

[Formanden.]

I skrivelse af dags dato meddeler statsministeren, at han ønsker skriftligt at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af lov om kong Frederik den Niendes civilliste,

forslag til lov om ændring af lov om arpenge for tronfølgeren, prinsesse Margrethe

og

forslag til lov om ændring af lov om vederlag og pension m. v. for ministre.

Udvalget angående forslag til lov om ændring af lov om bygningsfredning har afgivet betænkning over nævnte lovforslag. Eksemplarer vil blive omdelt.

Medlem af folketinget Knud Bro har meddelt mig, at han ønsker til ministeren for offentlige arbejder at stille følgende spørgsmål:

„Hvornår og på hvilke betingelser mener ministeren at bygning af Store-Bæltbroen kan påbegyndes?“

Spørgsmålet vil blive optaget på dagsordenen for tingets førstkomende spørgetid.

Den første sag på dagsordenen var:

Fremsættelse af forslag.

Formanden: Jeg giver ordet til den højtærede finansminister, for at han kan fremsætte det i dag anmeldte finanslovsforslag.

Finansministeren (Poul Møller): Hermed skal jeg tillade mig at fremsætte forslag til finanslov for finansåret 1. april 1970 - 31. marts 1971. Samtidig fremlægges til folketingets orientering budgetoverslag for de tre følgende finansår 1971-72, 1972-73 og 1973-74.

For et par måneder siden modtog folketinget statsregnskabet for 1968-69. Det vil være naturligt også at knytte enkelte kommentarer hertil samt at orientere vedrørende den statsfinansielle udvikling i indeværende finansår.

Min redegørelse omfatter således i alt seks finansår. Det er en periode i den danske finanshistorie præget dels af den hastige samfundsøkonomiske udvikling, dels af omfattende forskydninger og dybtgående reformer i den offentlige økonomi; det er derfor tillige en periode med store og stigende tal både for statens indtægter og statens udgifter.

Det foreliggende finanslovsforslag balancerer med samlede indtægter på 33,7 milliarder kr. og samlede udgifter på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet på 32,2 milliarder kr. og giver dermed et overskud på omkring 1,5 milliarder kr. Til sammenligning kan jeg nævne, at overskuddet på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet ifølge det aflagte statsregnskab blev godt 350 mill. kr. i 1968-69, medens vi for indeværende finansår på nuværende tidspunkt skønner, at det bliver godt 600 mill. kr.

Udviklingen i overskuddet afspejler således den gradvise stramning af finanserne, der er nødvendiggjort af det øgede efterspørgselspres og det voksende underskud på betalingsbalancen.

I flere henseender er det i år vanskeligt at foretage direkte sammenligninger mellem finanslovsforslaget og sidste års finanslovsforslag samt statsregnskabet.

Dette beror for det første på, at der som følge af omlægningen af byrdefordelingen fra 1. april 1970 sker en række betydelige forskydninger i udgiftsfordelingen mellem de forskellige budgetter — et forhold, jeg senere skal omtale nærmere.

For det andet sker der ved overgangen til kildeskatten det, at børnetilskuddene overføres fra at være et fradrag på skattebilletten til at være en familiepolitisk ydelse, der udbetales kontant. Herved forøges socialministerens budget sammenlignet med indeværende år med 770 mill. kr., men dette er der på finanslovsforslaget korrigeret for på den måde, at børnetilskuddene også for 1968-69 og 1969-70 er opført som udgift på socialministerens budget.

For det tredje sker der ved overgangen

[Finansministeren.]

til kildeskat tillige det, at nedslagsreglerne for pensionister og skattelempelse for enlige forsørgere bortfalder og kompenseres af højere pensioner og højere børnetilskud, hvorved både budgettets indtægter og udgifter bliver et par hundrede millioner kroner større end hidtil. Denne forskydning har det ikke været muligt at korrigere for.

Endelig vanskeliggøres alle sammenligninger med tidligere år af den inflation, vi lever under, og som det er regeringen magtpåliggende at bremse op for. Stigende lønninger og priser og tilsvarende opgang i pensioner og tilskud betinger således en forøgelse af statens samlede udgifter fra indeværende finansår til 1970-71 på godt 1.900 mill. kr. Den reelle udgiftsstigning fra i år til 1970-71 skulle herefter blive godt 2 milliarder kr. eller godt 7 pct., hvoraf omkring halvdelen vedrører socialministerens budget, særlig pensionsudgifterne.

For de fire fremtidsår, de forelagte budgetter omfatter, er der set bort fra kommende pris- og lønændringer, og stigningstakten er allerede af den grund langt svagere. Men også de reelle forskydninger er dæmpet kraftigt ned, idet der er tale om udgiftsstigninger på henholdsvis 3,8 pct., 3,6 pct. og 2,9 pct. for de tre år. Denne reducerede stigningstakt er udtryk for regeringens bestræbelser på at ændre det udgiftsforløb, som har været så karakteristisk for en lang årrække, og som endnu præger udviklingen i indeværende finansår.

Mange kritiske røster har hævet sig mod den voldsomme stigning i statens udgifter og ekspansionen af den offentlige administration, og mange har i dag svært ved at forstå, at den nuværende regering ikke har slået bremserne i og allerede bragt stigningen til ophør.

Over for denne kritik, som jeg godt forstår, vil jeg gerne benytte anledningen til at pege på, at vi i disse år må betale omkostningerne ved den række reformlove og andre beslutninger, som er truffet af folketingsrådet i løbet af 1960erne, og som der i næsten alle tilfælde har været et overvældende flertal for. En hurtig opbremsning er derfor ikke mulig. Nogle få eksempler kan illustrere dette:

Overgang til fuld folkepension og de dermed forbundne pensionstillæg, som blev

vedtaget i 1964 og vil være fuldt ud realiseret fra 1. april 1970, har medført en udgift i det finanslovforlag, jeg her fremsætter, på i alt 600 mill. kr.

Invalidepensionsordningen blev væsentligt ændret og forbedret ved loven af 1965 og igen ved lovrevisionen i dette forår. De finansielle virkninger på ca. 350 mill. kr. slår igennem i 1970-71.

De familiepolitiske ydelser i form af børnetilskud og moderskabsydelse, som folketingsrådet vedtog i sommeren 1967, medfører i 1970-71 en udgiftsforøgelse for staten på ca. 300 mill. kr. ud over de merudgifter, der skyldes kildeskattens indførelse og byrdefordelingsreformen.

Statens udgifter til sygedagpenge, der i 1965-66 kun udgjorde nogle få millioner kroner, er etapevis øget kraftigt og budgetteres for 1970-71 til 215 mill. kr.

Byggerestriktionerne på vuggestuer, børnehaver og fritidshjem blev som led i boligforliget ophævet i 1966, og dette udløste en voldsom stigning i antallet af pladser på disse institutioner og dermed også en stærk stigning i statstilskuddet, der i løbet af de sidste 5 år er mere end tredoblet.

Ligeledes i overensstemmelse med boligforliget er gennemført boligsikringsordningen og rentesikringen, hvortil yderligere er kommet statens bygge- og boligfond. De samlede merudgifter for staten herved beløber sig til godt 400 mill. kr. i 1970-71.

Udgiften ved støtteordningerne til landbruget er steget fra ca. 500 mill. kr. i midten af 1960erne til omkring 1.100 mill. kr. på finanslovforslaget.

I foråret 1967 traf folketingsrådet principbeslutning om, at de samlede danske bistandsydelse til u-landene gradvis skulle forøges, til de nåede op på 1 pct. af nettonationalproduktet. I overensstemmelse hermed er disse udgifter, der i 1964-65 i alt androg 70 mill. kr., opført på finanslovforslaget med 450 mill. kr.

Ungdommens uddannelsesfond er gennem årene blevet væsentligt forøget og udstrakt til stadig flere grupper af unge, og samtidig er statens støtte til kollegiebyggeri sat kraftigt i vejret. Den samlede udgift til disse formål er steget fra 140 mill. kr. i 1965-66 til 400 mill. kr. på finanslovforslaget.

Lad mig endelig minde om den vold-

[Finansministeren.]

somme ekspansion, vi oplever inden for hele den højere uddannelse, samt om de krav, der stilles om øgede midler til samtlige forskningsinstitutioner. Folketinget vedtog i fjor en udgiftsramme på 1.250 mill. kr. til udbygningen af vore universiteter m. v. Denne ramme skal udfyldes i løbet af de næste 6 år, og det er klart, at de årlige driftsudgifter vil stige, hver gang en ny bygning tages i brug.

Hele denne række af nydannelser og reformer er, som jeg allerede har berørt, gennemført med bred tilslutning i folkettingen. De er udtryk for, at vi har tillagt hver af disse opgaver en så høj prioritet, at vi fandt det rigtigt at gå ind for dem, selv om det ville bidrage til at sætte skattestrykket i vejret.

Det vil næppe være helt uberettiget i dag at sige, at vi på de tidspunkter, da vi tiltrådte disse reformforslag, ikke fuldt ud gjorde os klart, hvor store de sammenlagte udgiftsstigninger ville blive. Vi tog stilling til hver reform for sig, men havde ikke foran os en samlet oversigt over, hvorledes de fremtidige udgiftskonsekvenser ville blive.

Det er netop for at undgå, at vi igen kommer i samme situation, at regeringen har lagt vægt på at udbygge og styrke den flerårige budgetlægning, og at regeringen har taget initiativ til at igangsætte en perspektivplanlægning for tiden frem til 1985.

Vurderingen af det finanslovsforslag, der i dag forelægges, og dermed af den finanspolitik, der skal føres i det kommende år, må for det første ske på baggrund af den anspændte økonomiske situation.

For det andet må den udgiftspolitik, de mange bevillingsforslag er udtryk for, bedømmes i lyset af de opgaver, staten skal løse. I tilslutning hertil skal jeg fremsætte nogle bemærkninger om de nydannelser inden for budgetlægningen, som regeringen har anset for påkrævet for at få en mere effektiv styring af udgiftsforløbet.

Endelig skal jeg til slut sige noget om indtægterne og de forskydninger, der hænger sammen med overgangen til kildeskatten.

Den økonomiske situation kan i al korthed karakteriseres ved, at den vigende økonomiske aktivitet, der satte ind omkring midten af 1967 og gjorde sig gældende frem

til efteråret 1968, er afløst af en endog usædvanlig stærk opgangskonjunktur. Vi har i 1969 set, hvorledes efterspørgslen på alle områder er drejet meget hurtigt i vejret.

Det private forbrug har vel vist en real stigning på 6-7 pct. — et resultat af stærkt øget beskæftigelse og højere indkomster — og det har ikke mindst været anskaffelserne af varige forbrugsgoder, der har drevet udviklingen frem. Påbegyndelsen af boligbyggeri har vist en ny rekordstigning, og de samlede investeringer i boligbyggeriet har ligget omkring en halv snes procent højere end i 1968. I løbet af 1969 har vi tillige kunnet iagttage en fornyet opgang i de private erhvervsinvesteringer. En væsentlig faktor bag denne massive opgang i efterspørgslen har været den meget stærke ekspansion i industrieksporten, nemlig ca. 20 pct. målt i årets priser, ligesom der også er sket en fornyet forøgelse af landbrugs-eksporten, dog begrænset til ca. 4 pct.

Endelig har de offentlige udgifter bidraget deres til forøgelsen af den samlede efterspørgsel, selv om statens udgifter i 1969-70 viser en noget langsommere stigning end i de foregående år; for kommunernes udgifter — og da især til investeringsformål — synes der derimod nærmest at have været tale om en forstærket stigning.

Det er klart, at en så omfattende vækst i efterspørgslen har stillet store krav til en hurtig forøgelse af produktionen; for byerhvervenes vedkommende ligger produktionen nu 7-8 pct. højere end i fjor. Vi har måned for måned kunnet iagttage, hvorledes beskæftigelsen er gået i vejret, og den fulde beskæftigelse er for længst genskabt. Kapacitetsgrænsen for vor økonomi er nu stort set nået.

Der kan kun påvises enkeltstående eksempler på opsving af denne styrke i den danske økonomi. Der er erfaring for, at et hurtigt opsving i efterspørgsel og produktion trækker en kraftig vækst i importen med sig. Denne sammenhæng har klart gjort sig gældende i 1969, hvor den formentlig tilmed er blevet forstærket af frygt for prisstigninger i den internationale handel. Resultatet er blevet en forøgelse af den samlede vareimport på 18-19 pct. i løbet af de tre første kvartaler af 1969. Selv om eksporten som nævnt har haft et tilfredsstillende

[Finansministeren.] Forløb, har denne periode derfor bragt en forringelse af handelsbalancen med ca. 1.300 mill. kr., og vi må forudse, at underskuddet på betalingsbalancen i 1969 bliver væsentligt større end det underskud på ca. 1,8 milliarder kr., der registreredes i 1968.

Det økonomiske opsving satte som nævnt ind i løbet af efteråret 1968 og tiltog hurtigt i styrke gennem vinteren og foråret. Samtidig blev den danske økonomi ramt hårdt af de bølger af uro, der prægede valuta-markederne især i november 1968 og maj 1969. Det var på denne baggrund, der i foråret gennemførtes en stramning af såvel finans- som pengepolitikken.

Gennem afgifts- og takstforhøjelser samt besparelser sikredes en styrkelse af statsfinanserne med ca. 600 mill. kr. i 1969-70, og ved fastlæggelsen af budgetteringsrammerne for 1970-71 og de følgende finansår foretoges udgiftsreduktioner på op mod 100 mill. kr. om året i forhold til de budgetoverslag, som blev fremlagt sidste efterår.

Stramningen af pengepolitikken var i vidt omfang dikteret af den valutariske nødvendighed.

Den hastige opgang i renteniveauet på de internationale lånemarkeder nødvendiggjorde en justering af det danske renteniveau, som bl. a. gav sig udslag i forhøjelsen af diskontoen til 9 pct. Samtidig gennemførtes forskellige valutapolitiske indgreb og som supplement hertil en stramning af likviditetspolitikken, især gennem skærpede bestemmelser om pengeinstitutternes deponering i Nationalbanken. Denne linje er siden blevet videreført gennem Nationalbankens tilbageholdende politik over for obligationsmarkedet. Som en uundgåelig konsekvens heraf er der indtrådt en markant stigning i obligationsrenten, selv om obligationsmarkedet er aflastet ved ophævelsen af forhåndslåneordningen.

Til trods for denne meget stramme pengepolitik er den økonomiske situation fortsat præget af et pres på produktionsmulighederne og en betydelig uligevægt i betalingsforholdet over for udlandet. Det er på denne baggrund, man må se det finanspolitiske oplæg for det kommende finansår. Der var endnu så sent som i maj divergerende meninger om nødvendigheden af efterspørgselsbegrænsende forholdsregler. Ud-

viklingen siden foråret har i høj grad retfærdiggjort, at man dengang ikke fastlagde en lavere udskrivningsprocent for det første kildeskatteår end de 95 og fulgte en tilbageholdende linje ved udformningen af statens udgiftspolitik på de rammebelagte budgetområder.

Der er for regeringen ingen tvivl om, at den restriktive linje i finanspolitikken for 1970 fortsat er en nødvendig forudsætning for at bringe den hidtidige utilfredsstillende udvikling i betalingsbalancen til ophør. De ydre vilkår for en sådan ændring tegner sig fremdeles gunstigt. Vi har gennem 1969 kunnet iagttage en omfattende forøgelse af industriens ordretilgang fra udlandet, og der ventes også i det kommende år en høj økonomisk aktivitet på vore vigtigste eksportmarkeder.

Eksportudviklingen gennem 1969 må tolkes derhen, at dansk konkurrenceevne er ganske stærk. Men den indenlandske efterspørgsel er i dag så kraftig, at den truer med at lægge hindringer i vejen for en fortsat stærk ekspansion af industrieksporten, ligesom den gør det vanskeligere for danske virksomheder at fastholde deres andel af hjemmemarkedet. Derfor må vi gribe ind og sikre en langsommere vækst i det private forbrug og i de offentlige udgifter til forbrug og investering.

En balanceret udvikling i den indre efterspørgsel er ikke blot nødvendig på grund af det fundamentale hensyn til betalingsbalancen. En videreførelse af den stærke vækst i den indre efterspørgsel ind i 1970 vil også hurtigt forstærke uligevægten i den indre økonomi. Følgerne heraf har vi erfaringer for: en forstærket opgang i omkostninger og priser, der let fører videre i en ond cirkel.

Det fremlagte budgetforslag vil være et væsentligt led i bestræbelserne for at afværge disse risici og skabe forudsætninger for en genetablering af ligevægten. Dette skulle være muligt, uden at der på den anden side bliver tale om økonomisk tilbageslag. Vi stiler efter en situation i det kommende år, hvor eksportproduktionen på ny kan gå i spidsen, og hvor den samlede efterspørgsel holdes inden for det spillerum, som vore produktionsmuligheder afstikker. Efter at nationalproduktet, så vidt man nu kan skønne, i år vil gå op med hele 6-7 pct.,

[Finansministeren.]

vil der i 1970 højst være kapacitetsreserver til en forøgelse af nationalproduktet på 4 pct.

Under de økonomiske debatter her i folketinget i foråret og efteråret er regeringen blevet beskyldt for at føre en økonomisk politik, der sigter mod at fremtvinge en nedgang i det private forbrug. Jeg kan ikke se, at der er holdepunkter for denne kritik. Det er derimod rigtigt, at stigningstakten i det private forbrug, som i 1969 har ligget på 6-7 pct., for det kommende år må reduceres væsentligt. Vi må indstille os på, at det private forbrug ikke kan stige mere end et par procent. Denne langsommere stigning i det private forbrug er den pris, vi må betale, hvis vi vil opnå den tilsigtede forbedring af betalingsbalancen.

Den finanspolitik, der her lægges frem for finansåret 1970-71, må således ses i et videre perspektiv, som et centralt led i regeringens bestræbelser for at løse de fundamentale problemer i den danske økonomi.

Den stærke vækst i de offentlige udgifter repræsenterer et af disse problemer, og det kan som nævnt ikke løses fra det ene år til det andet. Regeringen har lige siden sin tiltræden søgt at beskære stigningen i statens udgifter. Disse bestræbelser gav sig i 1968-69 udslag i besparelser på 600 mill. kr., der blev videreført i indværende år og suppleret med yderligere besparelser på 225 mill. kr. Denne politik slår i år igennem på den samlede stigning i statens udgifter, der med 13 pct. — heri indregnet pris- og lønstigninger — er langsommere end i de foregående år.

Denne linje vil blive videreført i de følgende år. For 1970-71 sløres billedet dog som nævnt af overgangen til kildeskat, der medfører, at de hidtidige skattelempelser for pensionister og enlige forsørgere erstattes med forhøjede pensioner og børnetilskud, og i endnu højere grad af merudgifter i kraft af de allerede omtalte sociale reformlove fra sidste halvdel af 1960'erne, især udbygningen af de familiepolitiske ydelser fra 1. januar 1970 og overgangen til fuld folkepension den 1. april 1970. En merudgift på 600 mill. kr. i 1970-71 udløses alene af disse tre lovændringer.

Bestræbelserne for at opnå en langsommere stigningstakt i de offentlige udgifter er ikke begrænset til statsbevillingerne. Gen-

nem reformen af byrdefordelingen mellem staten, amterne og kommunerne, der får virkning fra 1. april 1970, er skabt et bedre grundlag for amternes og kommunernes udgiftsprioritering. Reformen ændrer ikke den samlede udgiftsbalance mellem staten og kommunerne under ét, men medfører en omlægning af hidtidige refusions- og tilskudsregler, således at den offentlige myndighed, der træffer beslutning om en udgift, selv kommer til at bære en større andel af udgiften end hidtil og herigennem vil få en mere direkte interesse i en økonomisk forvaltning af opgaven.

Det er regeringens hensigt at fortsætte den påbegyndte omlægning af byrdefordelingen og udvide denne administrative reform til også at omfatte en ændret opgavefordeling mellem stat og kommuner. Der vil her i første række blive tale om overflytning til kommunerne og især amterne af en række hidtidige statsopgaver, mest typisk sådanne, der omfatter institutioner spredt ud over landet. Ved at henlægge disse under de lokale myndigheder vil der kunne opnås en nærmere kontakt end hidtil mellem den enkelte institution og den ansvarlige administrative myndighed og skabes snævrere forbindelse til beslægtede institutioner, der allerede henhører under de lokale myndigheder. Også herved vil der kunne opnås økonomiske fordele.

I fortsættelse heraf kan jeg nævne den strukturændring, som er foreslået af socialreformkommissionen, og som socialministeren i indværende folketingsår vil fremsætte lovforslag om. Denne reform ligger inden for sit område helt på linje med regeringens almene bestræbelser for at henlægge offentlige opgaver til løsning i det lokale område, hvor de hører hjemme. Der opnås herved en mere direkte betjening af borgerne; der vil blive en kortere forbindelse mellem forvaltningen og den økonomisk ansvarlige myndighed, og vi kan undgå en del unødigt dobbeltadministration.

De nævnte reformprogrammer vil kræve et betydeligt forberedende arbejde, og det vil derfor tage tid, før iøjnefaldende finansielle resultater er opnået.

Den opbremsning af stigningstakten i de offentlige udgifter, som vi er ved at gennemføre, stiller langt større krav om en omhyggelig og planmæssig prioritering af opga-

[Finansministeren.]

verne end en politik, hvor man blot imødekommer ønsker om øgede bevillinger.

En hensigtsmæssig begrænsning af udgiftsstigningerne kan ikke nås ved en procentvis nedskæring af alle bevillingsønsker. Der må tages hensyn til de særlige forhold, som gør sig gældende på de forskellige områder, og det er ikke realistisk at tro, at man fuldstændig kan afvise at tage nye opgaver op. Modstykket hertil må så være, at der til stadighed gøres en indsats for at trække såvel penge som personale væk fra opgaver med svindende betydning. Og generelt må der på alle felter til stadighed foretages rationalisering og effektivisering med de mange midler, der i dag er til rådighed — midler, der anvendes overalt inden for erhvervslivet.

De afgørende nydannelser i den statslige budgetlægning er budgetteringsrammerne, som blev taget i anvendelse første gang i 1968, og personalelofterne, som er indført i indeværende år.

Hovedbetragtningen bag disse nye hjælpemidler er, at budgetlægningen kun kan ske gennem et samspil mellem budgetarbejdet i de mange departementer og enkeltstyrelser på den ene side og den centrale budgetlægning på den anden side. Dette samspil kan ikke etableres på den måde, der traditionelt har været anvendt her som i andre lande, at man lader hver institution og hvert ministerium udarbejde budgetforslag ud fra sine egne valgte forudsætninger for derefter i en forrygende budgetkampagne i september og oktober at skære ned og trække fra og file til, således at udgiftsstigningerne bringes ned på et mere acceptabelt niveau.

En rimelig afbalancering af de mange hensyn, der må spille ind ved budgetlægningen — saglige såvel som politiske — kan kun tilvejebringes, hvis man starter prioriteringen med at fastlægge hovedstrukturen i budgettet og på grundlag heraf giver hvert enkelt ministerium vejledende retningslinjer for udgiftspolitikken.

Det er dette, der er sket gennem udarbejdelsen af budgetteringsrammerne, som har været drøftet i den samlede regering og forhandlet med hver enkelt minister, før de endeligt blev godkendt og udsendt til samtlige styrelser.

Den samlede udgiftsstigning, som disse

budgetteringsrammer er udtryk for, andrager fra indeværende finansår til 1970-71 4,2 pct. og de følgende tre år henholdsvis 2,9 pct., 2,7 pct. og 1,7 pct. I de foreliggende budgetter er udgifterne holdt inden for disse rammer bortset fra en overskridelse på 4 mill. kr. i 1973-74.

Budgetteringsrammerne omfatter imidlertid kun omkring halvdelen af samtlige statsudgifter, nemlig den del af udgifterne, som styres over de årlige bevillinger på finansloven. Udenfor falder de lovbundne udgifter, for hvilke staten kun kan påvirke løbet gennem ændringer i lovgivningen. Denne del af udgifterne stiger fra 1970-71 og fremefter med henholdsvis 3,7 pct., 3,7 pct. og 3,1 pct. — altså væsentligt hurtigere end de rammebelagte udgifter.

Til disse stigninger vil komme en forøgelse som følge af højere priser, lønninger og pensioner.

Uden for budgetteringsrammerne ligger tillige de beløb, der afsættes på budgetterne til imødegåelse af merudgifter som følge af nye beslutninger i løbet af den periode, budgetterne dækker.

På finanslovsforslaget er til dækning af tillægsbevillinger afsat 125 mill. kr. mod 175 mill. kr. på finansloven for indeværende år, og der er således tale om en væsentlig stramning.

Også reserven til merudgifter ved ny lovgivning er foreslået med et mindre beløb end sidste år — 135 mill. kr. mod 200 mill. kr. Af reserven er forudsat afholdt merudgifter bl. a. ved revision af loven om ungdommens uddannelsesfond, udvidelse af industri-lån, loven om erhvervslånefond til industriel udvikling, revision af teaterloven m.v.

På budgetoverslagene er der til dækning af merudgifter ved ny lovgivning, tillægsbevillinger m.v. afsat 400 mill. kr. i 1971-72, 550 mill. kr. i 1972-73 og 700 mill. kr. i 1973-74. Også her er der sket en betydelig stramning i forhold til reserveafsættelsen på budgetoverslagene sidste år, hvor der for 1970-71 til 1972-73 var afsat henholdsvis 600, 1.000 og 1.400 mill. kr.

Med de nævnte reserver indebærer de nu foreliggende budgetoverslag, at stignings-takten for statens samlede udgiftsbudget i finansårene fra 1971-72 til 1973-74 bliver henholdsvis 3,8 pct., 3,6 pct. og 2,9 pct. i forhold til året før.

[Finansministeren.]

Herudover er der på finanslovsforslaget afsat reserver til dækning af pris- og lønstigninger.

Finanslovsforslaget — og budgetoverslagene — er budgetteret på grundlag af de pr. 1. april 1969 gældende priser og lønninger. Merudgiften fra dette niveau til det forventede pris- og lønniveau i 1970-71 er på finanslovsforslaget anslået til 2,2 milliarder kr. Dette beløb skal dække de lønstigninger, der følger af den nye tjenestemandsløvs samt pristalsregulering af lønninger, pensioner, børnetilskud m.v. som følge af den pristalsportion, der udløstes ved juli pristallet 1969, samt pristalsregulering med yderligere én portion efter januar pristallet 1970 og én efter juli pristallet 1970.

Som et selvstændigt led i styringen af de statslige aktiviteter må endelig nævnes kontrollen med oprettelse af nye statsstillinger. Den langt overvejende del af statens driftsudgifter er som bekendt lønudgifter, og den stærke vækst i det statsansatte personale — såvel som i det øvrige offentligt ansatte personale — har med rette givet anledning til bekymring, ikke mindst i erhvervene, hvor man skal rekruttere personale i konkurrence med det offentlige.

Den systematiske registrering af beskæftigelsen inden for de statslige og statsfinansierede institutioner blev påbegyndt for nogle år siden, og de personaleoversigter, der gives såvel i anmærkningerne til finanslovsforslaget som i budgetoverslagene, skulle i år give et mere pålideligt billede af udviklingen.

Personaleoversigter på finanslovsforslagets anmærkninger er nu blevet en væsentlig del af budgettet. Efter den gennemførte tjenestemandreform bortfalder de årlige normeringslove. For fremtiden vil normeringen af alle tjenestemandstillinger ske på bevillingslovene på samme måde som oprettelsen af alle de øvrige stillinger.

For på tilsvarende måde som ved budgetteringsrammerne på forhånd at give ministerierne hovedretningslinjer for, hvor mange ny stillinger de kunne forvente godkendt i de kommende år, blev der i foråret udarbejdet særlige „personalelofter“ — ét for hvert ministerium — som angav maksimum for antal af stillinger inden for det pågældende ministeriums samlede område.

Disse personalelofter blev meddelt ministerierne samtidig med budgetteringsrammerne. Inden for det således fastsatte maksimum kan hvert ministerium foretage den detaljerede prioritering mellem de institutioner, der ligger inden for ministeriets ressort.

Udgangspunktet for fastlæggelsen af personalelofterne var de oplysninger om forventet beskæftigelse, som var indeholdt i forrige års finanslovsforslag og budgetoverslag. Da disse oplysninger ikke på alle punkter var fuldstændige og ajourførte, måtte der blive en vis usikkerhed i fastsættelsen af nogle af lofterne, og det har derfor under den endelige budgetbehandling været nødvendigt på enkelte punkter at foretage tekniske korrektioner af personalelofterne. Resultatet er som helhed blevet en afgørende reduktion af stigningstakten i det samlede forventede personale.

Det samlede antal normerede heltidsstillinger — d. v. s. tjenestemænd, overenskomstansatte og personale på andre vilkår — udgør for indeværende finansår godt 162.500. Som følge af personalelofterne indeholder finanslovsforslaget kun forslag om en forøgelse i normeringerne på små 800 stillinger. Da behandlingen af bl. a. forslag om tjenestemandstillinger og andre stillinger, der forelægges for lønningsrådet, ikke er tilendebragt, kan det samlede antal nynormeringer forventes yderligere nedsat ved ændringsforslag til finanslovsforslaget.

Finanslovsforslagets budgetterede personaleforbrug, d. v. s. det forventede gennemsnitlige antal ansatte i finansåret 1970-71, ligger 3.000-4.000 lavere, altså et par procent under normeringstallet, fordi det aldrig vil være muligt at have samtlige normerede stillinger besat på én gang og gennem hele året. Beskæftigelsen er for 1970-71 anslået til ca. 159.800, hvilket er en stigning i forhold til i år på ca. 3.750. For de tre følgende finansår er der regnet med en årlig personaletilvækst på 2.700, 1.200 og 1.500.

Disse tal er udtryk for en kraftig neddæmpning af væksten i statens personale sammenlignet med den, budgetoverslagene sidste år regnede med.

Resultatet af den mere bevidste og planmæssige budgetlægningsteknik, der er taget i anvendelse, ses tydeligt af de foreliggende

[Finansministeren.] budgetforslag. Der er sket en række forskydninger i forhold til de i fjor forelagte budgetoverslag, og navnlig vil man se, at stigningstakten er meget varierende fra udgiftsområde til udgiftsområde.

Særligt iøjnefaldende er det — hvis vi holder os til finanslovsforslaget — at socialministeriets budget vokser mere end alle de øvrige budgetter tilsammen, idet det alene — selv efter at der er korrigeret for overflytningen af børnetilskuddene — viser en udgiftsstigning på 2,8 milliarder kr. fra finansloven i år til 1970-71. De 1,3 milliarder kr. heraf er dog af formel karakter. Socialministeriets budget er nemlig for det første stærkt præget af kompensationerne for den allerede nævnte afskaffelse af nedslagsreglerne for pensionister m. v., og for det andet øges dette budget med godt 900 millioner kr. alene i kraft af byrdefordelingsreformen, hvorefter staten fuldt ud dækker de sociale pensionsudgifter. Hertil kommer virkningerne af det højere pris- og lønniveau, der kan anslås til henved $\frac{1}{2}$ milliard kr.

Den resterende stigning på omkring 1 milliard kr. er udtryk for forbedring i de sociale ydelser m. v., samt for den igangværende udbygning af særfor sorgen og børnefor sorgen. Der er her tale om en reel stigning i de socialpolitiske ydelser på ca. 12 pct., og beløbsmæssigt repræsenterer denne stigning omkring halvdelen af den samlede reelle udgiftsstigning på finanslovsforslaget.

Modstykket til væksten i statens andel af de sociale udgifter som følge af byrdefordelingsreformen er især en reduktion i 1970-71 af vejrefusionerne, sygehusudgifterne samt lærerlønstilskuddene til folkeskolen. Dette sætter sit præg på trafikministerens, indenrigsministerens og undervisningsministerens budgetter. Men medens der er budgetteret en direkte nedadgående linje i trafikministerens samlede budget, er udgiftsstigningerne på indenrigsministeriets øvrige poster store nok til at trække de samlede udgifter opad, og for undervisningsministerens vedkommende er der tale om en stærk stigning gennem hele budgetperioden.

På indenrigsministerens budget optræder nu de nye generelle tilskud til amter og kommuner, der tilsammen med tilskuddet til særlig vanskeligt stillede kommuner i alt

er opført med over 400 millioner kroner i 1970-71.

Der er på alle de økonomisk betydende skole- og uddannelsesområder budgetteret på grundlag af forventninger om forøgede elevtal. Størst er den forventede stigning for studerende ved universiteterne og de højere læreanstalter, hvor der over en 5-årig periode ventes en forøgelse af studentertallet fra ca. 42.000 til ca. 60.000. Denne udvikling vil medføre, at udgifterne til højere undervisning og forskning, der i år udgør 1,3 milliarder kr. eller 29 pct. af undervisningsministeriets samlede udgifter, forventes at stige til en andel på 36 pct. i 1973-74. Udgiftsforløbet vil på længere sigt kunne påvirkes af de igangværende bestræbelser og undersøgelser om universitetsuddannelsens tilrettelæggelse bl. a. med henblik på en forkortelse af studietiden.

Nettoudgifterne vedrørende Grønland stiger fra i år til finanslovsforslaget med 55 mill. kr. til 635 mill. kr. eller med nær 10 pct. og vil i budgetoverslagsperioden vokse til over 700 mill. kr. årligt. En væsentlig årsag til stigningen er udbygningen af det grønlandske undervisningsvæsen, især forøgelse af lærerpersonalet.

En relativt stærk vækst fremkommer på udenrigsministerens budget, hvor hovedparten af u-landsbevillingerne opføres. Stigningen i disse år har jeg omtalt. Udenrigsministeriets administrative budget viser i øvrigt ingen stigning af betydning.

Forsvarsministeriets budget viser en meget beskedent stigning, nemlig i alt kun 56 mill. kr. for hele 3 års perioden 1970-71 til 1973-74.

Jeg skal i øvrigt ikke fordybe mig nærmere i de mange enkeltheder, som finanslovsforslaget og budgetoverslagene kaster lys over. Ikke mindst budgetoverslagene giver et fyldigt og nuanceret indtryk af de væsentlige problemer i udgiftspolitikken og trækker som baggrund herfor udviklingslinjerne op for 5-året 1964-65 til 1968-69.

Dog føler jeg trang til at gøre opmærksom på, at finanslovsforslaget indeholder den nydannelse, at § 31 fremtræder i ændret formulering, og samtidig er der for første gang i anmærkningerne hertil givet en nærmere redegørelse for hensigten med og rækkevidden af denne paragraf.

[Finansministeren.]

Den ændrede formulering, der tjener til at klargøre den bevillingsmæssige stilling vedrørende udgifter og indtægter i medfør af ny lovgivning, begrænser adgangen til at disponere uden forudgående forelæggelse for finansudvalget. Ændringen, som jeg på forhånd har drøftet med finansudvalget, er foretaget i konsekvens af folketingets dagsorden af 8. maj i år som et led i bestræbelserne på at få „klarere og fastere retningslinjer for behandlingen af bevillingsspørgsmål“. Om de øvrige spørgsmål, der overvejes i denne forbindelse, regner jeg med at fortsætte forhandlinger med finansudvalget, der har modtaget et notat herom fra mig.

Om udviklingen i statens samlede indtægter skal jeg herefter fremsætte nogle få bemærkninger.

1970-71 er det første år, hvor kildeskatten optræder på finanslovsforslaget. Der er flere grunde til, at det budgetterede provenu af kildeskatten er behæftet med større usikkerhed end de skøn over indtægtsskatterne, vi hidtil har bygget på. Usikkerheden beror især på, at provenuet anslås på basis af skøn over befolkningens fremtidige indkomster og formuer mere end 1 år frem og er selv sagt særlig stor i det første kildeskatteår, hvor de mange nye bestemmelser første gang bringes i anvendelse.

Forud for vedtagelsen i foråret af udskrivningsprocenten på 95 for kildeskatten skønnedes det, at statens samlede indtægt i 1970-71 fra indkomstskat af personer, sømandsskat, særlig indkomstskat samt folkepensionsbidrag ville andrage godt 14,1 milliarder kr. Dette skøn er nu revideret opad som følge af, at der på baggrund af sommerens og efterårets økonomiske opsving må regnes med 1 pct. større stigning i de skattepligtige indkomster i år end ved beregningen i foråret. Der regnes nu med en indkomststigning på ca. 11,6 pct. fra 1969 til 1970. På dette grundlag er provenuet forhøjet med 560 mill. kr., d.v.s. til et samlet provenu til staten på ca. 14,7 milliarder kr. For finansårets sidste kvartal — eller første

kvartal af kalender- og kildeskatteåret 1971 — er regnet med uændret udskrivningsprocent på 95. Folketinget vil senere i denne samling komme til at tage stilling til, hvorvidt udskrivningsprocenten for 1971 skal ændres.

Da kildeskatten til stat og kommuner opkræves samlet af staten, er der på finanslovsforslaget opført en bruttoindtægt på i alt 23 milliarder kr., der reduceres ved en negativ indtægtspost på 8,3 milliarder kr. som afregning fra staten til kommunerne af disses budgetterede andel af kildeskatten. Provenuet af formueskatten indgår i kildeskatteskønnet med knap 300 mill. kr. Beløbet er anslået under hensyn til den gennemførte reduktion af satserne, der skulle modsvare de forventede formuestigninger som følge af den 14. almindelige vurdering. Resultaterne af denne kunne der dog ikke tages hensyn til ved forskudsligningen.

Bevægelserne i afgiftsprovenuerne afspejler i særlig grad svingningerne i det økonomiske forløb; vi har under det konjunkturdyssving, vi har haft fra 1967 til 1969, fået tydeligt demonstreret, hvor vanskeligt det er at forudberegne afgifter. De endelige regnskabstal for 1968-69 blev således ca. 300 mill. kr. lavere end finanslovsforslagets tal, men dog en del bedre, end vi regnede med sidste efterår. For indeværende år er der derimod udsigt til væsentligt større indtægter, end vi skønnede, da finansloven blev vedtaget.

I finansministeriets oversigt af 27. maj skønnedes det, at det samlede afgiftsprovener i 1970-71 med den i foråret gennemførte forhøjelse af motorbeskatningen på 570 mill. kr. ville blive godt 16,5 milliarder kr. I dag må afgiftsproveneret anslås i alt 400 mill. kr. højere, d.v.s. til ca. 16,9 milliarder kr. Denne niveauforskydning opad er det rimeligt at tage hensyn til på finanslovsforslaget.

Sammenlagt regner finanslovsforslaget med indtægter fra skatter og afgifter på 32,7 milliarder kr., hvilket sammen med statens øvrige driftsindtægter — hvoriblandt rente-

[Finansministeren.]

indtægterne nu er den største post — giver en total indtægt på godt 33,7 milliarder kr.

Heroverfor står som indledningsvis nævnt den samlede udgift på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet på 32,2 milliarder kr., hvilket giver et budgetteret overskud på drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet på godt 1,5 milliarder kr. Det tilsvarende regnskabs-tal for 1968-69 er 358 millioner kr., medens vi i år regner med et overskud på de samme poster på mellem 600 og 700 mill. kr. Forøgelsen i overskuddet fra i år til næste år kan således anslås til omkring 900 mill. kr., hvilket bl. a. er et udslag af den finanspolitiske stramning, der sker, og som tilstræbes.

Forskydningen i kasseoverskuddet fra i år til næste år bliver knap så stor, idet det ventes at blive omkring 800 mill. kr. større end de ca. 650 mill. kr., vi nu regner med for indevarende år.

Må jeg til sidst sige, at ordet kasseoverskud er blevet noget af et kodeord i den finanspolitiske debat her i landet. Jeg vil gerne her til sidst advare mod at tillægge det alt for stor selvstændig betydning, at dette kasseoverskud er opført på finanslovsforslaget med 1.460 mill. kr. Det er ikke kasseoverskuddet, der er den afgørende faktor i finanspolitikken, og det ville være en misforståelse at tro, at det er målsætningen for regeringens finanspolitik at ramme lige netop dette kasseoverskud. Skulle kasseoverskuddet faktisk blive væsentligt mindre som følge af, at efterspørgselsstigningen bliver mindre i 1970 end forudsat, ville det ikke betyde, at regeringens finanspolitik var mislykket. Snarere tværtimod.

Hvis der omvendt gøres indhug i kasseoverskuddet på den måde, at vi nu vedtager nye udgiftslove og giver bevillinger ud over de reserver, der er afsat hertil, ud fra den betragtning, at der jo er penge i kassen — ja, så ville det være et nederlag for regeringens finanspolitiske bestræbelser.

Hovedmålet med disse er ikke at få penge i statskassen, men at få ligevægten i den samlede danske økonomi genoprettet. Hensynet til valutabalancen indtager her en central plads, og vi har i dag lov til at sætte dette hensyn i forgrunden, nu hvor vi har nået en så høj beskæftigelse. For-

årets valutakrise har yderligere understreget, at det meget hurtigt kan blive en tvingende nødvendighed at standse det store valutaforbrug.

Det er alene dette, der for regeringen kan berettige en så hård finanspolitisk linje, som finanslovsforslaget er udtryk for.

Med disse bemærkninger skal jeg anbefale finanslovsforslaget for 1970-71 til folketingets velvillige behandling.

Fjerde næstformand (Morten Lange): Eksemplarer af det nu fremsatte finanslovsforslag vil blive omdelt.

Deretter har hr. Skytte ordet for at fremsætte to i dag anmeldte forslag.

Skytte: Jeg skal herved tillade mig for det høje ting at fremsætte *forslag til lov om ændring af lov om valg til folketinget. (Vederlag og pension til folketingets medlemmer m. v.) og forslag til folketingsbeslutning om valget af statsrevisorer og disses virksomhed.*

Den umiddelbare anledning til, at der på nuværende tidspunkt foreslås gennemført ændringer i valglovens vederlags- og pensionsbestemmelser, er, at disse bestemmelser i den nugældende formulering henviser til reguleringsmetoder i tjenestemandsløvgivningen, som er enten afskaffet eller ændret ved tjenestemandsureformens gennemførelse i juni 1969. Det er derfor allerede af tekniske grunde nødvendigt at tilpasse valglovens regler til den nye tjenestemandsløvgivning, idet der er enighed om, at det vil være hensigtsmæssigt fortsat at sikre en automatisk regulering af vederlag og pensioner i takt med de reguleringer, der finder sted for tjenestemandenes vedkommende.

Når der således alligevel skulle gennemføres ændringer i loven, fandt jeg det naturligt, at der samtidig skete en justering af medlemmernes vederlagsordning og pensionsforhold. Folketingets arbejde forøges stadig og beslægtet mere og mere af medlemmernes tid, og jeg tror, at alle vil erkende, at det er et meget omfattende arbejde, der udføres af folketingets medlemmer. Med denne voksende arbejdsbyrde har der i hvert fald et stykke tid været tiltrængt en forhøjelse af medlemmernes vederlag, hvis dette skal stå i et rimeligt forhold til det arbejde, der kræves af et folketingsmedlem. Folketinget er i den situation selv