

STATSFINANSENE OG PLANLÆGNINGEN

Af ERIK IB SCHMIDT*

1. Der er vist idag ret vidtgående enighed om, at vi skal udbygge statens planlægning – i hvert fald forsåvidt angår *statens egne* økonomiske dispositioner. Alligevel synes en tøvende holdning over for planlægningen ganske udbredt, en holdning, der nok i ikke ringe grad beror på usikkerhed over for dette ny begreb og en følelse af, at det drejer sig om noget svært og højtideligt noget, som man ikke uden videre kan give sig i lag med.

Et konkret eksempel kan måske bringe debatten om planlægning ned på jorden og samtidig illustrere nogle centrale problemer ved planlægningen af statens udgifter.

Det valgte eksempel belyser vel kun visse sider af emnet, men er dog nok karakteristisk for ret omfattende bevillingsområder.

Eksemplet er, at der gives bevilling til opførelse af et gymnasium. Det sker nogle gange om året.

Begrundelsen for at opføre et nyt gymnasium er *dels*, at der for landet som helhed er pladsmangel på gymnasierne i forhold til det antal, der ønsker at rykke op i gymnasiet og anses for kvalificeret til det, *dels* som regel tillige, at der i en bestemt by eller egn af landet er dårlig gymnasiedækning; lokalpolitiske pressionsgrupper kommer således ofte ind i billedet.

Før bevilling gives, kræves oplysning om den samlede byggesum og dens fordeling på finansår. I dagspriser koster et normalt 6-sporet gymnasium 16-17 mio. kr., og byggetiden er ca. 2 år, dvs. den årlige belastning af statens investeringsbudget er godt 8 mio. kr.

En investeringsbevilling af denne størrelsesorden virker ikke afskrækkende på bevillingsmyndighederne, og der kræves traditionelt ikke nærmere oplysning om de øvrige finansielle konsekvenser af et sådant byggeri. – Det er imidlertid værd at se nærmere på konsekvenserne:

Når gymnasiet er taget i brug, må man antage, at det forholdsvis hurtigt bliver fuldt belagt med elever i de 18 gymnasieklasser. Det skulle give 400-450 elever og en lærerbestand på 36 akademisk uddannede lærere, hvortil

* Departementschef i finansministeriet. Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. december 1967. Den udkommer sammen med 4 andre foredrag af forfatteren under fællestitlen *Offentlig administration og planlægning* som bog på Gyldendals forlag i april 1968.

STATSFINANSENE OG PLANLÆGNINGEN

Af ERIK IB SCHMIDT*

1. Der er vist idag ret vidtgående enighed om, at vi skal udbygge statens planlægning – i hvert fald forsåvidt angår *statens egne* økonomiske dispositioner. Alligevel synes en tøvende holdning over for planlægningen ganske udbredt, en holdning, der nok i ikke ringe grad beror på usikkerhed over for dette ny begreb og en følelse af, at det drejer sig om noget svært og højtideligt noget, som man ikke uden videre kan give sig i lag med.

Et konkret eksempel kan måske bringe debatten om planlægning ned på jorden og samtidig illustrere nogle centrale problemer ved planlægningen af statens udgifter.

Det valgte eksempel belyser vel kun visse sider af emnet, men er dog nok karakteristisk for ret omfattende bevillingsområder.

Eksemplet er, at der gives bevilling til opførelse af et gymnasium. Det sker nogle gange om året.

Begrundelsen for at opføre et nyt gymnasium er *dels*, at der for landet som helhed er pladsmangel på gymnasierne i forhold til det antal, der ønsker at rykke op i gymnasiet og anses for kvalificeret til det, *dels* som regel tillige, at der i en bestemt by eller egn af landet er dårlig gymnasiedækning; lokalpolitiske pressionsgrupper kommer således ofte ind i billedet.

Før bevilling gives, kræves oplysning om den samlede byggesum og dens fordeling på finansår. I dagspriser koster et normalt 6-sporet gymnasium 16-17 mio. kr., og byggetiden er ca. 2 år, dvs. den årlige belastning af statens investeringsbudget er godt 8 mio. kr.

En investeringsbevilling af denne størrelsesorden virker ikke afskrækkende på bevillingsmyndighederne, og der kræves traditionelt ikke nærmere oplysning om de øvrige finansielle konsekvenser af et sådant byggeri. – Det er imidlertid værd at se nærmere på konsekvenserne:

Når gymnasiet er taget i brug, må man antage, at det forholdsvis hurtigt bliver fuldt belagt med elever i de 18 gymnasieklasser. Det skulle give 400-450 elever og en lærerbestand på 36 akademisk uddannede lærere, hvortil

* Departementschef i finansministeriet. Artiklen er udarbejdet på grundlag af et foredrag i Nationaløkonomisk Forening den 12. december 1967. Den udkommer sammen med 4 andre foredrag af forfatteren under fællestitlen *Offentlig administration og planlægning* som bog på Gyldendals forlag i april 1968.

kommer en del andet, overvejende deltidsbeskæftiget personale. De årlige driftsudgifter vil andrage godt 3 mio. kr.

Resultatet af denne indsats bliver en produktion af op mod 150 ny studenter om året. Det første hold, der har haft hele deres gymnasietid på det ny gymnasium, skulle blive studenter 5 år efter grundstensnedlæggelsen.

Med det uddannelsesmønster, vi for tiden har her i landet, vil mindst 100 af disse studenter gå ind i en eller anden højere uddannelse. Langt de fleste vil søge universitetsuddannelse, resten vil fordele sig på de andre højere læreanstalter. Herudover vil en del søge seminarieuddannelse, der af en eller anden grund ikke medregnes til de højere uddannelser.

En vis del af dem, der starter en højere uddannelse, vil falde fra undervejs; andre vil skifte studium og dermed forlænge deres samlede studietid. Tages hensyn hertil kan man ansætte den gennemsnitlige studietid til 6-7 år, således at det vil vare 11-12 år fra grundstensnedlæggelsen på gymnasiet til det første kuld kandidater forlader uddannelsesmaskinen. – Det er en »produktionsperiode« af en helt anden længde end den, man er vant til at regne med i private virksomheder.

Ud fra vor ikke alt for nøjagtige viden om det typiske studieforløb kan man anslå, at det samlede antal pladser inden for det højere uddannelsesvæsen, som studenterne fra det omhandlede gymnasium vil beslaglægge, vil være mellem 6 og 700. Sagen kan også udtrykkes på den måde, at senest 11 år efter at grundstenen er lagt til et nyt gymnasium, vil der være skabt behov for mindst 600 ny pladser på vore universiteter og højere læreanstalter. Da disse alle i forvejen er sprængfyldte, må der ske en kapacitetsudvidelse ved nybyggeri og ansættelse af flere professorer og andre lærere.

Den gennemsnitlige anskaffelsespris for 1 studenterårsplads er af planlægningsrådet anslået til henved 100.000 kr. Der må således i alt investeres 60-70 mio. kr. i universiteter og højere læreanstalter for at skaffe plads til de studerende, der kommer yderligere til ved bygning af et enkelt nyt gymnasium.

De årlige *driftsudgifter* pr. student kan anslås til omkring 15.000 kr. som gennemsnit for samtlige højere uddannelser. En del af *universitetsuddannelserne* er billigere, til gengæld er udgifterne betydeligt større på Teknisk højskole og Landbohøjskolen.

Der er ikke her taget hensyn til de samfundsmæssige omkostninger ved, at de studerende skal holdes i live under studietiden. En mindre del af disse omkostninger betales af uddannelsesfonden og ved kollegiestøtte o.lign., men hovedparten betales af studenterne selv og deres familier.

Statens samlede direkte driftsudgifter ved at gennemføre højere uddannelse af studenterne fra et gymnasium kan herefter sættes til ca. 9 mio. kr. om året, hvortil så kommer de 3 mio. kr. til drift af gymnasiet. Det giver

altså 12 mio. kr. om året ovenpå investeringsudgifterne på ialt omkring 80 mio. kr. fordelt over en årrække.

2. Jeg tror, at dette regnestykke i en nøddeskal belyser noget centralt i den planlægningsproblematik, der ligger gemt i statsbudgettet.

Jeg vil også tro, at eksemplet uden at nærmere kommentarer skulle være nødvendige siger noget om, hvorfor vi er kommet ud i den universitetsmisere, vi har i dag.

Regnestykket er ét blandt mange andre eksempler på, at har man én gang accepteret en i sig selv relativt begrænset udgiftsdisposition, har man dermed ofte godtaget et helt langtidsprogram for statsudgifter og således reelt bundet bevillingsmyndighederne til en række andre dispositioner mange år frem i tiden.

Hermed er da også givet en del af forklaringen på den stærke vækst i statens udgifter – men naturligvis kun en del af forklaringen.

3. At stigningen i statens udgifter er et af de dominerende spørgsmål i vor tids økonomiske politik fremgår med al tydelighed af det finanslovsforslag og de budgetforslag for tiden frem til 1971, som for to uger siden blev forelagt i folketinget. Mange andre vidnesbyrd peger også i retning af, at stigningen i statsudgifterne – og de offentlige udgifter som helhed – vil fortsætte adskillige år frem i tiden.

Den reelle stigningstakt i finanslovsforslagets udgifter er opgjort til 8 pct. Det er vel nogenlunde det dobbelte af den sandsynlige overgrænse for stigningen i nationalproduktet fra 1967 til 1968. Dette er ensbetydende med, at staten – og det offentlige som helhed – lægger beslag på en hurtigt voksende andel af nationalindkomsten – eller sagt på en anden måde: at *skattetrykket* er stigende. Det er ikke nogen ny tendens – men den synes forstærket i de senere år.

4. Skattetrykket – forholdet mellem summen af alle skatter og afgifter og offentlige kontingenter osv. på den ene side og nationalindkomsten på den anden – kan opgøres på forskellige måder; det kan altid diskuteres, hvor meget man skal tage med. Forskydningerne fra år til år er for så vidt mere interessante end det absolutte tal. Jeg skal her holde mig til den opgørelsesmåde, der anvendes af Det økonomiske Sekretariat, hvis tal hvert år offentliggøres i den økonomiske årsoversigt.

Herefter var skattetrykket i begyndelsen af 50'erne rundt regnet 25 pct., altså knap det halve af årstallet. I 1962 passerede skattetrykket de 30 pct., altså igen tæt ved det halve årstal. – Denne sammenhæng synes i øvrigt at have gjort sig gældende over en relativt lang periode; går vi tilbage til slutningen af 30'erne, var skattetrykket ikke meget afvigende fra 20 pct.

Ved en mekanisk fremregning kommer man til, at skattetrykket i begyndelsen af 80'erne vil passere de 40 pct. Man kan jo imidlertid ikke være sikker på, at det fortsat vil gælde, at skattetrykket stiger med $\frac{1}{2}$ pct. om året uden hensyn til, hvad der i øvrigt sker. Det senest offentliggjorte tal vedrørende finansåret 1966-67 viser da også et skattetryk på godt 36 pct., altså en hurtigere stigning end hidtil. Regner man frem på basis af det nu forelagte budget, når man til, at skattetrykket næste år i hvert fald vil komme op på over 38 pct. – og sandsynligheden taler for, at det vil passere de 40 pct. længe før 1980.

Selv om der overhovedet ikke skete andre ændringer, ville alene gennemførelsen af den fornylig skitserede overbygning på folkepensionen finansieret gennem særlige bidrag til en stor fond bevirke, at skattetrykket steg med yderligere 4 points, altså fra 38 til 42 pct. – en stigning i den samlede beskatning på over 10 pct. Af denne stigning skulle dog kun godt halvdelen indtræde før 1980.

Det er på denne baggrund ikke så overraskende, at vi har haft livlige politiske debatter om muligheden for at vedtage en eller anden form for »skatteloft«. Derimod kan det undre noget, at de, der insisterer på et skatteloft, ikke har præciseret nærmere, hvilken målsætning for denne offentlige udgiftspolitik, de ville lægge til grund for en sådan beslutning.

Set med europæiske øjne er skattetrykket her i landet ikke bemærkelsesværdigt højt. Derimod er den aktuelle *stigningstakt* i skattetrykket nok højere end den, man for tiden ser i andre europæiske lande.

I øvrigt er skattetrykket i sig selv et alt for summarisk tal til, at det kan bidrage nævneværdigt til at belyse de offentlige finansers rolle i samfundsøkonomien. Det er afgørende for vurderingen heraf, hvad de offentlige udgifter går til og hvorledes udgiftspolitikken i det hele er tilrettelagt.

Det er således *for det første* væsentligt, hvor stor den del af de offentlige udgifter er, der består i omflytning af indkomst eller overførsel af penge fra én gruppe borgere til en anden, og hvor stor den del er, der anvendes til køb af arbejdskraft, varer og tjenester; de realøkonomiske virkninger af denne sidste del af udgifterne er mere dybtgående.

For det andet er det væsentligt, hvorledes den nærmere formålsfordeling er inden for hver af disse dele af budgettet.

a: *Indkomstoverførsler* sker således især fra de erhvervsaktive grupper af befolkningen til ikke erhvervsaktive som de gamle, invalider, unge under uddannelse, syge og arbejdsløse. Disse indkomstoverførsler, der over en årrække har været relativt stærkt stigende, medfører næppe umiddelbart væsentlige ændringer i anvendelse af landets produktive ressourcer – omend sammensætningen af det private forbrug på varegrupper og tjenesteydelser nok forskydes noget. Men de kan indebære en forskydning i den samlede balance mellem opsparing og forbrug og svække investeringsgrundlaget i de

private virksomheder. Denne problemstilling, der jo bl.a. melder sig i forbindelse med tankerne om en stærkt udvidet offentlig pensionsordning, skal jeg imidlertid lade ligge.

En anden del af indkomstoverførslerne – og det er nok den del, der har været hurtigst ekspanderende gennem de senere år – foregår mellem forskellige grupper af erhvervsaktive.

Det ene oplagte eksempel er *landbrugsstøtten*, der primært har et socialpolitisk sigte, men som vel iøvrigt efter den udformning, den har, stort set må virke dæmpende på effektiviseringen af dette erhverv – men stimulerende på ejendomspriserne.

Det andet eksempel er *boligstøtten* i dens mange forskellige og hurtigt skiftende former. Det centrale indhold i disse er dels, at beboere i ældre ejendomme betaler et tilskud til beboere i nyere ejendomme, dels at familier uden børn betaler til familier med børn. Den huslejeudligning, der opnås på denne måde, er man ud fra forståelige hensyn vejet tilbage fra at gennemføre ved en fri tilpasning af lejeniveauet og en tidssvarende beskatning af enfamiliehuse. Udligningen sker i stedet via et højere skattetryk og højere offentlige udgifter, end man ellers ville have haft; herved nås visse socialpolitisk set gunstige virkninger, og det er vel sandsynligt, at den heraf betingede forøgelse af skattetrykket ikke griber dybere ind i ressourcefordelingen.

b: Ved vurderingen af den del af skattetrykket, der er begrundet i *offentlige køb af arbejdskraft, varer og tjenester*, er det afgørende, om de offentlige udgifter tjener formål, der styrker landets økonomiske potentiel, eller om de direkte trækker produktive ressourcer over i uproduktive anvendelser. Et af de typiske eksempler på det sidste er forsvarsudgifterne, som efter europæisk målestok heldigvis har en ret beskednen plads på det danske statsbudget.

I det store og hele kan det vist siges om det danske statsbudget, at prioriteringen af udgifterne – bortset fra indkomstoverførslerne – i ganske vid udstrækning er sket ud fra ønsket om at styrke den økonomiske effektivitet og skabe grundlag for økonomisk vækst. Forholdet er da også det, at målsætningen i udgiftspolitikken på nogle få undtagelser nær gennem de senere år har været accepteret af et stort politisk flertal.

Dette er jo imidlertid ikke ensbetydende med, at der foreligger en i detaljerne klart motiveret og omhyggeligt gennemarbejdet udgiftspolitik. Planlægningsmæssigt er vi ganske langt tilbage. Det hurtigt stigende skattetryk må imidlertid absolut tilskynde til at bringe statsudgifterne under kontrol i den forstand, at man ud fra klart definerede målsætninger og velafbalancerede prioriteringer af de forskellige opgaver kunne lægge fastere langtidssrammer for udgifterne.

5. Det er desværre en illusion at tro, at der skulle være nogen enkel og hurtigt virkende løsning på dette problem.

Det er klart, at en nogenlunde veldefineret *politisk målsætning* er en helt nødvendig forudsætning for planlægningen. Og det er ikke gjort med sådanne helt alment formulerede mål som højere levestandard, økonomisk fremgang, fuld beskæftigelse, social tryghed osv. Det er derudover nødvendigt, at man forsåvidt angår de enkelte konkrete opgaver har gjort sig klart, hvad det er, man vil stille mod og hvad slags midler, man vil acceptere.

Det er imidlertid på den anden side givet, at en afklaring af den mere konkrete politiske målsætning ikke kan ske i det tomme rum. Det er nødvendigt, at de forskellige problemer og alternative beslutningsmuligheder klarlægges for politikerne, før den endelige stillingtagen til mål og midler kan finde sted. Man må eksempelvis kende langtidskonsekvenserne af gymnasiebyggeriet, før man tager stilling til, om vi skal bygge 1, 2 eller 3 nye gymnasier om året. Der er kort sagt en vekselvirkning mellem den politiske beslutningsproces og den administrative planlægningsproces.

Før at disse processer skal komme igang må en række forudsætninger være opfyldt.

Det er således *for det første nødvendigt*, at der rent faktisk er mulighed for at styre udgiftsforløbet i overensstemmelse med lagte planer. Allerede på dette punkt er der store svagheder i den måde, statens udgifter styres på her i landet. Som jeg nærmere skal omtale, er bevillingsmyndighederne i flere henseender ikke i stand til nøjagtigt at dirigere farten og derfor også ude af stand til at lægge faste planer.

For at kunne gennemføre en planlægning af statens udgifter er det *for det andet nødvendigt*, at man råder over et administrativt apparat, der kan indsamle og håndtere alle de oplysninger, som er grundlaget for planlægningen og som i øvrigt har den fornødne viden om, hvorledes tingene hænger sammen.

Hvis planlægningen skal gå til bunds i problemerne, må den vedrøre en så lang årrække frem i tiden, at de væsentlige konsekvenser af de dispositioner, der træffes nu, kommer til fuld udfoldelse. I det anførte eksempel vedrørende gymnasiebyggeri er det nødvendigt at se 11 år frem i tiden for at få den relevante sammenhæng frem.

Det er videre nødvendigt, at de mange delplaner for forskellige områder af statslig aktivitet koordineres indbyrdes og samarbejdes i en samlet plan for statens udgiftsdispositioner.

Endvidere må statens egne aktiviteter afpasses efter de udviklingstendenser, der er igang i samfundet som helhed, herunder ikke mindst efter de samfundsøkonomiske muligheder.

Endelig må udgiftspolitikken tilpasses efter de skattepolitiske muligheder for at tilvejebringe indtægtsmæssig dækning for udgifterne.

Jeg skal i det følgende knytte nogle kommentarer til disse punkter.

6. Først nogle ord om de *beslutningsprocesser*, der ligger bag statsbudgetets tal. Det er ikke mindst på dette plan, at der er væsentlige hindringer for en præcis styring fra år til år af udgifterne.

En af årsagerne er den vidtgående tilbøjelighed til at delegere rådighedsbeføjelsen over statens penge til andre organer.

Det sker på mange forskellige måder, som kan belyses gennem nogle eksempler. Det vigtigste af disse er de *lovbundne tilskud*, som omfatter lætved halvdelen af samtlige udgifter på statsbudgettet. Forholdet er i mange tilfælde det, at staten betaler efter regning uden at have indflydelse på, hvor stor den konkrete udgift bliver i det enkelte finansår. Det er i helt overvejende grad til kommunerne, staten delegerer sin dispositionsbeføjelse, som regel således at der i den pågældende lovgivning er fastsat forskellige almene forskrifter for, hvorledes kommunerne skal bruge pengene. I nogle tilfælde er disse forskrifter dog særdeles vage.

Det grelleste eksempel er *refusionen af kommunernes vejudgifter*, der sker efter faste procenter året efter, at kommunerne har afholdt udgifter til vejformål. Staten har overhovedet ingen indflydelse på hvilke vejarbejder, pengene bruges til, og der består endda den uheldige sammenhæng, at hvis staten f.eks. nægter et amt forhåndstilsagn om vejfondstilskud til et konkret arbejde, der ydes med 85 pct. af anlægsudgiften, så kan amtet tage dette afslag på ansøgning om 85 pct.s tilskud til efterretning og alligevel gennemføre arbejdet og bagefter sende staten en regning med krav om dækning af 75 pct. af de afholdte udgifter i henhold til reglerne om regnskabsmæssig refusion. Vi har endnu over 1000 kommunale vejbestyrelser, som hver for sig kan igangsætte arbejder og sende regninger til staten og få visse procenter dækket.

En bremse på det kommunale vejinitiativ ligger deri, at kommunen selv skal skaffe dækning for en del af udgiften, og kommunale politikere forsvarer ordningen med henvisning til, at der dog sidder fornuftige folk i kommunerne, som ser til, at pengene gives ud til nyttige formål.

Det er sikkert rigtigt. Og selv folk med god forstand på økonomi kan muligvis ved valget mellem to anlægsarbejder forblive upåvirket af, at det ene, et vejarbejde, beretter til statsrefusion på 50 pct. og det andet – f.eks. et kloakeringsanlæg – på 0 pct.

Under alle omstændigheder er det imidlertid givet, at der ikke for de forskellige dele af landet kan blive tale om en ensartet trafikpolitisk og transportøkonomisk vurdering af de projekter, der sættes igang, når 1000 kommunalbestyrelser hver for sig skal træffe beslutning herom ud fra en lokal vurdering.

Problemets størrelsesorden fremgår deraf, at kommunernes samlede re-

fusionsberettigede vejjudgifter i indeværende finansår vil passere 1 mia. kr., hvoraf staten skal refundere omkring 600 mio. kr. Til sammenligning tjener, at de samlede udgifter til motorveje og hovedlandeveje og dertil knyttede bro- og tunnelprojekter, der betales med 100 pct. af staten, i indeværende finansår er budgetteret med 446 mio. kr., hvoraf 138 mio. kr. alene til Lillebælt og Limfjorden.

Hver gang der har skullet ske en begrænsning af statens anlægsbudget, er det gået ud over de rene statsarbejder, medens statens udgifter til vejrefusioner er gået ram forbi – dog bortset fra 1963-64, hvor der som en én-gangsforanstaltning blev lagt loft over refusionerne.

Det er indlysende, at spredningen af ansvaret for vejinvesteringerne og specielt den skæve ansvarsfordeling mellem kommunerne og staten ikke gør det lettere at foretage en samlet vejplanlægning og sikre en sådan ensartet prioritering af vejjudgifterne landet over at den største trafikale nyttevirkning opnås.

Medens kommunernes vanskeligheder ved at skaffe deres egen andel af pengene er den væsentligste bremse på de kommunale vejjudgifter, gælder det for nogle af de andre refusionsordninger, at specielle hindringer stiller sig i vejen for en stærk ekspansion. Det vigtigste eksempel er *lærerløn i folkeskolen*, der i alt i år belaster statsbudgettet med over 1100 mio. kr. Staten refunderer 85 pct. heraf, hvilket mange steder er ensbetydende med, at det er gratis for kommunen at ansætte flere lærere, idet kommuneskatten på de 85 pct. af lærerindtægten dækker det meste af de 15 pct., kommunen selv må lægge ud. På længere sigt virker det som bremse på kommunerne, at de selv skal betale hovedparten af skolebyggeriet og samtlige øvrige udgifter. På kortere sigt har udgiftsstigningen været hæmmet af, at vi har haft lærermangel for landet som helhed, og af den grund også en særlig lærerrationeringsordning, der sætter grænser for, hvor mange lærere den enkelte kommune kan ansætte.

Noget i samme retning gælder vel også tilskuddene til *sygehusene* – ialt ca. 1200 mio. kr. – hvor det både er vanskeligt at skaffe læger og andet personale og hvor der har været restriktioner på nybyggeriet, således at ekspansionen af den grund har været bremset. Det skal tilføjes, at hovedvægten i sygehusbyggeriet ligger i amterne, der må bære hele finansieringsbyrden selv uden at have noget rimeligt indtægtsgrundlag herfor.

Ved de såkaldte *lovbestemte tilskud* sker delegationen af dispensationsbeføjelsen på en lidt anden måde, idet en kommunal eller selvejende institution først skal godkendes som tilskudsberettiget, men derefter kan sende regninger til staten på bestemte udgiftsandele. Det store antal erhvervsskoler og frie skoler er typiske eksempler herpå.

Et eksempel på delegation af dispositionsretten af helt anden art, men hvor resultatet ligeledes bliver, at statsudgifterne udvikler sig på en ukon-

trollabel måde, er det, hvor det overlades til specielle statsorganer eller endda til ikke statslige organer at afslutte overenskomster om betalingssatser og andre vilkår for bestemte ydelser, som staten betaler tilskud til. Et af de væsentligere eksempler herpå er de overenskomster, sygekasserne afslutter med læger, tandlæger og jordemødre. Som følge af ny overenskomst med Tandlægeforeningen, der trådte i kraft 1. december 1965, steg sygekassernes samlede udgifter til tandpleje således fra 55 mio. kr. i 1965 til 113 mio. kr. i 1966. Heraf refunderer staten ifølge sygekasseloven de 25 pct., men en sådan ny overenskomst kan gennemføres uden godkendelse af de centrale bevillingsmyndigheder.

Endelig skal til sidst nævnes det forhold, at den reelle styring af statsudgifterne i visse henseender rent faktisk er overladt til andre myndigheder, selv om disse inden for det enkelte finansår ikke kan disponere over andre penge end dem, der er bevilget.

Hovedeksempler herpå er den indflydelse *lægerne* udøver over hospitalernes udgiftsbudgetter og *professorerne* over de højere læreanstalters udgifter til undervisning. Det beror på lægelige skøn på basis af den lægevidenskabelige udvikling, hvilken behandlingsstandard der skal gælde for patienterne, og det beror på professorernes afgørelse, hvilke eksamenskrav, der skal stilles på universiteter og højere læreanstalter og dermed, hvor lange studietiderne skal være. Dermed er der også stillet krav om en bestemt kapacitet og om den fremtidige stigningstakt i de samlede udgifter på disse områder.

7. Det ville naturligvis ikke være rigtigt at fremstille forholdet sådan, at de statslige bevillingsmyndigheder er sat helt ud af spillet i de nævnte tilfælde. Det beror på folketingets, finansudvalgets og regeringens egen beslutning, at man har afgivet og om man fortsat vil afgive hele eller dele af sin dispositionsbeføjelse.

Spørgsmålet er ikke mindst relevant for så vidt angår de lovbundne og lovbestemte tilskud. Det er klart, at de pågældende love kan laves om. Rent faktisk sker der også jævnligt ændringer i denne lovgivning, f.eks. fordi der er sket en ændring i målsætningen på det pågældende område, eller fordi udviklingen i øvrigt har skabt nye forudsætninger og ført til en anden prioritering af opgaverne. Derimod sker det så godt som aldrig ud fra en konjunkturpolitisk eller finanspolitisk begrundelse.

Der er selvfølgelig en række argumenter – og til dels gode argumenter – for ikke for ofte at ændre på hele tilskuds- og refusionslovgivningen blot fordi konjunkturerne ændrer sig.

Politisk er de pågældende love som regel resultat af langvarige forhandlinger, hvorigennem man er nået frem til en ofte prekær balance mellem en række forskellige hensyn og interesser. Det er netop en af hovedgrun-

dene til, at den økonomiske rationalitet undertiden er trængt i baggrunden, og det fører naturligt til, at man ikke er ivrig efter at få den én gang tilvejebragte balance forstyrret. Og da i hvert fald slet ikke af konjunkturpolitiske grunde.

En anden betragtning går ud på, at de pågældende udgifter – til veje, til skoler, til sygehuse, til biblioteker, til børnehaver osv. – jo under alle omstændigheder skal afholdes, så der vil ikke være mulighed for at opnå besparelser for skatteyderne totalt set, der kan højst blive tale om at flytte regningerne fra staten til kommunerne. Svagheden i denne betragtning er tydeligvis den, at man på forhånd postulerer, at de pågældende opgaver ikke kan løses på en økonomisk mere hensigtsmæssig måde. Hvis det virkelig var rigtigt, var der naturligvis ikke noget at hente i retning af besparelser.

Et tredje argument, som er ført frem med stigende styrke gennem de senere år, er henvisningerne til, at vi står foran en omfattende reform af hele vor kommunalstruktur, og at det ikke ville tjene noget formål at ændre de forskellige tilskud fra staten til kommunerne før den ny kommunestruktur var fastlagt. Dette argument har både politisk og saglig vægt. Politisk er det klart, at skal man alligevel af andre grunde gennem hele forhandlingen vedrørende den økonomiske afbalancering af lokale, regionale og statslige interesser, så kan man også tage hele tilskudssystemet op til fornyet forhandling. Og sagligt vil mulighederne for at tilrettelægge økonomisk hensigtsmæssige ordninger blive ændret, når der sker dybtgående forskydninger i kommunestrukturen, som dem der efter alt at dømme er under forberedelse. Til gengæld er det vigtigt, at det saglige grundlag for nyordninger er vel forberedt inden den politiske forhandlingsfase sætter ind.

Selv om udformningen af alle de store tilskudsordninger – bortset fra de sociale pensioner – hænger sammen med kommunestrukturen, er der dog et betydeligt antal ordninger, der ikke har nogen direkte eller indirekte sammenhæng hermed.

Sygekasseordningen med dens sindrige æskesystem er en af dem. Det er vanskeligt at forstå, at der virkelig skulle være saglig basis for at opretholde dette selvstændige administrative apparat, der koster samfundet ca. 75 mio. kr. om året alene i administrative omkostninger – plus en god del besvær for medlemmerne.

8. Den omstændighed, at betydelige offentlige udgiftsdispositioner er overladt til kommunerne, gør det ikke lettere at planlægge statens udgiftspolitik på de pågældende områder – men gør det på den anden side ikke til nogen umulighed. Det kommunale spillerum for at påvirke forløbet er på de fleste områder forholdsvis begrænset; og det er muligt at lave prognoser, som kan indgå i den statslige planlægning.

En langt større usikkerhed i planlægningen medfører den stadige strøm af *nye lovforslag*. Den politiske tradition kræver øjensynligt, at der hele tiden sker noget nyt, og fra interessegrupper og partier kommer en strøm af krav eller forslag, som skal følges op. Det har derfor ofte tilfældighedens præg, at der netop kommer ny lovforslag på de tidspunkter, hvor de kommer, og det er ikke altid let at se en linie i forslagene.

Tænk f.eks. på den stadige strøm af ny love, vi har haft vedrørende alderdomsforsorgen i den sidste halve snes år. I 1956 gennemførtes loven om overgang fra aldersrente til *folkepension*, en omfattende reform, der udbyggede de bestående indtægtsbestemte ydelser og supplerede dem med et ensartet mindstebeløb til alle uden hensyn til indtægts- og formueforhold. Samtidigt gennemførtes et særligt folkepensionsbidrag som en fast procent af den skattepligtige indkomst.

Allerede i 1964 vedtog folketinget et helt nyt yderligere pensionssystem, *Arbejdsmarkedets tillægspension*, der kun udbetales til lønmodtagere og med samme beløb til alle. ATP er baseret på fondsdannelse og særlige pensionsbidrag, ens for alle uden hensyn til indtægtsniveau.

I 1965 besluttede folketinget så at lave helt om på folkepensionen ved gradvis overgang til *fuld folkepension*, der fra 1970 ville betyde, at alle gamle fik samme beløb uden hensyn til indtægter i øvrigt. Hovedparten heraf skulle fortsat finansieres gennem de almindelige skatter.

For dog ikke at gøre det alt for enkelt blev samtidigt indført et nyt indtægtsbestemt »pensionstillæg«, der for ældre med små indtægter blev lagt oven på folkepensionen.

Og endelig er der så nu, før den indtægtsneutrale folkepension er blevet en realitet, skitseret en helt ny overbygning på folkepensionen, en *tillægspension til alle*, men indtægtsbestemt med modsat fortegn i forhold til det gamle mønster, og finansieret gennem særlige bidrag, der indbetales til en ny fond af meget betydelig størrelse.

Medens ATP hverken er velstands- eller pristalsreguleret, er folkepensionens mindstebeløb både velstands- og pristalsreguleret. Selve folkepensionen er formelt kun pristalsreguleret, men er rent faktisk forhøjet ved lov hver gang arbejdsmarkedet har opnået lønforbedringer. Den ny ITP tænkes pristalsreguleret, men kun delvis velstandsreguleret.

Det er muligt, at man næste gang vil være i stand til at fastlægge hovedprincipper for en pensionsordning, der kan holde over en længere årrække. Det ville nok være ønskeligt både statsfinansielt og ud fra hensynet til de mange private, hvis økonomiske dispositioner påvirkes af, hvilken pensionsordning, der gælder. Men det er vel næppe sandsynligt, at man skulle kunne vedtage noget, som kan holde i 20 eller 30 år eller endnu længere.

Nye love virker næsten altid i retning af at øge statens udgifter, og ofte

udgår en smitteeffekt fra en ny lov på et område til lovgivningen på andre områder.

At der her er tale om en betydningsfuld faktor i den statsfinansielle udvikling fremgår f.eks. af finansministerens forelæggelsestale den 30. november, hvor det siges, at af den samlede reelle udgiftsstigning på 1500 mio. kr. fra 1967/68 til 1968/69 kan ca. 650 mio. kr. henføres direkte til den i forrige folketingsår gennemførte ny lovgivning samt beslutninger baseret på ny lovbemyndigelser.

Hvis man skal undgå, at den ny lovgivning skaber statsfinansielle vanskeligheder, er det ikke blot nødvendigt, at de direkte virkninger en år-række frem i tiden er klarlagt, men det er også nødvendigt, at disse virkninger sættes i forhold til det, der i øvrigt vil eller skal ske inden for det pågældende område. Ny love kan kort sagt kun tilrettelægges planmæssigt, hvis der i øvrigt foregår en planlægning på området, og det vil igen sige, hvis det pågældende ministerium er udrustet til at klare planlægningsopgaverne.

9. De krav, den finansielle planlægning stiller til *administrationen*, skal jeg ikke ved denne lejlighed gå nærmere ind på. Jeg skal nøjes med at fremhæve to ting:

For det første, at statsadministrationen endnu ikke er i stand til at honorere de krav planlægningen stiller; men en udvikling er igang, og man kan håbe på, at vi i løbet af forholdsvis få år kan få tilvejebragt de administrative forudsætninger for en nogenlunde tilfredsstillende planlægning.

For det andet, at de krav, der stilles til administrationen, vedrører alle led i den offentlige administration. Den statsfinansielle planlægning må selvfølgelig indtage en væsentlig plads i finansministeriets virksomhed, men denne centrale del af planlægningen svæver i luften, hvis der ikke i hvert enkelt ministerium foregår en planlægning af de aktiviteter, der henhører under den pågældende ministers ansvar.

Og det er ligeså vigtigt, at der i kommunerne sker en planlægning, som koordineres med den statsfinansielle planlægning. Det gælder primærkommunerne og i måske endnu højere grad amter eller regionskommuner, som vel først og fremmest bliver de organer, staten direkte skal samarbejde med i den finansielle planlægning. Forbindelse til primærkommunerne må så etableres gennem regionerne. Gennemførelsen af kommunalreformerne er givetvis en meget væsentlig forudsætning for at få den samlede offentlige planlægning til at køre på skinner.

10. Den statsfinansielle planlægning må, som allerede nævnt, omhandle udgiftsforløbet adskillige år frem i tiden.

Et vigtigt bidrag hertil er tilvejebragt gennem den 3-årige budgettering,

der nu finder sted for hele statsbudgettet, mens man for blot 2 år siden kun havde 3-årsbudgetter for investeringerne.

Budgetforslagene er dog endnu ikke udtryk for en systematisk planlægning på de forskellige områder. Hver styrelse har ud fra sine forudsætninger søgt at vurdere udgiftsbehovet 3 år fremover, men i mange tilfælde på et ret summarisk grundlag. Budgetoverslagene er derfor heller ikke bindende, men kun foreløbigt orienterende.

Hertil kommer, at 3 år i mange henseender er en for kort årrække til, at de centrale planlægningsproblemer træder tydeligt frem. Eksemplet med gymnasiebyggeriet illustrerer dette.

Det er nu under overvejelse at lave generelle 4-årsbudgetter, altså et finanslovsforslag plus mere summariske budgetoverslag for de følgende 3 år. Det er formentlig maximum for, hvad man med fordel kan kræve af styrelserne.

Noget andet er, at det herudover vil være nødvendigt på forskellige særligt vigtige områder at se længere frem i tiden.

Planerne for de store *trafikinvesteringer* må således ses i sammenhæng med udviklingen 10-20 år og til dels endnu længere frem.

Skal de meget omtalte store bro- og tunnelprojekter m.v. på et eller andet tidspunkt omsættes i realiteter, bør det ikke få den konsekvens, at den danske befolkning i byggeperioden pålægges de 3-400 mio. kr., det vil koste om året, som ekstraordinære byrder. Det må derimod ske på den måde, at man gennem langsigtet planlægning tilrettelægger investeringerne sådan, at de store projekter glider naturligt ind i rækken af årlige udgifter. Dette må i øvrigt gælde såvel finanspolitisk som trafikpolitisk.

Noget lignende gælder som nævnt udbygningen af den *højere undervisning*; vedrørende denne foreligger nu en planskitse for tiden til 1980, altså for 13 år. Der er imidlertid lang vej fra denne planskitse til en egentlig planlægning, som kan danne udgangspunkt for at disponere, dvs. være grundlag for undervisningsministeriets udarbejdelse af budgetter og bevillingsforslag for de nærmest kommende år.

For *sundhedsvæsenets og forsorgsinstitutionernes* vedkommende mangler der endnu meget, før der blot er tilvejebragt oversigt over de problemer, de næste 20 års udvikling vil rejse. Foreløbige skøn tyder på, at man må regne med en meget kraftig udgiftsstigning, hvilket samtidigt betyder, at behovet for personale med bestemte uddannelser vil være stærkt stigende. Det drejer sig om læger, sygeplejersker, sygeplejere og andet plejepersonale, laboranter, farmaceuter samt børnehavelærere, småbørnspædagoger, socialrådgivere osv.

De 3 nævnte områder hører givetvis til dem, hvor en langtidsplanlægning for en periode på 10-20 år er nødvendig, ligesom det overhovedet er de områder, hvor en udbygning af planlægningen er mest tiltrængt.

Det er værd at fremhæve, at har man først fået hold på udviklingen inden for disse 3 områder, er der ikke så store problemer i forbindelse med fastlæggelsen af statens udgiftspolitik i øvrigt.

Dette vil bl.a. fremgå af følgende tal, der viser i hvor høj grad statens udgifter samler sig om disse områder:

De samlede *trafikinvesteringer* belaster således i indeværende finansår statsbudgettet med godt 1,6 mia. kr.

Uddannelsen og forskningen vil i år i alt koste staten tæt ved 4 mia. kr.

Sundhedsvæsen og social forsorg er anslået til at koste ca. 2,7 mia. kr., og hertil kommer så udgifterne ved

de *socialle pensioner og understøttelser*, hvoraf staten i alt skønnes at skulle betale over 4,5 mia. kr.

De samlede statsudgifter til disse formål andrager lige ved to trediedele af hele statsbudgettet.

Af den resterende trediedel er der et par store områder, som ikke rejser større økonomiske planlægningsproblemer, nemlig *forsvar, politi og retsvæsen*, samt endelig *landbrugsstøtten* og andre udgifter vedrørende landbruget.

For hvert af disse aktivitetsområder må planlægningen føres så langt frem, at de fulde konsekvenser af de dispositioner, der træffes nu, og af de projekter, man har under overvejelse, bliver klarlagt. Dette vil utvivlsomt i mange tilfælde føre til, at man bliver nødt til at ændre projekterne og eventuelt udskyde nogle af dem. Det vil til gengæld bidrage til at undgå fejlinvesteringerne eller undgå senere mangelsituationer og kødannelser.

11. Det er imidlertid ikke nok, at der ved planlægningen af disse områder kun tages hensyn til den vertikale sammenhæng, til det, der sker inden for det pågældende område. Det er tillige nødvendigt at se udviklingen inden for områderne i indbyrdes sammenhæng, således at en tværgående koordinering mellem dispositionerne på de forskellige områder sikres. Sammenholdes således udviklingsproblemerne inden for uddannelsesvæsenet og inden for sundheds- og forsorgsvæsen, vil man tydeligt se, hvor vigtigt dette er.

Staten og kommunerne er storaftagere af folk med videregående uddannelser; specielt for såvidt angår akademikere er forholdet det, at omkring halvdelen af samtlige akademikere er direkte ansat ved offentlige institutioner. Herudover er en betydelig del beskæftiget på områder, hvor offentlige forskrifter spiller ind og øver indflydelse på arten og omfanget af deres virksomhed. Forsåvidt angår tilgangen af nyuddannede akademikere må man antage, at mere end halvdelen vil blive beskæftiget af det offentlige.

Det er derfor en helt central sammenhæng i den statslige planlægning, at de beslutninger, man træffer f.eks. vedrørende udbygningen inden for

sundhedsvæsen og forsorg, koordineres med de beslutninger man træffer vedrørende udbygningen af de uddannelser, der leverer de fremtidige medarbejdere på sygehuse og forsorgsinstitutioner osv.

Det regnestykke, der fører frem fra gymnasiebyggeri til universitetsbyggeri, må derfor føres videre endnu, således at udbygningen af de offentlige institutioner, der skal aftage de kandidater, der forlader universiteter og højere læreanstalter, afpasses efter den kapacitet, disse undervisningsinstitutioner får.

Eller vel snarere omvendt!

Dette er jo iøvrigt et af de ømme og derfor også uafklarede punkter i diskussionen om planlægning af de højere uddannelser. Er hønen til for sin egen skyld eller for at lægge æg og få kyllinger?

I planlægningsrådet for de højere uddannelser er begge opfattelser repræsenteret: på den ene side de, der mener, at et universitetsstudium i sig selv er så berigende og værdifuldt, at alle unge, der har lyst og evner, bør have adgang til et sådant studium og til at vælge netop de fag, de føler et kald til; på den anden side de mere praktisk betonedede, der mener, at samfundet skal investere så meget i disse uddannelser, som samfundet har brug for og søge undervisningen tilrettelagt med henblik på at dække erhvervenes og offentlige institutioners behov for kvalificeret arbejdskraft. Det er ingeniørene den samme udbygningsplan for universiteter og læreanstalter man kommer til, hvis man lægger enten den ene eller den anden betragtning til grund.

Hvis planlægningen på dette store og vigtige område skal komme videre, er det nødvendigt, at politikerne præciserer, hvilken målsætning de mener, man skal lægge til grund. Den i sommer offentliggjorte planskitse giver et udmærket udgangspunkt for en sådan diskussion, fordi den giver et materiale, der belyser problemernes størrelsesorden og påpeger en række alternative handlingsmuligheder.

Et andet eksempel til belysning af behovet for tværgående koordinering mellem forskellige delplaner kan findes i trafikplanlægningen; det er udmærket, at vi får vejplaner og baneplaner, planer for lufthavne og for skibsforbindelser, men det er tillige nødvendigt at have planer for den samlede trafik, således at der bliver den rette balance mellem de forskellige transportarter.

Herudover må trafikplanerne sættes i relation til planlægningen på andre områder. Den stærke vækst i trafikken eller transportbehovet beror direkte på den økonomiske udvikling, på den industrialisering, der sker af alle erhverv, samt på den stærke vækst i bysamfundene. Boligbyggeri, erhvervsbyggeri og trafikinvesteringer må koordineres, og det gælder ikke blot opgjort i økonomiske enheder; her kommer tillige ind spørgsmålet om beliggenheden, om den geografiske udformning af planerne. Det er det, man tænker på med det lidt mærkelige udtryk: den *fysiske planlægning*.

Denne er kun en side af den samlede planlægning. Men i øvrigt må planlægningen af trafik anlæggene, af uddannelsesvæsenet, af statens støtte til forskningen, af sundhedsvæsenet osv. ske ud fra en opfattelse af den samlede økonomiske udvikling, altså på grundlag af en prognose for stignings-takten i produktionen og beskæftigelsen på de forskellige områder og for strukturfor skydningerne i erhvervene.

12. Lige så vigtigt det er at foretage en koordinering af dispositionerne på forskellige områder mellem hvilke der sagligt og udviklingsmæssigt er en sammenhæng, lige så vigtigt er det at få foretaget en hensigtsmæssig afgrænsning af de forskellige udgifts- og bevillingsområder. I de senere år er det blevet moderne at tale om *programbudgettering*, og hermed tænkes netop på, at budgetlægningen må ske ud fra en vurdering af, hvorledes en bestemt målsætning realiseres, og om de midler, der sættes ind, er tilstrækkelige eller eventuelt for rigelige i forhold til formålet.

Den traditionelle opstilling af de danske finanslove har ikke ligefrem været velegnet for en sådan formålsorienteret budgettering og planlægning, omend der er sket visse fremskridt gennem de senere år.

En af vanskelighederne har været den skarpt gennemførte opdeling i *drifts-* og *investeringsbudgetter*, og igen en findeling af investeringsbudgetterne i statens egne anlæg, statens tilskud og statens udlån til kommunernes anlægsvirksomhed.

Fra politisk side har man lagt særlig vægt på at få en selvstændig behandling af investeringsbudgetterne, og et særligt folketingsudvalg er nedsat med den opgave at drøfte prioriteringen af de forskellige bygge- og anlægsopgaver. Ved adskillige lejligheder har man foretaget isolerede beskæringer i statens anlægsbudgetter ud fra den betragtning, at der var for stærkt pres på i bygge- og anlæg sfagene som helhed.

Det er svært at se, hvorledes man kan nå frem til en prioritering af statens forskellige anlægsarbejder, når disse vurderes helt ude af sammenhæng med driftsudgifterne på de pågældende områder. Hvis konkrete byggearbejder – f.eks. sygehusbyggeri – bagefter trækker driftsudgifter efter sig af et omfang, som man ikke anser for realistisk, så skal man beskære disse byggearbejder. Men ønsker man en bedre hospitalsmæssig betjening af befolkningen og mener man, at der kan skaffes læger, sygeplejersker osv. samt de fornødne penge hertil, og at den væsentligste hindring er mangel på tidssvarende sygehuskapacitet – så er det ikke formålstjenligt at skære ned på sygehusbyggeriet. Det er netop et væsentligt led i planlægningen, at sådanne sammenhænge klarlægges, og først når det er sket, er man i stand til at prioritere de forskellige byggeprojekter.

Eller for at vende tilbage til eksemplet med gymnasiebyggeriet: Hvis man et år vil begrænse statens byggearbejder og derfor griber ind over for

universitetsbyggeriet, som der er mange penge i, men ikke i gymnasiebyggeriet, som der ikke er mange penge i, og »som enhver kan se, det er uforsvarligt at skære i«, så har man lagt grunden til store fremtidige vanskeligheder.

Sagt på en anden måde: man kan ikke alene ved at se på et investeringsprogram for 1 eller 3 år afgøre, om der er sat for meget eller for lidt af til skoler, sygehuse, havne, motorveje, børnehaver og biblioteker. Det kan man kun nå til en fornuftig vurdering af, når man for hvert enkelt område kender det samlede udgiftsprogram over en passende lang årrække og tillige har sat det i relation til den underliggende samfundsmæssige udvikling – dvs. væksten i antal elever, antal syge, antal biler osv. – og yderligere set udviklingen i lyset af den politiske målsætning.

Ud fra planlægningssynspunkter er det således en dårlig ide at udskille statens investeringsprogram til særskilt behandling; men der er ingen tvivl om, at det er anlægs- og byggearbejderne, der falder i øjnene og påkalder politisk interesse. Lad mig endnu engang benytte planskitsen for de højere uddannelser som eksempel til at illustrere det. Da skitsen blev offentliggjort, blev det overalt slået stort op, at der kunne blive tale om at investere i alt mellem 3 og 4 mia. kr. i nyt universitets- og læreanstaltsbyggeri i tiden indtil 1980, dvs. i gennemsnit op mod 300 mio. kr. om året. Derimod var der ingen, der gjorde noget stort nummer ud af, at de årlige driftsudgifter skønnedes at ville stige til over 1 mia. kr. om året. Selv om byggehåndværkere er en knaphedsfaktor, er der ingen tvivl om, at der i endnu højere grad må økonomiseres med den arbejdskraft, der aflønnes over universiteternes driftsbudgetter.

Ud fra finanspolitiske synspunkter knytter der sig heller ingen interesse til denne deling af udgifterne, som blev gennemført ved den store reform af statsbudgettet midt i 20'erne. Den gang var betragtningen den, at statens budget måtte vurderes som en privat virksomheds og at der derfor måtte lægges vægt på at få opstillet et selvstændigt kapitalregnskab med status og med afskrivning og forrentning af anlægsværdierne. En yderligere tanke i forlængelse heraf var, at medens statens driftsudgifter måtte finansieres gennem skatter og afgifter, kunne anlægsudgifterne finansieres ved lån, der blev nedbragt i takt med afskrivningerne.

Der er vist ingen, der idag ville lægge navn til en sådan finanspolitisk filosofi. Ved afgørelsen af, hvor stor en del af statens udgifter, der i en given situation skal dækkes ved henholdsvis skatter og lån og om der eventuelt skal være overdækning, kasseoverskud, er det uden væsentlig betydning, om udgifterne er drifts- eller anlægsudgifter eller tilskud til anlæg. Alene udgifternes aktivitetsvirkning er afgørende. Der er derfor heller ingen grund til fortsat at hindre overskueligheden på statsbudgettet ved at dele dette op i driftsudgifter, anlægsudgifter og udlån til investeringer.

Hertil kommer den væsentlige betragtning, at den konventionelle deling i driftsudgifter og investeringsudgifter har meget ringe relevans for så vidt angår store dele af statsbudgettet. På den ene side er det alment accepteret, at forsvarrets køb af materiel og forsvarrets forskellige anlæg samfundsøkonomisk ikke bør rubriceres som investeringer – og de optages da også i nationalregnskabet under betegnelsen kollektivt konsum – hvad det så i øvrigt måtte stå for.

På den anden side er det ligeledes accepteret blandt alle økonomer, at statens udgifter til undervisning og uddannelse samt i nogen grad til forskning må opfattes som en investering, endda en meget langsigtet investering og derfor en kapitalfaktor af meget betydelig størrelsesorden. Også udgifterne til sundhedsvæsen og revalidering osv. må samfundsmæssigt nærmest anses for investeringer.

Disse bemærkninger om den manglende interesse i at opstille det traditionelle anlægsbudget for staten skal dog på den anden side ikke forstås derhen, at det ikke fra noget synspunkt kan have interesse at gøre op, hvor store statens samlede bygge- og anlægsudgifter er. Dette har jo i hvert fald interesse i forbindelse med en drøftelse af statens aktiviteter på dette område i relation til andre former for bygge- og anlægsvirksomhed, altså boligbyggeri og erhvervsbyggeri. Og det kan derfor i visse situationer have en vis konjunkturpolitisk interesse – men det er i høj grad et spørgsmål, om ikke det konjunkturpolitiske synspunkt på statens udgifter må vige for de planlægningsmæssige.

13. Et af de modargumenter, der ofte fremføres over for ønsket om en fastere planlægning af statens dispositioner, er netop det, at man fra tidligere tid har erfaringer for, hvor ofte der ændres signaler i den økonomiske politik: når vi endelig har lagt alt til rette og igangsat et stort og mangeårigt bygge- og anlægsarbejde, kommer der pludselig besked om, at der skal spares – skæres ned eller strækkes eller hvad man nu kalder det.

Det almene problem er: hvorledes kan man på samme tid opnå en tilfredsstillende langtidsplanlægning og bevare den fornødne korttidsflexibilitet, som konjunkturpolitiske hensyn tilsiger?

Sammenlignet med planlægningssynspunktet er det konjunkturpolitiske synspunkt på statsfinanserne af ældre dato. Det er dog i relativ ny tid, det har sat sig spor i praktisk finanspolitik. Det skete første gang i 30'erne, og da med positivt fortegn, idet man dengang måtte ekspandere de offentlige udgifter, specielt til anlægsarbejder, for at skabe beskæftigelse og stimulere konjunktoren. Det er med negativt fortegn sket i stort omfang i efterkrigsårene, hvor problemstillingen har været at dæmpe et generelt efterspørgselspres og modvirke mangel på arbejdskraft i bygge- og anlægsgene.

Det var i sin tid en stor landvinding for den økonomiske politik, at man

erkendte, at der her forelå et væsentligt instrument for konjunkturpolitikken. Ikke desto mindre kan der efter mit skøn anføres flere grunde til, at man ikke skal vente sig for meget af en konjunkturpolitik af denne art.

For det første er statens udgifter tungt bevægelige, især i nedadgående retning. Der må regnes med en træghed, som bevirker, at tilpasningen ikke kan gennemføres hurtigt nok til at hindre konjunkturudsving – og undertiden vil trægheden være så stor, at regulerende indgreb først bliver fuldt ud virksomme, når konjunkturen igen har ændret sig. Under ugunstige omstændigheder kan sådanne indgreb derfor komme til at virke forstærkende på konjunkturudsvingene.

Denne træghed gælder stort set både statens driftsudgifter og investeringer, men til dels af forskellige årsager. Den langt overvejende del af driftsudgifterne består af lønninger til fast personale samt andre udgifter, der er knyttet til anvendelsen af det pågældende personale til bestemte opgaver, som i øvrigt er fastlagt gennem lovgivning.

Indkomstoverførslerne kan vel med relativt kort varsel sættes i vejret, hvis der er behov for at stimulere konjunkturen, men risikoen herved er iøjnefaldende, idet det af oplagte politiske årsager er meget svært at sætte dem ned igen bagefter.

Investeringsudgifterne er ofte i mindre grad fastlagt gennem lovgivningen, til gengæld er de i vidt omfang låst fast gennem kontrakter med entreprenører eller leverandører; afbrydelse af byggerytmen i flerårige arbejder er en uøkonomisk forholdsregel.

Forsåvidt angår den del af investeringerne, der består i igangsættelse af nye arbejder, er bevægeligheden naturligvis større. Det gælder specielt, når der er tale om småarbejder med relativt kort projekterings- og byggetid. Imod omfattende konjunkturpolitiske indgreb over for sådanne arbejder taler imidlertid for det første, at den samlede sum af udgifter til sådanne arbejder udgør en så lille del af statsbudgettet, at der kun kan opnås en ret begrænset effekt selv ved meget drastiske indgreb. De offentlige bygge- og anlægsarbejder består jo overvejende af meget store arbejder, der løber over en lang årrække.

For det andet er fordelingen på små og store arbejder, og på nyigangsættelser og fortsættelsesarbejder meget forskellig på forskellige områder; en konjunkturpolitisk regulering, der fortrinsvis spiller på igangsættelse eller udsættelse af de små arbejder, vil derfor let føre til en forvridding i formålsprioriteringen.

Ikke desto mindre har man faktisk i ret vid udstrækning anvendt denne fremgangsmåde gennem efterkrigsårene, og indgrebene har hver gang været i restriktiv retning, fordi efterspørgselspres og valutaunderskud har været et gennemgående træk.

Havde konjunkturerne svinget nogenlunde regelmæssigt og forholdsvis

hurtigt op og ned, og havde man været istand til at administrere en modkonjunktur i den offentlige anlægsvirksomhed, kunne der teoretisk set være tilvejebragt en vis balance. Men da konjunktursvingningerne stort set har bestået i at efterspørgselspresset har varieret i styrke, har indgrebene hele tiden været restriktive, og der har derfor på flere områder opsummeret sig en mangelsituation med hensyn til kapaciteten af offentlige anlæg.

Den erfaring, vi har gjort eller har fået bekræftet gennem efterkrigsårenes stærke økonomiske vækst, har netop været, at der er en nøje sammenhæng mellem udviklingen i den offentlige sektor og erhvervenes udvikling. Dette gælder ikke mindst de foran omtalte store hovedområder for statslig aktivitet, og navnlig uddannelse og trafik anlæg. Det er simpelthen nødvendigt, at den offentlige indsats på disse og andre områder holder trit med den stærke ekspansion i erhvervene. Det gælder både driftsudgifter og anlægsgudgifter.

Hvis det fortsat skulle vise sig nødvendigt at føre en flexibel konjunkturpolitik, vil dette også kunne lade sig føre uden at benytte statens udgifter som instrument. Realiteten er jo den, at det både vil være fuldt tilstrækkeligt og tillige langt lettere at føre konjunkturpolitik over *skatter og afgifter*.

Politisk kan der vel være visse hindringer for en smidig tilpasning af statens indtægter. Danske erfaringer fra de sidste 10 år har tydeligt illustreret dette. Men de har ikke godtgjort, at det var mindre svært at føre konjunkturpolitik på udgifterne end på skatterne.

14. Hvis nogen skulle have opfattet alt det, jeg her har anført, som et advokatur for bedre planlægning af statens udgiftsdispositioner, er det ikke nogen misforståelse. Jeg vil imidlertid gerne advare mod enhver form for planlægningsromantik. Det ville stride mod noget fundamentalt i et demokratisk samfund i stærk teknisk og økonomisk udvikling, hvis man ville forsøge at lægge alt for faste rammer for en længere årrække. Der må også være en vis bevægelsesfrihed for regeringen og partierne til at komme med forslag om nye ting på tidspunkter, der i højere grad er bestemt af politiske end økonomiske hensyn.

De økonomiske vanskeligheder, vi så ofte har været ude for, kunne næppe alle have været undgået, selv om vi havde haft en perfekt planlægning gennem hele efterkrigsperioden. Men der er talrige og væsentlige eksempler på, at der havde været noget at hente ved bedre planlægning.

De økonomiske interesser, der står på spil, når staten bevilger penge til forskellige formål, er så store, at man ikke kan forsvare ikke at benytte alle hjælpemidler til at sikre et forsvarligt grundlag for afgørelserne. Og antallet af beslutninger om nye udgifter er så stort og formålene så mangeartede, at det er helt nødvendigt, at bevillingerne indpasses i en systematisk og overskuelig helhed, og at konsekvenserne ud i fremtiden belyses.

Netop det er planlægningens ide.