfør hvad jeg før sagde om konkurrence- og suppleringsforholdet mellem statens investeringer og erhvervenes. Dels må de enkelte områder – forskning, hospitaler, transport o.s.v. – indordnes under en fælles ramme, så man kan tilstræbe en bedre balance mellem investeringerne på de enkelte områder – det kommer jeg nærmere tilbage til senere. Dels er der indenfor hvert af områderne en sådan spredning af kompetencen, at et samarbejde er nødvendigt, hvis spild skal undgås og en harmonisk udvikling opnås. Jeg kan blot som eksempler nævne, at investeringer i uddannelse og forskning foretages af bl.a. undervisningsministeriet, landbrugsministeriet, indenrigsministeriet, handelsministeriet og atomenergikommissionen. Indenfor hvert ministerium sidder igen mange styrelser og myndigheder og projekterer, eller hvad måske er værre, glemmer at tænke på fremtiden. Ser vi på transportsektoren, har vi både DSB, vejdirektoratet, DDL., et stort antal kommuner og amter foruden alle de private investeringer, der sker på området.

Vi har i de sidste par år søgt at foretage – jeg vil ikke sige en langtidsplanlægning, men en undersøgelse af investeringsproblemerne i de kommende år indenfor to hovedområder: Videregående uddannelse og forskning samt offentlig transport. Når vi har valgt netop disse to områder, hænger det bl.a. sammen med, at det er områder, hvor kompetencen er meget spredt, således at en sammenarbejdning af planerne i særlig grad trænger sig på. For den videregående uddannelse og forskningen er indhentet oplysninger om investeringsplanerne for de kommende 10 år. På det grundlag er derefter udarbejdet en egentlig dispositionsplan for de første fem år. For trafikens vedkommende har man foreløbig alene indsamlet oplysninger om investeringsønsker for de kommende fem år og knyttet visse kommentarer

hertil, medens der ikke er udarbejdet en egentlig dispositionsplan. Det trafikøkonomiske udvalg under ministeriet for offentlige arbejder foretager imidlertid nu en undersøgelse af trafikudviklingen og trafikproblemerne på noget længere sigt med henblik på at øge mulighederne for at lægge fornuftige dispositionsplaner.

Jeg skal ikke her referere det konkrete talmateriale fra disse undersøgelser, men jeg skal, med den baggrund, de har givet, fremdrage nogle problemer til drøftelse.

*

Det gælder jo for statens investeringer så vel som for private erhvervsinvesteringer, at de gennemføres for at tilfredsstille visse behov. Når det drejer sig om private investeringer, har vi en målestok for disse behov i udviklingen i efterspørgslen. Det har vi kun i begrænset omfang for de offentlige investeringer. På enkelte områder kan vi måske nok tale om noget i den retning – jeg kan igen nævne jernbanerne. Men selv her er måske vanskelighederne ved at bygge på efterspørgselsudviklingen større end i de fleste erhverv, simpelthen fordi det drejer sig om store faste investeringer, som har en levetid på en menneskealder eller mere.

Vi kan selvfølgelig ikke af den grund gå uden om problemet. Det er vanskeligere at løse, men det trænger sig på. Vi må – og jeg tror i fremtiden i højere grad end hidtil – ofre noget på at studere udviklingen i de behov, som skal dækkes gennem statens investeringer. Lad mig blot som eksempler nævne et par områder: Universiteternes udbygning stiller voksende investeringskrav i fremtiden, hvilket også er søgt tilgodeset i den dispositionsplan, der er udarbejdet. Men en fornuftig tilrettelægning af universiteternes investeringer forudsætter, at der tilvejebringes skøn over det fremtidige undervisningsbehov, at man fastlægger hvorledes studierne skal tilrettelægges, og skønner over tilgangen af lærerkræfter. Ligesådan må vi tilrettelægge hele gangen i udbygningen af vort undervisningsvæsen – folkeskole, gymnasier, tekniske skoler o.s.v. tidsmessigt på grundlag af bedømmelsen af udviklingen i behovet. En fornuftig udbygning af trafikapparatet kan kun ske på grundlag af skøn over trafikudviklingen og trafikens forventede fordeling på trafikarter. Og sådan kunne jeg fortsætte med eksempler, der illustrerer denne tankegang.

Men kan man overhovedet vide noget om disse ting? Kan det blive andet end det rene gætteri? Ifølge sagens natur kan vor viden om fremtiden kun blive begrænset og behæftet med en betydelig usikkerhed. Men vi må huske på, at det jo ofte drejer sig om meget betydelige investeringer, som vil påvirke dispositionerne en menneskealder eller mere frem i tiden. Og vi må endvidere gøre os klart, at det, at vi lader være med at gøre noget for at undersøge spørgsmålene, ikke betyder, at de pågældende investeringer bliver

opgivet eller udskudt til senere gennemførelse. Tværtimod, vil jeg næsten sige, afgørelserne bliver alligevel truffet og muligheden for fejlinvesteringer er større. Enhver investering må bygge på visse forudsætninger med hensyn til den fremtidige udvikling. Lader vi være med at undersøge og udarbejde prognoser, betyder det blot, at vi ikke gør os klart, hvad det er for forudsætninger, vi bygger på. Det kan ikke være nogen hensigtsmæssig fremgangsmåde. Det må derfor være god økonomi at ofre lidt på at klarlægge sine forudsætninger og øge sin viden med hensyn til de afgørende forhold – eksempelvis at danne sig så velbegrundede formodninger som muligt om, hvilke uddannelsesområder og -former, man fremover skal lægge hovedvægten på, banernes rolle i trafikken fremover, kravene til vejnettets udbygning kvalitativt og kvantitativt, flyvningens udvikling o.s.v.

I den forbindelse kommer vi ind på den komplikation, at behovene ikke altid kan betragtes som absolutte, der er uafhængige af den økonomiske politik iøvrigt, og at der i mange tilfælde er alternative muligheder for at tilfredsstille det samme behov. Det første har vi et udmærket eksempel på indenfor trafikken. Banernes takstpolitik og indretningen af automobilbeskatningen kan være særdeles afgørende for behovet for investeringer i baner og veje. Det begrundes behovet for en nøjere sammenarbejdning mellem det offentliges investeringspolitik og andre sider af den økonomiske politik. Jeg synes, at det er et udmærket mål at stille sig, at hver mand skal have sin bil, selvom jeg ikke kan se nogen begrundelse for at man skal nøjes med een. Og var det kun et spørgsmål om at slække på kravene til motorbeskatningen, så var det vel ikke et uoverskueligt og uløseligt problem. Men skal hver mand have mindst een bil, så skal det vel helst også være sådan, at han kan køre med den. Og det bliver straks værre – og samfundsmæssigt dyrere. Vi må da tilrettelægge vejinvesteringerne efter en stærkere motorisering, og dermed bl.a. efter udviklingen i automobilbeskatningen. Men vi bliver også nødt til at anskue problemet den anden vej rundt og ved tilrettelægnings af motorbeskatningen tage et vist hensyn til, hvilke investeringer vi overhovedet har fysiske og økonomiske muligheder for at gennemføre.

Jeg berørte også før et andet punkt, hvor behovet for investeringer på et område kan afhænge af, hvordan vi bærer os ad på et andet investeringsområde. Den politik, vi fører med hensyn til investeringernes placering, især i forholdet til København – og her igen til den indre by – kan påvirke behovet for investeringer i trafikformål i Storkøbenhavn, og på dette område melder sig igen nødvendigheden af at træffe et vist valg mellem kollektiv og individuel trafik.

Men hensyn må som sagt også tages til alternative muligheder for at tilfredsstille de samme behov. Jeg har allerede nævnt broer contra færger – et område, hvor problemstillingen kompliceres ved, at det næppe er helt den

samme behovstilfredsstillelse, man får ud af det. Jeg kunne også nævne for holdet mellem anstaltsforsorg og andre forsorgsformer indenfor social- og sundhedssektoren. Og problemet, hvorvidt den højere uddannelse skal sigte mod at give alle en egentlig videnskabelig uddannelse, eller man skal dele op mellem en videnskabelig og en mere formålsrettet uddannelseslinie. Et spørgsmål, der er blevet aktualiseret ved planlægningen af den nye tekniske højskole. Jeg skal ikke her tage stilling til nogen af disse problemer, men i stedet fremhæve, at jeg tror, det vil lønne sig i tide at foretage de nødvendige undersøgelser og grundigt at drøfte disse problemer.

Løsningen af sådanne problemer er en naturlig forudsætning for, at vi på en forsvarlig måde kan foretage en tidsmæssig prioritering af de offentlige investeringer. De eksempler, jeg lige har nævnt – rytmen i udbygningen af uddannelsen og trafikvæsenets udbygning – synes jeg tilstrækkelig tydeligt illustrerer dette. Jeg skal her kun yderligere pege på de muligheder for besparelser, der opnås ved en fornuftig tidsmæssig planklægning og prioritering. Indenfor undervisnings- og forskningssektoren har man ved udarbejdelsen af dispositionsplanen i flere tilfælde stødt på det forhold, at investeringer i een institution kunne undgås eller reduceres, hvis en anden investering tidsmæssigt blev placeret sådan, at den førstnævnte kunne overtage dens bygninger.

Et særligt vanskeligt problem er at opnå den rette balance mellem de forskellige investeringsområder. Lad mig illustrere det med et par eksempler. I de senere år er der anvendt større beløb til investering i højskoler end i samtlige højere læreanstalter tilsammen, ligesom atomforskningen får væsentlig større beløb end den øvrige teknisk-videnskabelige forskning. Man kan måske tvivle lidt på, at denne fordeling er helt rationelt eller tilsigtet, og jeg skal pege på et par forhold, som kan trække i retning af manglende balance mellem de enkelte investeringsområder.

For det første er beslutningerne om investeringernes gennemførelse stærkt decentraliseret, og denne decentralisering går ofte langt ned i de enkelte fakulteter og institutioner. Ganske vist går investeringsønskerne gennem finansministeriet, men det er klart at dette ministerium ikke har forudsætninger for at foretage en egentlig koordinering af faglig karakter. Det ville forudsætte, at finansministeriet bestod af fagfolk på alle de forskellige områder. Ved udarbejdelsen af dispositionsplanen har man søgt at imødekomme dette behov, men problemet består efter min mening stadig: At finde en mere fast form for en koordinering indenfor beslægtede områder. Vi har tilsvarende problemer indenfor trafiksektoren, hvor vi har søgt at afbøde ulemperne gennem nedsættelse af det trafikøkonomiske udvalg under ministeriet for offentlige arbejder. Tager vi et noget videre perspektiv, er forslaget om Storkøbenhavns trafikråd et forsøg på at løse et tilsvarende problem for den kollektive trafik i Storkøbenhavn.

For det andet kan forholdet mellem lovgivningen og administrationen også medføre brist i balancen. F.eks. er jo højskolebyggeriet ordnet gennem en lov. Og foreligger der først en sådan lov, indebærer den en ganske særlig og – ud fra en snæver betragtning – naturlig mulighed for de pågældende arbejders gennemførelse. Da man uden tvivl nok kan gå ud fra, at motiverne kan være af noget forskellig karakter i folketinget, finansudvalget og administrationen, betyder det imidlertid, at en vis gruppe af investeringer får en særbehandling ved at blive lovgivningsanliggender. Det ville derfor være ønskeligt at nå frem til en mere samlet vurdering af statens investeringer – gerne gennem drøftelser i folketinget – uden at dette behøver at kræve særskilt lovgivning for de enkelte investeringer.

I den forbindelse vil jeg pege på behovet for en mere gennemført afbalancering mellem lokale interesser. Jeg synes, det er udmærket, at vi har to universiteter, men det er et spørgsmål, om de absolut behøver at være mere eller mindre kopier af hinanden. En vis arbejdsdeling mellem dem kunne måske give en bedre økonomi både med hensyn til lærerkræfter og investeringer – ligesom man måske i det hele taget kunne tilstræbe en arbejdsdeling mellem forskningsorganer, dækkende samme fagområder? I videre perspektiv – både sagligt og lokalt – har vi problemet med en mere hensigtsmæssig arbejdsdeling mellem baner og biler og forholdet til den indenlandske skibsfart. Der er her tale om en arbejdsmæssig deling over hele landet, men jeg røber næppe nogen hemmelighed ved at pege på, at stærke lokalpolitiske kræfter øver en stor indflydelse på løsningen af denne opgave.

En opsummering af de betragtninger, jeg her har gjort, fører mig tilbage til den konklusion, jeg allerede en gang har været inde på: At vi bør tilstræbe en langsigtet ramme og en nogenlunde fast dispositionsplan for en årrække for statens investeringer. De afbalancerings- og koordineringsproblemer, jeg her har omtalt, kan ikke løses ved at vi tager stilling til statens investeringsbudgetter fra år til år. Vi må søge at danne os et skøn over, hvor store beløb vi årligt mener at kunne overlade til statsinvesteringer i en vis periode fremover, og indenfor den ramme må vi så foretage en tidsmæssig prioritering og afbalancering af de enkelte projekter.

Denne fremgangsmåde forudsætter imidlertid, at der på forhånd i de enkelte styrelser foregår en grundig gennemarbejdning og projektering af de enkelte investeringer. Ellers kan vi ikke få en plan til at fungere. De projekter, der indgår i en dispositionsplan, må forberedes således, at de kan gå i gang på det planlagte tidspunkt og uden at man senere skal til at foretage væsentlige ændringer i projekterne, som forsinker eller fordyrer dem. Det drejer sig jo i almindelighed om så omfattende arbejder, at vi kun kan opnå en fornuftig rytme i afviklingen, hvis dette krav opfyldes. Muligheden for at gennemføre en investering er ikke noget, vi kan oplagre. Derfor vil det sprænge hele rytmen, såfremt et enkelt større arbejde på grund af mangel-

fuld forberedelse forsinkes eller ændres væsentligt. Men mulighederne for at projektere for en periode fremover hænger naturligvis nøje sammen med, at man ofrer noget på at undersøge og gennemarbejde de forudsætninger med hensyn til de fremtidige behov, som ligger bag investeringerne.

*

En nogenlunde fast dispositionsplan forudsætter samtidig, at man opgiver at anvende ændringer i statens investeringer som et afgørende konjunkturpolitisk middel. Jeg synes imidlertid, at de betragtninger, jeg har fremført i aften, taler meget stærkt for, at man drager denne konsekvens.

Det bør imidlertid ikke føre til, at tilpasningen væltes over på de private investeringer. Det er måske knapt så afgørende, om boligbyggeriet i det enkelte år er tusind lejligheder større eller mindre, såfremt man i gennemsnit iøvrigt opretholder et rimeligt niveau. Men at bruge erhvervsinvesteringerne til konjunkturudjævning ville antageligt betyde en varig sænkning af gennemsnitsniveauet. Det vil jo nemlig indebære, at man skal holde igen i »gode« tider. Men gælder det ikke for andre, så gælder det givetvis for erhvervsinvesteringerne, at de investeringer, man holder tilbage under gode konjunkturer, de bliver ikke gennemført, når konjunkturerne bliver dårligere. Der synes således at kunne fremføres gode argumenter for hverken at anvende variationer i de private eller i de offentlige investeringer så stærkt som hidtil i konjunktur- eller valutapolitiken.

Det må derfor ikke tages som udtryk for en særlig finansministeriel monomani, når jeg siger, at den regulering af den indenlandske efterspørgsel, som det kan være nødvendigt at foretage fra tid til anden, fortrinsvis bør ske gennem en ændring af skatteudskrivningen. Det bunder i en overbevisning, som jeg her har søgt at begrunde lidt nærmere, om, at det er den form for regulering af den økonomiske aktivitet, som på længere sigt vil skade produktion og beskæftigelse mindst. Til gengæld er det også den deraf følgende variation i forbruget, som det politisk er sværest at gennemføre – i hvert fald når der skal holdes igen.