

# Finansministeriet før og nu

Temanummer: Finansministeriet som vagt- og overhund

*Et svagt Finansministerium i 1960'erne og 1970'erne, der var en medvirkende årsag til den katastrofale økonomiske udvikling i disse årtier, udviklede sig til at være den centrale kraft i regeringens udvikling af ny politik. Forfatteren har været ansat i Finansministeriet fra 1972 til 2001 og skildrer således udviklingen set indefra; fra en rolle som ministersekretær i Heinesens ministertid "med kurs mod afgrunden" til stillingen som departementschef 1991-2001 for et effektivt ministerium, der styrede en efterhånden bomstærk dansk økonomi.*

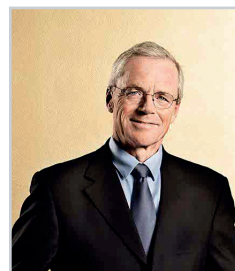
## Indledning

Når man skal vurdere Finansministeriets placering, er det hensigtsmæssigt at træde et skridt tilbage og vurdere dagens situation i en bredere historisk sammenhæng. Går man tilbage til 60'erne, hvor Erik Ib Schmidt var departementschef, kan man i hans bog "Fra psykopatklubben" læse, hvordan ministeriet ofte følte sig kørt over og misbrugt af politikerne. Erik Ib Schmidt fortæller f.eks., hvordan statsminister Jens Otto Krag i en konkret situation i slutningen af 60'erne "... fastholder sin linie: finanslovsforslaget skal præsenteres på en sådan måde, at udgifterne ikke stiger mere end indtægterne - - - Dermed bliver forslaget ikke et budget, men en vildledning af Folketing og offentlighed." Det skabte naturligvis frustrationer i et loyalt embedsværk. Og hvad værre var, dansk økonomi udviklede sig år for år i en mere og mere uholdbar og faretruende retning.

Et behjertet forsøg på at vende den dårlige udvikling gjorde Erik Ib Schmidt med de visionære perspektivplaner i begyndelsen af 70'erne (PP1 og PP2). Men uden held, da politikerne ikke tog de nye redskaber til sig. Efter mange genvordigheder og frustrationer op gennem 70'erne var vi i 1979 nået til, at finansminister Knud Heinesen forsøgte at påkalde en ansvarlighed med op-råbet om, at vi nu var på kanten af den økonomiske afgrund. I første omgang uden større effekt.

Som ung ministersekretær for Knud Heinesen oplevede jeg på første hånd, hvordan vi måtte rejse til USA og bede et bankkonsortie på mere end 100 amerikanske banker om at yde os et – efter datidens forhold – meget stort statslån for at holde "skuden sejlene". En ydmygende oplevelse.

I skyggen af de deprimerende oplevelser med manglende styring af dansk økonomi i 60'erne og 70'erne voksede en ny generation af politikere, embeds-



**ANDERS ELDRUP**  
Fhv. departementschef

mænd og organisationsfolk frem, som så det som deres store opgave at få vendt skuden og få styr på tingene. Det er bl.a. i dette lys, man skal se Finansministeriets udvikling i de efterfølgende årtier.

### Styr på udgifterne

Heinesens afgrundstale blev et ”wake-up call”. Den socialdemokratiske regering forsøgte selv med en række nye tiltag at få styr på udviklingen. Men uden held. Først med Schlüter-regeringerne fra 1982 blev der sat kraftigt ind på at få hold på udgifterne – i første omgang statens udgifter, senere de samlede offentlige udgifter.

En samlet budgetreform blev kodeordet: Budgetprocessen ”*vendes om*”. Hidtil havde det været ”bottom up”. Udgangspunktet var ministeriernes forskellige ønsker. Finansministeriet stod for at lægge tallene sammen og justere lidt i dem. Finansministeriets rolle var overvejende defensiv.

Men med indførelse af ”*det udgiftspolitiske måltal*” startede processen omvendt. Første skridt blev nu – med udgangspunkt i makroanalyserne af dansk økonomi, jf. nedenfor – at fastlægge et samlet tal for, hvor store statens udgifter kunne være i det kommende finansår. Når det var besluttet, blev det samlede udgiftstal delt ud på de enkelte ministerier. Dette gav Finansministeriet en stærkere og mere offensiv rolle.

Udgiftsrammerne blev omdannet til *totalrammer*. Dette betød flere ting. Udgiftsrammen blev fastlagt for et helt ministerområde og ikke for en enkelt institution. Dette gav fagministrene bedre mulighed for at omprioritere indenfor deres ministerområde. Og dermed kunne Finansministeriet stille skærpede krav til, at rammerne skulle overholdes.

Samtidig ændredes rammerne fra bruttorammer til nettorammer. Det betød, at ministerierne kunne kompensere udgiftsønsker ved selv at skaffe flere indtægter (dog ikke skatter). Ministeriernes handlemuligheder steg. Det samme gjorde kravene til, at rammerne skulle overholdes.

Der indførtes en *opsparingsordning*. Det betød, at uforbrugte beløb i et finansår kunne overføres til senere finansår. Havde ministerierne behov for større anskaffelse, kunne man nu selv spare op – uden at søge nye penge – og selv finansiere anskaffelsen. En serie af opgaveoverførsler fra staten til kommunerne førte til, at fokus i udgiftsstyringen måtte flyttes fra staten til den samlede offentlige sektor. Derfor udvikledes *budgetsamarbejdet* mellem staten og kommunerne. Kommunernes økonomi blev en del af Finansministeriets samlede rammestyling. *DUT-princippet* (Det udvidede Totalbalanceprincip) blev indført, så al ny lovgivning og nye bekendtgørelser kom ind under Finansministeriets rammestyling.

Gennem en række *budgetanalyser*, som blev igangsat af Finansministeriet og havde sin rod her, blev ministeriet den aktive og dagsordensættende aktør.

Nogle år udgav Finansministeriet 30-40 publikationer og kom herved til i høj grad at præge debatten og politikudviklingen. I de årlige *Budgetredegørelser* blev de brede linjer for de offentlige udgifter tegnet op, herunder udsigterne på mellemlangt og langt sigt. Stabilitetspagten i EU satte i kølvandet på finanskrisen klare grænser for landenes underskud og gæld. I 2012 førte det til vedtagelse af *budgetloven*, som gav Finansministeriet nye stærke beføjelser.

Gennem en kaskade af regelændringer udvikledes således instrumenter, som gradvist gav Finansministeriet stærke redskaber til at holde styr på de offentlige udgifter. Selv om målene ikke altid blev opfyldt til punkt og prikke, står det dog klart, at 60'ernes og 70'ernes mangel på styring af de offentlige udgifter blev afløst af en relativt sikker udgiftsstyring. Og dermed blev ydet et vigtigt bidrag til genopretningen af dansk økonomi. Undervejs i den proces blev Finansministeriets rolle i regeringsarbejdet styrket ganske betydeligt.

### Styr på makroøkonomien

I årene efter 2. verdenskrig påbegyndtes opbygningen af et dansk nationalregnskab. Efter en lidt tøvende start blev der hermed skabt et redskab, som skulle vise sig at blive helt afgørende for de makroøkonomiske analyser. I forlængelse heraf blev der opbygget makroøkonomiske modeller, som kunne håndtere de store datamængder.

For Finansministeriet skete den store forandring, da Erling Jørgensen i 1975 blev udnævnt til departementschef. Han kom fra en stilling i Danmarks Statistik, hvor han netop havde arbejdet med udvikling af makromodeller. Med ansættelsen af Jørgen Rosted som ansvarlig for modeludviklingen fik modelarbejdet sin faste plads i Finansministeriet og voksede gradvist til at blive et afgørende element i forskellige regerings økonomiske oplæg.

ADAM, som modellen blev døbt, introducerede et helt nyt arbejdsredskab for politikere og embedsmænd. I første omgang blev modellerne mødt med lidt tøven. Men det nye redskab vandt hurtigt tillid og anerkendelse. I den forbindelse var det vigtigt, at datagrundlaget var Danmarks Statistiks tal, og at hele modelstrukturen var transparent og tilgængelig for alle. I tillæg hertil offentliggjorde Finansministeriet hvert år såkaldte "fejlanalyser", hvor man analyserede, hvor sidste års modelresultater havde fejlet. Denne åbenhed og selvkritik var med til at øge troværdigheden omkring modellerne og knæsatte, at modellerne var et redskab for beslutningstagerne – ikke den endegyldige sandhed.

I løbet af 80'erne kom modellerne til at spille en helt afgørende rolle i politikudformningen. Modellerne var grundlaget, når der skulle udformes "kartoffelkure", "pinsepakker" eller de helt nye arbejdsmarkedspensioner, som skulle vise sig at blive ganske afgørende for dansk økonomi og velstandsudvikling.

I slutningen af 90'erne blev modelapparatet også grundlag for de såkaldte "årstals-planer". Den første var 2005-planen, senere fulgt af 2010-planen osv. Med

årstalsplanerne blev lagt et mellemfristet spor for dansk økonomi. Et såkaldt ”råderum” for nye politiske beslutninger blev defineret. Årstalsplanerne har på afgørende vis været med til at disciplinere og ansvarliggøre den politiske beslutningstagen.

Vi var kommet meget langt væk fra Krags impulsive justeringer af regnemethoderne. Godt for seriositeten i de politiske beslutninger og godt for dansk økonomi, som gradvist bevægede sig væk fra afgrunden til ved årtusindeskiftet at være en af Europas stærkeste. Opbygningen af modelapparatet og den vellykkede brug af resultatet var på afgørende måde med til at styrke Finansministeriets position.

### **Den store koordinator**

De nye redskaber på udgiftspolitikens område og de nye makro-modeller var vigtige forudsætninger for Finansministeriets mere og mere centrale placering.

I tillæg til de nye redskaber indførtes en vigtig organisatorisk ændring, da Finansminister Mogens Lykketoft fulgte mit forslag og etablerede Regeringens Økonomiudvalg (1993). Dette udvalg og det parallelle departementschefsudvalg – ”styregruppen” – blev efterhånden et helt centralt koordineringsorgan for regeringernes udvikling af politikoplæg på tværs af ministerier. Finansministeriet blev dermed ”den store koordinator”.

Finansministeriet havde over årene udviklet sig fra at være et departement, der behandlede enkeltsager til at være den centrale kraft i regeringens udvikling af ny politik. Finansministeriets rolle blev at sikre, at der blev tænkt på tværs af de stive sektorbase, og at beslutningerne blev tilrettelagt indenfor økonomisk ansvarlige rammer.

### **Efterskrift**

Finansministeriet har fået megen anerkendelse for sin rolle i genrejsningen af dansk økonomi. Men samtidig er der gradvist vokset en stigende kritik af Finansministeriet. På udgiftspolitikens område hævdes det, at ministeriet er blevet for nidkært. Princippet ”en krone sparet er en krone tjent” kan drives for vidt. Nedskæringerne på SKAT og det efterfølgende katastrofale sammenbrud af SKAT fremhæves ofte som et eksempel. Andre kunne nævnes.

To procent besparelserne har spillet en nyttig rolle i at effektivisere den offentlige sektor. Men instrumentet kører som en generel ”grønthøster” og tager ikke hensyn til, at der er væsentlige forskelle på, hvordan f.eks. IT muliggør rationaliseringer i forskellige sektorer.

Anlægsudgifter betragtes primært som udgifter og ikke som investeringer. Men det er relevant at nuancere vurderingen og se på, om anlægsudgifterne er rentable for samfundet – frem for bare at betragte dem som en udgift.

På makromodellernes område har der også været fremført en række kritikpunkter. Det er vigtigt at holde fast i, at makromodellerne ikke i sig selv indeholder svarene. De er hjælpemidler – ikke facitlister. Modellerne er forenklinger af virkeligheden. Noget er med – andet er udeladt. Det gælder f.eks. indregningen af de såkaldte dynamiske effekter. De indregnes på indtægtssiden, men ikke på udgiftssiden. Selv om der er gode statistiske grunde for det, er det naturligvis ikke en lagtidsholdbar løsning. Klimakrisen og overgangen til en bæredygtig økonomi fylder mere og mere. Derfor er det også et voksende problem, at modellerne kun i begrænset omfang medtager eksternaliteter. Også koordinatorrollen udfordres. Man ser stigende tendens til, at en del af koordineringen flyttes til Statsministeriet. Og den stigende fokus på den bæredygtige omstilling har ført til, at koordineringen af de grønne initiativer er flyttet til Klima- og energiministeriet.

### Sammenfatning

Tiderne skifter, og det er derfor naturligt, at der stilles nye krav til Finansministeriet. Det udmønter sig i et løbende behov for at tilpasse og videreudvikle de velkendte værktøjer. Det er helt naturligt. Men det er samtidig vigtigt, at vi ikke glemmer, hvor vi kom fra. Et svagt Finansministerium i 1960'erne og 1970'erne var en medvirkende årsag til den katastrofale økonomiske udvikling i disse årtier, som bragte os til afgrundens rand. Styrkelsen af Finansministeriet siden 1980'erne har været medvirkende til, at økonomien er blevet bragt i orden, så vi nu står på et stærkt økonomisk fundament.

### Referencer

- Lotte Jensen (2008), *Væk fra afgrunden – Finansministeriet som økonomisk styringsaktør*.  
 PP I (1971), *Perspektivplanlægningen 1970-1985*, København.  
 PP II (1973-74), *Perspektivplan-redegørelsen 1974-1987*, I-V, København.  
 Schmidt, Erik Ib (1993), *Fra psykopatklubben – Erindringer og optegnelser*, Gyldendal, København.



*Finansudvalget – bag lukkede døre* inviterer læseren med ind bag de lukkede døre hos et af de mest enestående og magtfulde udvalg i Folketinget. Bogen blottelægger partigruppernes oversete betydning for Finansudvalgets aktiviteter og behandler udvalgets magt, udvalgsformandsrollen og udvalgets relationer til de politiske omgivelser.

<https://www.djoef-forlag.dk/book-info/finansudvalget>