

det økonomiske krav om decentralisering og endog demokratisering. P. 49 læser man, at en ny økonomisk vækstfase forudsætter "ikke blot en mere effektiv og forfinet planlægning men nok andre og bredere beslutningsprocesser, altså en "demokratisering" under en eller anden form". Unægtelig spændende, men så standser kapitlet!

I kapitlet om plankoordination, som er alfa og omega og vel burde have ligget til grund for bogens (manglende) tese, fremhæves de proceduremæssige forhold på bekostning af en analyse af de bagvedliggende magt- og indflydelseseffekter i forholdet mellem Comecon-staterne og i det nationale inter-bureaukratiske spil. Prisfastsættelsesproblemet præsenteres på samme proceduremæssige måde pp. 94-95, men her kommer den supplerende analyse faktisk fra p. 108 om Sovjetunionens mulige leverancer af olie og andre råvarer mod øget integration, dvs. plankoordination.

Også andre end de her nævnte emner er spændende og interessant stof, der kunne fortjene mere dybdeborende studier. Ifølge Andreas Jørgensens forord er dette også tanken, thi forfatterparrets bog om Comecon er "en begyndelse". Medens vi så spændt afventer de bebudede "mere specialiserede undersøgelser", kunne Industrirådets folk passende studere bogens afsnit om Danmarks østhandel (pp. 185-88), hvor der gives gode råd til forøgelse af den danske eksport, der i øjeblikket udgør under halvdelen af vores import fra Sovjetunionen, Polen, Østtyskland, Tjekkoslaviet og de øvrige Comecon-lande.

Carsten Lehmann Sørensen

Torben Beck Jørgensen, Når staten skal spare, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne, 1981, 398 s., 115,00 kr.

Undertiden bliver man fristet over evne, og jeg kunne ikke modstå opfordringen til at anmelde Torben Beck Jørgensens bog Når staten skal spare. Det er måske ikke helt fair mod TBJ, da jeg næppe er i stand til at præstere en helt fordomsfri vurdering af en sådan redegørelse for offentlige besparelser. Der er nok mere kritik i det følgende, end TBJs læseværdige bog fortjener.

Det er en bog på små 400 sider, hvori der er nedlagt et meget stort arbejde. Den bærer præg af, at den i sit udspring er et stykke kvalifikationsforskning, og den er derfor efter min smag for stærkt litterært orienteret (for eksempel med påklistrede litteraturhenvisninger, der vel kun skal vise, at forfatteren har læst disse bøger). Den er i mindre grad orienteret mod at se tingene i sammenhæng med en bredere baggrund af dansk virkelighed, og den er slet ikke orienteret mod at nå frem til operationelle konklusioner vedrørende budgetlægning og sparepoli-

det økonomiske krav om decentralisering og endog demokratisering. P. 49 læser man, at en ny økonomisk vækstfase forudsætter "ikke blot en mere effektiv og forfinet planlægning men nok andre og bredere beslutningsprocesser, altså en "demokratisering" under en eller anden form". Unægtelig spændende, men så standser kapitlet!

I kapitlet om plankoordination, som er alfa og omega og vel burde have ligget til grund for bogens (manglende) tese, fremhæves de proceduremæssige forhold på bekostning af en analyse af de bagvedliggende magt- og indflydelseseffekter i forholdet mellem Comecon-staterne og i det nationale inter-bureaukratiske spil. Prisfastsættelsesproblemet præsenteres på samme proceduremæssige måde pp. 94-95, men her kommer den supplerende analyse faktisk fra p. 108 om Sovjetunionens mulige leverancer af olie og andre råvarer mod øget integration, dvs. plankoordination.

Også andre end de her nævnte emner er spændende og interessant stof, der kunne fortjene mere dybdeborende studier. Ifølge Andreas Jørgensens forord er dette også tanken, thi forfatterparrets bog om Comecon er "en begyndelse". Medens vi så spændt afventer de bebudede "mere specialiserede undersøgelser", kunne Industrirådets folk passende studere bogens afsnit om Danmarks østhandel (pp. 185-88), hvor der gives gode råd til forøgelse af den danske eksport, der i øjeblikket udgør under halvdelen af vores import fra Sovjetunionen, Polen, Østtyskland, Tjekkoslaviet og de øvrige Comecon-lande.

Carsten Lehmann Sørensen

Torben Beck Jørgensen, Når staten skal spare, København: Nyt fra samfundsvidenskaberne, 1981, 398 s., 115,00 kr.

Undertiden bliver man fristet over evne, og jeg kunne ikke modstå opfordringen til at anmelde Torben Beck Jørgensens bog Når staten skal spare. Det er måske ikke helt fair mod TBJ, da jeg næppe er i stand til at præstere en helt fordomsfri vurdering af en sådan redegørelse for offentlige besparelser. Der er nok mere kritik i det følgende, end TBJs læseværdige bog fortjener.

Det er en bog på små 400 sider, hvori der er nedlagt et meget stort arbejde. Den bærer præg af, at den i sit udspring er et stykke kvalifikationsforskning, og den er derfor efter min smag for stærkt litterært orienteret (for eksempel med påklistrede litteraturhenvisninger, der vel kun skal vise, at forfatteren har læst disse bøger). Den er i mindre grad orienteret mod at se tingene i sammenhæng med en bredere baggrund af dansk virkelighed, og den er slet ikke orienteret mod at nå frem til operationelle konklusioner vedrørende budgetlægning og sparepoli-

tik. Men bogen er veldisponeret og velskrevet, omend ikke altid særlig skarp i begreber og udtryk.

Emnet er statslige besparelser i perioden 1966 til 1978. Udgangsåret er det år, hvor den voldsomme vækst i de offentlige udgifter satte ind, og hvor alle politikerne efter TBJs opfattelse begyndte at tale om nødvendigheden af at få bedre hold på de offentlige udgifter. Det har de nu gjort lige så længe, der har været offentlige udgifter, men en periodeafgrænsninger jo nødvendig - og hvorfor ikke starte i 1966.

Hovedformålet er ikke så meget at belyse besparelserne, som at "undersøge problemer med at beslutte og implementere (gennemføre) besparelser".

"Hovedvægten lægges på at inddrage og belyse den politisk-administrative kontekst, som er besparelsernes umiddelbare ramme".

Bogen bevæger sig således ind på centrale spørgsmål om styring og styrbarhed inden for det offentlige og er et værdifuldt bidrag til de senere års danske litteratur herom.

Forfatteren har klart set de vanskeligheder, der møder en udenforstående, som vil kortlægge komplicerede offentlige beslutningsprocesser, her vedrørende statens sparepolitik. Det er i øvrigt nok en for stor mundfuld for en enkeltperson; et gruppearbejde havde været på sin plads, men det passer jo stadigvæk ikke rigtigt ind i mønstret for kvalifikationsforskning og støtte fra forskningsråd osv.

TBJ har for at få et datagrundlag valgt at gå to veje: den politiske side er søgt belyst ved hjælp af referater fra finanslovsdebatten i Folketinget samt de årlige budgetredegørelser, og den administrative side er søgt belyst ved omfattende interview (TBJ kalder det "interviewing") med embedsmænd fra 11 ministerier, departementer såvel som institutioner. Referaterne af alle interview er dog først nedskrevet efterfølgende.

For at komme mere i dybden følger TBJ noget så fint som en "case-study", hvor de omfattende spareovervejelser vedrørende civilforsvaret i 70'erne holder for. Her er der trukket på et bredere materiale.

På forhånd er jeg noget skeptisk over for metoden. Det, der for eksempel siges i folketingsalen af finanslovsordførerne, er i høj grad politisk propaganda og underholdning, selv om der naturligvis også ind imellem sendes vigtige signaler. I øvrigt er finanslovsordførerne sjældent politikere med tyngde der, hvor beslutningerne træffes, og det, de siger i salen, har nok heller ikke megen relation til det, der foregår bag finansudvalgets lukkede døre. Her indtager gennemgangen af konkrete sager, især knyttet til de mange "aktstykker", den mere fremtrædende plads. Den fører blandt andet til de talrige "samråd" med ministrene, ofte med den udgang, at ministrene må gå tilbage og rette deres forslag til i

nedadgående retning. Denne form for besparelser omtaler TBJ ikke.

Risikoen ved den anvendte interview-metode er, at udvalget af personer, der spørges, udvalget af spørgsmål, der stilles, og her ydermere det udvalg af svar, der gengives og benyttes som dokumentation eller illustration, har indbyggede skævheder. TBJ giver overhovedet ikke nogen systematisk oversigt over svarene. Det er også påfaldende, at TBJ ikke har spurgt nogen fra budgetdepartementet, og han anfører ikke, hvilke ministerier svarene er relateret til, eller hvilket niveau i hierarkiet, den interviewede befinder sig på. Det er bestemt ikke uden betydning for tolkningen af svarene.

TBJ taler alt for forenklet om "politikerne" på den ene side og "administrationen" på den anden. At ministrene på samme tid er politikere og administrative chefer er imidlertid ganske vigtigt i sparesammenhæng, jvf. senere. Videre spiller ind, at politikere har meget forskellige roller, alt efter om de er ministre, ordførere for regeringspartiet eller for oppositionen, og efter om de tilhører et oppositionsparti, der har intentioner om at påtage sig et medansvar, eller om det er demonstrationspartierne. I øvrigt er adfærdsmønstret præget af, om regeringen har flertal, eventuelt fastere støttepartier, eller om den må fægte sig frem fra (spare)forlig til (spare)forlig.

Medlemmerne af "Støvsugerbanden" (1969) tilhørte således alle de 3 regeringspartier, der havde et solidt flertal i tinget. "Kulegravningsbanden" (1972) arbejdede derimod under en mindretalsregering, men alle folketingets daværende partier var med. Dette udvalgs stilling i forhold til den socialdemokratiske mindretalsregering var derfor på forhånd usikker.

Når TBJ ser en vis faseforskydning i den karakter, sparedrøftelserne og -resultaterne havde henholdsvis sidst i 60'erne, først i 70'erne og senere i 70'erne, har han måske ret. Men når han tilskriver dette en vis indre logik eller udvikling i selve spareprocessen, tror jeg, han har uret. De afgørende forskydninger må nok søges i de samtidige ændringer i den totale politiske situation, i den underliggende samfundsøkonomiske og statsfinansielle situation samt i den udvikling, der skete i selve budgetteringsprocessen i disse år. Det havde givet bogen større vægt, om denne bredere baggrund havde været inddraget i overvejelserne.

Efter den indledende redegørelse for formål og metode ræsonnerer TBJ i kapitel 2 og igen i kapitel 4 over, hvad der egentlig menes med ordet besparelser, og hvad besparelser måles i forhold til. Han giver en bred oversigt over mange udlægninger og omtaler polemiske betragtninger herom, men jeg savner en mere håndfast præcisering af, hvad det drejer sig om.

En meget håndgribelig betydning kunne være, at der sker en regulær udgiftsreduktion, altså at en udgiftspost i finansår II bliver mindre end i finansår I

(regnet i faste priser). Det er jo aldrig forekommet for det samlede budget; til trods for de mange milliarder, der sammenlagt er sparet gennem årene, er totaludgifterne vokset og vokset. Det er altså ikke det, der menes med besparelser.

Udgiftsreduktioner forekommer på enkeltposter, typisk derved at et byggeri eller anlægsarbejde eller en større anskaffelse er afsluttet. Det vil dog ikke i politisk sammenhæng blive kaldt en besparelse, for en sådan reduktion er ikke resultat af en sparebeslutning.

Den politisk relevante definition er, at en udgift, som er budgetteret på BO, på FFL eller på FL eller eventuelt i et lovforslag eller en vedtaget lov senere besluttet strøget af budgettet eller reduceret eller udskudt til senere. Det er noget, der kan registreres. Det, der så kan diskuteres politisk, er dels motiverne, dels graden af realitet eller troværdighed i den oprindeligt budgetterede udgift.

TBJ taler om, at det er "forventede" udgifter, der beskæres (for eksempel p. 21), men det er et alt for udflydende begreb at arbejde med. Hvem har forventet hvad og hvornår osv.

I den politiske polemik hefter man sig ved, om en budgetreduktion er reel eller fiktiv (luft, vinduespynt, dødt kød osv.). Hvis det er åbenbart, at en budgetteret udgift ikke kunne realiseres (bevilgede penge ikke anvendes til formålet), bliver det politisk mindre fortjenstfuldt at spare beløbet. Dette er naturligvis særlig grelt, hvis en udgiftspost er sat op på budgettet med det hovedformål, at den senere skal benyttes som spareobjekt. Så får det karakter af fupbesparelse. Men hvem kan bevise det?

Hvis der så tilfældigvis i mellemtiden indtræffer et regeringsskift, og den ny regering skærer kraftigt ned på en sådan post, så kan det tidligere regeringsparti boltre sig på to måder:

1) denne besparelse er jo kun luft, og 2) den ny regering er reaktionær, den skærer i gode sociale budgetposter. Det var for eksempel, hvad der skete ved regeringsskiftet i februar 1968 med blandt andet den store fiktive budgetpost "boligfonden". Den nybagte oppositions voldsomme forargelse over den ny regerings spareplan på 600 millioner kr. var så meget desto mere interessant på baggrund af, at statsminister Krag under valgkampen, hvor besparelser var et hovedtema, i al stilhed havde bedt Finansministeriet om at udarbejde et sparekatalog på i alt omkring 300 millioner kr. - for det blev der jo i hvert fald brug for, ligegyldig hvem der kom til at danne regering efter valget. VKR-regeringens indsats bestod i, at den på grundlag af det udarbejdede sparekatalog allerede på sit første ministermøde udvalgte et sortiment af besparelser og umiddelbart besluttede, at de

skulle stryges af budgettet. Det var ikke set før.¹

Der er ofte af oppositionspolitikere peget fingre af den type besparelser, der består i at udskyde en udgift, for eksempel til byggeri, til et senere finansår. I husholdninger og virksomheder anses sådanne udskydelser for en meget reel form for besparelse, hvad enten det så drejer sig om køb af et nyt TV-apparat, en ny vinterfrakke, vedligeholdelse af huset eller anskaffelse af en maskine osv.

TBJ skelner med rette mellem tidlige og sene besparelser efter det tidspunkt i budgetprocessen, hvor beslutning om beskæring træffes. Når finansloven færdiggøres i Folketinget, er det meget sent at skære poster ud. TBJ betegner det som "sidste udkald". Det er oplagt, at de sene besparelser må få en anden karakter end de tidlige. Her er ikke mulighed for ændret planlægning og for mere dybtgående reduktioner. Besparelserne bliver stykkevisse, usammenhængende, inkrementalistiske osv.

Det giver imidlertid hele TBJs fremstilling slagside, at han har valgt kun at behandle de sene besparelser. Det kan vist siges at være karakteristisk for netop den behandlede periode, at der har været stærke bestræbelser igang for at få afgørende beslutninger rykket frem til de tidligere faser af budgetlægningen. En stor del af de mange budgetreformer siden 1964 har netop sigtet på at gøre dette teknisk muligt. Indtil 1964 var det ganske enkelt uladsiggørligt. En bedømmelse af beslutningsprocesserne for besparelser, som helt overvejende er baseret på de seneste faser i budgetprocessen fra 1966 og frem, bliver derfor misvisende. Der kan ikke overføres karakteristika fra de sene besparelser til de tidlige og slet ikke til den samlede udgiftsbudgettering. Den bekræftelse, TBJ gennem sit arbejde finder på den karakteristik af budgetprocessen, som for eksempel Wildavsky og andre klassikere så ofte citeres for (og ikke uden grund), må derfor tages med stor reservation.

Hermed er bestemt ikke sagt, at TBJs fremstilling er uden interesse, den er blot ikke dækkende for alle de beslutningsfaser, som indgår i sparepolitikken.

I kapitel 3 gennemgås kronologisk en række vigtige spareforhandlinger gennem perioden. Det er en nyttig oversigt. Kulegravningsudvalgets bemærkelsesværdige fallit omtales her, men der gøres ikke forsøg på at trænge nærmere ind på den raffinerede magtkamp, som også ved den lejlighed udspillede mellem statsministeren og budgetministeren; den førte i første omgang til succes og øget prestige for budgetministeren som følge af, at alle i udvalget tilsluttede sig hans omfattende spareprogram, og i næste omgang til hans nederlag, da statsministeren fej-

1) Jvf. herom blandt andet J.O. Krag og K.B. Andersen, Kamp og fornyelse, København 1971, pp. 374-375.

ede det hele af bordet. Det er naturligvis umuligt at vurdere, hvor stor rolle det spillede i statsministerens overvejelser, at han ønskede at sætte budgetministeren på plads.

I kapitel 4 drøfter TBJ nogle mere generelle træk ved sparepolitikken. Udgangspunktet er især finanslovsdebatterne, der som nævnt ikke er så voldsomt betydningsfulde. Den i opsummeringen anførte "model" (p. 112) og kommentarerne hertil er for mig bare nogle ord, som ikke rigtigt siger noget.

I de følgende kapitler videreføres analysen af sparebeslutningerne.

TBJ har ret i, at politikerne, og måske især dem, der sidder med det administrative ansvar, ikke kan lide at sige direkte, at meningen altså er, at der skal afskediges et antal ansatte i en institution. Det er lettere at spare på anskaffelseskonti end på lønkonti, men det er dog forekommet, at man klart har sagt, at et personale skal reduceres med så og så mange, for eksempel i Socialstyrelsen.

TBJ har også ret i, at procentvis fordeling af besparelser er lettere at gennemføre end selektive, gennemprioriterede beskæringer. Det gælder både den centrale og den decentrale budgetlægning, men det gælder frem for alt de sene besparelser. Jeg kan imidlertid vanskeligt se, at de senere års store spareforlig fortrinsvis har været baseret på procentbesparelser, som TBJ påstår. Det er typisk "restbeløb", der udloddes procentvis.

I kapitel 5 belyses et "paradoxproblem" eller "politikernes dilemma" i spareforhandlinger ved hjælp af en spilteoretisk model: "fangernes dilemma". TBJ erkender selv, at modeller er en forenkling (Blandt andet fordi den kun har 2 partier og kun her de to muligheder: spare/ikke spare), og at de anførte "matricerværdier" er arbitrært valgt (p. 120). Jeg tør ikke afvise, at fortsat arbejde med sådanne modeller kan føre frem til noget, der giver en nyttig klarlægning af det politiske spil, men jeg er sikker på, at det bliver nødvendigt at arbejde med langt mere komplicerede modeller - hvilket nok reducerer deres nyttevirkning ganske kraftigt.

Fundamentalt rigtigt er det, at sparebeslutninger så godt som altid kommer "ovenfra", dvs. som politiske direktiver til dem, der administrerer de bevilgede midler (kapitel 6). Her må man imidlertid være opmærksom på, at "ovenfra" eller "fra politikerne" må forstås som noget, der starter et niveau højere end udgiftsministrene. Disse tager vel yderst sjældent selvstændige initiativer til at nedbringe egne udgiftsbudgetter. Hvis det undtagelsesvis skulle ske, at bevilgede penge i større omfang forbliver ubrugte, så vil det nok snarere skyldes, at ydre omstændigheder har lagt hindringer i vejen end at den, der havde bevillingen, lagde vægt på at nedbringe statens udgifter.

Man skal dog ikke af den grund undervurdere ministrenes rolle i budget- og spareprocesserne. En ting er, at de færreste ministre løbende følger budgetlægning og udgiftsforløb i deres egne ministerier. Jeg husker endda eksempler på, at ministre ikke anede, at de havde stillet forslag om ny udgifter på deres eget finanslovsforslag - men her er måske nu sket en ændring. Men når der er tale om noget, som er politisk vigtigt - hvad enten det så er forslag til ny udgifter eller besparelser - skal de nok sige til eller fra. Og er der politisk truffet en aftale om, at en minister skal spare et beløb, så står han/hun også fast på det aftalte, selv om det kan være meget byrdefuldt over for egne vælgere og organisationer.

TBJ siger i og for sig mange træffende ting om "politikernes" dilemma i sparepolitikken, om deres ambivalente holdning og om deres ofte tvetydige udtalelser og signaler til embedssiden. Ikke mindst i disse sammenhænge havde det tjent til at skabe større klarhed, om TBJ havde præciseret, hvilke politikerroller han talte om, ligesom konflikten mellem modgående politiske hensyn ofte stiller en politiker i vanskelige situationer. Interessen i at tilgodese umiddelbare klient/vælgerinteresse og i at indfri valgløfter, programerklæringer mv. må altid afvejes over for både almene samfundsøkonomiske hensyn og overordnede politiske hensyn som det at holde sammen på regeringen og sikre sig flertal i Folketinget osv.

I kapitel 9 og 10 rettes så søgelyset mod de mange forsøg på at få beskåret Civilforsvarets budgetter. Forsøgene er næsten lige så gamle som Civilforsvaret men tager navnlig til i styrke i 70'erne, blandt andet efter at "Kulegravningsbanden" havde nævnt et meget stort tal som sparemål for Civilforsvaret. TBJs behandling af dette emne er efter mit skøn den solideste del af bogen, måske især fordi TBJ her bevæger sig ned under overfladen og søger at få tag i de reelle beslutningsprocesser, ligesom han her bevæger sig væk fra den sene fase i besparelsesbeslutningerne til de tidlige "strategiske" elementer i sparepolitikken. Det lykkes herved at afdække væsentlige træk i de politiske beslutningsprocesser og derunder at klargøre, hvorfor det er så vanskeligt at nå frem til at spare eller sagt på en anden måde, at afvikle eller bremse offentlige aktiviteter, når de først er etableret.

Modstanden mod at reducere Civilforsvarets aktivitet lå ikke blot i Indenrigsministeriet, Civilforsvarsrådet, Civilforsvarsstyrelsen og Civilforsvarets lokalafdelinger men tillige i Civilforsvarsforbundet med hele dens bagland af politiske og ikke-politiske organisationer samt inden for det militære forsvar, som på vigtige punkter måtte stille sig solidarisk med Civilforsvaret.

TBJ gør godt rede for hele dette spil og peger med rette på, at Civilforsvaret har en sårbar position, fordi det er en beredskabsinstitution, hvis betyd-

ning er knyttet til en hypotetisk/forventet/mulig fremtidig katastrofesituation. Så længe denne forekommer fjern, er det svært at argumentere for øgede bevillinger, ligesom det er mere end usikkert, hvor meget der egentlig kræves, hvis katastrofen indtræder. Offentlige serviceinstitutioner, der dækker en løbende, akut efterspørgsel, står stærkere, især naturligvis når de kan henvise til akut pladsmangel, ventelister, trafikpropper og -ulykker mv.

Civilforsvaret har derfor søgt at styrke sin forhandlingsposition ved at påtage sig forpligtelser over for katastrofer, der kan indtræffe i fredstid, som brande, stormfloder, snestorme og miljøulykker. En anden linie har været at koble Civilforsvaret til det militære forsvar, som har en meget beskyttet bevillingsmæssig position. TBJ fremhæver også betydningen af, at Civilforsvaret over for sparekrav kan skaffe sig opbakning fra det store antal tilsluttede organisationer. Dette "folkelige netværk" er dog ikke, som man måske kunne få indtryk af, opbygget for at gardere mod besparelser. Det er skabt som en forudsætning for, at Civilforsvaret kan få den fornødne opbakning i befolkningen til at løse sine opgaver, når katastrofen indtræder. Men når hele systemet først er etableret, kan det naturligvis også mobiliseres til kamp mod sparebestræbelser.

Dette er jo et forhold, der genfindes for de fleste offentlige aktiviteter, der dels bakkes op af forskellige interesseorganisationer, repræsenterende klienter eller modtagere af ydelserne, dels støttes af vedkommende personalegrupper og organisationer. Modtagergrupperne er altid lettere at identificere end dem, der som skatteydere og forbrugere af afgiftsbelagte varer skal betale.

Som afslutning kun dette hjertesuk: TBJ tager det som mang: ændre uden videre for en given sag, at hvis udgifterne til en institution eller et program omregnet til "faste priser" bliver mindre, så er der tale om en nedadgående aktivitet eller reducerede "realydelse". Dette anføres blandt andet om Civilforsvarets drift i 70'erne. TBJ omtaler ikke, hvordan den såkaldte fastprisberegning er foretaget (og den kan jo laves på mange måder), og navnlig nævnes overhovedet ikke den mulighed, at der i kraft af rationaliseringer og nye tekniske hjælpemidler mv. sker en mere effektiv udnyttelse af de bevilgede ressourcer. Det sker der på næsten alle områder uden for den offentlige sektor, og det sker givetvis også på talrige og betydningsfulde områder inden for det offentlige. Det er beklageligt, at hele det offentlige teknokrati har låst sig fast på et registreringssystem, som giver et systematisk fordrejet billede af den vækst, der finder sted i de offentlige leverede serviceydelser.

Erik Ib Schmidt