

Offentlig udgiftspolitik

John Frederiksen

Budgetdepartementet

SUMMARY: In this article the political decisions of public expenditures are compared with the private consumers decisions of consumption-level and -composition. This analogy is used to derive a rule for how to make priorities between different expenditure programs in the budget process. The public expenditure policy is being conducted on the basis of a continuous process of new proposals of expenditure programs coming up in the different sectors and implementation of cutback-plans for the whole budget. Analysis as a background for these expenditure policy decisions can be helpfull, and proposals of the content of such analysis are made at the end of the article.

1. Beslutninger om udgiftsniveau og -sammenhæng

Politiske beslutninger om allokering og fordeling

Størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter beslutes løbende af folketing, amtsråd og kommunalbestyrelsen som led i de årlige budgetlægninger for staten og kommunerne. De valgte politikere tager hermed stilling til det samlede offentlige forbrug opfattet bredt, d.v.s. incl. udgifterne til indkomstoverførslerne.

Med den demokratiske styreform, der er gældende i Danmark, og via den intense offentlige debat om budgetspørgsmål kanaliseres befolkningens præferencer på denne måde til beslutninger om allokering af ressourcer til produktion af offentlige serviceydelser. Ligeledes formidles befolkningens præferencer om den offentlige sektors omfordeling af forbrugsmuligheder, som finder sted ved hjælp af indkomstoverførslerne i et samspil med skatter og afgifter og prispolitikken for de offentlige serviceydelser.

I public choice-litteraturen er det nærmere analyseret, hvor godt eller dårligt befolkningens præferencer omsættes til allokering- og fordelingsbeslutninger ved brug af forskellige afstemnings- og valgprocedurer. Heri indgår også teorierne om eventuel misrepræsentation af præferencer på grund af bl.a. embedsapparatets/bureaukraternes påvirkning af beslutningssituationen («agenda»-kontrol m.v.). Under visse antagelser kan det imidlertid vises, at den almindelige demokratiske afstemningsform med simpelt flertal medfører, at det er medianvælgerens præferencer, der følges.

Iagttager man den begrænsede reelle spændvidde mellem de udgiftspolitiske dispositioner under regeringer af forskellig observans (og tilsvarende i kommuner med borg-

Offentlig udgiftspolitik

John Frederiksen

Budgetdepartementet

SUMMARY: In this article the political decisions of public expenditures are compared with the private consumers decisions of consumption-level and -composition. This analogy is used to derive a rule for how to make priorities between different expenditure programs in the budget process. The public expenditure policy is being conducted on the basis of a continuous process of new proposals of expenditure programs coming up in the different sectors and implementation of cutback-plans for the whole budget. Analysis as a background for these expenditure policy decisions can be helpfull, and proposals of the content of such analysis are made at the end of the article.

1. Beslutninger om udgiftsniveau og -sammenhæng

Politiske beslutninger om allokering og fordeling

Størrelsen og sammensætningen af de offentlige udgifter beslutes løbende af folketing, amtsråd og kommunalbestyrelsen som led i de årlige budgetlægninger for staten og kommunerne. De valgte politikere tager hermed stilling til det samlede offentlige forbrug opfattet bredt, d.v.s. incl. udgifterne til indkomstoverførslerne.

Med den demokratiske styreform, der er gældende i Danmark, og via den intense offentlige debat om budgetspørgsmål kanaliseres befolkningens præferencer på denne måde til beslutninger om allokering af ressourcer til produktion af offentlige serviceydelser. Ligeledes formidles befolkningens præferencer om den offentlige sektors omfordeling af forbrugsmuligheder, som finder sted ved hjælp af indkomstoverførslerne i et samspil med skatter og afgifter og prispolitikken for de offentlige serviceydelser.

I public choice-litteraturen er det nærmere analyseret, hvor godt eller dårligt befolkningens præferencer omsættes til allokering- og fordelingsbeslutninger ved brug af forskellige afstemnings- og valgprocedurer. Heri indgår også teorierne om eventuel misrepræsentation af præferencer på grund af bl.a. embedsapparatets/bureaukraterenes påvirkning af beslutningssituationen («agenda»-kontrol m.v.). Under visse antagelser kan det imidlertid vises, at den almindelige demokratiske afstemningsform med simpelt flertal medfører, at det er medianvælgerens præferencer, der følges.

Iagttager man den begrænsede reelle spændvidde mellem de udgiftspolitiske dispositioner under regeringer af forskellig observans (og tilsvarende i kommuner med borg-

mestre af forskellig partifarve) leder det frem til en opfattelse af forholdsvis ensartede udgiftspolitiske præferencer for store grupper i befolkningen, som kommer til udtryk i en accept af beslutninger, baseret på medianvælgerens præferencer. (Man kan populært kalde medianvælgereteoriet for teorien om Det Radikale Venstres indflydelse i dansk politik).

Sammenligning med den private forbruger

På det grundlag kan det være rimeligt at sammenligne beslutninger om det samlede offentlige forbrug med en privat persons valg af forbrugsniveau og forbrugssammensætning ud fra præferencer, budgetrestriktion og relative priser. Implicit svarer det til at antage, at der som grundlag for de udgiftspolitiske beslutninger benyttes en nyttefunktion vedrørende offentligt forbrug, svarende til medianvælgerens præferencer, jfr. ovenfor.

Denne analogi mellem den politiske beslutning om størrelse og sammensætning af det offentlige forbrug (incl. indkomstoverførsler) og den private persons forbrugsvalg kan udnyttes til to ting.

For den private forbruger gælder den velkendte regel om, at det marginale substitutionsforhold mellem to goder (d.v.s. hvor meget den pågældende er villig til at opgive af gode 1 for at få en (lille) ekstra enhed mere af gode 2) er lig med de relative priser mellem de to goder i det optimale forbrugspunkt (nyttmaksimering under en budgetrestriktion). Denne regel kan oversættes til en marginalnytteregel for sammensætningen af det offentlige forbrug, som siger, at den marginale nytte af den sidst anvendte krone på hvert sektorområde skal være ens. Det betyder, at det marginale substitutionsforhold mellem sektorer skal svare til de relative omkostninger ved produktion af en ydelsesenhed i hver af sektorerne. Marginalnyttereglen kombineres i næste afsnit med den såkaldte satellitmodel, hvoraf en mere operationel fortolkning kan udledes.

Analogien kan også benyttes til at besvare et spørgsmål om, hvorfor der er behov for at ændre på en gang lagte budgetter. Ændrede udgiftspolitiske dispositioner kan således begrundes ud fra

- ændringer i *præferencerne* vedrørende de offentlige udgifter i takt med ændringer i produktionsforhold, demografi og livsmønstre
- ændringer i *budgetrestriktionen* for de offentlige udgifter afhængigt af den førte, overordnede økonomiske politik
- ændringer i *de relative omkostninger* mellem sektorerne i den offentlige sektor især som følge af en forskellig produktivitetsudvikling.

En sådan beskrivelsesmodel kan benyttes til at forklare udviklingen i de samlede of-

fentlige udgifter ud fra samspillet mellem den generelle økonomiske udvikling og ændringerne i samfundsforholdene iøvrigt (udgiftsbehovsmodellen som forklaring af den offentlige sektors vækst). Specielt kan målsætningen om nulvækst i resten af firserne oversættes til en konstant budgetrestriktion, inden for hvilken der gennemføres omprioriteringer som følge af ændringer i præferencer og en forskellig produktivitetsudvikling i de forskellige dele af den offentlige sektor.

2. Budgetprocessen

Satellitmodellen og marginalnyttereglen

Befolkningens præferencer med hensyn til allokering og fordeling kanaliseres som nævnt via den politiske proces til beslutninger om udgiftsniveau og -sammenhæng. Budgetprocessen er det værktøj, som benyttes til at få truffet disse udgiftspolitiske beslutninger. I forbindelse med den samlede budgetlægning tvinges man til at *prioritere mellem udgiftsformål*, også vedrørende f.eks. de statslige, lovbundne udgifter (folkepension m.v.), som ikke direkte bevilges på finansloven.

I enhver budgetrunde foregår der en intens rapportering op og ned igennem det hierarkiske system, som forvaltningen er organiseret efter. Dette hierarkiske system kan f.eks. fremstilles som en såkaldt »satellitmodel«, jfr. figur 1, hvor statens område med undervisningsministeriet som hovedeksempel er vist. Tilsvarende figurer kan tegnes for en amtskommune og en kommune.

Den centrale ide i satellitmodellen er, at man kan opdele forvaltningen med tilhørende udgiftsområder i en række hierarkisk organiserede lag. I hvert lag har en budgetkoordinerende enhed ansvaret for budgettet, som opdeles på delområder, der udgør satellitterne. F.eks. er budgetdepartementet som sekretariat for finansministeren ansvarlig for koordineringen af det samlede statslige budget, opdelt på udgiftsområder svarende til sektorministerierne. Det udgør øverste lag for statens område. Længere nede i hierarkiet er f.eks. Direktoratet for de Videregående Uddannelser ansvarlig for koordineringen af budgettet for de videregående uddannelser, opdelt på satellitterne universiteter/hovedområder.

Reglen om ens marginal nytte af den sidste anvendte krone på hvert udgiftsområde kan nu oversættes til satellitmodellens systematik. I ethvert lag i satellitmodellen er der som led i den udgiftspolitiske prioritering behov for, at den budgetkoordinerende enhed løbende foretager

— *en prioritering på tværs mellem de delområder, der udgør »satellitterne« i forhold til den pågældende budgetkoordinerende enhed for at sikre, at den marginale nytte af de bevilgede udgifter er ens for hvert delområde*

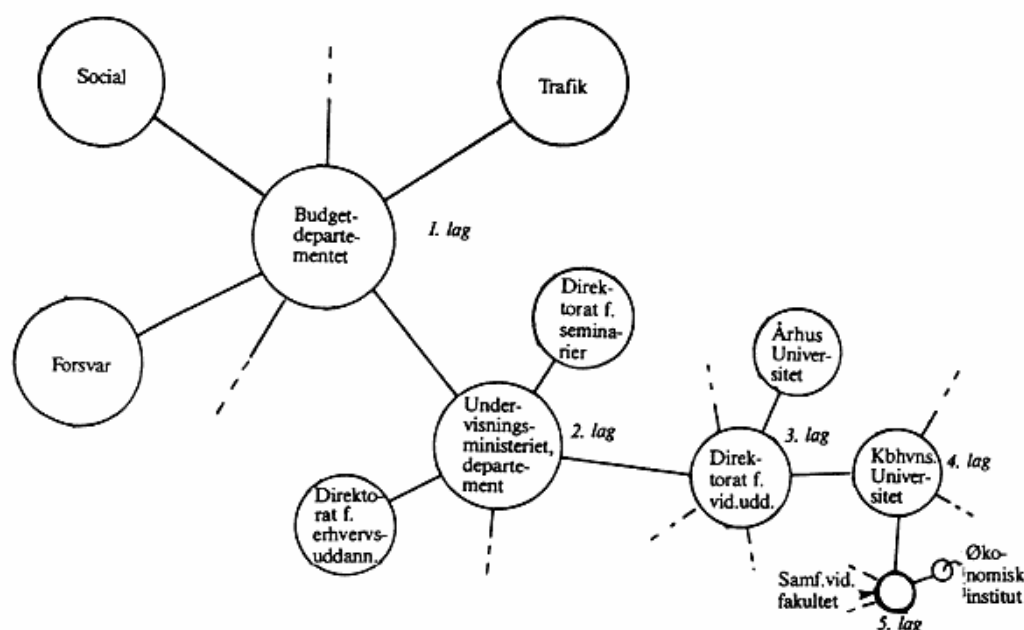


Fig. 1. »Satellitmodellen« anvendt for statens område med undervisningsministeriet som hovedeksempel

— en prioritering på langs inden for det enkelte delområde (den enkelte satellit) med hensyn til rangordning af de planlagte aktiviteter efter faldende nytte; dette er i princippet det underliggende lags (delområdets) eget ansvar, men den budgetkoordinerende enhed i det her betragtede lag må have indsigt i denne rangordning for at kunne kontrollere, at det projekt, der f.eks. ved en merbevilling eller i en spareproces angives at være det marginale, vitterligt også er det med lavest nytte, og for i det hele taget meningsfuldt at kunne foretage prioriteringen på tværs.

Begreberne »prioritering på tværs« og »prioritering på langs« er søgt illustreret på figur 2.

Merudgifter og besparelser

Spørger man en tilfældig forbruger om vedkommendes nyttefunktion og marginale substitutionsforhold, får man næppe noget svar. Tilsvarende er der næppe mange politikere, der tænker i marginale nyter »på tværs« og »på langs« i sektorer. Ikke desto mindre kan begrebsapparatet være nyttigt at ræsonnere ud fra, når man analyserer, hvordan den udgiftspolitiske prioriteringsproces forløber i praksis.

I enhver budgetrunde finder der en intens dialog sted mellem de forskellige lag i sa-

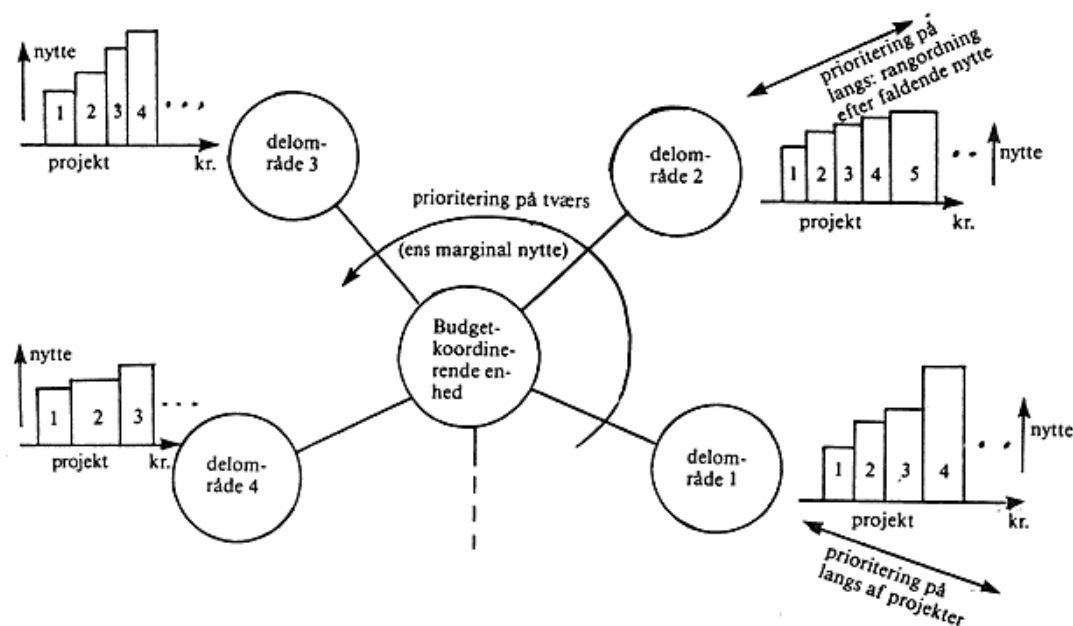


Fig. 2. Prioritering på tværs og på langs i en budgetkoordinerende enhed.

tellitmodellen. Denne dialog forstås af de pågældende embedsmænd under den politiske ledelses ansvar. Normalt vil de budgetkoordinerende enheder i ethvert lag i satellitmodellen se det som sin opgave at holde igen på udgifterne til de enkelte satellitter for at få en samlet ramme overholdt. Og satellitternes normale adfærd vil være at søge at opnå merbevillinger/undgå besparelser.

Dialogen herom sker næsten altid på baggrund af nogle konkrete projektforslag, som enten skal spares væk eller opnå en merbevilling. Det er igennem — den i sidste ende politiske — stillingtagen til disse budgetændringsforslag, at den konkrete vurdering af de marginale nytter finder sted. Og i den forbindelse er det, at det foran beskrevne begrebsapparat er nyttigt.

For at undgå inkrementalisme, hvor prioriteringen alene vedrører de marginale projekter uden sammenhæng med totalen, er det således en nødvendig forudsætning, at de budgetkoordinerende enheder i de forskellige lag i satellitmodellen har den fornødne indsigt i »prioriteringen på langs«. Ellers opstår det velkendte fænomen med, at en satellit fremdrager et meget højt prioriteret projekt som besparelsesobjekt for at påvise det umulige i besparelser på netop denne satellits område. Det er den budgetkoordinerende enheds ansvar gennem sin indsigt i »prioriteringen på langs« inden for »satellitens« område at »afsløre« en sådan strategi.

I det hele taget er taktisk adfærd en uadskillelig del af budgetprocessen, da der — i

modsatning til tilfældet med den private forbruger — jo er mange aktører involveret i den offentlige budgetproces med delvis konfliktende mål. Især vil de, der forvalter et område, ofte have flere ønsker om aktivitet på dette felt end medianvælgeren. Dette fænomen er baggrunden for teorierne om bureaukratadfærd som forklaring af vækst i den offentlige sektor og altså dermed implicit om misrepræsentation af befolkningens præferencer.

Den taktiske adfærd i forbindelse med besparelserprocessen sammenlignes ofte med det spilteoretiske eksempel »Fangens dilemma«. ¹ Fangerne er her »satellitterne«, der skal vælge, om de vil nægte at samarbejde med den budgetkoordinerende enhed, der vil gennemføre besparelser (svarer til at fangerne hver for sig tilstår) eller ikke. Af hensyn til denne spilteoretiske situation er det som regel altid nødvendigt, at besparelser samles i »pakker«, hvor alle udgiftsreduktioner vurderes under et. Endvidere må initiativet til besparelser tages af den budgetkoordinerende enhed.

Merudgifter opstår omvendt typisk i de enkelte sektorer og kommer ind i budgetprocessen via opbygningsselementet i budgetdialogen.

Ændringer i de »en gang lagte budgetter« (jfr. foran) finder derfor sted via merudgifter til nye projekter, der »dukker op« i sektorerne, og som viser sig at have højere nytte end det marginale projekt i sektoren. Med mindre det samlede udgiftsniveau skal øges, må der herefter gennemføres en besparelserunde, hvor de marginale projekter med lavest nytte på de enkelte sektorområder skæres væk. Herunder kan »prioriteringen på tværs« blive ændret. Merudgifter og besparelser er således permanente foreteelser, der resulterer i nødvendige *omprioriteringer* både i en vækstsituation og som nu under nulvækst.

3. Et beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken

Krav til et beslutningsgrundlag

Formålet med at udarbejde et beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken er at levere et materiale, der i en eller anden forstand »øger gennemsigtigheden« for alle aktørerne i den politiske proces, således at de politiske beslutninger kan træffes på et mere oplyst grundlag. Den politiske beslutningsproces karakteriseres ganske vist af mange som værende turbulent og ad hoc-præget. Men det udelukker på den anden side ikke, at man kan tilstræbe større rationalitet/større gennemsigtighed.

Det er imidlertid vigtigt at gøre sig klart, at der i enhver politisk beslutningssituation

1. To fanger, der har været fælles om en forbrydelse, skal hver for sig vælge strategi, om de vil tilstå og vidne mod partneren, eller nægte sig skyldig. For den enkelte er det gunstigst at tilstå, forudsat partneren ikke gør det (amerikanske retsregler). Tilstår de begge, taber de begge maksimalt.

er begrænset plads tidsmæssigt og mentalt med hensyn til, hvad der kan kaperes. Det gælder både for politikerne selv og for den offentlige debat i medierne, som er grundlaget for, at befolkningens — og herunder medianvælgerens — præferencer afdækkes. Endvidere *drejer politiske beslutninger sig altid om konkrete foranstaltninger*, der skal gennemføres inden for en overskuelig tid. Disse to forhold må tages i betragtning, når der udarbejdes beslutningsgrundlag. I modsat fald ender de udarbejdede analyser m.v. som rapporter på en hylde uden relevans for den faktiske beslutning.

Indholdet af et beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken

Medianvælgerens præferencer oversættes som omtalt ved hjælp af budgetprocessen til udgiftspolitiske beslutninger. Embedsapparatet forestår dette under den politiske ledelses ansvar. Ideelt set foregår prioriteringen af de konkrete projekter »på tværs« og »på langs« i alle lag i satellitmodellen ud fra disse præferencer.

For den overordnede udgiftspolitik er der — ikke mindst med henblik på de indledende overvejelser før totalrammefastsættelse m.v. — på den baggrund behov for et beslutningsgrundlag, der belyser følgende:

- a. Den makroøkonomiske problemstilling, herunder *spillerummet for det samlede udgiftsniveau* samt kravene til udgiftspolitikens strukturforbedrende indhold (ændret uddannelsesmønster, teknologifremme etc.)
- b. *Udviklingstendenserne* for aktivitet, standard/produktivitet og realudgifter på alle de store udgiftsområder med eksisterende politik
- c. *Spillerummet for sektorpolitikken/udgiftspolitikken* på alle større udgiftsområder med tilhørende økonomiske analyser og styringsovervejelser
- d. Mulige *forslag til omprioriteringer* mellem udgiftsområder (d.v.s. mellem »satellitterne« i de forskellige lag i satellitmodellen) i form af *konkrete besparelsesforslag* (en »skyggespareplan«) og *reserver* til visse nye udgiftsformål; nettoresultatet af besparelser og reserver skal svare til den overordnede beslutning om udgiftsniveau.

Spillerummet for det samlede udgiftsniveau (pkt. a) drejer sig om at få fastlagt budgetrestriktionen for de offentlige udgifter, jvf. foran (stabiliseringsdimensionen af udgiftspolitikken). Endvidere vil der ofte ud fra de makroøkonomiske problemer kunne stilles krav til udgiftspolitikken, der også vedrører allokering og fordeling. F.eks. er der aktuelt et behov for omlægning/udbygning af voksenuddannelserne for at undgå »flaskehalsproblemer« på arbejdsmarkedet i forbindelse med den stærke vækst i produktionen.

Punkterne b og c er det analytiske forarbejde for at kunne udarbejde pkt. d, som er

den konkrete omprioriteringsplan (allokering og fordeling) inden for den givne budgetrestriktion (stabilisering). Disse punkter uddybes nærmere nedenfor.

Et beslutningsgrundlag som punkterne a-d produceres i øjeblikket i mere eller mindre komplet form i finansministerens regie. Især punkterne b, c og d vil dog kunne bringes videre frem, bl.a. ved en forbedring af modelberedskabet (budgetmodel og lovmodel, se Budgetdepartmentet, småtryk 24; 1981 og Lovmodelrådets beretning; 1985) til brug for den offentlige udgiftspolitik og ved i højere grad at udnytte økonomisk-teoretiske betragtninger vedrørende udgiftspolitikken, jvf. nedenfor.

Fire hovedudgiftsområder

Som grundlag for behandling af punkterne b, c og d kan det være nyttigt at foretage en opdeling af de samlede offentlige udgifter i fire hovedudgiftsområder:

1. Indkomstoverførsler til personer
2. Serviceydelser til personer/familier (SUS, kultur)
3. Trafik, kommunikation, forsyning, miljøbeskyttelse o.l.
4. Øvrige områder, d.v.s.
 - offentlig administration
 - forsvar og justitsvæsen
 - erhverv og arbejdsmarked
 - Grønland og Færøerne og U-landsbistand.

Hver af disse fire hovedområder er således kendetegnet ved forskellige økonomisk-teoretiske og styringsmæssige karakteristika af betydning for indholdet af det udgiftspolitiske beslutningsgrundlag. I det følgende gennemgås derfor udviklingstendenser (pkt. b ovenfor) og spillerum for udgiftspolitikken/sektorpolitikken plus økonomiske analysebehov (pkt. c) på disse fire hovedudgiftsområder.

Udviklingstendenser, spillerum og økonomiske analyser

Indkomstoverførslerne til personer udgør sammen med skatter og afgifter og prispolitikken for de offentlige serviceydelser instrumenterne til varetagelse af den offentlige sektors omfordeling af forbrugsmuligheder (fordelingsdimensionen af udgiftspolitikken).

Der er behov for at analysere udgiftsudviklingen med eksisterende politik, d.v.s. trends for modtagere, størrelsen af ydelserne og eventuelle indkomstafhængighedsregler (budgetmodellens struktur), jvf. pkt. b ovenfor. Spillerummet for udgiftsniveauet

kan afdækkes (pkt. c) ved at variere på disse faktorer (d.v.s. modtagerkreds, maksimumsydelser og indkomstafhængighed), f.eks. i forbindelse med en ændret arbejdsdeling for indkomstoverførslerne til personer i forhold til private opsparings- og forsikringsordninger, familiemæssige forpligtelser og privat velgørenhed. Som beslutningsgrundlag herfor er der behov for at foretage fordelingsanalyser af forskellige familietyper forbrugsmuligheder m.v. (familieindkomstmodel i lovmodellen).

Som for indkomstoverførslerne kan bruttoudgiftsudviklingen for *serviceydelserne til personer/familier* analyseres (pkt. b) ud fra udviklingen i den bagvedliggende aktivitet og standard (trends for antal børn i daginstitution, ældre på plejehjem, elever i undervisningssektoren etc. og personaleforbruget hertil, jvf. budgetmodellen).

Spillerummet for udgiftsudviklingen (pkt. c) drejer sig herefter dels om at ændre på dækning og standard (bruttoudgifter) og dels om at ændre på omfanget af brugerbetalingen og dermed nettoudgifterne. Sidstnævnte mulighed vedrører som ovenfor nævnt også fordelingspolitikken. Overvejelser om ændret brugerbetaling kan økonomisk/teoretisk relateres til en afvejning mellem de direkte brugerbenefit (begrunder brugerbetaling) og positive, eksterne benefit i bred forstand for alle andre i samfundet (begrunder skattefinansiering).

Sektorerne *trafik, kommunikation, forsyning, miljøbeskyttelse o.l.* er karakteriseret af naturlige monopolforhold på produktionssiden (betydelige stordriftsfordele). Ydelserne sælges som regel under markedslignende forhold.

Bruttoudgiftsudviklingen kan analyseres ud fra budgetmodellens systematik (pkt. b). Imidlertid spiller nettoudgifterne den væsentligste rolle udgiftspolitisk set. Prispolitikken kan enten fastlægges ud fra »en hvile i sig selv«-strategi eller ud fra en akcept af et velfærdsøkonomisk (eller fordelingspolitisk) begrundet driftsunderskud. I samme forbindelse spiller *prisstrukturen* (faste og variable led, tidsprofil, geografi) en stor rolle.

Efterspørgslen under givne prisforhold er som hovedregel afgørende for aktivitetsudviklingen. Det udgiftspolitiske spillerum (pkt. c) vedrører derfor især — foruden fastlæggelse af prispolitikken — påvirkning af produktiviteten og i sammenhæng hermed investeringsbeslutningerne. Det er ikke mindst vedrørende investeringerne, at der i praksis er udarbejdet det mest omfattende beslutningsgrundlag i form af analyser, der nærmer sig egentlige cost/benefitanalyser. Det gælder især for de store, udelelige infrastrukturprojekter.

Det fjerde hovedudgiftsområde er mere heterogent. Det er karakteriseret af at være overvejende udbudsorienteret med et rent politisk fastlagt aktivitetsniveau (f.eks. politi og forsvar), idet det er svært at finde egnede mål for efterspørgslen. Som på de andre områder kan udgiftsudviklingen analyseres (pkt. b). Spillerummet (pkt. c) handler på disse felter i særlig grad om påvirkning af produktiviteten, bl.a. ved hjælp af »virksom-

hedskultur«, faglig standard og ny teknologi. Derudover kan støtteniveauer til brancher/andre lande varieres (erhvervsstøtte og U-landsbistand m.v.).

Benyttelse af beslutningsgrundlaget

Merudgifter opstår som tidligere nævnt i sektorerne, og gennemførelsen af besparelser kræver, at de budgetkoordinerende enheder har indsigt i prioriteringen »på langs« i de »satellitter« (d.v.s. sektorer), som de har ansvaret for. Dynamikken i udgiftspolitikken udspringer således i høj grad af vekselvirkningen med sektorpolitikken.

Et beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken som det foran skitserede må derfor på alle niveauer i satellitmodellen tage udgangspunkt i de konkrete forhold i de enkelte sektorer herunder de økonomisk/teoretiske karakteristiska og spillerummet for udgiftsudviklingen som gennemgået summarisk ovenfor (pkt. b og c). (En uddybende gennemgang findes i kap. 3 i Frederiksen, 1985). Kun derved vil der være et grundlag for at foretage en prioritering »på tværs« i de budgetkoordinerende enheder (pkt. d), som er nødvendig for at overholde den samlede budgetrestriktion (pkt. a).

Som anført tidligere er det imidlertid samtidig vigtigt, at beslutningsgrundlaget udformes på en måde, så det er forståeligt for de, der træffer de politiske beslutninger. Heri indgår også som flere gange fremhævet medierne og den offentlige debat.

Det væsentligste indhold af et sådant beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken bør derfor offentliggøres i de officielle redegørelser (især budget- og finansredegørelse). Sker det på en ensartet måde fra år til år, vænnes den — ofte opinionsdannende — læserkreds for disse redegørelser til at ræsonnere inden for en fast referencemodel for udgiftspolitikken, hvilket vil bidrage til at øge gennemsigtigheden omkring de udgiftspolitiske beslutninger. Dermed forbedres den politiske proces' evne til at løse formidlingsopgaven af befolkningens præferencer til allokering- og fordelingsbeslutninger vedrørende de offentlige udgifter.

Litteratur

- Budgetdepartementet. 1981. *Budgetmodel vedrørende offentlige udgifter*. Småtryk nr. 24.
- Budgetdepartementet. 1985. *Budgetredegørelse 1985*.
- Frederiksen, John. 1983. *Offentlig udgiftspolitik*. Københavns Universitet; memo nr. 111.
- Frederiksen, John. 1985. *Offentlig udgiftspolitik. II*. Københavns Universitet; memo nr. 135.
- Holcombe, Randall G. 1985. *Public Finance and the Political Process*. Southern Illinois University Press.
- Lyden, Fremont J. and Miller, Ernest. 1982. *Public Budgeting*. 4th edition. Prentice-Hall.
- Mueller, Dennis C. 1980. *Public choice*. Cambridge University Press.
- Økonomiministeriet. 1985. *Lovmodelrådets beretning 1982-85*.

hedskultur«, faglig standard og ny teknologi. Derudover kan støtteniveauer til brancher/andre lande varieres (erhvervsstøtte og U-landsbistand m.v.).

Benyttelse af beslutningsgrundlaget

Merudgifter opstår som tidligere nævnt i sektorerne, og gennemførelsen af besparelser kræver, at de budgetkoordinerende enheder har indsigt i prioriteringen »på langs« i de »satellitter« (d.v.s. sektorer), som de har ansvaret for. Dynamikken i udgiftspolitikken udspringer således i høj grad af vekselvirkningen med sektorpolitikken.

Et beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken som det foran skitserede må derfor på alle niveauer i satellitmodellen tage udgangspunkt i de konkrete forhold i de enkelte sektorer herunder de økonomisk/teoretiske karakteristiska og spillerummet for udgiftsudviklingen som gennemgået summarisk ovenfor (pkt. b og c). (En uddybende gennemgang findes i kap. 3 i Frederiksen, 1985). Kun derved vil der være et grundlag for at foretage en prioritering »på tværs« i de budgetkoordinerende enheder (pkt. d), som er nødvendig for at overholde den samlede budgetrestriktion (pkt. a).

Som anført tidligere er det imidlertid samtidig vigtigt, at beslutningsgrundlaget udformes på en måde, så det er forståeligt for de, der træffer de politiske beslutninger. Heri indgår også som flere gange fremhævet medierne og den offentlige debat.

Det væsentligste indhold af et sådant beslutningsgrundlag for udgiftspolitikken bør derfor offentliggøres i de officielle redegørelser (især budget- og finansredegørelse). Sker det på en ensartet måde fra år til år, vænnes den — ofte opinionsdannende — læserkreds for disse redegørelser til at ræsonnere inden for en fast referencemodel for udgiftspolitikken, hvilket vil bidrage til at øge gennemsigtigheden omkring de udgiftspolitiske beslutninger. Dermed forbedres den politiske proces' evne til at løse formidlingsopgaven af befolkningens præferencer til allokering- og fordelingsbeslutninger vedrørende de offentlige udgifter.

Litteratur

- Budgetdepartementet. 1981. *Budgetmodel vedrørende offentlige udgifter*. Småttryk nr. 24.
- Budgetdepartementet. 1985. *Budgetredegørelse 1985*.
- Frederiksen, John. 1983. *Offentlig udgiftspolitik*. Københavns Universitet; memo nr. 111.
- Frederiksen, John. 1985. *Offentlig udgiftspolitik. II*. Københavns Universitet; memo nr. 135.
- Holcombe, Randall G. 1985. *Public Finance and the Political Process*. Southern Illinois University Press.
- Lyden, Fremont J. and Miller, Ernest. 1982. *Public Budgeting*. 4th edition. Prentice-Hall.
- Mueller, Dennis C. 1980. *Public choice*. Cambridge University Press.
- Økonomiministeriet. 1985. *Lovmodelrådets beretning 1982-85*.