

Økonomisk politik og styring af den offentlige sektor

Palle Simonsen

Finansministeriet

SUMMARY: The Danish economy suffers from high unemployment, public and external deficits. After a number of years foreign debt and government debt are high too, making it impossible to use expansive keynesian policy to achieve the much wanted lasting improvement of employment conditions. Instead this will be sought by increasing opportunities for growth in the private sector, by restraining inflationary pressures and reducing government deficit. The government is committed to avoiding volume increases of public expenditure in spite of underlying pressures to the opposite and needs for new initiatives. This emphasizes the necessity to reconsider priorities and to modernize public activity thoroughly.

Indledning

Sammenligner man vores nuværende økonomiske balanceproblemer med tidligere perioders problemer, ser man undertiden nutiden i et andet lys. Temaet for det 25. nordiske nationaløkonomiske møde var en sammenligning mellem 1930'ernes og 1980'ernes økonomiske problemer.

Det balanceproblem, befolkningen mærker mest direkte, er arbejdsløsheden, som også i 1930'erne var et meget alvorligt problem. Men derudover er den danske økonomi i dag kendetegnet ved strukturelle uligevægte på den ydre betalingsbalance, og på den indre — statens finanser. Disse problemer er unægtelig af en anden karakter i dag end i 1930'erne.

Arbejdsløsheden og den økonomiske politik

I 1970'erne er arbejdsløsheden i Danmark steget fra at udgøre ca. 1 pct. til at udgøre ca. 10 pct. af arbejdsstyrken. Årsagen hertil er som bekendt ikke, at beskæftigelsen er faldet. Arbejdsløsheden skyldes, at arbejdsstyrken er vokset, fordi kvinderne i stigende grad har ønsket at deltage i arbejdslivet.

I 1930'erne var arbejdsløsheden *relativt*, d.v.s. målt i forhold til den samlede arbejdsstyrke, større end i dag, men omfattede til gengæld færre personer. Den samlede beskæftigelse flukturerede kraftigere end den har gjort i 1970'erne, fordi den offentlige sektor ikke virke-

de så automatisk stabiliserende som i dag. Den stigende arbejdsløshed har jo i 1970'erne belastet de offentlige finanser voldsomt gennem forøgede udgifter til arbejdsløshedsunderstøttelse og social bistand. Årsagen hertil er, at den offentlige sektor — herunder det sociale serviceapparat — er betydeligt større i dag end i 1930'erne. Modstykket til, at den offentlige sektor stabiliserer samfundsøkonomien, er, at den offentlige sektors sårbarhed er blevet større.

Vores sårbarhed over for udlandet er også blevet større, og det vil jeg komme ind på om lidt.

Denne sårbarhed har indskrænket vores økonomisk-politiske handlefrihed. Vi har f.eks. ikke mulighed for via ekspansiv finanspolitik at øge beskæftigelsen. En af de vigtigste grunde hertil er, at vi ikke får renten bragt yderligere ned, før vi får reduceret betalingsbalanceunderskuddet.

Der er ikke tale om, at vi prioriterer hensynet til betalingsbalance og statsfinanser højere end hensynet til beskæftigelsen — tværtimod. *Hovedformålet* er at skabe grundlag for økonomisk vækst og fuld beskæftigelse. Men der kan kun skabes et varigt og holdbart grundlag, når vi får løst vores gældsproblemer.

Paradoksalt nok har vores øgede sårbarhed været medvirkende til, at der er fællestræk mellem 1930'ernes og 1980'ernes økonomisk-politiske muligheder. I 1930'erne, før Keynes' ideer slog igennem, var det ikke god tone at foreslå ekspansiv finanspolitik for at løse beskæftigelsesproblemerne. Efter 2. verdenskrig etableredes nogenlunde fuld beskæftigelse, der fastholdtes frem til starten af 1970'erne. Efter at arbejdsløsheden er vokset i løbet af 1970'erne er behovet for en ekspansiv, beskæftigelsesfremmende politik opstået igen. Vi har imidlertid oplevet, at for en lille åben økonomi som Danmark er betalingsbalancen og den offentlige gæld en så stram spændetrøje, at det man kunne kalde »råderummet« for at føre ekspansiv keynesiansk politik er begrænset.

Udenrigshandel og betalingsbalance

Problemer med betalingsbalance og udlandsgæld har begrænset vores handlefrihed. Det samme er tilfældet for mange andre små, åbne økonomier. Løsningen er imidlertid ikke at skærme de nationale økonomier af fra den internationale konkurrence, som det skete i 1930'erne, selvom det på grund af 1930'ernes protektionisme ikke var et uoverkommeligt problem at sikre ligevægt på betalingsbalancen. Problemet på kort sigt var at finde afsætningsmuligheder — gennem bilaterale handelsaftaler — for vores eksport. På langt sigt viste restriktionsøkonomien sine svagheder ved at landene gik glip af fordelene ved den internationale arbejdsdeling og ved at gensidig inspiration og konkurrence tilskyndte til produktivitetstigning.

Den danske landbrugs- og industriproduktion er i dag mere specialiseret, end den var i 1930'erne. Det forekommer at være en uoverstigelig opgave at skulle finde afsætning for

den nødvendige danske eksport gennem et stort antal internationale handelsaftaler, hvis man forestiller sig, at betalingsbalanceproblemerne skulle løses på 1930'ernes facon.

Især for små lande er det derfor endnu mere vigtigt end tidligere at være fortalere for, at de tilløb til ny protektionisme, der er set de seneste år, afløses af en fortsat liberalisering af verdenshandelen.

Selv om små lande således bør foretrække »åbne grænser« gør denne åbenhed, at sårbarheden overfor udlandet er stor. Vi kan ikke afskærme os fra internationale konjunkturtilbageslag.

Hvis beskæftigelsen skal øges — og det skal den, for arbejdsstyrken bliver ved med at vokse 5-10 år endnu — må væksten i Danmark være højere end i andre lande. Dette er igen kun muligt, hvis konkurrenceevnen forbedres år for år.

For at sikre dette må lønningerne holdes i ro, men det er bestemt ikke tilstrækkeligt. Vi må samtidig føre en vækstoffremmende politik, der gør, at konkurrencesektoren (der i dag er alt for lille) kan vokse. Samtidig må vi sikre os, at vi ikke teknologisk sækker bagud i forhold til USA, Japan og de store europæiske lande.

Statens underskud og skattetrykket

Det tredje, store økonomisk-politiske problem, vi i dag står over for, er underskuddet på statens finanser.

Statens finansieringsbehov har uheldige fordelingsmæssige virkninger og skaber efterhånden en så stor rentebyrde, at øvrige udgifter presses ud. Samtidig skaber underskuddet usikkerhed om den fremtidige penge- og finanspolitik, og denne usikkerhed er en af de faktorer, der holder renteniveauet oppe.

Det er klart, at underskuddet ikke udelukkende kan spares væk. Hovedbidraget må komme fra en økonomisk vækst i den private sektor, som skaber en vækst i skattegrundlaget, således at statens indtægter vokser, samtidig med at udgifterne fastholdes.

Det er regeringens målsætning, at skattetrykket skal holdes nede, og vi ser derfor ikke skatteforhøjelser som et middel, der skal reducere underskuddet. Vi må erindre os, at realindkomsterne efter skat for mange ikke er steget de sidste 10 år, og i denne situation tror jeg ikke, der er folkelig opbakning bag at fortsætte med at øge det offentlige forbrug på bekostning af det private forbrug.

Vores grundlæggende politik er, at »husstandenes skattebyrde« ikke må stige, og at den helst skal falde. Et mærkbart fald tror jeg dog næppe, der vil være mulighed for før i 1990'erne. Sålænge staten har underskud, må vi se i øjnene, at der simpelthen ikke er råd til mærkbare skattelettelser. Vi må indstille os på, at realindkomsterne må holdes tilbage i en meget lang årrække fremover. Man må tilføje, at dette jo ikke er udtryk for, at *velfærd* ikke kan forbedres.

Man kan ikke vedvarende lånefinansiere betydelige dele af det offentlige forbrug. Alfa

og omega, når vi diskuterer skattetrykket og skattepolitik er derfor fastlæggelsen af det samlede, offentlige udgiftsniveau. Udgiftsniveauet bestemmer i det lange løb, hvor højt skattetrykket skal være.

Nul-vækst i de offentlige udgifter

Lad mig nu komme ind på spørgsmålet om den offentlige sektors størrelse og vækst, som jeg ser optager en af dette mødes specialsessioner. Da jeg netop i går fremlagde regeringens finanslovsforslag for næste år, kan der være anledning til såvel nogle mere principielle overvejelser som en omtale af nogle af de helt konkrete skridt, som er taget under denne regering.

Denne regerings udgiftspolitiske hovedopgave er at få standset den mangeårige vækst i de offentlige udgifter, og at få opstillet nogle nye spilleregler for udviklingen inden for den offentlige sektor.

Den udgiftspolitik, som blev ført i årene forud for regeringens tiltræden, var mindre håndfast. Den indebar, at man på en gang ville begrænse udgiftsvæksten på traditionelle områder og fremme strukturelle omlægninger i den offentlige sektor og erhvervslivet. Dette udgiftspolitiske sigte svækkedes imidlertid af, at man samtidig ville afbøde virkningerne af arbejdsløsheden gennem omfattende, udgiftskrævende beskæftigelsesprogrammer.

Regeringen ønskede af flere grunde at få gjort op med denne politik. For det første er det en kortsigtet løsning at øge beskæftigelsen gennem kunstige beskæftigelsesordninger. Vi ser nu i hastigt stigende omfang, at personer vender tilbage til beskæftigelsesordningerne efter en ny, ubrudt arbejdsløshedsperiode. Sådanne ordninger kan ikke være en erstatning for en øget beskæftigelse i privat produktion gennem en sund udvikling i økonomien. For det andet virker disse beskæftigelsesordninger — specielt hvor de bygger på overskudsjob i offentlige institutioner — hæmmende på omstillingen inden for det offentlige. Det er i længden vanskeligt at skabe forståelse for, at der på nogle områder må ske beskæringer i fornuftige, men ikke længere stærkt tiltrængte opgaver, samtidig med at der ansættes ledige i rene overskudsjob. Man har her været med til at fremkalde en holdningsmæssig hindring for en fornuftig og selvfølgelig omstillingsproces.

For det tredje var det som følge af udgiftspolitikens manglende klarhed ikke lykkedes at få væksten i de offentlige udgifter bragt under kontrol. Systemet med særskilte »kasser« til traditionelle udgifter, strukturfremmende initiativer og beskæftigelsesprogrammer viste sig snart at være urealistiske. Trods alle gode fortsætter blev væksten i de offentlige udgifter ikke under 3 pct. årligt. Dette var medvirkende til, at der ved regeringens tiltræden var udsigt til et underskud på statsfinanserne af faretruende dimensioner. Det var tvingende nødvendigt med det samme at skride ind med store besparelser for at afværge uoverskuelige gældsproblemer i de følgende år.

Lad mig her indskyde, at regeringen ofte er blevet kritiseret for, at de gennemførte be-

sparelses har været for vidtgående. Men ret beset er det væsentlige i denne sammenhæng, at havde vi blot ladet stå til, ville vi som følge af rentebyrden i dag have nærmet os det punkt, hvor det overhovedet *ikke ville være muligt* at finansiere de hidtidige velfærdsordninger. De gennemførte besparelses er en forudsætning for, at det er muligt og forsvarligt at opretholde det nuværende, fortsat meget høje udgiftsniveau i de kommende år.

Der er nu en bred politisk enighed om, at de offentlige udgifter skal fastholdes på nogenlunde det nuværende niveau i nogle år fremover. Der er også enighed om, at der skal gennemføres struktur- og erhvervsfremmende foranstaltninger af et betydeligt omfang, ikke mindst for at styrke konkurrencesektoren. Og vi vil satse yderligere på uddannelse, fremfor perspektivløse beskæftigelsesordninger.

Men alt dette skal som sagt ske indenfor *uændrede økonomiske rammer*. Dette forudsætter, at der gennem besparelses på andre områder kan frigøres de fornødne ressourcer til disse højt prioriterede initiativer. Bedre prioritering, nytænkning og øget effektivitet på serviceområderne er nøgleordene.

Der er en anden og nok så vigtig grund til, at denne omstillingsproces må fremmes. Befolkningen stiller stadig nye krav til omfanget og kvaliteten af den offentlige service. Den offentlige sektor varetager så mange væsentlige funktioner i dagligdagen, at den ikke blot kan gå i dvale og afvente bedre tider. Der er over en bred front behov for stadig nytænkning og nyudvikling. Der er især behov for, at man udvikler nye, mere fleksible og mindre institutionsprægede serviceformer, svarende til ønskerne hos en stadig større del af befolkningen. Det er imidlertid vanskeligt, såfremt enhver indskrænkning af eksisterende tilbud bliver modgået ud fra beskæftigelseshensyn.

For at komme videre er der altså behov for to ting: *For det første* må det stå helt klart, at de offentlige udgifter ikke påny får lov til at vokse. *Regeringen har klart markeret sin vilje til at holde fast*. Det forudsætter en stram styring af de overordnede udgiftsmæssige rammer, en sikker koordinering og en betydelig forudseenhed fra regeringens side.

Regeringen har søgt at opnå dette gennem en opstrammet budgetlægningsprocedure, som indebærer, at der på et tidligt tidspunkt fastsættes bindende *totalrammer* for samtlige udgifter på en ministers område.

Denne nye totalrammeordning er en væsentlig årsag til, at det finanslovsforslag for 1985, som jeg i går fremlagde i folketinget, udviser uændrede reale udgifter i forhold til i år — helt i overensstemmelse med den opstillede målsætning.

Men *for det andet* er det vist en erfaring, som man har gjort i flere lande, at mens det er vanskeligt at stabilisere de offentlige udgifter i et enkelt år, er det næsten umuligt at holde udgifterne i ro gennem flere år. Der er derfor behov for en gennemgribende modernisering af hele den offentlige organisation for at gøre dette muligt. Regeringens *moderniseringsprogram*, som blev udformet under min forgænger som finansminister, tager i høj grad sigte på at fastlægge nogle nye spilleregler, der kan fremme effektivisering, udvikling og bedre service for de samme penge.

Grundtanken i moderniseringsprogrammet er øget decentralisering — i sidste instans til borgerne, som skal sikres større indflydelse på, hvilke ydelser det offentlige leverer. For at opnå dette må de enkelte offentlige myndigheder — i staten såvel som i kommunerne — gives friere muligheder og stærkere incitamenters til at finde frem til netop det, som brugerne ønsker — inden for de givne økonomiske rammer.

Det kræver betydelige ændringer i hele det offentlige system. Personale og ledere må også gøres bedre rustede til at løse opgaven. Der er behov for en flerårig indsats på mange punkter. Lad mig nøjes med at omtale ændringer i den økonomiske styring, der er det område, hvor vi foreløbig er nået længst.

Den økonomiske styring skal gøres mere fleksibel og de enkelte myndigheder gives et mere selvstændigt ansvar.

Et af de skridt, vi allerede har taget, er en væsentlig udvidelse af mulighederne for at overføre bevillinger fra år til år. Herved skulle vi gerne undgå de velkendte problemer med uforbrugte bevillinger, der giver anledning til u hensigtsmæssige dispositioner sidst på året. Men det vigtigste er, at de enkelte myndigheder får mulighed for at *spare op* — f.eks. til en større nyanskaffelse — som led i en flerårig, planlagt indsats. Fra det kommende år suppleres denne mulighed med en låneordning, hvor institutionerne får mulighed for at finansiere større, rentable investeringer mod rammereduktioner i senere år.

Fra næste år sker der også en væsentlig opblødning af det hidtidige bruttobevillingssystem. Generelt vil vi fremover lægge større vægt på *nettoudgifterne*, således at der — uanset den stramme, overordnede styring, som vi vil fastholde — blive bedre muligheder for selvfinansieret aktivitetsudvidelse, især hvor dette afspejler en villighed fra brugernes side til at betale.

Konkret bliver der bl.a. tale om, at de egentlige statsvirksomheder får såvel friere dispositions muligheder som et større ansvar til at opnå et bestemt økonomisk resultat. Også almindelige statsinstitutioner får mulighed for en selvfinansieret ekspansion i de tilfælde, hvor en del af deres virksomhed kan drives på forretningsmæssigt grundlag.

Fra 1986 tages et yderligere skridt gennem en væsentlig omlægning af den nuværende, meget detaljerede personalestyring, der bygger på godkendelse af enkeltstillinger. Fremover skal der fortrinsvis styres på generelle timetals- og lønsumsrammer. Disse nye styringsinstrumenter skal bidrage til en bedre ressourceudnyttelse og samtidig til højere grad af fleksibilitet og service.