

Budgetdepartementets publikationsvirksomhed

Rolf Norstrand*)

For ca. 2 år siden ændrede budgetdepartementet sin publikationsvirksomhed. Først blev budgetredegørelse omdøbt til *finansredegørelse* (oktober 1978). Dernæst indledte man i april 1979 udsendelsen af en serie *småtryk*. Og endelig udsendte man i maj 1979 en ny type *budgetredegørelse*. Disse tre nye serier, der udadtil tegner budgetdepartementets officielle publiceringsprofil, er nu så etablerede, at en samlet anmeldelse kan være på sin plads. Da det drejer sig om et par tusinde sider, må mange interessante detaljer udelades, og interessen samles om nogle få principielle forhold.

Det første spørgsmål, der rejser sig, er: Hvad er departementets hensigt med disse publikationer? Svaret herpå er vel enkelt nok, at *påvirke den politiske beslutningsproces*. Dette formål understreges af det lækre tryk, der anvendes i finans- og budgetredegørelser, og af publiceringsrytmen med en større rapport hvert halvår, hvilket giver en god balance mellem at holde synspunkter kendte og ikke at kede læserne.

Den retning, hvori departementet ønsker at påvirke beslutningsprocessen, er vel også klar. Et budgetdepartements traditionelle opgave er *begrænsning af vækst i de offentlige udgifter*, hvorfor det må være en naturlig del af denne rolle, at man ønsker at overtale opinionsdannere om opgavens vigtighed. Når man tager hensyn til, at andre departementer og interessegrupper påvirker opinionen til fordel for udgiftsforøgelser, skulle der herved blive mulighed for at træffe beslutninger på et bedre informationsgrundlag.

Man kan diskutere, hvor stor vægt sparesynspunkter skal have i den samlede offentlige produktionsvirksomhed. Her vil nogle nok hæfte sig ved, at borgernes interesser som brugere af offentlige ydelser er bedre organiserede end deres interesser som betalere af omkostningerne herved, således at de private organisationer giver et bias til fordel for offentlig udgiftsekspansion. Yderligere er det et flertal af ministerierne, der beskæftiger sig med at bruge penge. Det kan

*) Lic. polit., Forskningsleder ved Amtskommunernes og Kommunernes Forskningsinstitut (AKF).

derfor argumenteres, at der er behov for at give sparesynspunkterne bedre vilkår i meningsdannelsen. Det er nok i dette lys de nye publikationer skal ses. Om de herved er kommet til at stå tilstrækkelig stærkt eller måske for stærkt, er vel i sidste ende en politisk vurdering.

Det næste spørgsmål, der rejser sig, bliver. Hvem påvirker beslutningsprocessen i budgetdepartementets navn? Her er det tydeligt, at på områder, hvor regeringen eksplicit har formuleret en politik, følges denne loyalt. På den anden side afspejler emnevalg og -behandling i høj grad faglige interesser blandt departementets embedsmænd. Publikationerne indeholder også mange økonomisk-politiske vurderinger, der ikke er formuleret som regeringspolitik, og som endog er noget forskellige i henholdsvis finansredegørelserne og budgetredegørelserne.

Man kan irriteres over, at det ikke fremgår klart, om disse vurderinger er finansministerens eller embedsværkets. Officielt vil finansministeren nok hævde, at redegørelserne mv. alene er udarbejdet af embedsværket, og hans synspunkter omtales, såvidt anmelderen har kunnet konstatere, ikke direkte noget sted i publikationerne. Man afslører dog næppe nogen statshemmelighed ved at videregive det indtryk, at finansministrene til tider har haft direkte indflydelse på, hvad der står og specielt ikke står i publikationerne.

Dette forhold kan imidlertid også betragtes ud fra den positive synsvinkel, at det *giver finansministeren mulighed for at opsende politiske »prøveballoner«*, uden at han risikerer sit politiske liv. Det gør nok publikationerne mindre objektive, men ikke mindre interessante. Allerede trufne politiske beslutninger er jo som regel dræbende kedelig læsning.

Herefter kan man stille spørgsmålet: Hvem har glæde af publikationerne? For budgetdepartementets embedsmænd er fordelene klare. Man opnår den prestige, der knytter sig til at medvirke ved udarbejdelsen af offentligt debatterede redegørelser. Yderligere har nogle medarbejdere kunnet få luft for videnskabelige ambitioner i udførelsen af det bagvedliggende modelarbejde. Finansministeren har således, foruden de bedre muligheder for at påvirke beslutningsprocesserne, kunnet tiltrække kvalificeret arbejdskraft.

For omverdenen giver publikationerne bedre oversigt over de samlede offentlige udgifter og bedre muligheder for diskussion af de fremsatte vurderinger. Debatten kan herved foregå på et mere kvalificeret niveau, ligesom et »spil med åbne kort« giver mulighed for påpegning af eventuelle svage punkter i departementets argumentation. På dette område har man dog ikke været alt for hjælpsomme over for læserne, idet opstillingen i publikationerne har ændret sig så meget fra gang til gang, at det til tider er noget af et detektivarbejde at finde frem til de afgørende beregningsforudsætninger.

De emner, der er taget op, har været meget forskelligartede, hvilket kan forklares dels ved embedsmændenes interesser og dels ved det politisk aktuelle. Det traditionelle stof fra de gamle budgetredegørelser har dog fortsat en stor

plads. Det er emner som statens udgifts- og indtægtsbudget, budgetbalancen og budgettets finansielle aspekter.

Behandlingen af disse traditionelle emner er ved bedre datamateriale og modelredskaber blevet styrket væsentligt. Der er således blevet bedre muligheder for at betragte den offentlige sektor under ét, og for at inddrage udgiftsplaner for kommende år. Dette kan modvirke finanspolitiske overvejelser af alt for partiel og kortsigtet natur. Således har man fx i småtryk nr. 16 påpeget, at konsekvenserne af de aktuelle politiske mål med ligevægt på betalingsbalancen og tæt ved nulvækst i den offentlige sektor blandt andet vil være omfattende omprioriteringer i uddannelsessystemet.

Et af de vigtigste modelredskaber har i de senere år været den makroøkonometriske model ADAM. Ved hjælp af denne har man kunnet sikre en indre konsistens i skønnene over offentlige udgifter og indtægter, ligesom man har kunnet redegøre for forskellige finanspolitiske indgrebs virkninger på beskæftigelse og betalingsbalance. Man har imidlertid også offentliggjort beregningerne over den fremtidige udvikling i betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed. Det er nok specielt disse beregninger, der har påkaldt sig offentlighedens opmærksomhed dels på grund af deres karakter som prognose og dels på grund af deres anvendelse i argumentationen for begrænset offentlig vækst.

Der arbejdes i publikationerne med to typer af beregninger dels udgangsskøn, der angiver udviklingen under forudsætning af uændret økonomisk politik, og dels udviklingsforløb ved ændret økonomisk politik. I forbindelse med udgangsskøn rejser der sig problemet med at afgrænse, hvad der skal forstås ved uændret politik. Skal der slet ikke inddrages kommende vedtagelser i folketinget, eller skal man inddrage sædvanlige beslutninger (fx opjusteringer af afgifter i faste beløb)? Under alle omstændigheder er det klart, at *sådanne forløb ikke vil blive realiseret*, da den økonomiske udvikling altid giver anledning til justeringer eller ændringer i den økonomiske politik.

Beregningerne over udviklingsforløb ved ændret økonomisk politik kan klarlægge konsekvenserne af en mulig økonomisk politik. Svagheden ved departementets beregninger af denne karakter har for det første været, at de har været bundet af regeringens målsætninger. Således har man senest regnet under forudsætning af, at konkurrenceevnen forbedres med 2-3 % om året, at de disponible realindkomster for en beskæftiget falder med 1-2 % om året, og at stigningstakten i de offentlige udgifter bringes til ophør på få år. Der har ikke været diskussion af forudsætningernes realisme, selv om der kan nævnes adskillige eksempler fra de seneste år, hvor politiske målsætninger ikke er blevet overholdt. *Denne type beregninger vil altså næppe heller give en realistisk prognose for udviklingen.*

En anden svaghed er, at man kun angiver beregningerne for *en* ændret politik. Herved begrænses redegørelsernes værdi som politisk beslutningsgrundlag ganske væsentligt. Det er således hovedsagelig Det økonomiske Råd, Sociali-

stiske Økonomer og Industrirådet, der i de senere år har bidraget til den helt nødvendige belysning af økonomisk-politiske alternativer. Yderligere bestyrker fremgangsmåden omverdenen i en tro på, at departementets eksperter herved har givet deres bedste skøn over den fremtidige udvikling i betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed.

Beregningerne over den fremtidige udvikling i betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed har departementet også brugt til en argumentation for, at samfundsøkonomiske hensyn stiller krav om begrænsning af den offentlige sektors vækst. Dette har været mest udtalt i budgetredegyrelserne, hvor der fx i 1980-udgaven er et afsnit (side 199) med overskriften »Nødvendigheden af tilbageholdenhed i de offentlige udgifter«.

Over for denne anvendelse står den kendsgerning, at *den rette størrelse af den offentlige sektor grundlæggende er et allokeringspolitisk problem*, der må afgøres af, hvorvidt et flertal i befolkningen er villig til at betale den skat, der er nødvendig til at finansiere de offentlige udgifter. Den offentlige sektors ekspansion har ganske vist konsekvenser for det konjunkturpolitiske forløb, men det afgørende her er jo nettovirkningen af de offentlige udgifter og skatter. Det gængse synspunkt inden for finansteorien går da også ud på, at man skal forfølge de allokeringspolitiske og konjunkturpolitiske mål med hver sine midler, da en sammenblanding giver samfundsøkonomiske tab. Hermed er dog ikke sagt, at konjunkturpolitikken under ingen omstændigheder må få indflydelse på den offentlige sektors størrelse. I den aktuelle situation med et meget kraftigt tilbageslag i byggesektoren, er det velbegrundet at overveje, om dette bedst afhjælpes med bedringer af byggesektorens økonomiske forhold ved fx tilskudsordning og skattelettelser, eller med øget offentligt byggeri.

Departementet kan gavne debatten om størrelsen af den offentlige sektor væsentligt, hvis man i stedet beregner skattetrykket, der følger af planlagte offentlige udgifter. En dokumentation af et kraftigt voksende skattetryk måtte være tilstrækkeligt til at underbygge departementets sparerolle, ligesom det ville have drejet debatten mod det centrale spørgsmål: Om et flertal ønsker at betale disse skatter.

Ved at bygge sin argumentation på udviklingen i betalingsbalanceunderskud og arbejdsløshed har man endvidere *gjort argumentationen let for sparepolitikens modstandere*, der har kunnet henvise til, at øgede offentlige ansættelser er det finanspolitiske middel, der ved samme forringelse af betalingsbalancen giver størst forøgelse af beskæftigelsen. Ligeledes gør argumentationen det vanskeligt at forklare, hvorfor man i den aktuelle situation kan tillade øgede offentlige investeringer. Det reelle argument mod de offentlige ansættelser er allokeringspolitisk, da man åbenbart er overbevist om, at et befolkningsflertal ikke ønsker at betale de voksende skatter, og at en eventuel ekstraordinær vækst i antallet af offentligt ansatte bliver meget vanskelig at føre ud af den offentlige sektor, når konjunkturerne vender i den private sektor.