

Den offentlige administration og den politiske beslutningsproces

Bent Christensen

Retsvidenskabeligt Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: The Department of the Budget publishes annually an analysis of the public sector budget and its relation to the over-all economy and points to some budgetary trends and the choices necessary to avoid unwanted effects. The article takes this analysis as a starting point for demonstrating some characteristics of the relationship between public administration and the political process. The political process is heavily burdened because the social groups that want reform tend to address their claims to the politicians, rather than to those other groups which will have to pay. One result is that legislation and administration grows. Another is that the politicians become less able to fulfill one of their traditional functions: as honest brokers between competing claims. The analysis by the Department of the Budget is an attempt to circumvent the weakness of the politicians by appealing directly to those from whom the input of the budgetary political process comes.

1. Indledning

Forvaltningens rolle i den politiske beslutningsproces er et meget stort emne, der kan ses under mange synsvinkler. Denne artikel angår kun en detalje, nemlig budgetdepartementets rolle i styringen af statens udgifter. Jeg forsøger at gøre detaljen signifikant – måske lovlig signifikant – ved at drage væksten i den offentlige forvaltning og en af årsagerne til væksten ind som baggrund. Synsvinklen er ikke juridisk. Retsreglerne er vigtige, men de er ikke hovedsagen. Jeg skriver derfor ikke som fagmand, men som interesseret tilskuer. Jeg understreger artiklens karakter af lægmandsbetragtninger ved ikke at forsyne den med noter.

2. Væksten i forvaltningens virksomhed

Den offentlige sektors stærke vækst i efterkrigstiden er en af de sandheder, der forbliver lige sand, selv om den gentages *ad nauseam*. Dette tidsskrifts læsere kender de tal for det offentliges ressourceforbrug, hvormed væksten sædvanligvis måles. Dem behøver jeg ikke at gentage. I stedet vil jeg gøre nogle bemærknin-

ger om, hvilke dele af forvaltningens virksomhed, der er vokset, og lidt om hvordan.

Man kan inddele den offentlige virksomhed på mange måder. En, der er rimelig brugbar, fordi den er enkel og grov, består i at sondre mellem ydelser, opkrævning og retlig regulering. Sondringen er naturligvis ikke udtømmende, men den får dog det meste med. Ydelserne falder især i 3 grupper: pengeydelse, tjenesteydelser samt varer og indretninger.

Der er stor forskel på den indsats af forvaltning, der er nødvendig for at effektuere de forskellige former for offentlig virksomhed. De store skabelonmæssige transfereringer og opkrævning kræver kun ret beskeden indsats af forvaltningspersonel. Individuel udformet midlertidig hjælp efter Bistandsloven og først og fremmest tjenesteydelser er meget mandskabskrævende.

Tager man udgangspunktet i ressourceforbruget, er det åbenbart, at væksten i den offentlige sektor især skyldes ydelserne og blandt disse særligt pengeydelse i form af transfereringer og tjenesteydelser, især inden for hospitalsvæsenet, socialforsorg og undervisning. Ydelser i form af trafikindretninger, især veje, har i perioder spillet en stor rolle, men er for tiden på retur. Offentlig vareproduktion har derimod kun en ringe andel i væksten. Den offentlige sektor i Danmark er vokset uden nationalisering af industrier el. lign., alene via vækst i virksomhed, der efter vores historiske tradition er offentlig og ikke privat.

Så længe udgangspunktet tages i ressourceforbruget tenderer den form for offentlig virksomhed, der består i retlig regulering, i at glide i baggrunden. Retlig regulering er billig. Men for samfundets funktion og for udviklingen af befolkningsgruppernes indbyrdes forhold har den retlige regulering lige så stor betydning, som de mere ressourcekrævende former for offentlig virksomhed. Dertil kommer at der inden for den fælles ramme i beskeden ressourceforbrug er store variationer i indsatsen af forvaltningspersonel.

Jeg vil derfor forsøge at tegne et meget forenklet billede af udviklingen i den retlige regulering i efterkrigstiden.

Retlig regulering forekommer hvor folketingsloven eller forvaltningen i regler, planer eller enkeltafgørelser sproglig beskriver den adfærd, der skal følges af »borgerne« d.v.s. virksomhederne og individerne i den private sektor samt offentlig ansatte, når de ikke optræder i deres hverv. Beskrivelsen har den virkning, at anden adfærd kan rammes af sanktioner fra samfundets magtapparat.

Den retlige regulering kan naturligvis variere i intensitet. Når man har den offentlige forvaltning som udgangspunkt, har en anden variabel særlig betydning. Der er en typisk forskel på retlig regulering, der udformes generel, og hvis overholdelse overlades til de interesserede borgere selv i form af søgsmål ved domsto-

lene el. lign., og regulering, der bygger på intens indsats fra den offentlige forvaltning. Forvaltningens indsats kan stort set udformes på to måder, der naturligvis optræder i mange varianter, og som kan kombineres. Den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt, men reglernes overholdelse påses systematisk af et talstærkt forvaltningsorgan, der dukker op, dér hvor den regulerede adfærd foregår. Den – som regel – effektiveste og i alt fald mest nøjeregnende regulering får man imidlertid, når den regulerede adfærd på forhånd, altså før den foretages, kræver konkret tilladelse eller en meget detaljeret plan, givet af den offentlige forvaltning.

Maler man med den brede pensel, kan man vist tillade sig at sige, at Danmark, som de fleste andre vesteuropæiske lande, gik ind i efterkrigstiden med en intens og konkret præget retlig regulering. Udenrigshandel og produktion reguleredes i detaljer i et samarbejde mellem offentlig forvaltning og erhvervslivets organisationer. Og selv om distributionen reguleredes mere generelt – omend intenst – var boligmarkedets boliganvisning et skoleeksempel på forudgående konkret regulering.

Størstedelen af denne regulering afvikledes i 1950erne. Særlig udenrigshandelen og produktionen liberaliseredes og rationeringen af forbrugsvarer – undtagen lejligheder – forsvandt. Endnu op i 1970erne skete der afviklinger af den retlige regulering af erhvervslivet. Næringsloven af 1975 betød f. eks. en næsten fuldstændig afbygning af en meget gammel form for retlig regulering af detailhandlen.

Liberaliseringen slog dog aldrig fuldstændig igennem, selv når man udelukkende ser på det private erhvervsliv. Den permanente erhvervstilsynslovgivning er i efterkrigstiden udbygget. Monopoltilsynet er det mest udprægede eksempel. Vekslende indgreb i priser m.v. har ligeledes været almindelige. Og landbruget var og er undergivet vekslende og komplicerede reguleringer, der dog – bortset fra ejendomsfordelingen – oftest søges udformet generelt. Alt i alt er det dog vel rigtigt at sige, at vi fra midten af 1950erne afbyggede en stor del af den meget intense og meget konkret prægede erhvervsregulering.

Nogenlunde samtidig med denne udvikling skærpedes den retlige regulering imidlertid på et andet og væsentligt punkt. Den meget intense og ekstrem konkret udformede regulering af brugen af fast ejendom vi kender idag, begyndte med Byudviklingsloven af 1949 og Landsbyggeloven af 1960.

I de senere år er der tegn til, at den intense konkrete regulering er ved at vende tilbage til erhvervsreguleringsretten. Tegnene er endnu usikre og retningen er ikke entydig. I stedet for at søge at karakterisere en tendens, nævner jeg to eksempler.

Ifølge loven om kemiske stoffer og produkter, 212 23.5.1979, § 33 skal et ke-

misk stof eller produkt, som anvendes til et formål, der er nævnt i bilaget til loven, før salg, import eller anvendelse, godkendes af miljøministeren eller den forvaltningsmyndighed, han udpeger hertil. Det bilag, som følger med loven, omtaler kun anvendelse som bekæmpelsesmidler mod skadedyr og tilsvarende anvendelse. Loven betyder således for tiden ingen udvidelse af forudgående offentlig regulering. Men § 33, stk. 2, giver ministeren beføjelse til at foretage ændringer i bilaget. Han kan altså bestemme, at enhver nærmere angivet anvendelse af kemiske stoffer og produkter, skal godkendes på forhånd af et forvaltningsorgan.

Efter Arbejds miljøloven, 681 23.12.1975, § 40, kan ministeren, hvor hensynet til ansattes sikkerhed eller sundhed kræver det, bestemme, at der skal udarbejdes planer i virksomhederne om arbejdsgang, arbejdsprocesser og -metoder og at disse planer skal godkendes af forvaltningen førend de bringes til udførelse. Sådanne bestemmelser er endnu ikke truffet, men det er åbenbart meningen med loven, at planer *kan* indeholde f. eks. grænseværdier for støj for netop denne arbejdsplads, forbud mod brug af bestemte stoffer i netop denne arbejdsproces, påbud om brug af bestemte beskyttelsesforanstaltninger i netop denne virksomhed, bestemte arbejdstider, bestemte arbejds pauser o.s.v.

Fælles for disse to eksempler er, at hvis beføjelserne føres ud i livet i vidt omfang, optræder i alt fald følgende konsekvenser: reguleringen af erhvervslivet intensiveres; man har valgt en mandskabskrævende reguleringsform; den valgte reguleringsform vil betyde inddragelse af højtuddannede teknikere og naturvidenskabsmænd i ganske store tal i forvaltningens retlige regulering.

3. En af grundene til væksten i forvaltningens virksomhed

Der bringes et mylder af forklaringer på forvaltningens vækst til torvs, strækende sig fra senkapitalismens krise til de offentlig ansattes trang til at skrabe til sig.

Jeg vil i dette afsnit pege på en detalje i årsagssammenhængen. Den grund jeg peger på er naturligvis ikke »forklaringen« på forvaltningens vækst, men den er nok en del af forklaringen og den har særlig interesse, når man især har et af centraladministrationens departementer for øje.

Det er et karakteristisk træk for vores samfund for tiden, at ændringer – reformer – i samfundet i dette ords videste betydning: de interpersonelle relationer ofte søges gennemført via retsregler og disses daglige tillem্পning ved forvaltningen – altså via det der ovenfor er kaldt retlig regulering – og ved offentlige ydelser, der præsteres af forvaltningen og bekostes via skatter, der opkræves af forvaltningen. Adressaten for reformkravene er altså i vidt omfang folkettinget, rege-

ringen, kommunalbestyrelserne og forvaltningen. Eller anderledes udtrykt: befolkningsgruppernes krav om forbedringer i deres vilkår rejses mod staten og kommunerne og ikke mod de andre grupper, der skal opgive noget af deres, hvis kravene skal honoreres. Lad mig nævne nogle spredte eksempler, der forekommer sig signifikant: Dagpengereformen gennemførtes ved lov, ikke ved kollektiv overenskomst. Ændringer i uddannelsen sker først og fremmest ved reformer i den offentlige skole, ikke som i sidste tredjedel af det 19. århundrede ved alternative private skoleformer. Kvalitetskontrol med varer gennemføres ved lov og forvaltningens virksomhed, ikke ved køberes pres, offentlig udhængning af handlende, boykot m.v. Forældres korporlige afstraffelse af deres børn ønskes nu afskaffet ved lov og ikke ved moralsk pres.

Hvis det er en rigtig iagttagelse, at krav om reformer i vores samfund ofte rettes mod politikerne og ønskes realiseret via forvaltningen, er det ikke så sært at den offentlige forvaltning vokser.

Men en anden følge er nok lige så betydningsfuld, i al fald når man har centraladministrationens departementer for øje. Jo flere krav om ændringer i samfundet der rettes mod politikerne, jo flere spørgsmål bliver naturligvis politiske. Herved belastes den politiske proces. Uden at vove sig for langt ind i det grundlæggende politologiske spørgsmål om den politiske proces' karakteristika, er det vist forsvareligt at fastslå, at jo flere spørgsmål, der bliver politiske, jo sværere bliver den del af politikernes rolle, som består i udjævning mellem konkurrerende krav, en udjævning som vi i alt fald hidtil har anset for at være en af forudsætningerne for et nogenlunde fredeligt samfund. Når kravene er så mangfoldige, som de er, bliver følgen, at politikere, der bøjer sig for ét krav, træder et andet for nær og derved – som de jo skal – mister vælgere.

Fænomener der – i alt fald også – skyldes denne belastning af den politiske proces, er den stigende partisplittelse – i og mellem partierne – og den politiske interesses drejning mod det, amerikanerne kalder *Single Issue Constituencies*: vælgernes og politikernes deltagelse i den politiske proces med én og kun én sag. Et grotesk amerikansk eksempel er et primærvalg i en midtvest stat, der blev afgjort på grundlag af kandidaternes stilling til speedbådssejls på nogle bestemte søer i staten. Sammenlignelige danske eksempler er velkendte.

I budgetdepartementets styring af de offentlige udgifter findes træk, der – så vidt jeg kan se – har sammenhæng med de påpegede vanskeligheder for politikere for at opfylde deres traditionelle rolle som *Honest Brokers* mellem befolkningsgruppernes konkurrerende krav.

4. Budgetdepartementet og styringen af statens udgifter

Statsbudgettet opfylder mange formål. For tiden er 2 af de vigtigste at fremtvinge en prioritering inden for statens opgaver og at fungere som et af de væsentligste instrumenter i den økonomiske politik. For at kunne bidrage til at budgettet opfylder dette dobbelte formål, er budgetdepartementet udstyret med et ganske imponerende arsenal af retlige styringsmidler.

Kernen er stadig resultatet af vores forfatningshistorie: Finansloven med dens ganske detaljerede budgettal og voluminøse anmærkninger og finansudvalgets forudgående godkendelse af udgifter, der ikke allerede er bevilliget på finansloven. Budgetdepartementets centrale position i denne traditionelle budgetproces består i, at finanslovsforslaget forelægges af finansministeren og at alle ansøgninger til finansudvalget går gennem budgetdepartementet. Budgetdepartementet har således retlig mulighed for at bestemme alle de udgifter, der ikke beror på anden lovgivning end finansloven.

Denne traditionelle kerne af styringsmidler er i de senere år blevet udbygget i flere retninger. Til finansloven føjes budgetoverslag for de følgende tre år. Budgetoverslagene er konsekvensberegninger, der skal vise, hvad den virksomhed, som finansloven bevilliger penge til, vil koste under de givne forudsætninger 4 år frem i tiden. De har således ikke i sig selv nogen retlig betydning. Men de får det derved, at der også er føjet et yderligere styringsmiddel til forud for finansloven. Budgetprocessen starter nu med, at der for alle rammebelagte områder fastsættes beløbsrammer, som de udgiftskrævende ministerier skal respektere ved udarbejdelsen af deres finanslovsforslag. Og grundlaget for en budgetteringsramme er den forudgående finanslovs første budgetoverslag.

I endnu en dimension er budgetdepartementets styringsmidler blevet udvidet. Finansloven fastlægger ikke alene rammer for beløb, men også personalerammer for brugen af personaleressourcer.

Budgetdepartementet har således vidtgående mulighed for at påvirke statens virksomhed. Det har retlig mulighed for at deltage i fastlæggelsen af den samlede beløbsramme. Ved fordelingen af rammerne kan departementet deltage i og tvinge de udgiftskrævende styrelser til at prioritere. Ved personalerammerne kan budgetdepartementet tilmed tvinge den øvrige forvaltning til at foretrække mindre personalekrævende former for offentlige ydelser og retlig regulering frem for mere personalekrævende.

Der er et stort hul i dette arsenal af påvirkningsmidler: de eksisterende lovbundne udgifter kan kun ændres ved lov og på sædvanlig lovgivning har budgetdepartementet ingen overvejende indflydelse.

Men de lovbundne udgifter er nok ikke den eneste svaghed. Det er vist den

almindelige opfattelse at budgetdepartementet – og tilsvarende instanser i andre lande – har haft meget svært ved, trods hele arsenalet af styringsmidler, at holde styr på den offentlige forvaltnings vækst.

Det har mange grunde, herunder ikke mindst trægheden i den store maskine, som statsforvaltningen udgør.

Men en væsentlig grund har nok været mangel på politisk opbakning. Enhver finansminister i enhver regering er i mindretal overfor sine udgiftskrævende kollegaer. Det er dog næppe det væsentligste. Hele regeringen og tilmed folketinget har som følge af den belastning af den politiske proces, der er skitseret ovenfor i afsnit 3, meget svært ved at prioritere. Kravene om ændringer til fordel for visse befolkningsgrupper via offentlig virksomhed matches ikke af villighed fra andre grupper til at afgive goder, herunder offentlig virksomhed der ses som en fordel for dem.

Heri ligger – tror jeg – en del af forklaringen på Budgetredegørelserne 1979 og 1980. Budgetdepartementets arsenal af retlige styringsmidler er ikke tilstrækkelige til at opnå budgetdepartementets mål: en prioritering af udgifterne og en indpassning af statens budget i samfundsøkonomien. Ved Budgetredegørelsen går budgetdepartementet ud over de kanaler, der følger af departementets retlige beføjelser, og henvender sig direkte til de omgivelser, der bestemmer inputtet i den politiske proces. Ved at skildre den økonomiske ramme og konsekvenserne af valg inden for den offentlige sektor, håber departementet på at kunne påvirke de udgiftskrævende ministre og deres embedsmænd, folketingets partier, kommunalbestyrelserne, men først og fremmest den offentlighed, hvorfra kravene til politikerne kommer: interesseorganisationerne, massemedierne, foreninger, græsrodsbevægelser o.s.v.

5. Budgetdepartementets politiske rolle

I amerikansk *Political Science* har det i de sidste halvthundrede år været en af de stadig gentagne konstateringer, at sondringen mellem *Policy* og *Administration* ikke lod sig opretholde. Forvaltningen er ikke en blot udfyldende eksekvering af præsidentens og Kongressens beslutninger. Udsagnet må ses på baggrund af amerikanske forfatningsjuristers meget håndfaste behandling af den amerikanske forfatnings magtfordelingsdogme.

Efterhånden som amerikansk *Political Science* har bredt sig til Europa, er denne konstatering også blevet en del af politologien i Vesteuropa, selv om baggrunden for den stærke fremhæven af forvaltningen som deltager i den politiske proces knap nok var til stede her. I Tyskland var det f. eks. en udbredt opfattelse,

at det karakteristiske for forvaltningen i det Wilhelmske kejserdømme var dens rolle som opmand i socialgruppernes kamp mod hinanden.

På det sidste har konstateringen af forvaltningens deltagelse i den politiske proces fået en særlig drejning. Udtrykt kort og forgrovet kan tankegangen gengives således: Hvis forvaltningen alligevel er politisk, kan forvaltningspersonellet lige så godt søge at fremme den politik, som *de* anser for rigtig, i stedet for en ministers eller et partis, som *de* anser for skadelig.

Ser man på denne baggrund på budgetdepartementet og Budgetredegørelsen er to konstateringer vist nok nærliggende.

Budgetredegørelsen bekræfter, at et forvaltningsorgan som budgetdepartementet deltager i den politiske proces, hvordan man nu i detaljer vil definere »politisk proces«. Budgetredegørelsen er ikke regeringens forslag til folketingsbeslutning. Redegørelsen har ikke været drøftet i regeringen, og redegørelsen vedtages ikke hverken af folketinget eller finansudvalget. Redegørelsens funktion udtrykkes – så vidt ses – rammende i den skrivelse, hvormed budgetredegørelsen 1979 oversendes til folketingets orientering. Redegørelsen tilvejebringer et »bedre grundlag for regeringens og folketingets stillingtagen til den offentlige sektors størrelse og sammensætning, herunder dens indpasning i samfundsøkonomien.«

Men budgetredegørelsen afkræfter – ialt fald indtil videre – tanken om, at bevidstheden om at være deltager i den politiske proces skulle få tjenestemændene til at føre »egen« politik, uden det mandat som valg giver. Budgetredegørelsen er naturligvis ikke neutral. Den bæres af en holdning. Med redegørelsen bæres af lige netop den holdning, man kunne vente efter den rolle som budgetdepartementet som forvaltningsorgan spiller og skal spille i vores regerings- og forvaltningssystem.