BETRAGTNINGER VEDRØRENDE STATENS BUDGETLÆGNING*

ERIK IB SCHMIDT

1.

Den overordentlig kraftige vækst i statens udgifter har optaget sindene stærkt i en årrække og været et hovedemne i den offentlige debat. Det er imidlertid påfaldende, så lidt man har interesseret sig for et nærmere studium af årsagerne til væksten, og at man næsten ikke har beskæftiget sig med de problemer, der hænger sammen med statens budgetlægning og i nøje forbindelse hermed: planlægningen af statens udgiftspolitik.

Det er fortrinsvis denne relativt uopdyrkede problemkreds, der er emne for de følgende betragtninger.

2.

Indledningsvis skal resumeres størrelsen af de tal, vi har at gøre med:

På finanslovforslaget er statens samlede udgifter til drift og anlæg opgjort til godt 11,2 milliarder kr.

Alt efter smag og behag kan man stille tallene sammen på andre måder og få andre sumtal frem. Man kan, hvad meget taler for, medregne statens udlån til en række anlægsformål, og man kan bruttopostere visse udgifter, der på budgettet er nettoposteret, eller man kan finde det hensigtsmæssigt at nettopostere flere udgiftsområder.

Mere interessant er det, at statens udgifter til drift og anlæg, opgjort på samme måde som på finanslovforslaget, i 1960–61 var 6,2 milliarder og i 1951–52 kun godt 3 milliarder. Vækstempoet har således i de senere år været væsentligt hurtigere end i 50'erne.

Nu er disse tal som bekendt præget af pris- og lønstigninger og anden almindelig økonomisk fremgang; det giver en bedre bedømmelse at sætte udgifterne i relation til nationalindkomsten.

Resultatet bliver, at medens statens drifts- og anlægsudgifter i 1951–

*) Foredrag holdt d. 10. december 1963.

52 udgjorde knap 13 pct. af bruttofaktorindkomsten, var de i 1960–61 steget til ca. 15 pct., og i 1964–65 vil de udgøre omkring 19 pct. – hvis da de forudsætninger, der i øvrigt ligger til grund for budgettet, holder stik. Dette er jo under alle omstændigheder en stigning, der er til at tage og føle på.

Denne stigning kan deles i to kategorier: *for det første* er statens andel i de offentlige udgifter i den forløbne periode steget mere end kommunernes, eller sagt på en anden måde: de samlede offentlige udgifter er ikke steget så hurtigt som statens; *for det andet* beror stigningen på en stærk vækst *inden for de hidtidige* offentlige udgiftsområder, men derimod ikke på nogen nævneværdig udvidelse af arten af de opgaver, staten har deltaget i løsningen af.

Det sidste kan også formuleres på den måde, at grænselinien mellem de opgaver, staten beskæftiger sig med, og de opgaver private – og ikke mindst erhvervene – beskæftiger sig med, ikke er væsentligt forskudt i den her betragtede periode.

To afvigelser herfra må dog nævnes:

Staten har siden 1958 *afviklet* sin omfattende udlånsvirksomhed til boligbyggeri. Dette afspejler sig ikke i de anførte tal, som netop ikke medregner udlånsbudgettet. Såfremt man inddrog alle statens udlån i beregningen, ville statsudgifterne i 1951–52 blive 15,2 pct. af bruttofaktorindkomsten og i 1960–61 16,4 pct., altså en væsentlig mindre stigningstakt i 50'erne end drifts- og anlægsudgifterne alene.

Siden 1960–61 har det virket i modsat retning, at staten har påtaget sig forpligtelser på rundt regnet 1/2 milliard kr. over for landbruget. Dette har betydet en ekstra vækst på ca. 5 pct. i statens samlede udgifter.

Hertil kunne som en *tredie ting* nævnes U-landshjælpen, som dog endnu er af beskedent omfang.

Bortset herfra må man imidlertid konstatere – og dette er bemærkelsesværdigt – at grænserne for statens virksomhed har ligget overordentlig fast; den stærke kvantitative vækst i virksomheden skyldes, at der netop inden for nogle af de hovedområder, hvor staten traditionelt sætter ind, af den ene eller den anden grund er sket en voldsom udvikling.

Lad mig f. eks. nævne, at de samlede *forsvarsudgifter* steg med 170 pct. i første halvdel af 50'erne; derefter var de praktisk taget uændrede – og vel reelt faldende – gennem 6 år, for så at vokse meget kraftigt igen, nemlig fra 1045 mill. i 60–61 til over 1700 mill. på finanslovforslaget.

Lad mig videre nævne, at statens samlede udgifter til *undervisning, forskning* og *kulturelle formål* siden 1960–61 er vokset væsentligt mere end statsudgifterne som helhed. I alt bliver disse udgifter i 1964–65 mere end 6 gange så store som i 1950–51. I nedenstående oversigt er belyst den

Stigningen i antal stillinger ved en række højere læreanstalter[1])

	1959/60	1963/64
Professorer	342	451
Lektorer	245	487
Afdelingsledere (25.)	111	238
Ammanuenser (19.–24.)	470	979
Forskerstipendiater	1	5
Adjunkter	44	142
Kandidatstipendiater	22	311
i alt	1235	2613

[1]) KU, AU, DTH, DIA, FaH, TaH, LæH, KLH.

voldsomme stigning i de sidste år i antal stillinger ved universiteterne og andre højere læreanstalter.

Endelig har udgifterne til folkepension og visse *forsorgsudgifter* været stærkt ekspanderende – og det er svært at bestride, at behovet her er meget intensivt.

Efter disse meget summariske bemærkninger om udviklingslinien i udgifterne skal jeg gå over til mit hovedemne: budgetlægningens og bevillingsprocessens problemer.

3.

Et finanslovforslag som det nu foreliggende indeholder i alt over 6.700 enkelte udgiftsbevillinger. Til disse knytter sig 750 tættrykte sider forklaringer og specifikationer, hvortil kommer det langt mere omfattende utrykte materiale.

Disse 6.700 bevillingsposter skal finansudvalget og folketinget tage stilling til inden 31. marts, og man må regne med, at der inden da kommer et betydeligt antal *ændringsforslag*. Ifjor var det ca. 1500, i år er tallet væsentligt lavere.

Allerede inden finansloven er vedtaget begynder traditionelt en strøm af tillægsbevillingssager. I finansårets løb behandler finansudvalget 6–800 enkeltsager, såkaldte *aktstykker,* der hver ofte indeholder adskillige bevillingspositioner.

Disse aktstykker samles hen mod finansårets slutning sammen med en række andre yderligere bevillingsforslag til forslaget om *tillægsbevillingsloven*. Dette omfattede ifjor godt 2000 bevillingspositioner vedrørende udgifterne til vedtagelse i folketinget. Hertil kom senere et antal ændringsforslag.

Det er ikke let at se, hvorfor folketing og finansudvalg skal arbejde sig gennem disse 10.000 bevillingsposter, og hvorfor folketingets medlemmer højtideligt skal stemme om dem.

Et simpelt regnestykke vil vise, at den gennemsnitlige udgiftsbevilling

på finansloven er på små 2 mill. kr., og beløb af denne størrelse er det vel umagen værd at beskæftige sig med. Men dette gennemsnitsbeløb er meget lidt typisk. En meget væsentlig del af statsbudgettets samlede udgifter fordeler sig på nogle få meget store udgiftsposter, medens resten består af det meget store antal ofte meget små bevillingsposter.

På finanslovforslaget er således i alt optaget 19 enkelte udgiftsposter, der hver for sig er større end 100 mill. kr. Tilsammen beløber disse 19 positioner sig til 5.362 mill. kr., altså nærved halvdelen af budgettets samlede udgiftsmasse.

Går man videre og tæller op, hvor mange bevillinger, der er over 10 mill. kr., når man til godt 200, og disse dækker igen rundt regnet 4/5 af budgettet. Det store antal konti er således små beløb.

Begynder man fra den anden ende, når man til, at der er 160 konti på under 1000 kr., godt 1300 på under 10.000 kr. og henved 3000 konti er under 50.000 kr. Summen af disse udgiftskonti er mindre end 1/2 pct. af hele budgettet. – Dette kan nok give anledning til eftertanke over, om arbejdet er lagt rigtigt til rette for finansudvalget og folketinget.

4.

Hvis forholdet nu var det, at bevillingsmyndighederne brugte megen tid til de store bevillinger og gik hurtigt og summarisk hen over de mange småbevillinger, ville hele sagen måske ikke være værd at diskutere. Så enkelt er det imidlertid ikke – man kunne næsten sige: tværtom.

Hovedparten af de store bevillingskonti henhører i gruppen af lovbundne udgifter, hvor de tal, der er opført på budgettet, er uden reel bevillingsmæssig betydning. Staten skal nu engang i henhold til lovgivningen refundere kommunerne deres udgifter til folkepension, sygehuse, skoler og veje o. s. v. efter regning, hvad enten der står det ene eller det andet beløb herfor på finansloven. Bevillingsmæssigt afgørende er blot, at der *står* et eller andet beløb. – Noget andet er, at det finanspolitisk naturligvis er af største betydning at få de bedst mulige skøn frem, således at tendenserne i statens samlede udgifter klarlægges. Faktisk har man tidligere ikke taget det så nøje med, om de skøn, finanslovforslaget indeholdt, var de bedst mulige – netop fordi der ikke knyttede sig nogen bevillingsmæssig interesse hertil.

Af finanslovforslagets 11,2 milliarder kr. kan meget nær halvdelen, nemlig godt 5,5 milliarder henføres under gruppen lovbestemte udgifter. De fordeler sig på relativt få bevillingsposter. Der findes dog også en del mindre bevillingskonti inden for gruppen: lovbundne udgifter.

For at undgå eventuelle misforståelser bør tilføjes, at ingen udgift er lovbunden længere end folketingets flertal ønsker det. På kort sigt kan ud-

giftslovgivningen selvsagt ikke laves om, men på noget længere sigt kan meget ændres, hvis man da ønsker det. Henvisningen til, at visse udgifter er lovbundne, er således især relevant ud fra budgetlægningssynspunkter, men ikke som begrundelse for, at udgifterne er stærkt stigende over en årrække.

En anden gruppe udgiftskonti, der budgetmæssigt kan sidestilles med de lovbundne udgifter, er *lønninger* til statens tjenestemænd. I denne gruppe falder også en del af de meget store bevillingsposter. Der er her tale om kontraktlige forpligtelser for staten indgået i henhold til lønnings- og normeringslovene. Finanslovforslaget rummer bevillinger på i alt godt 1,4 milliarder kr. inden for denne gruppe. Beløbet vil stige automatisk – d. v. s. uden særlig bevillingsbeslutning – efter at januarpristallet har vist den stigning, som betinger 3 pct. pristalsregulering. Bevillingstallene er i øvrigt skønsmæssige, men usikkerheden er her formentlig relativt lille.

Sammenlagt udgør de to nævnte udgiftsgrupper, som bevillingsmyndigheden ikke har indflydelse på, således henved 7 milliarder kr.

De resterende udgiftskonti – den store masse af bevillingspositioner vedrørende alle de talrige statsstyrelser og statsinstitutioner og den lange række af tilskud til gode og mindre gode formål – kan deles i to grupper:

En del bevillinger er *anslåede* eller *kalkulatoriske,* d. v. s. der er givet tilslutning til at foretage bestemte dispositioner, men det anslåede beløb herved er ikke bindende for den pågældende minister.

Det er ikke så svært at anføre eksempler herpå: f.eks. udgifterne til opvarmning af lokaler, kontorholdsudgifter og lign. driftsudgifter.

Ulige vanskeligere er det at sige generelt, hvilke konti, der er anslåede og hvilke, der hører i den 4. gruppe: *de fikserede konti,* hvor bevillingen går ud på, at der må bruges så og så mange kroner til et angivet formål. Typiske eksempler herpå er, at der stilles et beløb til rådighed som tilskud til en bestemt forening, til deltagelse i en kongres eller til et andet specielt formål.

Der kan som nævnt næppe gives nogen klar generel definition på, hvilke slags konti, der henhører under de kalkulatoriske og de fikserede bevillinger; der foreligger en vis praksis herfor og tilsyneladende opstår ikke større fortolkningstvivl. Her er det finansministeriets opgave at føre kontrol.

Det vil imidlertid fremgå, at *alene* forsåvidt angår de fikserede konti, kan man sige, at finanslovens tal er bindende for styrelserne, således at overskridelser kun er mulige, når der er givet tilslutning dertil. Da disse fikserede bevillinger alt i alt kun udgør en ret begrænset del af det samlede budget, vil man forstå, at det faktisk ikke er så ligetil på forhånd at sige, om finanslovens bevillingstal er realistiske.

I øvrigt er det et af de mest charmerende træk ved det danske bevillingssystem, at også overskridelser på fikserede konti tolereres, idet styrelserne i et vist omfang *bagefter* kan dække sig ind på tillægsbevillingsloven.

For fuldstændigheds skyld skal også nævnes den gruppe bevillinger, der løber over fra et finansår til det følgende. Dette forekommer hyppigst ved bygge- og anlægsbevillinger, men kan også forekomme på driftsbudgettet, f. eks. når købeordre er afgivet i henhold til en bevilling, men leverancen ikke har fundet sted inden finansårets udløb. Til udgiftens afholdelse kræves formelt *genbevilling*, men denne gives normalt efterfølgende. Ved hvert finansårs begyndelse udestår normalt et betydeligt beløb af genbevillinger, men ingen ved, hvor stort beløbet er og hvor stor en del af det, der ventes forbrugt. Også dette bidrager til usikkerheden om udgifternes størrelse.

5.

De her omtalte forhold vedrørende bevillingsteknikken har bl. a. den iøjnefaldende virkning, at der er et betydeligt slør i hele bevillingsmaskineriet. Heri ligger en del af forklaringen på, at man ikke uden videre kan fastlægge et loft for statens samlede udgifter. – Man erindrer den debat, der var i anledning af overskridelserne af det ved OMS-forliget aftalte bevillingsloft.

Hele den *statsretslige* problematik i forbindelse med den omstændighed, at ministrene og deres stedfortrædere i vid udstrækning kan afholde statsudgifter, uden at der er bevillingsmæssig dækning *enten* på finansloven, *eller* ved tilslutning fra finansudvalget, *eller* ved tillægsbevillingslov *eller* på nogen anden måde, skal ikke uddybes her. Spørgsmålet er som bekendt på statsministerens foranledning taget op i et særligt udvalg af 4 juridiske professorer.

Men selv om disse lærde jurister skulle komme til det resultat, at alt er i den bedste orden forfatningsretligt set, står spørgsmålet fortsat tilbage, om den nuværende bevillingsprocedure og budgetlægning er tilfredsstillende ud fra andre hensyn.

Svaret herpå må efter min opfattelse være et klart nej!

Vi har en bevillingsprocedure, som er overordentlig tungtvirkende og arbejdskrævende, og som i mange henseender umyndiggør de enkelte styrelser eller institutionschefer.

Det tunge apparat sikrer ikke desto mindre ikke nogen effektiv bevillingskontrol; lige indtil statsregnskabet foreligger hersker største usikkerhed med hensyn til, hvor store statens samlede udgifter bliver. Det eneste sikre er, at de bliver større end de bevilgede beløb.

Hertil kommer, at den overdrevne atomisering af hele bevillingsprocessen let fører til, at overblik og sammenhæng går tabt.

Vort bevillings- og budgetsystem er præget af næsten total mangel på planlægning af udgiftsdispositionerne på længere sigt. Ligeså berettiget det er, at folketinget insisterer på en nøjagtig finanskontrol, ligeså betydnings-

fuldt er det, at bevillingerne indgår som led i en sammenhængende og langtsigtet budgetlægning.

Bevilling af statsmidler til en række forskellige formål er jo noget helt fundamentalt i det moderne samfunds politiske ledelse, og statens finansielle dispositioner – heri medregnet opkrævning af skatter og afgifter – er i dag de bærende virkemidler i den økonomiske politik. Dette gælder, hvad enten der er tale om konjunkturregulering eller påvirkning af indkomstfordelingen; det gælder socialpolitik og sundhedsvæsen, det gælder uddannelsespolitik og endog kulturpolitik – og det gælder i almindelighed bestræbelserne på at fremme den økonomiske vækst.

På denne baggrund er statens budgetlægning og bevillingspolitik andet og mere end en lang række enkeltbevillinger til en lang række forskellige formål. *Afvejningen af de forskellige opgavers indbyrdes vægt og vurderingen af deres betydning i samfundsudviklingen er det centrale – og budgetsystemet må indrettes, så det kan danne grundlag herfor.*

Det er klart, at disse spørgsmål må optage sindene i finansministeriet og økonomiministeriet – ligesom mange andre utvivlsomt har følt behovet for reformer.

Overvejelserne er ikke endnu så langt fremme, at der kan fremlægges færdige reformplaner. Væsentlige sider heraf må i øvrigt gennemdrøftes i regeringen og i finansudvalget. Men nogle af de synspunkter, der arbejdes med og som må indgå i den videre debat, kan anføres.

Det er så heldigt, at man kan gå etapevis frem. På nogle punkter er reformer allerede indledt, på andre kan de relativt hurtigt sættes iværk; på atter andre vil der nok kræves en del tid, før tilfredsstillende resultater kan nås.

6.

Lad mig – for at tage tråden op fra de indledende bemærkninger – begynde med det mindre vidtrækkende spørgsmål, *om* det ikke skulle være muligt at rydde op i de mange 1000 små konti på finansloven og *om* hvilke fordele og ulemper, en sådan udrensning ville indebære.

Det forekommer givet, at der ikke kan knytte sig nogen *politisk* interesse til netop den specifikation af finansloven, som vi har nu. Hensigten med den politiske bevillingskontrol er, at de enkelte ministre ikke skal kunne disponere over større beløb, end folketinget har godkendt, og ikke skal kunne anvende de bevilgede beløb til andre formål, end de tilsigtede. Dette forudsætter vel i hvert fald mere specifikation end *eet samlet rådighedsbeløb* til hver minister. Det vil f. eks. ikke være folketinget uvedkommende, hvor stor en del af kulturministerens budget, der bruges til teatre, til film, til biblioteker, til nationalmuseet, til kunstmuseet o. s. v. Men har det virkelig interesse at få slået fast på finansloven, at det kgl. bibliotek må anvende

60.000 kr. til vedligehold af bygninger, 44.000 kr. til hovedistandsættelse af bygninger, 104.000 kr. til driftsudgifter for bygninger, 75.000 kr. til husleje, 85.000 kr. til inventar, 240.000 kr. til ekstraordinære anskaffelser af inventar og 17.000 kr. til vedligeholdelse af inventar – for blot at nævne et tilfældigt eksempel?

En så høj grad af perfektionisme kan måske tilfredsstille visse formelle ordenshensyn – men den kan ikke være begrundet i operative hensyn.

Den anvendte kontoplan skyldes da heller ikke politiske krav. Det er noget, der gradvis har udviklet sig, og det må vist erkendes, at finansministeriet har hjulpet godt med til at kræve mere og mere vidtgående specifikation.

Det er naturligt at spørge, om man ikke i vid udstrækning kan slå alle de mange underkonti sammen til *rammebevillinger* eller rådighedsbeløb, forstået således, at rammen *skal* overholdes, men den nærmere udfyldning kan overlades til ministeren og – på hans vegne – de enkelte styrelseschefer.

Rammebevillinger og rådighedsbeløb er i øvrigt ikke ukendt på finansloven. Et par oplagte eksempler på rådighedsbeløb er bevillingerne til: ungdommens uddannelsesfond, vejfondstilskuddene, statens almindelige videnskabsfond, det teknisk-naturvidenskabelige forskningsråd, statens kunstfond og U-landshjælpen.

Disse bevillinger er dog ikke typiske for det store antal finanslovsbevillinger, idet der er tale om udgifter, hvor formålet for og proceduren ved midlernes anvendelse er nærmere fastlagt ved særlige love.

Der kan også anføres en del andre eksempler på rådighedssummer, hvor anvendelsen er defineret nærmere i tekstanmærkninger; men de udgør en klar undtagelse fra den almindelige praksis.

En vidtgående overgang til rammebevillinger eller rådighedssummer, hver afsat til et bestemt veldefineret formål, vil efter mit skøn rumme flere væsentlige fordele:

For det første vil det reducere antallet af tillægsbevillinger ganske betydeligt: merforbrug på een underkonto kunne uden videre kompenseres ved besparelser på andre konti, medens det nuværende system indebærer en klar tendens til at søge alle bevillinger opbrugt, også hvor det ikke er nødvendigt.

Behovet for tillægsbevillinger ville herved blive formindsket, og man kunne føre en stram politik over for ønsker om tillægsbevillinger. En del af finanslovens tal ville herved kunne blive mere realistiske end nu.

For det andet ville budgettet blive mere overskueligt og de centrale bevillingsspørgsmål ville træde mere i forgrunden.

Endelig ville *for det tredie* en sådan omlægning give styrelsescheferne større bevægelsesfrihed – og samtidig større finansielt ansvar. Nogen finder måske nok, det er en lettelse, at finansministeriet træffer en del af af-

gørelserne, men mon de fleste ikke ville finde det mere tilfredsstillende at disponere selv? En mulig konsekvens kunne måske blive, at interessen for mere langsigtet budgetlægning voksede. En anden, at der ville blive udvist bedre økonomi.

Der vil givetvis rejse sig både praktiske og principielle vanskeligheder i forbindelse med et sådant mere smidigt bevillingssystem. Det ville dog næppe føre til en svækkelse af finanskontrollen: finansministeriets budgetafdeling og revisionen ville ikke blive svagere stillet end i dag, og for finansudvalget ville der nok blive tale om en lettelse i arbejdet. Hertil kommer, at den simplificering af bevillingssystemet, rammebevillinger ville indebære, utvivlsomt ville gøre det lettere at iværksætte den løbende *udgiftskontrol,* vi trænger så stærkt til. Men det er en anden historie om reformer af statens regnskabsvæsen, som ikke skal tages op her.

7.

Finansudvalget har i den senere tid – og ikke uden grund – vist stigende interesse for udviklingen i antallet af statsansatte, ikke mindst det over medhjælpskontiene aflønnede personale.

Ved overgangen til rammebevillinger vil det nok være påkrævet at holde alle lønkonti separat og yderligere at supplere oplysningerne om lønudgifterne med oplysninger om personalets størrelse og sammensætning. Betydningen heraf behøver vist ikke nærmere motivering.

8.

Det næste spørgsmål vedrører det alt for *korte sigt i vor budgetlægning.* Med kort sigt tænkes ikke på de samfundsøkonomiske virkninger af statens finansielle dispositioner, som jo ofte strækker sig endda meget langt ud i fremtiden; det gælder f. eks. bygge- og anlægsarbejder og samtlige udgifter til undervisning, uddannelse, folkeoplysning og forskning.

Det jeg har for øje, er den kendsgerning, at vi af traditionelle og måske også forfatningsretlige grunde arbejder med budgetter for eet år ad gangen, og i alt for ringe grad tænker igennem, hvilke finansielle følger udgiftsdispositioner fra et finansår har i de følgende.

Et typisk eksempel er den praksis, at søge bevilling til *nyt byggeri* uden at fremlægge overslag over konsekvenserne for de fremtidige driftsudgifter, efter at det nye hus er taget i brug; en ændring er her igang. Et eksempel af en anden karakter er det, at man tilslutter sig et eller andet internationalt samarbejdsforetagende, uden at der foreligger nogen viden om, hvilke finansielle konsekvenser, det efterhånden kan få.

Særlig betydningsfuldt er det naturligvis, at de finansielle konsekvenser af *nye lovforslag* belyses fyldestgørende, ikke blot for det første år, for hvil-

ket loven får gyldighed, men også for de følgende. Den finansielle analyse af lovforslag må være noget helt centralt i budgetpolitikken; den forudsætter, at finansministeriet inddrages i det forberedende arbejde på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt, d. v. s. før tingene politisk er låst fast.

Efter grundloven gælder en finanslov kun for eet år, og formelt skal der til alle fortsættelsesarbejder, f. eks. på et byggeri, år for år søges ny bevilling. Selv om folketinget ikke bryder sig om at binde sig til bevillinger for mere end et år ad gangen – men dog alligevel undertiden gør det – kan og bør dette ikke hindre regeringen i at lægge *flerårige dispositionsplaner*.

For såvidt angår bygge- og anlægsområdet er dette så oplagt, at man da også er godt på vej til både at lave langsigtede prognoser og perspektivplaner og for kortere åremål at opstille flerårige byggebudgetter.

Fra og med indeværende finansår er det for første gang lykkedes at opstille et *3-årigt budget for hele den offentlige byggevirksomhed*. I kraft af de gældende byggerestriktioner har det været muligt at inddrage det kommunale byggeri i dette budget.

Fra og med det kommende finansår kan det påregnes, at der på tilsvarende måde opstilles 3-årige budgetter for den langt overvejende del af de offentlige anlægsarbejder.

Disse 3-årige budgetter omfatter lister over samtlige påbegyndelser i hvert af de 3 år med beløbsangivelser såvel for den forventede totale udgift ved hvert enkelt arbejde som for udgiftens fordeling over den årrække, bygge- eller anlægsprocessen varer. I mange tilfælde er der således tale om udgifter over 5 år eller endnu længere periode. Store byggearbejder som den ny tekniske højskole og rigshospitalet strækker sig over 10–15 år.

Sideløbende med disse 3-årsbudgetter må arbejdes med langsigtede perspektivplaner.

Vedrørende *trafikinvesteringerne* blev 1961 fremlagt samlede overslag over behovet 20 år frem. Der var tale om rent foreløbige opstillinger, og det var en forudsætning, at en dyberegående gennemarbejdning efterhånden fandt sted. Det kniber dog med at komme videre hermed.

Vedrørende *investeringerne i undervisning og uddannelse* blev i 1962 fremlagt skøn, ligeledes for 20 år, og man kom her tillige ind på behovet for lærere på de forskellige trin ud fra erkendelsen af, at skolebyggeri og tilgang af lærere må være afstemt efter hinanden.

For et specialområde – men ikke af de billige – nemlig behovet for indsats på *Grønland*, er en 10-års oversigt som bekendt på vej.

Overvejelser er nu igang vedrørende udbygningen af *sygehusvæsenet*. Her er det helt afgørende, at byggeplanerne afstemmes med planerne for uddannelse af læger og afpasses efter mulighederne for at få sygeplejersker og andet personel, ligesom dimensioneringen af sygehusene må ses i relation til planerne for plejehjem og andre beslægtede offentlige institutioner.

I de sidst nævnte tilfælde er man således gået videre end til at skønne over byggeudgifterne og er på vej til at få holdepunkter for at bedømme driftsudgifterne på langt sigt.

Jeg tror imidlertid, at man *generelt må stile mod at gennemføre en flerårig budgetlægning*. En 3-årsperiode svarende til den vi nu har for byggeri- og anlægsvirksomhed, vil nok i de fleste tilfælde være passende. Længere perioder vil næppe være overkommelige indtil videre, og 2-årige budgetter giver ikke tilstrækkeligt perspektiv.

Udarbejdelsen af 3-årsbudgetter kan indebære en meget væsentlig forbedring af hele budgetlægningen. Den vil, såvidt jeg kan se, bl. a. afhjælpe to svagheder ved det nuværende system: nemlig på den ene side, at det, som forholdene er nu, tager alt for lang tid at udarbejde finanslovforslaget, og på den anden side, at der alligevel ikke er tid nok til at fordybe sig i de centrale spørgsmål.

Dette kan måske lyde paradoksalt, men er ikke desto mindre rigtigt. Allerede i december 1963 har man ude i mange underinstitutioner påbegyndt forarbejderne til finansloven for 1965–66. I løbet af foråret videresendes bidragene til institutionerne, derfra sendes de tidligt på sommeren til departementerne, og derfra sidst i august til finansministeriet, som så har knapt to måneder til at gennemgå og samle alt materialet.

Når finansministeriet kommer ind i billedet, er der ikke længere nogen jordisk chance for væsentlige ændringer i budgetpolitikken, men man må koncentrere sig om at prøve på at skære en række konti ned. Og det budgetgrundlag, der er startet 5 kvartaler før budgettet træder i kraft, må nødvendigvis blive mangelfuldt.

Hvis man derimod indfører 3-års budgetter, vil disse kunne danne grundlag for en principiel debat, hvor man har mulighed for at overveje en prioritetsfølge og for at sikre en indbyrdes afstemning af de mange forskellige bevillinger.

Man kan måske sige det på den måde, at der skulle blive mulighed for samtidig at arbejde med problemerne på to niveauer: *dels* den mere planlæggende budgettering, hvor retningslinierne for udviklingen på de forskellige felter blev afstukket, *dels* arbejdet med eet-års-budgetterne, som herefter til en vis grad skulle kunne blive en udfyldningsopgave. Denne sidste del skulle da også kunne gennemføres på væsentlig kortere tid end nu, og man kunne måske undgå den nuværende 4-trinsprocedure med: fremsættelse af finanslovforslag, fremsættelse af ændringsforslag, fremsættelse af tillægsbevillingsforslag og endelig ændringsforslag hertil.

Hvor meget af sådanne 3-årsbudgetter, det ville være hensigtsmæssigt at offentliggøre, må så afgøres til sin tid.

Afgørende er i hvert fald, at sådanne 3-års-budgetter vil blive vigtige ar-

bejdsredskaber *for* de enkelte institutioner, *for* de forskellige centrale styrelser, *for* finansministeriet og økonomiministeriet og dermed naturligvis ikke mindst *for* regeringens udformning af hele finanspolitikken.

9.

Bedre budgetlægning, flercårige budgetter og mere omfattende planlægning stiller uvægerligt nye krav til administrationen. Man går vel ingen for nær ved at sige, at planlægning ikke netop er den danske centraladministrations stærke side. Den traditionelle indstilling til tingene går mere i retning af en passivt afventende holdning og løsning af problemerne et for et, efterhånden som de melder sig.

I det moderne velstandssamfund bør man imidlertid ikke vente med at disponere til en *mangelsituation er* opstået, det være sig i form af pladsmangel på sygehuse og skoler, ventetider ved færgeoverfarterne, lærermangel, overfyldte gader og S-tog, teknikermangel o. s. v.

Det er givet, at den fornødne planlægning ikke kan ske på eet sted – det være sig finansministeriet eller økonomiministeriet eller et særligt planlægningsorgan. Hvert enkelt ministerium og igen inden for dette hver enkelt styrelse bør selv arbejde med budgetter på længere sigt, og departementerne må hver for deres område samle de mange brikker til sammenhængende oversigter, prognoser og planer.

Dette kræver visse ændringer i organisation og bemanding, men ikke nødvendigvis en forøgelse af den samlede bemanding.

Uden den ændring af undervisningsministeriets indre opbygning, som blev gennemført i foråret på administrationsudvalgets foranledning, ville det være håbløst at nå frem til bedre budgetlægning og planlægning for uddannelsesområdet. Omlægningen vedrørte i første omgang skoledepartementet; forsåvidt angår de højere læreanstalter og forskningen arbejdes der endnu med reformplaner, som forhåbentlig kan fremlægges i 1964. Spørgsmålet om en bedre planlægning af udviklingen på hele dette felt står i forgrunden i overvejelserne.

Også i andre ministerier end undervisningsministeriet vil større eller mindre reformer efter de af administrationsudvalget skitserede retningslinier være nødvendige. Sigtet er at nå en klarere funktionel opdeling i departementerne og aflaste disse for behandling af en række konkrete sager. Budget- og planlægningsfunktionerne må sikres en central placering.

10.

Når der er grund til at understrege, at bedre planlægning og budgettering må ske i de enkelte departementer, beror det bl. a. på, at det nu engang efter dansk forfatningsret er således, at det er de enkelte fagministre,

der er ansvarlige for de dispositioner, der træffes inden for deres område. Dette gælder også dispositioner over statens penge. Set den anden vej rundt kan det siges på denne måde, at det *ikke er finansministeriet,* der er ansvarlig for, hvorledes statens penge gives ud. Bevillingssager er primært et mellemværende mellem den enkelte fagminister og folketinget, respektive finansudvalget.

Når finansministeriet forlods kommer ind i billedet i ethvert bevillingsanliggende, skyldes det ikke forfatningsretlige bestemmelser, men at alle regeringer siden 1924 har fundet det hensigtsmæssigt, at ethvert bevillingsandragende passerer finansministeriet på vejen fra fagministerium til finansudvalg og folketing. Finansministeriet foretager den centrale registrering af bevillingerne og redigerer finanslov og tillægsbevillingslov, og finansministeriet påser, at alle formalia er overholdt i hver enkelt bevillingsansøgning, herunder om udgifterne er specificeret og konteret på den foreskrevne måde. Herudover søger finansministeriet i en vis udstrækning at øve reel indflydelse på statens udgiftspolitik. Det er finansministerens naturlige rolle inden for regeringen i alle sammenhænge at tænke på, hvilke finansielle konsekvenser, der følger af statens dispositioner, også hvor disse ikke har noget økonomisk sigte. Finansministeriet må herudover påse, at der disponeres i overensstemmelse med almindelige principper for god økonomi og i øvrigt i overensstemmelse med de mange forskrifter, der er givet for, hvorledes statsinstitutioner kan disponere. For såvidt angår statsbyggesager ligger denne kontrol dog især i boligministeriet.

Det, der for den enkelte institution kan forekomme af underordnet økonomisk betydning, kan blive væsentligt, hvis det giver stødet til en ny praksis for samtlige statsinstitutioner, og en tilsyneladende ubetydelig udgiftsbevilling i et enkelt finansår, kan i givet fald trække en kæde af senere udgifter efter sig. Det er den centrale bevillingskontrols opgave at fange sådanne dispositioner.

Finansministeriet kan selvsagt herudover give sit besyv med for såvidt angår den mere almene vurdering af statens udgiftspolitik. Men er der uenighed mellem finansministeriet og et fagministerium om, hvorvidt et bevillingsforslag eller eventuelt et lovforslag, der indebærer nye eller øgede statsudgifter, skal nyde fremme, må sagen behandles på regeringsplan. Det er her, de afgørende retningslinier fastlægges for statens udgiftspolitik som i andre henseender.

II.

Et helt andet spørgsmål i forbindelse med gennemførelsen af f. eks. 3-årige budgetter og anden finansiel planlægning på længere sigt er det, om den dermed følgende fastlåsning af en række dispositioner er forenelig med den konjunkturpolitiske bevægelsesfrihed, der må være i statsbudgettet som et af de vigtigste instrumenter i konjunkturpolitikken.

Hertil kan først og fremmest siges, at en fastlægning af statens udgifter jo ingenlunde udelukker stærke variationer i statens indtægter, og dermed er den konjunkturpolitiske bevægelsesfrihed forsåvidt reddet.

Men for det andet behøver flerårige budgetter ikke at indebære en fuldstændig fastlåsen af udgiftspolitikken – det ville simpelthen være en meningsløshed. Der må altid være et spillerum for ændringer fra år til år. Men rigtigt er det, at bliver dette spillerum for stort – bliver man ved med at ændre på en gang lagte planer – er det næppe muligt at fastholde interessen for planlægning.

Hertil kan føjes, at det også er alt for uøkonomisk i større udstrækning at føre konjunkturregulering på statens udgifter, og da navnlig over bygge- og anlægsbudgetterne. Hyppige og vilkårlige ændringer i planerne udelukker, at der kan disponeres rationelt og økonomisk. Man har jo set, at det kan gå så galt, at man sætter lødige bygge- og anlægsarbejder istå for at dæmpe konjunkturen eller opnå besparelser og derefter, når tegn på arbejdsløshed viser sig, fremmer mindre lødige beskæftigelsesarbejder for hurtigt at modvirke ledigheden.

Jeg tror derfor ikke, der er væsentlige betænkeligheder ved at stile mod i langt højere grad end hidtil at lægge fastere flerårige rammer for statens udgiftspolitik.

12.

Et andet problem, der naturligt kan rejses i denne sammenhæng, er, i hvilken grad 3-årige eller flerårige udgiftsbudgetter kan være *politisk* bindende – og herved tænkes navnlig på den mulighed, at der efter et folketingsvalg kommer et nyt flertal, som ikke føler sig bundet af de budgetter, medlemmer af den foregående regering har lagt.

Som svar herpå kan for det første anføres, at antallet af 3-års perioder, der gennemskæres af valg med ændret folketingsflertal til følge, erfaringsmæssigt vil være meget begrænset. Men muligheden består naturligvis.

Mere væsentligt er det, at det næppe er realistisk at vente, at et nyt folketingsflertal i almindelighed ville disponere helt anderledes over statens penge. Næsten alle bevillinger tiltrædes jo af et bredt folketingsflertal, og *kun på specielle områder* er der stærkt afvigende meninger. En ny regering ville derfor næppe lave væsentligt om på budgetterne, men ville måske på enkelte områder gribe korrigerende ind.

13.

Selv om hele budgetlægningsprocessen forbedres væsentligt, vil man aldrig kunne nå dertil, at en finanslov, der vedtages ved finansårets begyndelse, giver det endelige billede.

Rent bortset fra, at der kan indtræde naturbegivenheder eller internationale jordrystelser, som medfører nye udgifter, vil der altid fremkomme en række uforudsete – og i mange tilfælde endda uforudseelige – udgifter.

Behovet for særbevillinger hertil vil dog reduceres ved overgang til rammebevillinger, idet mindre ekstraudgifter skulle kunne afholdes heraf. I øvrigt må som hidtil på finansministeriets budget afsættes visse reserver til dækning i et rimeligt omfang af sådanne udgifter. Store uforudsete ekstraudgifter må fortsat hjemles ved tillægsbevilling.

Vigtigere er det imidlertid, at der altid vil være nogle udgifter, som vel er forudset, men som det af politiske grunde ikke er viist at medtage på budgettet. Finansministeren ville således berøve sig selv en vigtig forhandlingsposition, hvis han på budgettet søgte et beløb til lønforhøjelser til tjenestemændene, medens lønforhandlinger pågik. Og landbrugsministeren kunne af samme grund ikke søge et beløb til landbrugsstøtte på et tidspunkt, hvor forhandlinger herom forestod. Således var situationen jo bl. a. sidste efterår, og finanslovforslaget *måtte* derfor være urealistisk.

Sådanne huller i budgetlægningen er imidlertid ikke afgørende i forhold til hele den øvrige problemstilling, jeg har omtalt, selv om de af en uvenlig opposition eventuelt kan anvendes som grundlag for den kritik, at regeringen har fremlagt et dårligt budget.