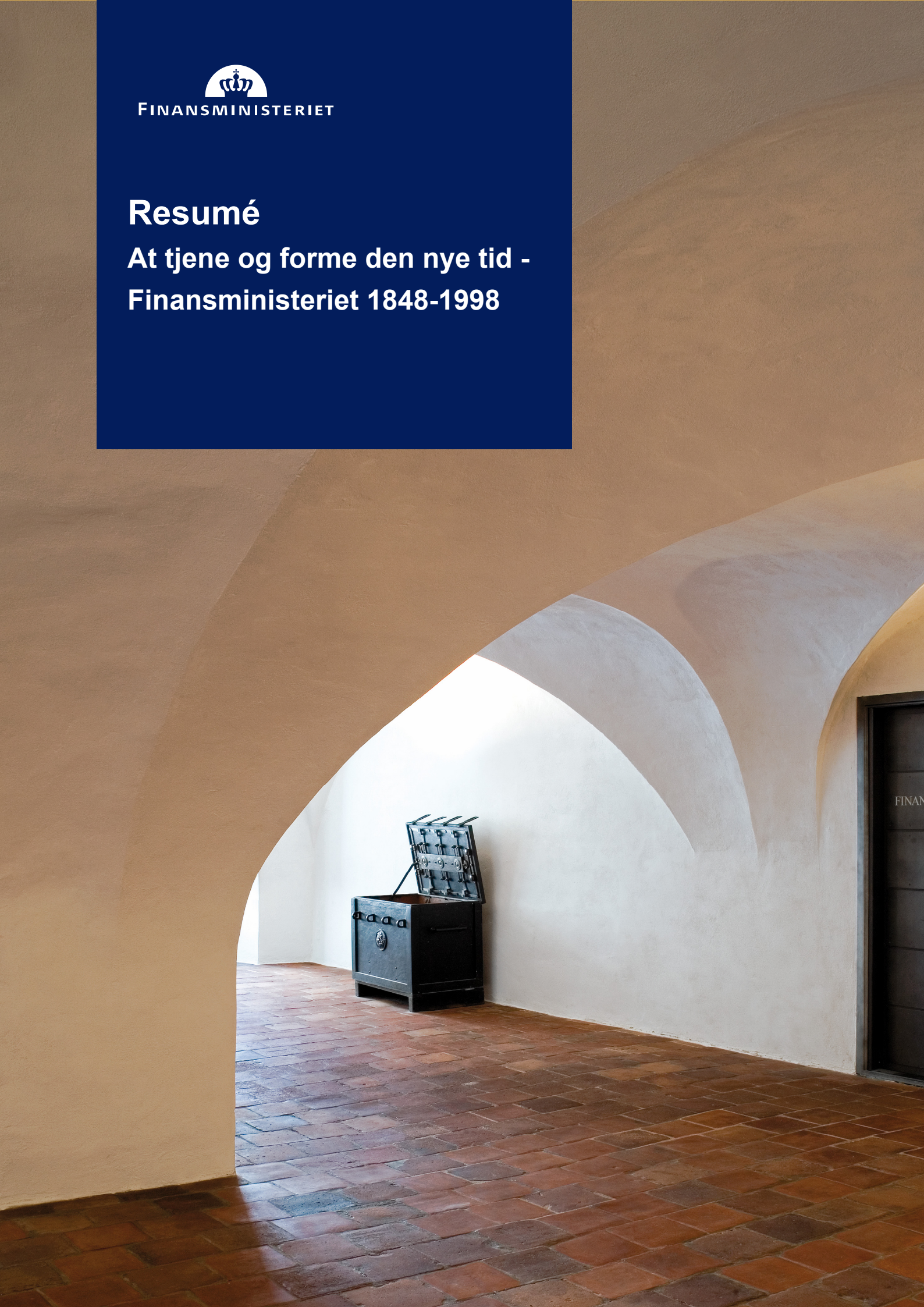




FINANSMINISTERIET

Resumé

At tjene og forme den nye tid -
Finansministeriet 1848-1998



Indhold

1. Indledning - Finanslov og finansstyre	3
2. De åbne mønstre – Grundloven og finansstyret 1848 - 1872	5
3. Provisorietid - Kampen om finansloven 1872 - 1894	7
4. Stilstand og krise i finansstyret 1894 - 1924	8
5. En ny tids finansministerium 1924 - 1945	10
6. Tilsanding og nyt kraftcenter 1945 - 1965	15
7. Reformtid og planlægning 1965 - 1983	19
8. Modernisering og nye styringsformer 1983 - 1998	25
9. Mod nye tider - status 1998	29

1. Indledning - Finanslov og finansstyre

I november 1998 havde Finansministeriet 150-års fødselsdag. På dagen udgav vi jubilæumsbogen "At tjene og forme den nye tid - Finansministeriet 1848-1998" skrevet af Hans Henrik H. Østergaard.

Ved ministerialreformen i 1848, der gennemførtes ved kgl. kundgørelse af 24. november 1848, oprettedes et samlet Finansministerium. Der er en lige og ubrudt linje herfra og til det moderne Finansministerium, som vi kender det i dag.

Med oprettelsen af Finansministeriet fulgte udarbejdelsen af det første samlede årlige statsbudget i form af et finanslovsforslag, der kunne vedtages af Rigsdagen.

Finansloven har altid været kernen i Finansministeriets virksomhed, og Finansministeriets historie er derfor også først og fremmest historien om, hvordan finansloven har udviklet sig og ændret karakter - som politisk styringsinstrument og som statsadministrationens nervesystem.

Knyttet til finanslovsopgaven varetager Finansministeriet en række andre funktioner: statsregnskab, forvaltning af statsaktiver og statsgæld, lønnings- og pensionsvæsen. De er alle sammen - uanset hvordan de har været organiseret gennem tiden - afledt af og underordnet hovedfunktionen: finanslovens udarbejdelse og administration.

Tidligere var også fremskaffelsen af statens indtægter i form af told og skatter en del af Finansministeriets opgaver, men siden 1973 har denne opgave haft sit eget ministerium.

Finansministeriets rolle har direkte sammenhæng med statsbudgettets størrelse: Jo flere penge, der styres via finansloven, jo større betydning har Finansministeriets arbejde. For hundrede år siden var statsbudgettet i alt kun på ca. 50 mio. kr. For halvtreds år siden var det vokset til ca. 2 mia. kr., og i dag er det på ca. 400 mia. kr. Men samtidig er der sket det, at en stadig større del af udgifterne bestemmes af andre love, og altså i forhold til finansloven er bundne udgifter, ligesom de kommunale udgifter har fået stadig større vægt. Derfor har Finansministeriet i stigende grad måttet arbejde med nye styringsopgaver ud over dem, der knytter sig direkte til finansloven, og selve finansloven har fået vigende betydning.

Over for Folketinget har Finansministeriet altid på regeringens vegne fungeret som det ministerium, der har det samlede ansvar for den offentlige økonomi, og forholdet til Folketinget og dets Finansudvalg er således en hovedakse i ministeriets historie.

De skiftende finansministre har derved også fået rollen som nej-sigere i forhold til ministerkollegernes ønsker om nye udgifter. Rare finansministre er dårlige ministre, sagde finansminister C.V. Bramsnæs. Forholdet mellem fagministerier og Finansministerium har derfor altid været præget af spændinger, og finansministerens gennemslagskraft varierer meget gennem historien, afhængigt både af finansministerens person og hans forhold til statsministeren.

I de 75 år fra 1924 til 1999 har ministeriet haft 25 ministre, som altså i gennemsnit har fungeret i ca. 3 år. I samme periode har der i den centrale del af ministeriet været 6 departementschefer. Ministre forgår, men embedsmænd består, hedder det, og tallene illustrerer, at forholdet mellem minister og embedsmænd også er en vigtig dimension i ministeriets historie.

I 1999 er der ca. 250 ansatte i Finansministeriets departement. De har til huse i Den røde Bygning fra 1721 med adressen Christiansborg Slotsplads nr. 1, den ældste kontorbygning i Europa, der stadig bruges til det oprindelige formål. En række af de opgaver, der tidligere blev løst i departementet, varetages i dag af ministeriets to styrelser, Økonomistyrelsen og Finansstyrelsen med hver ca. 300 ansatte.

2. De åbne mønstre – Grundloven og finansstyret 1848 - 1872

Den 21. marts 1848 ophørte enevælden som politisk system. Kong Frederik VII erklærede, at han fremover ville betragte sig selv som konstitutionel monark, og arbejdet med at lave en "fri forfatning" gik i gang. Den grundlovgivende rigsforsamling blev dannet, og den 5. juni 1849 kunne den nye Grundlov underskrives.

Allerede forinden var der gennemført et administrativt systemskifte. Det gamle kollegiestyre, der blev anset for en del af det enevældige system, afløstes af et ministerialsystem efter fransk-tysk forbillede.

Der var ikke tale om nogen revolutionær ændring, men en ny funktionsmåde for et allerede eksisterende apparat. De personer, der hidtil havde været knyttet til systemet, fortsatte i vidt omfang deres virksomhed.

Den endelige fordeling af opgaverne mellem de nye ministerier blev fastlagt ved Kgl. Kundgjørelse af 24. november 1848. Selv om der siden er sket væsentlige udvidelser af den danske centraladministration, er organisationsformen i princippet forblevet uændret siden denne dato.

Oprettelsen af Finansministeriet var den mest betydningsfulde ændring der skete som led i indførelsen af ministerialsystemet, og det var også på dette område behovet for en modernisering var størst.

Om denne tid skrev juristen og historikeren Kai Fr. Hammerich i 1921: "Da Krisen brød frem i 1848, var det Finansernes Personligheder, som holdt sig oppe og førte Statsstyrelsen videre, medens Kancelliets Ledere (dvs. Danske Kancelli) maatte vige Pladsen for bestandig, ... Hvor meget end Mændene fra Finanskollegierne under Udviklingen efter 1848 søgte at holde igen, var de alligevel med til at tjene og forme den ny Tid, hvor de længe fyldte de allerforreste Pladser, hvorimod Kancelliets Mænd enten var helt uden Føling med Begivenhederne eller ... kun lod sig slæbe med Baglæns, med Blikket hæftet paa den svundne Fortid."

Det nye Finansministerium, der var det største af ministerierne, stod i 1848 over for to hovedopgaver: Der skulle opbygges en samlet finansadministration, baseret på et centralt budget- og regnskabssystem, og der skulle udvikles et sæt af spilleregler for forholdet mellem folkerepræsentation og administration på det finansielle område.

Hovedkraften i dette arbejde blev Wilhelm Sponneck, der blev udnævnt til finansminister i november 1848, kun 33 år gammel.

Et hovedformål med den nye Grundlov havde været at sikre Rigsdagen herredømmet over statsfinanserne, og i § 52 fastlagdes Rigsdagens bevillingsmyndighed i følgende form:

Paa hver ordentlig Rigsdag skal, strax efter at samme er sat, fremlægges Forslag til Finantsloven for det følgende Finantsaar, indeholdende et Overslag over Statens Indtægter og Udgifter. Finantslovforslaget behandles først i Folkethinget. Forinden Finantsloven er vedtagen maa Skatterne ei opkræves. Ingen Udgift maa afholdes, som ikke har Hjemmel i samme.

Finansåret blev samtidig fastlagt til 1. april - 31. marts.

Opgaven blev nu at udfylde de åbne mønstre under de nye forhold og skabe en bæredygtig praksis for finanslovens udformning og behandling. Det blev en løbende styrkeprøve i de kommende år, hvor Rigsdagens "venstrefløj" med A.F. Tscherning som bannerfører kæmpede for den størst mulige indflydelse, mens regering og administration, støttet af de mere konservative kræfter i Rigsdagen, søgte at danne modvægt hertil.

I løbet af de første år fastsloges Folketingets dominerende indflydelse på finansloven i forhold til Landstinget, og ligeledes fik Folketingets Finansudvalg hurtigt en position som en slags overrigsdag i finansielle sager. Historikeren Albert Olsen taler om "den specielle Tscherningske administrationsfjendtlige Atmosfære, som fra første Færd hvilede over dette Udvalg," og Hammerich skriver tilsvarende at Tscherning "vedblev at staa i Kampstilling overfor Bureaukratiet og optraadte under hele sin politiske Virksomhed som Embedsstyrets aldrig forsonede Uven."

Et vigtigt spørgsmål var, hvad der skulle gøres med uforudsete udgifter. I det første finanslovforslag var afsat en reserve til sådanne udgifter, men Folketinget krævede, at der skulle gennemføres en særskilt tillægsbevillingslov til dækning heraf. Herved indførtes det tillægsbevillingssystem, som fortsat er et grundlæggende element i bevillingssystemet. Det formaliseredes ved grundlovsrevisionen i 1866, hvor begrebet "tillægsbevillingslov" blev indføjet i paragraffen om Rigsdagens bevillingsmyndighed.

3. Provisorietid - Kampen om finansloven 1872 - 1894

Omkring 1870 var de væsentligste spørgsmål omkring finanslovens udformning og behandling afklaret. Finansstyret havde fundet sin form - til gengæld blev finansloven i de næste 25 år centrum for den politiske kamp mellem Venstre og Højre. Det forenede Venstre blev dannet i 1870 og havde fra 1872 flertal i Folketinget. Partiets hovedkrav var folketingsparlamentarisme, dvs. at regeringen skulle have støtte fra et flertal i Folketinget. Midlet til at tvinge en regering væk skulle være finanslovens forkastelse - en regering uden penge kan ikke regere. Finansudvalget blev Venstres vigtigste bastion i kampen.

Det var nye personer, der nu indtog hovedrollerne. I Folketinget var det Venstres Christen Berg, der tegnede flertallet i finanslovspørgsmål. På regeringsbænkene rykkede J.B.S. Estrup frem, og i hele perioden fra 1875 til 1894 var han både konseilspræsident og finansminister. C.A. Caroc, der blev udnævnt til departementschef i Finansministeriet i 1873 var Estrup en aldrig svigtende støtte og betragtede selv samarbejdet med Estrup som den lykkeligste periode i sin embedsvirksomhed.

Folketingsflertallets nægtelse af finansloven førte ikke til regeringens afgang. Estrup svarede igen med at lade udstede "provisoriske finanslove" i henhold til Grundlovens bestemmelse i § 25, der fastsatte, at "i særdeles påtrængende tilfælde kan Kongen, når Rigsdagen ikke er samlet, udstede foreløbige love, der dog ikke må stride mod Grundloven, og altid bør forelægges den efterfølgende Rigsdag." Det første provisorium kom i april 1877. Denne gang løstes konflikten i løbet af efteråret, men i april 1885 brød konflikten på ny ud i lys lue, og i hele perioden frem til 1894 regeredes der på grundlag af provisoriske finanslove.

Ved det store forlig i 1894 blev det slået fast, at hvis finansloven ikke kunne vedtages inden finansårets begyndelse, skulle regeringen forelægge Rigsdagen et forslag til midlertidig bevillingslov. Dette blev grundlovsfæstet i 1915.

Det er bemærkelsesværdigt, at fra 1873 og helt frem til 1909 sker der ingen ændringer i Finansministeriets organisation eller i finanslovenes udformning og administrative gennemførelse. Hele opmærksomheden er rettet mod den politiske kamp, hvis højdepunkt er "provisorietiden".

Den mangeårige konflikt og den indædte diskussion om finansloven har trukket spor helt op i den nyeste tid. Ikke mindst partiet Venstres holdninger til spørgsmålet om finansstyrets udformning har været præget af arven fra provisorietiden.

4. Stilstand og krise i finansstyret 1894 - 1924

Efter 1894 kom der gang i udviklingen på mange områder, men i Finansministeriet fortsatte tingene dog tilsyneladende uforandret. Det afspejler formodentlig en dyb ulyst til på ny at drøfte mere principielle forhold vedrørende finansloven, og også efter det politiske systemskifte i 1901, hvor den første Venstre-regering dannedes, kørte det finansielle system - trods begyndende kritik - videre.

I løbet af de første ti år efter systemskiftet blev det mere og mere klart, at Finansministeriet ikke var fulgt med udviklingen. Nye statslige initiativer stillede nye krav til finansstyret. Det gjaldt administrationen af et stigende antal statsansatte, især inden for Statsbanerne og Post- og Telegrafvæsenet. Og det gjaldt styringen af nye statslige økonomiske støtteordninger.

I 1909 blev der taget et første skridt til en mere omfattende reform. Der nedsattes en finanslovkommission, der dels skulle undersøge mulighederne for besparelser på statens udgifter, dels skulle fremkomme med forslag til en ændret form for finanslov og statsregnskab, "hvorefter disse blive mere overskuelige".

Kommissionens arbejde resulterede i en mere systematisk opbygning af finansloven. Det gennemførtes med virkning for finansloven for 1913-14, og grundstrukturen i denne opstilling bevarede indtil 1970'erne.

I kommissionens betænkning fra 1911 hedder det imidlertid også, at "Kommissionen finder Anledning til at udtale, at den under sit Arbejde har haft Lejlighed til at erkende, at Tilsynet med Budgetforvaltningen under den nuværende Organisation er i høj Grad utilstrækkeligt. Kommissionen vilde anse det for betydningsfuldt for fremtidig at gennemføre en sparsommelig og økonomisk Stats-husholdning, at der tilstræbes en virksom Reform paa dette Omraade." Det blev i samtiden opfattet som en meget skarp kritik af Finansministeriet, men kommissionen stillede ikke forslag på dette område, og kritikken fik ikke i første omgang konsekvenser.

Det viste sig også snart, at problemerne omkring finansstyret ikke blev løst med Finanslovkommissionens arbejde, men tværtimod voksede eksplosivt, især under 1. Verdenskrigs voldsomme ændringer i samfundsudviklingen og statens rolle. Kontrollen med statsudgifterne svigtede i stigende grad.

I disse år udvikledes systemet med, at de enkelte ministerier henvender sig til finanslovudvalgene i Rigsdagen, primært Folketingets Finansudvalg, og får deres tilslutning til at afholde udgifter, der ikke er medtaget på finansloven.

Især synes det at være blevet fast praksis, at efter fremsættelsen af forslaget til tillægsbevillingslov i januar måned kom ministerierne i løbet af de følgende måneder med et meget stort antal nye udgiftsposter, som finansudvalget tiltrådte og stillede som ændringsforslag ved lovens tredjebehandling.

I finansåret 1917-18 udgjorde udgifterne på tillægsbevillingsloven det dobbelte af udgifterne på finansloven for samme år. Finansudvalget bliver i disse år en virkelig overrigsdag, mens finansministeren i stigende grad fremstår magtesløs. Finansminister Edvard Brandes lagde ikke skjul på det. I 1920 sagde han i Folketinget: "Jeg har ikke det Indtryk, at Finansudvalget virker sparende. Man falder ikke mellem Røvere, naar man kommer i Finansudvalget, det er snarere femten barmhjertige Samaritaner, der sidder dér og uddeler de Gaver, som de trængende kan behøve ... Alle trængende anraaber derfor dette udvalg ... Den Fornæmelse, som en Minister let har, at hvis han kommer med en Bevilling, siges der: Herren maa gerne lægge et Nul til, gør at ministrene heller ikke bliver saa sparsommelige, som de burde være, og som ganske sikkert Tilstanden opfordrer til."

Hverken Edvard Brandes eller hans forgænger og efterfølger som finansminister, Niels Neergaard, var i stand til at løse problemet, og de var næppe heller særlig godt hjulpet af apparatet i Finansministeriet. Men for dem, der i de følgende år stod med ansvaret for finansstyrets fremtidige udformning var situationen under 1. Verdenskrig et skræmmebillede.

5. En ny tids finansministerium 1924 - 1945

I årene efter 1. Verdenskrig var der i det danske samfund og i statsapparatet stærke ønsker om at vende tilbage til "tiden før verden gik af lave". Politisk kom det til udtryk i dannelsen af Venstre-regeringen i 1920, hvor Niels Neergaard var både stats- og finansminister - i øvrigt sidste gang en statsminister også har påtaget sig finansministerposten. Men samtidig var intet som før. Behovet for reformer på alle områder var påtrængende, og der var en helt ny ændringsparathed, også i statsadministrationen.

Det første store reformarbejde blev sat i gang allerede i 1917 med sigte på en modernisering og forenkling af løn- og ansættelsesvilkårene for statsansatte.

Der blev nedsat en Lønningskommission, og den drivende kraft i arbejdet blev K.H. Kofoed, en af de mest bemærkelsesværdige og særprægede skikkelser i dansk forvaltningshistorie. Kofoed kom fra et bornholmsk husmandshjem, men kæmpede sig frem til først en lærereksamen, og siden en uddannelse som cand. mag. i naturfag (geologi og botanik). Han blev i 1913 indvalgt i Folketinget som repræsentant for Det Radikale Venstre. I Folketinget kom han til at beskæftige sig med lønningssager, og han så Lønningskommissionen som den store mulighed for sin videre politiske karriere.

Kommissionen brød med alt det gamle på lønnings- og pensionsvæsenets område. Den samlede alle bestemmelser, der vedrørte tjenestemænd i almindelighed, og herudover opstillede den en systematisk normering og klassificering af alle statstjenestemandstillinger. Kofoed var ikke for ingenting botaniker af uddannelse. Tjenestemandsløven af 1919 viste sig så robust, at den i det væsentligste blev opretholdt indtil reformen i 1969.

Det blev også fastsat, at alle fremtidige ændringer i antallet af tjenestemænd og deres aflønning i princippet skulle ske ved særlig lov i form af årlige normeringslove. Reelt skete der herved en deling af finansloven, der på lønområdet kun blev en registrering af normeringslovens virkninger. Umiddelbart var der utvivlsomt tale om en betydelig lettelse, fordi finansloven blev frigjort fra en mængde detaljer, men det var ikke uproblematisk at en så stor sum på finansloven som tjenestemandslønninger reelt blev fastsat uafhængigt af finanslovbehandlingen i øvrigt. Også dette system videreførtes dog helt til 1969. Først da afskaffedes de årlige normeringslove, og oprettelse og nedlæggelse af stillinger skete herefter alene ved finanslov.

I flere år havde Statsrevisorerne presset på for at få gennemført en reorganisati-
on af statens bogholderi- og regnskabsvæsen og en nyordning af revisionsvæse-
net. Neergaard-regeringen følte sig presset til at tage et initiativ i sagen og nedsat-
te herefter Statsregnskabskommissionen i 1921.

Kommissionen afgav først sin betænkning i marts 1926 - og da var mange af
dens forslag allerede gennemført.

For så vidt angår finansloven og statsregnskabet kan kommissionens hovedresul-
tater sammenfattes således: For det første skulle der etableres decentralt boghol-
deri i de enkelte ministerier og styrelser, således at Finansministeriet alene skulle
samle bidragene til det samlede statsregnskab. Dette blev indført allerede pr. 1.
april 1924. For det andet skulle der ske en reformering af anvisningsvæsenet, så
hvert ministerium selv anviste udgifter ved træk på Nationalbanken - dog med
undtagelse af lønninger og pensioner, der fortsat blev varetaget centralt. Dette
gennemførtes pr. 1. oktober 1925. Endelig blev der foreslået en ændret opstilling
af finansloven med konsekvent forrentning og afskrivning og pensionsindbeta-
linger. Dette gennemførtes med finansloven for 1925/26.

Slutstenen på kommissionens arbejde var et samlet forslag til lov om statens
regnskabsvæsen og revision. Udvalget slutter sin betænkning således: "...man
nærer tillige det Haab, at denne Lov maa blive et brugbart Redskab for Admini-
strationen og bringe den Orden og Ensartethed i Statens Regnskabs og Revisi-
onsvæsen til Veje, som i saa lang Tid har været savnet, og selv om man ikke ven-
ter, at den eventuelle Lov opnaar en saa lang Levetid som dens Forgænger, Kas-
seforordningen af 1840, tør man dog haabe, at den i en Aarrække maa være det
solide og brugbare Grundlag, Kommissionen har stræbt at gøre den til, og hvor-
paa Administrationen kan bygge videre."

Kommissionen fik i øvrigt ret i sine forventninger: Loven fra 1926 holdt stort set
uændret indtil en ny statsregnskabslov blev gennemført i 1984.

Den afgørende forudsætning for gennemførelsen af de her beskrevne reformer
var dannelsen af den første socialdemokratiske regering i maj 1924 og udnævnel-
sen af C.V. Bramsnæs til finansminister.

Også C.V. Bramsnæs' karriere er usædvanlig. Fra hyrdedreng over en uddannelse
som typograf blev han cand.polit. Hans medlemskab af Statsregnskabskommis-
sionen havde givet ham et godt indblik i aktuelle problemer og reformovervejel-
ser.

Ved den socialdemokratiske regerings tiltrædelse var der en udbredt opfattelse af,
at den nok snart ville køre fast, og at den især ikke ville være i stand til at føre "en
ansvarlig økonomisk politik". Bramsnæs var selv bekymret for, om det ville være
muligt at sikre den nødvendige økonomiske disciplin. På et vigtigt punkt tog han
derfor straks selv initiativet.

Hverken Brandes eller Neergaard havde haft held til at få kontrol med fagministeriernes anmodninger om tillægsbevillinger, der jo spillede en større og større rolle i de årlige statsudgifter. Bramsnæs skriver selv: "Dette system turde jeg ikke køre videre med. Da vi efter ministeriets dannelse holdt det første officielle ministermøde, tog jeg tyren ved hornene og foreslog, at de enkelte ministre ikke kunne gå til finansudvalget med forslag til tillægsbevillinger, før disse havde været forelagt finansministeriet til godkendelse. Det lød meget naturligt og rimeligt, finansministeren måtte da vide, hvad der foregik, og ministermødet gav tilslutning til mit forslag." Godt en måned senere blev ordningen formaliseret gennem Statsministeriets cirkulære nr. 98 af 25. juni 1924 til samtlige statsmyndigheder. Dette har siden været grundlaget for Finansministeriets rolle i budget- og bevillingssystemet.

Bramsnæs og hans efterfølgere holdt linjen. Fra midten af 20'erne og frem til besættelsestiden udgør tillægsbevillingslovene kun beskedne beløb i forhold til finanslovens tal.

Bramsnæs havde hurtigt fundet ud af, at der ikke var meget hjælp at hente i Finansministeriet til gennemførelse af hans reformplaner. Da stillingen som departementschef kort efter blev ledig, ønskede Bramsnæs den besat med en person udefra.

Der gik hurtigt rygter om, at Bramsnæs havde til hensigt at udnævne Kofoed. Det vakte opstandelse i Den røde Bygning. Hele departementets personale mødte op i deputation hos ministeren med en skriftlig protest. Bramsnæs lyttede pænt til deputationen og konstituerede derefter straks Kofoed i stillingen, og der udviklede sig et nært samarbejde mellem de to - måske også bestemt af, at de begge med en jernvilje og hårdt arbejde havde arbejdet sig op fra små kår, og at de vel har følt et fællesskab over for en mere privilegeret embedsstand.

De forskellige ændringer i budget- og bevillingssystemet udgjorde et ganske omfattende reformprogram, og det blev gennemført i løbet af relativt kort tid. Det greb på flere områder stærkt ind i fagministeriernes sædvanlige arbejdsmåde, og der var nogen skumlen i krogene. Omkring årsskiftet 1925-1926 var loyaliteten ved at være slidt ned. På et møde besluttede departementscheferne i fællesskab at søge foretræde for det folketingsudvalg, der skulle behandle forslaget til ny statsregnskabslov. Da Bramsnæs blev bekendt med departementschefernes planer, traf han aftale med de politiske partiers ordførere om at gennemføre folketingsbehandlingen uden debat og udvalgsbehandling. Departementschefernes plan blev herved forpurret. Episoden er det eneste kendte eksempel i dansk forvaltningshistorie på, at departementscheferne som gruppe har forsøgt at påvirke Rigsdagen uden om regeringen.

Efter uenighed i regeringen om valutapolitikken forlod Bramsnæs finansministerposten i 1933 og blev udnævnt til direktør i Nationalbanken. Der er ingen tvivl om, at både Kofoed og Bramsnæs var kedede af, at samarbejdet mellem dem

nu sluttede. De havde i fællesskab opbygget et velfungerende finansministerielt system. Det kunne håndtere den finansielle styring af de mange økonomiske indgreb og nye administrative tiltag, der prægede 30'ernes indsats mod den økonomiske krise.

I perioden fra 1929 til 1939 voksede statens udgifter fra 325 mio. kr. til 550 mio. kr. Den samlede inflation var i perioden kun på ca. 10 pct., så der er tale om en betydelig realvækst.

Det er bemærkelsesværdigt hvor lidt den ydre verden synes at præge dagligdagen i ministeriet i disse år, hvor økonomisk krise og den truende udvikling i Europa stod højt på den politiske dagsorden. Når man læser optegnelser og erindringer fra nogle af hovedaktørerne i Finansministeriet i denne periode, får man et indtryk af en stabil og regelmæssig virksomhed, der ikke påvirkes af stormene uden for Den røde Bygning.

Heller ikke besættelsen den 9. april 1940 har efterladt sig særlige spor i Finansministeriets historie. De usikre tider medførte dog at Finansministeriet reelt gendeførte den "normalbudget"-tanke, som også havde præget forholdene under 1. Verdenskrig, således at flere og flere udgifter først dukkede op som tillægsbevillinger.

Situationen fortsatte efter krigen, og først i 60'erne fik man genskabt "den virkelige finanslov", som Bramsnæs havde gennemtrumfet.

Den afgørende dato i Finansministeriets historie i de første krigsår er den 1. april 1942. På denne dag gennemførtes en samling af Finansministeriet i ét departement under Kofoeds ledelse, der følte, at han nu stod ved kulminationspunktet af sin karriere. Men de politiske omskiftelser indhentede hurtigt Kofoed. Ved dannelsen af regeringen Scavenius den 9. november 1942 blev Kofoed udnævnt til finansminister.

Så kom den 29. august 1943, hvor regeringen ophørte med at fungere, men formelt fortsat var udnævnt. I tiden frem til befrielsen fungerede herefter departementscheferne som ledelse af statsstyret, det såkaldte departementschefstyre. Ved Kofoeds ministerudnævnelse var Ejnar Dige blevet konstitueret som departementschef og det blev til ærgrelse for Kofoed nu ham, der repræsenterede Finansministeriet i departementschefkredsen.

Den mest dramatiske begivenhed i Finansministeriet under besættelsen indtrådte den 19. september 1944, hvor tyskerne gennemførte aktionen mod det danske politi. Også ministerialbygningerne på Slotsholmen blev besat og kontorer gennemrodet. Alle tilstedeværende medarbejdere blev kommanderet ned i gårdene. Den 32-årige sekretær Laurits H. Hvorslev blev dræbt ved et revolvereskud, da tyskerne trængte ind på det kontor, hvor han opholdt sig.

Sammen med departementschef H.H. Koch i Socialministeriet fik Dige i krigens sidste år etableret en ordning, så staten hemmeligt kunne yde økonomisk støtte til familier til internerede i tyske fængsler og koncentrationslejre. Ordningen blev efter besættelsen godkendt af Rigsdagen i juni 1945.

6. Tilsanding og nyt kraftcenter 1945 - 1965

Tiden lige efter befrielsen var på alle områder præget af en kombination af store forventninger om samfundsreformer og en trang til tilbagevenden til normale tilstande oven på besættelsesårene. Det gælder også i forhold til hele statsapparatet og dets måde at fungere på.

Der blev ikke tale om noget frontalangreb mod den etablerede orden, men snarere om en omgående bevægelse. Reformarbejdet forankredes i nye institutioner ved siden af de gamle, og herfra trængte nytænkningen gradvist ind i den politiske og administrative dagligdag.

Især på det økonomiske område var der allerede under krigen blevet gennemført et stort analysearbejde, der skabte grundlaget for den ny tids økonomiske politik, baseret på den keynesianske tankegang om at bruge finanspolitikken som konjunkturpolitisk instrument.

Men denne udvikling gik uden om Finansministeriet. Her var Kofoed vendt tilbage som departementschef efter 5. maj 1945, mens Dige frem til Kofoeds afgang i 1949 blev placeret i en ekstraordinær departementschefstilling med ansvar for særlige opgaver. Ingen af dem havde forståelse for den nye tids økonomiske politik. Da Thorkil Kristensen (V) blev finansminister i 1947 savnede han da også en rådgiver i økonomiske spørgsmål, og det førte til at han knyttede den unge Erik Ib Schmidt til finansministeriet.

Efter befrielsen blev Finansministeriet også stillet over for en række opgaver af international karakter. En første og vigtig opgave var at bringe orden i administrationen af de offentlige obligationslån, der inden krigen var blevet optaget som dollarlån på det amerikanske marked.

Den danske gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, havde under krigen med hjælp fra finansmanden Bent greve Ahlefeldt-Laurvig, sørget for fortsat betaling af renter på disse lån ved hjælp af indtægterne fra salget af kryolit fra Grønland til amerikanerne, men indtægterne var ikke tilstrækkelige til også at indfri forfaldne lån.

Da Finansministeriet efter krigen på ny skulle overtage opgaven med administrationen af statslåne i USA, var det naturligt fortsat at trække på Ahlefeldt, og han blev i oktober 1946 ansat af Finansministeriet som finansrådgiver, knyttet til ambassaden i Washington.

Det blev anset for at være af stor betydning for Danmarks importmuligheder og kreditværdighed efter krigen, at der hurtigst muligt blev truffet aftale om afvik-

lingen af forfaldne lån, og det lykkedes Ahlefeldt i løbet af 1947 at få lavet en afviklingsordning. Samtidig igangsattes Marshall-planen, der fik meget stor betydning for den økonomiske udvikling i Danmark i efterkrigsårene.

Arbejdet med Marshall-hjælpen prægede en hel generation af unge økonomer, hvoraf mange senere kom til at indtage ledende stillinger i administrationen. Det var en del af Marshall-planen, at de europæiske lande skulle etablere et økonomisk samarbejde, der gjorde det muligt at fordele de amerikanske støttemidler, og rammen for det blev skabt ved oprettelsen af OEEC, Organisationen for Europæisk Økonomisk Samarbejde.

Samarbejdet i OEEC, der senere ændrede navn til OECD, fik også mere langsigtede virkninger. Det blev et forum, hvor danske embedsmænd fra de økonomiske ministerier fik en bred international kontaktflade, der gav mulighed for en omfattende uformel erfaringsudveksling og inspiration til nye hjemlige initiativer.

På det administrative område nedsatte finansminister Thorkil Kristensen i 1946 en kommission med det formål "at foretage en samlet undersøgelse af mulighederne for at forenkle statens forvaltning." Han blev selv den første formand for kommissionen, der blev kendt som Forvaltningskommissionen af 1946. Dens virksomhed afsluttedes først i 1952, og kommissionen havde på dette tidspunkt afgivet ni betænkninger.

Forvaltningskommissionen blev dog ikke katalysatoren for forandringer, men snarere et instrument for genskabelsen af mere normale tilstande i en administration, der var præget af krigstidens mange særlige foranstaltninger, regulerende indgreb og administrative improvisationer, især i den regeringsløse periode fra august 1943 til maj 1945.

Nytænkningen og det spirende reformarbejde kom fra en anden kant, nemlig fra den kreds af unge økonomer, der samledes i Det Økonomiske Sekretariat (DØS).

Det Økonomiske Sekretariat blev oprettet i november 1947, hvor Vilhelm Buhl i den nydannede socialdemokratiske regering blev udnævnt til minister uden portefølje med ansvar for et nyoprettet Ministerudvalg for Økonomisk Samordning og Forsyning (MØF), og Buhl blev i denne funktion regeringens stærkeste minister på det økonomiske område. Betjeningen af ministerudvalget blev varetaget af det nyoprettede sekretariat, der fik Viggo Kampmann som chef.

Fra starten blev DØS et attraktivt ansættelsessted og et åndehul i centraladministrationen for unge økonomer, overvejende af socialdemokratisk observans og med en optimistisk tro på den økonomiske politiks muligheder. DØS blev et kraftcenter, mens Finansministeriet, hvor Dige i 1949 var blevet ene-departementschef, ikke spillede nogen fremtrædende rolle.

I Diges embedsperiode gennemførtes dog for første gang siden 1920'erne en række omlægninger i budget- og bevillingssystemet. Omlægningerne gennemførtes etapevis og var næppe udsprunget af nogen samlet overvejelse om kravene til det fremtidige system. Der var i højere grad tale om at gennemføre helt nødvendige tilpasninger af systemet som følge af væksten i statsudgifterne og udviklingen i den økonomiske politik. Arbejdet med disse omlægninger strakte sig op gennem 50'erne og døde så lige så stille ud. Arbejdet var samtidig meget teknisk præget, og det betød at mere vidtgående reformer ikke fik plads.

Sideløbende med dette arbejde, tog Folketinget et selvstændigt initiativ til ændringer i budget- og bevillingssystemet. Efter at grundlovsændringen i 1953 var blevet gennemført, havde Folketinget arbejdet med den fremtidige forretningsorden, herunder Finansudvalgets arbejdsformer.

Hovedsigtet var et ønske om at begrænse Finansudvalgets arbejdsområde, men da man ikke umiddelbart kunne finde løsninger hertil, blev der nedsat et udvalg "til at træde i forhandling med finansministeren og derefter stille forslag vedrørende de i forbindelse med tillægsbevillingslovforslagets behandling og Finansudvalgets arbejdsform endnu uløste spørgsmål."

Det er den eneste gang i nyere tid, at Folketinget har taget et sådant initiativ. Medvirkende hertil var, at Folketingets politikere ikke var overbevist om at udvalget i Finansministeriet ville skabe de ønskede resultater og derfor følte, at de selv måtte agere for at finde et passende og tidssvarende skæringspunkt mellem forvaltningens dispositionsfrihed og Folketingets kontrolmyndighed. Resultatet af arbejdet blev dog ganske magert. Det endte med at Folketinget besluttede at henstille til finansministeren at tilstræbe en forenkling og begrænsning af fremtidige tillægsbevillingslove efter de retningslinjer, som havde været drøftet.

Den manglende vilje og evne til at finde mere varige løsninger på problemerne omkring tillægsbevillingsloven havde som konsekvens, at systemet kom under stigende pres i de følgende år og blev præget af styringsmæssige svigt i en periode, hvor udgifterne voksede kraftigt. Der er en lige linje herfra til diskussionen om "ubevilgede udgifter", der præger den politiske dagsorden i begyndelsen af 60'erne og de mere radikale reformer, der gennemføres i det følgende årti.

Men samtidig blev der på andre felter inden for Finansministeriets område taget initiativer med virkninger mange år frem, og her var Kampmann ofte drivkraften i sin lange periode som socialdemokratisk finansminister fra 1953 til 1960. Han havde stor viden, stor kombinationsevne og mange ideer; han så de store linier samtidig med at han i utrolig grad beherskede detaljerne.

Kampmann nedsatte Administrationsudvalget af 1960, i daglig tale kaldet A-60. Udvalget fremlagde i 1962 en samlet model for centraladministrationens opbygning, den såkaldte A-60-model. Grundtanken var, at ministerierne fremover skulle bestå af et departement og et eller flere fagdirektorater. Departementet skulle

især varetage planlægningsopgaver og lovforberedende arbejde, mens al konkret sagsbehandling skulle varetages i direktoraterne. Udvalgets forslag mødte betydelig modstand, men har alligevel dannet rammen om udviklingen af centraladministrationen i en lang årrække.

I tilknytning til arbejdet med administrative reformer blev spørgsmålet om systematisk efteruddannelse af de offentligt ansatte taget op, og det førte til oprettelsen af Danmarks Forvaltningshøjskole i 1963.

Endelig lagdes i 50'erne grunden til I/S Datacentralen af 1959, der som udgangspunkt var et fælles edb-center for stat og kommuner. Kampmann var selv meget aktiv i arbejdet med etableringen af Datacentralen og så den nye edb-teknologis muligheder - først og fremmest med henblik på etablering af det kildeskattesystem, som han ønskede indført.

Etableringen af en fælles central medførte, at der i dansk administration udvikledes store sammenhængende administrative edb-systemer. Det betød, at den offentlige sektor i Danmark i mange år var meget avanceret i edb-anvendelsen i forhold til de fleste andre lande.

7. Reformtid og planlægning 1965 - 1983

I 1960'erne afløses 50'ernes stilstand af en vældig udvikling inden for alle dele af samfundslivet. Velstanden i samfundet voksede markant, de unge pressede sig på i uddannelsessystemet, infrastrukturen i samfundet - energi og transport - overbelastedes. Også statsadministrationen kom under stigende pres. Velfærdsstatens udbygning stillede stadig større krav til lovgivningsapparatet og administrationen. Ikke mindst finansieringen af velfærden og samtidig fastholdelsen af den økonomiske balance var en kæmpeopgave for finansministeren. I denne periode blev flere finansministre da også slidt op af arbejdet.

Under disse vilkår blev det endnu vigtigere, at embedsapparatet, "systemet", fungerede optimalt, både i den løbende administration og i rådgivningen af ministeren, og en fornyelse af systemet trængte sig på.

Da Poul Hansen(S) i 1965 blev finansminister gjorde han Erik Ib Schmidt til departementschef i Finansministeriet. Der var lagt op til at der nu skulle ske en modernisering af hele finansstyret.

Behovet for en modernisering blev understreget af, at den periode, hvor departementsskiftet fandt sted, prægedes af den første store "skandalesag" omkring finansloven og dens administration. Det var den såkaldte "Jonstrup-sag" eller "Vagn Jensen-sag". At der opstår "sager" er et sikkert tegn på, at der er slør i systemet. Det kan virke lidt tilfældigt, hvilken sag der udløser et politisk stormvejr og den store offentlige debat, men en sådan udladning vil med stor sandsynlighed ske, når systemet i længere tid er overbelastet eller under pres.

Sagen blev genstand for en dommerundersøgelse, men dommeren havde svært ved at finde ansvarspådragende forhold og udtalte yderligere at hensynet til at administrationen kan fungere effektivt i det moderne samfund tilsiger utvivlsomt, at administrationen ikke må lade sig lamme af frygten for at begå formelle overtrædelser af Grundlovens bevillingsparagraf, hvorved ethvert initiativ ville kunne visne.

Denne noget provokerende udtalelse førte til nedsættelsen af et udvalg af juridiske professorer, der nærmere skulle undersøge spørgsmålet om ubevilgede udgifter. Der var imidlertid i højere grad brug for politiske end juridiske løsninger.

Venstres finanspolitiske ordfører Kresten Damsgaard formulerede det således i Folketinget i 1963: Man har været inde på den tanke at klare problemet ved at lade nogle juridiske professorer finde ud af, hvad love og praksis egentlig går ud på. Der kan måske være grund til at minde om, at det jo står til Folketinget at ændre disse love og denne praksis, hvis de ikke tilfredsstiller kravene om respekt for Folketingets bevillingsmyndighed. Man skal kende meget lidt til Danmarks

politiske historie for ikke at vide, at vi her står over for et spørgsmål med dybe rødder i vort folkestyres udvikling.

Den politiske debat om de offentlige udgifter var først og fremmest præget af ønsket om at finde nye styringsformer. Diskussionen om budget- og bevillingssystemets indretning var ikke noget specielt dansk fænomen. Reformbevægelser kommer tit i bølger, der breder sig fra land til land uden at der kan påvises klare forbindelseslinjer, men hvor der er tale om en høj grad af parallelitet i ideer og tankegange. Det gælder i denne fase på samme måde som det senere gælder 80'ernes moderniseringsarbejde.

Der er klare lighedspunkter mellem det danske reformarbejde og de reformer, der i samme periode gennemføres i USA, England, Norge og Sverige. Men de udenlandske reformer tjente ikke direkte som forbillede for de danske tiltag. Det er hjemmegroede reformtanker, der gennemføres.

Et samlet program for en reform af budgetsystemet blev formuleret af Erik Ib Schmidt allerede i 1963 og blev gennemført i de følgende år i form af rammebevillingsordningen i 1965 og indførelsen af flerårig budgetlægning i 1967. Budgetoverslagstallene - som flerårsbudgetterne blev kaldt - blev samtidig brugt som grundlag for fastsættelse af budgetteringsrammer for det kommende års finanslovforslag.

Med denne reform blev budgetlægningen vendt på hovedet. Hvor man tidligere havde bygget finanslovforslaget op af enkelte bevillinger, startede man nu fra oven af med samlede udgiftsbeløb, som så kunne nedbrydes på enkeltområder. Det gjorde det muligt at koncentrere Finansministeriets og regeringens arbejde om de mere overordnede prioriteringer, og systemet er fortsat grundlaget for den statslige budgetlægning.

Den såkaldte Kildeskattehus-sag i 1969 viste dog, at trods alle reformerne af bevillingssystemet havde det fortsat sine begrænsninger og faldgruber. Den efterfølgende diskussion om denne sag førte til at Finansministeriet for første gang udarbejdede en samlet Budgetvejledning.

Den første udgave kom i januar 1972 og repræsenterede afslutningen på reformerne i bevillingssystemet i 60'erne. Den havde undertitlen "Regler og anvisninger vedrørende statens budget- og bevillingssystem", men den undgik omhyggeligt at tage stilling til, hvad der kunne anses for at være retsfor skrifter og hvad der alene havde karakter af vejledning. Budskabet var, at hvis ministerierne fulgte Budgetvejledningen kunne det aldrig gå helt galt.

Oven på 60'ernes fremgang og optimisme bliver 70'erne en urolig tid, præget af økonomisk krise og politisk ustabilitet, men også af de nye udfordringer, der følger af medlemskabet af De europæiske Fællesskaber. Valget i 1973 førte til en omvæltning i det politiske system, og energikriserne i 1973 og igen i 1979 satte hele samfundsapparatet under stort pres.

Det blev de store politiske kriseforligs tid, og det stillede også nye krav til det administrative apparat. Meget af arbejdet med koordinationen under de ofte hektiske forhandlinger landede i Finansministeriet - dels fordi udgangspunktet for forhandlingerne oftest var finanslovsforslaget, men også fordi der ikke rigtig var andre i centraladministrationen, der var parate til eller villige til at påtage sig opgaven.

Under disse vilkår gled det foregående tiårs optagethed af bevillingssystemet i baggrunden. Efter udgivelsen af den første Budgetvejledning var der skabt ro omkring systemet. Tidligere tiders diskussioner om "ubevilgede statsudgifter" forstummede og er ikke senere dukket op igen.

De ændrede vilkår for Finansministeriets arbejde prægede også Erik Ib Schmidts indsats i første halvdel af 70'erne. Han interesserede sig mindre for budget- og bevillingssystemet og kastede sig til gengæld over arbejdet med planlægnings-spørgsmål.

Behovet for et samlet overblik over udviklingen på længere sigt i den offentlige sektor var vokset op gennem 60'erne. De mange nye offentlige initiativer blev gennemført enkeltvis og uden vurdering af de langsigtede konsekvenser; der blev udskrevet en lang række mere eller mindre dækningsløse checks på fremtiden.

I november 1968 satte VKR-regeringen arbejdet med perspektivplanlægningen i gang under Erik Ib Schmidts ledelse. På grundlag af bidrag fra de enkelte ministerier blev der udarbejdet en samlet redegørelse, der forelå i marts 1971 med titlen "Perspektivplanlægning 1970-85", kaldet PP-I, da der senere kom en fortsættelse.

Et hovedtema i redegørelsen var væksten i de offentlige udgifter og i det offentliges anvendelse af arbejdskraft. Redegørelsen forudsagde, at hvis der ikke blev grebet ind, ville de offentlige udgifter i procent af bruttonationalproduktet i perioden 1970-85 vokse fra 42 pct. i 1970 til 55 pct. i 1985. Efterfølgende kan det konstateres, at procenten i 1985 faktisk blev 58 pct. På samme måde blev der forudset en vækst i perioden på 54 pct. i antallet af offentligt ansatte. Den faktiske vækst blev på 71 pct.

Det fremgik af redegørelsen, at hen ved $\frac{3}{4}$ af den samlede vækst i personalet forventedes i den kommunale sektor, og det blev derfor også nu klart for Finansministeriet, at fremover måtte den kommunale sektor medinddrages i en samlet tilrettelæggelse af de offentlige udgiftsdispositioner.

PP-I gav anledning til betydelig offentlig debat. På det tidspunkt, hvor redegørelsen kom frem, var VKR-regeringen imidlertid i begyndende opløsning. Den socialdemokratiske regering, der tiltrådte i oktober 1971, følte ikke noget ansvar for PP-I, og statsminister J.O. Krag ønskede ikke et VKR-produkt trukket ned over hovedet.

Socialdemokratiet fandt, at PP-I var for negativ i sin vurdering af væksten i den private sektor - og dermed også af mulighederne for at finansiere den fortsatte udbygning af den offentlige sektor og samtidig løse betalingsbalanceproblemet.

Umiddelbart efter regeringsskiftet besluttede den nye regering derfor at fortsætte arbejdet med henblik på at klarlægge og vurdere udviklingstendenserne og udviklingsmulighederne også i de private erhverv og dermed af de samlede produktions- og forbrugsmuligheder i det danske samfund.

Den nye redegørelse kom i december 1973 under betegnelsen "Perspektivplan-redegørelse 1972-1987", kaldet PP-II.

PP-II var både i bredden og i dybden en naturlig videreførelse af PP-I.

Der blev nu også gennemført en analyse af udviklingstendenserne i de enkelte sektorer inden for det private erhvervsliv, og der blev givet en indgående behandling af styringsproblemerne inden for den offentlige sektor. Og grundtemaet var også en fortsættelse og forstærkelse fra PP-I: Udviklingstendenserne pegede på, at den offentlige sektor ville sluge tilgangen til arbejdsstyrken, så der ikke blev tilstrækkelige ressourcer til den produktion, der skulle sikre eksporten og skabe overskud på betalingsbalancen og samtidig muliggøre et stadigt stigende offentligt og privat forbrug.

Som "tænketanks"-produkt var PP-II et fremragende arbejde, men det var i endnu mindre grad end PP-I en politisk operationel redegørelse. Skæbnen ville, at da PP-II forelå trykt, var Danmark midt i den store energikrise, og som det havde været tilfældet med PP-I, blev det en anden regering, der skulle sørge for opfølgningen på redegørelsen, denne gang "den smalle Venstre-regering". Det store PP-II-arbejde fik derfor slet ikke den tilsigtede virkning på de økonomisk-politiske beslutninger i disse år.

I forlængelse af PP-arbejdet blev der iværksat et udvalgsarbejde om centraladministrationens planlægningsvirksomhed. Udvalgets forslag blev fremlagt i Betænkning nr. 743 i december 1975. Der blev foreslået en meget ambitiøs planlægningsorganisation, hvor der som overbygning på ministeriernes egen planlægning skulle etableres fire centre for "sammenfattende planlægning på mellemniveau" for henholdsvis erhvervspolitikken, det offentliges samlede udgiftspolitik, fordelingspolitikken samt for den fysiske planlægning.

På toppen af kranssekagen skulle så etableres et centralt planlægningscenter, som var tænkt som en mere permanent institution, der kunne videreføre arbejdet med perspektivplanredegørelserne.

Reaktionen på betænkningen i de øvrige ministerier strakte sig fra fjendtlighed og afvisning til skepsis. I Finansministeriet fik ideerne om den sammenhængende planlægningsorganisation dog stor betydning i de følgende år, og de blev grundlaget for en række initiativer i sidste halvdel af 70'erne, især for arbejdet med en sammenhængende planlægning af udgiftspolitikken for hele den offentlige sektor.

I mellemtiden var der dukket et nyt område op, som Finansministeriet ikke havde fået indrettet sig efter, og som ikke umiddelbart kunne indpasses i eksisterende arbejdsformer, nemlig EF-medlemsskabet. Finansministeriet førte en tilbagetrukket rolle på dette område. Den manglende interesse gav sig udtryk i, at Finansministeriet overlod det til Udenrigsministeriet at stå for den danske interessevaretagelse i relation til EF-budgettet. Der har gennem årene været gjort forsøg på at hive området ressortmæssigt "hjem" til Finansministeriet, men forsøgene er hver gang blevet mødt med indædt modstand fra Udenrigsministeriets side.

I august 1975 forlod Erik Ib Schmidt departementschefposten for at overtage stillingen som formand for Atomenergikommissionen. Han var dybt uenig i den økonomiske politik, som regeringen Anker Jørgensen førte, og efter 13 års virke som departementschef i Finansministeriet var han ved at køre træt.

På dette tidspunkt havde Schmidt også realiseret sine ideer om Finansministeriets udvikling, således som han havde fremlagt dem helt tilbage ved sin tiltræden i 1962. Da han overtog ansvaret som departementschef i Finansministeriet, var ministeriet ved at være kørt i sæk på grund af manglende fornyelse. Gennem sine tretten års virke byggede Schmidt ministeriet op til et magtcenter på Slotsholmen, og hans ideer og tanker prægede ikke bare ministeriet selv, men hele den administrative kultur på Slotsholmen.

Erik Ib Schmidt blev afløst af Erling Jørgensen, hvis embedsperiode - ligesom Schmidts - kom til at strække sig over knap 13 år. Det blev en periode, der var præget af omstillinger og fornyelser i mindst lige så høj grad som den foregående periode, ikke mindst efter regeringsskiftet i 1982, der blev indledningen til 11 års borgerligt styre.

Erling Jørgensen arvede opgaven med at gennemføre tankerne i Betænkning nr. 743 om planlægningen i centraladministrationen, og i september 1977 blev der truffet regeringsbeslutning om det videre arbejde.

Denne beslutning havde to hovedpunkter: For det første skulle Finansministeriet årligt afgive redegørelser til Folketinget med præsentation af de samlede offentlige budgetter samordnet med sektorplanlægningen, og for det andet skulle mini-

steriet med jævne mellemrum udsende planredegørelser over udvalgte temaer med angivelse af de udgiftspolitiske og samfundsøkonomiske begrænsninger ud fra mere tværgående synsvinkler på planlægningen.

Reelt var der tale om at gennemføre betænkningens forslag om oprettelse af et udgiftspolitisk center.

Med Erling Jørgensens indtog i Finansministeriet fulgte også anvendelsen af makroøkonomiske edb-baserede beregningsmodeller i form af den såkaldte ADAM-model. Selve arbejdet med modellen var placeret i Danmarks Statistik, men nu blev modellen gjort politisk operationel som beregningsinstrument i forbindelse med politisk-økonomiske beslutninger.

Et foreløbigt højdepunkt i anvendelsen af ADAM blev Budgetredegørelsen 1979. Den indeholdt ikke alene det første samlede flerårige budget for hele den offentlige sektor, men også en samlet analyse af den generelle samfundsøkonomiske udvikling i de næste tre-fire år. Endnu i slutningen af 70'erne var der en optimistisk tro på, at man kunne regne sig frem til den rigtige økonomiske politik, men der var også en stigende erkendelse af modellernes begrænsninger og især deres manglende evne til at opfange strukturelle ændringer i økonomien.

På samme måde som det økonomiske modelarbejde havde sin storhedstid i slutningen af 70'erne, nåede også de systematiske planlægningsbestrebelse deres højdepunkt i denne periode.

Gennem 70'erne gennemførtes der stort set ikke ændringer i budget- og bevilningssystemet, således som det var blevet udformet i løbet af 60'erne. Den eneste mere omfattende ændring var omlæggelsen af finansåret, så det fra og med 1979 følger kalenderåret.

I slutningen af 70'erne og især efter "den anden oliekrise" i vinteren 1978-79 udviklede både de offentlige udgifter og samfundsøkonomien sig på en måde, der førte til alvorlig bekymring for statsgældens størrelse og finansieringen af det hastigt voksende betalingsbalanceunderskud. Det var på denne baggrund, at den afgående socialdemokratiske finansminister Knud Heinesen i et tv-interview den 28. oktober 1979 udtalte: "Nogen fremstiller det, som om vi kører på kanten af afgrunden. Det gør vi ikke, men vi har kurs imod den og vi kan se den." Også for de ledende medarbejdere i Finansministeriet var disse år præget af dyb bekymring og frustration over den økonomiske udvikling.

8. Modernisering og nye styringsformer 1983 - 1998

I slutningen af 70'erne fremkom en voksende kritik af den måde, som budget- og bevillingssystemet fungerede på. Kritikken kom både fra politisk hold og fra administrationen. En del af kritikken gik på, at systemet ikke længere var velegnet til at styre udgifterne, en anden del gik på, at der var sket en gradvis tilsanding af systemet.

Efter beslutning af Knud Heinesen, der på ny var blevet finansminister blev der så i marts 1982 igangsat et projekt om undersøgelse af budget- og bevillingssystemet, og et internt udvalg i Finansministeriet blev sat i gang med opgaven.

Udvalget baserede sine forslag på fire hovedprincipper. For det første skulle der gennemføres en øget rammestyrt og decentralisering, herunder større adgang til at disponere frit inden for givne bevillinger. For det andet skulle der i systemet indbygges incitamentter til effektivisering og økonomisering. For det tredje skulle der skabes overskuelighed og forenkling i budget- og bevillingssystemet, og endelig skulle der for det fjerde ske en øget udnyttelse af ny teknologi.

Udvalgets rapport, kendt som "BRU-rapporten", forelå i juni 1983. I mellemtiden havde det politiske landskab ændret sig, sådan at mulighederne for at gennemføre også vidtgående omlægninger var til stede på en måde, som ingen havde forventet, da udvalgsarbejdet gik i gang.

I september 1982 kom regeringsskiftet, der blev indledningen til godt ti års borgerlig regering under ledelse af den konservative Poul Schlüter. Det betød et paradigmeskift. Det var pludselig legitimt og interessant at tale om begreber som udlicitering, deregulering, markedsstyring og privatisering.

Den 30. november 1983 kunne finansminister Henning Christophersen (V) i Folketinget redegøre for "Regeringens program for moderniseringen af den offentlige sektor", det første eksempel på, at regeringen har fremlagt et samlet politisk oplæg på det administrationspolitiske område.

Overskrifterne i programmet var decentralisering, markedsstyring, regelforenkling, personaleudvikling og øget anvendelse af ny teknologi. Men de mest konkrete forslag i redegørelsen vedrørte gennemførelsen af budgetreformen.

Samtidig med at moderniseringsredegørelsen blev fremlagt i Folketinget, sendte finansministeren også en omfattende redegørelse til Finansudvalget, hvor han redegjorde for den planlagte budgetreform.

En vigtig nydannelse var indførelse af totalrammer for de samlede statslige nettoudgifter på et ministerområde, uafhængigt af udgifternes og indtægternes karakter. Af væsentlig bevillingsmæssig betydning var indførelse af en opsparingsordning, så uforbrugte beløb kan overføres til følgende finansår. Endelig gennemførtes en "stillingskontrolreform" således at den hidtidige detailstyring af enkelte stillinger afløstes af en rammestyning af det samlede personaleforbrug og den samlede lønudgift på de enkelte institutioner.

Gennemførelsen af budgetreformen strakte sig gennem hele 80'erne og var en hovedaktivitet i Finansministeriet i hele perioden.

Reformen var på mange måder en naturlig forlængelse af 60'ernes tanker om rammestyning og decentralisering, men den repræsenterede også nogle afgørende brud på den hidtidige styringsfilosofi.

Både nettostyringen og opsparingsordningen strider mod den klassiske opfattelse af hvilke krav, der må stilles til finansloven for at sikre Folketingets kontrol, men afspejler, at disse klassiske budgetprincipper er svært forenelige med kravene i et moderne samfund, og at forestillingen om at Folketinget for alvor kan overskue og styre de enkelte udgiftsområder bliver sværere og sværere at fastholde.

Også Finansministeriet gennemgik en betydelig omstilling, både organisatorisk og opgavemæssigt, i konsekvens af budgetreformen. Gennem firserne forsvandt flere og flere af de traditionelle budgetopgaver som følge af budgetreformen, især det omfattende arbejde med stillingskontrollen.

Erling Jørgensen ønskede de frigjorte ressourcer anvendt på analyse og policyarbejde, altså drejet over mod planlægningsfunktionerne. Samtidig skiftede også planlægningsarbejdet karakter i takt med de nye politiske signaler om styringen af den offentlige sektor. I begyndelsen af 80'erne var det stadigvæk sektorplanlægning og planinformationssystemer, der stod i centrum. De forsvandt nu helt ud af billedet og afløstes af arbejdet med udlicitering, brugerbetaling, taxameterstyring og privatisering.

I foråret 1988 blev Erling Jørgensen udnævnt til en direktørpost i Den Europæiske Investeringsbank i Luxembourg. Erling Jørgensen havde stået ved roret i en meget turbulent tid. Han havde gjort sig store anstrengelser for at skabe politisk forståelse for, hvad han anså for nødvendige økonomiske indgreb, men havde ikke altid haft held med det. Men da han forlod departementschefstillingen var det med en fast overbevisning om, at Danmark inden år 2000 ville have besejret sit største økonomiske problem. Det kroniske underskud på betalingsbalancen vil til den tid være ude af verden, forudsagde Erling Jørgensen ved sin fratræden.

Som hans afløser udnævntes Hans Würtzen, der kom fra stillingen som generaldirektør i Post- og Telegrafvæsenet. Det var ikke første gang departementet fik en chef udefra. Hverken Kofoed eller Erling Jørgensen var vokset op i systemet. Det var til gengæld første gang siden 1924, at departementet fik en jurist som chef.

Hans Würtzens departementschefperiode blev kun af et par års varighed, idet han i 1991 blev ansat som administrerende direktør i det nydannede TeleDanmark. Anders Eldrup havde som budgetdirektør i nogen tid reelt fungeret som finansministerens nærmeste rådgiver, og han blev i marts 1991 udnævnt til ny departementschef.

Tiden omkring 1990 repræsenterer et højdepunkt i det moderniseringsarbejde omkring den offentlige sektor, der indledtes med moderniseringsredegørelsen i 1983. I en status fra 1992 over de sidste ti års udvikling listede Finansministeriet alle de resultater, der var kommet ud af arbejdet. Overskrifterne var: styr på det offentlige ressourceforbrug, bedre service til borgerne og øget effektivitet, men Finansministeriet pegede også på, at der i den forløbne periode var sket en markant holdningsændring, ikke mindst blandt de offentligt ansatte. Samtidig var der for alvor taget hul på privatiseringen af hidtidige statslige opgaver. Den første og største privatisering var salget af Statsanstalten for Livsforsikring, nu Danica. Finansministeriet fremhævede, at det på verdensplan var den 10. største privatisering i 1990.

Allerede i 1988 havde Anders Eldrup formuleret et program for fremtidens Finansministerium. Det nye finansministerium skulle ikke være defensivt og afventende, men offensivt og igangsættende. I stedet for at være bremseklods skulle ministeriet være igangsætter.

I januar 1993 afsluttedes den borgerlige regeringsperiode. Den første regering under Poul Nyrup Rasmussens ledelse som statsminister trådte til, og i Finansministeriet overtog Mogens Lykketoft(S) nu ministerposten. Lykketoft havde nået at være skatteminister i godt halvandet år (1881-82) i den sidste Anker Jørgensen-regering, der måtte opgive i efteråret 1982 og overlade regeringsmagten til de borgerlige partier.

Lykketoft var fast besluttet på, at det ikke måtte ske igen - som Bramsnæs 70 år tidligere lagde han afgørende vægt på, at Socialdemokratiet viste, at man kunne styre økonomien.

I forbindelse med regeringsdannelsen gennemførtes en opgavemæssig tilpasning, idet det blev besluttet at overføre ansvaret for de kommunaløkonomiske forhandlinger fra Indenrigsministeriet til Finansministeriet.

Derimod skete der i forbindelse med regeringsskiftet ikke nogen afgørende ændringer i Finansministeriets arbejde med de budgetmæssige og administrations-

politiske opgaver, der var sat i gang under den tidligere regering. Der gennemførtes dog en vigtig organisatorisk ændring i 1994, idet Budgetdepartementet og Administrations- og Personaledepartementet blev lagt sammen i et departement og Kofoeds enhedsorganisation fra 1942 således blev genskabt.

I tilslutning til en række ændringer i bevillingslovenes udformning blev det besluttet, at de forskellige former for årsrapportering, der efterhånden var blevet indeholdt i forslaget til tillægsbevillingslov, skulle erstattes af "virksomhedsregnskaber", således at de enkelte statsinstitutioner ved finansårets afslutning udarbejder et særskilt regnskab efter samme principper som private virksomheders regnskabsaflæggelse.

Denne nyordning er indført som forsøg med virkning for finansåret 1996 og er nu udvidet til at omfatte stort set alle statsinstitutioner.

Ideen om særlige virksomhedsregnskaber blev koblet sammen med den fortsat øgede anvendelse af resultatkontrakter, hvor en statsinstitution eller styrelse indgår en flerårig aftale med det ministerium, som den hører under, om de resultater, der skal opnås i den kommende periode.

Sammenhængen mellem de enkelte nye styringsredskaber er næppe endeligt etableret. Det er karakteristisk, at Finansministeriet ikke er direkte involveret i hele systemet med resultatkontrakter, virksomhedsregnskaber og den dertil hørende interne kontrol og resultatopfølgning, men kun deltager i den generelle udformning og tilrettelæggelse af systemet.

Ud over de ændringer, der i 90'erne er blevet gennemført i budget- og bevillings-systemet, har Finansministeriet også fortsat arbejdet med at overføre elementer fra styringen af private virksomheder til offentlige produktionsvirksomheder. Det har typisk haft form af "at sætte staten på aktier", altså at omdanne eksisterende statsvirksomheder til aktieselskaber, og derved fjerne dem fra bindingerne i den statslige bevillingsstyring

Endelig lykkedes det Finansministeriet ved overenskomstforhandlingerne i 1997 at få overbevist organisationerne om, at tiden efterhånden var blevet moden til en større ændring af lønsystemet. Der blev aftalt nye fleksible lønsystemer, enten som forsøg eller permanent for de store statslige ansættelsesområder.

9. Mod nye tider - status 1998

Gennemgangen af Finansministeriets historie de sidste 150 år har vist, at den først og fremmest er et spejlbillede af samfundets og det politiske livs udvikling i perioden siden Junigrundloven. Men Finansministeriet har ikke kun været udviklingens tjener. Ministeriet har også selv været med til at forme den nye tid.

For Finansministeriet har det dominerende træk i udviklingen været den stadige og uafbrudte vækst i den offentlige sektor.

Umiddelbart ville man forvente, at finansloven ville få stadig større betydning i takt med væksten i de offentlige udgifter, men det er gået modsat. Netop fordi de fleste udgiftsposter er bundet gennem anden lovgivning, kontrakter eller aftaler, har finansloven mistet meget af sin placering som den vigtigste lovgivning i Folketingets arbejde. Reelt er det kun få procent af de samlede udgifter, der kan flyttes i forbindelse med finansloven.

Den ændring der er sket i finanslovens betydning i det politiske liv har som konsekvens, at Folketingets rolle i forhold til finansloven er blevet svækket. Til gengæld har Folketing og Finansudvalg i stigende grad overladt kontrollen til Finansministeriet. Siden 1924 har der været en forventning om, at Finansministeriet er garanten for bevillingslovene, både deres formelle udformning og deres indhold.

Men er Finansministeriets rolle så blevet styrket tilsvarende? Forholdet er ikke så enkelt, fordi der i hvert fald er to andre parter i spillet omkring finansstyret: fagministerierne og Statsministeriet. Finansministeriets historie viser, at det indbyrdes forhold mellem disse forskellige aktører ændrer sig hele tiden - det er et system i ustabil balance.

Et afgørende træk i ministeriets udvikling er også, at over tiden sker der væsentlige forskydninger i, hvad der er genstand for ministeriets forsøg på styring og kontrol. Man kan iagttage, hvordan opmærksomheden flytter sig fra et felt til et andet inden for de processer, der udgør finansstyret.

Resultatet af denne udvikling er, at vægten i Finansministeriets arbejde i dag knytter sig til de allerførste led i budgetprocessen: strategiudformningen og udarbejdelsen af handlingsplaner. Det betyder ikke, at Finansministeriet ikke længere interesserer sig for de øvrige led, men ministeriets indsats har her nu i vid udstrækning karakter af rådgivning og vejledning.

Det afspejler, at Finansministeriet i stigende grad har fundet, at budgetpolitik eller udgiftspolitik ikke kan adskilles fra politikudformningen på de områder, som udgifterne vedrører. I konsekvens heraf er vægten i arbejdet blevet lagt på

koordinering af og deltagelse i det almindelige policy-arbejde i ministerierne og udarbejdelse af budgetanalyser på udvalgte områder.

Men sideløbende med denne udvikling er der kommet væsentlige nye arbejdsområder til i Finansministeriets virksomhed: Lønpolitik, administrationspolitik, forholdet til kommunerne.

En helt afgørende nyorientering i Finansministeriets arbejde slår gradvist igennem i efterkrigsårene, hvor finanspolitikken bliver et centralt virkemiddel i den økonomiske politik.

I takt med de ændringer, der sker i Finansministeriets ledelse i 60'erne og 70'erne, flyttes tyngdepunktet i arbejdet med finanspolitik og makroøkonomi i stigende grad fra Det Økonomiske Sekretariat (nu Økonomiministeriet) til Finansministeriet. I 90'erne har arbejdet med strukturpolitiske problemer i samfundsudviklingen fået en stadig større vægt i Finansministeriets arbejde.

I lyset af den stadige udvikling og tilpasning, der er sket i Finansministeriets opgaver, kan det derimod undre at ministeriet aldrig for alvor er blevet internationalt. Resultatet er, at Finansministeriet i dag står svagere end de fleste andre fagministerier, når det drejer sig om at håndtere EU-relaterede opgaver eller deltagelse i andre former for internationalt arbejde, der fortsat er under hastig udvikling.

I sidste ende afspejler Finansministeriets historie, at samfundet og den måde det styres på er i stadig udvikling. Nogle gange kan det se ud som pendulbevægelser, eller en udvikling der går i cirkler eller måske snarere en spiralbevægelse. Men uanset hvilken vej det går, vil de ministre og embedsmænd, der fremover får ansvaret for Finansministeriets opgaver, fortsat selv sætte deres præg på den nye tid.

fm.dk