

Bent Christensen

DET OFFENTLIGES VIRKSOMHED
FORVALTNINGENS INDRETNING
FORVALTNINGENS VIRKEMIDLER

Akademisk Forlag 1973

© Akademisk Forlag 1973
ISBN 87 500 1345 9

TRYKTEKNIK A/S

Indledning. Offentlig sektor, privat sektor.

I et samfund af den type, som vort hører til, er det almindeligt at sondre mellem en privat og en offentlig sektor.

Sondringen er ikke skarp. Det er ofte uklart, hvilket grundlag sondringen bygger på, og ligegyldigt hvilket grundlag der vælges, støder man på tvivlsomme mellemtilfælde.

Alligevel er sondringen mellem en offentlig og en privat sektor et velegnet udgangspunkt for en oversigt over det offentliges virksomhed.

For det første indbyder sondringen ligefrem til at se det offentliges virksomhed fra en synsvinkel, der stemmer godt med en for tiden dominerende vurdering. "Staten er til for borgernes skyld, ikke omvendt", lyder et alment accepteret slagord. For de fleste danskere er det i dag en selvfølge, at det offentliges hovedopgave ikke er troens, dynastiets, nationens eller partiets selvudfoldelse og magtudbredelse, men regulering af borgernes indbyrdes forhold og ydelse af alskens service og støtte til borgerne. Tyngden i det offentliges virksomhed ligger således i den offentlige sektors indflydelse - i dette ords videste og vageste betydning - på den private sektor.

For det andet leder sontringen til en naturlig opdeling af den følgende fremstilling af det offentliges virksomhed. Den første del af fremstillingen giver et overblik over det offentliges udadrettede virksomhed, dets indflydelse på den private sektor.¹⁾ Den anden del indeholder en oversigt over den virksomhed, som er rettet indad mod den offentlige sektor selv, og som er forudsætningen for, at det offentlige kan fungere udadtil.

Når sontringen mellem en offentlig og en privat sektor bruges på denne måde, er sontringsgrundlaget en selvfølge. Udgangspunktet må tages i, hvem der handler for det offentlige, altså i de offentlige myndigheder. Det er deres virksomhed, der skildres.

På denne baggrund kunne det være nærliggende at begynde med en fremstilling af, hvem de offentlige myndigheder er, og hvorledes de fungerer. Dette er imidlertid upraktisk. Relativt korte beskrivelser af organisationer og organisatoriske forhold er under alle omstændigheder vanskelige og ret kedsommelige at tilegne sig. Men vanskelighederne øges, hvis ikke læseren i forvejen har et vist kendskab til, hvad de beskrevne organisationer bedriver.

På dette sted er det derfor tilstrækkeligt at angive, hvilke myndigheder der især handler for den offentlige sektor. Det er: folketinget, regeringen, statsadministrationen, kommunalforvaltningen samt domstolene. Den følgende fremstilling

1) Af praktiske grunde er den offentlige virksomhed på Grønland og Færøerne ikke taget med i det følgende.

angår først og fremmest disse myndigheders virksomhed. Der findes imidlertid organisationer på grænsen mellem den offentlige og den private sektor. De omtales nærmere under fremstillingen af forvaltningens organisation; men hist og her i det følgende er også sådanne grænsetilfældes virksomhed taget med.

Når sondringen mellem offentlig og privat sektor drages på grundlag af, hvem der handler på den offentlige sektors vegne, kan der være grund til at minde om det selvfølgelige, at alle rollehavere inden for den offentlige sektor tillige i en eller anden anden relation er "borger" og som sådan tilhører den private sektor. Den, der udøver bygningsmyndighed, opkræver skatter eller administrerer et hospital, tilhører naturligvis den private sektor som ejer af sit parcelhus, som skatteyder eller som patient.

1. delVirksomhed rettet mod den private sektor.I Indledning.

Den del af det offentliges virksomhed, som er rettet mod den private sektor, er i vort samfund yderst forskelligartet og meget omfattende. Hensigten med den følgende oversigt er at søge at illustrere denne virksomheds art og omfang.

For at give et nogenlunde klart og letfatteligt billede af virksomhedens art kræves en hensigtsmæssig systematisering og repræsentative eksempler. For at give et billede af virksomhedens omfang kræves tillige tal, både absolutte tal, som siger noget om størrelsesordener, og relative tal, som kan vise vægten af den offentlige virksomhed i forhold til den private sektor og vægtfordelingen mellem den offentlige virksomheds forskellige arter. Disse tal er hverken lette at skaffe eller at håndtere. ²⁾ I et vist omfang er tal endog ikke illustrative. Tal for udgifterne til domstole, anklagemyndighed og fængselsvæsen (finanslov 1971/72: ca. 330 mio. brutto), set i sammenligning med udgifterne til folke- og invalidepension

2) Stud.polit. Jens Lunde har ydet mig meget kærkommen hjælp med tallene og iøvrigt.

(finanslov 1971/72: ca. 6,9 mia.) eller undervisning (undervisningsministeriets samlede driftsbudget i 1971/72 udgør ca. 4,5 mia.) er således f.eks. ikke nogen rammende beskrivelse af den betydning for hele samfundets funktion, som traditionel privatretlig og strafferetlig regulering af den private sektors forhold har i forhold til andre former for offentlig virksomhed.

De særlige vanskeligheder, som tallene rejser, har ført til, at den følgende fremstilling er delt således op, at der først gives en mere detaljeret fremstilling af forskellige arter af offentlig virksomhed - afsnit II - IV. Vægten er her lagt på systematisering og på illustrerende eksempler. Tal medtages naturligvis i det omfang, de findes, men først og fremmest for at sige noget om størrelsesordenen af netop den skilrede slags virksomhed. I afsnit V søges derefter givet et samlet billede af vægten af den offentlige sektors virksomhed i forhold til den private sektors og af vægtfordelingen inden for den offentlige sektor.

Til grund for den mere detaljerede fremstilling af det offentlige virksomhed lægges en sontring mellem ydelser fra det offentlige til personer eller grupper, der tilhører den private sektor, opkrævning af penge og andre ydelser fra den private sektor og regulering. Regulering bruges i det følgende i en særlig og særlig vid betydning, nemlig som betegnelse for de offentlige myndigheders bevidste forsøg på at styre samfundsmedlemmernes adfærd.

Denne tredeling er naturligvis ikke skarp. Det gælder særlig sontringen mellem ydelser og regulering. De klareste tilfælde af ydelser forekommer, hvor det offentlige simpelthen

stiller en eller anden ydelse til rådighed udelukkende for modtagerens skyld og således, at denne selv frit kan vælge, om han vil udnytte ydelsen eller ikke. De klareste tilfælde af regulering foreligger, hvor det offentlige ved trussel om fysisk magt eller ligefrem ved anvendelse heraf tvinger en person, der tilhører den private sektor, til at handle anderledes, end han, overladt til fuldbyrdsen af sine egne intentioner, ville have gjort.

Men i mangfoldige tilfælde er grænsedragningen mellem ydelse og regulering uskarp. Det skyldes især, at ydelser i mangfoldige henseender - i stedet for eller sammen med magt-anvendelse - anvendes til at regulere enkeltpersoners eller gruppers handlemåde. Hertil kommer, at regulering ofte ikke lader sig gennemføre uden samtidig offentlig ydelse. Et åbenbart eksempel er frihedsberøvelse som tvangsmiddel. Det er naturligvis uanvendeligt, medmindre det offentlige på en eller anden måde yder husly, mad, bevogtning o.s.v. til den frihedsberøvede.

At sontringen mellem ydelse og regulering således ikke er et enten/eller, er væsentligt at have for øje og udpensles nærmere i det følgende. Dette hindrer imidlertid ikke, at sontringen anvendes som udgangspunkt for en inddeling af offentlig virksomhed. I den følgende oversigt er der ved rubriceringen lagt vægt på, om en offentlig virksomhed for den person eller den gruppe inden for den private sektor, som virksomheden er rettet til, umiddelbart fremtræder som en ydelse eller som en begrænsning i handlefriheden.

II Ydelser.

Ydelser fra den offentlige til den private sektor er meget forskelligartede. For overblikkets skyld er det nødvendigt at inddele i nogle grove hovedgrupper. I det følgende er valgt at sondre mellem: pengeydelser, varer og transportydelser, indretninger og tjenesteydelser.

A. Pengeydelser.

Det offentlige giver i vidt omfang penge ud. Et par tal vil give indtryk af størrelsesordenen. Den samlede indenlandske efterspørgsel var i 1969 godt 116 mia. kr. Heraf udgjorde det offentliges forbrug og investeringer knap 24 %. Det offentliges samlede udgifter er for finansåret 1971/72 beregnet til i alt 51,7 mia. ³⁾ Når det offentliges udgifter således er større end dets andel i efterspørgslen, hænger det sammen

3) Økonomisk Oversigt, Det økonomiske sekretariat, dec.1970. - De tal, hvortil der i det følgende ikke gives sidehenvisninger, er hentet enten i finanslovsforslaget eller i den økonomiske årsoversigt 1969.

med, at indkomstoverførslerne - se ndf. under 3 - der naturligvis medregnes i det offentliges udgifter, anses for en del af den private efterspørgsel.

1. Betaling.

Størstedelen af de penge, som udbetales fra den offentlige sektor, er sædvanlig betaling for varer og tjenesteydelser. Af de ovennævnte ca. 51,7 mia. anses de ca. 34,4 mia. - eller 66,5 % af de samlede udgifter - som udgifter til løn og varekøb. ⁴⁾ Heraf er - at dømme efter fordelingen i tidligere år - ca. 60 % løn og pension til det offentliges egne ansatte. ⁵⁾ Resten, altså ca. 14 mia., er betaling for varer og tjenesteydelser, modtaget fra den private sektor.

Det offentliges betaling for ydelser fra den private sektor har betydelig interesse for det offentliges mulighed for at regulere den private sektor. Indskrænkning eller udvidelse af den offentlige efterspørgsel efter varer eller tjenesteydelser er et af finanspolitikkenes klassiske instrumenter. Offentlige betalinger kan imidlertid også bruges mere direkte til at regulere handlemønstret inden for begrænsede dele af den private sektor. Statens Kunstfonds indkøb af kunst - for 1971/72 er hertil bevilget 5,8 mio.kr. - er et nærliggende eksempel. Af større betydning er de tilfælde, hvor det offentlige påtager sig at købe en ~~gængs~~ vare til en pris, som ligger over markedsprisen, for at sikre en bestemt produktion eller for at støtte bestemte producenter. Denne fremgangsmåde har overalt i verden været en traditionel bestanddel af land-

4) Økonomisk oversigt, dec. 1970.

5) Jfr. Perspektivplanlægning. 1970 - 1985. 1971, 1. del, s.17.

brugsstøttepolitikken. Et karakteristisk eksempel er de brødkornsordninger, som var gældende her i landet fra 1958/59 til 1965/66. Staten påtog sig at opkøbe brødkorn til en bestemt pris. Denne blev minimumsprisen og øvede derfor væsentlig indflydelse på landmændenes økonomiske dispositioner. ⁶⁾ Et tredje eksempel, der endnu ikke spiller nogen større rolle her i landet, men som i visse andre lande har stor betydning, forekommer, hvor det offentlige dirigerer sine indkøb over på bestemte firmaer og derved giver disse en sådan økonomisk sikkerhed for afsætning, at de kan påtage sig større investeringer i forskning, produktudvikling m.v., end markedet måske ellers ville tillade. ⁷⁾

Det er imidlertid ikke disse tilfælde af betaling for varer og tjenesteydelser, man først og fremmest har for øje, når man diskuterer det offentliges pengeydelse. De typiske offentlige pengeydelse gives uden sædvanlig modydelse.

2. Erstatning.

På grænsen mellem betaling for varer og tjenesteydelser og de typiske offentlige ydelser findes en række tilfælde, hvor pengeydelsen har karakter af erstatning for et tab, som er lidt i den private sektor. I beskeden omfang er der tale om almindelig civilretlig erstatning for skadevoldende handlinger, foretaget i forbindelse med det offentliges virksomhed. Som eksempel kan nævnes, at statsbanerne i finansåret 1969/70 har ud-

6) Betænkning 561/70 afgivet af udvalget vedr. landbrugsordningerne, s. 117-18.

7) Forskning og udvikling med relation til staten og erhvervslivet. Selskabet for Samfundsdebat. 1970.

Betalt ca. 3 mio. i erstatninger og postvæsenet ca. 860.000 kr. Af større betydning er ekspropriationserstatningerne. Der findes ingen samlet opgørelse over disse, men der er i 1969/70 afholdt ca. 64 mio. kr. til arealerhvervelser i forbindelse med motorveje og hovedlandeveje. Ikke alle disse penge har karakter af ekspropriationserstatning, men til gengæld afholdes udgifter til erstatning for ekspropriation over andre ministeriers konti.

Også erstatningsydelse kan anvendes til at regulere borgernes forhold. Et nærliggende eksempel er nogle ordninger, som har lange rødder i veterinærlovgivningen, se især l. 156 14/4 1920 om smitsomme sygdomme hos husdyrene. Der betales i vidt omfang erstatning for tab som følge af sygdomsbekæmpelse hos husdyr. Ved at yde erstatning af de offentlige kasser fjerner man et incitament hos den enkelte til at søge at skjule sygdommen og sælge dyr eller dyriske produkter uden hensyn til smittefaren.

De typiske pengeydelser fra det offentlige forekommer især i to hovedformer, i det følgende kaldet indkomstoverførsler og tilskud.

3. Indkomstoverførsler.

De offentlige kasser anvendes til at omfordele indkomsterne i den private sektor, eller - anderledes udtrykt - til at flytte indkomst fra bestemte grupper og individer i den private sektor til andre grupper og individer i samme sektor. Af de beregnede samlede offentlige udgifter i 1971/72 på ca. 51,7 mia. karakteriseres ca. 17 mia. eller 33,5 % af Det økonomiske Se-

kretariat som indkomstoverførsler. 8) Indkomstoverførslernes vægt i den private sektor illustreres ved oplysningen om, at ca. 1/6 af det samlede private forbrug betales af indkomstoverførsler. 9)

Fælles for indkomstoverførsler er, at pengeydelsen har til hensigt i almindelighed at støtte modtagerens levestandard. Modtageren af pengene er altså ikke forpligtet til at anvende lige netop de modtagne penge til noget bestemt.

I øvrigt er ydelserne højst forskelligartede. Et vist overblik over arter og over disses betydning kan man få ved at nævne nogle typiske eksempler.

a. Af størst økonomisk betydning er nogle kontantydelse til talstærke befolkningsgrupper.

Grupperne kan være demografisk bestemte. Det klareste eksempel er folkepensionen, lb. 115 15/4 1970, hvis grundbeløb ydes til alle - undtagen tjenestemandspensionister o.l. - som opfylder nogle enkle betingelser vedrørende indfødsret, bopæl og alder. Folkepensionen er den største enkeltpost på statsbudgettet. I finansåret 1969/70 er udbetalt 4,4 mia.kr., og på finansloven for 1971/72 regnes med godt 5 mia. kr. I dette beløb indgår dog også en række tillæg til folkepensionens grundbeløb, jfr. ndf. En ydelse af samme art som folkepensionen er børnetilskuddet, lb. 388 8/7 1969, der ydes med

8) Økonomisk oversigt. Dec. 1970.

9) Perspektivplanlægning 1970-85. 1971, s. 21. - Se i øvrigt Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser. Det økonomiske råds formandsskab. 1967.

grundbeløbet til alle børn under 18 år og med et forhøjet beløb til børn med enlige forældre eller børn af folke- og invalidepensionister. Udgiften til børnetilskud anslås for finansåret 1971/72 til godt 1,6 mia. kr. Kontantstøtten til unge under uddannelse, hvoraf den væsentligste post er stipendier fra Statens Uddannelsesstøtte, l. 262 4/6 1970 - for 1971/72 ca. 247 mio. - minder meget om de to nævnte former for indkomstoverførsel, men har tillige et andet sigte: at opmuntre de økonomisk ringest stillede til at gå i gang med en uddannelse og dermed skabe større lighed i adgangen til uddannelse efter folkeskoleniveauet.

Skabelonmæssige pengeydelse forekommer også, hvor den lave levestandard, der skal udlignes, ikke som i de hidtil nævnte tilfælde skyldes normale faser i tilværelsen, men mere individuelle hændelser.

Den vigtigste af disse ydelser er invalidpensionen, lb. 156 15/4 1970, der ydes til personer, hvis erhvervsevne på grund af fysisk eller psykisk invaliditet varigt er nedsat med mindst halvdelen. I 1969/70 var udgiften ca. 1,5 mia. kr., for 1971/72 anslås den til ca. 1,8 mia.kr. Andre eksempler er enképension, lb. 157 15/4 1970, der ydes til midaldrende og ældre enker, - i 1969/70 ca. 119 mio.kr., for 1971/72 anslået til ca. 165 mio.kr. - og dagpenge ved sygdom og barsel, lb. 403 23/10 1967, hvor det offentliges udgift for 1971/72 er anslået til småt 500 mio.kr., hvortil kommer ca. 225 mio.kr. i tilskud fra arbejdsgivere og arbejdere.

Af beslægtet art er ydelser, der tager sigte på at udligne nedsat levestandard, fremkaldt af økonomiske konjunkturer. Det klassiske eksempel, der især i 1930'erne dominerede, er arbejdsløshedsunderstøttelse, l. 114 24/3 1970. I 1969/70 er der - via arbejdsløshedskasserne - udbetalt pengeydelse på ca. 565 mio.kr., hvoraf dog ca. 207 mio.kr. er refunderet af arbejdere og arbejdsgivere. For 1971/72 er den beregnede udgift 535 mia.kr. og refusionen 194 mio.kr. Den vigtigste indkomstoverførsel begrundet i konjunkturforsvar er dog for tiden landbrugsstøtten. For finansåret 1971/72 anslås den samlede støtte til 905 mio.kr. I vidt omfang har landbrugsstøtten imidlertid antaget og antager stadig andre former end kontante pengeydelse fra det offentlige direkte til individuelle landmænd. Blandt disse andre former kan nævnes fritagelse for ejendomsskatter, eksportafgifter, der går uden om de offentlige kasser, særlig prisdannelse på hjemmemarkedet og stats-tilskud til Landbrugets Dispositionsfond, der støtter landbrugsproduktionen ved salgsfremmende foranstaltninger, ved kvantumsrabatter ved eksport og ved støtteopkøb, oplagring og markedsrømning, (502 mio.kr. af den samlede landbrugsstøtte for 1971/72 på 905 mio. går til dispositionsfonden!) Men pengeydelse direkte til den enkelte landmand forekommer også. Som et klart eksempel kan nævnes, at der i perioden 1961/62 - 1964/65 udloddedes ca. 200 mio. kr. om året til den enkelte landbruger, fordelt efter ejendommens grundværdi under et vist maksimum, og efter antallet af køer, og af den samlede landbrugsstøtte for finansåret 1971/72 er ca. 245 mio.kr. bevilget til udbetaling til landbrugere på grundlag af indvejet kvantum sødmælk. Et andet karakteristisk eksempel er loven om udlån til yngre landmænd, lb. 365

5/8 1970. Efter denne lov kan der ydes lån til nyetablerede landmænd for at dække kurstabet ved ejendommens belåning og driftstilskud beregnet efter ejendommens værdi. Den samlede udgift hertil anslås for 1971/72 til 22 mio. kr. ¹⁰⁾

Beslægtet med disse klare konjunkturudlignende ordninger er boligsikringsordningen, lb. 31o 3o/6 1970. Efter loven udbetales boligsikring til lejere og medlemmer af almennyttige andelsboligselskaber som en kontantydelse, der afhænger af husstandens indkomst og huslejens størrelse. For 1971/72 må regnes med ca. 400 mio. i udgifter for stat og kommune.

De hidtil nævnte pengeydelser har - set fra den offentlige forvaltnings synspunkt - visse typiske træk tilfælles.

For det første udgår ydelserne til et meget stort antal personer. I 1967 ydedes folkepension således til 518.000 mennesker, hvoraf 7000 fik førtidig folkepension; det kan i denne forbindelse nævnes, at 99 % af alle personer på 70 år og derover modtog folkepension i 1967. Samme år modtog næsten 95.000 personer - eller 3,4 % af befolkningen mellem 15 og 66 år - invalidepension, og knap 17.000 kvinder fik enkepension, mens 190.475 husstande, hvoraf 82.328 var folke- eller invalidepensionisthusstande, modtog boligsikring i 1968/69. ¹¹⁾ Der træffes følgelig et meget stort antal afgørelser om tildeling af kontantydelse til den enkelte.

For det andet har ydelserne et klart skabelonmæssigt præg. Der gøres intet forsøg på ved individuelt skøn at tilpasse ydelsen til den enkelte modtagers særlige vilkår. Det

10) Om landbrugets støtteordninger, se betænkning 561/1970, kap. VI og VII.

11) Statistiske Efterretninger, nr. 83, 1969.

skabelonmæssige præg kan være mer eller mindre udtalt. Det er mest fremtrædende, hvor kriterierne for tildeling beror på enkelte, let konstaterbare kriterier, og hvor ydelsens størrelse enten er fastlagt til et bestemt beløb i forvejen eller varierer efter relativt enkle kriterier. Særlig klare eksempler er børnepenge, boligsikring, kotilskud, mæketilskud o.l. Sådanne ydelser kan ligefrem fastsættes maskinelt. Folkepensionens grundbeløb og enkepension er næsten lige så enkle og simple. Mindre udpræget er de tilfælde, hvor ydelsens størrelse ganske vist er fastlagt til et bestemt beløb på forhånd eller varierer efter enkle kriterier, men hvor kriteriet for tildeling i det enkelte tilfælde er mer eller mindre vanskeligt at konstatere. Det mest udprægede tilfælde er invalidepensionen, hvor den administrative fremgangsmåde ikke kan få et ekspeditions-mæssigt halvejs maskinelt præg, fordi der i bedømmelsen af erhvervsev-nens nedsættelse uvægerligt må indgå en god portion skøn. Mindre udprægede eksempler er dagpenge og arbejdsløshedsunderstøttelse, hvor det grundlæggende kriterium kan være praktisk vanskeligt at konstatere. 12)

b. Individuelt udformede kontantydelser har imidlertid været det historiske udgangspunkt og er ved at komme til at være og værdighed igen.

Den traditionelle offentlige hjælp - især fattighjælp, hjælpe-kassehjælp og kommunehjælp - var trangsbestemt. Der skulle i det individuelle tilfælde ske en bedømmelse både af, om betin-

12) Om forskellige inddelinger inden for de sociale ydelser, se Jørgen S. Dich: Socialpolitikens teori, 1964, I, kap. 5 og Socialreformkommissionens 1. betænkning: Det sociale tryk-system, 543/1969, afsnit II, kap. II.

gelsen for at yde hjælp - tilstrækkelig trang - var tilstede, og om hjælpens størrelse. 13)

Individuelt bestemt hjælp i tilfældige trangstilfælde spiller endnu en ikke helt ringe rolle. Ifølge lov om offentlig forsorg, lb. 539 10/11 1969, § 45 skal det sociale udvalg træde til, forsåvidt og så længe en person ikke skønnes at være i stand til at skaffe sig og sine det fornødne til livets ophold eller til kur og pleje i tilfælde af sygdom eller fødsel. Forpligtelsen er dog subsidiær. Den gælder i henhold til § 49 ikke over for personer, der oppebærer eller opfylder betingelserne for at oppebære invalide-, folke- eller enkepension eller anden offentlig hjælp, der svarer til fuld forsørgelse, se ndf. De samlede udgifter til den almindelige trangsbestemte hjælp anslås for 1971/72 til 155 mio.kr.

Af større principiel, men mindre økonomisk betydning er nogle klart individualiserede kontantydelse i nyere sociallovgivning. De forekommer, hvor målet med ydelsen ikke blot er at sikre et vist minimum - dette er et fælles mål for de fleste af de store indkomstoverførsler og for de gammeldags trangsbestemte ydelser - men at opretholde en oprindelig indkomst i en vis periode. Typiske eksempler er underholdshjælp i tilfælde af langvarig sygdom, forsorgslovens § 53, hjælp til indkaldte værnepligtige, § 54, og hjælp til underhold, mens en revalidering står på, revalideringslov 170 29/4 1960, § 6 - 8. Udgifterne til disse former for hjælp anslås for 1971/72 til hen-

13) Om kontantstøttens historiske udvikling, se: Kjeld Philip: Staten og Fattigdommen, og Socialreformkommissionens 1. betænkning 543/1969 s. 74 ff., jfr. afsnit I, kap. I.

holdsvis ca. 26 mio.kr., ca. 44 mio. kr. og ca. 18 mio.kr. Realiseres tanken om indtægtsbestemt tillægspension (ITP), hvorefter aldersforsørgelsen skal svare til indtægten i bestemte år i den aktive alder, vil denne særlige form for individuelt bestemt kontantydelse få stor økonomisk vægt.

Grænsen mellem de skabelonmæssige kontantydelse og dem, som man mer eller mindre skønsmæssigt søger tilpasset til modtagerens individuelle forhold, er naturligvis ikke skarp. En karakteristisk mellemform forekommer, hvor der til ensartede ydelser som folkepension og invalidepension gives tillæg af forskellig art. Nogle af tillæggene er lige så skabelonmæssige som hovedydelsen. Der gives f.eks. bestemte tillæg til folkepensionen til den, der venter med at søge pension til et senere tidspunkt end det, hvor han var berettiget til pension, og der ydes bestemte tillæg til særligt gamle. Men der findes også mere individuelt betingede tillæg. Til invalidepensionister kan således ydes bistanstillæg og plejetillæg, hvis størrelse vel er fastsat i loven, men hvis tildeling beror på et skøn over, om den pågældende til stadighed må have personlig bistand af andre og vedvarende pleje eller tilsyn. Også helt skønsmæssige, individuelle ydelser forekommer. Efter folkepensionslovens § 13 kan kommunalbestyrelsen således yde pensionister, hvis forhold er særlig vanskelige, et personligt tillæg. Dette er overladt til et skøn, som kun er begrænset derved, at den samlede udgift ikke må overstige en vis procentdel af udgifterne til folke- og invalidepensionens grundbeløb. ¹⁴⁾

14) En kort oversigt over det sociale bistanssystem findes i Kaj Vestergård og Jens Bjerregaard Christensen: Sociale Forhold. 1971.

c. De hidtil nævnte indkomstoverførsler er langt de mest betydningsfulde. Men de er naturligvis ikke de eneste. For fuldstændighedens skyld skal nævnes to typer, som har lange historiske rødder og fortsat eksisterer.

Der er tradition for, at det offentlige yder pengehjælp til grupper, der rammes af naturkatastrofer. I tidens løb er vedtaget en lang række love om hjælp til landmænd, ramt af oversvømmelse, hagl- eller stormskade, sandflugt m.v. Det seneste eksempel er l. 122 10/4 1968 om garanti for lån og rentetilskud til skovejere i anledning af det særligt store stormfald i 1967. Efter loven kan landbrugsministeren i kalenderårene 1968 og 1969 inden for et beløb af ialt 100 mio.kr. yde garanti for lån, som optages af skovejere til finansiering af opskovning, udtransport og oplagring samt industriel bearbejdning af stormfældede træer, samt rentetilskud til skovejere, der har fået sådanne lån.

Der er ligeledes tradition for, at det offentlige giver hædersgaver og lignende vedvarende pengeydelse til enkeltpersoner, der har indlagt sig en særlig fortjeneste. Det drejer sig især om to grupper af personer. Den ene er forfattere og kunstnere, til hvem der ydes dels livsvarige hædersgaver, dels faste årlige understøttelser. Det samlede beløb er for 1971/72 ca. 2,4 mio.kr. Den anden gruppe udgøres af krigsveteraner af forskellig art. For tiden er der tale om frihedskæmpere og visse søfolk og fiskere fra 2. verdenskrig samt disses efterladte, l. 93 26/3 1940, 283 9/8 1945 og l. 475 1/10 1945. For 1971/72 anslås de samlede ydelser til denne gruppe til ca. 4,8 mio.kr.

4. Tilskud.

Fælles for indkomstoverførslerne er, at pengeydelsen skal støtte modtagerens levestandard. Modtageren er ikke bundet til at bruge pengene til noget bestemt.

Offentlige pengeydelse til en bestemt virksomhed inden for den private sektor - i det følgende kaldet tilskud - er imidlertid også meget almindelige og tillige meget forskellige artede.

Der er således forskel på de vilkår, hvorunder ydelsen gives. Der findes tilskud, som ikke skal tilbagebetales. Andre tilskud har karakter af lån. Andre igen består i garanti for lån, optaget andetsteds. Der er ligeledes store variationer med hensyn til, hvor store dele af modtagerens udgifter til den støttede virksomhed der dækkes ved tilskuddet. Den følgende fremstilling er imidlertid ikke inddelt på grundlag af disse variationer. Der er lagt vægt på at få de tilskud, der mest direkte påvirker adfærden i den private sektor fremhævet.

a. Tilfælde, som er uden interesse.

I statsbudgettet sondres mellem drifts- eller anlægs-udgifter og drifts- eller anlægstilskud. Tilskuddene er større end udgifterne; på finansloven for 1971/72 20,8 mia.kr. imod 17,4 mia.kr. Afgørende for finanslovens sontring er, om pengene gives ud af statens egne myndigheder eller af andre. Kun en ringe del af det, som statsbudgettet kalder tilskud, er derfor tilskud til en bestemt virksomhed i den private sektor. De vigtigste tilskud på finansloven er statsrefusion til kommunerne, der altid har spillet og stadig spiller en stor rolle. I sådan-

ne tilfælde er der åbenbart alene tale om en omfordeling af de offentlige ressourcer inden for den offentlige sektor selv, og disse tilskud er uden interesse, når synsvinklen er: den offentlige sektors påvirkning af en bestemt virksomhed inden for den private sektor.

Det samme gælder imidlertid en række andre tilfælde.

Af grunde, som i det væsentlige er historiske, udbetales nogle af de store kontante indtægtsoverførsler af organisationer, der vel er underkastet indgående offentlig kontrol, men som retligt er organiseret som private foreninger. Det drejer sig om sygekasser og arbejdsløshedskasser. I denne fremstilling af det offentliges virksomhed er disse foreninger - uanset den retlige organisation - regnet med til den offentlige sektor.

I samfund som vort er det desuden almindeligt, at samme virksomhed udøves både af institutioner, der klart tilhører statens eller kommunernes administrationsapparat, og af institutioner, som står uden for dette. Hvor det er tilfældet, er det også sædvanligt, at de offentlige kasser helt eller i det væsentlige finansierer ikke blot den virksomhed, der sker i den offentlige sektor, men også de private institutioner. Denne situation er almindelig i socialforsorgen og i undervisningsvæsenet og forekommer også andetsteds. Et godt eksempel er børne- og ungdomsforsorgen. Den udøves dels af offentligt ejede og drevne institutioner, dels af selvejende institutioner, som får statstilskud, enten til fuld dækning af driften eller således, at langt den væsentligste del af virksomheden betales af det offentlige. Lignende forhold er almindelige på undervisnings-

området. Undertiden er offentligt drevne og ejede undervisningsinstitutioner dominerende, men de private institutioner, som findes, får dækket deres udgifter helt eller i det væsentlige af de offentlige kasser. Således er forholdet for real- og gymnasieskoler. I andre tilfælde er der nogenlunde ligevægt mellem offentligt ejede og drevne institutioner og private institutioner, men betalingen kommer i alle tilfælde fra de offentlige kasser. Således er forholdet ved seminarierne. I atter andre tilfælde dominerer private institutioner, helt eller i det væsentlige finansieret af de offentlige kasser. Således er forholdene vedrørende erhvervsundervisningen. Statsrefusion til "private" forsorgs- og undervisningsinstitutioner som de beskrevne har stor statsfinansiell betydning; men for en fremstilling, hvis formål er at give en oversigt over den offentlige sektors påvirkning af den private sektor, har de ingen selvstændig betydning. Set fra den enkelte borgers side fremtræder ydelsen ikke som en pengeydelse, men som en tjenesteydelse. Den virksomhed, som de private institutioner udøver og får statstilskud til, er i realiteten en virksomhed, som det offentlige selv er villig til at udøve og også i andre situationer selv udøver. I denne fremstilling af det offentliges virksomhed regnes "private" forsorgs- og undervisningsinstitutioner med massiv statsstøtte derfor til den offentlige sektor.

b. Tilskud til foreningers almindelige virksomhed.

Det offentlige yder ofte tilskud til private foreningers almindelige virksomhed, altså således at foreningen inden for sine formål selv bestemmer, hvad pengene skal bruges til. Som

typiske eksempler fra finansloven fra 1971/72 kan nævnes:

Foreningen Norden	275.000 kr.
Socialpolitisk Forening	15.000 kr.
Foreningen Teknisk Hjælp til Ubemidlede	5.000 kr.
Selskabet for kirkelig kunst	4.000 kr.
Videnskabernes Selskab	250.000 kr.
Fonden for Bygnings- og Landskabskultur	150.000 kr.

Lignende tilskud optræder på de kommunale budgetter.

c. "Pumpevandstilskud".

Når der er besvær med at få en gammeldags brøndpumpe til at give vand, er det ofte en god idé at hælde en skvæt vand oven i pumpen. Så kommer brøndvandet.

Det offentlige bærer sig ofte ad på lignende måde. Man giver økonomisk bistand til økonomisk virksomhed inden for den private sektor for at sætte eller holde virksomheden igang.

Sådanne pumpevandstilskud har typiske karakteristika. For det første er de øremærkede, d.v.s. pengene fra det offentlige skal anvendes til en ganske bestemt virksomhed inden for den private sektor. For det andet gives de for at fremme eller opretholde en bestemt, oftest økonomisk optræden hos personer inden for den private sektor. Men naturligvis er der ikke helt skarpe grænser mellem sådanne tilskud og indkomstoverførsler. Ligesom indkomstoverførslerne kan pumpevandstilskud rent faktisk føre til en forøgelse af levestandarden hos modtageren, simpelthen fordi der bliver penge, som ellers skulle have været brugt til det støttede formål, tilovers til almindeligt forbrug.

Indkomstoverførsler vil som hovedregel have et socialt formål, men kan naturligvis tillige have et økonomisk. Det gælder således den del af den nuværende landbrugsstøtte, der består i indkomstoverførsler. Pumpevandstilskud kan på den anden side meget vel have et socialt sigte tillige. Et typisk eksempel var bestræbelserne på at skabe mange små familiebrug.

Pumpevandstilskud forekommer i mangfoldige former og meget varieret.

Ved nogle eksempler søges art og omfang illustreret.

Inden for landbrugserhvervet har tilskud af denne type lange historiske rødder. Offentlige tilskud i form af direkte pengeydelse eller lån har i meget lang tid været anvendt for at søge at opnå ændringer i jordens anvendelse, driftsformer o.l. Det mest udprægede eksempel er statens omfattende støtte til oprettelse af husmandsbrug, arbejderboliger, gartnerier samt tillægsgjord til husmandsbrug. Ifølge statsregnskabet for 1969/70 havde staten ca. 700 mio.kr. udestående som lån i husmandsbrug, arbejderboliger m.v. I tiden 1950/51 - 1961/62 er der som lån og tilskud i alt udbetalt ca. 424 mio. kr.¹⁵⁾ Og i tiden fra 1919 til udgangen af marts 1966 er der i alt oprettet mer end 10.000 husmandsbrug på statsjord, godt 400 gartnerier, og der er foretaget mer end 15.000 ejendomssuppleringer.¹⁶⁾ Man kan ikke være sikker på, at der er givet lån el-

15) Beretning om Statens Jordlovsudvalgs virksomhed i finansåret 1961/62.

16) Bet. 598/71, 10. betænkning afgivet af Landbokommissionen af 1960, s. 130.

ler tilskud til alle disse transaktioner, men for det overvejende antals vedkommende er dette utvivlsomt sket. Et andet eksempel er statens tilskud til grundforbedring, nu l. 126 25/3 1970, hvorefter der kan ydes lån og tilskud til inddig-ning, afvanding, dybdebehandling og vanding af landbrugsmæssigt anvendte arealer og for udyrkede, egnede arealer tillige til rydning, planering, kultivering, kalkning eller mergling, tilførelse af gibs samt grundgødskning med fosfor og kobber. Til grundforbedring er der i årene 1937 - 1966 anvendt ca. 620 mio. kr., hvoraf ca. 36 % var statstilskud.¹⁷⁾

For tiden har pumpevandstilskud til landbruget mindre betydning. Landbrugsstøtten sker nu især ved indkomstoverførsler eller forskellige manipulationer med prisdannelsen. Tilskud til bestemte formål også uden for grundforbedringen er imidlertid ikke helt forsvundet. Som eksempler kan nævnes, at der gives tilskud til rapsdyrkning og til dyrkning af proteinrige foderstoffer. For finansåret 1971/72 er der afsat i alt 16 mio.kr. til dette formål.

Et andet samfundsområde, hvor pumpevandstilskud har haft betydning, er bekæmpelsen af arbejdsløshed. Beskæftigelsesarbejder er ganske vist i det væsentlige sket ved iværksættelse af offentlige arbejder, altså således at ydelsen til den private sektor har haft karakter af betaling for udført arbejde, men der findes eksempler på pumpevandstilskud. Et usædvanlig klart eksempel er en lov, 567 31/10 1940, om støtte til bygnings-

17) Flemming Tolstrup: Landboret, 3. udg. 1968, s. 385.

istandsættelser og varmeisoleringsarbejder m.v. vedrørende beboelsesejendomme. Loven var fremkaldt af den meget betydelige arbejdsløshed, som opstod som følge af krigserklæringen i september 1939. Den skabte en sådan usikkerhed om fremtiden, at private anlægsarbejder gik i stå. Lovens § 1, 1. pkt. lyder således: "Til fremskaffelse af merbeskæftigelse inden for byggefagene kan der af det offentlige i overensstemmelse med de i denne lov givne bestemmelser ydes et beløb af indtil 30 mio.kr. som tilskud til udgifterne ved almindelige istandsættelsesarbejder samt til varmeisoleringsarbejder og andre forbedringer vedrørende beboelsesejendomme" i hovedstaden og de bymæssige bebyggelser. Tilskuddet androg 30 % af udgifterne.

Det tredje traditionelle område for pumpevandstilskud er boligbebyggelse. Indtil 1958/59 holdtes boligbebyggelsen i alt væsentligt i gang ved statslån, idet den sædvanlige realkredit normalt kun dækkede 40 - 50 % af anlægsudgifterne. Siden er statstilskud trængt stærkt i baggrunden. I stedet står staten som garant for særlige realkreditinstitutioner. Alligevel ydes der stadig betydelige statstilskud. Der er f.eks. for finansåret 1971/72 bevilget 250 mio.kr. til rentesikring, d.v.s. til nedbringelse af renten for lån, optaget af sociale boligselskaber m.v. Et begreb om størrelsen af statens hidtidige udlån til boligbyggeri kan fås ved at se på statsregnskabets tal for 1969/70 for udestående udlån under boligministeriet. Den samlede saldo er 4,9 mia.kr.

Pumpevandstilskud til de traditionelle byerhverv forekommer også, men de har et mindre omfang. De betydningsfuldeste er forskellige statsgarantiordninger. Nogle giver statsgaranti til

institutioner af lignende type som realkreditinstitutionerne for boligbyggeri. Et eksempel er finansieringsinstitutterne inden for detailhandelen, l. 224 8/6 1966, maksimalramme 30 mio. kr. I andre tilfælde gives der statsgaranti for individuelle lån. Et eksempel er l. 229 3/6 1967 om statsgaranti for lån til industrivirksomheder for at bistå ved omstilling til ændrede markedsforhold m.v., maksimalramme 30 mio. kr. om året. Det betydningfuldste eksempel er imidlertid Danmarks Erhvervsfond, l. 145 21/4 1965, der giver forskellige former for garanti mod tab i forbindelse med kontrakter eller tilbud vedrørende eksport. Her var pr. 1/4 1970 givet samlet garantitilsagn for 6,1 mia. Der findes imidlertid også eksempler på mere traditionelle tilskud, men tilskuddene er relativt beskedne. I begyndelsen af 50'erne oprettedes en Produktivitetsfond for de såkaldte Marshall-midler, og heraf afholdes tilskud til forskellige uddannelsesforanstaltninger samt f.eks. til modernisering og rationalisering af detailbutikker. I 1971/72 er afsat 1 mio.kr. til sådanne tilskud. Som nyere eksempler kan nævnes, at der for finansåret 1971/72 er afsat 14,5 mio.kr. til lån til udbygning og modernisering af håndværksvirksomheder og mindre industrivirksomheder i henhold til l. 123 25/3 1970, og at der i henhold til l. 104 20/3 1970 om Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling kan gives tilskud og lån til forskning og udviklingsarbejde m.v. i danske erhvervsvirksomheder. For 1971/72 regnes der med rene tilskud på 700.000 kr. og lån på 24,8 mio.

Også andre samfundsområder kommer naturligvis i betragtning. Af betydning er således egnsudviklingen, lb. 56 25/2 1969.

En betydelig del af de midler, der i henhold til denne lov stilles til rådighed, forbliver inden for den offentlige sektor, fordi der er tale om tilskud til kommuner. I øvrigt gives der garanti for lån til industrivirksomheder i egnsudviklingsområder. Pr. 1/4 1970 opgives garantierne til 407 mio. kr. Dernæst kan der gives investeringstilskud til industri- og servicevirksomheder, der slår sig ned i egnsudviklingsområderne. Pr. 1/4 1970 var der i alt ydet 15,9 mio. i tilskud. ¹⁸⁾

Tilskud anvendes også inden for den kulturelle sektor til at fremkalde særlig værdifulde kulturelle bidrag. Af Filmsfonden ydes således f.eks. tilskud til produktion af kortfilm, kvalitetsbidrag for danske film, garanti for produktion af danske film o.s.v. For finansåret 1971/72 regnes med 7,6 mio.kr. i tilskud. Et andet eksempel er de åremålsbegrænsede stipendier, der af Statens Kunstfond ydes til kunstnere, således at de kan få arbejdsro til at producere.

Som afslutning kan nævnes, at der findes adskillige eksempler på tilskud til en meget mere begrænset virksomhed inden for den private sektor end den, som hidtil er omtalt. Fra gammel tid har statstilskud til produktion af ganske bestemte bøger været en gangs foreteelse, der stadig forekommer i et ikke ringe omfang. Et andet eksempel er individuelle præmier. Sådanne foranstaltninger har lange rødder i landboretten, og her forekommer endnu eksempler. Som led i bekæmpelsen af hundegalskab

18) Beretning fra Egsudviklingsrådet for tiden fra 1. april 1969 til 31. marts 1970.

gives der f.eks. præmier for skudte ræve og grævlinger samt anmeldelse af disses huler inden for visse dele af landet. På finansloven for 1971/72 er hertil afsat 400.000 kr. Et andet eksempel er l. 237 7. juni 1968 om opsparingspræmiering, hvorefter staten præmierer opsparede beløb i banker, sparekasser og andelskasser inden for visse bestemte rammer og på visse bestemte betingelser.

B. Varer og transportydelser.

Inden for den private sektor dominerer produktion af varer og transportydelser. Foretager man en meget grov fordeling af den private sektors bidrag til bruttofaktorindkomsten i 1969 mellem erhverv, der producerer varer, og erhverv, der stiller tjenesteydelser til rådighed, bliver resultatet, at de vareproducerende erhvervs andel udgør rundt regnet 70 %. ¹⁹⁾ En ligeså grov opdeling af arbejdsstyrken giver samme resultat. Rundt regnet 70 % af arbejdsstyrken i den private sektor er beskæftiget ved vareproduktion. ²⁰⁾

Inden for den offentlige sektor spiller produktion af varer og transportydelser derimod en underordnet rolle.

19) Statistiske Efterretninger, nr. 5, 1971.

20) Statistiske Efterretninger, nr. 72, 1970.

1. På to begrænsede områder er offentlig produktion og offentlige transportydelser dog af stor betydning.

Det ene område angår forsyninger med elektricitet, gas og vand. Langt størstedelen af elektricitetsforsyningen her i landet kommer fra værker, der enten ejes og drives af kommuner eller af forskellige former for kommunale sammenslutninger. I finansåret 1967/68 fandt mer end 95 % af den danske elektricitetsproduktion sted på sådanne værker. ²¹⁾ Vandforsyningen i byerne foregår ligeledes i alt væsentligt fra kommunale værker. Det samme gælder gas ved ledningsforsyning, men derimod ikke flaskegas.

Det andet område omfatter kollektiv trafik, post og telekommunikation.

Langt størstedelen af jernbanenettet ejes af DSB, hvis driftsudgifter for finansåret 1971/72 er anslået til ca. 1,5 mia. kr., og hvis indtægter i samme år anslås til ca. 1,1 mia. kr. De såkaldte privatbaner, hvis andel i jernbanetransporten er ubetydelig - i 1967/68 146 mio. personkm. imod statsbanernes 3.202 mio. personkm. og 22 mio. tonkm. gods imod statsbanernes 1.431 mio. tonkm. - overlever kun i kraft af offentlige tilskud. ²²⁾

Banernes andel i den samlede indenlandske transport er imidlertid ret beskeden. I 1967 skete kun 7 % af persontransporten ved baner, mens 11 % skete ved bus, fly og skib og de

21) Svend Aage Hansen: Industri og håndværk, 1970, s. 106.

22) Thomas Henriksen: Handel og transport m.v., 1970, s. 80 ff.

resterende 82 % ved individuel transport, især naturligvis ved personbiler. Banetrafikkens andel i godstransporten var samme år 11 %, mens skibsfarten mellem danske havne tegnede sig for 9 %; de øvrige 80 % var last- og varebilstransport. ²³⁾

Det offentlige har imidlertid også en vis andel i anden form for kollektiv trafik end jernbanetrafik. Der foreligger kun opgørelser for DSB's rutebiler. I 1968 udførte DSB 35,5 mio.km. af de i alt 175 mio.km., der kørtes med rutebil. ²⁴⁾ Det offentliges andel i den kollektive trafik er imidlertid større. Bybusser er således de fleste steder kommunale, og statsbanerne har en ikke helt ubetydelig andel i færgetrafikken.

Inden for postvæsen og telekommunikation - telefon, data-transmission, telex og telegraf - dominerer den offentlige virksomhed fuldstændigt. Postvæsenet er helt igennem statsligt. På finansloven for 1971/72 anslås driftsudgifterne til ca. 1,3 mia.kr. og indtægterne til ca. 1,5 mia.kr. Telekommunikation er i realiteten også offentlig. Den udføres af postvæsenet samt de 3 koncessionerede telefonselskaber, hvoraf et er fælleskommunalt, og i de to øvrige har staten aktiemajoriteten.

2. Også uden for disse to områder forekommer offentlige vare-ydelser mod betaling. De er imidlertid af helt underordnet betydning.

Tidligere var statsejet, dyrket jord, erhvervet og bevaret med indtægtsgivende vareproduktion for øje en ganske almindelig

23) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 205 - 206.

24) Thomas Henriksen op.cit. s. 86.

foreteelse. Krongods og tjenestejord har til forskellige tider skaffet en meget væsentlig del af det offentliges indtægter. Tilbage er nu i det væsentlige kun de offentlige skove, der udgør ca. $\frac{1}{3}$ af alle skove her i landet. Størstedelen af de offentlige skove administreres af statsskovbruget, hvis driftsudgifter på finansloven 1971/72 er opgjort til ca. 52 mio.kr. og driftsindtægterne til ca. 56 mio.kr. Det er i øvrigt karakteristisk for udviklingen, at statsskovvæsenet med tiden er kommet til at lægge stigende vægt på skovenes anvendelse som rekreative områder og tilsvarende mindre vægt på den indtægtsgivende virksomhed.

Af større almen interesse er den vareproduktion mod betaling, der på mange spredte områder forekommer som et helt underordnet led i anden offentlig virksomhed. Som eksempler kan nævnes: Geodætisk Instituts og Søkortsarkivets salg af kort - anslået salgssum for finansåret 1971/72 ca. 5 mio.kr., - Seruminstitutts og Det veterinære Serumlaboratoriums salg af serum - for finansåret 1971/72 anslået salgssum ca. 39 mio.kr. - statshospitalernes salg af varer fra have- og landbrug drevet i forbindelse med hospitalerne - for 1971/72 anslået til ca. 500.000 kr. - og fængselsvæsenets salg af varer - for finansåret 1971/72 anslået til ca. 30 mio.

3. Fælles for de to grupper af tilfælde, som er gennemgået ovenfor, er, at det offentliges ydelser stilles til rådighed på de vilkår, som er sædvanlige i den private sektor, nemlig mod en betaling, som enten er markedsprisen eller dog - hvis en sådan ikke findes - stort set dækker fremstillingsomkostningerne.

Det gælder dog ikke ubetinget. På enkelte områder fører andre betragtninger end driftsøkonomiske til en stærkt nedsat pris. Typiske eksempler er jernbanekørsel i tyndt befolkede egne samt den særlig fordelagtige posttakst for aviser.

Udlevering af varer fra det offentlige til personer, der tilhører den private sektor, uden betaling forekommer imidlertid også.

Sådan virksomhed er et ganske almindeligt underordnet led i det offentliges tjenesteydelser. Velkendte eksempler er gratis bøger som led i undervisning og gratis medicin og forbindstoffer som led i sygehusbehandling.

Gratis varer som den primære offentlige ydelse er derimod relativt sjældne. Et ekstremt eksempel er de spædbørnsudstyrs-pakker, der indtil indførelsen af den almindelige moderskabsydelse blev udleveret til ca. 13 % af samtlige fødende. Andre eksempler er vederlagsfrit udlån af høreapparater i medfør af § 3 i l. 170 29/4 1960 om revalidering.

4. Den del af den offentlige virksomhed, der består i produktion af varer og transportydelser, er således alt i alt begrænset.

Virksomheden er for det første begrænset i forhold til den øvrige offentlige virksomhed. Af de samlede offentlige udgifter, der i 1970/71 opgjordes til ca. 45 mia.kr., kan mindre end 5 mia.kr. henregnes til denne virksomhed. I henseende til personaleforbrug vejer produktions- og transportvirksomheden dog lidt tungere. 71.000 af i alt 417.000 offentligt ansatte er beskæftiget ved statslig trafik, ved post- og televæsen,

der også omfatter telefonselskaberne, og ved elværker. 25)

Virksomheden er for det andet begrænset i forhold til samfundets samlede virksomhed inden for vareproduktion og transport. Et vist indtryk af vægtfordelingen kan fås ved at tage to poster i det private forbrug i opgørelsen af bruttonationalproduktet og dets anvendelse, - nemlig udgifterne til brændsel, el, gas, varme og til kollektiv transport og kommunikation - og sætte disse udgifter i forhold til det samlede private forbrug. De to nævnte poster, der tilmed omfatter andet end offentlige ydelser, udgør kun 6 % af det samlede private forbrug i 1969. 26)

Den offentlige virksomheds beskedne vægt på dette område opvejes ikke af en udbredt offentlig medejendomsret i produktions- og transportvirksomheder i den private sektor. Staten ejer betydelige aktieposter i jernbaneselskaber og i telefonselskaberne, men derudover kun i nogle få selskaber med særlig risikobetonet og kapitalkrævende virksomhed, som Det Danske Luftfartselskab og Nordisk Mineselskab, der søger at udnytte mineraler i Grønland. Og kommunerne har efter gældende ret meget begrænsede muligheder for medejerskab i den private sektors produktionsvirksomheder uden for de traditionelle offentlige værkers område. 27)

Ved 1. lo4 20/3 1970 om Fondet til fremme af teknisk og industriel udvikling er der åbnet mulighed for, at dette fond,

25) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 1. del, s. 15.

26) Økonomisk årsoversigt 1970, tabel III.

27) Erik Harder: De kommunale opgaver, 1965, s. 68 ff.

nvis midler udelukkende kommer fra finanslovsbevillinger, kan tegne aktier i private danske selskaber, hvis virksomhed er afhængig af udviklingsarbejde. Fondets årlige bevilling, der også skal bruges til meget andet, andrager for 1971/72 ca. 25 mio.kr. Denne begyndende offentlige investering er således af begrænset karakter. I denne forbindelse kan der være grund til at minde om, at Arbejdsmarkedets Tillægspension, som ganske vist ikke er statsfinansieret, men skabt ved lovpligtige bidrag fra arbejdsgivere og ansatte, ifølge loven, lb. 251 6/6 1967, § 26, stk. 4, nok må anbringe sin kapital i aktier, men er undergivet en dobbelt begrænsning, ATP fonden må ikke eje mer end 15 % af vedkommende selskabs aktiekapital, og der må aldrig være anbragt mer end 1 % af fondens midler i samme selskab.

For det tredje er den offentlige virksomhed inden for vareproduktion og transport begrænset i sammenligning med forholdene i de fleste af vore nabolande. Vareproduktion ved offentlige myndigheder eller ved selskaber, som helt eller i det væsentlige ejes af det offentlige, har et væsentligt større omfang i Sverige og Norge og i lande som England og Frankrig.

C. Indretninger.

Ved indretninger tænkes på ydelser, hvor det faste anlæg - i modsætning til driften af dette - er den dominerende del af det offentliges ydelse til borgerne.

Der er naturligvis ikke skarpe grænser, hverken over for vare- og transportydelser eller over for tjenesteydelser. De

fleste tjenesteydelser kræver f.eks. en bygning eller en anden indretning som ramme om sin funktion. Indretninger kræver på den anden side også tjenesteydelser for at kunne opfylde deres funktion, f.eks. kræver parker pasning af gartnere, og museer skal forsynes med sagkyndige til indkøb, til omvisning, til konservering o.s.v. Ved inddelingen er hovedvægten lagt på, hvorvidt tjenesteydelsen er den dominerende del af ydelsen eller noget mindre væsentligt.

1. Offentlige indretninger, stillet til rådighed for den private sektor, spiller i vort samfund en meget betydelig rolle.

De vigtigste er veje og andre offentlige færdselsarealer. I 1967 målte veje og gader ca. 60.000 km. Efter en opgørelse af arealanvendelsen i Danmark fra 1965 udgjorde gader, veje, stier, torve og pladser i alt 705 km² eller godt 1½ % af landets areal. 28) I disse tal er dog medregnet visse private veje. Deres andel er i alt fald i byerne ikke ubetydelig. En opgørelse fra 1963 viser, at mellem ca. 20 og ca. 50 % af gaderne i byer og bymæssigt beliggende kommuner var private, omend åbne for offentlig færdsel. 29)

Vejanlæggenes vægt på de offentlige budgetter er betydelig. Det gælder ikke mindst for anlægsbudgetterne. I 1970 udgjorde de samlede offentlige investeringer ca. 8,9 mia.;

28) Statistisk årbog 1970, s. 92 og s. 210-11.

29) Bet. 367/64, 2. betænkning afgivet af vejlovsudvalget af 1951, bilag 8 - 10.

mer end en tredjedel heraf - 3,1 mia. - gik til trafikinvesteringer, og af denne tredjedel udgjorde investeringen i veje mer end 3/4. ³⁰⁾

I forhold til vejene spiller alle andre offentlige indretninger en underordnet rolle.

Indretninger, hvor selve arealerne - ligesom ved vejene - er den vigtigste del af ydelsen, er parker, andre offentlige opholdsarealer som f.eks. offentlige strande, sportspladser og kirkegårde. I den ovennævnte opgørelse over arealanvendelsen i 1965 optog parker, anlæg, sports- og campingpladser ca. 140 km²; heri er imidlertid indberegnet private anlæg, der i alt fald er almindelige ved sportspladser. Kirkegårde dækkede 35 km².

Indretninger, hvor arealet stadig er det væsentlige, men dog ikke så dominerende som i de hidtidige eksempler, er havne og lufthavne, der næsten alle er offentlige. Havnearealerne dækkede i 1965 27 km². Selv disse kostbare indretninger spiller i forhold til vejene en begrænset økonomisk rolle. Investeringer til lufthavne, statshavne, færger og færgehavne udgjorde i 1970/71 215 mio. kr. eller mindre end 10 % af samtlige trafikinvesteringer. ³¹⁾ Denne procentsats giver dog et noget fortegnet billede. De fleste havne er kommunale, og disses investeringer er ikke med i opgørelsen. Investeringerne i nybyggeri, nyanlæg og nyanskaffelser i de kommunale havne - ca. 23 mio. kr. i 1968/69 - har dog ikke en sådan størrelsesorden, at billedet alvorligt forrykkes.

30) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 1. del, s. 18 og 2. del s. 208.

31) Perspektivplanlægning 1970 - 85. 2. del, s. 216.

Der findes også offentlige indretninger, hvor bygninger er den væsentlige del af ydelsen. Eksempler er udstillingshaller og forsamlingshuse af forskellig art, både de traditionelle og de ungdomshuse, sognegårde og lignende fællesindretninger, der så småt er ved at vokse op.

Det offentlige ejer også boliger, der udlejes til den private sektor. Det offentliges andel i boligmassen er imidlertid meget beskeden. Bortset fra tjenesteboliger til sine ansatte ejer staten kun få og spredte beboelsesejendomme. Kommunernes andel er større, men ikke stor. Ved 14. almindelige vurdering i 1969 foretoges der ca. 1,3 mio. ejendomsvurderinger. Heraf angik ca. 8.700 kommunale beboelses- og forretningsejendomme. ³²⁾ Samme tendens fremgår af opgørelsen over fuldført byggeri i 1969. Af godt 49.500 lejligheder står offentlige myndigheder som bygherre for godt 1.000. ³³⁾ Det offentliges ringe andel i boligmassen hænger sammen med, at det ifølge gældende ret ikke anses for en kommunal opgave at skaffe sig beboelsesejendomme blot med det formål at administrere ejendommens udlejning. ³⁴⁾ En stor del af de kommunalt ejede ejendomme indeholder derfor boliger, som har karakter af socialforsorg, f.eks. folkepensionistboliger, boliger for særlig børnerige familier, husvildeboliger m.v.

32) Fast Ejendoms Regulering, 3. udgave, s. 18 - 19.

33) Statistiske Efterretninger, nr. 49, 1970. Det offentliges andel i fuldført byggeri er større, hvis man i stedet regner med fuldførte m², nemlig 12-13 %, se Økonomisk Årsoversigt s. 116.

34) Erik Harder: De kommunale opgaver, s. 122 - 23.

En kategori for sig selv udgør museerne, hvoraf langt størstedelen er offentlige. De samlede årlige driftsudgifter til museer kan for finansåret 1971/72 anslås til godt 50 mio.kr.

På overgangen til de sædvanlige tjenesteydelser ligger sådanne indretninger som badeanstalter, hvis bygning er på retur, og på overgangen til tjenesteydelser af teknisk art ligger kloakanlæg, rensningsanlæg m.v., hvis betydning til gengæld er voldsomt stigende. Kommunerne har således i deres driftsbudgetter for 1971/72 afsat 202,4 mio.kr. til spildevand og renovation. 35)

2. De fleste og vigtigste af de offentlige indretninger stilles helt eller i det væsentlige gratis til rådighed i den forstand, at den private bruger ikke yder sædvanlig betaling for sin individuelle brug. Forholdet kan også udtrykkes ved at sige, at de offentlige indretninger oftest helt eller i det væsentlige skattefinansieres. Fra hovedreglen gælder dog naturligvis undtagelser og modifikationer.

Vejene er for tiden udelukkende skattefinansieret, men skatterne er til en vis grad således indrettet, at "betalingen" i form af vægtafgift på biler og benzinafgift står i et meget omtrentligt forhold til brugen af vejene. Mere direkte betaling i form af bropenge eller bompenger har tidligere eksisteret, og de store trafikinvesteringer, som motorveje og brobyggeri medfører, har givet tanken om at vende tilbage til dette system fornyet aktualitet.

35) Statistiske Efterretninger, nr. 35, 1971.

Andre offentlige indretninger er ubetinget gratis. Det gælder f.eks. parker og næsten alle offentlige opholdsarealer af anden karakter. For museernes vedkommende kan der være tale om en betaling. Den spiller imidlertid en ringe økonomisk rolle. Af statens driftsudgifter til museer i 1971/72 34,3 mio. kr. ventes 3,1 mio. dækket ved entréindtægter.

For brugen af en række andre offentlige indretninger betales derimod ganske sædvanlig betaling. Det gælder således i princippet om havne, lufthavne, kirkegårde og de boliger, der ikke er led i socialforsorgen. Også med hensyn til kloakker og rensningsanlæg er det principielle udgangspunkt, at brugerne skal betale, men da det offentlige i almindelighed står i forskud med udgifter til anlæg af hovedledninger m.v. og først får pengene ind via kloakafgifterne, vil disse indretninger alligevel kun belaste de offentlige finanser.

D. Tjenesteydelser.

Tjenesteydelser fra det offentlige til borgerne er ikke noget nyt. Offentlig anstaltsbehandling af døve, blinde, åndssvage og sindssyge, offentlig sygebehandling og offentlig undervisning har eksisteret langt tilbage i tiden. Alligevel er de omfattende offentlige tjenesteydelser noget meget karakteristisk for det nuværende samfund. Tjenesteydelserne er vokset meget voldsomt. Deres område er udvidet, og intensiteten inden for de traditionelle felter tiltaget stærkt. Hertil kommer, at offentlige tjenesteydelser efter alt at dømme vil fortsætte

deres voldsomme ekspansion. Kravene til intensivering af den offentlige virksomhed angår for tiden først og fremmest områder, hvor tjenesteydelserne dominerer.

En vis oversigt over de nuværende offentlige tjenesteydelser kan fås ved en inddeling i nogle grove kategorier.

1. "Rene" tjenesteydelser.

a. Den vigtigste gruppe af tjenesteydelser og den, der for tiden ekspanderer kraftigst, kan med en nogenlunde brugbar fællesbetegnelse kaldes "klientbehandling". Karakteristisk er en personlig ydelse fra en ansat inden for den offentlige sektor over for et individ i den private sektor. I øvrigt varierer klientbehandlinger meget.

Ydelsen kan således have et meget varierende indhold. I det ene yderpunkt ligger personlige tjenester, som ikke kræver særlige kvalifikationer hos behandleren, f.eks. rengøring i en sygs hjem eller på en anstalt; i det andet yderpunkt ligger behandling, der forudsætter lang og intens uddannelse hos de behandlende og intens indsats af apparatur, f.eks. en større operation på et hospital. Det er karakteristisk, at de mere kvalificerede behandlingsformer har haft tilbøjelighed til at ekspandere kraftigere end de enklere, der kan udøves af enhver. - Behandlingen kan også have forskelligt sigte. Den vigtigste form er ikke-vedvarende og har til formål at "forbedre" den, der behandles; sygehusbehandling og undervisning er de typiske eksempler. Men behandlingen kan også være vedvarende og skyldes, at den behandlede aldrig kan komme til at klare sig uden tjenesteydelsen; den traditionelle særforsorg for dø-

ve, blinde, åndssvage m.v. har dette præg. - Ydelsen er oftest ønsket af modtageren og i alt fald frivillig i den forstand, at det offentlige ikke tvinger modtageren til at underkaste sig behandling. Herfra gælder dog væsentlige undtagelser: almindelig undervisningspligt for børn, særlig undervisningspligt for visse handicappede, tvangsindlæggelse af sindssyge og tvangsbehandling af smitsomt syge. - Klientbehandlingen er oftest gratis, og en eventuel betaling dækker langt fra omkostningerne. Et hermed sammenhængende træk er, at behandlingen oftest står åben for alle, som har behov for behandlingen; økonomisk trang spiller nu - i modsætning til tidligere - ingen eller en helt underordnet rolle. ³⁶⁾ - Behandlingen foregår ofte på anstalter, hvor klienterne er indkvarteret, eller dog i offentlige bygninger, indrettet til klientbehandlingen. Behandling i hjemmene forekommer dog også og har fået øget betydning i de senere år.

Klientbehandling forekommer især inden for sundhedsvæsenet, undervisningen og socialforsorgen.

Den vigtigste del af klientbehandlingen inden for sundhedsvæsenet foregår på hospitalerne. De samlede driftsudgifter til sygehusvæsenet var i 1970 3,6 mia.kr., og dette beskæftigede samme år 59.000 mennesker. Sygehusvæsenet er i de senere år ekspanderet meget kraftigt. Antallet af beskæftigede er således siden 1960 gennemsnitligt steget med ca. 4 $\frac{1}{2}$ % om året. ³⁷⁾ Andre eksempler på klientbehandling inden for sund-

36) Bet. 543/1969. Socialreformkommissionens 1. betænkning, s. 60.

37) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 82.

hedsvæsenet er tuberkulosestationer, kønssygdomsklinikker, jordemodervæsenet, sundhedsplejersker m.v.

Det største samlede område for klientbehandling er undervisningen. I 1970/71 omfattede de samlede offentlige udgifter til undervisningen ca. 6,3 mia.kr., og man beregnede, at ca. 71.000 mennesker i 1970 var beskæftiget ved uddannelse. Antallet af modtagere af undervisning er enormt. For undervisningsåret 1970/71 er antallet af personer under uddannelse i det formaliserede uddannelsessystem fra børnehaveklasser til og med den højere uddannelse ca. 943.000 personer. Hertil kommer antallet af elever på højskoler, landbrugsskoler og husholdningsskoler, der for året 1968/69 var opgjort til småt 12.000 personer og på private efterskoler, aftenskoler, ungdomsskoler m.v., der for året 1967/68 var opgjort til ca. 7.000. Hertil kommer den stærkt voksende efteruddannelse og anden voksenundervisning. Efteruddannelse af faglærte arbejdere samt uddannelseskurser for ikke-faglærte og omskoling omfattede i året 1970/71 gennemsnitligt én uges kursus for hver 11. af de beskæftigede årligt. I 1969/70 var der alene på aftenskolerne som led i fritidsundervisningen ca. 500.000 elever. ³⁸⁾

Undervisningsområdet er ekspanderet meget voldsomt. Det offentliges årlige driftsudgifter inden for undervisningsministeriets ressortområde steg i tiden fra 1960/61 - 1970/71 fra ca. 1,25 mia.kr. til ca. 5 mia. kr. ³⁹⁾ I disse tal indgår også udgifter til forskning og forskellige kulturelle aktivi-

38) Tallene er hentet fra Perspektivplanlægning 1970 - 85. 2. del, s. 16 ff. og Statistisk årbog, 1970.

39) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 10.

teter, men udgifterne til undervisning er langt de største. Ekspansionen skyldes naturligvis forøgelsen af antallet af personer under en eller anden form for uddannelse, men en væsentlig medvirkende faktor har været stigningen i intensiteten i indsats over for underviste. Denne tendens giver sig f.eks. udslag i længere uddannelsestid, faldende klassekvotienter, flere tilbud om specialundervisning inden for hele skolevæsenet, stadig mere individuel undervisning af børn, der ikke er som gennemsnittet, stadig bredere vifte af tilbud om videregående undervisning, en stadig intensere undervisning på de højere læreanstalter f.eks. ved en nedsættelse af holdstørrelser, tilbage-
trængning af forelæsnningernes betydning og fremtrængen af sådanne undervisningsformer som seminarer, gruppearbejde m.v.

Klientbehandlingens tredje store område er socialforsorgen. Klientbehandlingen forekommer her i meget varierende former.

En traditionel, men stadig betydningsfuld form er særfor-
sorgens og børne- og ungdomsforsorgens anstalter - de såkaldte døgninstitutioner - for døve, blinde, åndssvage samt børn og unge, der af en eller anden grund ikke bor i hjemmene. Denne form for klientbehandling har meget lange historiske rødder. Dens betydning i den samlede socialforsorg er på retur, men det hindrer ikke, at i alt fald dele af anstaltsforsorgen er ekspanderet, især som led i bestræbelserne for at skabe bedre vilkår for klienterne. Et eksempel er åndssvageforsorgen, hvis samlede udgifter - der dog dækker andet end anstaltsbehandling - steg fra 93 mio.kr. i finansåret 1960/61 til 540 mio.kr. i finans-
året 1970/71. Der er tilmed kommet nye anstalter til, særlig

plejehjem og lignende institutioner for ældre. I 1962 fandtes ca. 30.000 pladser i alderdomshjem og plejehjem m.v. I 1969 var antallet steget til ca. 35.000. Driftsudgifterne til disse hjem steg fra ca. 225 mio.kr. i 1964/65 til ca. 800 mio.kr. i 1970/71.

En anden stærkt ekspanderende form for klientbehandling inden for socialforsorgen er de såkaldte daginstitutioner. De forekommer for tiden især som vuggestuer, børnehaver, fritidshjem m.v. for børn og unge. Der fandtes i 1966 ca. 50.000 pladser på sådanne institutioner, i 1970 var antallet steget til ca. 84.000. Lignende institutioner for ældre og handicappede er så småt ved at komme i gang i form af aktivitetscentre, rekreationscentre, dagcentre med terapeutvirksomhed m.v. Endnu er indsatsen dog beskeden. Der budgetteredes i finansåret 1970/71 med 34 mio.kr., men denne form for ydelser må ventes at stige kraftigt.

Størst ventes ekspansionen imidlertid at blive ved en tredje form for klientbehandling inden for socialforsorgen, nemlig den, som overhovedet ikke er knyttet til nogen institution. Den forekommer for tiden først og fremmest som hjemmehjælp og husmoderafløsning. Disse ydelser blev først gjort obligatoriske for kommunerne fra 1968, men ikke desto mindre er der for finansåret 1970/71 budgetteret med 250 mio.kr. i udgifter, og man regner med ca. 20.000 ansatte, hvoraf en meget stor del dog er delbeskæftigede.⁴⁰⁾

Inden for socialforsorgen findes i øvrigt et eksempel,

40) Tallene stammer fra Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, kap. 5.

som på udmærket måde illustrerer nogle betydningsfulde tendenser inden for de offentlige ydelser, således: tendensen til at tjenesteydelser får voksende betydning i forhold til pengeydelser, tendensen til stigende behov for højt kvalificeret arbejdskraft, tendensen til individuel behandling af borgeren i hans særlige situation med deraf følgende tendenser til nedbrydning af traditionelle kompetencegrænser mellem forskellige behandlingsformer og til at erstatte skabelonmæssige kriterier med den sagkyndige klientbehandlers vide skøn.

Eksemplet drejer sig om forsorgen for invaliderede. Det historiske udgangspunkt har her været invalideloven af 1921. Hovedsagen i denne lov var hjemmel til at give en kontantydelse, som i princippet tildeltes én gang for alle af en stærkt judicialiseret forvaltningsmyndighed efter en nøje undersøgelse og på grundlag af relativt faste kriterier. Efter en lang udvikling har en ny målsætning på dette område udkrystaliseret sig i 1960'erne. Målet er nu ikke først og fremmest forsorg for de invaliderede, men revalidering. Afgørelsen om, hvorvidt der skal gives invalidepension eller ikke, er naturligvis stadigvæk væsentlig, men hovedvægten er blevet forskubbet fra denne traditionelle domslignende forvaltningsafgørelse i retning af en sagkyndig, skønsmæssig anvendelse af et helt register af sociale hjælpemidler med det formål at forsøge at få den handicappede revalideret, altså bragt i en sådan situation, at han ved egen indsats kan klare sig økonomisk. Registret omfatter foruden terapeutisk behandling midlertidig økonomisk hjælp, uddannelseshjælp, hjælp til fremskaffelse af bedre bolig, omsko-

ling, optræning, selektiv placering på arbejdsmarkedet, anbringelse i særlig beskyttede virksomheder, d.v.s. virksomheder, der er særlig indrettet på handicappet arbejdskraft o.s.v. ⁴¹⁾

Den samlede vægt af og fordelingen mellem de sociale tjenesteydelser i 1970 kan illustreres ved nedennævnte tabel. ⁴²⁾

	Perso- nale 1)	Drifts- udgifter mill.kr.	Anlægs- udgifter mill.kr.
Børne- og ungdomsforsorg	18.400	800	100
Statens åndssvageforsorg	10.000	500	70
Øvrige særforsorg, revali- dering m.v.	4.000	100	10
Mødrehjælpen	400	40	-
Omsorg for invalide- og folkepensionister	39.000	1.100	225
I alt	71.800	2.540	405

1) Incl. deltidsansatte

b. En særlig form for offentlig tjenesteydelse, som er nært beslægtet med klientbehandling, er rådgivning. Rådgivning til borgerne givet af personer, ansat i offentlig tjeneste, er ikke noget nyt. Præster, lærere og socialforsorgens medarbejdere har formentlig altid som et led i deres øvrige virksomhed be-

41) Bent Rold Andersen: Nyere målsætninger i socialpolitikken, 1963, kap. 3, bet. 543, 1969, Socialreformkommissionens 1. bet., især afsnit II, kap. III samt Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 104-105.

42) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 105.

skæftiget sig med rådgivning af borgerne. Karakteristisk for udviklingen har imidlertid været, at rådgivning har fået en stadig større betydning, og at den - selvom den oftest stadig udøves i forbindelse med de ovenfor nævnte former for klientbehandling eller pengeydelse - på adskillige områder er blevet en selvstændig offentlig ydelse.

Rådgivning forekommer i stigende omfang som led i den sociale forsyning. Børne- og ungdomsforsorgen har oprettet rådgivningscentre, der både rådgiver de klientbehandlende offentlige myndigheder og familierne. Hensigten er at støtte familien, således at børnene ikke behøver at anbringes uden for hjemmet. Der findes for tiden 8 centre, der behandler 7 - 800 børn. Et andet eksempel er familievejledningen, hvis hensigt er i forebyggende øjemed at yde tilbud om løbende vejledning og støtte. Selve vejledningen kan bestå i mere almenmenneskelig og praktisk vejledning med hensyn til børnenes pasning, husførelsens tilrettelæggelse, hjemmets økonomi, almindelige opdragelsesproblemer, erhvervsvejledning, sociale hjælpeforanstaltninger m.v. Ved udgangen af 1967/68 omfattede vejledningen ca. 7.600 familier og enlige forsørgere. Et tredje eksempel er den konsulentordning, som er opbygget i forbindelse med særforsorgen for handicappede, f.eks. døve, blinde og vanføre. ⁴³⁾

Disse sociale rådgivningsordninger har endnu et beskedent omfang, men man må forudse en meget betydelig vækst på dette område.

⁴³⁾ Se Kaj Vestergård og Jens Bjerregård Christensen: Sociale forhold, 1971, især s. 55 - 56, bet. 543/1969, Socialreformkommissionens 1. betænkning, især afsnit I, kap. II, og Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 105 ff.

På undervisningens område findes ligeledes rådgivningsordninger. Som eksempler kan nævnes studievejledning, som endnu kun har et beskedent omfang, men ventes at ville vokse betydeligt, samt den almindelige erhvervsvejledning, der udøves af arbejdsformidlingen.

En meget betydningsfuld offentlig tjenesteydelse, hvis hovedindhold er rådgivning, er arbejdsformidlingen. Arbejdsformidlingens væsentligste opgave er at fungere som en børs for udbud og efterspørgsel af arbejdskraft, men formidlingens position styrkes derved, at henvendelse til arbejdsformidlingskontoret er en forudsætning for at kunne oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse. Den samlede udgift til driften af arbejdsformidlingskontorerne ventes i 1971/72 at andrage 72 mio.kr. Heri er indberegnet udgifterne til kontrol med arbejdsløse og til erhvervsvejledning.

Arbejdsformidlingen har ikke alene et socialt sigte; den har tillige et åbenbart erhvervsøkonomisk formål. Der findes imidlertid også rådgivningsordninger med udelukkende erhvervsøkonomiske formål. Sådanne ordninger har gamle rødder inden for landbrugsområdet. Her findes et betydeligt antal konsulenter. De er ganske vist ikke offentligt ansatte, men staten betaler langt størstedelen af omkostningerne ved deres virksomhed. På finansloven 1971/72 er bevilget godt 57 mio.kr. Lignende ordninger findes for skovvæsenet og for jagt- og fiskeri. I de senere år har konsulentordninger bredt sig til andre områder. På boligministeriets budget findes således en post på næsten 200.000 kr. til konsulenttjeneste vedrørende vinterbyggeri, og handelsministeriet yder ca. 8,5 mio.kr. til eksportkonsulenter.

c. På en række områder stiller det offentlige tjenesteydelser af overvejende teknisk art til rådighed for borgerne. Det drejer sig i reglen om ydelser, som af praktisk-økonomiske grunde ikke kan afholdes af den enkelte, og som samfundet derfor har overtaget. I sammenhæng hermed står, at brugerne ofte betaler helt eller delvis for ydelsen.

Sådanne ydelser har lange historiske rødder. Traditionelle eksempler på klart tekniske ydelser er fyrvæsenet (udgift på finansloven 1971/72 ca. 44,5 mio.kr., indtægt ca. 15,5 mio.kr.), redningsvæsenet (udgift på finansloven 1971/72 5 mio.kr.), isbrydningen (udgift på finansloven 1971/72 ca. 2,6 mio.kr., indtægt ca. 1,2 mio.kr.), de dele af vandbygningsvæsenet, der besørger vedligeholdelse og uddybning af sejlløb samt de forskellige vejrtjenester, især Meteorologisk Institut og Flyvevejrtjenesten (udgifter for 1971/72 ca. 26 mio.kr.). Brandvæsenet hører ligeledes til de traditionelle tekniske ydelser, selvom det tillige har nogle regulerende forretninger.

Et nyere eksempel er Statsprøveanstalten, der påtager sig at undersøge materialer og kontrollere produkter og varer, når nogen beder om det og betaler derfor, (udgift på finansloven 1971/72 ca. 4,5 mio.kr., indtægt ca. 3,6 mio.kr.).

Beslægtet med disse i traditionel forstand tekniske ydelser er den offentlige statistik, der gennem løbende publikationer står til rådighed for hele befolkningen. Til Danmarks Statistik, som er statens centrale statistiske styrelse, er i 1971/72 bevilget ca. 36 mio.kr.

Mindre teknisk prægede er sådanne opgaver, som er fælles

for stedligt afgrænsede beboerområder, og som det har vist sig praktisk at lade en kommune overtage. Typiske eksempler er sne-rydning, dagrenovation, skorstensfejning, rotteudryddelse m.v. Udgifterne betales som regel fuldt ud af ejere og lejere i de ejendomme, som nyder godt af tjenesteydelserne.

d. En velkendt og ældgammel gruppe af offentlige tjenesteydelser er de kulturelle ydelser. Der er for finansåret 1971/72 af staten bevilget ca. 100 mio.kr. til folkekirken og beslægtede formål, ca. 90 mio.kr. til teatre, ca. 9 mio.kr. til andre orkestre end Det kongelige Kapel og radioens orkestre. Hertil kommer Danmarks Radio, hvis driftsbudget for 1971/72 balancerer med ca. 350 mio.kr., men hvis udgifter i alt væsentligt betales af brugerne via radio- og fjernsynslicenser.

e. En særegen form for offentlig tjenesteydelse er forskning. De hidtil nævnte ydelser er tjenesteydelser direkte fra det offentlige til en bestemt person eller gruppe i den private sektor. Dette er sjældent tilfældet ved forskning. Størstedelen af den offentlige forskning er led i eller baggrund for andre tjenesteydelser, især undervisning og sygdomsbehandling. Ved meget udpræget målforskning opstår dog en lignende direkte forbindelse mellem den offentlige ydelse og bestemte personer i den private sektor. Et typisk eksempel er den ganske omfattende landøkonomiske forsøgsvirksomhed, som staten i årevis har påtaget sig.

Offentlig forskning har et ganske betydeligt omfang og ekspanderer kraftigt. Smått halvdelen af al forskningsvirksomhed her i landet foregår på offentlige institutioner af forskellig art, og den samlede statslige udgift er beregnet til godt

600 mio.kr. i finansåret 1970/71. ⁴⁴⁾

2. Tjenesteydelser, som er led i en reguleringsordning.

I indledningen - ovf. s. 6 - er allerede understreget, at regulering ofte ikke kan gennemføres uden offentlige ydelser. Som et særlig klart eksempel er nævnt frihedsberøvelse som tvangsmiddel til gennemførelse af en reguleringsordning. Tvangen kan ikke realiseres uden offentlige ydelser i form af husly, mad, bevogtning o.s.v. Dette er imidlertid kun et enkelt særlig åbenbart eksempel. Offentlige ydelser som led i en reguleringsordning er ganske almindelige. Som regel har ydelserne karakter af tjenesteydelser.

Der er stor forskel på, i hvilken grad tjenesteydelsen set fra borgerens standpunkt fremtræder som det væsentlige, og i hvilket omfang begrænsningerne i handlefriheden er dominerende. For sagsøgeren vil adgangen til at gå til domstolene i en civil sag, for bilisten, der af politiet ledes uden om en færdselshindring, og for flertallet af landbrugseksportører, der lader deres varer kontrollere af statskontrollen, vil den offentlige indsats snarere følges som en tjenesteydelse end som en reguleringsordning. Det offentliges indsats ved gennemførelsen af en straffesag, Arbejdstilsynets løbende kontrol med overholdelsen af arbejderbeskyttelseslovgivningen, bygningsmyndighedens kontrol med, om en planlagt bygning er lovlig, eller dens tilladelse til en ellers ikke lovlig bebyggelse vil derimod følges som led i en tvangsmæssig gennemført regulering, snarere end

44) Perspektivplanlægning 1970 - 1985. 2. del, s. 53 ff.

som en ydelse.

Der er ingen skarpe grænser, men for overblikkets skyld skal her nævnes nogle grupper af tilfælde, hvor karakteren af offentlig ydelse kan være fremtrædende.

Registrering hos offentlige myndigheder er et område, som balancerer mellem tjenesteydelser og regulering. Mange registreringsordninger er således indrettet, at borgeren opnår en fordel - i reglen en mere betrygget retsstilling - hvis han anvender registreringen. Nogen tvang er der imidlertid ikke tale om. Hvis han vil nøjes med sin dårligere retsstilling, står det ham frit for. Således er ordningen ved f.eks. tinglysning af de fleste rettigheder over fast ejendom og ved registreringen af varemærker. I disse tilfælde er registreringen først og fremmest en ydelse. I andre tilfælde indgår registreringen som led i en reguleringsordning eller en opkrævning og er derfor tvungen, men fornemmelsen af ydelse er dog stadig fremtrædende, fordi registret er almindelig anvendt i andre henseender, hvor det klart er til nytte for den private sektor. Et eksempel er matriklen over landets faste ejendomme. I atter andre tilfælde er den tvangsmæssige registrering klart et led i en regulering eller opkrævningsordning. Det gælder således f.eks. aktieselskabsregistrering, monopolregister og motorkøretøjsregister.

De konkrete afgørelser vedrørende borgernes retsstilling - nedenfor kaldet retlige direktiver - som offentlige myndigheder træffer som led i gennemførelsen af en reguleringsordning, kan mer eller mindre klart fremtræde som en tjenesteydelse fra det offentlige. Det vigtigste tilfælde er naturligvis domstolens rolle i almindelige formueretlige tvister mellem private.

Andre eksempler er landvæsensretter, Arbejdsretten, Forligsinstitutionen, hegnssyn m.v. En særlig udformning af offentlige afgørelser som ydelser er de afviklingsnævn, der i vidt omfang har været anvendt i landboretten. Reformen i ejendomsforhold og brugsforhold inden for landbrugssektoren er i det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede ofte blevet realiseret på den måde, at en ejer eller en bruger kunne forlange de bestående forhold ændret, og hvis enighed ikke opnåedes, kunne få ændringen gennemtvunget ved afgørelse af et særligt offentligt nævn. Således har ordningen f.eks. været med hensyn til ophævelse af dyrkningsfællesskabet, hoveriets afløsning, fæsteafløsning o.s.v. Afgørelser, truffet på foranledning af klage fra borgerne, af ankenævn eller overordnede forvaltningsmyndigheder eller domstolenes afgørelser, når borgerne anvender deres adgang til domstolsprøvelse, indeholder ligeledes et betydningsfuldt element af tjenesteydelse.

Eksaminer aflægges her i landet som regel som led i undervisningen. Tidligere var det imidlertid almindeligt, at det offentlige stillede særlige eksamenskommissioner til rådighed for folk, der ønskede et bevis for, at de andetsteds havde skaffet sig en vis viden. Der eksisterer endnu enkelte af den slags tjenesteydelser, f.eks. vedrørende ejendomsmæglere og andre lignende erhvervsdrivende. Hvor denne eksamen er en betingelse for at udøve et vist erhverv, er eksamensordningen til- lige en del af en regulering.

Undtagelsesvis kan den kontrol eller overvågning af en reguleringsordning, som offentlige myndigheder udøver, i realiteten få karakter af tjenesteydelse snarere end af gennemtvun-

gelse af reguleringen. Det er således tilfældet med en del kontrolordninger vedrørende landbrugseksporten. Den kvalitetskontrol, der udøves af f.eks. statskontrollen med mejeriprodukter, er en forudsætning for, at landbrugsvarerne kan sælges på eksportmarkeder med ensartet mærke og ensartet kvalitet og derfor til højere priser. Når ordningerne er gjort tvungne og derved er blevet led i en reguleringsordning, har grunden været, at en del af den opnåede goodwill ville gå fløjten, hvis ikke alle var med.

III Opkrævning.

1. Næsten 95 % af det offentlige indtægter kommer ind i form af skatter, forbrugsafgifter og told. Pengeopkrævning hos personer og selskaber i den private sektor er således en meget væsentlig del af den offentlige virksomhed.

De forskellige skatters og afgifters økonomiske vægt er meget forskellig. I 1970/71 skønnes fordelingen at have været denne:

Merværdiafgift (moms)	7.000 mio.
Andre forbrugsafgifter og told ...	9.900 -
Personskatter, folkepensions-	
bidrag og arveafgift	24.085 -
Selskabsskatter	1.035 -
Ejendomsskatter	2.240 -
	44.260 mio.

Under posten andre forbrugsafgifter og told er andre forbrugsafgifter langt de væsentligste.

Opkrævningsmåden og dermed arten af den offentlige indsats ved opkrævningen er ligeledes forskellig ved de forskellige skatte- og afgiftsformer.

Inden for forbrugsafgifterne er den almindeligste ordning den, som gælder for momsen. Princippet er, at loven fastsætter beregningsgrundlaget og afgiftens størrelse, og at den afgiftspligtige erhvervsdrivende derefter selv beregner og opkræver afgiften og periodevis indbetaler den til toldvæsenet. Toldvæsenet registrerer de afgiftspligtige virksomheder, fastsætter regler om regnskabsførelse m.v. og udøver, især på grundlag af regnskabsførelsen, efterfølgende kontrol med, om afgiftsreglerne er overholdt. Ved visse forbrugsafgifter lettes denne principielle fremgangsmåde derved, at de beskattede varer forsynes med bandarole, stempelmærke e.l., således f.eks. for cigaretter og spiritus.

Opkrævning af told sker på grundlag af et meget udførligt og finmasket sæt af regler - toldtariffen - der for et meget stort antal varekategorier fastsætter resterende toldafgifter. Toldvæsenet tager i det enkelte tilfælde, hvor afgiftspligten opstår - nemlig ved indførslen - stilling til, hvor i toldtariffen varerne hører til, og hvad der derfor skal betales i told af netop disse varer.

Ved opkrævning af personlig indkomstskat har den traditionelle fremgangsmåde været følgende: Skattelovenes hovedindhold var regler om opgørelse af den skattepligtige indkomst og om den andel af indkomsten, der skulle betales i skat. Skatten beregnedes på grundlag af indkomsten i det afsluttede år. Den enkelte skatteyder gav ved en selvangivelse oplysninger om indkomsten. På grundlag heraf tog skattemyndighederne under ligningen individuel stilling til, hvad den enkelte efter skattelevgivningens regler skulle betale. Principielt samme fremgangs-

måde tillempedes for folkepensionsbidrag, kirkeskat og formueskat.

Fremgangsmåden gælder stadig for selskabsskatter og visse særskatteordninger, men for den almindelige indkomst- og formuebeskatning, herunder folkepensionsbidraget og kirkeskatten, er der ved kildeskattens indførelse sket en ændring, hvis hovedpunkt er, at skatten skal beregnes på grundlag af den løbende indkomst. I grundtræk er ordningen nu den, at skattemyndighederne forud for hvert skatteår for hver enkelt skattepligtig fastsætter den individuelle beskatningsprocent på grundlag af tidligere erfaringer og oplysninger fra skatteyderen. Herefter foretager arbejdsgiveren, for så vidt angår lønmodtagere, en beregning af skatten og indbetaler denne til det offentlige. Efter skatteårets udløb sker en endelig ligning på traditionel måde, men denne resulterer naturligvis kun i en regulering op eller ned af de allerede betalte skatter. Dette princip tillempes i videst muligt omfang for andet end lønindtægt, dog at det her er den skattepligtige selv, der indbetaler skatten.

Ejendomsbeskatningen er organiseret således, at opkrævningen indebærer to led. Periodevis - hvert fjerde år - foretager offentlige myndigheder en vurdering af hver enkelt fast ejendom i landet. Dernæst fastsættes en beskatningsprocent, der anvendes på den enkelte vurderingssum.

Som det vil fremgå af ovenstående, kan det offentliges pengeopkrævning give anledning til et meget stort antal enkelt-afgørelser. Til illustration kan nævnes, at der i 1970 blev nyindregistreret 133.000 biler og 2.000 motorcykler,⁴⁵⁾ og at der

45) Statistiske efterretninger, nr. 13, 1971.

pr. 30. juni 1970 var indregistreret 1.313.000 biler og 48.000 motorcykler.⁴⁶⁾ For skatteåret 1968/69 fandtes der 1.747.000 ydere af indkomstskat til staten og 1.950.000 ydere af indkomstskat til kommunen. I samme skatteår var der godt 90.000 formueskattepligtige; og der var småt 20.000 arveafgiftspligtige dødsboer i finansåret 1966/67. Ved den 14. almindelige vurdering i 1969, da samtlige ejendomme blev nyvurderet, foretoges der 1.335.000 ejendomsvurderinger.

Et andet karakteristisk træk for pengeopkrævningen er de mange enkeltafgørelsers skabelonmæssige eller lovbundne karakter. Kernen i enkeltafgørelserne er overalt en simpel beregning på grundlag af lovens regler. De administrative problemer er knyttet til fastlæggelsen af den værdi - varens værdi, indkomst, formue, ejendommens vurderingssum m.v. - hvorefter afgift eller skat skal beregnes.

2. Det offentliges øvrige indtægter spiller kun en ret underordnet rolle. De udgør tilsammen 2.790 mio., hvorefter over 2.000 mio. er kontingenter fra forsikrede og arbejdsgivere til sådanne ordninger som sygeforsikringer, arbejdsløshedsforsikring, ulykkesforsikring m.v. De resterende ca. 700 mio. udgøres dels af nettoerhvervsindtægter, især for de kommunale værkers vedkommende, dels af renteindtægter og formuerealisation, bøder, konfiskationer o.l.

46) Statistiske efterretninger, nr. 58, 1970.

IV Regulering.

I alle organiserede samfund søger offentlige myndigheder fuldt bevidst at påvirke samfundsmedlemmerne til at handle på bestemte måder.

Offentlige myndigheder har ikke monopol på sådan påvirkning. De stærkeste påvirkninger kommer formentlig fra familie og andre primærgrupper. Men også iøvrigt er det et karakteristisk træk for den samfundsorden, som i Vesten kaldes demokrati, at bevidste og organiserede bestræbelser for at påvirke borgerne til bestemte handlinger er stærkt decentraliseret. Størstedelen af de personer og organisationer, der søger at påvirke, tilhører klart den private sektor. Vi er alle udsat for en konstant og tæt strøm af opfordringer til at handle på bestemte måder fra et utal af foreninger og andre mer eller mindre permanente sammenslutninger - partier, interesseorganisationer, løsere politiske grupper, sammenslutninger med andet end økonomisk eller politisk sigte o.s.v. - fra bøger, aviser og tidsskrifter og fra en uafsladelig flod af reklame.

Men selvom offentlige myndigheder ikke har monopol på at påvirke borgerne, er bevidst styring af samfundsmedlemmernes adfærd - her kaldet regulering - efter gængs accepteret ideologi én af det offentliges hovedopgaver. De offentlige myndigheder har tilmed særlig effektive midler til at realisere sine ønsker om, hvordan samfundsmedlemmerne bør handle.

I det følgende gives en oversigt over offentlig regulering i Danmark i dag. Hovedvægten er lagt på at give et overblik over, hvilke reguleringsmidler det offentlige overhovedet råder over. Men oversigten skulle samtidig gerne efterlade et vist indtryk af, hvor og i hvilket omfang offentlig regulering faktisk forekommer.

A. Regulering ved retlige direktiver.

Det traditionelle og stadig dominerende middel til offentlig regulering af borgernes adfærd er anvendelse af retsregler eller retligt bindende enkeltafgørelser, i det følgende med en samlet betegnelse kaldet retlige direktiver. Karakteristisk for retlige direktiver som middel til at styre samfundsmedlemmernes adfærd er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives sprogligt, og at ikke-overholdelse medfører mulighed for anvendelse af det tvangsapparat, som de offentlige myndigheder råder over.

1. Variationsmuligheder.

Den retlige regulering kan udformes på mange måder. Et vist overblik over variationsmulighederne kan opnås ved at lægge vægt på følgende tre kriterier: 1) om det retlige di-

rektiv er generelt eller konkret - 2) graden af sproglig præcision i beskrivelsen af den ønskede eller uønskede handle måde - 3) den nærmere indretning af den tvangsmæssige gennemførelse af direktivet.

ad 1) Hvor reguleringen sker ved generelle direktiver, beskrives den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et ubestemt - ofte stort - antal tilfælde, hvis særegenskaber ikke alle er fuldt oplyst, og som især kan ventes at foreligge i fremtiden. Hvor reguleringen sker ved konkrete direktiver, beskrives den ønskede eller uønskede adfærd med henblik på et fuldt karakteriseret hændelsesforløb, der enten er fortidigt eller dog ikke ligger ret langt ude i fremtiden.

Set fra den offentlige myndigheds side består den typiske forskel mellem regulering ved generelle og ved konkrete direktiver således i, at den generelle regulering fastlægger normen for fremtiden med et ensartet og oftest ikke altfor detaljeret indhold. Den konkrete regulering derimod er rettet mod en aktuel, ikke en fremtidig situation, og den fastlægger den reguleredes adfærd oftest i detaljer netop for den aktuelle situation. Set fra borgerens side er den typiske forskel, at hans adfærd ved generel regulering skal bedømmes i forhold til forud eksisterende normer for den ønskede eller uønskede handle måde. Ved konkret regulering sker fastlæggelsen af det offentliges krav til hans adfærd først i den konkrete situation, hvor der opstår behov for at handle.

Om reguleringen udformes ved generelle eller konkrete direktiver har både praktiske og ideologiske konsekvenser. Her skal peges på nogle mere nærliggende.

Valget kan have betydning for omfanget af det offentliges indsats. Vælger man at udforme den retlige regulering konkret, er vedvarende indsats fra de offentlige myndigheder under alle omstændigheder nødvendig. Vælger man derimod generel regulering, er der i alt fald håb om, at hovedvægten kan lægges på en éngangsindsats, nemlig på udformningen af det generelle retlige direktiv. Det hænger sammen med, at generelle direktiver kan finde støtte i socialpsykologiske faktorer, som fører til, at normer i vidt omfang efterleves, når blot de er kendt, uden systematisk offentlig indsats for at gennemtvinge dem. At håbet ikke altid går i opfyldelse, og at mer eller mindre intens og vedvarende offentlig indsats kan være nødvendig også ved generel regulering, er en anden sag.

Valget kan ligeledes have betydning for fordelingen af den reelle indflydelse mellem de to grupper af personer, som dominerer inden for den offentlige sektor: politikerne og tjenestemændene. Jo mere man anvender generel retlig regulering, jo større indflydelse kan politikerne - alt andet lige - få. Vælger man konkret regulering, vil allerede enkeltsagernes antal tendere imod at hindre eller begrænse politikernes indflydelse.

Valget har endelig en vis ideologisk betydning. Efter traditionelle - og stadig levende - retssikkerhedsideal er bør

borgernes rettigheder og pligter være fastlagt på forhånd og generelt. Konkret regulering vil ofte være udtryk for ønsker om en mere effektiv og nøjeregnende regulering. Ubetinget gælder dette dog ikke. Tildeling af særstilling i enkelttilfælde kan også være udtryk for hensynsfuldhed og ønske om konkret retfærdighed.

Sondringen mellem generelle og konkrete retlige direktiver er naturligvis ikke skarp. For det første findes der mellemformer, f.eks. maksimalpriser for gangse varer og visse planer inden for den fysiske planlægning (stedplanlægningen), nemlig dem, der indeholder direktiver om anvendelsen af ejendomme inden for et bestemt som oftest ret stort geografisk område. Sådanne planer indeholder et væsentligt konkret element. De tager stilling til bestemt påviselige arealer, der har været genstand for forskellige former for konkret overvejelse, førend de optoges på planen. Men samtidig har planerne træk, der minder om generelle regler. De fleste planer omfatter et stort antal ejendomme. De tager ofte sigte på de planlagte arealers skæbne ud i en ret fjern fremtid, og de tilstræber den ensartethed og regelbundethed, som er et af de generelle reglers karakteristika. For det andet kan grænsen mellem generel og konkret bevidst tilsløres. Anvendelse af generelt formuleret regulering med henblik på konkret foreliggende situationer er meget vel mulig og forekommer. Hertil kræves blot, at man finder en kombination af almene betegnelser, der kun passer på netop det eller de foreliggende

tilfælde. Som eksempler kan nævnes en skatteregel, der kun angår rederier med mer end 2 mio. brt., eller en arveregel, der kun gælder for landbrugsejendomme på mer end 2000 ha. For det tredje vil sontringen i praksis kunne tilsløres, uden at dette har karakter af misbrug. Vælger man at regulere ved konkrete direktiver, vil der - i alt fald hvis afgørelserne viser sig at blive talrige - være en tilbøjelighed til, at der skabes et mønster for anvendelsen af den konkrete regulering. Bliver dette mønster tilstrækkelig fast og tilstrækkelig kendt, fremkommer en situation, der i mangt og meget ligner generel regulering.

ad 2) Der er meget betydelige forskelle på den grad af præcision, hvormed den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i et retligt direktiv.

Med henblik på generelle retlige direktiver sonterer man traditionelt mellem præcise retlige direktiver, standarder eller vage elastiske lovbestemmelser og regler, der giver en myndighed - som regel domstolene eller forvaltningen - anvisning på at udøve et konkret skøn. Ved præcise retlige direktiver beskrives den ønskede eller uønskede adfærd således, at det i alle sædvanlige tilfælde er utvivlsomt, hvilken adfærd der kræves. Karakteristisk for standarder og vage elastiske lovbestemmelser er, at beskrivelsen er så vag, at det ofte vil være tvivlsomt, hvilken adfærd direktivet i det enkelte tilfælde forlanger. Inden for denne kategori er der imidlertid store variationer. En velkendt form er den, der særlig tænkes på, når der i formueretten tales om standarder, men som også forekommer på andre retsområder. Karakteristisk

er, at det generelle retlige direktiv henviser til en eksisterende, mer eller mindre fast almindelig opfattelse om rigtig og urigtig adfærd, som ikke bygger alene på retsorden, men som faktisk eksisterer i større eller mindre kredse. Typiske eksempler er culpareglen og aftalelovens § 33 om aftaler, der strider mod almindelig hæderlighed, samt de mange offentligretlige regler, der benytter sådanne ord som "hæderlig", "værdig", "mislig" og lignende og derved henviser til en almindelig etisk bedømmelse af andres vandel, der kan veksle fra sted til sted og fra tid til tid. En anden form, der især er almindelig i lovgivning angående teknisk prægede forhold, karakteriseres ved anvendelsen af ord som "større", "mindre", "højere", "længere", "lige så holdbar" og lignende. Manglen på præcision angår her kvantificeringen på grundlag af en i reglen ret præcis beskrevet målestok. Mest upræcis er en tredje form, nemlig de direktiver, der anvender ord som "passende", "rimelig", "forsvarlig" og lignende. Disse tilfælde glider jævnt over i dem, hvor det generelle direktiv overhovedet ikke indeholder nogen beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd, men kun en bemyndigelse til den kompetente myndighed til at beskrive adfærden i et konkret direktiv. Det er en selvfølge, som imidlertid ikke kan understreges ofte nok, at der er en ganske glidende overgang fra de mest præcise generelle direktiver til de mest udprægede tilfælde af tildeling af skøn, nemlig de tilfælde, hvor retsreglen kun består i en bemyndigelse: myndighed X kan gøre undtagelse fra de krav til adfærden, som generelle retlige direktiver stiller.

Beskrivelsens større eller mindre præcision har en lignende betydning for reguleringens udformning som valget mellem generel og konkret regulering. Jo mindre præcis det generelle direktiv gøres, jo større betydning for den konkrete stillingtagen til, om direktivet i det enkelte tilfælde er efterlevet, og des mindre kan man derfor gøre sig håb om at overlade direktivet til sig selv.

Ved konkrete retlige direktiver kan der naturligvis også være forskel på præcisionen i beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd. Denne variation har imidlertid mindre betydning for reguleringens tilrettelæggelse. Hvor manglende præcision ikke er utilsigtet, er den oftest udtryk for et ønske om at overlade borgeren en vis valgfrihed inden for reguleringens grænser. Eksempler på denne fremgangsmåde findes inden for sundhedsområdet, hvor der er tradition for, at man i et forbud eller påbud mod f.eks. en forurening beskriver den grad af forurening, som er acceptabel, men overlader til den regulerede selv at vælge de midler, der er nødvendige for at opnå dette resultat.

ad 3) Den retlige regulerings effektivitet er naturligvis ikke alene - formentlig ikke engang i første række - afhængig af muligheden for tvangsmæssig gennemførelse. Under nogenlunde stabile samfundsforhold har det offentliges retlige direktiver - i det omfang, de overhovedet er kendt - en sådan etisk og social gennemslagskraft, at de i vidt omfang opleves som pligt og følges af de fleste uanset de større eller mindre praktiske chancer for, at overtræderen bliver ramt af tvangsapparatet. Forholdene veksler betydeligt fra samfunds-

område til samfundsområde og fra samfundsgruppe til samfundsgruppe; men en ret høj grad af "uinteresseret" efterleven af det offentliges retlige direktiver er formentlig en forudsætning for, at et organiseret samfund overhovedet kan fungere. Denne kendsgerning hindrer imidlertid ikke, at tvangsgennemførelse ofte er en realitet og endnu oftere en reel trussel. Tvangsgennemførelsens nærmere tilrettelæggelse er derfor af helt afgørende betydning for den retlige regulering og naturligvis især for den rolle, som forskellige offentlige myndigheder spiller ved den offentlige regulerings gennemtvungelse.

Tvangsgennemførelsen kan tilrettelægges på meget forskellige måde. Man får formentlig bedst overblik, hvis man inddeler tvangsgennemførelsen i nogle grove faser. I det følgende arbejdes med tre: a) Overvågelse af de retlige direktivers overholdelse - eller anderledes udtrykt: opdagelse af ikke-overholdelse - b) beslutning om igangsætning af tvangsgennemførelsen - c) autoritativ konstatering af, at direktivet er overtrådt, beslutning om tvangens anvendelse og tvangens gennemførelse. Det er åbenbart, at denne sidste fase lader sig opdele i flere. En opdeling er af interesse for en analyse af tvangsapparatets funktion i detaljer, men er unødvendig for at give et overblik over den offentlige regulerings tilrettelæggelse.

Fremstillingen tager alene sigte på gennemtvungelse af generelle direktiver. Gennemtvungelse af konkrete direktiver rejser naturligvis også problemer, men de har mindre principiel interesse og forbigås her.

Førend de tre faser nærmere beskrives, er det praktisk at give et kort overblik over de vigtigste tvangsmidler.

Tvangsmidlet kan være fysisk tvang. Den alvorligste form er frihedsberøvelse enten som straf for ikke-overholdelse af et direktiv eller f.eks. som tvangsindlæggelse på et hospital for at gennemtvinge et direktiv, der går ud på, at smittefarlige skal lade sig behandle. Også mere forbigående indgreb mod person forekommer, f.eks. fogedforretninger til udlevering af et barn, der befinder sig hos andre end forældremyndighedens indehavere eller til udsættelse af en opsagt lejer og politiets indgreb mod gadeuorden eller husspektakler. Tvangens umiddelbare genstand kan også være en ting, f.eks. fjernelse af debtors genstande ved udlæg eller udpantning eller politiets fjernelse af en ulovligt parkeret bil.

Tvangsmidlet kan også bestå i en pengeydelse fra den, der overtræder direktivet. De vigtigste pengeyardelser er bøder som straf for ikke-overholdelse af direktivet og erstatning for tab, forvoldt ved ikke-overholdelse. Beslægtet med bøder er tvangsbøder, der især er egnet til at tilskynde den forpligtede til at opfylde en handlepligt, fordi bøden ikke er fastlagt på forhånd, men løber, indtil handlingen udføres. Et andet ofte anvendt middel til gennemtvængelse af en handlepligt er at lade andre udføre den forpligtedes handling, men på hans regning.

Et tredje tvangsmiddel, der vel ofte anvendes, men dog er mindre almindeligt end de to hidtil nævnte, er fratagelse af en fordel, som vedkommende ellers ville have haft. Typiske

eksempler er: fratagelse af adgangen til at sælge på afbetaling, afbetalingslovens § 18; fratagelse af autorisation som elektriker, l. 196 7/6 1958 om autorisation af elektroinstallatører m.v.; slettelse af en medicinsk specialitet fra specialitetsregistret med den følge, at lægemidlet ikke længere kan sælges som brugsfærdig mærkevare, apotekerlovens § 81, jfr. 70; og fratagelse af stempelbegunstigelse, hvis et realkreditinstitut ikke overholder loven og instituttets vedtægter, l. 281 10/6 1970 om realkreditinstitutter § 27, stk. 1.

Ovenstående opremsning af tvangsmidler er ikke udtømmende. De tre nævnte kategorier er heller ikke sidestillede alternativer. Det yderste tvangsmiddel er altid tvang mod person. Det er det, man må falde tilbage på, hvis andre midler glipper. Men det er meget forskelligt, hvor mange led man skal igennem, før man når til den fysiske tvang, og hvor ofte man faktisk når så langt.

I det følgende beskrives tvangsgennemførelsens tre faser hver for sig. Det er praktisk at begynde med den fase, der består i beslutningen om at sætte tvangsapparatet i gang. ad b) Det forekommer, at borgerne har monopol på at sætte tvangsgennemførelsen af en regel i gang. Hvor det er tilfældet, gennemtvinges den offentlige regulering af borgernes adfærd altså kun, såfremt en anden inden for den private sektor - næsten altid én, der har fordel af, at reguleringen efterleves - beslutter dette. Denne situation er meget almindelig. Den forekommer først og fremmest, hvor reguleringen sker ved generelle direktiver af den art, der kaldes deklatoriske,

altså regler, der kan fraviges ved aftale. Men også i mange andre tilfælde er tvangsgennemførelsen afhængig af, at en privat beslutter at sætte tvangsapparatet i gang. En række eksempler nævnes nedenfor under afsnit IV, A, 3, 1).

Uden for den traditionelle formuerets område er det sædvanlige dog, at det offentlige har monopol på at starte tvangsgennemførelsen.

Hvor dette er tilfældet, findes et sæt af regler, som fordeler kompetencen mellem forskellige offentlige myndigheder. Det er altid en forvaltningsmyndighed, aldrig en domstol, der har kompetencen. Initialkompetencen ligger hos den myndighed, der overvåger, jfr. ndf. ad a). Hvis den overvågende myndighed ikke beslutter at søge tvangsapparatet sat i gang, bliver der ingen tvangsgennemførelse. Men den overvågende myndigheds beslutning er ofte ikke tilstrækkelig. Hvor tvangsmidlet har karakter af straf, kræves som regel tillige en beslutning af anklagemyndigheden. Det hænger sammen med, at straf som altovervejende hovedregel skal ikendes af domstolene, og at offentlig straffesag skal anlægges af anklagemyndigheden. Og anklagemyndigheden har efter rpl. § 728 adgang til at frafalde strafforfølgningen. Men selv hvor tvangsmidlet ikke har karakter af straf, er en vis kompetencefordeling almindelig. Beslutningen om at søge tvang anvendt skal ofte træffes af en højere myndighed end den overvågende, som har opdaget reglens ikke-overholdelse.

Undtagelsesvis har private forurettede og offentlige myndigheder konkurrerende kompetence til at starte tvangsgennemførelsen. Det klassiske eksempel er straffelovens kap. 27

om freds- og æreskrænkelser. De fleste af de forbrydelser, der nævnes i dette kapitel, kan kun medføre straf, hvis en privat starter tvangsgennemførelsen, men i henhold til rpl. § 725, stk. 3 gælder den almindelige regel, at selvom en lovovertrædelse iøvrigt er undergivet privat forfølgning, kan offentlig forfølgning finde sted, hvis almene hensyn kræver det. Konkurrerende kompetence kan også forekomme, hvor tvangsmidlet er et andet end straf. Efter byggeloven, lb. 206 15/5 1970, § 4, stk. 4 kan private byggeservitutter, hvortil der er knyttede offentlige interesser af byplanmæssig eller bebyggelsesmæssig art, håndhæves efter reglerne i lovens §§ 64 - 65, der bl.a. indeholder hjemmel til tvangsgennemførelse ved tvangsbøder og ved udførelse af den pligtige handling på borgernes regning.

ad a) Førre end der kan træffes beslutning om at sætte tvangsapparatet i gang, må direktivets ikke-overholdelse opdages. Denne fase er den praktisk vigtigste i hele tvangsgennemførelsen, men dens tilrettelæggelse afhænger af kompetenceordningen med hensyn til beslutninger om at sætte tvangsgennemførelsen i gang. Derfor er denne sidste fase beskrevet først.

Hvor borgerne har monopol på at starte tvangsgennemførelse, vil reglernes overvågning også rent faktisk som alt-overvejende hovedregel være overladt til de interesserede private. På den klassiske formuerets område understreges dette forhold af caveat emptor grundsætningen. I almindelighed kan de private ikke vente hjælp til overvågningen fra offentlige myndigheder.

Men hvor offentlige myndigheder har monopol på eller konkurrerende kompetence til at starte tvangsgennemførelsen, vil kompetencen til at sætte tvangsapparatet i gang og den faktiske overvågning ikke således i hovedsagen følges ad. Tværtimod. Den retlige regulerings gennemtvungelse vil i vidt omfang være afhængig af private borgeres overvågning. Uden privates henvendelse om reglernes ikke-overholdelse ville offentlig gennemtvungelse være praktisk uoverkommelig.

Privat overvågnings andel i den samlede overvågning af de regler, der gennemtvinges efter offentlig beslutning om at sætte tvangsapparatet i gang, afhænger naturligvis af mange faktorer. Den støtte, en regel måtte have i den almindelige etiske opfattelse, spiller formentlig en rolle for privates villighed til at anmelde regelovertrædelser, som de bliver opmærksom på. Men andre faktorer er i alt fald lige så væsentlige. Jo mere interesseret en privat er i et direktivs overholdelse, og jo lettere han kan konstatere overtrædelser, jo større vægt får privat overvågning. Som eksempler på regler, hvor man må vente, at den private andel i overvågningen vil være stor, kan nævnes mange berigelsesforbrydelser, mark- og vejfredslovens regler om kreaturers og menneskers færden på anden mands grund, byggelovgivningens regler om afstand til naboskel og naturfredningslovens regel om retten til badning fra privat strand. Her findes private, der har en klar interesse i, at reglerne overholdes, og som uden vanskelighed kan konstatere, om overtrædelse foreligger. Som eksempler på regler, hvor den private andel i overvågningen må ventes at spille en ringe rolle, kan nævnes rationeringsbestemmelser vedrørende almindelige forbrugsvarer i tider med vareknaphed, hvor

kontrahenterne kan have en fælles interesse, og hvor overtrædelsen vil være skjult for dem, hvis interesser går for nær, nemlig andre kunder, og sikkerhedsbestemmelser til beskyttelse af forbrugere, hvor særlig konstateringen er et problem.

Uanset omfanget af de privates bistand ved overvågningen er offentlige myndigheders overvågning af retlige direktiver, hvis tvangsgennemførelse kan besluttet af det offentlige, efter gængs opfattelse en af den offentlige sektors allervigtigste opgaver.

Overvågningen kan tilrettelægges meget forskelligt. Særlig betydningsfuldt er, om overvågningen sker forudgående eller ikke, og om overvågningen udøves af en særlig dertil indrettet myndighed eller ikke.

Det sædvanlige er, at overvågningen ikke sker forudgående, men at den regulerede handler uafhængigt af de offentlige myndigheder, der selv må gribe ind, hvis reglerne ikke overholdes.

Inden for denne ramme afhænger tilrettelæggelsen især af de myndigheder, der udøver overvågningen.

Politiet indtager her tilsyneladende en særstilling. Ifølge rpl. § 108 er politiets opgave "at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelse og til efterforskning og forfølgning af sådanne." Denne bestemmelse synes helt generelt at pålægge politiet en pligt til at overvåge den retlige regulerings efterlevelse. Realiteten svarer ikke hertil. Politiet er en del af anklagemyndigheden og har som sådan væsentlige kompetencer med hensyn til

beslutningen om at sætte tvangsapparatet i gang, se ovf. ad b), og politiet har væsentlige opgaver ved selve tvangsudøvelsen, se ndf. ad c). Men i overvågelsesfasen har politiet måske nok en vis vag residualkompetence, men dets hovedområde er overvågning af de regler, som findes i den borgerlige straffelov, og den retlige regulering, som kan overvåges fra de offentlige steder, hvor politiet færdes, f.eks. færdselsregler og andre regler om anvendelse af offentlige steder og lokaler, helligdagslovgivning, lukkelovgivning m.v.

Den effektiveste offentlige overvågning får man, hvor der oprettes særlige tilsynsmyndigheder, hvis hovedopgave er systematisk overvågning af et relativt begrænset sæt af regler. Tilsynet vil ofte udgøre en bestemt gren af forvaltningen og vil tillige ofte være særlig sagkyndigt. En række eksempler nævnes nedenfor under IV, A, 3, 2).

Det er imidlertid langt fra altid muligt eller praktisk at opretholde et særlig sagkyndigt systematisk tilsyn. Ofte må man klare sig med forvaltningsmyndigheder, hvis hovedopgave ligger andetsteds. Resultatet kan meget vel blive, at privates anmeldelse eller tilfældig opdagelse f.eks. via politiet kommer til at spille en stor rolle, og at overvågningen bliver mindre effektiv.

Vanskeligheden ved den form for overvågning, som er beskrevet ovenfor, er, at det offentlige har initiativet, og at myndighederne som regel må sætte ind efter, at den handling, som direktivet regulerer, er udøvet. Reguleringen kan åbenbart gøres væsentlig mere effektiv, hvis overvågningen kan rykkes frem i tid og altså sætte ind, førend den regule-

rede handling udøves, og hvis initiativet til, at overvågningen sætter ind, kan lægges på den regulerede. Denne situation søger retsordenen meget ofte at opnå ved at foreskrive, at en vis handling kun må udøves efter, at en offentlig myndighed har taget stilling til, om den er i overensstemmelse med de generelle direktiver, der regulerer handlingen.

Fremgangsmåden er langt fra altid anvendelig. Det er således nødvendigt, at reglen om, at der skal rettes forudgående henvendelse til en offentlig myndighed, lader sig gennemtvinge nogenlunde effektivt på sædvanlig efterfølgende manér. Dernæst skal man være villig til at betale for myndigheder, der uvægerligt vil få et stort antal enkeltsager. Og endelig må den handling, der kontrolleres forudgående, både være særlig betydningsfuld for en fremtidig virksomhed og tidsmæssigt nogenlunde afgrænset. Man kan kontrollere reglerne om huses opførelse eller skibes bygning forudgående, men ikke pligten til at vedligeholde bygninger eller reglerne om, hvilket redningsmateriel der til enhver tid skal være ombord på et skib, og i hvilken stand det skal være. Sådanne regler må nødvendigvis overvåges efterfølgende og løbende. Forudgående overvågning er endelig vanskelig anvendelig ved handlinger, som forekommer i meget store antal. Ikke enhver ost kan kontrolleres, førend den sælges. Her kræver hensynet til en vis sparsommelighed med ressourcerne, at man nøjes med stikprøver.

De myndigheder, der foretager forudgående overvågning, er i reglen særlig dertil indrettede sagkyndige instanser, der tilmed ofte tillige udøver løbende efterfølgende tilsyn. Bygningsmyndighederne er et eksempel på instanser, hvis hovedopgave ligger på den forudgående kontrol. Skibstilsynet er

et klart eksempel på en blanding af forudgående kontrol og løbende efterfølgende inspektion. Undertiden anvendes andre myndigheder. Retssystemet er i et vist omfang således indrettet, at visse handlinger skal eller kan registreres. Eksempler er kirkebogsføring af fødsler, matrikulering af fast ejendoms grænser og tinglysning. Sådanne registreringsorganer kan anvendes til forudgående kontrol. Kirkebøgerne anvendes til kontrol med navnereglernes overholdelse. Tinglysningsdommerne har pligt til at påse overholdelsen af landbrugslovgivningens begrænsninger i adgangen til at erhverve visse landbrugsejendomme. Og i henhold til udstykningslovens § 2 kan en udstykning ikke approberes af matrikelmyndighederne, når det er oplyst, at delingen eller den derved tilsigtede anvendelse af arealerne vil medføre noget, som er i strid med eller kræver godkendelse efter bestemmelser, som er fastsat i eller i henhold til gældende love.

Hvis man ikke vil skride til konsekvent forudgående overvågning, men dog effektivisere den efterfølgende kontrol, er en pligt til at anmelde, at man agter at foretage den regulerede adfærd, en ofte anvendt udvej, især hvor der findes særlige tilsynsmyndigheder.

ad c) Hvis den fremgangsmåde, som består i forvaltningens forudgående konstatering af en handlings overensstemmelse med et generelt direktiv, lykkes - d.v.s. hvor den regulerede virkelig henvender sig til forvaltningen, førend han handler, og retter sig efter forvaltningens konstatering af direktivets overholdelse - og det er naturligvis det almindelige - bortfalder denne tredje fase, den egentlige tvangsgennemførelse. Det er netop en af fordelene ved den skildrede fremgangsmåde.

I alle andre tilfælde - altså både ved efterfølgende overvågning af reglernes overholdelse, og hvor forudgående kontrol mislykkes - opstår en række problemer vedrørende den egentlige tvangsgennemførelses tilrettelæggelse. Hvem har kompetencen til autoritativt at konstatere, at overtrædelse af reglen virkelig er sket? Er det den myndighed, der kan beslutte at sætte tvangsapparatet i gang, eller er det en anden? - Hvem bestemmer, at tvang skal anvendes, og hvordan? - Hvem udøver tvangen? O.s.v. Om disse problemer henvises til Straffeprocessen, Fogedretten og fremstillingen af forvaltningstvungen i Poul Andersen: Dansk forvaltningsret, kap. XII.

Her skal kun gengives nogle få grundtræk vedrørende kompetencefordelingen.

I de to første faser, overvågningen og beslutningen om at starte tvangsgennemførelse, er private faktisk og i vidt omfang også retligt meget aktive. Hvor offentlige myndigheder fungerer i disse to faser, er det lovgivningsmagten og forvaltningen, der handler. De to slags myndigheder laver reglerne, og forvaltningen overvåger og træffer beslutning om at starte tvangsgennemførelsen. I den tredje fase, den egentlige tvangsgennemførelse, har private så godt som ingen rolle at spille, og blandt de offentlige myndigheder domstolene. Det sædvanlige er, at den autoritative konstatering af reglernes ikke-overholdelse, som er forudsætningen for at skride til tvangens anvendelse, ligger hos domstolene, ligesom domstolene træffer en stor del af de grundlæggende afgørelser om tvangens udformning og gennemførelse. Domstolenes centrale stilling i det offentlige maskineri beror netop på

disse kompetencer. Domstolene er dog på ingen måde eneherkende. Forvaltningsmyndigheder kan således pålægge tvangsbøder og endda i et vist omfang gennemtvinge dem uden om domstolene. Det samme gælder i en række tilfælde, hvor forvaltningsmyndigheder kan udføre en handling for den forpligtedes regning. Fratagelse af fordele ligger ligeledes som hovedregel i forvaltningsmyndighedernes hånd alene. Der er dog en tendens til på dette felt at nærme sig den traditionelle fremgangsmåde. Lægeloven, lb. 197 14/5 1970, § 5, hvorefter en læge kan vælge, om spørgsmålet om fratagelse af jus practicandi skal afgøres af domstolene eller af forvaltningen, er typisk. Mere forbigående tvang mod person sker også i ret høj grad uden om domstolene. Også her søger man dog i nogen grad at fastholde domstolenes dominerende stilling. Kravet i grl. § 71, stk. 6 om særlig judiciel efterprøvelse af administrativ frihedsberøvelse er et klart eksempel.

2. Yderpunkter og mellemformer.

Ved en kombination af de beskrevne variationskriterier kan man opstille yderpunkterne i udformningen af offentlig regulering ved retlige direktiver.

Det ene yderpunkt forekommer, hvor reguleringen sker ved præcist formulerede generelle direktiver, hvis efterlevelse overvåges og gennemtvinges efterfølgende. Inden for dette yderpunkt findes en grundlæggende forskel på de tilfælde, hvor det er overladt til andre private at beslutte, om tvangsgennemførelse skal søges iværksat, og de tilfælde, hvor det offentlige træffer denne beslutning.

Det andet yderpunkt foreligger, når reguleringen sker ved konkrete direktiver, udstedt af en forvaltningsmyndighed eller en domstol i henhold til regler, som ikke indeholder forskrifter vedrørende kompetencens indholdsmæssige udnyttelse med det resultat, at den kompetente myndighed har et meget frit skøn.

Påpegningen af disse yderpunkter er ikke uden interesse. Forskellen mellem dem har for det første åbenbar ideologisk betydning. Det førstnævnte yderpunkt er i overensstemmelse med liberalistiske idealer om "Government by Law and not by Men", og det stemmer i det hele vel med retspolitiske vurderinger, som vistnok de fleste jurister har sympati for. Det sidstnævnte yderpunkt står for mange som karakteristisk for forvaltningsstaten og for en offentlig dirigering af væsentlig intensere karakter, end vi har kendt den siden merkantilismen. For det andet har forskellen åbenbar betydning for den offentlige regulerings effektivitet. Jo mere denne i sin udformning nærmer sig det andet yderpunkt, des lettere er det at tilpasse reguleringen til netop den konkrete situation, som foreligger. For det tredje er der en vis forskel på, hvilke offentlige myndigheder der spiller hovedrollen i den offentlige indsats i de to yderpunkter. I det første yderpunkt spiller lovgivningsmagten og domstolene en hovedrolle. I det andet yderpunkt dominerer forvaltningsmyndighederne.

I praksis forekommer mange mellemløber mellem de to yderpunkter.

Regulering ved generelle direktiver kan - som allerede påpeget - effektiviseres ved, at konstateringen af reglens overholdelse rykkes frem i tid, og at initiativet til konstaterings foretagelse lægges hos den dirigerede. Så længe det generelle direktiv indeholder en præcis formulering af den ønskede eller uønskede adfærd, betyder denne variant ikke nogen principiel afvigelse fra den traditionelle generelle regulerings form. Karakteristisk er stadig forudgående generel fastlæggelse af adfærden. De konkrete retsakter, hvormed konstateringen foretages, er lovbundne. Men hvis forudgående konstatering kombineres med beskrivelse af den ønskede eller uønskede adfærd i form af en standard eller en anden upræcis regel, fjerner man sig fra den traditionelle generelt prægede regulering og nærmer sig yderpunkt nr. 2. Man kommer jo nærmere, jo mere upræcis formuleringen er. Des større selvstændig betydning for reguleringen får de konkrete afgørelser vedrørende standardens efterlevelse. En lignende glidning over imod yderpunkt nr. 2 kan blive resultatet af en kombination af forudgående anmeldelse og regler af standardtypen. På grund af usikkerheden vedrørende adfærdsnormens nærmere indhold vil anmeldelsen tendere mod at udvikle sig til forudgående konstatering efter borgernes eget ønske. Også på anden måde kan man under bibeholdelse af principielt generel regulering nærme sig yderpunkt nr. 2. Hvis man kombinerer et præcist generelt direktiv med forudgående konstatering af direktivets overholdelse og samtidig tillægger den konstaterende forvaltningsmyndighed en vid adgang til ved konkrete afgørelser at dispensere fra den generelle regel, kan resultatet blive en retstilstand,

som i alt fald ofte minder om det andet yderpunkt.

Modifikationer af den ekstremt konkrete reguleringsordning er også mulige og findes. Den regel, der giver kompetence til udstedelse af de konkrete retlige direktiver, indeholder ofte udtrykkelige eller stiltiende retningslinjer for udøvelsen af kompetencen. I det omfang, dette er tilfældet, forefindes - omend indirekte - en mere eller mindre udførlig generel beskrivelse af den adfærd, som ønskes af borgeren. Og selv, hvor kompetencenormen ikke indeholder retningslinjer for kompetencens udøvelse, er der i praksis en klar tendens til, at enkeltafgørelserne overalt, hvor konkrete direktiver forekommer i et større antal, fremtræder som udslag af et mønster. Undtagelsesvis er mønstret formuleret som en generel regel, f.eks. i et cirkulære, i en begrundelse, i et internt notat e.l. I disse tilfælde er forskellen mellem regulering via generelle direktiver og regulering via konkrete direktiver kun et spørgsmål om kompetencen til at fastsætte normen og om dennes offentlighed. Oftest vil mønstret dog ikke være formuleret som en generel regel, men vil have karakteren af en praksis eller en plan. Paradoksalt nok er forholdet det, at jo talrigere konkrete direktiver forekommer på et vist område, jo mere vil reguleringen både for udstederen af de konkrete akter og for borgeren fremstå som udtryk for en norm, der generelt beskriver den ønskede eller uønskede adfærd.

3. Nogle typer.

I de to forudgående afsnit er givet et overblik over variationsmuligheder ved udformningen af den retlige regulering og over yderpunkter og mellemformer ved denne udformning.

I dette afsnit beskrives nogle ofte forekommende typer på retlig regulering.

Opremsningen af typer er ikke udtømmende, og grænserne mellem dem ikke skarpe. Hovedvægten er lagt på at give et overblik ved at fremhæve nogle få væsentlige typer og ved at illustrere disse med eksempler.

De enkelte typer optræder sjældent alene. Det sædvanlige er, at samme lov eller anordning, ofte samme paragraf, anvender flere typer.

1) Generelle direktiver. - Privat monopol på beslutning om tvangsgennemførelse. - Efterfølgende gennemtvungelse.

Karakteristisk for denne type er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, at kun andre i den private sektor kan beslutte, at tvangsgennemførelse skal sættes i gang, og at overvågningen, som sker efterfølgende, ligger hos de private.

En meget betydelig del af den retlige regulering i det nuværende danske samfund har denne karakter.

Det gælder først og fremmest de mange formueretlige regler, der er deklaratoriske. Når regler kan fraviges ved aftale, kan den private berettigede naturligvis også undlade at reagere over for en regels ikke-overholdelse, selvom han ikke

har tiltrådt denne adfærd. Til typen hører altså de mange deklaratoriske regler i sådanne love som aftaleloven, købeloven, kommissionsloven, forsikringsaftaleloven, lejeloven o.s.v.

Men også mange regler, der ikke traditionelt betegnes som deklaratoriske, hører til denne type. Her skal nævnes nogle eksempler: Alle andre af de omstændigheder, der kan føre til omstødelse af et ægteskab, end bigami og incest, får kun virkning, hvis den anden ægtefælle starter tvangsapparatet, Æ. I §§ 23 - 24. - Reglerne i Æ. II om hensynsfuld råden over egen bodel gennemtvinges kun, hvis den anden ægtefælle kræver det. Efter Æ. II § 18 må en ægtefælle ikke uden den andens samtykke afhænde fast ejendom, der er fælleseje og tjener til familiens bolig. Men reglen får kun effekt, hvis den anden ægtefælle kræver handelen omstødt ved dom. - Fra den erhvervsprægede lovgivning kan nævnes: Forsikringsaftaleloven, l. 129 15/4 1930, indeholder til forsikringstagerens beskyttelse en lang række regler, der ikke kan fraviges ved aftale. Men de gennemtvinges kun, hvis forsikringstageren beslutter at starte tvangsapparatet ved at anlægge sag. - Reglerne om urigtig eller vildledende varebetegnelse, udsalg og tilgift i konkurrenceloven, lb. 145 1/5 1959, gennemtvinges (især ved straf) kun, hvis bestemte interesseorganisationer kræver det. - Ikke-overholdelse af reglerne i l. 158 31/5 1961 om ophavsretten til litterære og kunstneriske værker gennemtvinges (ved straf og erstatning) som altovervejende hovedregel kun, såfremt den forurettede kræver det.

Benyttelsen af denne type af retlige direktiver har visse åbenbare konsekvenser. De offentlige myndigheder, der er impliceret, er lovgivningsmagten, i mindre omfang anordningsmyndigheden samt domstolene. Forvaltningsmyndighederne er hovedsagelig med som medhjælpere for lovgivningsmagten ved forberedelse af love og ved udstedelse af anordninger. Da forvaltningen udgør langt størstedelen af de offentlige myndigheder, lægger denne reguleringsform altså kun i relativt beskeden omfang beslag på offentlige ressourcer.

Til gengæld er denne type af retlig regulering, set fra det offentliges side, en usikker form for regulering. Der er ingen sikkerhed for, at den adfærd, som det offentlige anser for ønskelig, nu også virkelig følges. Regulering, der gennemtvinges som beskrevet, må for at blive effektiv stemme overens med opfattelsen hos i det mindste betydende kredse blandt de regulerede.

De generelle direktiver, der benyttes ved denne reguleringstype, kan være mer eller mindre præcist formuleret. Det almindeligste er formentlig, at reglerne har en temmelig høj grad af præcision, men højst upræcise regler findes også. De klassiske eksempler er aftalelovens § 33 om aftaler, der strider mod almindelig hæderlighed, og konkurrencelovens § 15 om handlinger, der strider mod redelig forretningsskik.

Her som andetsteds, hvor man anvender ikke præcise regler, sker der en vægtforskydning i reguleringen væk fra det generelle direktiv over imod de konkrete afgørelser, hvormed direktivet gennemtvinges. Sådan går det i alt fald, indtil der ved hjælp af praksis er skabt understandarder eller andre be-

grænsede præcise regler inden for den mere almindelige upræcise.

2) Generelle direktiver. - Offentlig beslutning om gennemtvindingelse. - Efterfølgende gennemtvindingelse.

Karakteristisk for denne type er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, at beslutning om, at tvangsgennemførelse skal sættes i gang, træffes af det offentlige alene, eller at offentlig beslutning herom dog er dominerende, og at offentlige myndigheder er mer eller mindre aktive i overvågningen, som sker efterfølgende.

Denne type er meget udbredt. Valget af den er simpelthen den traditionelle fremgangsmåde, når det offentlige ønsker, at borgerne skal handle på en bestemt måde.

Den offentlige indsats under overvågningen kan være meget forskelligt organiseret.

Politiet har altid en større eller mindre andel i overvågningen og dominerer ved overvågningen af den almindelige straffelov og regler, der er knyttet til, eller dog kan overvåges fra de offentlige færdselsarealer, hvor politiet systematisk færdes, f.eks. færdselsloven, lukkeloven, helligdagsloven samt regler, der angår andre offentlige lokaler, jfr. ovf. under IV, A, 1, 3), a).

En betydelig del af den lovgivning, som er fremkaldt af de sidste hundrede års industrialisering, præges af oprettelse af særlige forvaltningsorganer, der systematisk overvåger reglernes overholdelse. Et af de ældste og mest udbyggede eksempler er Arbejdstilsynet, der består af et særligt statsligt korps af højtuddannede offentligt ansatte, der overvåger over-

holdelsen af de meget talrige og udførlige regler om arbejderbeskyttelse, lb. 297, 298 og 299 4/7 1968. Arbejdstilsynet har tilmed en særlig historisk interesse. Reglerne om beskyttelse af arbejdere mod ulykker under industrielle arbejdsvilkår opstod i England i det 19. århundrede. Reguleringen var oprindelig udformet som en erstatningsregel, altså med privat overvågning og den forurettedes beslutning om at sætte tvangsapparatet i gang. Denne fremgangsmåde viste sig ineffektiv, og man indførte den form for systematisk fysisk inspektion, kombineret med strafsanktion, som siden er blevet almindelig i industrialiserede lande. Arbejdstilsynet er imidlertid nu langt fra en enestående foreteelse. Der findes i den nuværende danske forvaltning et meget stort antal særlige tilsynsmyndigheder. Som eksempler kan nævnes: Banktilsynet, der fører løbende tilsyn med overholdelse af bankloven, lb. 169 15/6 1956, Forsikringstilsynet, der udøver en lignende funktion over for forsikringsselskaber og pensionskasser, l. 147 13/5 1959 og lb. 163 26/5 1959, Monopoltilsynet, der overvåger skadelige følger af konkurrencebegrænsning, l. 102 31/3 1955, Skibstilsynet, der overvåger de omfattende sikkerhedsregler om skibe, lb. 336 31/8 1965, Boligtilsynet, der overvåger boligtilsynslovens regler om minimumstandarder for boliger, lb. 383 20/6 1969, Fiskerikontrollen, der overvåger en lang række regler om fiskeriets udøvelse og fiskevarer samt de mange kontrolmyndigheder, der fører løbende tilsyn med landbrugsprodukter.

Hvor der således er oprettet særlige tilsynsmyndigheder, er det almindeligt, at tilsynet styrkes ved, at det pålægges den regulerede at foretage anmeldelse. Typiske eksempler er monopollovens § 6, hvorefter aftaler og vedtagelser, der kan medføre konkurrencebegrænsning, skal anmeldes til Monopoltilsynet, og arbejderbeskyttelseslovens § 2, stk. 2, hvorefter enhver første ibrugtagning eller væsentlig ombygning af lokaler for en virksomhed, der er omfattet af loven, skal anmeldes til Arbejdstilsynet.

Langtfra al den regulering, som foregår ved den her skildrede reguleringstype, overvåges imidlertid af særlige tilsynsmyndigheder. I så fald ligger overvågningen i hænderne på politiet og specielt de sædvanlige forvaltningsmyndigheder, hvis hovedvirksomhed ligger andetsteds. Denne tilstand er ganske almindelig. Den især tidligere meget vidtgående opretholdelsespligt for landbrugsbedrifter, som landbrugslovgivningen foreskrev, overvågedes således især af kommunalbestyrelserne, og de - på papiret ganske strenge regler om hygiejne og forurening - i sundhedsvedtægterne, overvågedes især tidligere af sundhedskommissioner, der hverken havde sagkundskab eller kapacitet og undertiden måske heller ikke vilje til en effektiv overvågning. Det er dog ikke således, at effektiv overvågning ubetinget kræver oprettelse af særlige tilsynsmyndigheder. Der er intet i vejen for, at man ved passende anvendelse af allerede eksisterende forvaltningsmyndigheder kan opnå en rimelig grad af effektivitet i overvågningen. Dette er en særlig nærliggende udvej, hvor en række myndigheder af den ene eller den anden grund kan tænkes at komme

i kontakt med den regulerede handling. Som et eksempel på sådanne bestræbelser kan nævnes levnedsmiddelloven, lb. 26 9/2 1968, § 15, hvorefter tilsynet med overholdelsen af loven og de i medfør deraf udfærdigede forskrifter påhviler Sundhedsstyrelsen, sundhedskommissionerne, epidemikommissionerne, karantænekommissionerne, embedslægerne, politiet, toldvæsenet, veterinærdirektoratet og de under fiskeriministeriet hørende tilsynsmyndigheder, hver inden for sit myndighedsområde.

Også ved den her beskrevne reguleringstype kan der være meget stor forskel på den grad af præcision, hvormed det generelle direktiv beskriver den ønskede eller uønskede adfærd. Anvendelsen af upræcise direktiver er tilmed meget udbredt. Et par karakteristiske eksempler skal nævnes. Den standard, som Monopoltilsynet skal overvåge, er i lovens § 11 formuleret som: konkurrencebegrænsning, der medfører eller må antages at ville medføre urimelige priser eller forretningsbetingelser, urimelige indskrænkninger i den frie erhvervsudøvelse eller urimelig ulighed i vilkårene for erhvervsudøvelse. Arbejdsbeskyttelseslovens § 13 indeholder forskellige regler om indretningen af arbejdslokaler. Det hedder her bl.a., at arbejdsrummets gulv skal være af en efter arbejdets art passende beskaffenhed, og at tag og vægge og lofter skal yde fornøden tæthed og varmeisolation.

Konsekvensen af brugen af upræcise direktiver er den ofte påpegede: vægtforskydning fra reguleringens generelle element over imod den konkrete gennemtvungelse. Denne konsekvens kan blive meget udpræget, hvor der er et effektivt overvågningsapparat. Følgen kan blive, at reguleringsordningen i realiteten

kommer til at høre til den type, der skildres i det følgende afsnit. Et par eksempler skal nævnes. I henhold til arbejderbeskyttelseslovens § 2, stk. 2 skal enhver første ibrugtagning eller væsentlig ombygning af lokaler for en virksomhed, der er omfattet af Arbejdstilsynet, anmeldes til tilsynet. Arbejderbeskyttelsesreglernes upræcise formulering i forbindelse med den løbende fysiske inspektion gør det imidlertid uklogt for en privat at nøjes med anmeldelse. Lovens § 11 indeholder derfor en pligt for Arbejdstilsynet til at afgive forhåndsudtalelser om, "hvorvidt der af hensyn til bestemmelserne i loven og de i henhold til denne udfærdigede forskrifter er noget at indvende imod den lagte plan." Anmeldelsespligten er således på dette område nær ved at blive en regel om forudgående konstatering. En lignende udvikling er sket på et område, hvor anmeldelse til en tilsynsmyndighed end ikke var foreskrevet. De byggende søgte således i praksis i vidt omfang byudviklingsudvalgenes forhåndsgodkendelse af, om et påtænkt byggeri i yderzone i henhold til den nu ophævede byudviklingslovs § 9 tjente et på stedet naturligt formål og derfor ikke behøvede en løbende tilladelse.

3) Generelle direktiver. - Forudgående overvågelse.

Karakteristisk for denne type er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, og at den regulerede har pligt til at henvende sig til en myndighed, inden adfærden udøves, for at få konstateret, om den påtænkte handling er i overensstemmelse med reglerne.

Også denne reguleringstype er meget anvendt.

Den forekommer især i vidt omfang inden for det lovgivningsområde, der traditionelt betegnes som offentligretligt.

Der er således tradition for, at regulering, der kræver visse kvalifikationer af personer i den private sektor, tillæggelses på denne måde. Det klassiske eksempel er næringsbrevene, men kørekort, flyvercertifikat, sønæringsbrev, autorisation som læge, advokat, elektriker m.v. hører ligeledes til typen.

Også regulering af særlig betydningsfulde varer kan tillæggelses således. Et karakteristisk eksempel er, at salg af såkaldte medicinske specialiteter, det vil især sige lægemidler, der forhandles til forbrugerne i fabrikanternes pakning under et særnavn, først kan ske, når lægemidlet er optaget i specialitetsregistret, apotekerlovens §§ 70 - 73.

Særlig stor praktisk betydning har det skildrede reguleringsmiddel, når reguleringen angår handlinger med væsentlig og varig betydning for en stor kreds. Det typiske eksempel er ordningen inden for bygningsretten. Hovedreglen - byggelovens § 13, stk. 1 - er her, at intet byggearbejde må påbegyndes uden bygningsmyndighedens tilladelse. Denne tilladelse indeholder i alt fald en stillingtagen til det påtænkte byggeris lovlighed, men kan tillige indeholde løbende tilladelser og dispensationer. En lignende ordning gælder med hensyn til bygning af skibe.

Aktieselskabsregistrering som betingelse for, at et aktieselskab kan få handleevne, og godkendelse af lærlingekontrakter som gyldighedsbetingelse er andre eksempler.

Den her skildrede reguleringstype er ikke ukendt uden for den traditionelle offentlige ret. Vielse, godkendelse af ægtepagter, separation og skilsmisse hører således til typen.

De myndigheder, der forudgående konstaterer reglernes overholdelse, hører næsten altid til forvaltningen, men inden for familieretten udfører domstolene undertiden opgaven.

Også ved denne reguleringstype kan graden af præcision i det generelle direktiv naturligvis veksle. Det er dog karakteristisk, at typen især forekommer, hvor beskrivelsen af den ønskede adfærd er nogenlunde præcis. Næringsbreve, som man traditionelt har bestræbt sig for at gøre til rene konstateringer af enkle betingelsers opfyldelse, er vel ekstreme, men dog ganske karakteristiske for typen. Hvor direktivet er meget upræcist, udviskes grænsen mellem denne type og den følgende.

Noget andet er, at når man først har tilrettelagt en reguleringsordning på den her skildrede måde, kan det være nærliggende også at give den myndighed, som alligevel skal konstatere lovligheden, kompetence til at regulere ved løbende tilladelser. Borgeren skal jo alligevel rette henvendelse til myndigheden.

4) Løbende tilladelser.

Fælles for de tre hidtil nævnte typer er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt i lov eller anordning, og at myndighedernes stillingtagen i det konkrete tilfælde principielt har karakter af subsumption, altså af anvendelse af en allerede eksisterende regel på det foreliggen-

de enkelttilfælde. Fælles for de tre følgende typer er, at den ønskede eller uønskede adfærd ikke i forvejen er beskrevet i lov eller anordning, men fastlægges, når behov opstår, og med henblik på det konkrete foreliggende tilfælde.

Regulering ved konkrete retlige direktiver kan naturligvis udformes på mange måder. I dette afsnit skildres én, der især i nyere lovgivning har fået stor betydning. Karakteristisk for denne reguleringsform er følgende: I lov eller anordning opstilles et generelt forbud mod en adfærd, der har en normal, mer eller mindre dagligdags karakter, og samtidig tillægges der en myndighed kompetence til at fravige forbuddet. Kompetencenormen er hovedsagen. Forbuddet er ikke givet for at stemple den forbudte adfærd med samfundets misbilligelse, og forbuddet skal ikke fastholdes i almindelighed. Hensigten er, at den kompetente myndighed skal have "hånd i hanke med udviklingen". Myndigheden skal ved at give eller nægte tilladelser med eller uden vilkår søge at realisere de samfundsmæssige formål, der har ført til reguleringens indførelse.

En sådan ordnings nærmere udformning kan varieres betydeligt. Der kan være stor forskel på, hvor dagligdags den forbudte handling er, og i hvilken grad det er meningen, at forbuddet skal opretholdes. Der er ligeledes store variationsmuligheder med hensyn til, i hvilket omfang retningslinjer for, hvornår tilladelser skal gives, er fastsat i lov eller anordning. Et betydeligt element af skøn vil dog være det almindelige. Et lignende vekslende spillerum for skønnet kan der blive tale om med hensyn til tilladelsens nærmere indhold. Jo mere denne ved særlige vilkår kan tilpasses de konkrete forhold, jo

mere nøjeregnende kan reguleringen gennemføres.

Regulering ved løbende tilladelser er meget almindelig. I det følgende skal nævnes nogle karakteristiske eksempler.

Fremgangsmåden anvendes i vidt omfang ved regulering af brugen af fast ejendom. Et eksempel, der er særlig illustrerende, fordi motiverne udtrykkelig har taget stilling til reguleringstypen, findes i zoneloven, l. 315 18/6 1969 om by- og landzoner. Efter denne lovs § 7 må der i landzoner ikke uden tilladelse opføres ny bebyggelse, medmindre bebyggelsen er erhvervsmæssig nødvendig for den pågældende ejendoms drift som landbrugs- eller skovbrugsejendom eller for udøvelsen af fiskerierhvervet. I motiverne til denne lovbestemmelse hedder det: "Af de foreslåede regler følger selvsagt ikke, at der i landzonerne kun må opføres landbrugs- og skovbrugsbyggeri og nødvendige bygninger for fiskerierhvervet ... Det er heller ikke hensigten med de nye bestemmelser at karakterisere anden bebyggelse end den nævnte ... som generelt uønsket. Men der foreslås ved kravet om ... forudgående tilladelse givet myndighederne lejlighed til i hvert enkelt tilfælde at vurdere, om den ønskede bebyggelse ... og dens antagelige følger i relation til forholdene og udviklingstendenserne i det pågældende område vil være forenelig" med lovens formål.

Et andet karakteristisk eksempel på, at bebyggelsens placering reguleres på denne måde, findes i naturfredningsloven, l. 314 18/6 1969, § 47, hvorefter der ikke uden Fredningsnævnets tilladelse må placeres bygninger inden for en afstand af 300 m fra skov. Med hjemmel i denne bestemmelse

regulerer Fredningsnævnene ved afslag eller ved betingede eller ubetingede tilladelser bebyggelsen i nærheden af et landskabselement, der anses for særlig værdifuldt. Et eksempel på reguleringsformens anvendelse ved en brug af fast ejendom, der er meget mindre dagligdags, findes i loven om erhvervelse af fast ejendom, 344 23/12 1959, hvorefter justitsministeren skal godkende en erhverver af fast ejendom, hvis han ikke har fast bopæl her eller tidligere har boet her i 5 år.

Regulering ved løbende tilladelser anvendes også ved regulering af erhvervslivet.

Den mest omfattende bestemmelse af denne type var tidligere monopollovens § 24, hvorefter prisforhøjelser på områder, hvor der var konkurrencebegrænsning, ikke måtte sættes i kraft uden Monopoltilsynets godkendelse. Bestemmelsen er afløst af prisloven 115 2/4 1971, der især regulerer ved regler. Boligreguleringslovens regler om godkendelse af lejen i nybyggeri, lb. 315 1/7 1970, § 9 er af samme type.

Visse erhverv kan ikke påbegyndes, førend forvaltningen har udstedt en løbende tilladelse. Eksempler er tilladelse til omni-bus- og fragtmandskørsel med motorkøretøjer, lb. 346 14/7 1970, tilladelse til oprettelse af virksomheder, hvori fremstilles, behandles eller anvendes eksplosive, letantændelige eller særlig brændbare væsker, luftarter eller stoffer, brandloven, lb. 469 24/9 1969, § 27, samt de meget talrige ordninger, hvorefter eksport af danske landbrugsvarer forudsætter autorisation fra landbrugsministeriet.

Rationeringsordninger i knaphedsperioder har meget ofte været udformet ved hjælp af løbende tilladelser. Dette gjaldt således de importreguleringsordninger, der var gældende i

1930'erne og 1940'erne. Rationeringen af lejligheder i den gamle boligmasse ved boliganvisning er i princippet organiseret på samme måde.

Som altovervejende hovedregel gives løbende tilladelser af en forvaltningsmyndighed. Undtagelsesvis har domstolene dog opgaver af lignende art. I henhold til boligreguleringslovens §§ 3 - 5 kan udlejerens forlange lejeforhøjelse, hvis en leje er unormal lav. Hvis lejeren ikke godkender den forlangte lejeforhøjelse, fastsættes lejen af Boligretten.

Hvor privates adfærd reguleres ved løbende tilladelser, har forvaltningen - som allerede fremhævet - i reglen et vist skøn. Men netop fordi tilladelserne er løbende, tenderer skønnet imod at indskrænkes. Det er ofte ligefrem meningen. Allerede hensyn til lighed og forudseelighed og til at kunne overkomme det ofte store antal sager, trækker i retning af, at den enkelte tilladelse ikke udstedes eller nægtes efter en rent konkret overvejelse, men mere eller mindre ifølge et i forvejen lagt mønster.

Fastlæggelsen af dette mønster kan være mer eller mindre bestemt af retningslinjer i loven, af motiver, af almindelige fortolkningsbetragtninger vedrørende bestemmelsernes formål o.s.v. Men mønstret fastlægges af forvaltningen, ikke af lovgivningsmagten. Anvendelsen af løbende tilladelser som reguleringsmiddel indebærer således en større eller mindre delegation af regeldannelsen til forvaltningen.

Mønstret kan stort set antage to former, der i typiske tilfælde er lette at skelne fra hinanden: praksis og plan.

Praksisdannelse inden for skønnet er en velkendt foreteelse, men det er ikke let præcist at beskrive, hvordan praksisdannelse foregår. Det væsentlige er formentlig, at man ved afgørelsen af enkelttilfælde lægger vægt på momenter, der ventes at dukke op også i fremtidige sager, og som forudses at være egnet til at blive medtaget ved afgørelsen også af disse sager. Følgen bliver, at der inden for en større eller mindre del af det felt, inden for hvilket myndigheden kan vælge sine hensyn, sker en generalisering og derved en fastlæggelse af adfærden for et uvist antal fremtidige tilfælde. Denne beskrivelse af regeldannelsen inden for skønnet har særlig henblik på de tilfælde, hvor forvaltningen er sig bevidst, at den lægger en praksis. Jo talrigere tilladelserne er, des almindeligere vil denne situation være. Men beskrivelsen passer også i det store hele på tilfælde, hvor praksis ikke fastlægges på forhånd, men opstår efterhånden. På et eller andet tidspunkt må man ved sammenholden af den foreliggende med tidligere afgjorte sager finde frem til de momenter, der egner sig til at generaliseres.

Praksis kan finde udtryk på mange forskellige måder. Den kan tænkes formuleret generelt og offentliggjort. I almindelighed vil praksis dog fremtræde 'udadtil' enten som begrundelser eller som rækker af ens afgørelser. Internt findes ofte mere udførlige formuleringer af praksis, som man ofte kan få kendskab til i lovkommentarer og andre fremstillinger, der udarbejdes af praktikere.

Den regeldannelse, der sker ved praksis, kan naturligvis have meget forskellig intensitet. Den kan udformes meget præcist. Men oftest har praksis karakteren af en standard. Der er naturligvis også forskel på, hvor meget skøn regeldannelsen efterlader på de forskellige områder.

Anvendelsen af en plan som mønster for udstedelse af løbende tilladelser er især almindelig ved regulering af brugen af fast ejendom. Fremgangsmåden er den, at der udpeges et bestemt geografisk område og fastlægges nogle retningslinjer for anvendelsen af de enkelte ejendomme inden for området. Mønstreet har således ved planer en ret konkret karakter. Ved planens opstilling kan man naturligvis have gjort sig lignende overvejelser som den, der ligger bag generaliseringen af et moment inden for skønnet. Men er planen først lagt, virker den, sålænge den fastholdes, enklere og med større sikkerhed. Sådanne planer, der er meget almindelige, er ikke umiddelbart bindende for ejerne af de faste ejendomme, som er omfattet af planen. Retligt bindende virkning får planen først i det omfang, hvori løbende tilladelser gives eller nægtes i overensstemmelse med det mønster, som planen indeholder.

Planer som mønster bag løbende tilladelser forekommer også på andre områder. Et særlig klart eksempel var den nærmere tilrettelæggelse af den importreguleringsordning, som er omtalt ovenfor. Fremgangsmåden var her, at man for en bestemt tidsperiode fastlagde det samlede importbeløb og fordelte dette på varer og lande og inden for hver gruppe på importører på grundlag af forholdet mellem importørernes tidligere import. Indholdet af de løbende tilladelser var således i vidt

omfang fastlagt ved planens fastlæggelse.

Karakteristisk for planer som mønster for udstedelse af løbende tilladelser i modsætning til praksis er således, at planerne er mere gennemtænkt og mere færdige end overvejelserne forud for praksisdannelse. Følgen er, at planerne, sålænge de fastholdes, fungerer med meget større sikkerhed, og at skønnet ved fastlæggelsen af den enkelte løbende tilladelse er mindre. Forskellen mellem praksis og plan er imidlertid ikke absolut. I mange tilfælde vil de to former for mønsterdannelse glide over i hinanden.

Regulering ved løbende tilladelser er i vort samfund ofte et alternativ til regulering ved generelle direktiver i lov eller anordning. Man kan derfor spørge, hvilke bevæggrunde der får lovgivere til at foretrække denne fremgangsmåde frem for den mere traditionelle. Der kan naturligvis være tale om særlige politiske eller mere tilfældige grunde. Når reguleringen af udlændinges erhvervelse af fast ejendom her i landet blev udformet som et forbud med hjemmel til udstedelse af løbende tilladelser, hang det nok sammen med uviljen imod at formulere den regel, der ellers skulle anvendes. Men i almindelighed foretrækkes regulering ved løbende tilladelser, vistnok af følgende årsager:

Vil man bruge blot nogenlunde præcist formulerede regler, kræver reguleringsordningens tilrettelæggelse, at der allerede foreligger et stort erfaringsmateriale, eller at dette skaffes ved omfattende undersøgelser. Hvor erfaringerne er små, tiden knap, og forestillingerne om, hvordan reguleringen i detaljer bør virke, ikke helt klargjort, er valget af regulering ved lø-

bende tilladelser nærliggende. Denne ordning medfører, at der opsamles erfaringer efterhånden og automatisk, og regeldannelsen udstrækkes i tid og kan derfor i den indledende fase indskrænkes til det absolut nødvendige.

Regler er, selv når de fastlægges ved anordning, ret besværlige at ændre. Indholdet af en regulering via løbende tilladelser lader sig meget bedre tilpasse til en situation, hvor de relevante samfundsmæssige faktorer er labile.

Regulering ved løbende tilladelser giver mulighed for mere nøjeregnende og mere konkret afpasset formulering af den ønskede eller uønskede adfærd i det enkelte tilfælde end selv regulering ved standarder og andre upræcise regler. Man vil herved ofte opnå resultater, der på én gang er samfundsmæssigt bedre og mere hensynsfulde over for borgerne.

Regulering via løbende tilladelser kan medføre, at reguleringen lægges i hænderne på andre kræfter end dem, der normalt bestemmer over indholdet af regler, nemlig folketing og centraladministration. Særlig åbner ordningen mulighed for større indflydelse til lokale instanser og til særligt sagkyndige kredse.

5) Undtagelser.

Grænsen mellem denne reguleringstype og den foregående er helt flydende. Om en tilladelse kan siges at være løbende eller må karakteriseres som en undtagelse, afhænger af, hvor hyppigt behov for at give tilladelsen opstår. Når reguleringen sker ved løbende tilladelser, er den principielt gældende generelle adfærdsnorm - forbuddet - således udformet, at også sæd-

vanlige samfundsmæssigt ønskelige handlinger kræver fravigelse fra normen. Ved den her nævnte reguleringstype skal den sædvanlige adfærd ske i overensstemmelse med normen; behov for en anden adfærd opstår kun undtagelsesvis, hvor vanskeligt forudseelige konkrete omstændigheder dukker op.

Grænsen mellem de to reguleringsformer er også flydende i den forstand, at en ordning, der var tænkt som en regulering ved regler med tilknyttet undtagelseshjemmel, med tiden kan udvikle sig til at blive en regulering ved løbende tilladelser. Således gik det ofte før landsbyggelovent af 1960 med købstædernes bygningsvedtægter. Dispensationshjemlen heri, der var tænkt som en undtagelsesbeføjelse, måtte - især på grund af den tekniske udvikling - anvendes også over for ganske sædvanligt byggeri.

Undtagelser er et uhyre ofte anvendt reguleringsmiddel. Langt størstedelen af de generelle direktiver, som overvåges af det offentlige, er forsynet med hjemmel til at gøre undtagelser. Undtagelseshjemmel forekommer endog i den traditionelle privatretlige lovgivning; eksempler er domstolenes adgang til at lade den sædvanlige erstatning nedsætte eller bortfalde i henhold til forsikringsaftalelovens § 25 og myndighedslovens § 63.

6) Konkrete forbud/påbud.

Retsordenen kan være således indrettet, at en adfærd er fuldtud lovlig, indtil en myndighed ved et konkret retligt direktiv bestemmer noget andet. I så fald foreligger de klare tilfælde af regulering ved konkrete forbud/påbud. Her fast-

lægges den ønskede eller uønskede adfærd ved selve forbuddet eller påbuddet og er ikke i forvejen beskrevet i et mer eller mindre præcist generelt direktiv.

Sådanne klare tilfælde er imidlertid relativt sjældne. Konkrete forbud/påbud, udstedt af domstolene og forvaltningsmyndighederne, er ganske vist talrige. Men de allerfleste fremkommer som led i gennemtvangelsen af generelle direktiver, enten som resultat af efterfølgende overvågning eller som led i forudgående konstatering af reglers overholdelse (typerne 1) - 3) ovenfor). I sådanne tilfælde fastlægges adfærden principielt i det generelle direktiv, det konkrete forbud/påbud er kun en konkretisering af dette.

Dette principielle forhold hindrer imidlertid ikke, at det konkrete forbud/påbud^{faktisk} kan være hovedsagen. Der vil være en tendens i denne retning overalt, hvor direktivet er upræcist, og tendensen vil forstærkes, hvor upræcise direktiver og effektiv overvågning kombineres, jfr. ovf. under 3).

Det principielle forhold mellem direktiver og konkrete forbud/påbud hindrer heller ikke, at det konkrete forbud/påbud kan have selvstændig retsvirkning ved siden af det generelle direktiv. Kriminalpolitiske overvejelser fører ofte til, at kun det konkrete forbud/påbud og ikke den upræcise regel er strafsanktioneret. Således er ordningen med hensyn til de forbud/påbud, hvormed Monopoltilsynet og Boligtilsynet udmønter monopollovens og boligtilsynslovens standarder.

Der findes imidlertid tilfælde, hvor det konkrete forbud/påbud virkelig selvstændig fastlægger den ønskede eller uønskede adfærd, og hvor man ikke med rimelighed kan tale om,

at den konkrete afgørelse er en konkretisering af en regel, den være sig nok så upræcis.

Klare eksempler er beslutning om ekspropriation, fredning i henhold til naturfredningsloven eller bygningsfredningsloven, 1. 195 8/6 1966, og nedlæggelse af bestående overkørsler til veje i henhold til vejbestyrelsesloven, lb. 369 5/8 1970, § 32, stk. 2. En anden gruppe af eksempler er de tilfælde, hvor forvaltningen har hjemmel til midlertidig at hindre gennemførelse af en påtænkt ændring i brugen af en fast ejendom. Hovedbestemmelsen er reglen i byplanloven, lb. 63 20/2 1970, § 9, hvorefter boligministeren efter begæring af en kommunalbestyrelse, som er i færd med at udarbejde en byplan, kan nedlægge forbud mod, at en ejendom, der kan ventes at blive omfattet af planen, anvendes på en måde, der må antages at komme i strid med planen. En tredje gruppe eksempler er den omfattende hjemmel til meget drakoniske indgreb, som indeholdes i lovgivningen om smitsomme sygdomme hos mennesker og dyr.

Grænsen mellem disse klare tilfælde og de tilfælde, hvor konkrete forbud/påbud går ud på gennemtvungelse af mer eller mindre præcise regler, er naturligvis ikke skarp. Den kan dog fastholdes. Et karakteristisk eksempel på, at de to typer af konkrete forbud/påbud optræder side om side, findes i lov 574 19/12 1969 om radiokommunikation. Efter denne lovs § 4 kan ministeren forbyde fremstilling, indførsel, salg eller udlevering af radioanlæg, der ikke opfylder kravene i denne lov eller i de i medfør heraf udfærdigede forskrifter. Her er så åbenbart tale om forbud/påbud som led i gennemtvungelse af

generelle direktiver. Efter lovens § 5 kan ministeren, når hensynet til statens sikkerhed gør det nødvendigt, forbyde anvendelsen af radioanlæg, bortset fra modtageranlæg, der alene er indrettet til modtagelse af radiospredning. Denne sidste hjemmel angår lige så åbenbart et tilfælde, hvor adfærden alene fastlægges ved det konkrete forbud.

7) Stedplaner.

En af mellemformerne mellem generelle og konkrete retlige direktiver - stedplaner eller planer som led i den fysiske planlægning - spiller en stor rolle på et bestemt samfundsområde, nemlig ved reguleringen af brugen af fast ejendom.

Karakteristisk for denne reguleringstype er, at planerne fastlægger retningslinjer for anvendelsen af ejendomme inden for et bestemt, som oftest ret stort, geografisk område. Man kan også udtrykke stedplanernes karakteristika ved at pege på, at de består af et kort og nogle retningslinjer for anvendelsen af de arealer, man ser på kortet. Planerne indeholder således et væsentligt konkret element. De tager stilling til bestemt påviselige arealer, der har været genstand for forskellige former for konkret overvejelse, førend de optoges på planen. Men samtidig har planerne træk, der minder om generelle regler. De fleste planer omfatter et stort antal ejendomme. De tager ofte sigte på de planlagte arealers skæbne udi en ret fjern fremtid, og de tilstræber den ensartethed og regelbundethed, som er et af de generelle direktivers formål.

Iøvrigt forekommer stedplanerne i mangfoldige variationer. Der er især forskel på graden af konkret stillingtagen,

på, hvilken brug af fast ejendom der reguleres, og på, om planerne udelukkende tager sigte på at regulere den fremtidige brug af fast ejendom, og således først virkeliggøres, efterhånden som private ejere ønsker at ændre status quo, eller om planerne tilsigter ændring i de bestående forhold straks eller i den nærmeste fremtid. De sidstnævnte slags planer vil ofte ikke blot føre til ændringer i de fysiske forhold, men også i ejendomsforholdene. En vigtig bestanddel i disse planers indhold vil derfor ofte være en økonomisk udligning mellem de involverede grundejere. Det siger sig selv, at sådanne planer ikke blot indeholder direktiver, der skal virkeliggøres straks, men også bestemmelser for de berørte ejendommers fremtidige anvendelse.

For tiden regulerer de vigtigste stedplaner bydannelsen og tager sigte på ejendommens anvendelse i fremtiden og forlanger således ikke øjeblikkelig ændring i status quo. Prototypen er byplaner i henhold til lb. 63 20/2 1970. Byplaner afgrænser et bestemt område, og for dette område kan der i en byplanvedtægt fastsættes regler, som regulerer bebyggelsesarterne og deres fordeling, d.v.s. boligernes, forretnings- og industribebyggelsens fordeling og fordelingen mellem høj og lav bebyggelse, byggegrundenes størrelse og form og bygningernes anbringelse på grunden, bygningernes ydre fremtræden samt bevaring af et område i overensstemmelse med dettes hidtidige karakter i henseende til bebyggelse og beplantning. Byplanerne indeholder således udpræget konkrete træk. Meget mere generel og groftmasket er den inddeling i landzoner, byzoner og sommerhusområder, som er resultatet af lov 315 18/6 1969 om

by- og landzoner. Lovens hovedprincip er, at der lægges en fast grænse, der indtegnes på et kort, mellem områder, hvor bymæssig bebyggelse og sommerhusbebyggelse kan ske, og resten af landet, hvori der kræves løbende tilladelser til andet end landbrugsbyggeri m.v. Se ovf. under 4). Grænserne mellem landzone og de øvrige zoner fastlægges dels derved, at de arealer, der den 1. januar 1970 ved en eller anden form for stedplan var inddraget til bebyggelse, indgår i byzoner eller sommerhusområder, dels derved, at offentlige myndigheder senere inddrager nye bestemt afgrænsede arealer under byzone eller sommerhusområde.

Planer, som tilsigter ændringer i de bestående forhold straks eller i en nærmere fremtid, har fra gammel tid været almindelige i landboretten. Prototypen er udskiftningsplaner efter forordningen af 23/4 1781, hvorefter enhver lodsejer for sit vedkommende kunne kræve fællesskabet inden for ejerlavet ophævet. Når sådant krav var fremsat, udarbejdedes en plan for hele ejerlavets udskiftning, som gennemførtes af en landvæsenskommission. Planens gennemførelse medførte i reglen tillige ændringer i de ejendomsretlige forhold, og en af landvæsenskommissionens vigtigste opgaver var at foretage en økonomisk udligning af fordele og ulemper for de enkelte ejere. Lignende planer gennemførtes senere vedrørende skove, tørvemoser o.l., og instituttet lever - i modificeret form - videre i lovgivningen om jordfordeling, l. 129 28/4 1955. I de senere årtier har planer af denne type tillige fået stigende betydning for reguleringen af brugen af fast ejendom til bebyggelse. Af meget stor praktisk betydning for bydannelsen er således vand-

aflednings- eller kloakplaner, der gennemføres af en landvæsensret, og indeholder bestemmelser om kloakledningers beliggenhed, rensningen af spildevand, dettes afløb, om servitutpålæg og afståelse, om erstatning for voldt skade og bidrag for nytten for den enkelte grundejer ved kloakanlæggets fremtidige brug, om dettes vedligeholdelse og udgifterne hertil o.s.v., vandløbslov, lb. 132 6/3 1970. Også om vandforsyningsanlæg udarbejdes planer, l. 169 18/4 1969. Planer, der tilsigter øjeblikkelige ændringer i status quo, anvendes også i byfornyelsen. Det vigtigste eksempel er saneringsplaner, lov 318 18/6 1969, der især indeholder retningslinjer for, hvilke bygninger inden for et bestemt område der skal nedrives, ombygges m.v.

4. Oversigt over retlig regulering, ved hvis gennemtvungelse forvaltningsmyndigheder dominerer.

Den foranstående beskrivelse af tilrettelæggelsen af offentlig regulering af private borgeres adfærd ved retlige direktiver vil have vist, at alle offentlige myndigheder er impliceret i denne virksomhed.

Forvaltningsmyndighedernes indsats i den retlige regulering har imidlertid særlig interesse. I det følgende søges derfor givet en oversigt over den del af den retlige regulering, hvor forvaltningsmyndigheder overvåger generelle direktiver eller forudgående konstaterer deres efterlevelse, giver løbende tilladelser eller undtagelser, udsteder konkrete forbud/påbud eller fastsætter stedplaner. Når der således i dette afsnit i det følgende tales om regulering, tænkes på forvaltningsretlig

regulering, ikke på den del af den offentlige regulering, hvori lovgivningsmagt og domstole dominerer.

Det er naturligvis ikke let på begrænset plads at give en sådan oversigt. En nogenlunde detaljeret gennemgang ville resultere i genfortælling af indholdet af størstedelen af lovsamlingerne. Oversigten indeholder derfor kun grove hovedtræk, og vægten er lagt på at vise, på hvilke samfundsområder den retlige regulering, hvori forvaltningen er særlig aktiv, er mest intens.

Den inddeling i samfundsområder, som er lagt til grund for oversigten, er hverken selvfølgelig eller tillader klare grænsedragninger. Den er brugbar i det omfang, den giver læseren et nogenlunde overskueligt samlet indtryk af forholdene.

1) Regulering af de ydre omgivelser.

Med de ydre omgivelser tænkes på anvendelse af fast ejendom, vand og luft. For tiden er de ydre omgivelser det intensest regulerede samfundsområde overhovedet.

Reguleringen er særlig intens vedrørende anvendelsen af fast ejendom til bydannelse og bebyggelse. Spørgsmålet om, hvor bydannelse skal ske, og hvordan, afgøres af forvaltningen ved stedplaner og løbende tilladelser, og om den enkelte bygnings nærmere udformning findes et meget finmasket net af regler, hvis overholdelse normalt påses forudgående af forvaltningen, der tillige har hjemmel til ved løbende tilladelser og undtagelser at supplere den generelle regulering. I den senere tid er regulering, der tager sigte på byfornyelse, også intensiveret.

Der har længe eksisteret en regulering, der tog sigte på bevarelse af naturressourcer i den ene eller anden forstand. Fredskovspligt, sandflugtsbekæmpelse, tvangsmæssigt fællesskab om diger og andre kystsikringsforanstaltninger samt regler om brugen af vandløb, der med enkelte undtagelser er afhængig af forudgående offentlig tilladelse eller stedplan, er gamle. Af nyere dato er naturfredning og bygningsfredning og regulering af brugen af grundvand. Som led i bekæmpelsen af forurening og bevaringen af miljøer vil denne regulering i fremtiden intensiveres.

Jord til dyrkning har fra gammel tid været underkastet en meget intens regulering. Men formålet har især været et politisk-socialt. Reguleringens hensigt har været at opretholde og udvide antallet af familiebrug, der ejes af brugeren selv. Denne hidtil meget intense regulering er nu delvis under afvikling.

Den del af de ydre omgivelser, der er beregnet til almindelig færdsel og ophold - og det, hvadenten arealerne er offentlig ejet eller ikke - er ligeledes undergivet intens regulering. Færdselslov, regler om færdsel til vands og i luften samt regler om offentlige lokaler o.l. er talrige og indgribende, og forvaltningen er på forskellige måder aktiv ved deres gennemtvungelse.

2) Erhvervsudøvelse.

Størstedelen af gældende ret angår det økonomiske liv: produktion og udveksling af økonomiske goder og finansiering heraf. Regler af denne art er helt dominerende inden for den del af den retlige regulering, hvis gennemtvungelse især varetages af private og domstolene.

Men på mange, omend meget spredte områder, er forvaltningsmyndigheder intenst involveret også i den retlige regulering af dette samfundsområde.

a) Nogle almindelige grænser.

Regulering, der især varetages af forvaltningen, lægger enkelte almindelige grænser for erhvervsudøvelsen.

Straffeloven indeholder en række regler af denne art til beskyttelse af penge, dokumenter, formuegoder o.s.v.

Reglerne om mål og vægt, der påses ved løbende tilsyn, hører ligeledes herhen.

Oprindelig lagde næringsloven ved at begrænse et næringsbrevs retsvirkninger til bestemte slags erhvervsudøvelser ret faste rammer om byerhvervenes udøvelse. Denne regulering er nu helt bortfaldet, og næringsloven af 1966 indeholder ved kravene om næringsbrev og om disses retsvirkninger kun en beskeden beskyttelse af de faste handlende mod andre handelsformer. Regulering ved, at næringsbrev begrænses til udøvelse af bestemte erhverv, er kun opretholdt for enkelte særlige erhverv, i reglen i forbindelse med kontrol med, om udøveren opfylder visse kvalifikationer, se ndf. under c.

De vigtigste almindelige rammer om erhvervsudøvelsen, i hvis gennemtvungelse forvaltningen er særlig aktiv, findes nu i monopol- og prislovgivningen og i aktieselskabsloven.

Hovedsagen i monopollovgivningen er Monopoltilsynets efterfølgende kontrol, udøvet på grundlag af anmeldelser med det formål at sikre, at konkurrencebegrænsninger i erhvervslivet ikke får skadelige virkninger.

Af mindst lige så stor betydning er imidlertid l. 115 2/4 1971 om priser og avancer. Lovens hovedregler er et forbud mod, at priser m.v. forhøjes med mere end nærmere beskrevne omkostningsstigninger, regler om Monopoltilsynets foretagelse og offentliggørelse af prisundersøgelser og regler om prisme-
mærkning, skiltning m.v.

Aktieselskabsloven er mindre indgribende. Loven opstiller en række regler til betryggelse af tredjemand og beskyttelse af minoriteter og kræver registrering, førend selskabet får handleevne. Registret udøver kun kontrol med reglernes overholdelse.

b) De beskæftigedes vilkår.

De beskæftigedes arbejdsvilkår er som hovedregel ikke underkastet retlig regulering, hvori forvaltningen er aktiv. Det almindelige er, at arbejdsvilkår fastsættes ved aftale, der gennemtvunges ved domstolene eller ved lignende instanser. Der findes ganske vist enkelte præceptive regler om arbejdsvilkår, f.eks. i funktionærloven, men også deres gennemtvungelse er afhængig af, at den private beslutter at sætte tvangsapparatet i gang. Forvaltningen yder derimod på anden måde end

ved regulering en ganske betydelig indsats på dette område, især ved at stille den form for offentlige ydelser, der består i adgangen til at få tvister afgjort, til rådighed i form af Forligsmandsinstitutionen, Arbejdsretten m.v.

Der findes dog undtagelser fra dette almindelige billede. Den vigtigste undtagelse er arbejderbeskyttelseslovgivningen, der i detaljer fastlægger væsentlige dele af de ydre vilkår for arbejdets udøvelse, og som overvåges ved arbejdstilsynets løbende kontrol. Et andet eksempel er lærlingelovgivningen, hvis hovedregel er, at lærlingekontrakter skal forudgående godkendes. Hertil kommer en række regler, der af hensyn til sikkerheden i luften og på havet fastlægger minimumskrav til bemanningen af fly og skibe.

c) Kontrol med visse erhvervsudøveres kvalifikationer.

Det offentlige fører i vidt omfang ved forudgående godkendelse kontrol med, om visse erhvervsudøvere opfylder bestemte faglige og personlige kvalifikationer. Det drejer sig ofte om erhverv, hvor den personlige indsats er afgørende, og ofte tillige om erhverv med en særlig status udadtil. Typiske eksempler er autorisation som læge, dyrlæge, tandlæge, advokat, revisor, elektriker, gas- og vandmester samt sønæringsbreve. Der er ofte til autorisationsordningerne knyttet et vist tilsyn, der dog sjældent er systematisk; og brugen af autorisationsordninger har den særlige konsekvens, at fratagelse af autorisationen kan bruges som tvangsmiddel over for ikke-overholdelse af reglerne om erhvervet.

d) Kvalitetskontrol med det færdige produkt.

Hovedreglen er, at forvaltningen ikke fører kontrol med de produkter, som er resultatet af produktionen i den private sektor. Den retlige regulering, som findes herom, er som hovedregel overladt til de privates gennemtvungelse.

Der findes imidlertid meget betydningsfulde undtagelser. I forhold til den samlede produktion er disse dog af beskedent omfang.

Forvaltningsmyndighedernes indsats ved kontrol med de færdige produkter kan være forskelligt udformet. Undtagelsesvis er det kun selve produktet, som reguleres og kontrolleres. Det gælder således kvalitetskontrollen med guld- og sølvvarer. Det almindelige er imidlertid, at reguleringen og den offentlige overvågelse tillige omfatter produktionsprocessen. Ofte suppleres denne regulering med krav om forudgående offentlig autorisation, førend produktion overhovedet kan begynde. I reglen er hensigten med sådanne autorisationsordninger ikke - som ovf. under c) - at sikre tilstedeværelsen af bestemte personlige kvalifikationer, men at sikre, at de materielle forhold er således, at produktionsprocessen kan ske i overensstemmelse med de retlige direktiver. Autorisation vil imidlertid ofte tillige være en indgang til en systematisk overvågning og tilbagekaldelse af autorisationen et ekstra tvangsmiddel.

De produkter, som således underkastes forvaltningsretlig regulering, er først og fremmest levnedsmidler. To formål har ført til den meget intense forvaltningsretlige regulering af levnedsmidlerne. Det ene er hensynet til at styrke landbrugs-

produktionen ved at sikre varer af ensartet og høj kvalitet på eksportmarkederne. Det andet formål er at beskytte forbrugere imod sundhedsfarlige eller uappetitlige levnedsmidler. Der findes en meget omfattende og delvis gammel lovgivning om de traditionelle danske landbrugsvarer, og denne regulering overvåges og gennemtvinges af gamle veletablerede forvaltningsapparater. Reglerne om andre levnedsmidler er endnu mindre udbygget, og især er kontrolapparatet mindre veludbygget.

Af lignende karakter som reguleringen af levnedsmidler er en intens regulering af gifte og lægemidler. Da landbrugsprodukter i forvejen er intens reguleret, har følgen været, at en del almindelig anvendte hjælpemidler i landbruget såsom gødning og grundforbedringsstoffer også er undergivet kontrol.

Byerhvervenes produkter ud over levnedsmidler er derimod kun i meget begrænset omfang underkastet forvaltningens kvalitetskontrol. Fra gammel tid føres kontrol med ædle metaller. Der føres kontrol med visse elektriske artikler, som kan skade offentlige forsyningsanlæg. Og der føres kontrol med svangerskabsforebyggende midler. Af større betydning er den voksende kontrol, som føres med trafikmidler, automobiler, skibe og fly.

Hensynet til farebekæmpelse har ført til, at der føres en ganske indgående kontrol med fremstilling og opbevaring af sprængstoffer. Lignende hensyn ligger bag regulering af anvendelse af visse hjælpemidler ~~eller~~ i produktionsprocessen såsom stærkstrøm, radioaktive stoffer m.v.

e) Særlige erhvervsområder.

Der findes en række begrænsede områder inden for det private erhvervsliv, hvor erhverv af højst forskellige grunde - undertiden rene historiske tilfældigheder - er underkastet forvaltningsretlig regulering af meget forskellig intensitet. Det største og vigtigste område angår finansieringsforetagender og forsikring. På dette område er der en tilbøjelighed til stor drift og ret ringe konkurrence, og historiske erfaringer har vist, at der findes mulighed for betydelige misbrug. Banker, sparekasser, forsikringsselskaber og pensionskasser er følgelig underkastet et ret finmasket net af regler, hvis overholdelse påses ved løbende overvågning af særlige sagkyndige forvaltningsmyndigheder. Ordningen vedrørende banker skal kort gennemgås som eksempel. Bankloven indeholder udførlige regler, som især tager sigte på at bevare bankernes soliditet og likviditet, at hindre misbrug af den økonomiske magt, som bankens ledelse har, at begrænse enkeltarrangementerne o.s.v. Overholdelsen af disse regler sker via bankinspektionen, der fører løbende tilsyn med bankernes virksomhed, og hvortil bankerne skal indsende regnskaber og give oplysninger om alle usædvanlige forhold. Banktilsynets opgave er at udføre tilsyn med overholdelsen af disse regler og altså først og fremmest at sikre soliditet og misbrug af den økonomiske magt. Banktilsynet er ikke et led i det offentliges økonomiske regulering af erhvervslivet. Banktilsynet kan ikke øve indflydelse på omfanget af långivningen eller på, hvilke grupper af långivere der får lån. Den indflydelse på kreditlovgivningen, som den økonomiske politik kræver, må skaffes på anden måde.

Tilsynet med forsikringsselskaber og pensionskasser er noget intensere, men iøvrigt bygget op på samme måde og med stort set samme formål. Realkreditinstitutionerne er derimod intensere reguleret. Forvaltningen har her mulighed for at bestemme om lånegrænser og lånenes løbetider. De øvrige tilfælde af særligt regulerede erhverv er meget spredte.

Enkelte erhverv er - oftest af rent tilfældige historiske grunde - underkastet meget intens forvaltningsretlig regulering, der endog angår prisfastsættelsen og forretningsbetingelserne. Det gælder således spiritus- og gærindustrien, sukkerindustrien, kartoffelmelindustrien samt mælkeforsyningen til byerne.

Enkelte andre erhverv kan kun startes på grundlag af en løbende tilladelse, der ikke tager sigte hverken på kvalitetskontrol af erhvervsudøveren eller af det færdige produkt, men som går videre. Fragt- og omnibusruter kræver forudgående løbende tilladelse, og den offentlige regulering omfatter her også takster og køreplaner. Denne regulering skyldes naturligvis først og fremmest manglen på konkurrence. I andre tilfælde kan reguleringen skyldes, at erhvervsudøvelsen er særlig farlig eller generende. Der kræves således f.eks. forudgående løbende tilladelse til restaurationsdrift og til våbenhandel.

Som et levn af krigs- og efterkrigstidens rationeringsordninger er et bestemt erhverv, nemlig udlejning af boliger, underkastet særlig regulering, der dels tager sigte på en vis fordeling af de knappe goder, som den gamle boligmasse udgør, dels på en kontrol med priserne for de boliger, der er omfattet af boligreguleringsordningen.

f) Udenrigshandelen.

I årtier i 30'erne og 40'erne og ind i 50'erne var udenrigshandelen underkastet en meget omfattende og intens forvaltningsretlig regulering, især ved forskellige former for løbende tilladelser.

Rammerne for en gennemførelse af denne regulering eksisterer stadig i den forstand, at der er hjemmel til vidtgående regulering af udenrigshandelen, men faktisk forekommer sådan regulering kun ved landbrugs- og fiskeriprodukter. Her er forvaltningsmæssig regulering af udenrigshandelen stadig meget intens og får sin særlige karakter derved, at den er led i den prispolitik for landbrugsvarer, som er et element i den almindelige landbrugsstøtte.

3) Sygdomsbekæmpelse.

Bortset fra den intense regulering af sundhedsfare, der følger af brugen af de ydre omgivelser - ovf. under 1) - og af fare som følge af levnedsmidler, gift og lægemidler - ovf. under 2) d) - er udgangspunktet, at forvaltningen ikke blander sig i borgernes sundhedstilstand, undtagen ved at stille endog meget betydelige offentlige ydelser til rådighed for dem, der måtte ønske at anvende dem.

Der gælder dog undtagelser. Der findes således en intens forvaltningsretlig regulering af smitsomme sygdomme. Ordningen er den, at forvaltningsmyndighederne har hjemmel til anvendelse af meget drakoniske midler for at hindre udbredelse af smitsomme sygdomme hos mennesker og husdyr. Enkelte andre sygdomme end de smitsomme tvangsbehandles ligeledes. Det gælder især sindsyge.

4) Kulturelle aktiviteter.

De meget omfattende kulturelle aktiviteter, som foregår i den private sektor, er kun i meget beskedent omfang underkastet forvaltningsretlig regulering. Det er netop et karakteristisk træk ved samfund af vor type. Til gengæld er offentlige ydelser inden for denne sektor meget betydningsfulde.

Forvaltningsretlig regulering forekommer dog. Den vigtigste er undervisningspligten, dels den sædvanlige for alle børn, dels den særlige ofte udvidede undervisningspligt for handicappede grupper.

Presseloven og straffeloven indeholder en række grænser for indholdet af offentlige skrifter. De fleste påses af de private selv, og dem, der overvåges af forvaltningsmyndigheder, ligger langt ude.

5) Personlige forhold.

Den del af den offentlige regulering af de private borgers personlige forhold, hvori forvaltningen er aktiv, er ganske omfattende, men det er dog karakteristisk, at den er lille i sammenligning med tidligere tider og på mange områder tilmed er på retur.

I det følgende skal nævnes nogle spredte eksempler.

Straffeloven indeholder en række meget betydningsfulde regler, hvis overvågelse hører til politiets hovedopgaver, om beskyttelse af liv og legeme, frihed, kønssædeligheden og familiens forhold. Reglerne om kønssædelighed er som bekendt på retur.

Familielivet er også på anden måde underkastet en ret omfattende regulering, hvori forvaltningen er aktiv. Stiftelse og opløsning af ægteskab og børns familieretlige stilling afgøres således i vidt omfang af forvaltningen. Men medens ægteskabet og familielivet består, er forvaltningens indblanding ganske beskeden. Den væsentligste undtagelse er Ungdoms- og børneværnets beføjelser til at gribe ind, i sidste instans ved fjernelse af barnet.

Visse alvorlige personlige indgreb kræver forvaltningens tilladelse. Det gælder således abort. Forvaltningen påser ligeledes løbende, at de særlige regler om ligbrænding overholdes.

Forvaltningen er ligeledes aktiv ved overvågningen af, at navneloven overholdes.

B. Tilskyndelse ved autoritative retsakter.

Når det offentlige vil regulere borgernes adfærd, er det traditionelle middel - som omtalt ovenfor i indledningen til afsnit A - anvendelse af retlige direktiver. Karakteristisk for retlige direktiver som reguleringsmidler er, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i en regel, en enkeltafgørelse eller en stedplan, og at anden adfærd kan føre til anvendelse af det offentliges tvangsapparat.

Det offentlige råder naturligvis også over andre midler til regulering af borgernes adfærd. Disse midler er meget forskellige. I dette og de følgende afsnit gives en kort oversigt over de oftest anvendte.

De midler, der behandles i dette afsnit, ligner regulering ved retlige direktiver derved, at reguleringen foregår ved anvendelse af autoritative retsakter: lov, anordning og forvaltningsafgørelser. Forskellen fra retlige direktiver vises sig ved gennemtvingelsen. Den ønskede adfærd er ikke påbudt og den uønskede ikke forbudt i den forstand, at anden adfærd kan pådrage tvangsanvendelse. Retsordenen nøjes med at gøre den ønskede adfærd tiltrækkende ved at knytte fordele til den og den uønskede adfærd ubehagelig på anden måde end ved traditionel tvangsanvendelse.

1. Denne sidste form for tilskyndelse ved autoritative retsakter er relativt sjælden, men den forekommer. Et eksempel af stor principiel interesse er reglerne om vurdering af fast ejendom til grundbeskatning, lb. 356 29/7 1970, § 16, jfr. § 13 og § 14, stk. 4. Efter disse regler ansættes den værdi, hvoraf grundbeskatning svares - "grundværdien" - til det beløb, som efter de gældende handelspriser antages at kunne opnås for grunden ved salg til en efter samtlige forhold økonomisk god anvendelse. Denne vurderingsregel og den deraf følgende differentiering af den enkelte ejers beskatning har ikke alene provenumæssige og andre fiskale formål. Hensigten er tillige at påvirke private grundejeres brug af deres faste ejendom. Ved beskatningens differentiering understøttes den enkelte ejers privatøkonomiske tilbøjelighed til at udnytte

sin faste ejendom i overensstemmelse med rent økonomiske betragtninger. Til den drivkraft, der ligger i håbet om økonomisk gevinst ved ændret anvendelse af den faste ejendom, lægges byrden ved øgede skatter.

Vurderingsreglen har tidligere haft stor betydning, ikke mindst for landbrugs- og gartnerijords overgang til byggegrunde. Den retlige regulering af, hvor bydannelse må ske, som foretages ved stedplaner og løbende tilladelser, samt forskellige henstandsordninger for grundskatterne, har svækket vurderingsreglens betydning, men den har dog stadig nogen virkning på udbuddet af byggegrunde.

Et andet eksempel var den såkaldte deponeringsordning. I efterkrigsårene eksperimenterede man med forskellige alternativer til den retlige regulering af importen ved løbende tilladelser. Deponeringsordningen var et af disse forsøg. Den gik i hovedsagen ud på, at en importør, der ønskede at importere visse varegrupper, især tekstiler, skulle deponere et beløb, der var større end salgssummen for det importerede vareparti, og først fik beløbet frigivet, når han havde solgt varen. Meningen var, at det ganske betydelige rentetab, der var forbundet med deponeringsordningen, skulle holde importen nede.

2. Den almindeligste form for tilskyndelse ved autoritative retsakter består i at gøre en ønsket adfærd tiltrækkende ved at tilbyde borgeren fordele, hvis han handler på en bestemt måde.

Disse fordele kan være af meget forskellig art.

Hyppest består de i direkte økonomiske ydelser fra de offentlige kasser. Lovregler, der yder eller giver hjemmel til

at yde penge fra de offentlige kasser til dem, der optræder på en ønsket måde, er og har i lang tid været meget talrige. I afsnit II, A, 4, c ovf. er nævnt en lang række eksempler.

Fordelen kan også bestå i fritagelse for økonomiske ydelser til det offentlige. Det klareste eksempel for tiden er de skattemæssige afskrivningsregler, som har til formål at tilskynde erhvervsdrivende til at investere i industrielle anlæg, maskiner, skibe o.s.v.

En tredje form for tilskyndelse består i at stille en offentlig tjenesteydelse til rådighed for den, der udviser en ønsket adfærd. Som nævnt ovf. under II, D, 2 har det været et karakteristisk træk i landborettens historiske udvikling, at det offentlige har stillet egnede organer til rådighed til gennemførelse af afløsninger af jordfællesskab, hoveri og fæste. Jordfordelingssekretariatet, der gratis forbereder og gennemfører jordfordelinger, er kun det sidste trin i en lang udvikling. Som et mere enkeltstående eksempel kan nævnes, at det offentlige i henhold til den nu ophævede statshusmandslov stillede standardplaner vedrørende husmandsbrugs indretning gratis til rådighed for nye husmand.

Endelig kan tilskyndelsen bestå i at give den, der følger en ønsket adfærd, en særstilling i forhold til andre private.

Mest håndgribelige er nogle tilfælde, hvor den, der handler som ønsket, ligefrem får en bedre retsstilling over for sine medborgere end efter almindelige regler. Et eksempel herpå er den fortrinspanteret, som en ejer uden sine kreditors samtykke kan yde långivere f.eks. til grundforbedring.

Mindre håndgribelige, men af større praktisk betydning er nogle tilfælde, hvor tilskyndelsen består i opnåelse af en særstilling inden for et eller andet regelkompleks. Her skal nævnes et par eksempler. De Århundredlange bestræbelser for at hindre ny godsdannelse og for at opløse de bestående godser har blandt mange andre midler også anvendt tilskyndelse af den her nævnte art. Ved forordningen af 15/3 1769 fjernede man en af hindringerne for frivilligt bortsalg af fæstejord ved at åbne mulighed for at medregne bortsolgt fæstegods til det hartkorn, der var nødvendigt til en komplet sædegård, og som derfor var betingelsen for skattefrihed. Ved l. 19/2 1861 gik man et skridt videre ved at love ikke blot bevarelse af en tidligere, men opnåelse af en ny fordel. Godsejeren fik lov til at indtage bondejord under hovedgården i et bestemt forhold til bortsolgt fæstejord.

Fra bygningsretten kan hentes et andet eksempel. Et af de karakteristiske træk ved nyere bebyggelseslovgivning er bestræbelserne for at få fastlagt retningslinjer for anvendelsen af større samlede områder end den enkelte ejers parcel. Dette mål søges først og fremmest opnået ved de stedplaner, som er nævnt ovf. under A, 3, 7). Men som et yderligere middel fastsætter byggelovens § 33, stk. 5 og 6, at reglerne om byggegrundes minimumsstørrelse og udnyttelsesgrader kan slækkes, såfremt bebyggelsen foregår efter en samlet bebyggelsesplan. Ved at tilbyde de private bygherrer eller udstykkere en bedre økonomisk udnyttelse af deres ejendom søger man således at gøre dem interesseret i eller dog villige til en samlet planlægning af bebyggelsen.

C Råden over det offentliges økonomiske ressourcer.

Det offentlige råder over meget betydelige økonomiske ressourcer. Detaljer fremgår af afsnit V ndf. Her skal kun peges på nogle signifikante grundtræk. Offentlige myndigheder råder over ca. halvdelen af de samlede disponible indkomster her i landet. Offentlige myndigheder anvender ca. 14 mia. kr. om året til indkøb af varer og tjenesteydelser i den private sektor, se ovf. II, A, 1. Rundt regnet $1/6$ af det samlede private forbrug dækkes af de offentlige ydelser, som ovf. under II, A, 3 er kaldt indkomstoverførelser. Offentlig produktion er helt dominerende inden for nogle få, men ikke uvæsentlige dele af det økonomiske liv, særlig elforsyning og telekommunikation, se ovf. II, B, 1. Offentlige myndigheder råder ligeledes over betydningsfulde dele af Danmarks areal. Den samlede offentlige andel af landets jord er ganske vist meget beskeden, ca. 7 %. Men det hænger sammen med, at det offentlige næsten intet ejer af landets landbrugsjord, der udgør mer end $3/4$ af arealet. Større trafik anlæg er næsten alle offentlige, og i byerne udgør offentlig ejet ejendom i det hele en betydelig andel, måske mer end $1/3$.

Ved råden over sine meget betydelige økonomiske ressourcer har det offentlige naturligvis mulighed for i vidt omfang at påvirke adfærden i den private sektor. En meget betydelig del af den løbende politisk-økonomiske diskussion i samfund som vort angår netop spørgsmålet om, hvordan det offentlige bør udnytte disse muligheder.

Det offentliges påvirkning ved råden over sine økonomiske ressourcer kan tilrettelægges meget forskelligartet. Her skal peges på nogle få variationsmuligheder. Der er således stor forskel på, hvor indirekte og generel påvirkningen er. Skattetryk- kets almindelige niveau eller indkomstoverførslernes generelle niveau øver en mere generel og indirekte indflydelse på adfær- den i den private sektor end pumpevandstilskud, se II, A, 4, c, eller skattemæssige begunstigelser af opsparing til ganske be- stemte formål. Der er ligeledes stor forskel med hensyn til, hvor hurtigt det offentlige kan ændre sin råden. Denne varia- tionsmulighed er af stor betydning, fordi muligheden for på- virkning alt andet lige er større, når det offentlige ændrer sin råden, end når den blot fortsætter en hidtidig råden. Ret- lige eller faktiske forhold kan imidlertid hindre hurtig ændring i råden. Blandt hindringerne kan være folkeretlige forpligtelser og institutionelle forhold; hvis det offentlige råder ved lov- givning, vil det således i almindelighed være besværligere at ændre råden, end hvis forvaltningen inden for visse grænser kan handle på egen hånd. Også rene faktiske omstændigheder kan imid- lertid hindre hurtige ændringer. Påvirkning via nedsættelse af de store indkomstoverførsler eller radikal nedskæring af offent- lige tjenesteydelser er således politisk-faktisk så godt som umuligt under normale forhold. Endelig er der stor forskel på, i hvilket omfang den enkelte borger kan unddrage sig den påvirk- ning, som følger af det offentliges rådighed over sine økonomi- ske ressourcer. Det er f.eks. vanskeligere for en borger at und- drage sig følgerne af en generel momsforhøjelse end af omlæg- ningen af tilskud til en bestemt virksomhed eller skattefradrag

for at fremme en vis virksomhed.

I det forudgående er allerede nævnt en række eksempler på det offentliges forsøg på at regulere borgernes adfærd ved råden over sine økonomiske ressourcer.

På dette sted skal disse eksempler opsummeres, og der skal nævnes nogle yderligere.

Først nævnes nogle tilfælde, hvor påvirkningen er temmelig indirekte.

Selve den offentlige virksomheds omfang har væsentlig betydning. Det gælder åbenbart, når man interesserer sig for fordelingen af samfundets samlede økonomiske ressourcer mellem den offentlige og den private sektor. Jo mere den offentlige sektor lægger beslag på, des mindre bliver der tilbage til den private og omvendt. Men omfanget af den offentlige virksomhed har også betydning på anden måde. Den meget betydelige vækst i de offentlige tjenesteydelser inden for undervisningsområdet har således skabt mulighed for en adfærd ikke mindst blandt unge, som ikke tidligere var mulig i tilnærmelsesvis samme omfang.

Et traditionelt middel i den økonomiske politik er at opkræve flere penge i skatter og afgifter, end hvad der er nødvendigt til dækning af det offentliges udgifter. Dette middel, der for statens vedkommende kaldes overskud på budgettet, har været flittigt anvendt i de senere år.

De store indkomstoverførsler har en helt åbenbar betydning for adfærden i store grupper af befolkningen.

Et usædvanligt og klart eksempel på generel og indirekte regulering ved det offentliges økonomiske ressourcer er l. 275

9/6 1970, hvorefter statskassen ydede arbejdsgiverne dækning for en lønstigning, der var et resultat af dyrtidsreguleringen, for derved at hindre prisstigning som følge af overvæltning af lønstigningen.

Dernæst et par eksempler, hvor påvirkningsmuligheden vel er indirekte, men hvor muligheden for hurtig ændring i råden er til stede.

Det har i mange år været en fast del af den økonomiske politik, at det offentliges udgifter til anlægsarbejder tilrettelægges ikke alene efter behovet for de indretninger, der skulle tilvejebringes, men også som et led i en konjunkturudjævnen-de politik. I de senere år har offentlige anlægsarbejder ofte været mer eller mindre standset i sommermånederne for at hindre en for stærk efterspørgsel efter bestemte former for arbejdskraft.

Det er velkendt, at Nationalbanken ved såkaldt kurspleje af obligationer, d.v.s. ved vekslende villighed til at købe obligationer på kapitalmarkedet, øver en betydelig indflydelse på obligationskurserne og dermed bl.a. på byggeriets vilkår.

Endelig kan nævnes et par eksempler, hvor påvirkningen af borgernes adfærd er temmelig direkte.

Ovf. under II, A, 1 er nævnt, at det offentlige ved at fastsætte en højere pris end markedsprisen for en vis vare i høj grad kan influere på producenternes adfærd, og at det offentlige ved at tegne udviklingskontrakter e.l. med bestemte firmaer kan bruge sine indkøb til at sikre produktudvikling m.v. I afsnit II, A, 2 er nævnt, at erstatning for tab som følge af sygdomsbekæmpelse hos husdyr kan fjerne et ellers måske

eksisterende incitament hos den enkelte til at søge at skjule sygdommen og sælge dyr eller dyriske produkter uden hensyn til smittefaren. Og de mange eksempler på pumpevandstilskud, der er nævnt ovf. under II, A, 4, c, er klare bestræbelser for at påvirke private til en bestemt økonomisk adfærd.

Til slut skal nævnes et par illustrerende og betydningsfulde eksempler på, at det offentlige søger at regulere adfærd i den private sektor ved anskaffelse og afhændelse af fast ejendom og ved den brug af den faste ejendom, som det offentlige beholder.

Et eksempel på regulering ved anskaffelse og afhændelse af fast ejendom findes i kommunernes jordforsyning som led i byudviklingen.

Inddragelse af ubebygget jord under bydannelser er en kompliceret foreteelse, som kræver samstemmen af en række faktorer, hvoraf nogle som regel er under offentlige myndigheders herredømme, f.eks. trafikmidler, forsyningsanlæg, skoler o.s.v., mens andre - især den jord, hvorpå bebyggelsen skal foregå - oftest er privat herredømme undergivet. Det nødvendige samspil kan i større eller mindre grad sikres ved retlige direktiver såsom stedplaner, løbende tilladelser m.v., se ovf. under IV, A, 3, 4) og 7). Det er imidlertid åbenbart, at samspillet vil være lettere at etablere, såfremt det offentlige råder også over jorden. Er det tilfældet, har det offentlige tillige mulighed for direkte at påvirke en faktor, som ellers kun vanskeligt og indirekte kan reguleres ved bydannelsens retlige direktiver, nemlig prisen på byggegrunde.

Der har derfor været en tilbøjelighed, som er stærkt styrket i de senere år, til at kommunerne byggemodner og udstykker jord, som de fra gammel tid har ligget inde med, og tillige opkøber ubebygget jord i byernes nærhed for at underkaste den byggemodning og videresælge de arealer, som skal anvendes til boliger og industri. Forsåvidt angår den jord, som ikke anvendes til offentlige formål, er denne virksomhed hidtil udelukkende sket på grundlag af sædvanlige frivillige køb og salg. Forslagene til de såkaldte jordlove fra 1963 indeholdt hjemmel til både forkøbsret og ekspropriation, men sådan hjemmel er ikke siden tilvejebragt. Derimod er der ved l. 328 18/6 1969 om tilbudspligt indført en pligt til at tilbyde kommunen ejendomme med et areal på 6.000 m² eller derover, forinden de overdrages til anden side, forudsat at ejendommen ligger i områder af særlig betydning for byudviklingen.

Også den ejendom, som det offentlige beholder, kan fungere som reguleringsmiddel.

Påvirkningsmuligheden er åbenbar ved offentlige indretninger, der især fungerer som service for anvendere af privat fast ejendom. Særlig håndgribelige er påvirkningsmulighederne, når den offentlige service angår de nære omgivelser. Et helt klart eksempel er offentlige kloakanlæg. Fastlæggelsen af oplandet for et offentligt kloakanlæg har ofte været lige så afgørende for, hvor byudvikling er sat ind, som grænserne for en stedplan. Det hænger sammen med, at kommunen i almindelighed bærer en større eller mindre del af udgifterne ved større kloakanlæg, i det mindste derved at kommunen står i forskud med ud-

gifterne. Det kræver derfor usædvanlig økonomisk indsats fra private ejeres side, såfremt de selv vil tilvejebringe den nødvendige kloakering. Bevidstheden om kloaknettets helt afgørende betydning for byudviklingen er meget levende. Zoneloven, l. 315 18/6 1969, søger således at koordinere zonedragning og kloakering ved at bestemme, at kommunalbestyrelsen i visse områder skal medvirke til, at der i byzonerne til enhver tid er udført hovedkloakker til dækning af det forventede behov for jord til bymæssig bebyggelse i de følgende 5 år. Et udvalg, som efter folkeafstemningen om jordlovene i 1963 blev nedsat for at revidere den dagældende lovgivning om stedplanlægning, pegede på "mulighederne for gennem ændringer i den bestående lovgivning om f.eks. afløbs- og sundhedsforhold at fremme myndighedernes planlægningsbestræbelser, således at behovet for en restriktiv udstykning og bebyggelsesregulering bliver mindre."

En lignende, men mindre udpræget påvirkning kan det offentlige udøve via ledningsforsyninger for vand, gas, elektricitet m.v.

En mere indirekte indflydelse på brugen af privat fast ejendom kan udøves af det offentlige ved tilrettelæggelsen af service, der tager sigte på et noget videre naboskab. Byudvikling kræver trafikanlæg, skoler o.s.v., og det offentlige vil til en vis grad ved at fremme eller hæmme udbygningen af sådan service kunne regulere byudviklingens lokalisering og tempo. Som et andet eksempel kan nævnes, at anlæggelse af en offentlig badestrand inden zoneloven meget vel kunne føre til et kraftigt sommerhusbyggeri i baglandet. Et slående eksempel er den meget betydelige private sommerhusudstyknings, som er sket

bagved den offentlige badestrand ved Heatherhill ved Rågeleje.

D. Uforbindende udtalelser.

Det offentlige anvender i vidt omfang udtalelser af lignende indhold som retlige direktiver, men uden disses retsvirkninger som reguleringsmidler.

Sådanne uforbindende udtalelser forekommer i mange forskellige varianter. I det følgende nævnes nogle stykker.

1. Det er meget almindeligt, at en borger retter forespørgsel til en forvaltningsmyndighed for at få at vide, hvordan denne vil bedømme et hypotetisk tilfælde, hvis det bliver aktuelt. Sådanne forespørgsler spiller en særlig stor rolle i skatteretten, fordi den forretningsmæssige vurdering af mange økonomiske transaktioner afhænger af disses skattemæssige konsekvenser. Dem søger man derfor oplyst på forhånd ved at spørge skattevæsenet om, hvordan en bestemt handlemåde vil blive skattemæssigt bedømt, hvis man beslutter at udføre den. Uforbindende udtalelser som svar på hypotetiske spørgsmål forekommer imidlertid også på mange andre områder. Som spredte eksempler kan nævnes, at moderniseringsnævnet i henhold til boligreguleringsloven, lb. 315 1/7 1970 § 13, stk. 6, skal træffe afgørelse om størrelsen af den lejeforhøjelse, der vil kunne gennemføres, såfremt et forbedringsarbejde udføres i overensstemmelse med et forelagt projekt, og at arbejdstilsynet i henhold til arbejderbeskyttelseslovens § 11, stk. 1 efter henvendelse fra den, der vil oprette eller omdanne en under tilsynet hørende virksomhed, har pligt til at give en forhåndsudtalelse om, hvorvidt der af

hensyn til lovens eller regulativernes bestemmelser er noget at indvende imod den lagte plan.

2. Uforbindende udtalelser på forvaltningens initiativ i form af advarsler, henstillinger, vejledninger om det lovlige m.v. er ligeledes meget almindelige. Sådanne udtalelser forekommer især, hvor forvaltningen fører efterfølgende kontrol med reglers eller standards overholdelse. Som et eksempel kan nævnes monopollovens § 11, hvorefter det påhviler Monopoltilsynet at søge at få forhold, som er i strid med loven, bragt til ophør ved forhandling med de pågældende virksomheder eller sammenslutninger. Først hvis sådan overtagelse ikke giver noget resultat, kan Monopoltilsynet anvende retlige direktiver. Sammenblandingen af vejledende uforbindende udtalelser og retlig virksom kontrol har fået et særligt markant udtryk i arbejderbeskyttelsesloven. Efter dennes § 50, stk. 2 har Arbejdstilsynet 3 sæt opgaver. Det skal påse, at gældende ret overholdes. Det skal yde vejledning til opnåelse af lovens formål. Og det skal virke for samarbejde mellem arbejdsgivere, arbejdsledere og arbejdere til fremme af arbejderbeskyttelsen. Denne formulering er udtryk for resultatet af en lang historisk udvikling. Oprindeligt opfattede Arbejdstilsynet sig først og fremmest som et organ til overvågning af, at lovgivningen blev overholdt. Med tiden er det kommet til at anse sig som en institution, der - gennem sine praktiske erfaringer og den teoretiske viden, som det daglige arbejde i sikkerhedstjenesten giver - skal hjælpe virksomhederne til at skabe sikkerhed på arbejdspladsen, og som desuden skal virke for, at alle parter på arbejdspladsen i fællesskab yder en indsats til stadig

forøgelse af sikkerheden. En følge heraf er, at tilsynet ikke først og fremmest ser det som sin opgave at få en virksomhed dømt for lovovertrædelse, men foretrækker at virke ved gode råd og henstillinger.

3. Uforbindende udtalelser med klart generelt præg forekommer også i vidt omfang. Det er således sædvanligt, at ministerierne, når en ny lov er vedtaget, udsender cirkulærer, hvori der fortælles om loven og dens baggrund. Sådanne cirkulærer indeholder ofte fortolkninger, som i vidt omfang følges, men som utvivlsomt ikke er bindende for nogen.

En anden form for uforbindende regeldannelse er udtalelser fra forvaltningen om, hvilken praksis den agter at følge. Udtalelser om fremtidige praksisændringer kan være særlig effektive som reguleringsmiddel. Som eksempel kan nævnes, at formanden for Federal Communication Committee i 1961 meddelte, at man overvejede at undergive ansøgninger om fornyelse af radio- og fjernsynsautorisationer en meget kritisk vurdering med henblik på at sikre visse minimale krav til programmernes kvalitet. Se Woll: Administrative Law, 1963, s. 139. Forfatteren kalder foreteelsen "regulation by lifted eyebrow".

4. Undertiden anvender det offentlige helt bevidst en kombination af uforbindende udtalelser og offentliggørelse som reguleringsmiddel. Klare eksempler er § 3 i l. 115 2/4 1971 om priser og avancer, hvorefter Monopoltilsynet kan undersøge priser og avancer i private erhvervsvirksomheder, brugsforeninger og andre andelsforeninger på områder, hvor tilsynet finder, at der er behov for en offentlig redegørelse for prisdannelsen. Et andet eksempel er stærkstrømslovens § 2, hvorefter Elektricitets-

rådet skal forhandle om visse elektriske nyanlæg med den, der ønsker at anlægge, således at hvis enighed ikke opnås, skal rådet afgive en erklæring, der indeholder en udførlig motivering og eventuelt anvisning på andre udveje for en teknisk og økonomisk rigtigere elforsyning, og denne erklæring skal være offentlig tilgængelig hos de stedlige kommunale myndigheder.

En mere diffus påvirkning udøves f.eks. af Det økonomiske Råds formandsskabs udtalelser om forskellige økonomiske forhold og af sådanne tilkendegivelser som regeringens udtalelser om, hvad der efter dens opfattelse vil være en samfundsøkonomisk forsvarlig lønstigning på det private arbejdsmarked.

E. Publicitet.

Offentliggørelse kan også på anden måde anvendes som reguleringsmiddel.

En traditionel fremgangsmåde, som anvendes i vidt omfang, er at foreskrive, at oplysninger, som anses for nødvendige, for at der kan træffes rationelle økonomiske valg inden for den private sektor, bliver offentligt tilgængelige. Som eksempler kan nævnes: Aktieselskaber skal registreres i Aktieselskabsregistret, der indeholder en række oplysninger om selskabet, og som er offentligt tilgængelige, og visse aktieselskabers regnskaber skal offentliggøres. Konkurrencebegrænsende aftaler og vedtagelser skal anmeldes til Monopoltilsynet, der indfører de indgivne anmeldelser i et offentligt register. Monopoltilsynet

har såvel i henhold til monopolloven som prisloven adgang til at fastsætte regler om mærkning eller skiltning med pris, vægt, mål o.l.

F. Aftaler.

Hvor det offentlige søger at regulere forholdene i den private sektor via rådigheden over sine økonomiske ressourcer, sker dette i vidt omfang ved hjælp af aftaler, således f.eks. hvor offentlige køb til bestemte priser anvendes som prisfastsættelsesmiddel, eller hvor det offentlige som led i landbopolitik eller byudvikling køber og sælger jord, jfr. ovf. under C. Aftaler mellem offentlige myndigheder og private bruges imidlertid også som et selvstændigt reguleringsmiddel.

Særlig interesse har de tilfælde, hvor aftaler med enkeltpersoner eller sammenslutninger, som tilhører den private sektor, anvendes i stedet for retlige direktiver. Sådanne tilfælde er ret almindelige i skatteretten, hvor der forekommer aftaler om størrelsen af den skat, der skal efterbetales, og om visse værdier under skatteansættelsen. Et eksempel af særlig betydning var aftalen om begrænsning af obligationsudstedelsen. I 1965 ønskede man som led i den økonomiske politik at begrænse tilgangen af obligationer til pengemarkedet. Dette mål søgtes gennemført ikke ved en lov eller et lignende retligt direktiv, men ved en aftale, som blev sluttet mellem Danmarks Nationalbank og de obligationsudstedende institutter om en bestemt begrænsning af obligationsudstedelsen.

G. Andre midler.

Den opremsning af reguleringsmidler, som er givet i det forudgående, er ikke udtømmende. Der findes andre midler, som kan anvendes af offentlige myndigheder for at søge at påvirke personer i den private sektor til at handle på bestemte måder. Disse andre midler har imidlertid meget uklare grænser og er svære at holde ude fra de hidtil nævnte. Som afslutning skal derfor kun gøres nogle korte bemærkninger om opinionspåvirkning og besværliggørelse.

En stor del af de hidtil nævnte midler kan fra en bestemt synsvinkel, som ofte ses fremhævet i sociologien, siges at bestå i kommunikation af det offentliges ønsker om bestemte handlemåder og dermed påvirkning af opinionen. Sådan opinionspåvirkning sker imidlertid også mere direkte. En ikke uvæsentlig del af den virksomhed, som består i undervisning, eller som udøves i Danmarks Radio eller Folkekirken, består i forsøg på at påvirke til at følge bestemte handlemønstre. Påvirkningen er meget mindre massiv, ensidig og dominerende, end den er eller har været til andre tider og på andre steder; men den er der naturligvis. Der findes også adskillige eksempler på, at det offentlige på mere begrænsede felter helt bevidst udøver ren propaganda. Det er således tilfældet med færdselssikkerhedspropagandaen og med den udstillingsvirksomhed, som Arbejdstilsynet driver for at hindre arbejdsulykker. Det er ligeledes åbenbart, at individuelle ministre, medlemmer af folketinget og af kommu-

nalbestyrelser og undertiden også tjenestemænd - især de særligt sagkyndige - har mulighed for at påvirke den almindelige opinion. Som eksempel kan nævnes, at byplantankens udbredte accept i befolkningen ikke alene skyldes lovgivningen; den skyldes også den omfattende og dygtige propaganda, som i en menneskealder har været ført for en bedre planlægning af bybebyggelsen. For tiden foregår en lignende opinionspåvirkning vedrørende forurening af vand og luft.

En af grundene til, at offentlige myndigheder kan regulere borgernes forhold, er, at borgerne ved at følge den adfærd, som myndighederne ønsker, undgår ubehag. Dette er åbenbart og fuldt erkendt, når det drejer sig om retlige direktiver. Truslen om anvendelse af vold er et af motiverne til, at direktiverne efterleves. Forholdet er ligeså åbent erkendt ved sådanne mere indirekte påvirkninger som dem, der er eksemplificeret ovf. under B.1. ved reglerne om vurdering til grundbeskatning.

Det er mindre åbenbart, at der kan ske regulering af borgernes adfærd ved besværliggørelse af uønsket adfærd.

Ser man alene på de faktiske forhold og undlader enhver juridisk eller moralsk bedømmelse, må det erkendes, at regulering ved besværliggørelse spiller en ikke ringe rolle. Besværet med at søge om den offentlige tilladelse, som måtte være en forudsætning for en ønsket ændring af status quo, besværet med at klage, udsigten til lange forhandlinger vedrørende usædvanlige ønsker om ændringer o.s.v. vil rent faktisk afholde adskillige borgere fra at foretage handlinger, som vel ikke er forbudt, men som han ved, at det offentlige helst ikke ser foretaget. Her er tale om en lignende psykologisk effekt som den, der

fører til, at tvister inden for det private område forliges på grund af modvilje mod besværet ved strid med modparten og ved retssager.

Regulering ved besværliggørelse er - også bortset fra de retlige og etiske aspekter - meget vanskelig at skildre, fordi den sjældent anvendes bevidst af de offentlige myndigheder, og fordi den vanskeligt lader sig isolere fra andre faktorer, der bestemmer myndighedernes optræden. At en usædvanlig og vanskelig sag tager særlig lang tid, er helt selvfølgeligt, og det er forvaltningens pligt at gøre særlig meget ud af sager vedrørende borgere, der viser en anden adfærd end den sædvanlige.

For dog at illustrere tankegangen skal nævnes nogle spredte eksempler.

Lovgivningen er undertiden således indrettet, at en bestemt adfærd kun kan realiseres efter en lang og besværlig administrativ procedure. Et - muligvis ikke tilsigtet - eksempel herpå fandtes indtil Naturfredningsloven af 1969 i reglerne om fredningsplaner. Den, som ville udnytte et areal optaget på en godkendt fredningsplan i strid med fredningsplansudvalgets ønsker, måtte regne med, at hans sag kunne komme til behandling i fire instanser, inden han enten fik sin ansøgning godkendt eller modtog erstatning for det tab, han måtte have lidt ved ikke at kunne råde, som han ville. To af disse instanser - fredningsnævn og overfredningsnævn - er tilmed - bl.a. af hensyn til retssikkerheden - sådan indrettet, at de umuligt kan behandle deres sager på kort tid. Ved den nye naturfredningslov er antallet af instanser reduceret til tre.

.

Særlig vanskelige at skildre og bedømme er de muligheder for besværliggørelse, som måtte ligge i de administrative myndigheders hånd. Visse former er helt utvivlsomt legitime. Som et slående eksempel kan peges på tilrettelæggelsen af uddeling af rationeringsmærker i Københavns kommune under krigen. Rationeringsmærker udstedtes for bestemte perioder. Det var af betydning, at mærkerne afhentedes af forbrugerne inden periodens begyndelse; men det var naturligvis utænkeligt at fastsætte en præklusiv frist. Man valgte i stedet følgende løsning: Uddeling af rationeringsmærker til de sædvanlige frister foregik på et stort antal af byens skoler og var således tilrettelagt, at ventetiden var meget kort. Afhentning af mærker en uge efter den sædvanlige frist skete samlet på en kommuneskole i Nansensgade og indebar således for de fleste et vist trafikbesvær. Havde forbrugeren stadig ikke afhentet sine mærker, måtte han henvende sig på Folkeregistret og kunne risikere, at der ville gå nogen tid, førend han fik sine mærker udleveret. Denne ordning, som - hvad enten dens skabere var sig det bevidst eller ikke - gjorde en uønsket handle måde besværlig, var en stor administrativ succes.

På den anden side findes ligeså utvivlsomt illegitim besværliggørelse. Det er velkendt, at antallet og spredningen af afstemningssteder og disses åbningstider i alt fald tidligere ikke var uden betydning for valgresultater. Et eksempel på utilbørlig besværliggørelse vedrørende brugen af fast ejendom findes i U 1956.1071 H, hvor en kommune blev idømt erstatning for ved forskellige former for træning i flere år at have hindret en bebyggelse, som efter de gældende regler var lovlig, omend i strid med kommunens byplanmæssige ønsker.

V Resumé. - Samlet oversigt over den offentlige sektors vægt og vægtfordelingen inden for denne.

A Resumé.

I de forudgående afsnit I - IV er der søgt givet en systematisk oversigt over det offentliges virksomhed over for den private sektor.

Systematiseringen er sket på grundlag af en sontring mellem tre slags offentlig virksomhed: ydelser til den private sektor, pengeopkrævning fra den private sektor og regulering af den private sektor, hvor ordet regulering bruges i betydningen: det offentliges bevidste bestræbelser for at styre adfærden i den private sektor.

Inden for ydelserne er der sondret mellem penge, varer og transportydelser, indretninger og tjenesteydelser. Blandt pengeydelserne dominerer indkomstoverførsler, hvorved der overføres kontanter fra grupper i befolkningen til andre grupper eller enkeltindivider. De vigtigste og dyreste indkomstoverførsler er karakteriseret ved et udpræget, men dog vekslende skabelonmæssigt præg. Men individuelle indkomstoverførsler synes at få stigende betydning. En anden form for pengeydelser af stor betydning er "pumpevandstilskud", hvorved det offentlige ved tilskud af forskellig art søger at fremme virksomhed inden for den private sektor. Sådanne pengeydelser er altså tillige et reguleringsmiddel. "Pumpevandstilskud" har hidtil kun haft større

statsfinansiell betydning på enkelte områder, især landbrug og boligbebyggelse.

Mindst betydningsfuld blandt de offentlige ydelser er dem, der består i varer og transportydelser. De har kun reel betydning vedrørende el, vand, gas, jernbanetransport og telekommunikation. Til gengæld dominerer offentlig virksomhed på disse områder af samfundslivet.

Derimod har indretninger, især i form af trafik anlæg, meget stor statsfinansiell og samfundsmæssig betydning.

Alligevel er tjenesteydelserne - sammen med indkomstoverførslerne - den væsentligste form for offentlig ydelse. En betydningsfuld og ekspanderende form for tjenesteydelser er klientbehandling i form af sygebehandling, undervisning og socialforsorg. Andre former for offentlige tjenesteydelser er især rådgivning og forskellige tekniske ydelser såsom fyrvæsen, redningsvæsen, brandvæsen, renovation, vejrtjeneste o.s.v. Hertil kommer en række tjenesteydelser, som tillige er led i en reguleringsordning, såsom registrering og afgørelse af tvister.

Karakteristisk for pengeopkrævning, der har stor kvantitativ vægt, er, at pengene især opkræves i form af skatter og afgifter - andre indtægter har relativt ringe statsfinansiell betydning - og at der foretages et meget stort antal enkeltopkrævninger.

Oversigten over den offentlige virksomhed, som består i at stille ydelser til rådighed for den private sektor og at opkræve penge fra den private sektor, skulle gerne give ikke blot et billede af de forskellige arter af virksomhed, men tillige sige no-

get om disses vægt. Det kan lade sig gøre, fordi tal for de offentlige udgifter og indtægter i forbindelse med enkelte andre tal både er relativt let tilgængelige og signifikante. Deres størrelsesorden indikerer vægten af den art virksomhed, som tallene knytter sig til.

Oversigten over den del af den offentlige virksomhed, som kaldes regulering, er ikke underbygget med tal. De findes i reglen ikke let tilgængelige, og selv hvor de findes, vil de sjældent være signifikante. Hovedvægten i oversigten er derfor lagt på en systematisering af de midler, hvormed man overhovedet kan regulere, og på at give betydningsfulde eksempler på, hvordan det faktisk sker. Kun på ét område søger oversigten at nærme sig en kvantificering, omend ikke i tal. Det drejer sig om oversigten over de områder inden for den private sektor, som søges reguleret ved reguleringsordninger, i hvis gennemtvungelse forvaltningsmyndigheder dominerer.

Det traditionelle og nok stadig det vigtigste reguleringsmiddel er regulering ved retlige direktiver, som beskriver den ønskede eller uønskede adfærd, og hvis overtrædelse medfører mulighed for anvendelse af det offentliges tvangsapparat. Regulering ved retlige direktiver kan udformes meget forskelligartet. Særlig betydning for udformningen har det, om direktivet formulerer kravet til adfærden generelt eller konkret, hvor præcis den ønskede eller uønskede adfærd er beskrevet i direktivet, og hvorledes den eventuelle tvangsgennemførelse er tilrettelagt. På grundlag af disse kriterier udskilles nogle ofte forekommende typer af retlig regulering.

Tre typer har som fælles træk, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives generelt. Ved to af disse sker overvågning og gennemtvungelse efterfølgende, altså efter at den regulerede har handlet. Forskellen mellem de to typer beror på, om en anden privat end den, som overtræder direktivet, har monopol på at beslutte, om tvangsgennemførelse skal sættes i gang, eller om det er offentlige myndigheder, der kan træffe bestemmelse herom. Den tredje type af generel regulering er karakteriseret ved offentlige myndigheders forudgående konstatering af reglens overholdelse, altså konstatering, førend den regulerede handling udføres af den private. Inden for alle tre generelle typer er der store variationer i præcisionen i beskrivelsen af den ønskede eller uønskede adfærd. Jo mere upræcis direktivet er formuleret, jo større betydning har konstateringen af, om reglen er overholdt. Tre andre typer er karakteriseret ved, at den ønskede eller uønskede adfærd beskrives i et konkret direktiv. Størst interesse har regulering ved løbende tilladelser. Karakteristisk for denne type er, at der findes et generelt forbud mod en vis handling, men det er ikke meningen at stemple denne handling med samfundets misbilligelse, og forbudet skal langt fra altid fastholdes. Hensigten er at give det offentlige hånd i hanke med udviklingen derved, at en myndighed får kompetence til at give eller nægte tilladelser i det enkelte tilfælde. De to andre typer er undtagelser, der er et yderst almindelig anvendt reguleringsmiddel, og forbud/påbud, som i reglen kun er et led i gennemtvungelsen af en generel regulering, men som også kan forekomme som et selvstændigt reguleringsmiddel, altså således, at en handling først

er uønsket eller ønsket, når det konkrete direktiv er udstedt. En mellemtypen mellem generelle og konkrete direktiver findes i stedplaner, som fastlægger anvendelsen af bestemte private ejendomme inden for bestemte i reglen ret store geografiske områder.

Oversigten over den del af den retlige regulering, ved hvis gennemtvungelse forvaltningsmyndigheder dominerer, viser meget store variationer i reguleringens tæthed på forskellige samfundsområder. Reguleringen er særlig intens vedrørende anvendelse af fast ejendom. Reguleringen er særlig varierende vedrørende privat erhvervsudøvelse. Der findes enkelte meget almindelige reguleringsordninger, der omfatter større dele af erhvervslivet; betydningsfuld er især monopolkontrol og aktieselskabslovgivning. Visse enkelte erhverv, særlig finansieringsforetagender og forsikringsvirksomheder, men tillige spredte grupper såsom sukkerfabrikation og spritfabrikation er undergivet særlig intens regulering. Iøvrigt sker regulering af privat erhvervsliv i det væsentlige dels ved kontrol med visse erhvervsudøveres kvalifikationer, især sådanne, hvis personlige indsats har en eller anden særlig betydning, og dels ved kvalitetskontrol med levnedsmidler. Inden for samfundsområder som sygdomsbekæmpelse og kulturelle aktiviteter dominerer offentlige ydelser, mens reguleringen har et meget beskedent omfang. Det samme er tilfældet vedrørende borgernes personlige forhold, selv om særlig familielivet reguleres ret tæt.

De øvrige reguleringsmidler er en meget broget gruppe.

Det hænder, at man anvender en fremgangsmåde, der er beslægtet med retlige direktiver, men hvor den ønskede eller uønskede adfærd ikke gennemtvunges ved magt, men ved ubehagelig-

heder, hvis der handles anderledes end ønsket, eller fordele, hvis der handles som ønsket. Især den sidste form for regulering er meget almindelig. Den giver sig i reglen udslag i en eller anden form for økonomisk tilskud fra det offentlige til den ønskede handleform.

Et andet reguleringsmiddel, der minder om retlige direktiver, er uforbindende udtalelser. Her beskrives den ønskede eller uønskede adfærd også, men der knyttes slet ingen tvangsmidler til beskrivelsen. Ofte forekommer uforbindende udtalelser som svar på privates forespørgsler, som advarsler, når retlig regulering ikke overholdes, eller som generelle vejledninger. Der findes imidlertid også mere vage, uforbindende udtalelser såsom f.eks. Det Økonomiske Råds formandsskabs rekommandationer.

Det offentlige råder over en så stor andel af de økonomiske ressourcer, at anvendelse af disse kan bruges som reguleringsmiddel. Det sker f.eks. ved køb og salg af obligationer, ved fastsættelse af særlige vilkår for køb og salg af fast ejendom, ved offentlige anlæg såsom kloakker og anden ledningsforsyning.

Undtagelsesvis anvendes aftaler i stedet for retlige direktiver, selv når dette ikke sker som led i rådigheden over det offentliges ressourcer. Typiske eksempler er aftaler om tilbagebetaling af for lidt erlagt skat og aftalen mellem Nationalbanken og de obligationsudstedende institutter om obligationsrationeringen.

Et traditionelt reguleringsmiddel er at foreskrive offentliggørelse af oplysninger, som er væsentlige for valg af økonomisk handleform inden for den private sektor. Offentliggørelse af regnskaber, prismærkning, vægtmærkning m.v. er typiske eksempler.

Der findes andre reguleringsmidler. Mer eller mindre rendyrket propaganda forekommer, og besværliggørelse af uønsket adfærd kan også tænkes brugt.

B. Samlet oversigt over den offentlige sektors vægt og vægtfordelingen inden for denne.

1. Indledning.

Formålet med den følgende oversigt er at prøve at give et samlet billede af den offentlige virksomheds vægt i samfundsøkonomien og af forskellige slags offentlige formåls forskellige vægt inden for den offentlige sektor. Oversigten bygger på økonomiske oplysninger og kan derfor kun give et billede af den offentlige virksomheds økonomiske vægt.¹⁾ Dette er væsentligt at holde sig for øje. Oversigten giver således intet svar på spørgsmålet om betydningen i andre end økonomiske termer af den offentlige sektors virksomhed. Ganske særlig måler oversigten ikke den offentlige regulerings omfang og betydning.

Det vigtigste grundlag for den følgende oversigt er nationalregnskabet. Det er derfor rimeligt indledningsvis at sige nog-

1) Stud.polit. Jens Lundes andel i dette afsnit er naturligvis særlig omfattende. Han har således udarbejdet alle tabeller og leveret grundlag for teksten.

le få ord om hovedprincipperne for dettes opbygning. ²⁾ Helt i almindelighed må understreges, at statistikerne ved udformningen af det enkelte års regnskab står over for en række ufuldstændige oplysninger, der betyder, at mange af nationalregnskabet's talstørrelser delvis er tilvejebragt ved skøn.

Når den private sektors bidrag til nationalproduktet beregnes, sker dette principielt ved, at produktionens værdi for hver enkelt virksomhed fratrækkes de samlede udgifter til rå- og hjælpestoffer. Herved fremkommer virksomhedens værditilvækst, der er et resultat af den realkapitalindsats og den arbejdskraftsindsats, som virksomheden har ydet ved produktionen. Opsummeres alle de private virksomheders værditilvækst, fås den private sektors bidrag til nationalproduktet.

Denne opgørelsesmåde kan ikke uden videre anvendes på den offentlige sektors produktion af varer og transportydelser, indretninger, tjenesteydelser m.v.

Hvor sådanne ydelser stilles til rådighed for den private sektor mod en betaling, der står i et nogenlunde rimeligt forhold til omkostningerne ved produktionen - DSB er et nogenlunde klart eksempel - eller hvis private virksomheder fremstiller samme ydelser som det offentlige, så prisen kan fastsættes ved en sammen-

2) Om de begreber, der indgår i nationalregnskabet, henvises til Helge Nørgård: Nationaløkonomi, s. 36 - 38. En mere udførlig, men dog forholdsvis kort introduktion til nationalregnskabet's opbygning findes i P. Nørregaard Rasmussen: Forelæsninger om nationalregnskaber, 1967. Af særlig betydning for de problemer, der behandles her, er Ole Bus Henriksens korte bidrag: Nogle problemer ved vurderingen af offentlige udgifter i faste priser, trykt i Perspektivplanlægning 1970 - 1985, bilagsbindet.

ligning med en pris, fastsat via en udbuds- og efterspørgselsmekanisme, vil disse offentlige aktiviteters bidrag til nationalproduktet ikke volde større problemer. Værditilvæksten kan beregnes på samme måde som i den private sektor, og de offentlige virksomheders bidrag til nationalproduktet rubriceres - eventuelt sammen med private virksomheders bidrag - i de erhvervsgrupper, hvor de naturligt hører hjemme.

Mere problematisk er behandlingen af den øvrige produktion i den offentlige sektor, d.v.s. produktionen af sådanne offentlige ydelser som undervisning, offentlig forvaltning, socialforsorg, vejvæsen, forsvar, sundhedsvæsen o.s.v. Her stiller det offentlige varer, indretninger og tjenester til rådighed, sædvanligvis gratis eller til en pris, der er ude af trit med produktionsomkostningerne. Der finder således ingen sædvanlig prisfastsættelse sted, produktionens salgsværdi kendes ikke, og disse offentlige ydelsers bidrag til nationalproduktet kan ikke opgøres på samme måde som den private sektors. De bliver helt bestemt fra omkostningssiden. Det gøres ved at beregne den til produktionen medgåede arbejdskraft målt ved den samlede lønudgift.

2. Den offentlige sektors andel i samfundets produktion.

Den offentlige sektors andel i samfundets produktion kan illustreres ved oplysninger om bruttofaktorindkomsten - samfundets produktion opgjort således, at man ser væk fra offentlige afgifter og eventuelt offentlige tilskud, der fører til prisnedsættelse - i løbende priser, fordelt på erhverv, for årene 1960 - 1969. Oplysningerne findes i bilagstabel I, som er optrykt sidst i hæftet. Disse oplysninger kan sammentrænges i en opgørelse over

den relative fordeling af bruttofaktorindkomsten på forskellige former for produktion i årene 1960, 1965 og 1969 som vist i tabel 1.

Tabel 1. Bruttofaktorindkomsten i løbende priser fordelt på erhverv. Pct.

	1960	1965	1969
Landbrug, skovbrug, fiskeri m.v.	15	11	9
Industri	21	20	19
Håndværk	9	9	9
Offentlige værker	2	2	2
Bygge- og anlægsvirksomhed	7	9	10
Handel og pengeomsætning	18	17	16
Udenrigs skibsfart	3	2	2
Indenrigs transport og luftfart	5	5	5
Telefon, post, telegraf, radio	2	2	2
Personlige tjenesteydelser	5	5	4
Boligbenyttelse	5	5	6
Offentlige ydelser	9	13	15
Bruttofaktorindkomst ialt	100	100	100

Iøjnefaldende er væksten i de offentlige ydelsers andel af bruttofaktorindkomsten, nemlig fra 9 % i 1960 til 15 % i 1969. Derimod har følgende erhvervsgrupper, der mer eller mindre hører ind under den offentlige sektor, igennem 1960'erne stået for en ret konstant andel af bruttofaktorindkomsten, nemlig de offentlige værker: 2 %, telefon, post, telegraf og radio: 2 %, indenrigstransport og luftfart: 5 %.

3. Den offentlige sektors andel i produktionens anvendelse.

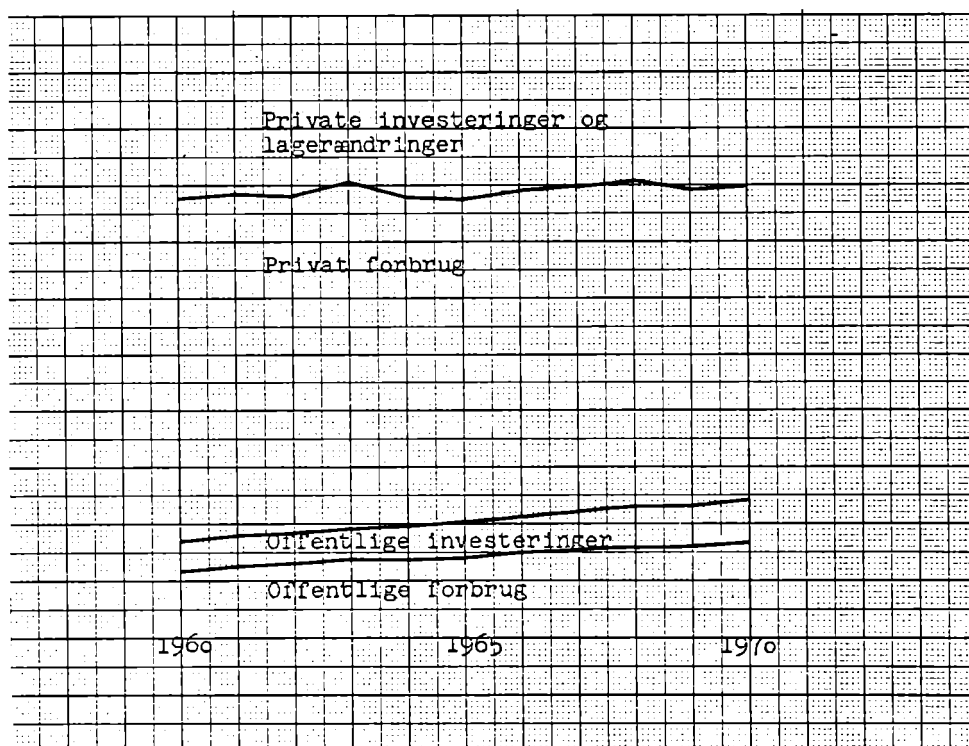
Hvis man til bruttonationalproduktet - den samlede produktion, opgjort i markedspriser inklusive afgifter - lægger nettoimporten af varer og tjenester, fås det såkaldte rådighedsbeløb, som angiver de beløb, der her i landet kan anvendes til privat eller offentligt forbrug, til private og offentlige investeringer, eller som kan resultere i lagerforskydninger. I bilagstabell II, der er optrykt bag i hæftet, er bruttonationalproduktet og dets anvendelse vist for årene 1960 - 1970.

Det kan ikke undre, at der i løbet af en periode med en så stabil økonomisk vækst som i 1960'erne, gradvist er sket væsentlige ændringer i den relative betydning af de forskellige arter af produktionens anvendelse. Det ses bl.a. ved at betragte vækstraterne for de forskellige anvendelsesarter, jfr. tabel 2.

Tabel 2. Gennemsnitlig vækstrate i bruttonationalproduktet i markedspriser og i dets anvendelseskomponenter i perioden 1960 - 1969.

	Løbende priser	Faste priser
Bruttonationalproduktet i markedspriser	11,0	4,7
Private forbrug	10,3	4,7
Offentlige forbrug, ialt	15,3	6,2
heraf civilt	16,3	
heraf militært	11,0	
Private investeringer	10,9	6,6
Offentlige investeringer	14,8	

Det fremgår heraf, at den offentlige sektors andel er vokset stærkere end den private sektors, således at den offentlige sektor igennem 1960'erne har beslaglagt en stadig større andel af det samlede rådighedsbeløb, nemlig 24,8 % i 1970 mod 17,3 % i 1960. Men som det fremgår af tabel 2 og bilagstabel II, er dog såvel det private forbrug som de private investeringer også vokset kraftigt igennem 1960'erne. - I nedennævnte figur er vist, hvorledes den indenlandske efterspørgsels sammensætning har ændret sig igennem 1960'erne.



De offentlige investeringers andel af det samlede rådighedsbeløb er vokset fra 5,7 % i 1960 til 7,9 % i 1970. Dette skyldes i høj grad udbygningen og forbedringen af vejnettet og de øgede investeringer i sundhedssektoren, især hospitalsbyggeri. Disse to områder er vokset til i 1969 at udgøre 27, hhv. 13 % af de samlede offentlige investeringer i nyanlæg mod 18 %, hhv. 7 % i 1960. Den investeringsandel, som er kommet undervisningen til gode, har igennem 1960'erne svinget omkring 16 %. Investeringerne i de såkaldte offentlige virksomheder, der især omfatter jernbaner, post, telekommunikation, radio m.v., har fremvist en væsentlig svagere stigningstakt. Resultatet er blevet en stadig aftagende betydning, relativt set, således at disse investeringer i 1969 beslaglagde 32 % af de samlede investeringer i nyanlæg mod 48 % i 1960. Ved en så kraftig vækst i de offentlige nyinvesteringer er det ikke underligt, at udgifterne til reparation og vedligeholdelse er faldet fra i 1960 at udgøre ca. halvdelen til en tredjedel af investeringerne i nyanlæg i 1969.

Resten af de offentlige udgifter udgøres - når man ser bort fra indkomstoverførsler og kapitaludgifter - af det offentliges forbrug, der i 1960 beslaglagde 11,6 % af rådighedsbeløbet, en andel, der i 1970 er steget til 16,9 %. Den relativt øgede andel er anvendt til civile formål, idet udgifterne til militæret konstant har udgjort ca. 2,5 % af rådighedsbeløbet igennem 1960'erne.

4. Den offentlige sektors andel i de samlede indkomster.

Opgørelsen ovf. under 3 er en opgørelse af den offentlige sektors realøkonomiske betydning. Tallene viser den del af rådighedsbeløbet, som den offentlige sektor selv lægger beslag på. Ved opgørelsen er der derfor set væk fra indkomstoverførelser og tilskud til den private sektor - tilsammen normalt kaldet transfereringer. Transfererede penge anvendes jo af modtageren i den private sektor og er derfor i opgørelserne medregnet i dennes andel af rådighedsbeløbet. - Igennem de senere år har transfereringerne udgjort ca. 1/3 af de samlede offentlige udgifter.

Det kan imidlertid også være formålstjenligt at betragte den offentlige sektor fra den synsvinkel, at dens styrke og størrelse afhænger af, hvor stor en del af de samlede indkomster sektoren kan disponere over. I så tilfælde er det relevant at betragte det offentliges indtægter, d.v.s. skatter og afgifter, idet der ses bort fra de offentlige virksomheder. I tabel 3 er vist, hvorledes skatter og afgifter er blevet stærkt øget igennem 1960'erne i forhold til nationalindkomsten.

Tabel 3. Skatter og afgifter i pct. af nationalindkomsten. ¹⁾

1960/61: 28,2	1965/66: 34,4
1961/62: 28,5	1966/67: 37,0
1962/63: 30,7	1967/68: 37,6
1963/64: 32,6	1968/69: 41,8 ²⁾
1964/65: 32,5	1969/70: 42,4 ³⁾

1) Bruttofaktorindkomst ÷ reparation og vedligeholdelse

2) Foreløbige tal

3) Skøn

I Perspektivplanen er det vist, at den tilsvarende andel - blot målt på de offentlige udgifter i stedet for på skatter og afgifter - i 1970 udgjorde 45 %, og at andelen formentlig vil stige stærkt i årene fremover. Planens skøn på grundlag af en lang række forudsætninger er, at de offentlige udgifter i 1985 vil udgøre ca. 58 % af nationalindkomsten.³⁾

5. Den offentlige sektors andel i arbejdsstyrken.

Et godt mål for den offentlige sektors vægt er, hvor mange mennesker der er beskæftiget inden for sektoren. Uheldigvis er de statistiske oplysninger herom temmelig dårlige. Tal kan kun fås fra folketællingerne og fra de arbejdsstyrketællinger, Danmarks Statistik først for nylig er begyndt at udarbejde. Men begge kilder er forholdsvis udifferentierede, og det er ikke altid muligt at skelne skarpt mellem offentligt og privat ansatte.

I bilagstabel III, der er optrykt i slutningen af hæftet, og som er opstillet på grundlag af ovenstående kilder, er vist beskæftigelsen i de forskellige erhverv fra 1960 - 1970. Det fremgår af tabellen, at der i 1970 fandtes omkring 440.000 offentligt ansatte, et antal, der er fundet ud fra en underopdeling af erhvervsgruppen "administration og liberale erhverv". Der indgår dog også offentligt ansatte i andre erhvervsgrupper, mens der på den anden side blandt de nævnte 440.000 personer er en hel del privatansatte, der dog i vidt omfang lige så vel kan opfattes som

3) Perspektivplanlægning 1970 - 1985, bind I, 1. del, s. 23.

hørende til den offentlige sektor, men formelt er ansat i private virksomheder. Eksempler herpå er private skoler, private sociale institutioner og praktiserende læger.

Den offentlige sektors ekspansion fremgår af den stærke forøgelse i antallet af offentligt ansatte. Dette er vist i tabel 4, hvor nettotilgangen til hele arbejdsstyrken er lagt sammen med nettotilbagegangen i antallet af landbrugere og husassistenter m.v., hvorefter den samlede tilgang af arbejdskraft til byerhvervene fås. Det viser sig, at ca. 40 % af denne tilgang fra 1960 - 1967 og ca. 65 % af tilgangen fra 1967 - 1970 er tilflydt den offentlige sektor.

Tabel 4. Tilgangen til byerhvervenes arbejdsstyrke (excl. medhjulpende hustruer.

	1000 personer		Procentvis fordeling af tilgangen til byerhverv	
	1960/67	1967/70	1967/70	1960/67
Nettotilgang til hele arbejdsstyrken	177,3	57,3	50,7	55,1
Nettoafgang fra:				
Landbrug m.v.	98,8	45,6	40,4	30,7
Husassistenter o.l.	45,3	10,1	8,9	14,1
Tilgang til byerhverv ialt	321,4	113,0	100,0	100,0
Heraf til:				
Det offentlige ¹⁾	131,5	73,9	65,4	40,9
Øvrige byerhverv	189,9	39,1	34,6	59,1

1) Se note 2 til bilagstabel III.

Tabel 5. Samlet oversigt over offentligt personale.

	Antal personer		Vækstrate pct. pr. år
	1970	1985	
Uddannelse	71.000	105.000	2,6
Forskning	5.000	8.000	3,2
Kulturaktiviteter	7.000	13.000	4,2
Sundhedsvæsen ¹⁾	84.000	160.000	4,4
Sociale områder	72.000	150.000	5,0
Politi, retsvæsen m.v.	16.000	19.000	1,2
Kirken	5.000	5.000	-
Forsvar	30.000	30.000	-
Grønland	9.000	13.000	2,5
U-landsbistand	1.000	3.000	7,6
Administration	42.000	65.000	3,0
Trafik (stat)	25.000	18.000	÷ 2,2
Post- og televesen	36.000	40.000	0,7
Energiforsyning (elværker)	10.000	10.000	-
Byudvikling m.v.	4.000	5.000	1,5
Offentligt personale ialt	417.000	644.000	2,9
Heraf:			
Offentlige ydelser	346.000	576.000	3,5
Offentlige virksomheder	71.000	68.000	÷ 0,3

1) Heri medregnet praktiserende læger, tandlæger, jordemødre m.v. med tilknyttet personale, der i 1970 udgjorde i alt godt 20.000.

Tabel 5 er udarbejdet i forbindelse med Perspektivplanen ⁴⁾ og repræsenterer den første brugbare fordeling af det offentligt ansatte personale på funktionsområder. Men også til denne opgørelse er der knyttet mange usikkerhedsmomenter. Det er karakteristisk, at de tre store udgiftsområder: uddannelse, sundhedsvæsen og socialforsorg i 1970 lagde beslag på omkring 2/3 af det personale, der er beskæftiget med offentlige ydelser. Det fremgår ligeledes af tabellen, at ekspansionen i antallet af offentligt ansatte forventes at fortsætte.

6. Vægtfordelingen inden for den offentlige sektor mellem forskellige formål.

Allerede tabel 5 giver et vist groft billede af vægtfordelingen mellem forskellige formål inden for den offentlige sektor. Inddelingen følger ganske vist ikke den, som er lagt til grund i afsnit I - IV ovf., men trods de meget forskellige kategorier giver tabellen dog et vist indtryk.

En lignende grov fornemmelse af vægtfordelingen inden for den offentlige sektor giver Det Økonomiske Sekretariats opgørelse over de samlede offentlige indtægter og udgifter fordelt på indtægtsart og udgiftsformål. Opgørelsen for perioden 1963/64 - 1970/71 er optrykt som bilagstabel IV i slutningen af hæftet.

I det følgende søges de offentlige udgifters fordeling lidt nøjere belyst.

4) Perspektivplanlægning 1970 - 1985, bind I, 1. del, s. 14 - 16.

Tabel 6. De offentlige finanser. 1) (Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet).

1963/64 = 100	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69 ²⁾	1969/70 ³⁾	1970/71 ⁴⁾
Folke-, inv.- og enkepens.	100	111	132	156	182	215	244	305
Børne- og persontilskud	100	103	129	135	200	219	203	262
Arb.løshed og arb.anvisn.	100	72	100	94	222	318	306	315
Sundh.væsen og særfororg	100	114	138	171	196	230	265	308
Andre sociale udgifter	100	111	136	167	202	245	288	
Ialt sociale udg. m.v.	100	110	133	158	192	227	255	303
Landbrugsordninger	100	102	89	122	142	196	208	239
Undervisning m.v.	100	113	142	158	194	224	261	298
Rets- og politikvæsen	100	109	136	155	170	194	220	278
Civile driftsudg. iøvvr.	100	114	140	161	194	229	255	
Vejanlæg og vejvæsen m.v.	100	137	178	204	243	293	325	364
Civ. anlægsudg. ekskl. veje	100	117	140	156	189	214	269	310
Forsvar og civilforsvar	100	112	118	125	145	148	159	178
Nye udlån fra staten ⁸⁾	100	120	149	155	183	216	247	302
Kapitalbet. t. udlandet	100	176	205	238	267	476	738	864
Ialt udgifter	100	113	135	157	188	219	248	289 ¹⁰⁾

1) - 4), 8) se bilagstabel IV.

10) Reserve til merudgifter ved pris- og lønstigninger og bevillingsreserver på statsbudgettet er fordelt på de øvrige udgiftsposter proportionalt med disses størrelse.

Tabel 7. De offentlige finanser. 1) (Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet).

pct.	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69 ²⁾	1969/70 ³⁾	1970/71 ⁴⁾
Folke-, inv.- og enkepens.	17	16	16	16	16	16	16	18
Børne- og persontilskud	4	4	4	3	4	4	3	4
Arb.løshed og arb.anvisn.	1	1	1	1	2	2	2	2
Sundh.væsen og særforborg	15	15	15	16	15	15	16	20
Andre sociale udgifter	4	4	4	4	4	5	5	
Ialt sociale udg. m.v.	41	40	40	41	42	42	42	43
Landbrugsordninger	3	3	2	3	2	3	3	3
Undervisning m.v.	14	14	15	15	15	15	15	15
Rets- og politivæsen	2	2	2	2	2	2	2	15
Civile driftsudg. løvr.	13	13	13	13	13	13	13	
Vejanlæg og vejvæsen m.v.	4	5	6	6	6	6	6	6
Civ. anlægsudg. ekskl. veje	10	10	10	10	10	10	11	11
Forsvar og civilforsvar	10	10	9	8	8	7	7	6
Nye udlån fra staten 8)	2	2	2	2	2	2	2	2
Kapitalbet. t. udlandet	0	0	0	0	0	0	0	0
Ialt udgifter	100	100	100	100	100	100	100	100 ¹⁰⁾

1) - 4), 8) se bilagstabel IV.

10) Reserve til merudgifter ved pris- og lønstigninger og bevillingsreserver på statsbudgettet er fordelt på de øvrige udgiftsposter proportionalt med disses størrelse.

I tabel 6 er vist udviklingen i de offentlige udgifters hovedgrupper, idet 1963/64 er valgt som basisår. Alt i alt er de samlede udgifter næsten tredoblet frem til 1970/71. Selvsagt skyldes en væsentlig del af forøgelsen stigningen i pris- og lønniveauet, men der findes ikke nogen offentliggjort beregning i faste priser om disse udgiftsposters udvikling; en sådan beregning ville også støde på væsentlige teoretiske problemer. 5)

Stigningen i udgiftsposterne har ikke været lige stor igennem det betragtede åremål, men på den anden side har forskellen i stigningstakterne ikke bevirket, at den relative fordeling af de enkelte års udgifter har ændret sig væsentligt, jfr. tabel 7. Man kan dog ikke vente at finde samme konstante forhold, hvis udgiftsposterne nedbrydes i enkeltposter.

Det største udsving fra 1963/64 - 1970/71 viser sig for forsvarsudgifternes vedkommende. Deres andel af de samlede offentlige udgifter er faldet fra 10 % i 1963/64 til 6 % i 1970/71. Vejudgifternes andel er derimod steget fra 4 % til 6 % på de 7 år. De samlede sociale udgifter, hvor udgifterne til sundhedsvæsen og til folke-, invalide- og enkepension dominerer, beslaglægger en meget væsentlig andel af de offentlige udgifter, en andel, der er steget fra 41 % i 1963/64 til 43 % i 1970/71.

5) Jfr. Ole Bus Henriksen: op. cit.

2. del.Virksomhed, rettet indad mod den offentlige sektor selv.I Indledning.

Hovedvægten i denne fremstilling af det offentliges virksomhed er lagt på det offentliges virksomhed over for den private sektor.

I overensstemmelse hermed tager den følgende korte skildring af det offentliges interne virksomhed især sigte på at give et overblik over de former for virksomhed, der sætter det offentlige i stand til overhovedet at fungere udadtil, og da specielt på dem, der kan forklare, at den offentlige sektor i alt fald i ret vidt omfang kan optræde som en helhed og nogenlunde koordineret.

Grænsen mellem virksomhed udadtil og indadtil er naturligvis helt uskarp. Den afhænger af, hvor stor en del af forberedelserne til den ydelse, beslutning m.v., som fremtræder for den private, der regnes for intern. Den følgende fremstilling indskrænkes til nogle få, væsentlige træk, som går igen i forberedelsen af næsten al udadvendt virksomhed.

Fremstillingen begrænses endelig på endnu et - væsentligt - punkt. Den del af det offentliges virksomhed, der går ud på at optræde som stat mellem andre stater, altså udenrigspolitik og

forsvar, omtales ikke. Disse områder præges - i alt fald endnu - af så særegne forhold, at det er mest hensigtsmæssigt ikke at tage dem med i denne sammenhæng.

Det offentliges interne virksomhed er ikke mindre broget end de udadrettede funktioner, og den kan naturligvis søges ind-delt på mange måder. I det følgende er valgt at sondre mellem lø-bende service til den udadrettede virksomhed, koordinering eller styring af den offentlige virksomhed og forberedelse af fremtidig offentlig virksomhed.

II Løbende service.

Der er ansat mer end 400.000 mennesker hos det offentlige. Hertil kommer det politiske personel, der løber op i adskillige tusinde. Det er åbenbart, at tilrettelæggelse og gennemførelse af valg eller udnævnelse af dette personel, fastlæggelse af dets arbejdsvilkår og aflønning, fastlæggelse af arbejdsdelingen, ud-dannelse, lønudbetaling o.s.v. udgør en væsentlig del af det of-fentliges interne virksomhed.

Al offentlig virksomhed kræver et vist materielt grundlag. Der skal fremskaffes de bygninger og andre faste anlæg, som er nødvendige, for at det offentliges ydelser kan stilles til rådig-hed, penge opkræves og regulering foretages. Der skal skaffes maskiner, biler, papir og meget andet materiel. Staten alene an-tages at købe løsøre for ca. 2 mia. kr. om året. Alle disse ting skal fordeles, vedligeholdes og udskiftes. Bygnings- og materiel-forvaltning vejer derfor ganske tungt.

Det offentlige har et enormt behov for information. Statistiske oplysninger af enhver art er i stigende grad nødvendige og fremskaffes i stigende grad. Allerede eksisterende skriftlige oplysninger - gamle sager, bøger, tidsskrifter, aviser m.v. - må opbevares, registreres, og indholdet må kommunikeres eller kunne kommunikeres til de offentlige myndigheders personel. Ydelser, regulering og ikke mindst pengeopkrævning forudsætter omfattende registre over personer og virksomheder i den private sektor, således f.eks. det centrale personregister eller det centrale motorkøretøjsregister. Den afgørende betydning, budgetter spiller for koordinering og forberedelse af fremtidig offentlig virksomhed, kræver en omfattende regnskabsføring, der lægger beslag på meget betydelig arbejdskraft.

III Koordinering eller styring.

Offentlig virksomhed udøves af et meget stort antal enkeltpersoner fordelt på et stort antal offentlige myndigheder. Når disse mange mennesker og organer i ret høj grad kan fungere som en helhed, skyldes det, at visse centralt placerede personer og organer har midler, der tillader styring eller koordinering af andres og egen virksomhed. I det følgende gives en kort oversigt over disse midler. Mere udførlige skildringer findes i Poul Meyer: Offentlig forvaltning, 1970, især kapitel 2, afsnit 4, og kapitel 3, og i Nils Herlitz: Nordisk offentlig rätt, III, 1963, kapitel VII. Der bortses i dette afsnit fra domstolene. Om dem henvises til Ross: Dansk statsforfatningsret, 2. udgave, 1966, § 133 - 34, og Max Sørensen: Statsforfatningsret, 1969, kapitel 6.

1. Langt den vigtigste grund til, at det offentlige kan fungere som en helhed, er en grundlæggende regel, som er anerkendt i alle moderne stater. Den kaldes oftest legalitetsprincippet, eller når man særlig har den offentlige forvaltnings forhold for øje: princippet om lovmæssig forvaltning. Princippet's hovedindhold er, at de regler, som fastsættes i lovsform, er bindende, ikke blot for den private sektor - borgerne - men også for de offentlige myndigheder. Hvis loven således har bestemt, at der ydes folkepension med et vist beløb til bestemte personer, skal alle de myndigheder, som denne regel berører, også yde folkepension til den kreds, som loven fastlægger og med det beløb, loven bestemmer, uanset om myndighederne anser ydelsen for uhensigtsmæssig eller umoralsk. Hvis loven fastsætter, at der skal gives tilladelse til opførelse af bygninger, som opfylder visse bestemte betingelser, eller at der kun må gives tilladelse til bestemte slags bebyggelser på bestemte steder, skal tilladelse gives eller nægtes, uanset om vedkommende myndighed finder gode grunde for at optræde på en anden måde end af loven foreskrevet.

Legalitetsprincippet gælder imidlertid ikke blot for de regler, som er fastsat ved lov, altså af folketetinget. Princippet omfatter også regler, fastsat af forvaltningsmyndighederne - i reglen centraladministrationen - med hjemmel i lov, de såkaldte anordninger, se Ross §§ 113 - 122 og Max Sørensen kapitel 10.

Da størstedelen af den udadvendte virksomhed, som er skildret i 1. del, mer eller mindre detaljeret er fastlagt i lov eller anordning, er legalitetsprincippet langt den vigtigste koordinerende faktor inden for det offentliges virksomhed.

2. Hvor det offentliges virksomhed består i ydelser eller anden rådighed over det offentliges økonomiske ressourcer, spiller budgetter en lignende afgørende rolle for koordineringen af den offentlige virksomhed som love og anordninger. For statens vedkommende vedtager folketinget årligt en finanslov, og for hver kommune vedtager kommunalbestyrelsen årligt et budget. Disse offentlige budgetter binder i deres gyldighedsperiode de offentlige myndigheder til at benytte det offentliges økonomiske ressourcer i bestemte doser til bestemte formål. Bindingen er af meget forskellig intensitet. Men ser man væk fra de områder, hvor lovgivningen har givet borgerne ret til en bestemt økonomisk ydelse, uanset hvad det koster, er budgetternes binding af myndighedernes handlemåde i almindelighed ganske vidtgående. En anden sag er så, at de nævnte undtagelsestilfælde, der især omfatter indkomstoversførsler, spiller en betydelig økonomisk rolle.

Nærmere om offentlige budgetter, se Poul Meyer, kapitel 3.4, Ross, 12. afdeling, og Max Sørensen, kapitel 11.

3. Inden for den hovedpart af de offentlige myndigheder, der henregnes til forvaltningen, gælder i meget vekslende omfang et over- og underordningsforhold, eller som det også kaldes: subordination. Hovedindholdet i over- og underordningsforholdet er en beføjelse for det overordnede organ eller den overordnede person til - inden for de rammer, som er fastlagt ved love, anordninger og budgetter (og ved de såkaldte almindelige retsgrundsætninger, som er skabt på anden måde end ved lov, f.eks. af domstolene eller ombudsmanden) - at foreskrive det underordnede organ eller den underordnede person, hvorledes den offentlige virksomhed skal

udøves. Sådanne tjenestebefalinger kan både være konkrete og generelle, og de kan angå både indholdet af den underordnedes beslutninger, forberedelsen af disse og den almindelige tilrettelæggelse af virksomheden. Tjenestebefalingerne er retligt forbindende for de underordnede i den forstand, at der kan anvendes forskellige former for sanktioner mod underordnede, som ikke retter sig efter tjenestebefalingen. Den alvorligste sanktion er afsked.

Over- og underordnelsesforholdet har imidlertid også andet indhold end beføjelsen til at udstede tjenestebefalinger.

Afgørelser, truffet af en underordnet, kan af borgeren påklages til prøvelse for den overordnede, såkaldt administrativ rekurs. Den administrative rekurs er først og fremmest led i kontrollen med, om regler og retsgrundsætninger overholdes, jfr. ndf. under 6; men hvor klagesager er nogenlunde hyppige, vil der være en tendens til, at den overordnede via praksis - d.v.s. en ensartet række af enkeltafgørelser - skaber mønstre, som allerede på grund af de underordnedes frygt for nye klager vil styre fremtidige afgørelser fra de underordnede.

Overordnede kan endvidere i et vist omfang på eget initiativ omgøre de underordnedes afgørelser eller eventuelt træffe afgørelser i stedet for de underordnede. Disse beføjelser har i praksis mindre betydning end de to først nævnte overordnelsesbeføjelser.

4. Hvor der ikke består et over- og underordningsforhold mellem to myndigheder, vil der ofte være adgang til at anvende andre styringsmidler. Tre sådanne midler spiller en særlig rolle.

I ret vidt omfang er det foreskrevet, at en beslutning, som træffes af én myndighed, først får retlig virkning, når den er godkendt af en anden. Sådant approbation forekommer undtagelsesvis, selvom der er et over- og underordningsforhold mellem de implicerede myndigheder; men det væsentlige tillemspringsområde for approbationer er forholdet mellem statsmyndigheder og kommunale myndigheder. Kommunernes økonomiske beslutninger skal i et ikke ringe omfang godkendes af statslige eller blandet statslig-kommunale myndigheder. Hvis approbation nægtes eller gives efter et vist mønster, kan denne beføjelse naturligvis bruges som et koordineringsmiddel.

Det er ligeledes i ret vidt omfang foreskrevet, at afgørelser, truffet af myndigheder, som ikke er underordnede i den forstand, at de er tilgængelige for tjenestebefalinger, kan indbringes for en anden myndighed i den administrative rekurs. Også denne foreteelse er almindelig i kommunalretten. Hvor rekursbeføjelsen anvendes til regeldannelse, jfr. ovf. under 3, indeholder den ligeledes adgang til styring.

Det er almindeligt, at offentlige myndigheder får en del af deres midler fra andre myndigheder, se ovf. i 1. del, II, A, 4, a, og ikke gennem skatter og afgifter eller betaling for ydelser. Hvor sådanne tilskud gøres betingede, medfører de en styringsmulighed, der især tidligere spillede en betydelig rolle i forholdet mellem stat og kommuner.

5. Også når det drejer sig om intern styring kan der lægges en sontring, svarende til den, som er anvendt ovenfor i fremstillingen af midlerne til regulering af borgernes adfærd, mellem retlige direktiver og uforbindende udtalelser. Der findes en lang række koordineringsmidler, som ikke er retligt forbindende.

Det vigtigste er naturligvis forhandling. Undtagelsesvis kan forhandling være det eneste koordineringsmiddel, f.eks. mellem flere kommunalbestyrelser, mellem kommuner og stat, hvor man ikke kan anvende midlerne under 1 og 4, eller mellem to ministre. Men selv hvor andre midler kan anvendes, bruges forhandling naturligvis i meget vidt omfang. Der findes tilmed myndigheder, der har denne form for koordinering som eneste eller dog én blandt andre opgaver. Koordinerende udvalg mellem flere ministerier er ret almindelige, og ministermøderne opfylder en vigtig koordinerende funktion på toppen af statsadministrationen.

Forespørgsler især til centraladministrationen er meget almindelige og spiller en stor rolle i praksis.

Uforbindende udtalelser udstedt på især centrale myndigheders initiativ er ligeledes meget udbredte. De forekommer i mangfoldige former. Det almindeligste er skriftlige vejledninger, henstillinger o.s.v. En anden ofte anvendt form er konferencer og møder.

6. Offentlige myndigheder og specielt forvaltningen er underkastet et omfattende net af kontrollforanstaltninger.

Folketinget fører således på mange måder kontrol med statsforvaltningen, se Ross § 64 og Max Sørensen kapitel 12.o2.

Domstolene har betydningsfulde kontrolbeføjelser over for både folketinget og forvaltningen, og ombudsmanden fører kontrol med forvaltningen. Se herom Ross, kapitel XIV, § 131 og kapitel XXXIX A og Max Sørensen, kapitel 12.03 - 12.06 og kapitel 14.

I det omfang, borgerne kan klage i den administrative rekurs, føres der på denne måde kontrol med, at regler, retsgrund-sætninger og tjenestebefalinger overholdes.

Af særlig betydning som kontrolforanstaltninger er iøvrigt tilsyn og revision.

Tilsyn dækker over meget forskelligartede foreteelser. Det er et almindeligt led i overordnelsesbeføjelserne, at den overordnede kan forlange at få sådanne oplysninger, at han bliver i stand til at udøve de øvrige overordnelsesbeføjelser. Undertiden får tilsynet et løbende og systematisk præg, endog ved fysisk inspektion.

Over for kommunerne forekommer en anden form for tilsyn, der ofte kaldes kommunaltilsynet. Visse myndigheder har som led i kontrollen med, at kommunerne overholder love og anordninger, beføjelse til at annullere ulovlige beslutninger, truffet af kommunalbestyrelsen, eller udøve forskellige former for tvang, hvis kommunalbestyrelsen på anden måde handler ulovligt.

Både inden for den statslige og den kommunale administra-tion spiller revision en meget stor rolle som kontrolmiddel. Ho-vedsagen i revisionen er en sammenholden af budget og regnskab for at konstatere, om budgetternes bindinger er respekteret. I reglen går revisionen dog videre og tager stilling til, om de reviderede økonomiske transaktioner er hensigtsmæssige og forsvar- lige.

Disse kontrolmidler kan - som det allerede er påpeget for den administrative rekurs vedkommende - tillige tjene som midler til koordinering i det omfang, de udføres efter et mønster.

IV Forberedelse af fremtidig offentlig virksomhed. Planlægning.

Tilrettelæggelse af den fremtidige offentlige virksomhed har altid været en meget væsentlig del af den interne offentlige virksomhed. Tilrettelæggelsen kan ske på mange måder og under mange forskellige former. Som eksempler kan nævnes: lovforberedelse, forberedelse af udstedelse af anordninger, beslutninger i folketinget eller i kommunalbestyrelser om den fremtidige virksomhed - eksempler er folketingets nipunktsprogram om den fremtidige folkeskole og dets beslutning om optagelse af forhandlinger om tilhør til Fællesmarkedet - budgetudarbejdelse, praksisdannelse via ensartede enkeltafgørelser o.s.v.

For tiden er man især tilbøjelig til at se den forberedende virksomhed under synsvinklen planlægning.

Plan og planlægning er - som ordene bruges for tiden - temmelig uklare begreber. Kernen er fastlæggelse af et mønster for det offentliges fremtidige handlinger. Men de fleste, som bruger ordene, vil dermed tillige sige noget om den måde, hvorpå man typisk skal bære sig ad med at fastlægge mønstret. Den fremgangsmåde, der forbindes med forestillingen om planlægning, præges af indsamling af omfattende oplysninger om fakta og prognoser, især i kvantificeret form, af brugen af mål/middel tankeskemaer, og af at blikket rettes fremad mod konsekvenserne af et valg mellem

flere handlemuligheder, ikke bagud mod hjemlen. Med betydelig forenkling kan man sige, at planlægningsprocessen består i: indsamling af oplysninger om nuværende forhold, om prognoser om fremtiden og om mulige mål, opstilling af mål og delmål, og på grundlag af oplysninger og målsætning opstilling af alternative midler til opnåelse af målet eller målene. Resultatet - planen - bliver et mer eller mindre fast mønster, der inden for de forudsætninger, hvorpå planen er opstillet, og inden for det tidsrum, hvori planen skal gælde, i større eller mindre detaljer fastlægger myndighedernes fremtidige virksomhed.

Planlægning i denne forstand er naturligvis ikke noget helt nyt og ukendt. Når offentlig planlægning alligevel med rette anses for en ret ny foreteelse, skyldes det nok især, at fremgangsmåden nu anvendes bevidst og i ret vidt omfang, at der skaffes og kan skaffes bedre kvantificerede oplysninger om de nuværende forhold og bedre prognoser, at der især vedrørende driftsøkonomiske problemer eksisterer subtile metoder, der tillader kvantitative sammenligninger af alternative midler, og at det tidsrum i fremtiden, der tages i betragtning, er blevet stadig længere.

Planlægning som et middel til forberedelse af fremtidig offentlig virksomhed bruges især ved tilrettelæggelse af fremtidige offentlige ydelser og anden fremtidig råden over det offentliges økonomiske ressourcer. Her er mulighederne for kvantificering bedst, og disse dele af den offentlige virksomhed er tillige særlig dyre. Behovet for at fastlægge det fremtidige forløb er af statsfinansielle grunde åbenbart og stort.

Planlægning af fremtidige offentlige ydelser og anden fremtidig råden over det offentliges økonomiske ressourcer sker især i tre former:

I de senere år har både statslige og kommunale myndigheder opstillet mer eller mindre omfattende såkaldte sektorplaner, d.v.s. planer for den fremtidige udbygning af bestemte dele inden for de offentlige ydelser, f.eks. folkeskolens udbygning, vejvæsenets udbygning, sygehusudbygning m.v.

Som led i byplantankens gennemførelse opstilles planer for anvendelsen af offentlige ressourcer til offentligt byggeri og anlægsvirksomhed inden for det geografiske område, der omfattes af planen. De sædvanlige byplaner, som i øvrigt indeholder retlige direktiver til grundejerne, skal også indeholde mønster for fremtidige offentlige anlæg, og dispositionsplanerne, der virker som mønster for løbende byggeretlige tilladelser, indeholder tilsvarende mønster for anbringelse af offentlige bygninger og anlæg.

Bag de étårige budgetter i finansloven og i de kommunale budgetter har naturligvis ofte ligget beregninger om den statsfinansielle udvikling længere frem i tiden. Det har imidlertid langt fra altid været tilfældet, og i alt fald er sådanne flerårige beregninger sjældent kommet frem. Fremlæggelsen af den étårige finanslov ledsages nu af budgetoversigter for flere år frem i tiden. Som navnet angiver, er budgetoversigterne ikke retligt bindende budgetter, men en vejledning om, hvorledes den statsfinansielle situation under de givne forudsætninger vil være et antal år frem i tiden.

Ved forberedelse af regulering, især regulering ved retlige direktiver, må man ofte anvende andre former end den forberedelsesteknik, der her er kaldt planlægning.

For at få et billede af forholdene bør man sondre mellem forberedelse af den regulering, som sker ved generelle regler i lov eller anordning, og den som sker ved konkrete afgørelser.

Forsåvidt angår lovene findes en lang tradition for omfattende og tidskrævende forberedelse, ofte ved særlige udvalg eller kommissioner, se Max Sørensen, s. 169 - 172. Som led i sådan forberedelse indsamles i reglen omfattende oplysninger, og der søges opstillet mål og delmål og forskellige midler søges ofte bedømt over for hinanden. Det er imidlertid sjældent, man anvender lige netop den fremgangsmåde, der ovenfor er betegnet som typisk for planlægning. Det hænger formentlig dels sammen med en meget fast tradition for, hvorledes man griber lovforberedelse an, dels med at kvantificering både af de nuværende forhold og da specielt af prognoser, er forbundet med meget store vanskeligheder på mange af de områder, som reguleringslovgivningen angår. For anordningernes vedkommende er forberedelsesmanøren enklere, men i princippet den samme.

Ved tilrettelæggelse af retlig regulering ved konkrete afgørelser er den sædvanlige form opstilling af en praksis. Ovf. i 1. del, IV, A, 3, 4) er der forsøgt givet en karakteristisk af det væsentlige i praksisdannelse. Denne virksomhed har slet ikke den rationelle og systematiske karakter som den typiske planlægningsfremgangsmåde.

Undertiden vil man dog ved tilrettelæggelse af den fremtidige retlige regulering ved konkrete afgørelser kunne gå frem på den måde, som ovenfor er karakteriseret som planlægning. På det anførte sted i 1. del er nævnt, at mønster for givelse og nægtelse af løbende tilladelser og undtagelser inden for bygningsretten kan være fastlagt ved en dispositionsplan, og det er ligeledes nævnt, at de løbende tilladelser, som var det retlige indhold af importreguleringen i trediverne, blev givet efter en plan, der blev lagt hvert halve år.

FORVALTNINGENS INDRETNING.

I indledningen til fremstillingen af den offentlige virksomhed er de organer, der udfører offentlig virksomhed, foreløbig karakteriseret. Det er fremhævet, at de, der især handler for den offentlige sektor, er: folketinget, regering, statsadministrationen, kommunalforvaltningen, domstolene og nogle organer på grænsen mellem den offentlige og den private sektor.

I det følgende gives en kort fremstilling af den nærmere indretning af den del af de offentlige organer, der efter traditionen - som her uden videre lægges til grund - hører til den offentlige forvaltning. Folketinget og domstolene falder uden for den traditionelle opfattelse af, hvad der er forvaltning, og tages derfor ikke med. Om disse myndigheder henvises til Ross, kapitel XIX - XXII og kapitel XXXI og Max Sørensen, kapitel 4 og kapitel 6. Regeringen hører kun delvis til forvaltningen. Om regeringens og ministrenes forhold til folketinget henvises til Ross, kapitel XXV og XXVII og Max Sørensen, kapitel 5.

I det følgende skildres først og fremmest det formelle organisatoriske system. Der gøres dog tillige kortfattet bemærkninger om, hvilke opgaver forskellige slags myndigheder udøver samt om koordineringen mellem de forskellige myndigheder.

Indledningsvis gøres nogle almindelige bemærkninger om forvaltningens stilling i statsstyrelsen.

I Forvaltningens stilling i det samlede statsstyre.

1. De gængse forestillinger om statsstyrelsens grundlæggende karakteristika er vage og ofte selvmodsigende.

Det er ikke mærkeligt. De almindelige forestillinger tjener flere formål, der ikke går altfor godt i spand sammen. De intenderer ofte at være en realistisk beskrivelse af, hvordan staten faktisk styres. Men tillige tjener de mer eller mindre bevidst to andre formål. For det første udgør de almindelige forestillinger et system eller en model eller et begrebsapparat. Disse forskellige ord er betegnelser for samme velkendte fænomen, nemlig at det ikke er muligt på en meningsfuld måde at opfatte en enkelthed inden for et eller andet område, medmindre der findes en sammenhæng, som man kan passe enkeltheden ind i. De generelle forestillinger om statsstyrelsens indretning tjener som forklarende baggrund for dagligdags oplevelser af de enkelte myndigheder og af myndighedernes enkeltstående handlinger. Når de generelle forestillinger fungerer på denne måde, er det ikke væsentligt, om de i alle detaljer er korrekte eller realistiske. For det andet fungerer de almindelige forestillinger om statsstyrelsens grundtræk vistnok for de fleste tillige som et idealbillede af, hvordan statsstyrelsen bør være indrettet. Da billedet især er skabt af dem, der i fortiden har været ivrigst efter, at udviklingen inden for statsstyrelsen skulle tage den retning, som den nu har fået,

er det ikke mærkeligt, at denne sidste funktion ofte kommer i strid med de to førstnævnte. Der findes næppe noget statsstyre, der, når det først var realiseret, i ét og alt har kunnet leve op til sine ivrigste tilhængeres forventninger.

2. De gængse forestillinger om de grundlæggende træk i dansk statsstyre bevæger sig vistnok mellem følgende to ekstremer:

I det ene yderpunkt hæfter man sig først og fremmest ved det centraliserede og repræsentative ved det nuværende statsstyre. Folketinget, der er direkte folkevalgt, og den deraf udgåede regering - politikerne - bliver det væsentlige. Folketingsflertallet og regeringens magtfuldkommenhed er udgangspunktet, og politikernes rådighed over den offentlige sektor og dermed deres mange muligheder for at bestemme også inden for den private sektor understreges. De retlige grænser for regeringens og folketingsflertallets magtfuldkommenhed, der findes i grundloven, og de faktiske begrænsninger, som følger af andre magtfaktorer, såsom kommuner og interesserepræsentanter o.m.a., ses som mer eller mindre betydningsfulde modifikationer i det grundlæggende princip. Efter dette syn er forvaltningen først og fremmest udøvende. Dens opgave er loyalt at virkeliggøre de folkevalgte politikeres intentioner.

Det andet ekstrem karakteriseres i almindelighed ved ordet pluralisme. Vægten lægges på de umådelig mange stridende "kræfter", der bestandig søger at påvirke og bestemme den offentlige sektors optræden: partier, interesserepræsentationer, massemedierne, store foretagender, enkeltpersoner, der kan påvirke opinionen, eller som er særlig gunstigt strategisk placeret, demonstrationer o.m.a. Det

centraliserede system, folketing og regering, er kun een måde - omend en vigtig - blandt de mange måder, hvorpå denne ustandselige og ustandselig vekslende kamp om at bestemme udjævnes og afgøres. Når man med denne opfattelse som udgangspunkt betragter forvaltningens stilling, er man tilbøjelig til at se forvaltningen som en selvstændig magtfaktor blandt alle de andre, og til at understrege, at forvaltningen ligeså vel som regering og folketing optræder som mægler eller opmand i samfundets stridigheder.

3.a. Indskrænker man sig til alene at se statsstyrelsen ud fra forvaltningens synsvinkel, er det første af de to nævnte ekstremer efter mit skøn mere acceptabelt end det andet. Det stemmer i alt fald bedst med den opfattelse af forvaltningens placering i statsstyrelsen, som er gængs både hos flertallet af dem, der er beskæftiget i den offentlige forvaltning, og hos størstedelen af borgerne.

I overensstemmelse hermed kan man pege på to grundlæggende træk i forvaltningens stilling i statsstyrelsen for øjeblikket.

1) Man er tilbøjelig til at dele personellet i den offentlige forvaltning i to grupper: politikere og ansatte. Disse sidste kaldes ofte med en samlebetegnelse tjenestemænd, selvom mange ansatte er ansat på andre vilkår end tjenestemandsvilkår.

Karakteristisk for politikerne er, at de har et mandat, der er resultat af valg ved almindelig valgret, og at de som altovervejende hovedregel er tilknyttet de politiske partier. Karakteristisk for tjenestemandene er først og fremmest, at de qua tjenestemand er politisk neutrale og ofte tillige, at de - i alt fald i forhold til politikerne - er sagkyndige.

Den principielle rollefordeling mellem politikere og tjenestemænd er, at politikerne sætter målet for tjenestemændenes virksomhed og kontrollerer denne. Tjenestemændene skal rådgive politikerne og udøve disses beslutninger. Denne principielle rollefordeling søges nærmere tilrettelagt således, at den væsentligste del af regeldannelsen, de vigtigste af koordineringsbeføjelserne inden for den offentlige sektor og de vigtige dele af kontrollen bliver lagt i hænderne på politikerne, der tillige i vidt omfang får mulighed for at have det sidste ord i særlig vigtige enkeltsager.

2) Forvaltningens virksomhed er afledet i forhold til de folkevalgte organer, først og fremmest folketetinget, men inden for kommunalforvaltningen også kommunalbestyrelsen. Forvaltningen handler til udøvelse af de folkevalgte forsamlings beslutninger og inden for disses rammer.

Det afledede i forvaltningens virksomhed søges først og fremmest realiseret via princippet om lovmæssig forvaltning, men giver sig tillige andre udslag. Parlamentarismen kan således ses som en måde, hvorpå folketingsflertallet får rådighed over de centralt placerede poster, hvorfra forvaltningen kan styres.

b. De nævnte to karakteristika, der i vidt omfang simpelthen er to synsvinkler på samme forhold, er virkelig karakteristisk for forvaltningens stilling i dansk statsstyrelse for tiden. Men de er ikke i alle detaljer en realistisk beskrivelse af forvaltningens situation.

1) Den offentlige forvaltnings personel kan ikke uden videre henføres til to grupper: politikere og tjenestemænd.

Af særlig betydning er en gruppe, som især forekommer i centraladministrationen, og som i almindelighed kaldes interessere-

præsenterer. Baggrunden for denne gruppes tilstedeværelse er følgende: I befolkningen forekommer grupper, som har dannet organisationer for at varetage fælles krav, især fælles krav over for omverdenen. Hvor offentlig virksomhed særlig angår sådanne befolkningsgrupper, er det almindeligt at lade repræsentanter for vedkommende befolkningsgruppes organisation på en eller anden måde være med i forvaltningen. Tilstedeværelsen af interesserepræsentanter i forvaltningen fratager ikke denne dens afledede karakter. Men hvor interesserepræsentanter dominerer, bliver tjenestemændenes virksomhed afledet i forhold til personer med et andet mandat end politikernes.

2) Tjenestemændene er ikke en ensartet gruppe. De kan ikke i samme omfang styres af politikerne. Indholdet af de ydelser, som gives f.eks. af klientbehandlere i sundhedsvæsenet eller af universitetslærere, er kun i meget begrænset omfang bestemt af politikerne.

3) Med den modifikation, der følger af 2), er forvaltningens virksomhed utvivlsomt stort set afledet og uselvstændig. Men det gælder ikke ubetinget. Ikke mindst centraladministrationen, men også andre forvaltningsorganer, kan meget vel have en selvstændig indflydelse på regeringens og dermed landets politik. Indflydelsen udøves formentlig især under forberedelsen af den fremtidige offentlige virksomhed.

4) Styringen inden for forvaltningen kan aldrig blive fuldstændig, og ofte er det heller ikke meningen, den skal være det.

I statsadministrationen sætter politikernes fåtal i forhold old til tjenestemændene faktiske grænser for den politiske styrings effektivitet. Dette forhold er mindre udpræget i kommunalforvalt-

ningen, og henlæggelse af beslutninger til kommunerne kan derfor ses som et udtryk for en forøgelse af det politiske personels indflydelse på den daglige forvaltning.

Et eksempel på bevidst svækkelse af styringen er forvaltningens såkaldte frie skøn. Dette forhold er allerede påpeget ovf. s. 64 ff. Jo mindre præcist man formulerer den lovregel, der indeholder f.eks. en generel regulering, jo større betydning får enkeltafgørelserne. Politikerne har normalt hovedindflydelsen på reglernes indhold; men tjenestemandene dominerer, hvor der træffes mange enkeltafgørelser.

II Centraladministrationen.

Det er sædvanligt at dele forvaltningsapparatet i statsforvaltning og kommunalforvaltning og yderligere at dele statsforvaltningen i centraladministration og lokaladministration. Hertil kommer en række organer, som passer dårligt ind i dette traditionelle skema.

Den traditionelle inddeling er lagt til grund for nedenstående oversigt, der ikke på noget område går i detaljer. Oversigten er tillige temmelig unuanceret derved, at den er koncentreret om nogle typer af organer, der især er skabt af traditionen. Der findes overalt betydelige undtagelser eller afvigelser fra disse typer.

Centraladministrationen består især af departementer, direktorater og nævn og råd.

1. Departementer.

Kærnen i centraladministrationen er departementerne.

Karakteristisk for et departement er først og fremmest, at organets chef er en minister, altså en i reglen folkevalgt person, der er udnævnt i overensstemmelse med parlamentarismens regler. Udgangspunktet har været, at en minister kun har ét departement. Hvor det stadig er tilfældet, falder betegnelsen ministerium, der oprindeligt angav en ministers område, og betegnelsen departement sammen. Udviklingen har imidlertid ført med sig, at det er ret almindeligt, at en minister har flere end ét departement. Undtagelsesvis har et departement endog flere end én minister.

Antallet af departementer har i mange år været stigende. Det ligger nu over 25. Departementerne er sideordnede. Kompetencefordelingen mellem dem kan være bestemt af en grov inddeling af det offentliges udadvendte virksomhed. Det er således tilfældet med f.eks. boligministeriet, fiskeriministeriet, landbrugsministeriet, handelsministeriet, socialministeriet og undervisningsministeriet. Andre departementer beskæftiger sig med opkrævning; det gælder således skattedepartementet og tolddepartementet. Atter andre tager sig først og fremmest af indadrettet offentlig virksomhed, særlig servicevirksomhed for andre dele af statsadministrationen eller forberedelse af den offentlige virksomhed. Eksempler er lønningsministeriet, administrationsdepartementet, hvis hovedopgave er forbedring af den administrative opbygning, og finansdepartementet, hvis hovedopgave er budget og budgetplanlægning.

Personalet i departementerne er bortset fra ministeren tje-

nestemænd (dette ord bruges i det følgende om ansatte på tjenestemandsvilkår eller i henhold til kollektiv overenskomst). Departementet er indadtil principielt bygget op som et hierarki med en tjenestemandschef, der ikke ligesom ministeren veksler. Ministerens chefstilling er imidlertid en realitet. Han har retlig kompetence til at træffe en hvilken som helst afgørelse, der ligger inden for departementets sagområde, han kan give tjenestebefalinger til alle, ansat i departementet, og afgørelser, truffet af underordnede inden for departementet, vil ofte i realiteten kunne indklages for ministeren. Naturligvis er det kun få afgørelser, som ministeren i realiteten træffer, men den formular, hvormed departementernes skrivelser er forsynet, hvis de underskrives af andre end ministeren - P.M.V., på ministerens vegne - er en psykologisk realitet. Den traditionelle indstilling er den, at tjenestemandene inden for de retlige rammer søger at træffe de afgørelser, som de mener ministeren ville have truffet.

Kernen i departementernes opgaver er bestemt af, at ministeren er chef. Det er først og fremmest de forretninger, som har en betydelig berøringsflade med folketinget: lovforberedelse, budget, deltagelse i folketingets kontrol med forvaltningen, anden regeldannelse end lovgivnings og planlægning. Departementerne er desuden inden for hver sit område den øverste administrative statsmyndighed. Hvis det er nødvendigt, kan departementet altså bruge koordineringsmidlerne enten ved lov eller anden folketingsbeslutning eller ved anvendelse af overordnelsesbeføjelser eller andre styringsmidler. De nævnte opgaver har alle departementer i nogenlunde sammenligneligt omfang. Derudover har de forskellige departementer i meget vekslende grad kompetence til at træffe enkelt-afgørelser i 1. instans.

2. Direktorater.

Det mest åbenbare fællestræk ved direktoraterne i modsætning til departementerne er, at chefen for et direktorat ikke er en politiker. Direktoratets personale består således udelukkende af tjenestemænd, der udgør en pyramide med direktøren i spidsen.

De opgaver, som typisk er henlagt til et direktorat, har det tilfælles, at de relativt sjældent kræver ministerens medvirken, bl.a. fordi berøringsfladen til folketinget er mindre end tilfældet er for departementernes opgaver. Desuden er direktoraternes opgaver ofte sagligt snævrere end departementernes. I øvrigt er de opgaver, der er henlagt til direktoraterne, yderst forskelligeartede. Karakteristisk for nogle direktorater er, at de behandler et stort antal enkeltafgørelser inden for de offentlige ydelser, opkrævningen eller den retlige regulering; eksempler er ulykkesforsikringsdirektoratet, ligningsdirektoratet og patent- og varemærkedirektoratet. Karakteristisk for andre direktorater er, at de styrer en mer eller mindre forretningslignende virksomhed; de typiske eksempler er DSB og postvæsenet. Atter andre direktorater er centraladministration for et temmelig stort lokalt spredt forvaltningsapparat, der er led i offentlige ydelser, reguleringsordninger eller opkrævninger; eksempler er arbejdsdirektoratet, der er centraladministration for arbejdsanvisningen og arbejdsløshedsforsikring, arbejdstilsynet, der er toppen på arbejderbeskyttelsestilsynet, og tolddirektoratet, som er centraladministration for hele det lokale opkrævningsapparat af afgifter, som hører under toldvæsenet.

Direktoraterne er normalt underordnet i forhold til departementerne. Følgen er, at hvis et direktorat ønsker at henvende

sig til områdets minister, må indstillingen gå igennem departementet, at departementet kan give direktoratet tjenestebefalinger, samt at borgerne kan indklage direktoratets afgørelser for departementet. Der findes imidlertid betydningsfulde undtagelser, hvor direktorater har en væsentlig friere stilling over for departementernes tjenestemænd, men ikke over for ministeren personligt.

3. Råd og nævn.

Der findes i centraladministrationen et stort, broget og bestandig skiftende antal råd og nævn. De har to fællestræk: de er kollegiale, og de står i et friere forhold til ministeren end resten af centraladministrationens organer. I øvrigt er de yderst forskelligartede.

At de er kollegiale betyder, at afgørelser i nævnene i princippet træffes ved afstemning. I den øvrige centraladministration følges det såkaldte hierarkiske eller bureaukratiske princip, hvorefter den retlige kompetence hviler hos én person, ministeren eller direktøren, eller den tjenestemand, der faktisk udøver vedkommende retlige kompetence. Forskellen er begrebsmæssigt meget stor, og i realiteten er den betydningsfuld. Der er imidlertid grund til at understrege, at de faktiske forhold kan være således, at en flersidighed af personer træffer afgørelsen inden for bureaukratisk forvaltning, og at én enkelt eller nogle få i realiteten fastlægger indholdet af et nævns beslutning.

Medlemmerne af nævnene tilhører i vidt omfang andre grupper end de to grupper, der i øvrigt præger centraladministrationen, politikerne og tjenestemændene. Blandt disse andre grupper er interesserepræsentanterne de væsentligste. Ønsket om at drage netop

disse personer ind i centraladministrationens virksomhed har ofte været en af hovedårsagerne til, at nævn blev oprettet. Andre grupper er personer, der anses for særlig neutrale, især dommere, samt personer med en sagkundskab, som man ellers ikke i almindelighed træffer i den pågældende gren af forvaltningen.

Nævnenes opgaver har intet særpræg. Der kan være knyttet nævn til samtlige de funktioner, der udøves i centraladministrationen. Det er dog muligt at pege på enkelte dominerende typer af nævn. En af disse er de såkaldte råd, hvis hovedopgave er at give ministeren eller et direktorat råd med hensyn til især en ydelses- eller reguleringsordning på et eller andet område. En anden almindelig forekommende type er de såkaldte ankenævn, der som oftest har overtaget departementets opgave som øverste rekursinstans.

Derimod har nævnene et klart, omend vekslende særpræg derved, at ministeren i reglen ikke har de sædvanlige overordnelsesbeføjelser over for nævnene.

III Den lokale statsforvaltning.

Det historiske udgangspunkt har her i landet som de fleste andre steder på det europæiske kontinent været, at der under centraladministrationen eksisterede en administration i to instanser - lokal og regional - med kompetence inden for lokaliteten på alle eller hovedparten af de civile sagsområder, som centraladministrationen beskæftigede sig med. Her i landet findes nu kun svage spor af denne ordning tilbage i politimesterens og amtmandens endnu ret brogede kompetenceområde.

Den lokale statsadministration i Danmark domineres i dag af to typer af organer. Det ene består i lokale afdelinger af en samlet landsdækkende organisation med en ret speciel kompetence. Eksempler er arbejdstilsynet, skibstilsynet, DSB, postvæsenet, politiet og toldvæsenet. Den anden omfatter de mange statslige anstalter, som er spredt ud over landet, og som især inden for socialforsorgen og undervisningen stiller tjenesteydelser til rådighed for lokalitetens borgere.

Fælles for disse lokale statsforvaltningsmyndigheder er, at tjenestemændene er helt dominerende blandt de ansatte, og at de er underkastet underordningsbeføjelser over for centraladministrationen. På de områder, hvor lokal statsadministration eksisterer, bliver resultatet således, at departement, direktorater og den lokale statsforvaltning tilsammen udgør en pyramide med ministeren på toppen.

IV Kommunalforvaltningen.

1. Karakteristisk for kommunalforvaltningen - udover at den er lokal - er, at den retlige kompetence ligger hos folkevalgte politikere, og at kommunen har egne indtægter, som den råder over ved et budget for netop denne kommune.

Historisk er kommunalforvaltningen opstået sideløbende med den traditionelle lokale statsforvaltning, og dens opgave har først og fremmest været at stille ydelser til rådighed for det lokale samfund.

I de sidste ti år er der blevet gennemført en væsentlig reform af kommunalforvaltningen, en reform, der endnu langt fra er til ende. De vigtigste træk i omordningen har været:

Der er gennemført en meget kraftig geografisk omlægning. I 1945 eksisterede der 88 købstæder, ca. 1300 sognekommuner, 24 amtskommuner samt København og Frederiksberg. I 1970 eksisterer der mindre end 300 primærkommuner, 14 amtskommuner samt København og Frederiksberg.

De tidligere forskelle mellem kommunestyret på landet og i købstæderne er forsvundet. Uden for København og Frederiksberg er den kommunale styrelsesordning nu ens for hele landet.

Der har været og er stadig en klar tendens til at lade kommunerne overtage al den lokale forvaltning, som ikke hører under sådanne landsdækkende statsorganisationer, som ovenfor er eksemplificeret ved arbejdstilsynet, skibstilsynet, postvæsenet, toldvæsenet o.s.v. Denne tendens understreges af tilbøjeligheden til at flytte kompetencer fra centraladministrationen til kommunalforvaltning.

2. Uden for København og Frederiksberg er det kommunale system organiseret således, at der overalt findes kommuner i to lag: lokalt i primærkommunerne og regionalt i amtskommunerne. Forskellen mellem de to kommunetyper beror på forskelle i opgaverne. Opgavefordelingen er endnu langt fra klarlagt, men hovedsagen er sontringen mellem opgaver, der skal løses lokalt, og opgaver, der skal løses regionalt. De traditionelle opgaver for amtskommunen er sygehusvæsen og vejvæsen.

Alle kommuner uden for København har en ensartet styreform. Kommunalbestyrelsen vælges ved direkte valg hvert 4. år. Kommu-

nalbestyrelsen vælger blandt sine medlemmer en formand, borgmesteren, samt nogle kollegiale organer, bestående af kommunalbestyrelsesmedlemmer og valgt ved forholdstal. Det er karakteristisk for kommunestyret, at en stor del af arbejdet ligger hos sådanne kollegiale organer, der er valgt ved forholdstal. Parlamentarismen, der medfører, at kun folketingsflertallet har direkte herredømme over administrationen, eksisterer således ikke i kommunestyret. I hver kommune findes et voksende tjenestemandskorps. Det står i et underordningsforhold til borgmesteren/kommunalbestyrelsen. Tjenestemandenes reelle indflydelse er utvivlsomt stigende, men det hindrer ikke, at politikernes mulighed for deltagelse i forvaltningens detaljer fortsat er langt større i kommunalforvaltningen end i statsforvaltningen.

Kærnen i de kommunale opgaver er fortsat ydelser til den lokale befolkning såsom socialforsorg, undervisning, sygehuse, veje, vand, gas, el, renovation m.v. I stigende grad har kommunalforvaltningen imidlertid også fået kompetence inden for reguleringsområdet. Et meget udpræget eksempel er reguleringen af fast ejendom, hvor kommunalbestyrelsen nu er den dominerende lokale instans.

Kommunalforvaltningen står uden for det hierarkiske system, som statsforvaltningen udgør. Ministeren og centraladministrationens embedsmænd kan derfor ikke give tjenestebefalinger til hverken kommunalbestyrelsen eller de kommunale tjenestemænd, medmindre der er hjemmel herfor, og sådan hjemmel findes kun undtagelsesvis.

Da koordination af stats- og kommunalforvaltning imidlertid er nødvendig og bliver jo mer nødvendig, jo flere opgaver der hen-

lægges til kommunalforvaltningen, kender og bruger man andre koordineringsbeføjelser end over- og underordningsforholdet.

Kommunernes opgaver er således i vidt omfang og ret detaljeret fastlagt ved lov og anordning. I temmelig vidt omfang kan borgerne påklage afgørelser, truffet i kommunalforvaltningen, til centraladministrationen. I relativt vidt omfang er det foreskrevet, at beslutninger truffet i kommunalforvaltningen, kræver godkendelse af centraladministrationen. Dette gælder især vedrørende nogle grundlæggende økonomiske beslutninger, f.eks. om låneoptagelse, men ordningen findes også på andre områder; kommunale stedplaner skal således i reglen godkendes. Der findes et særligt kommunalt tilsyn, hvis indhold er, at ulovlige beslutninger kan annulleres, og lovpligtig optræden fra kommunalbestyrelsernes side kan gennemtvinges. I det omfang, kommunerne modtager statstilskud, kan der blive tale om at gøre disse betingede. Endelig spiller forespørgsler fra kommunerne om, hvorledes de bør handle, en meget stor rolle.

Ikke alle disse beføjelser udøves af hele centraladministrationen. Det særlige kommunaltilsyn og godkendelserne af grundlæggende økonomiske beslutninger udøves for amtskommunernes vedkommende af indenrigsministeriet og for primærkommunernes vedkommende af et særligt tilsynsråd i hvert amt, bestående af amtmanden og 4 af amtsrådet valgte medlemmer.

3. Også på det lokale plan findes nævn, der hverken står i et underordningsforhold til centraladministrationen eller til kommunalforvaltningen. De fleste er oprettet som følge af de tidligere altfor små kommuner og skulle sørge for samvirke mellem flere kommuner eller samvirke mellem stat og kommuner. Der er tendens ti

at disse nævn forsvinder. Andre lokale nævn skyldes retssikkerhedsbetragtninger; ekspropriationsprocessens mange lokale nævn er eksempler.

V Andre organer.

Langt de fleste af de forvaltningsorganer, som udøver den offentlige virksomhed, der er skildret ovenfor, tilhører de fire kategorier, som nu er gennemgået. Men der findes organer, som ikke tilhører folketinget, regeringen eller domstolene, og som dog falder uden for de fire kategorier. De udgør ikke nogen ensartet gruppe. Tværtimod er de indbyrdes meget forskelligartede, og grænserne over for de traditionelle fire kategorier af forvaltningsmyndigheder og over for organer, der tilhører den private sektor, er flydende.

I det følgende gives der en kort oversigt på grundlag af en inddeling, der anvendes af Poul Meyer. Der henvises i øvrigt til hans Offentlig Forvaltning s. 93 - 111, 176 - 191 og 213 - 215.

På centralt plan findes enkelte betydningsfulde offentlige institutioner, som klart tilhører den offentlige sektor, og som dog står uden for det ministerielle hierarki og alligevel ikke hører til nævnsgruppen. De vigtigste af disse institutioner er Danmarks Nationalbank, Danmarks Radio og Danmarks Statistik. Disse institutioner har en betydelig selvstændighed især over for ministeren, der ikke kan udstede tjenestebefalinger. Til gengæld har politikerne som gruppe og ikke blot regeringens politikere en vis indflydelse på de to førstnævnte og vigtigste af institutionerne.

Langt den talrigste gruppe er de organer, som er omtalt ovenfor i det offentliges virksomhed, 1. del, II, 4, a. Det drejer sig om såkaldt selvejende institutioner, der inden for især socialforsorgen og undervisningsvæsenet stiller tjenesteydelser til rådighed jævnsides med organer, som klart tilhører den offentlige forvaltning. Disse selvejende institutioner er i reglen historiske tilfældigheder. Deres virksomhed finansieres helt eller i det væsentlige ved offentlige midler, og der er da også en klar tendens til, at de er ligeså lidt og ligeså meget selvstændige over for centraladministrationen eller kommunalbestyrelsen som de organer, der utvivlsomt tilhører den offentlige forvaltning.

På telekommunikationsområdet udøves størstedelen af virksomheden af nogle aktieselskaber, mens resten udøves af postvæsenet. Aktiemajoriteten i de pågældende selskaber ejes af det offentlige, og da virksomheden efter lovgivningen kræver en offentlig tilladelse - koncession - bliver resultatet, at det offentlige har hovedindflydelsen på telekommunikationen.

På enkelte områder varetager private foreninger virksomhed af ganske samme art som den, der udøves af tilsvarende offentlige myndigheder. Hermed stemmer, at virksomheden helt eller delvis betales af det offentlige. Foreteelsen forekommer især inden for sundheds- og socialforsorgen. Et typisk eksempel er Foreningen til Kræftens Bekæmpelse. Et atypisk, men væsentligere eksempel er Sygekasserne.

Inden for kommunalforvaltningen foregår naturligvis et vidtstrakt samarbejde mellem flere kommuner. Dette samarbejde kan føre til dannelse af nye organer. Undertiden vælger man at lade dis-

se nye organer være aktieselskaber, men der findes tillige andre former for sådanne kommunale fællesskaber. Sådanne indretninger forekommer især vedrørende tjenesteydelser, f.eks. inden for skoleområdet, og vedrørende elektricitetsforsyningen.

FORVALTNINGENS VIRKEMIDLER

Forvaltningsretten er den juridiske disciplin, som fremstiller retsreglerne om den offentlige forvaltning. Men den forvaltningsretlige litteratur dækker dette meget store felt på højst ujævn måde. Interessen er især koncentreret om de retlige begrænsninger i forvaltningsmyndighedernes optræden over for personer og organer i den private sektor - eller anderledes udtrykt: over for borgerne.

Fremstillingen af Det Offentliges Virksomhed skulle gerne have givet baggrund for forståelse af den virkelighed, som er objektet for de retsregler, der således er forvaltningsrettens kerneområde. Fremstillingen omfatter ganske vist hele den offentlige sektors virksomhed. Men den offentlige virksomhed udøves først og fremmest af organer, der traditionelt henregnes til forvaltningen. Kun på ganske enkelte områder, således f.eks. ved den regulering, der sker ved generelle direktiver, og hvor private har monopol på beslutning om tvangsgennemførelse, er forvaltningens rolle ubetydelig. Den systematiske oversigt over det offentliges virksomhed er derfor også i det store og hele en oversigt over forvaltningens virksomhed.

Oversigten tager imidlertid ikke direkte sigte på forvaltningsrettens regler. For at nyttiggøre den almindelige baggrundsfremstilling af, hvad offentlig forvaltning laver, må denne sam-

menholdes med en kort oversigt over de virkemidler, hvormed forvaltningen udøver sin virksomhed over for borgerne.

I Beslutninger - faktiske handlinger.

Den grundlæggende sontring inden for forvaltningens virkemidler er sontringen mellem beslutninger og faktiske handlinger. Umiddelbart virker denne sontring simpel. Beslutninger er sådanne afgørelser som f.eks., at der skal ydes folkepension, at en ansøger skal optages på seminariet, at loven er overtrådt i det konkrete tilfælde, at der skal gives en løbende tilladelse, at der skal bygges en storebæltsbro o.s.v. Faktiske handlinger derimod er udbetalingen af folkepensionen, undervisningen på seminariet, selve gennemtvindingen af loven, afsendelsen af den løbende tilladelse og selve bygningen af broen. Ser man nøjere til, er sontringen naturligvis meget uskarp, og gruppen faktiske handlinger er så broget, at den ikke har stort andet fælles karakteristikon, end at fænomener, der henføres til denne gruppe, ikke umiddelbart er beslutninger. Sontringen er imidlertid brugelig, og den er væsentlig for forvaltningsretten, fordi langt størstedelen af forvaltningsrettens regler angår fænomener, som utvivlsomt er beslutninger, deres forberedelse, deres træffelse, deres virkninger, retelse af dem o.s.v. Det betyder imidlertid ikke, at faktiske handlinger ikke kan have retlig interesse. De kan f.eks. give anledning til, at der rejses spørgsmål om erstatning, og de kan være genstand for bedømmelse fra ombudsmanden, som meget vel kan tage faktiske handlinger med, når han skal afgøre, om nogen, der er un-

dergivet hans tilsyn, har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelser.

II Forvaltningsakter eller konkrete forvaltningsafgørelser.

1. Blandt forvaltningens meget forskelligartede beslutninger er de vigtigste en gruppe, der i årtier med et fransk/tysk låneord har været kaldt forvaltningsakter. Ordet er ikke ubetinget lykkeligt. Det kan f.eks. være en kilde til misforståelse, at ordet "akt" i processen og i forvaltningsprocessen ikke betyder beslutning, men derimod dokument. Aktindsigt er ikke adgang til forvaltningsakten, men til de dokumenter, som har været tilvejebragt under forberedelsen af forvaltningsakten. Der er derfor adskillige, der foretrækker andre betegnelser såsom forvaltningsafgørelser eller konkrete forvaltningsafgørelser. Nedenfor bruges ordene forvaltningsakt og forvaltningsafgørelse i flæng.

Forvaltningsrettens regler angår først og fremmest forvaltningsakter. Det er derfor væsentligt at være klar over, hvad der menes med en forvaltningsakt.

Kontinentaleuropæisk og nordisk litteratur indeholder forskellige definitioner, som afviger i detaljer. Den, som har været anvendt her i landet siden Poul Andersens disputats om ugyldige forvaltningsakter i 1924, er repræsentativ. Den kan kort gengives således: Forvaltningsakten er en udtalelse fra en forvaltningsmyndighed af konkret indhold, der retter sig til en borger, og som bestemmer, hvad der er eller skal være ret i det foreliggende tilfælde. Så at sige alle led i denne definition kan rejse tvivl-

somme grænsespørgsmål. Der kan forekomme fænomener, som opfylder alle de øvrige betingelser, men som ikke kan siges at være en udtalelse, men består i en gestus, et mekanisk signal e.l. Der er - som omtalt ovenfor under forvaltningens indretning V - uklare mellemtilfælde mellem forvaltningsmyndigheder og organer, som tilhører den private sektor, og dermed mulig tvivl om, hvorvidt udstederen er en forvaltningsmyndighed og adressaten en borger. Sondringen konkret/generel er - som omtalt ovf. s. 61 - usikker. Og nøje at angive, hvad det vil sige, at noget er "ret", kræver i bedste fald en temmelig lang og indviklet redegørelse, og så afhænger svaret endda af indholdet af gældende ret på hvert enkelt retsområde samt af nogle grundlæggende retskildespørgsmål. I sidste instans betyder det, at noget er "ret", ganske vist, at der i sidste instans kan blive tale om at anvende det offentliges tvangsapparat. Men der kan være meget lang afstand fra den beslutning, der kaldes en forvaltningsakt, og til tvangsgennemførelsen, således at heller ikke dette skelnemærke er let anvendeligt.

At forvaltningsakten - som så mange andre af den juridiske litteraturs grundbegreber - har uklare og uvisse omrids, er imidlertid ingen væsentlig praktisk gene. Forvaltningsakterne er ganske vist de forvaltningsretlige retsreglers væsentlige genstand. Men de forvaltningsretlige regler er så forskelligartede og ukodificerede, at man ikke engang kan gå ud fra, at de alle gælder for alle de beslutninger, som helt utvivlsomt passer til definitionen af en forvaltningsakt. Hvis man derfor stilles over for en beslutning, hvis tilhør til den traditionelle kategori forvaltningsakt er tvivlsomt, handler man ufornuftigt ved at bruge kraft på at afgøre, om beslutningen hører til den ene eller den anden kategori.

Det vil være hensigtsmæssigere at gå direkte til sagen og tage stilling til, om netop den forvaltningsretlige regel, som der kan blive tale om at anvende, gælder for netop denne beslutning, uanset om den så kaldes en forvaltningsakt eller ikke.

2. For en abstrakt fremstilling af forvaltningsrettens regler er det altså ikke afgørende at skaffe begrebet forvaltningsakt eller forvaltningsafgørelse skarpe konturer. Det, det kommer an på, er at fremhæve forvaltningsrettens typiske anvendelsesområde, eller anderledes udtrykt at fremhæve de beslutninger, som - når ikke andet udtrykkelig bliver sagt - omfattes af forvaltningsrettens regler.

Et begreb om de typiske forvaltningsakter, eller om man vil, af kernen i forvaltningsaktsbegrebet, kan nås ad forskellige veje.

Man kan prøve abstrakt at beskrive de afgørelser, som man først og fremmest har for øje som genstand for forvaltningsrettens regler om forvaltningsproces, om den saglige afhængighed af regler og retsgrundsætninger, om prøvelse o.s.v.

Ved en sådan beskrivelse må man være opmærksom på, at begrebet forvaltningsakt oprindeligt er hentet fra domstolsprocessen. Forvaltningsakten svarer til det, som er resultatet af domstolsprocessen, nemlig dommen. Den typiske forvaltningsakt er klart konkret. De, som i alt fald er parter, kan simpelthen påvises under processen. Forvaltningsakten bliver til som slutpunkt for en ret langvarig proces og på grundlag af et ret omfattende faktisk og retligt materiale. Og forvaltningsakten har væsentlig og i tid ret vidtgående retlig betydning for adressaten.

Dernæst kan man ved hjælp af systematiseringen af den offentlige virksomhed eksemplificere de typiske forvaltningsakter. Herved

får man ikke blot en vis fornemmelse af, hvad der især menes, når der tales om forvaltningsafgørelser. Eksemplifikationen viser tillige noget om, hvilken funktion forvaltningsakter opfylder i forvaltningens samlede virksomhed.

Beslutninger om, at en pengeydelse skal gives, med hvilket beløb, og hvorvidt den skal høre op i utide, hører utvivlsomt til de typiske forvaltningsafgørelser. Som eksempler kan nævnes beslutning om ydelse af invalidepension, af individuel socialhjælp og af de mange forskellige slags "pumpevandstilskud". Ikke alle beslutninger om pengeyardelser hører imidlertid klart under kategorien forvaltningsakt, se ndf. under 3.

Hvor en tjenesteydelse ikke undtagelsesvis står åben for alle og enhver, er beslutninger om, at tjenesteydelser skal gives eller høre op, ligeledes typiske forvaltningsakter. Eksempler er begyndelse af en revalideringsproces, optagelse på et plejehjem, på et hospital eller på en undervisningsanstalt, som har adgangsbegrænsning. Andre tilfælde er beslutning om at starte en rådgivning, beslutning om at registrere et varemærke og afgørelse af en tvist inden for den private sektor. For store dele af tjenesteydelsernes vedkommende, særlig for klientbehandlingen, må man imidlertid være opmærksom på, at den beslutning, som klart er en forvaltningsakt, spiller en mindre rolle for hele forholdet, end hvor ydelsen er penge. Har man først truffet beslutning om, at en pengeydelse skal gives, er forholdet i alt væsentligt udtømt. Har man truffet beslutning om at gå i gang med revalidering, rådgivning eller hospitalsbehandling, står der tilbage en lang række beslutninger om, hvordan tjenesteydelsen nærmere skal udformes, jfr. ndf. under 3.

De fleste beslutninger om skat og afgifter er ligeledes klare forvaltningsakter. Dette gælder jo mere, jo mindre mekaniske beslutningerne er. Endelige indkomstansættelser og vurderingerne til ejendomsskyld er klare eksempler.

Typiske forvaltningsakter er involveret i næsten al regulering ved retlige direktiver, undtagen i de tilfælde, hvor private har monopol på at rejse spørgsmålet om tvangsgennemførelse af generelle direktiver. Hvor reguleringen i øvrigt sker ved generelle direktiver, vil forvaltningen i meget vidt, men også vekslende omfang, være med til konstateringen af, om reglerne overholdes. Hvor overvågningen er efterfølgende, vil forvaltningens konstatering af, om der foreligger en overtrædelse, og hvad der bør ske i den anledning, normalt have karakter af en forvaltningsakt. Hvor konstateringen sker forudgående, vil denne altid have karakter af en forvaltningsakt. Hvor reguleringen sker ved konkrete direktiver, er forvaltningsakter naturligvis helt dominerende. Både løbende tilladelser, undtagelser og konkrete forbud/påbud er typiske forvaltningsakter.

3. Især hvor forvaltningens virksomhed har karakter af ydelser, optræder der ofte beslutninger, som har samme funktion som de typiske forvaltningsafgørelser, men som enten i deres forberedelse eller i deres virkninger adskiller sig væsentligt fra de typiske forvaltningsakter.

Hvor pengeydelse gives efter meget enkle kriterier, og hvor beløbet også er skabelonmæssigt, har forberedelsen af beslutningen om at give pengeydelsen en helt anden karakter end i de tilfælde, som man har for øje ved de typiske forvaltningsakter. Man kan naturligvis godt ved fastsættelse af børnetilskud til den enkelte el-

ler af ko- eller mælketilskud til landbruget, jfr. ovf. s. 11-12 og s. 13, tale om en proces, som sker på grundlag af faktisk og retligt materiale. Men realiteten er, at forvaltningsprocessens regler i alt væsentlig er uanvendelige på afgørelser, der således kan og ofte bliver truffet på maskine.

Ved tjenesteydelser er der ofte ikke nogen helt klar son-
dring mellem den grundlæggende beslutning om, at ydelsen skal gi-
ves og ydelsens udføring. Den nærmere tilrettelæggelse af tjene-
steydelsen indebærer ofte en række valg og en række dertil høren-
de beslutninger. Som eksempler kan nævnes, at beslutningerne ved
en hospitalsindlæggelse jo ikke er slut, fordi man har besluttet
at indlægge; behandlingen kræver en lang række beslutninger. Gan-
ske lignende forhold gør sig gældende, hvis man har besluttet én
eller anden form for særundervisning; videre afgørelser må træf-
fes hen ad vejen i lyset af de erfaringer, man høster om nytten af
den valgte særundervisning. Der er på disse klientbehandlingsområ-
der ingen fast grænse mellem beslutninger, som åbenbart er typiske
forvaltningsakter, og beslutninger, som er mere kortsigtede og fo-
reløbige, og som derfor ikke kan bære den forvaltningsproces, som
de typiske forvaltningsakter kan, og som må være lettere at ændre
end de typiske forvaltningsakter. Et typisk eksempel er revalide-
ringen, jfr. ovf. s. 45-46. Revalideringsprocessen tenderer i ret-
ning af at bestå i en sagkyndig skønsmæssig anvendelse af et helt
register af sociale hjælpemidler, kure, optræning, uddannelse,
rullestole, høreapparater, kunstige lemmer, arbejdsanvisning m.v.
alt med det formål at få den invaliderede ind i erhvervslivet i-
gen. Det siger sig selv, at denne proces må bestå af mange bevids
kortsigtede beslutninger, der skal være lette at ændre. Det gælde
jo netop om at prøve sig frem.

III Beslutninger, der er led i forberedelse af forvaltningsakter.

1. Forud for udstedelsen af typiske forvaltningsafgørelser går - som nævnt ovenfor - en ret langvarig proces, hvor et ret omfattende faktisk og retligt materiale tilvejebringes. Det er en selvfølge, at der som led i denne proces træffes en lang række beslutninger om processens tilrettelæggelse og gennemførelse. Disse beslutninger har oftest sagens part eller parter til adressater, men andre myndigheder eller andre private, som f.eks. kan bidrage til sagens oplysning, kan også være adressater. Som eksempler på sådanne procesforberedende beslutninger kan nævnes: beslutning om at anmode en ansøger eller klager om at rette en fejl i ansøgningen eller klagen, beslutninger om, hvem der har partsstilling, hvor dette er tvivlsomt, beslutning om en gennemførelse af kontradiktion i form af møde eller skriftveksling eller aktindsigt eller lignende, beslutninger om, at visse beviser skal føres eller ikke føres o.s.v., o.s.v.

Man kan ikke uden videre anvende de regler, der gælder for de typiske forvaltningsakter, på sådanne forberedende beslutninger. F.eks. er der som hovedregel ingen mulighed for selvstændigt at påklage forberedende beslutninger i den administrative rekurs. Dette gælder dog ikke ubetinget. Afgørelse om partsoffentlighed kan således selvstændigt påklages. På andre områder, således f.eks. vedrørende hjemmel, kan de sædvanlige forvaltningsretlige regler derimod normalt anvendes.

2. De procesforberedende beslutninger er en nogenlunde velafgrænset gruppe, men der findes naturligvis andre beslutninger, der har karakter af forberedelse af en forvaltningsakt.

En ofte forekommende form er indstillinger. Dette ord bruges i forskellige betydninger, men det dækker i alt fald udtalelser fra én myndighed til den kompetente myndighed, som indeholder udkast til en forvaltningsakt eller en anordning eller dele heraf. I denne nogenlunde præcise betydning forekommer indstillinger meget ofte. Ikke mindst lokale myndigheder og centraladministrationens navn afgiver sådanne indstillinger til departementerne.

De regler, der gælder for de typiske forvaltningsakter, kan kun i begrænset omfang anvendes på sådanne indstillinger.

IV Uforbindende udtalelser.

Som nævnt ovenfor s. 130 - 33 bruges uforbindende udtalelser ofte i stedet for retlige direktiver til regulering af borgernes forhold. De kan forekomme som svar på forespørgsler fra borgerne, som advarsler, henstillinger eller vejledninger på forvaltningens initiativ eller mindre konkrete som f.eks. Monopoltilsynets undersøgelser af priser og avancer i private virksomheder. Lignende uforbindende udtalelser forekommer som led i skatteopkrævningen og er tillige almindelige ved ydelserne. Det er ganske sædvanligt, at borgerne retter forespørgsel til det offentlige om, hvorvidt de i påkommende tilfælde kan få én eller anden ydelse.

De regler, som gælder for typiske forvaltningsakter, kan kun i meget begrænset omfang tillempes på sådanne uforbindende udtalelser. Disses retlige forhold er i det hele meget tvivlsomme. Det er i vidt omfang tvivlsomt, under hvilke omstændigheder forvaltningen har pligt til at svare på forespørgsler, om der er adgang

til at påklage uforbindende udtalelser, og om hvilken bindende virkning en uforbindende udtalelse har, f.eks. om en aktuel sag skal afgøres i overensstemmelse med et svar på et hypotetisk spørgsmål, og om beslutning om gennemtvungelse af en regel skal træffes i overensstemmelse med indholdet af en advarsel eller en henstilling.

Det er klart, at de sædvanlige regler om typiske forvaltningsakter så meget mindre kan anvendes på generelt prægede uforbindende udtalelser såsom lovfortolkende cirkulærer og almindelige udtalelser, der tager sigte på at påvirke opinionen.

V Interne beslutninger.

Forvaltningen træffer en meget broget buket af beslutninger som led i den virksomhed, som er rettet indad mod den offentlige sektor selv.

1. Nogle af disse beslutninger omfattes som hovedregel af de regler, der gælder for typiske forvaltningsakter. Hvis man - som det er gjort her - betragter beslutninger, truffet i den administrative rekurs, som led i det interne kontrolsystem, omfattes sådanne afgørelser åbenbart af de almindelige regler om typiske forvaltningsakter. Disse gælder naturligvis, hvadenten afgørelsen er truffet i 1. eller en senere instans.

Det samme gælder, hvis en overordnet myndighed på eget initiativ kan gribe ind og ændre en truffen forvaltningsafgørelse. Denne afgørelse fra den overordnede, som træder i stedet for, er naturligvis omfattet af de regler, der gælder for typiske forvaltningsakter.

Også de beslutninger, som træffes af indenrigsministeriet eller tilsynsrådet som led i det særlige kommunaltilsyn, altså godkendelse af visse kommunale beslutninger og annullation m.v. i anledning af ulovligheder fra kommunalbestyrelsernes side anses for omfattet af reglerne om typiske forvaltningsakter.

2. Andre af de interne beslutninger omfattes givetvis ikke af reglerne om typiske forvaltningsakter.

Det gælder således for tjenestebefalingerne. Forvaltningsprocessens regler omfatter ikke sådanne beslutninger. Hjemmels-spørgsmålet stiller sig ligeledes anderledes. Man plejer at sige, at tjenestebefalinger ikke behøver hjemmel i loven, men at selve eksistensen af over- og underordningsforholdet er tilstrækkelig hjemmel. Selvom forskellen ikke er en forskel i art, men kun i grad - også over- og underordningsforholdet kræver jo en vis hjemmel - kan gradsforskellen være meget betydelig. Heller ikke reglerne om prøvelse kan uden videre tillempes på tjenestebefalinger. Tjenestebefalingeres retsvirkning over for borgerne er endelig forskellige fra forvaltningsakternes. Selv hvor en tjenestebefaling går ud på, at der skal udstedes en bestemt forvaltningsakt, kan borgeren i almindelighed ikke på tjenestebefalingen støtte et krav, som kan gøres gældende ved domstolene. De hensyn til adressaten for en forvaltningsakt, der begrænser adgangen til senere at ændre forvaltningsaktens indhold, gør sig heller ikke gældende, når det drejer sig om tjenestebefalinger. De kan som altovervejende hovedregel ændres uden hensyn til den interesse, som den private måtte have i, at en forvaltningsakt ville være blevet udstedt i overensstemmelse med tjenestebefalingen.

Mens afgørelser, truffet som led i kommunaltilsynet som oven-

for nævnt omfattes af reglerne om de typiske forvaltningsakter, gælder det ikke beslutninger, truffet som led i tilsynet inden for over- og underordningsforholdet eller som led i revisionen.

Reglerne om typiske forvaltningsakter er ligeledes uanvendelige på den store del af forvaltningens virksomhed, som går ud på forberedelse af den fremtidige offentlige virksomhed og på planlægning. For at nævne nogle få eksempler: reglerne gælder ikke for beslutninger om at søge bestemte poster optaget på budgettet, beslutninger om fremtidig anvendelse af offentlige ressourcer til bestemte formål, f.eks. beslutning om at igangsætte et offentligt arbejde eller som led i konjunkturpolitikken at standse det, beslutning om, til hvilken kurs og inden for hvilken beløbsramme der skal købes og sælges obligationer som led i Nationalbankens obligationspleje eller beslutninger om udarbejdelse af bestemte lovrevisioner m.v.

VI Aftaler.

Også for forvaltningen er aftaler et af de vigtigste virkemidler.

1. Aftaler spiller således en stor rolle ved gennemførelsen af den løbende service, som er omtalt ovenfor under 2. del, virksomhed rettet indad mod den offentlige sektor selv, II. Dette gælder særlig tilvejebringelse af det personel, som ikke er ansat på tjenestemandsvilkår, samt anlægsvirksomhed og indkøb af materiale, maskiner m.v. til brug for den offentlige sektor selv. Hovedreglen er her, at der om disse aftaler gælder samme regler som om

aftaler i den private sektor. Der kan dog formentlig opstå særproblemer, f.eks. hvor man bruger statens indkøbsvirksomhed til støtte af den private sektor enten ved at købe til andre priser end markedspriserne eller ved at bruge indkøbsvirksomheden som led i opmuntringen af forskningen og produktudviklingen i industrien, jfr. ovf. s. 8 - 9.

2. Aftaler eller aftalelignende forhold forekommer desuden overalt, hvor det offentlige stiller en ydelse til rådighed mod betaling. I visse tilfælde gælder samme regler om sådanne aftaler som om aftaler inden for den private sektor. Det gælder f.eks. salg af Geodætisk Instituts kort eller udlejning af sædvanlige boliger, jfr. ovf. s. 31 og s. 37. Men der er en helt glidende overgang fra sådanne sædvanlige aftaleretlige tilfælde og over imod situationer, der ligger meget langt fra den privatretnlige aftalesituation, f.eks. renovations- eller vandafgift, hvor modtageren af ydelsen ofte har en pligt til at modtage den og er helt uden indflydelse på, hvordan betalingen fastsættes. I sådanne ekstreme tilfælde vil anvendelsen af reglerne om typiske forvaltningsakter ofte være mere nærliggende. Tvivlsomme mellemformer forekommer i de mange situationer, hvor det offentlige i én eller anden forstand har monopol på ydelsen, men dog kræver betaling, således f.eks. ved gas, elektricitet, lufthavne, kirkegårde m.v.

VII Generelle afgørelser.

Forvaltningen anvender i meget vidt omfang anordninger.

Herom henvises til Ross, §§ 113 - 124 og Max Sørensen, kapitel 10. Disse beslutninger indtager i reglen en særstilling, når det drejer sig om de forvaltningsprocessuelle regler, men iøvrigt gælder størstedelen af reglerne om typiske forvaltningsakter også på anordningerne.

Forsåvidt angår sådanne mellemformer som f.eks. stedplaner, gør lignende forhold sig gældende. For disse beslutningers vedkommende gælder der tillige i vidt omfang positive processuelle regler af lignende art som dem, der er fastsat for mange typiske forvaltningsakter.

Bilagstabel I: Bruttofaktorindkomsten i løbende priser fordelt på erhverv.

Mio.kr. i årets priser	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Landbrug ¹⁾	5.084	5.296	5.467	5.656	6.432	6.277	6.434	6.415	6.516	7.385
Skovbr., gartn., fiskeri m.v.	795	886	970	1.039	1.135	1.324	1.280	1.295	1.404	1.598
Industri	8.362	9.213	10.529	10.838	12.302	13.586	14.406	15.460	16.750	18.950
Håndværk	3.666	4.052	4.693	4.887	5.635	6.357	7.000	7.725	8.300	9.050
Offentlige værker	726	765	829	917	1.032	1.207	1.374	1.534	1.732	2.328
Bygge- og anlægsvirksomhed	3.033	3.695	4.120	4.255	5.310	6.160	6.785	8.025	8.335	9.900
Handel og pengeomsætning	7.151	7.971	8.813	9.254	10.562	11.787	12.833	13.903	14.744	16.492
Udenrigsskibsfart	1.036	1.037	1.072	1.145	1.280	1.432	1.514	1.699	1.946	2.142
Indenrigstransport samt luftfart	3.198	2.449	2.729	2.990	3.296	3.659	4.086	4.555	4.945	5.424
Telefon, post, telegraf, radio	708	790	913	1.036	1.182	1.431	1.673	1.844	1.971	2.041
Personlige tjenesteydelser ²⁾	1.870	2.112	2.376	2.556	2.779	3.146	3.526	3.774	4.023	4.368
Boligbenyttelse	2.076	2.285	2.514	2.762	3.006	3.378	3.800	4.431	5.059	5.629
Offentlige ydelser	3.818	4.824	5.743	6.143	7.120	8.547	9.963	11.515	13.186	15.047
Bruttofaktorindkomst i alt	40.523	45.375	50.768	53.476	61.071	68.291	74.674	82.175	88.911	100.274

1) Heri indgår udlodninger fra landbrugets rationaliseringsfond m.v.

2) Restauranter, biografer, liberale erhverv, husgerning m.v.

Kilde: Statistisk Årbog 1970 og Statistiske Efterretninger, nr. 5, 1971.

Bilagstabel II a. Bruttonationalproduktet og dets anvendelse.

Mio. kr. årets priser	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Bruttonationalproduktet i markedspriser	44.430	49.375	55.686	59.185	67.696	76.065
Import af varer og tjenester	14.240	14.890	16.862	17.003	20.595	22.363
Samlet tilgang af varer og tjenester	58.670	64.265	72.548	76.188	88.291	98.428
Eksport af varer og tjenester	13.836	14.253	15.323	17.327	19.447	21.439
Til hjemmemarkedet	44.834	50.012	57.225	58.861	68.844	76.989
Heraf til						
offentligt forbrug:						
civilt	4.114	5.006	5.819	6.344	7.330	8.849
militært	1.088	1.249	1.583	1.666	1.885	1.987
I alt	5.202	6.255	7.402	8.010	9.215	10.836
Privat forbrug	26.926	29.942	33.651	35.544	39.870	43.747
Offentlige faste investeringer	2.570	3.040	3.410	3.700	4.490	5.165
Private faste investeringer	8.723	10.094	11.552	11.610	14.344	15.766
Lager- og besætningsforskydninger	1.413	681	1.210	÷ 3	925	1.475

Kilde: Økonomisk Årsoversigt div. årgange.

Statistiske Efterretninger, nr. 5, 1971.

Det økonomiske Råd, Dansk Økonomi, foråret 1971, København, april 1971.

Bilagstabel II b. Bruttonationalproduktet og dets anvendelse.

Mio. kr. årets priser	1966	1967	1968	1969 ¹⁾	1970 ¹⁾
Bruttonationalproduktet i markedspriser	83.644	92.103	101.782	114.358	128.600
Import af varer og tjenester	23.957	25.669	28.269	32.962	37.300
Samlet tilgang af varer og tjenester	107.601	117.772	129.051	147.320	165.900
Eksport af varer og tjenester	22.933	24.158	27.144	30.733	34.200
Til hjemmemarkedet	84.668	93.614	101.907	116.587	131.700
Heraf til					
offentligt forbrug:					
civilt	10.390	11.969	13.956	15.883	
militært	2.091	2.466	2.500	2.779	
I alt	12.481	14.435	16.456	18.662	22.200
Privat forbrug	48.584	53.514	58.003	65.030	72.700
Offentlige faste investeringer	5.840	6.900	7.720	8.910	10.400
Private faste investeringer	17.240	18.971	19.552	23.294	25.700
Lager- og besætningsforskydninger	523	÷ 206	176	691	700

1) Foreløbige tal.

Bilagstabel III. De i erhvervene beskæftigede (excl. medhjælpende hustruer).

1000 personer	26/9 1960	1965	1967	1969	1970
Landbrug, fiskeri m.v.	345,3	282,3	246,5	211,2	200,9
Fremstillingsvirksomh. ¹⁾	607,1	653,0	654,3	674,6	685,3
Bygge- og anlægsvirks.	149,2	181,5	200,0	202,3	201,0
Handel og omsætning	300,7	319,7	349,5	344,1	348,1
Transportvirksomhed	150,0	147,2	157,9	156,3	154,0
Administration og liberale erhverv	265,6	345,5	415,5	454,6	500,3
Heraf i det offentl. ²⁾³⁾	234,7	303,0	366,2	402,8	440,1
Forsk. servicevirks.	108,0	124,1	124,8	130,7	126,3
Husassistenter o.l.	86,0	44,2	40,7	38,6	30,6
Uoplyst, indkaldte	36,6	65,0	34,8	32,2	20,5
I alt i arbejdsstyrken	2.048,5	2.162,5	2.224,0	2.244,6	2.267,0

Anm.: Tallene for 1960 og 1965 hidrører fra de i disse år foretagne folketællinger og omfatter arbejdsstyrken i alle aldersklasser fra 14 år og opefter. Tallene for 1967, 1969 og 1970 bygger på beskæftigelsesundersøgelser foretaget af Danmarks Statistik på grundlag af en stikprøve af befolkningen i alderen 15-74 år, og tallene for 1967, 1969 og 1970 vedrører derfor kun denne aldersklasse.

- 1) Incl. minedrift o.l. samt offentlige værker.
- 2) Omfatter offentlig administration, politi, militær, undervisning, bibliotek, kirke m.v., sundhedsvæsen og sociale institutioner. I gruppen indgår personer, der formelt organisatorisk tilhører den private sektor, såsom praktiserende læger, sygekasser, arbejdsløshedskasser, private skoler m.v., men som lige så vel kunne tilhøre den offentlige sektor.
- 3) Skønsmæssig fraregning af medhjælpende hustruer i 1970.

Kilde: Det økonomiske Råd: "Dansk økonomi i efteråret 1970", København sept. 1970 og Statistiske Efterretninger nr. 72, 1970.

Bilagstabel IVa. De offentlige finanser. 1) (Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet)

Mio.kr.	63-64	64-65	65-66	66-67	67-68	68-69 ²⁾	69-70 ³⁾	70-71 ⁴⁾
Oms og moms	1.143	1.399	1.925	2.230	3.302	5.300	6.800	7.000
Andre forbrugsafgifter og told	5.429	6.189	6.840	7.947	8.129	8.425	9.440	9.900
Personskatter, folkepensionsbidrag og arveafgift	6.989	7.781	9.440	11.433	12.842	15.740	17.795	24.085
Selskabsskatter	680	705	921	858	798	940	985	1.035
Ejendomsskatter	986	1.013	1.016	1.313	1.565	1.675	1.740	2.240
Kontingenter	544	688	812	913	993	1.100	1.215	2.075
Arbejdsglverbidrag	198	407	528	555	597	655	695	
I alt skatter og afgifter 5)	15.969	18.182	21.482	25.249	28.226	33.835	38.670	46.335
Formue- og erhvervsindtægter	229	240	321	273	434	345	330	715
Diverse indtægter	84	69	131	243	367	450	195	
I alt indtægter	16.282	18.491	21.934	25.765	29.027	34.630	39.195	47.050

1) Omfatter staten, kommunerne og de sociale sikringsordninger, d.v.s. arbejdsløsheds- og sygeforsikring samt lovpligtig ulykkesforsikring og ATP. Folkekirken er medregnet i det omfang, udgifterne dækkes af statstilskud og de gennem kommunerne opkrævede kirkelige afgifter, der er medregnet under personskatterne.

2) Tallene for kommunerne er foreløbige.

3) Skøn.

4) Der er anvendt samme pris- og lønniveau som ved opgørelsen af statsfinanserne i tabel 6.

5) Tallene omfatter ikke bunden opsparing.

Kilde: Økonomisk Årsoversigt 1970, Det økonomiske Sekretariat.

Bilagstabel IVb. De offentlige finanser. (Drifts-, anlægs- og udlånsbudgettet)

Mio.kr.	63-64	64-65	65-66	66-67	67-68	68-69	69-70	70-71
Folke-, invalide- og enkepension	2.591	2.873	3.418	4.034	4.717	5.560	6.330	7.395
Børne- og persontilskud	607	624	786	822	1.215	1.330	1.235	1.490
Arbejdsløshed og arbejdsanvisning	222	160	222	208	492	705	680	655
Sundhedsvæsen og sørforsorg	2.283	2.597	3.144	3.897	4.482	5.250	6.060	8.465
Andre sociale udgifter	650	720	887	1.084	1.314	1.590	1.870	
I alt sociale udgifter m.v.	6.353	6.974	8.457	10.045	12.220	14.435	16.175	18.005
Landbrugsordninger	504	513	447	617	718	990	1.050	1.130
Undervisning m.v.	2.245	2.538	3.181	3.742	4.350	5.030	5.850	6.260
Rets- og politivæsen	363	397	492	561	617	705	800	6.180
Civile driftsudgifter i øvrigt	2.010	2.285	2.816	3.234	3.901	4.600	5.135	
Vejanlæg og vejvæsen m.v.	680	930	1.211	1.384	1.655	1.995	2.210	2.315
Civile anlægsudgifter ekskl. veje	1.549	1.811	2.165	2.415	2.928	3.310	4.160	4.500
Forsvar og civilforsvar	1.634	1.828	1.920	2.038	2.369	2.415	2.595	2.730
Reserve t. merudgifter ved 6)	-	-	-	-	-	-	-	2.950
pris- og lønstigninger	-	-	-	-	-	-	-	110
Bevillingsreserver på statsbudgettet	-	-	-	-	-	-	-	800
Nye udlån fra staten 8)	283	339	421	439	517	610	700	170
Kapitalbetalinger til udlandet	21	37	43	50	56	100	155	
I alt udgifter	15.642	17.652	21.153	24.525	29.331	34.190	38.830	45.150
Overskud	640	839	781	1.240	304	440	365	1.900
Heraf: Staten				1.359	82	600	705	2.525
Kommunerne				÷ 539	÷ 730	÷ 725	÷ 1.010	÷ 1.215
De sociale sikringsordninger ..				420	344	565	670	590
Overskud	640	839	781	1.240	304	440	365	1.900
Nationalindkomst 9)	48.996	55.904	62.477	68.195	75.057	80.858	91.189	-
Skatter og afg. i pct. af nationalindk.	32,6	32,5	34,4	37,0	37,6	41,8	42,4	-
Udgifter i pct. af nationalindkomsten	31,9	31,6	33,9	36,0	39,1	42,3	42,6	-

6) Bortset fra virksomheder.

7) Disse reserver skal også dække evt. merudgifter ved køb af fast ejendom, der ikke i øvrigt indgår i tabellen.

8) Ekskl. genudlån, boliglån og lån til kommuner.

9) Bruttofaktorindkomst ÷ reparationer og vedligeholdelse.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Det offentliges virksomhed.

Indledning. Offentlig sektor, privat sektor	1
1. del. Virksomhed rettet mod den private sektor	4
I Indledning	4
II Ydelser	7
A. Pengeydelser	7
1. Betalning	7
2. Erstatning	9
3. Indkomstoverførsler	10
a. Kontantydelse til talstærke befolkningsgrupper	11
b. Individuelt udformede kontantydelse	15
c. Andre indkomstoverførsler	18
4. Tilskud	19
a. Tilfælde, som er uden interesse	19
b. Tilskud til foreningers almindelige virksomhed	21
c. "Pumpevandstilskud"	21
B. Varer og transportydelser	28
1. Offentlige værker, kollektiv trafik og telekommunikation	29
2. Andet varesalg	30
3. Gratis udlevering af varer	31
4. Samlet oversigt over offentlig vareproduktion og transport	32

C. Indretninger	34
1. Forskellige offentlige indretninger	35
2. Betaling	38
D. Tjenesteydelser	39
1. "Rene" tjenesteydelser	40
a. Klientbehandling	40
b. Rådgivning	46
c. Tekniske ydelser m.v.	49
d. Kulturelle ydelser	50
e. Forskning	50
2. Tjenesteydelser, som tillige er led i reguleringsordninger	51
III Opkrævning	55
1. Skatter og afgifter	55
2. Andre indtægter	58
IV Regulering	59
A. Regulering ved retlige direktiver	60
1. Variationsmuligheder	60
1) Generelt - konkret	61
2) Vekslede grad af præcision	64
3) Tvangsgennemførelsens tilrettelæggelse	66
2. Yderpunkter og mellemformer	78
3. Nogle typer	82
1) Generelle direktiver - privat monopol på beslutning om tvangsgennemførelse - efterfølgende gennemtvungelse	82
2) Generelle direktiver - offentlig beslut- ning om gennemtvungelse - efterfølgende gennemtvungelse	85

3) Generelle direktiver - forudgående overvågelse	89
4) Løbende tilladelser	91
5) Undtagelser	99
6) Konkrete forbud/påbud	100
7) Stedplaner	103
4. Oversigt over retlig regulering, ved hvis gennemtvungelse forvaltningsmyndigheder dominerer	106
B. Tilskyndelse ved autoritative retsakter	118
1. Ved ubehageligheder	119
2. Ved fordele	120
C. Råden over det offentliges økonomiske ressourcer	123
D. Uforbindende udtalelser	130
E. Publicitet	133
F. Aftaler	134
G. Andre midler	135
V Resumé - Samlet overblik over den offentlige sektors virksomheds vægt og vægtfordelingen in- den for denne	143
A. Resumé	143
B. Samlet oversigt over den offentlige sektors vægt og vægtfordelingen inden for denne	149
1. Indledning	149
2. Den offentlige sektors andel i produk- tionen	151

3. Den offentlige sektors andel i produktionens anvendelse	153
4. Den offentlige sektors andel i de samlede indkomster	156
5. Den offentlige sektors andel i arbejdsstyrken	157
6. Vægtfordelingen mellem forskellige offentlige formål	160
2. del. <u>Virksomhed rettet indad mod den offentlige sektor selv</u>	
I Indledning	164
II Løbende service	165
III Koordinering eller styring	166
1. Legalitetsprincippet	167
2. Budgetter	168
3. Over- og underordningsforhold	168
4. Approbation. Administrativ rekurs uden for over- og underordningsforholdet.	
Betingede tilskud	170
5. Uforbindende udtalelser	171
6. Kontrol	171
IV Forberedelse af fremtidig offentlig virksomhed.	
Planlægning	173

Forvaltningens indretning.

I	Forvaltningens stilling i det samlede statsstyre	178
II	Centraladministrationen	183
	1. Departementer	184
	2. Direktoratere	186
	3. Nævn og råd	187
III	Den lokale statsforvaltning	188
IV	Kommunalforvaltningen	189
V	Andre organer	193

Forvaltningens virkemidler.

I	Beslutninger - faktiske handlinger	198
II	Forvaltningsakter eller konkrete forvaltningsafgørelser	199
III	Beslutninger, der er led i forberedelsen af forvaltningsakter	205
IV	Uforbindende udtalelser	206
V	Interne beslutninger	207
VI	Aftaler	209
VII	Generelle afgørelser	211