

Finansministeren (*Poul Hansen*): Jeg skal hermed tillade mig for det høje folketing at fremsætte forslag til finanslov for finansåret fra 1. april 1965 til 31. marts 1966, idet jeg samtidig vil gøre nogle bemærkninger om statsregnskabet for 1963-64, om den nuværende finansielle stilling og om en række forhold i tilknytning til finanspolitikken.

Statsregnskabet for 1963-64 udviste et overskud på drifts- og anlægsbudgettet på over 900 mill. kr. eller ca. 425 mill. kr. mere end opført på finansloven. Nettoudgifterne på kapitalbudgettet beløb sig til ca. 280 mill. kr., således at kasseoverskuddet i alt androg ca. 620 mill. kr. mod 460 mill. kr. budgetteret på finansloven.

Provenuet af personskatterne blev ca. 75 mill. kr. større end oprindeligt beregnet, og som følge af større omsætning af forbrugsbeskattede varer end forventet fremkom her en merindtægt på ca. 150 mill. kr. Drifts- og anlægsudgifterne blev ca. 150 mill. kr. mindre end budgetteret, bl. a. fordi der ikke blev trukket så stærkt på bevilningerne til landbrugsstøtten som ventet, og fordi der fremkom besparelser på noget over 100 mill. kr. på de civile anlægsudgifter; dette skyldtes dels udskydelsen til efteråret af nye byggearbejders iværksættelse, dels at det ikke var muligt at gennemføre de statslige investeringer i det tempo, man havde regnet med.

Når afvigelsen mellem finanslov og regnskab er mindre for kasseoverskuddet end for drifts- og anlægsbudgettet, beror det især på, at der efter finanslovens vedtagelse på to områder blev truffet dispositioner, der forrykkede stillingen på kapitalbudgettet. For det første blev indbetalingsfristen for sidste rate af den bundne opsparing udskudt, således at 180 mill. kr. først kom til indtægt i indeværende finansår. For det andet blev der til el-værker genudlånt ca. 150 mill. kr. i provenu af udenlandske lån.

Idet jeg i øvrigt skal tillade mig at henvise til den redegørelse for afvigelser mellem budget og regnskab for 1963-64, der findes i den netop udsendte publikation „Statsfinanserne, november 1964“, skal jeg sige et par ord om de bevillingstekniske erfaringer i finansåret 1963-64.

For det første har det arbejde, der af styrelserne og finansministeriet blev udført for at gøre finansloven så realistisk som

muligt, givet et ganske godt resultat. Afvigelserne mellem budget og regnskab vedrører navnlig poster, hvortil der på budgetteringstidspunktet var knyttet stor usikkerhed, f. eks. provenuet af den netop indførte oms, statens tab på kornordningen og anlægsgudgifterne. For langt den overvejende del af driftsudgifterne har det vist sig, at finanslovens bevillinger — heri indregnet reserverne til dækning af tillægsbevillinger og pristalsregulering af lønninger m. v. — har svaret ganske godt til de faktiske udgifter i 1963-64.

Som konsekvens af den mere realistiske budgettering gennemførtes en begrænsning af styrelsernes adgang til at søge bevillingsmyndighedernes efterfølgende godkendelse ved opførelse af merudgifter på forslag til lov om tillægsbevilling. Dette gav anledning til, at der fra forskellig side blev udtrykt bekymring for, at statsregnskabet ville udvise et stort antal overskridelser mod regnskabsmæssig forklaring, samt at disse overskridelser tilsammen ville andrage et betydeligt beløb. Det blev også befrygtet, at bortfald af adgangen til at stille ændringsforslag til tillægsbevillingsforslaget ville indebære store overskridelser.

Der har nok i 1963-64 været flere regnskabsmæssige forklaringer end tidligere, men det har normalt drejet sig om relativt beskedne beløb, og der har ikke været nogen systematisk tendens til overskridelser, idet merudgifterne på nogle konti er blevet opvejet af besparelser på andre. Med den strammere tillægsbevillingspraksis og den sene fremsættelse af tillægsbevillingsforslaget har der faktisk ikke været noget stort behov for at stille ændringsforslag.

Selv om de skete overskridelser må beklages, er det et opmuntrende træk ved regnskabet for foregående finansår, at overskridelserne har haft et så relativt beskedent omfang. Det tyder på, at styrelserne er godt på vej til at budgettere realistisk og tilpasse sig den strammere praksis med hensyn til tillægsbevillinger. Der er grund til at regne med, at vi i indeværende år vil blive stillet over for tillægsbevillingsønsker af mindre omfang og et væsentlig mindre antal overskridelser.

Jeg skal i denne forbindelse erindre om, at der også i år umiddelbart efter finanslovens ikrafttræden tilgik ministerier og

[Finansministeren.]

styrelser meddelelse om, at der kun i særlige tilfælde ville blive givet adgang til at søge bevillingsmæssig hjemmel på tillægsbevillingsloven til afholdelse af udgifter, der ikke på forhånd var tiltrådt af finansudvalget, og at man således ved udarbejdelsen af tillægsbevillingsforslaget for indeværende år ville følge stort set samme principper som i fjor. Dette er netop for nogle dage siden blevet fulgt op med en påmindelse om de principper, der kommer til at gælde for dette års tillægsbevillingsforslag.

En yderligere reduktion af tillægsbevillingsønskerne skulle i fremtidige finansår blive mulig med indførelsen af et rammebevillingssystem. Det er mit håb, at vi snarest muligt kan tage dette næste skridt på vejen til et enklere og bedre bevillingssystem. Efter dette vil der for en institution eller et afgrænset udgiftsområde blive givet én bevilling for samtlige udgifter bortset fra tilskud, der som hidtil vil kræve særskilt bevilling. Der vil samtidig blive angivet visse regler for, hvorledes der for enkelte udgiftskategorier kan disponeres inden for rammebevillingen.

Det vil endvidere blive tilstræbt, at der skabes klare og faste retningslinjer for, hvornår der skal søges bevilling, hvad der skal søges bevilling til, og hvilken dispositionsadgang bevillinger giver styrelserne. Det vil for den enkelte institution i anmærkningerne blive angivet, hvilke opgaver rammebevillingen vil blive brugt til at løse, og hvilket aktivitetsniveau de forudsætter. Der vil tillige blive opstillet en bemandingsplan, der angiver, hvor stort et personale der kan aflønnes inden for den givne ramme. De enkelte styrelser vil i øvrigt frit kunne disponere over rammebevillingen inden for de begrænsninger af almindelig eller speciel art, der er fastsat i anmærkningerne eller i gældende love og bestemmelser, f. eks. normeringslov, regler for udbetaling af vederlag o. lign. Det vil således som hovedregel blive muligt at udnytte besparelser på én udgiftskonto til i

det samme finansår at afholde større udgifter på en anden konto. Adgangen til regulering af selve rammebevillingen på tillægsbevillingsloven vil samtidig blive stærkt begrænset.

Et forslag til et sådant rammebevillingssystem blev drøftet i finansudvalget i foråret, og man kan vel sige, at det blev mødt med interesse. Da der imidlertid blev udtrykt ønske om en grundigere behandling, inden man eventuelt gik over til denne nye form, enedes man om ikke at gennemføre systemet for 1965-66. Rammebevillingerne er genstand for fornyede drøftelser, således at spørgsmålene om det nye bevillingssystem kan være helt afklaret, når institutioner og styrelser i løbet af foråret og sommeren skal udarbejde deres bidrag til finanslovsforslaget for 1966-67.

Der er dog allerede i det nu fremsatte finanslovsforslag foretaget forskellige ændringer af anmærkningernes affattelse. De har dels i sig selv værdi som baggrund for de søgte bevillinger, dels vil de kunne lette overgangen til rammebevillinger. For det første indledes anmærkningerne til de enkelte hovedkonti — som regel et institutionsbudget — med en kort redegørelse for den pågældende institutions arbejdsområde, samtidig med at det angives, hvilke forudsætninger med hensyn til aktiviteten der ligger bag de søgte bevillinger. For det andet er anmærkningerne til lønnings- og medhjælpskonti udbygget med personaleoversigter, der indeholder oplysninger om det forventede personaleantal, som danner grundlag for de søgte bevillinger. Personaleoversigterne omfatter både tjenestemænd, overenskomstansatte og personale med andre ansættelsesformer. Selv om de ikke kan betegnes som fuldstændige, udgør de et væsentligt fremskridt i forhold til de personaleoplysninger, der tidligere er givet.

Inden jeg i øvrigt går over til en omtale af finanslovsforslaget, skal jeg kort redegøre for den statsfinansielle stilling i indeværende år, således som den tegner sig i dag. Der foreligger ganske vist endnu kun endelige

[Finansministeren.]

regnskaber for nogle få måneder og oplysninger om de vigtigste indbetalinger og udbetalinger for første halvdel af finansåret. Det synes dog givet, at forbrugsafgifterne vil gå ind med ca. 200 mill. kr. mere end antaget ved finanslovens vedtagelse. Dette skyldes, at væksten i den økonomiske aktivitet i 1964 har været større end oprindelig påregnet. Også en række mindre indtægtsposter ventes at blive større end budgetteret, f. eks. bøder og statens andel af nationalbankens overskud. De samlede driftsindtægter i 1964-65 anslås nu til ca. 12.375 mill. kr., hvilket er ca. 225 mill. kr. — eller knap 2 pct. — mere end det beløb, der er opført på finansloven.

Drifts- og anlægsudgifterne er på finansloven optaget med ca. 11.575 mill. kr. Disse udgifter skønnes nu at blive godt 11.350 mill. kr., d. v. s. en mindreudgift på 225 mill. kr. I lighed med i fjor må man regne med, at de civile anlægsudgifter bliver noget lavere end budgetteret — sandsynligvis ca. 75 mill. kr. mindre. Dette skyldes vel for en del, at igangsættelsen af nye offentlige byggearbejder på grund af den høje aktivitet blev udskudt til oktober, men der synes tillige fortsat at være tendens til, at en række arbejder ikke afvikles i det planlagte tempo. Ved siden af mindreudgiften på anlægsbudgettet synes der imidlertid også at være udsigt til besparelser på de civile driftsudgifter. Af større enkelte besparelser kan nævnes udskydelsen af den 13. alm. vurdering, mindre tab end forventet ved realisation af kornlagre af 1963-høsten, lavere udgifter ved arbejdsløshedsforsikringen og større indtægter af retsafgifter end oprindelig påregnet. På den anden side må der som helhed regnes med større udgifter end budgetteret ved den sociale lovgivning.

Med driftsindtægter, der skønnes at blive over 200 mill. kr. større end budgetteret, og forventede besparelser på drifts- og anlægsbudgettet af en tilsvarende størrelsesorden må det antages, at overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet i år bliver over 1 milliard kr. Det er ca. 450 mill. kr. mere end finanslovens tal, men kun ca. 100 mill. kr. mere end overskuddet på foregående års regnskab. Der er således ikke tale om nogen stramning af finanspolitikken, men

kun om en videreførelse af den finanspolitiske linje, der blev lagt med omsens indførelse og fortsat med helhedsløsningen, og som i det mindste må fastholdes i det kommende finansår. Det må også understreges, at det større afgiftsproveneru ikke er udtryk for nogen skærpelse af beskatningen, men kun for, at der er lagt en dæmper på en efterspørgselsstigning, der gik ud over, hvad man forventede i marts.

Det må endelig tages i betragtning, at indbetalingen af bunden opsparing blev tilendebragt i april kvartal. Dette betød en væsentlig lempelse af finanspolitikken, idet indbetalingen af de i alt 540 mill. kr. havde været koncentreret på 5 måneder.

Saldoen på kapitalbudgettet forventes at blive en nettoudgift på ca. 350 mill. kr., når hensyn tages til genudlån af ca. 60 mill. kr. til el-værkerne. Kasseoverskuddet — forskellen mellem overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet og underskuddet på kapitalbudgettet — må herefter påregnes at blive knap 700 mill. kr. Det forventede kasseoverskud for indeværende år er således af nogenlunde samme størrelse som regnskabstallet fra i fjor.

Det kasseoverskud, der nu regnes med for indeværende finansår, er ca. 3 gange større end budgetteret på finansloven. Det er blevet kritiseret, at der kan fremkomme så stor en afvigelse på skønnet over en vigtig finanspolitisk størrelse. Heroverfor må jeg dog gøre opmærksom på, at kasseoverskuddet — og for den sags skyld også overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet — ikke er en størrelse, som man budgetterer på samme måde som de enkelte indtægts- og udgiftsposter. Kasseoverskuddet er forskellen mellem samtlige indtægter og udgifter på drifts-, anlægs- og kapitalbudgetterne, og ændringen af kasseoverskuddet skyldes afvigelser på 1 à 2 pct. på disse indtægter og udgifter, der er af størrelsesordenen 12-13 milliarder kr. Der vil altid være usikkerhed forbundet med budgetteringen, og forskydninger af den angivne størrelse må betragtes som små.

Det finanslovforslag, der nu fremsættes, bygger på en række forudsætninger. Vi ved allerede i dag, at forudsætningerne vil være anderledes, når det ny finansår begynder. Jeg skal derfor først omtale forudsætningerne for finanslovforslaget og derefter

[Finansministeren.]

nævne de forhold, der ikke er taget hensyn til.

Man er ved finanslovforslagets udarbejdelse gået ud fra følgende:

1. Der er — som det er sædvane — regnet med uændret lovgivning, idet der dog naturligvis er taget hensyn til de love, der blev vedtaget i sidste folketingsamling, og som træder i kraft 1. april 1965. Det allerede fremsatte lovforslag om nedsættelse og tilbagebetaling af grundstigningsskyld, som påregnes at medføre et indtægtstab for staten på 52 mill. kr. i det kommende finansår, er dog taget i betragtning.

2. Der er — som det ligeledes er sædvane — regnet med de priser, der gjaldt på budgetteringstidspunktet, altså i sommeren 1964.

3. Der er ved budgetteringen af de enkelte bevillinger gået ud fra det lønniveau, der gjaldt pr. 1. april i år, hvilket vil sige, at der er indregnet pristalsreguleringen på 3 pct. fra foråret 1964 og den lønstigning på ca. 2 pct., der er et resultat af helhedsløsningens 2. etape. Da der nu med sikkerhed kan regnes med, at januarpristallet til næste år vil udløse yderligere en reguleringsportion, er den anslåede udgift herved opført med 200 mill. kr. som en særlig reserve.

4. Ved budgetteringen af forbrugsafgifterne er forudsat en stigning i omsætningen af beskattede varer på ca. 6 pct.

Jeg skal herefter nævne de forhold, der ikke er taget i betragtning ved finanslovforslagets opstilling, fordi de henstod som uafklarede på budgetteringstidspunktet. En del af disse ligger nu fuldt belyst, medens andre endnu er genstand for forhandling og undersøgelse.

Problemet om tjenestemændenes lønfortsættelse er nu forhandlet, og der er som bekendt fremsat lovforslag om forøgelse af antallet af overenskomstportioner med 49 fra 1. januar. Dette betyder merudgifter på ca. 125 mill. kr. i sidste kvartal af indeværende finansår og ca. 500 mill. kr. i det kommende finansår. Der henstår imidlertid en del af efterslæbsproblemet, nemlig eventuel kompensation for lønudviklingen på det private arbejdsmarked siden januar kvartal i år.

For at undgå, at der gennem lønforhøjelserne sker en svækkelse af statsfinanserne,

har regeringen foreslået en forhøjelse af en række punktskatter samt opkrævning af en tillægsvægtafgift til januar. Dette skulle sammen med stramningen af reglerne for afgiftsfrit salg på de såkaldte indkøbsruiter give dækning for afviklingen af tjenestemændenes lønfortsættelse.

Der er også et efterslæbsproblem — omend af mindre størrelsesorden — for statens overenskomstansatte personale. Om dette spørgsmål vil der i den kommende tid blive optaget forhandlinger.

På finanslovforslaget er kun opført de udgifter ved landbrugsordningerne, der er en følge af den gældende lovgivning. Om en rimelig indkomstmæssig placering af landmændene vil stille yderligere krav til statsfinanserne, er endnu ikke afgjort. Afgørelsen vil bl. a. bero på forhold som udviklingen på eksportmarkederne, resultatet af overenskomstforhandlingerne og den form, en eventuel fortsat landbrugsstøtte i øvrigt skal have.

Forsvarsudgifterne på finanslovforslaget viser ingen stigning i forhold til indeværende år. Der er dog på budgettet stort set kun medtaget de materielbevillinger, som er en følge af tidligere afgivne bestillinger i henhold til løbende materielanskaffelsesplaner. Da disse nu nærmer sig deres afslutning, er det nødvendigt, at der gives fortsat adgang til at træffe beslutninger om nye materielanskaffelser. Det vil blive foreslået, at der ved tekstanmærkning til finansloven gives forsvarsministeren bemyndigelse til at afgive bestillinger på materiel, også når dette — som det normalt er tilfældet — først kommer til levering i følgende finansår.

I overensstemmelse med de ønsker, der fra mange sider er fremsat om en lempelse af den direkte beskatning, fremsætter jeg samtidig med finanslovforslaget et forslag til udskrivningslov for skatteåret 1965-66, der indebærer samlede skattenedsættelser på 375 mill. kr. i skatteåret. I finansåret vil statens indtægtstab dog kun blive ca. 300 mill. kr. Hertil kommer nu, at børnetilskuddene sandsynligvis vil blive ca. 25 mill. kr. dyrere end budgetteret.

Til slut i denne sammenhæng skal jeg nævne, at forårets overenskomstforhandlinger kan resultere i yderligere krav til statsbudgettet. De aftalte lønreguleringer på arbejdsmarkedet vil øve indflydelse på

[Finansministeren.]

udviklingen i statens egne lønninger såvel som lønningerne til folkeskolens lærere og til andet personale beskæftiget hos kommuner og private ved virksomhed, der modtager statstilskud. Endvidere vil det være naturligt at ajourføre folke-, invalide- og enkepensionerne under hensyn til lønudviklingen. Det er klart, at der må skaffes finansiel dækning for udgiftsforøgelser som følge af disse forhold.

Efter således at have omtalt finanslovsforslagets forudsætninger og de forhold, der ikke er taget hensyn til ved dets udarbejdelse, og som taget under ét vil medføre en væsentlig forøgelse af udgifterne og en svækkelse af indtægterne, skal jeg kort redegøre for finanslovsforslagets indhold.

Først skal nævnes udgiftssiden.

De samlede udgifter opført på finanslovsforslaget for 1965-66 andrager, når kapitaludgifterne medregnes, i alt 13,4 milliarder kr. Heri indgår reserver på i alt 375 mill. kr. til imødegåelse af forventede genbevillinger og tillægsbevillinger samt den før nævnte reserve på 200 mill. kr. til imødegåelse af den forventede merudgift ved regulering af lønninger og pensioner efter januarpristallet. Ifølge de seneste skøn må man regne med, at udgifterne i indeværende år opgjort på samme måde vil blive godt 12,1 milliard kr.

Forskellen mellem disse beløb — ca. 1.250 mill. kr. — er dog ikke udtryk for den forøgelse af statens udgifter, der ligger i finanslovsforslaget. Ved en bedømmelse heraf er det nødvendigt at se bort fra udgifterne ved landbrugsstøtten, idet der på forslaget som nævnt kun er optaget de bevillinger hertil, der står i forbindelse med afviklingen af den gældende lovgivning. Der er derfor på disse budgetposter en nedgang i udgifterne på godt 350 mill. kr.

Væksten i de øvrige udgifter fra indeværende til næste finansår er ca. 1.600 mill. kr. Heraf vedrører som nævnt 200 mill. kr. pristalsregulering, medens de resterende 1.400 mill. kr. er udtryk for en reel forøgelse.

De lovbundne tilskud og refusioner tegner sig for en meget væsentlig del af forøgelsen, nemlig over 600 mill. kr. Denne forøgelse skyldes for en væsentlig del, at der sidste folketingsår i enighed blev gennemført ny lovgivning, der skulle have virkning fra

næste finansår. Det drejer sig især om første del af indførelsen af fuld folkepension, der medfører en merudgift på knap 150 mill. kr. De ændrede regler for forskudsvis udbetaling af børnebidrag og forhøjelsen af disse bidrag betyder en samlet merudgift på 25 mill. kr. Forøgelsen af ungdommens uddannelsesfonds midler andrager 14 mill. kr., hvortil kommer en forøgelse af lånene på 20 mill. kr. Lægger man hertil merudgifterne ved den nye lov om tilskud til folkebiblioteker og til erhvervsskolerne, kommer man op på en samlet udgiftsstigning som følge af ny lovgivning på omkring 225 mill. kr. Den resterende del af væksten i de lovbestemte tilskud — ca. 400 mill. kr. — skyldes forøgelse af den tilskudsberettigede virksomhed hos kommuner og private. Der er særlig grund til at fremhæve den regnskabsmæssige refusion af kommunernes vejudgifter. Statens udgift gik lidt ned i 1964-65, fordi der var blevet lagt loft over det beløb, kommunerne kunne anmelde til refusion. Da denne begrænsning kun havde virkning i et år, er der regnet med en stigning i udgiften i 1965-66 på over 150 mill. kr. eller 60 pct.

Bortset fra de lovbestemte udgifter er der en samlet vækst i udgifterne på ca. 800 mill. kr.; over halvdelen af denne stigning vedrører investeringer, dels statens egne anlægsudgifter, dels tilskud og lån til andre offentlige myndigheders og privates investeringer. Stigningen i anlægsudgifterne kan anslås til ca. 25 pct. Den resterende del af væksten i statsudgifterne står overvejende i forbindelse med en almindelig forøgelse af statens løbende virksomhed.

Ved en bedømmelse af den stigning i statsudgifterne for det kommende år, som vi således må regne med, er det imidlertid ikke alene af betydning, hvorledes de fordeles sig på lovbundne og andre udgifter. Det er nok så afgørende at se på de formål, der søges opnået hermed, og at se på, om de svarer til de ønsker, der er fremkommet i befolkningen og her i det høje ting.

Lad mig nævne de væsentligste samlede udgiftsstigninger på en række vigtige områder: folke-, invalide- og enkepensionsudgifterne stiger med i alt ca. 250 mill. kr. Særfor sorgen viser en stigning i udgifterne til drift, anlæg og udlån med omkring 75 mill. kr. Sygehus- og sundhedsvæsen. ud-

[Finansministeren.]

viser en tilsvarende stigning. Undervisning i grundskole og højere skoler vil til næste år koste staten omkring 60 mill. kr. mere end i år. På erhvervsuddannelsens område vil der blive en udgiftsstigning på rundt regnet 75 mill. kr. Udgifterne ved den højere uddannelse og forskning vil blive forøget med noget over 100 mill. kr. Udviklingen af det grønlandske erhvervs- og samfundsliv vil medføre udgifter, der er mindst 35 mill. kr. større end i år. Det tekniske samarbejde med udviklingslandene vil koste ca. 15 mill. kr. mere alene i driftsudgifter. Endelig må nævnes de store trafikinvesteringer: anlægsudgifterne ved baner, havne, telefon-, telegraf- og postanlæg vil stige med rundt regnet 75 mill. kr., medens vejudgifterne forventes at blive 300 mill. kr. større end i år. Af dette sidste tal vedrører som allerede nævnt ca. halvdelen den automatiske vejrefusion, medens den overvejende del af resten er større udgifter ved anlæg af motorveje.

Alene de udgiftsstigninger, jeg her har nævnt, andrager op mod 1.100 mill. kr., og det drejer sig her udelukkende om områder, hvorom der enten allerede er truffet beslutning her i tinget eller er fremsat kraftige ønsker om aktivitetsforøgelse, senest under åbningsdebatten i oktober i år.

Der blev jo under åbningsdebatten fra forskellig side fremsat samstemmende ønsker om større aktivitet med hensyn til uddannelse og forskning, sundhedsvæsen og vej-anlæg. Tager man endvidere i betragtning, at der allerede på en række områder er truffet beslutning om iværksættelse af investeringer og fastsat tidsplaner for deres gennemførelse, er situationen i virkeligheden den, at der burde være afsat større beløb til løsning af forskellige opgaver. Dette var også tilfældet i styrelsernes bidrag til finanslovforslaget, men under hensyn til den samlede økonomiske situation fandt regeringen det nødvendigt at foretage ikke uvæsentlige reduktioner i forhold til disse bidrag.

Samtidig med at man må acceptere nødvendigheden af store og voksende offentlige udgifter, er det dog af den største betydning, at der sørges for, at den offentlige virksomhed planlægges og tilrettelægges på den bedst mulige måde, således at de midler,

der sættes ind, giver størst muligt resultat. For at få belyst hovedproblemerne omkring statens udgifter er det tanken i år som et forsøg at tilrettelægge folketingets behandling af finanslovforslaget på den måde, at enkelte fagministre giver redegørelser for deres udgiftsområder med henblik på en eventuel efterfølgende debat af de specielle problemer, der knytter sig til en løsning af disse opgaver. Såfremt denne form for finanslovdebater viser sig frugtbringende, vil det være naturligt efterhånden at udstrække den til at omfatte alle betydende udgiftsområder.

Regeringen er af den opfattelse, at det planlægningsarbejde, som allerede er i gang, yderligere bør forbedres, og at der bør opstilles en prioritetsfølge for de mange offentlige opgaver, der skal tages op. Det er derfor økonomiministerens hensigt straks i det nye år i en redegørelse at give et oplæg til en drøftelse i folketinget om prioritering i den offentlige investeringsvirksomhed. Samtidig vil der i finansministeriet blive arbejdet med mere generelt at nå frem til en form for flerårige budgetter, der omfatter samtlige større udgiftsområder — altså også udviklingen i driftsudgifterne. Arbejdet med rationalisering og bedre tilrettelæggelse af den offentlige virksomhed vil blive ført videre frem.

Spørgsmålet om fordelingen mellem stat og kommune af de offentlige opgaver og udgifterne ved deres varetagelse studeres for tiden i et særligt udvalg. Der vil dog næppe fremkomme forslag vedrørende denne problemkreds i denne vinter.

Efter at der i et par år har været arbejdet forsøgsvis med uddannelse af personalet i den offentlige administration, er der nu, som man vil vide, fremsat lovforslag om oprettelse af en forvaltningshøjskole. Også dette forslag, som vi jo i øvrigt drøftede i går, skal ses som et led i rationaliseringsbestræbelserne. Med den udtalte knaphed på arbejdskraft i næsten alle former er det af allerstørste betydning, at især de unge, der træder ind i offentlig tjeneste, får en uddannelse, der kan bidrage til, at vi får en effektiv og tidssvarende administration. Gennem en passende uddannelse af kontorfolk skulle der være mulighed for en aflastning af det akademisk uddannede personale, som der er særlig stor mangel på.

[Finansministeren.]

Det er regeringens hensigt at søge databehandling anvendt på en række områder i den offentlige administration, hvor dette viser sig at rumme besparelser eller andre fordele. Det gælder f. eks. ved etableringen af et centralt personregister i samarbejde med kommunerne, ved førelsen af motorregistret og beregning af vægtafgiften samt som led i bestræbelserne på at rationalisere og centralisere statens lønudbetalinger.

Jeg skal herefter gå over til en omtale af finanslovforslagets indtægtsside.

De samlede indtægter på drifts- og kapitalbudgettet forventes at blive godt 12,8 milliarder kr. i indeværende finansår. På finanslovforslaget er der budgetteret med en vækst i de samlede indtægter på knap 900 mill. kr. til ca. 13,7 milliarder kr.

Provenuet af told- og forbrugsafgifter ventes at stige med godt 400 mill. kr. som følge af øget omsætning af beskattede varer.

Ved budgetteringen af personskatterne er der forudsat samme udskrivningsregler som i indeværende finansår. De samlede personlige indtægter forventes i 1964 at blive næsten 11 pct. større end i fjor, men der er her tale om et usikkert skøn. På denne baggrund skulle indtægten af personskatterne til næste finansår blive ca. 750 mill. kr. større end i år.

Selskabsskatten er opført på finanslovforslaget med 50 mill. kr. mere end i år; udviklingen af provenuet i de seneste år har dog været noget ujævn, hvilket gør det overordentlig vanskeligt at skønne blot nogenlunde nøjagtigt over de fremtidige indtægter.

Til slut skal nævnes, at indtægten af statsejendomsskatterne vil gå ned med godt 50 mill. kr. som følge af den foreslåede nedsættelse og tilbagebetaling af grundstigningsskyld.

Driftsindtægterne er således budgetteret med en stigning på op mod 1.200 mill. kr. Når de samlede statsindtægter kun vokser med ca. 900 mill. kr., skyldes det, at kapitalindtægterne går ned med ca. 300 mill. kr. Dette beror på, at der i indeværende finansår blev indbetalt de sidste 180 mill. kr. af den bundne opsparring, mens der i 1965-66 vil være en negativ kapitalindtægt på ca. 120 mill. kr., nemlig første afdrag

på de opsparede beløb, der forfalder i januar 1966.

Trækker man fra de budgetterede indtægter på 13,7 milliarder kr. de på finanslovforslaget opførte udgifter på i alt knap 13,4 milliarder kr., når man til et kasseoverskud på ca. 300 mill. kr., eller ca. 400 mill. kr. mindre end forventet i år.

Overskuddet på drifts- og anlægsbudgettet er budgetteret til noget over 900 mill. kr., eller knap 100 mill. kr. mindre end i år. Det mest realistiske billede af finanslovforslagets konsekvenser for den statsfinansielle stilling får man imidlertid af kasseoverskuddet, der tillige registrerer den finansielle svækkelse, der ligger i, at man går fra et år med indbetaling af bunden opsparring til et år, hvor tilbagebetaling begynder.

Situationen er således den, at der ud over de indtægter, der er budgetteret på finanslovforslaget, er behov for væsentlige beløb i yderligere statsindtægter. Dette er for det første nødvendigt for at dække de merudgifter og indtægtstab for staten, som der ikke er taget hensyn til på finanslovforslaget, men som jeg har gjort nærmere rede for. Tillige må der efter regeringens opfattelse sigtes mod et kasseoverskud, der er større end indeværende års, d. v. s. væsentligt mere end det på finanslovforslaget budgetterede.

En så betydelig forøgelse af statens indtægter stiller os imidlertid over for visse vanskeligheder. Der synes at være bred enighed om at følge den retningslinje i skatte- og afgiftspolitikken, at personskatternes andel af statens indtægter skal reduceres, og at statsejendomsskatterne skal nedsættes. De nødvendige merindtægter må i alt væsentligt fremskaffes i form af et forøget afgiftsprovener. Det må ved vurderingen af, hvor meget det skal forøges, tages i betragtning, at forskydningen i skattestrukturen med mindre vægt på indkomstskatten gør det nødvendigt, at der også skaffes midler til kompensation til de grupper i samfundet, der rammes hårdest af de øgede afgifter.

Det vil derfor være nødvendigt ikke blot at forhøje afgiftssatser, men tillige at udvide det grundlag, afgifterne hviler på. Regeringen fremsatte allerede sidste uge forslag

[Finansministeren.]

om forhøjelse af en række afgifter, der tegner sig for ca. to tredjedele af det nuværende afgiftsprovener, nemlig skatterne på tobak, stærke drikke, benzin og motorkøretøjer. Vi er nok hermed nået omtrent til bristepunktet af, hvad disse afgifter i øjeblikket kan bære. Indførselstolden kan man af gode grunde se bort fra som kilde til yderligere indtægter. Bortset fra en række små punktskatter, hvoraf måske enkelte kan forhøjes, men uden at indbringe væsentlige merindtægter, er der så kun den almindelige omsætningsafgift tilbage.

Omsen hviler imidlertid på et relativt snævert grundlag. For det første er det en afgift af omsætningen i engrosledet. For det andet er væsentlige dele af denne omsætning ikke inddraget under afgiften. Skal der skaffes store ekstra indtægter ved en forhøjelse af omsen med det nuværende afgiftsgrundlag, vil det derfor indebære en betydelig forhøjelse af den nuværende afgiftssats på 9 pct. Det må imidlertid befrygtes, at en stærk forøgelse af afgiftssatsen vil få markbare følger for konkurrenceforholdene og vareomsætningens struktur.

Det er derfor påkrævet, at der sker en udvidelse af grundlaget for forbrugsbeskatningen. Mulighederne herfor er imidlertid ikke ubegrænsede. Særlig opmærksomhed har der været omkring den afgiftsform, der også har vakt interesse i andre lande, nemlig en værditilvækstafgift, hvorved afgiften opkræves i alle omsætningsled, men kun af den værdiforøgelse, der er skabt gennem forarbejdning og distribution m. v. Tolddepartementet er i færd med at klargøre problemerne omkring denne afgiftsform, og der er efter ønske fra erhvervsorganisationerne etableret kontakt med disse om de tekniske problemer heri.

Det foreliggende forslag til finanslov rejser således en række problemer, som må søges løst ad politisk vej inden udgangen af marts 1965. Disse problemer er nok statsfinansielle problemer, men de afspejler en videre samfundsøkonomisk problemstilling. Vi befinder os i en periode af kraftig teknisk og økonomisk udvikling, og det er et hovedmål her i landet som i alle landene omkring os at fastholde denne økonomiske fremgangslinje. Dette stiller store krav til det offentlige om at løse en række opgaver, og det

stiller krav om store investeringer i erhvervene og om et betydeligt boligbyggeri. Vil vi være med i denne udvikling og have del i den velstandsstigning, som produktions fortsatte vækst vil muliggøre, må vi imidlertid også betale de omkostninger, der følger med.

I denne forbindelse er det nødvendigt at have opmærksomheden henvendt på betalingsbalancen med udlandet, på situationen på obligationsmarkedet og på indkomst-udviklingen for den kommende tid.

Hvad betalingsbalancen angår, har vi jo erfaringer for, hvor let vor samlede økonomi kan komme ud af ligevægt. Så vidt det i øjeblikket kan skønnes, vil der i indeværende kalenderår blive et underskud på vare- og tjenestebalancen på 1.200-1.500 mill. kr.

I den økonomiske oversigt, som blev tilstillet medlemmerne af det høje ting den 20. oktober, var foretaget en foreløbig bedømmelse af valutaudsigten for 1965. Man antog her, at den stigning i produktionen, som der skulle være mulighed for ved fortsat fuld beskæftigelse, ville medføre en importforøgelse af størrelsesordenen 1 milliard kr., hvis der da ikke skete uventede ændringer — bl. a. med hensyn til importpriserne — og i øvrigt ikke gjorde sig særlige forhold gældende. To faktorer måtte imidlertid forventes at reducere denne importforøgelse noget: for det første havde der i den forløbne del af 1964 været en vis ekstraordinær forøgelse af lagerbeholdningerne, som næppe kunne ventes fortsat i samme udstrækning, for det andet ville den store 1964-høst formodes at medføre et mindsket behov for indførsel af korn og foderstoffer. Disse forhold skulle tilsammen betinge en importbesparelse på 300-500 mill. kr.

For eksportens vedkommende regnedes meget foreløbigt med nogenlunde uændrede indtægter af den animalske landbrugs-eksport, men til gengæld med betydelige muligheder for industrieksporten, som skulle kunne forøges med 1 milliard kr. eller eventuelt mere, såfremt den indre økonomiske udvikling ikke lagde hindringer i vejen for eksportfremgangen.

Disse forhold skulle tilsammen betinge en reduktion af underskuddet til omkring 1.000 mill. kr.

Hvorvidt underskuddet kan bringes læn-

[Finansministeren.]

gere ned i 1965 — hvilket må anses for ønskeligt — vil især bero på, om der gennem den økonomiske politik tilvejebringes en dæmpning af væksten i den indenlandske efterspørgsel, således at væksten bliver svagere end stigningen i produktionen. Herigennem frigøres en del af produktionen til øget eksport.

Skulle ligevægt på betalingsbalancen genoprettes fuldt ud allerede i 1965, ville det næppe kunne ske uden så stærke bremsere på efterspørgslen, at det ikke blev muligt at fastholde den fulde beskæftigelse. Det er derfor ønskeligt, om ligevægten kan opnås gradvis. Tilstedeværelsen af den store valutareserve gør det heldigvis — som statsministeren udtalte ved mødet med erhvervene den 19. oktober — muligt og forsvarligt at gennemføre den nødvendige tilpasning gradvis og fortrinsvis ved en forøgelse af den danske eksport.

Når betalingsbalancen har været ude af ligevægt i 1964, hænger det bl. a. sammen med, at vore samlede investeringer er steget meget stærkt i forhold til 1963 og stærkere end den samlede opsparring. Betalingsbalancen og balancen mellem investering og opsparring er i en vis forstand to sider af samme sag.

Det ville være ønskeligt, om en større del af investeringsopgaverne kunne finansieres gennem privat opsparring. Der er imidlertid klare tegn på, at den private opsparring ikke i øjeblikket slår til. Udviklingen på obligationsmarkedet har understreget dette. Det er derfor uomgængelig nødvendigt, at staten i den nuværende situation gennem et overskud af passende størrelse supplerer den private opsparring, således at tilstrækkelige midler sikres til løsning af investeringsopgaverne. Gennem øgede skatter og afgifter flyttes penge bort fra forbrugerne, og dermed dæmpes væksten i efterspørgslen efter forbrugsvarer, således at produktionskapacitet frigøres dels til eksport, dels til løsning af de investeringsopgaver og de offentlige opgaver i øvrigt, man gerne vil have løst.

Med hensyn til indkomstudviklingen skal jeg til slut minde om, at regeringen allerede i åbningstalen tilkendegav, at den ikke havde til hensigt at gribe ind i overenskomstforhandlingerne. Regeringen nærer

fortsat tillid til, at parterne vil kunne enes om en lønramme, der ligger inden for det samfundsøkonomisk forsvarlige.

Jeg kan sammenfatte disse betragtninger derhen, at i betragtning af den skævhed i betalingsbalancen, som jeg har omtalt, og under hensyntagen til, at der fra alle sider er ønsker om øgede investeringer, kommer man efter regeringens opfattelse ikke uden om at gennemføre forholdsregler, der sikrer en forøgelse af overskuddet på statsbudgettet i det kommende finansår.

Med disse bemærkninger skal jeg anbefale finanslovsforslaget til velvillig behandling i det høje ting.

Jeg skal dernæst tillade mig at fremsætte *forslag til lov om udskrivning af indkomst- og formueskatten til staten for skatteåret 1965-66.*

Der er, som jeg allerede har været inde på, bred enighed om at overflytte en del af beskatningen fra direkte skatter til forbrugsafgifter. Den forestående stigning i statens udgifter gør det dog kun forsvarligt for det kommende skatteår at gennemføre en sådan overflytning i moderat omfang, og selv en sådan overflytning er kun mulig, hvis der kan opnås tilslutning til et tilstrækkelig bredt grundlag for øgede afgifter, ligesom der må sørges for passende kompensation til de mindre indkomster og til familier med børn. Forslaget til udskrivningslov fremsættes med det forbehold, at disse forudsætninger kan opfyldes.

Det er tidligere nævnt, at de foreslåede udskrivningsregler indebærer en vis nedsættelse af skattesatserne. Det betyder, at statsindkomsts-katten af personer fra skatteåret 1965-66 — som allerede sagt — vil indbringe omkring 375 mill. kr. mindre end ved uforandret forlængelse af de nugældende udskrivningsregler.

Lettelsen i forsørgerskalaen består for det første i en forhøjelse af det skattefrie bundbeløb. Det foreslås sat op fra 7.000 kr. til 8.000 kr. For det andet foreslås en tilsvarende forhøjelse af overgrænsen for skalaens første trin, den såkaldte proportional-skat. Denne grænse skal efter lovforslaget forhøjes fra 22.000 kr. til 23.000 kr. Herudover foreslås skattesatsen for skalaens andet trin, der strækker sig over 3.000 kr., nedsat fra 60 pct. til 50 pct. Disse ændringer