

# De senere års planlægningsinitiativer i Danmark

*Erling Jørgensen*

*Budgetdepartementet*

*SUMMARY: This article outlines the main features of the public sector planning initiatives that have taken place throughout the last 10-15 years. Emphasis is placed on the role that the two comprehensive reports of 1971 and 1973 on long-term planning issues have played in futhering planning activities in all fields. As far as overall economic policy is concerned, the role of planning has so far been more modest. Through the 1970's great effort was put into building macro-econometric models which to an increasing extent have been used in the formulation of medium and short term economic policies. But when it comes to long term policies, there are still only beginning signs of a planning oriented decision process.*

---

1. En række former for planlægning – forstået som en systematisk opstilling og vurdering af mere langsigtede mål og veje til at nå disse mål – har eksisteret igennem meget lang tid især på virksomhedsniveau (både offentlig og privat) men også inden for fysisk planlægning og anden ikke-økonomisk planlægning.

Indhold og metoder i disse planlægningsaktiviteter har undergået en betydelig forandring igennem den seneste snes år som følge af nye metoder og edb-teknikken, men på disse felter har selve planlægningsbegrebet været velkendt og værdsat som en nødvendig forudsætning for en hensigtsmæssig styring og ledelse. Dette hænger jo bl.a. sammen med, at fastlæggelsen af målsætningen for aktiviteten i en virksomhed oftest er relativt enkel og med at nytten af en systematisk fastlæggelse af de langsigtede beslutningsgrundlag for de implicerede er ganske åbenlys.

3. For den offentlige sektor er situationen noget anderledes. Vel har der visse steder på sektorplan igennem en længere årrække været planlægningsaktiviteter i

---

Denne artikel er en revideret version af et indlæg på Nationaløkonomisk Forenings planlægningskonference 3. september 1980.

# De senere års planlægningsinitiativer i Danmark

*Erling Jørgensen*

*Budgetdepartementet*

*SUMMARY: This article outlines the main features of the public sector planning initiatives that have taken place throughout the last 10-15 years. Emphasis is placed on the role that the two comprehensive reports of 1971 and 1973 on long-term planning issues have played in futhering planning activities in all fields. As far as overall economic policy is concerned, the role of planning has so far been more modest. Through the 1970's great effort was put into building macro-econometric models which to an increasing extent have been used in the formulation of medium and short term economic policies. But when it comes to long term policies, there are still only beginning signs of a planning oriented decision process.*

---

1. En række former for planlægning – forstået som en systematisk opstilling og vurdering af mere langsigtede mål og veje til at nå disse mål – har eksisteret igennem meget lang tid især på virksomhedsniveau (både offentlig og privat) men også inden for fysisk planlægning og anden ikke-økonomisk planlægning.

Indhold og metoder i disse planlægningsaktiviteter har undergået en betydelig forandring igennem den seneste snes år som følge af nye metoder og edb-teknikken, men på disse felter har selve planlægningsbegrebet været velkendt og værdsat som en nødvendig forudsætning for en hensigtsmæssig styring og ledelse. Dette hænger jo bl.a. sammen med, at fastlæggelsen af målsætningen for aktiviteten i en virksomhed oftest er relativt enkel og med at nytten af en systematisk fastlæggelse af de langsigtede beslutningsgrundlag for de implicerede er ganske åbenlys.

3. For den offentlige sektor er situationen noget anderledes. Vel har der visse steder på sektorplan igennem en længere årrække været planlægningsaktiviteter i

---

Denne artikel er en revideret version af et indlæg på Nationaløkonomisk Forenings planlægningskonference 3. september 1980.

gang. Forsvaret – som jo under 2. verdenskrig fik demonstreret nytten af planlægning og af nye og mere raffinerede planlægningsmetoder – har været tidligt med i de fleste lande. Det tør måske også formodes, at man i denne sektor har arbejdet med relativt veldefinerede målsætninger. De offentlige virksomheder og de koncessionerede forsyningsselskaber har – ligesom de større private virksomheder – ligeledes fra et tidligt tidspunkt benyttet planlægningen som et meget væsentligt led i beslutningsprocessen. Senere er andre områder kommet med f.eks. uddannelse og hospitalsvæsen samtidig med, at man i den private sektor i stigende grad har søgt at formulere målsætninger og på systematisk vis indsamle og vurdere beslutningsgrundlag for hele brancher og erhverv.

For en række vigtige offentlige sektorområder og ikke mindst for den samlede offentlige sektor er man imidlertid her i landet tørst i de sidste 10-15 år kommet i gang med egentlige planlægningsaktiviteter. Vi har nok i Danmark været en smule bagefter på dette felt, præget som vi er af en vis forkærlighed for *laissez-faire* eller i hvert fald for mere pragmatisk orienterede løsningsmodeller, men udviklingen er gået rask i de seneste 10 år, og det er mit indtryk, at når det gælder planlægning indenfor det offentlige, det være sig på sektorniveau eller for det offentlige som helhed, er der næppe den store forskel mellem Danmark og de øvrige nordiske lande.

**3.** Når det gælder planlægning for samfundsøkonomien som helhed er der dog næppe tvivl om, at en række af de lande, vi normalt sammenligner os med, ofrer væsentlig større ressourcer på planlægningsindsatser og har haft held til i langt højere grad at gøre den politiske beslutningsproces planlægningsorienteret end det er sket i Danmark. Der kan være mange meninger om, hvorfor det har udviklet sig sådan, og om hvad vi eventuelt måtte have mistet ved en noget forsinket indsats på dette felt. Det er min vurdering – som selvsagt må være subjektiv og helt stå for min egen regning – at vi ville have haft bedre muligheder for at styre helskindet gennem de sidste 10-15 års økonomiske omvæltninger, hvis den økonomisk-politiske beslutningsproces i Danmark i højere grad havde været gearet til et løbende, kvalificeret makroøkonomisk planlægningsarbejde.

**4.** Lad mig herefter i grove træk forsøge at beskrive, hvilke planlægningsaktiviteter, der rent faktisk er kommet i gang i Danmark igennem de sidste 10-15 år. Afslutningsvis vil jeg diskutere de kommende års udvikling på området. Det er måske nyttigt for læserne herved at tage det fornødne forbehold overfor den mulige bias, der skyldes, at mine betragtninger uundgåeligt bærer præg af det sted, hvorfra jeg anskuer disse spørgsmål. Vi har i finansministeriet diskuteret

planlægningsspørgsmål ganske meget i de fem år, jeg har været knyttet til denne arbejdsplads, både på embedsniveau og med vore politiske chefer. Uanset mange nuancer i opfattelsen er vi i stigende grad nået til erkendelse af planlægningsarbejdets værdi også på det overordnede niveau.

5. PP-I og PP-II var af skelsættende betydning for planlægningsarbejdet i Danmark. De to omfattende redegørelser indeholdt væsentlige planlægningselementer, men var vel ikke i sig selv egentlig planlægning. De blev imidlertid meget virkningsfulde murbrækkere for offentlige styrelses inddragelse af planlægning som et relevant redskab i de centrale beslutningsprocesser. Dette var iøvrigt et formål som redegørelsernes forfattere åbent sigtede imod.

Ved et forsøg på en vurdering af perspektivplanarbejdets betydning er det måske nyttigt først at pege på de planlægningselementer, der *ikke* indgik i dette iøvrigt meget ambitiøse projekt, som også i international sammenligning fremtræder som et imponerende værk.

Både PP-I og PP-II analyserede ret udførligt den hidtidige udvikling indenfor den offentlige sektor og gik ligeledes ret vidt i belysningen af de forventede udviklingstendenser med påpegning af konsekvenserne af denne udvikling. PP-II gik det vigtige skridt videre at inddrage den private sektor i analyserne. Men begge redegørelserne stoppede op overfor det næste afgørende skridt: gennemgangen af de politiske og administrative beslutningsprocesser, der kunne dreje udviklingen i en mere acceptabel retning og inddragelsen af de politiske beslutningstagere i en sådan gennemgang. Dette var man på det rene med blandt forfatterne til PP-I og PP-II, hvor man netop betragtede redegørelsernes »murbrækker«-funktion som det primære. Ved påpegningen af de igangværende udviklingstendensers uheldige konsekvenser – og af udviklingens stærke inertie – ville man understrege behovet for planlægning. Ved ydermere at pege på hvad der endnu manglede med hensyn til metoder og data og styringsinstrumenter, for at planlægningsarbejdet kunne få effekt, ville man lægge op til de nødvendige næste skridt i en mere bredt funderet og effektiv planlægningssats. Som det allerede er antydnet savnedes yderligere et afgørende planlægningselement i perspektivplanlægningsarbejdet nemlig de politiske beslutningstageres aktive medvirken. Selvom arbejdet var sat i værk som en regeringsbeslutning og blev præsenteret af regeringen i Folketinget, så var det ikke desto mindre karakteristisk, at arbejdet foregik på embedsværkets ansvar. Dette kunne næppe være anderledes – bl.a. fordi PP-I og PP-II som netop nævnt stoppede op der, hvor den politiske beslutningsproces tager fat. Medens perspektivplanarbejdet for alvor satte embedsmændene i mange af statens styrelser i gang med planlægningsovervejelser – med større eller mindre begejstring, så forblev

ministre og folketingsmænd stort set uberørte af selve planlægningsideen. De så i redegørelserne først og fremmest illustrationer af den hidtidige udviklings hovedproblemer, som de derefter, afhængig af politisk kulør, kunne benytte i ret uforpligtende advarselsbudskaber. Mange ministre og folketingsmedlemmer så utvivlsomt også redegørelserne som et værdifuldt dokumentationsmateriale vedrørende den aktuelle situation i den offentlige sektor. Men de betragtede ikke PP-I og PP-II som et led i den aktuelle beslutningsproces. Forfatterne af PP-I og PP-II havde en realistisk fornemmelse af, hvor langt – eller rettere hvor kort – man her kunne bevæge sig uden at blive beskyldt for utidig politiseringen. Denne grænse havde man måske endda efter adskillige ministres og folketingsmedlemmers mening nået eller overskredet.

6. Men, som nævnt, med PP-I og PP-II var behovet for planlægning på virkningsfuld måde demonstreret, de nødvendige skridt med hensyn til datafremskaffelse, metodeudvikling og ikke mindst opbygning af politiske og administrative styringsredskaber var markeret – og i mange styrelser var appetitten blevet vakt tor at bygge videre på dette fundament.

7. I de forløbne år er planlægningsarbejdet udbygget stærkt både i stat og kommuner.

Samtidig med en fortsat udbygning af den fysiske planlægning er den økonomisk orienterede planlægningsvirksomhed etableret som en vigtig del af den administrative ledelsesfunktion i de fleste ministerier og ikke mindst i kommunerne.

I betænkning 743, planlægningen i centraladministrationen, som var en hurtig reaktion på PP-II's påpegning af planlægningsfunktionens alt for svage organisatoriske placering i regering og centraladministration, stilles forslag om styrkelse af planlægningsarbejdet – med særlig vægt på udgiftspolitikken – både på sektorniveau og på det overordnede niveau. Betænkningen stiller desuden forslag om en større grad af direkte politisk medvirken i planlægningsarbejdet bl.a. gennem nedsættelse af særlige ministerudvalg.

Forslagene var, som mange vil erindre, tillige at betragte som en videreudbygning af reformforslagene fra den efterhånden lange række af råd og udvalg, som igennem 60'erne og 70'erne havde arbejdet med effektivisering af centraladministrationen.

Ikke mindst når det gælder planlægningen på sektorniveau har man i centraladministrationen i vid udstrækning taget bestik efter forslagene i betænkning 743. Der er oprettet planlægningsafdelinger eller – kontorer i alle de større ministerier, og disse nyetablerede kontorer udfører i det store og hele deres arbejde som

en integreret del af departementernes løbende arbejde. Parallelt hermed er kommunernes og de kommunale organisationers planlægningsindsats øget betydeligt.

Når sektorplanlægningen er blevet styrket på centralt niveau, hænger det også sammen med den meget frugtbare vekselvirkning med planlæggerne i den kommunale verden, hvor man mange steder kom relativt tidligt i gang, hvor man satte betydelige ressourcer ind, og hvor politikerne fra starten gik ind i arbejdet.

Skal man gøre en slags foreløbig status for den sektororienterede planlægning, tror jeg man må konkludere, at sektorplanlægningen nu er blevet et meget væsentligt element ved forberedelsen af vigtigere beslutninger indenfor uddannelsespolitik, sundhedspolitik, socialpolitik m.v. for både stat og kommuner.

**8.** Også når det gælder metodeudvikling og forbedring af datagrundlaget er der sket betydelige fremskridt siden perspektivplanlægningsredegørelserne. Det statistiske talgrundlag har undergået en meget væsentlig kvalitetsforbedring i denne periode bl.a. takket være den mere systematiske udnyttelse af de offentlige registre. På sundhedsområdet er der dog endnu store lakuner, som imidlertid er under udfyldning.

Koordineringen af datagrundlaget til de mange forskellige planlægningsformål er skridt for skridt ved at komme på plads gennem mange gode kræfters medvirken bl.a. igennem datakoordineringsudvalgets arbejde. På dette område har samordningen af statens og kommunernes budgetter spillet en afgørende rolle. Der var tale om et afgørende gennembrud, da vi sidste år kunne fremlægge detaljerede offentlige budgetter med samordnede statslige og kommunale budgetposter. Herved er et meget væsentligt styringsredskab kommet regering og folketing i hænde, og meget tyder på at dette redskab også vil blive anvendt.

**9.** Status for planlægningsarbejdet er dog måske knap så rosenrød som denne lange positivliste kunne lade formode. Men inden jeg nu fremdrager minusposterne, har jeg gerne villet fremhæve, at der efter PP-I og PP-II's pionerfremstød virkelig har været skred i udbygningen af planlægningsarbejdet.

Når det gælder planlægningen på det mere overordnede niveau, er der fortsat alvorlige mangler.

Som mange her vil erindre indeholdt betænkning 743 forslag om etablering af fire planlægningscentre på mellemniveau og endelig – måske med mindre fasthed i pennenføringen – et overordnet plansekretariat. Og som en vigtig forudsætning for planlægningsarbejdets effekt fremhævedes betydningen af ministrenes aktive medvirken i dette arbejde især på det tværgående og overordnede niveau. Af de fire foreslåede centre var den fysiske planlægning allerede etableret i miljømini-

steriet, og dette tværgående center er videreudbygget i de mellemliggende år. I finansministeriet har vi i nært samarbejde med indenrigsministeriet og økonomiministeriet fået overdraget etableringen af et udgiftspolitisk planlægningscenter omfattende de samlede offentlige budgetter, og dette arbejde tillægger både regering og embedsværk betydelig vægt. Så vidt så godt.

Derimod mangler fortsat et tværgående erhvervspolitisk center og det foreslåede fordelingspolitiske planlægningscenter er heller ikke etableret.

På begge de nævnte områder vil der i de kommende år melde sig behov for beslutninger af meget betydelig politisk og økonomisk rækkevidde. En tværgående eller overordnet planlægningsindsats vil derfor kunne blive særdeles værdifuld – men redskabet hertil eksisterer ikke. For erhvervspolitikens område drejer det sig om at belyse de mange spørgsmål, der melder sig i 80'erne ved den nødvendige – men besværlige – omstrukturering af erhvervene med en relativ vækst i betalingsbalanceerhvervene som hovedmål. For fordelingspolitikens område drejer det sig bl.a. om en samlet afvejning af samspillet mellem de forskellige typer af overførselsindkomster under 80'ernes nulvækstvilkår.

**10.** Det overordnede planlægningssekretariat er heller ikke etableret, men dette kan siges at være en naturlig konsekvens af, at etableringen af planlægningscentre på mellemniveau ikke er sket. Det kan måske også skyldes, at der både i betænkningen og i de berørte styrelser er en vis usikkerhed overfor omfanget af og den administrative placering af dette organ. Den naturlige placering vil jo være statsministeriet, men lysten til at etablere sig som overordnet plankommissærer har af måske letforståelige grunde ikke været stor i statsministeriets embedsværk eller hos dets politiske chef.

**11.** Lad mig afslutningsvis knytte nogle kommentarer til de to problemstillinger, som efter mit skøn er af den mest vitale betydning for værdien af de kommende års planlægningsindsats i staten. Det drejer sig om problemerne vedrørende opbygningen af en realistisk, langsigtet samfundsøkonomisk planlægning som referenceramme for sektorplanlægningen for de enkelte offentlige og private sektorer, og som et vigtigt redskab i udformningen af den mellem- og langfristede økonomiske politik.

Og beslægtet hermed – men tillige som en meget væsentlig selvstændig problemstilling: Hvorledes kan planlægningen i højere grad end hidtil sket blive en integreret del af den politiske beslutningsproces?

Arbejdet i forbindelse med opbygningen og anvendelsen af SMEC og ADAM, de to kortfristede samfundsøkonomiske regnemodeller har skabt et solidt funda-

ment for at bruge planlægningsmodeller som redskaber i beslutningsprocessen. Der er efterhånden uddannet og oplært et betydeligt antal kyndige modeloperatører og modelbrugere, som har opnået fortrolighed med makromodellers anvendelsesmuligheder. Samtidig er datagrundlaget blevet stærkt forbedret i en frugtbar vekselvirkning med udviklingen i makromodelarbejdet. Dette gælder især nationalregnskabet.

Vi er altså godt i gang, når det gælder behandlingen af konjunkturproblemer og andre problemer inden for en tidshorisont, hvor væsentlige økonomiske strukturer ikke ændres, hvilket er forudsætningen for alene at basere sig på SMEC og ADAM.

Men vi må konstatere, at vi *ikke* er kommet langt når det gælder opbygning og anvendelse af langfristede makromodeller til belysning af strukturproblemer. Allerede under PP-II opererede vi med en makroøkonomisk referenceramme, der byggede på en meget forenklet langtidsmode. De senere års arbejde med mellemfristede problemstillinger, især de flerårige udgiftspolitiske overvejelser, har ligeledes støttet sig til et makroøkonomisk, mellemfristet modelgrundlag, som – med udgangspunkt i ADAM – er under opbygning i finansministeriet.

En del af de hovedproblemer, der må tages op til behandling i lyset af 80'ernes stærkt forandrede økonomiske klima rækker imidlertid udover de sædvanlige mellemfristede tidsterminer på 3-5 år. Belysning af forskydninger i erhvervsstrukturer, af energipolitiske strukturændringer, af langtidstendenser i arbejdsstyrke og uddannelse, af socialpolitiske hovedproblemstillinger, er typisk af egentlig langsigtet karakter med mindst 5-10 års horisont, og kræver derfor en anden type af samfundsøkonomiske indramninger, end de traditionelle efterspørgselsorienterede modeller. Efter min opfattelse er det påkrævet, at der i den nærmest kommende tid sættes kraftigere ind på opbygningen af et sådant mere strukturelt orienteret langtidsmodegrundlag. I finansministeriet er taget nogle skridt med henblik herpå, og vi er indstillet på at gå videre med dette arbejde, og vi ser gerne andres medvirken såvel andre departementer, som interesserede på universiteterne.

Men mindst lige så vigtigt er det, at de potentielle brugere, de ansvarlige politikere og repræsentanter for erhvervsorganisationer og interesseorganisationer iøvrigt, går med ind i drøftelse af, hvad det er for problemstillinger, den langfristede planlægning skal tage op – og dermed hvilken type af økonomiske modeller og planlægningsgrundlag iøvrigt, vi skal bygge op.

Skal planlægningsarbejdet blive til andet og mere end akademiske øvelser, er det en klar forudsætning, at det indgår som en nødvendig og integreret del af den politiske beslutningsproces.



På dette punkt er der endnu en del tilbage, før den overordnede, offentlige planlægning har vundet accept som det styringsredskab, det kan og bør blive, men der er dog en tydelig udvikling på vej i denne retning. På det kommunale område er de politiske repræsentanters medvirken i – og medansvar for – sektorplanlægningen på de forskellige områder i stigende grad en realitet; det gælder både fysisk planlægning og planlægning med overvejende økonomisk indhold. På landspolitisk plan er den samme udvikling på vej – men det går langsomt, bl.a. fordi langsigtede problemstillinger ikke altid fanger den store opmærksomhed i et stærkt opsplittet folketing og med mindretalsregeringer, der må fægte sig frem fra halvår til halvår blot for at overleve.

Det skal dog noteres, at regeringen og dens planlægningsudvalg i stigende grad beskæftiger sig med de oplæg, der udarbejdes i de nyoprettede planlægningsenheder i departementerne. Og i stigende grad er planlægningsmaterialet blevet beslutningsrelevant. Fra de seneste år kan nævnes, at redegørelsen om de offentlige investeringer udgjorde en afgørende del af beslutningsgrundlaget ved regeringens og folketingets drøftelse om storebæltsbro og naturgasprojekt, og at de sammenfattende, flerårige udgiftspolitiske konklusioner i budgetredegørelserne 79 og 80 i væsentlig grad påvirkede udgiftspolitikens udformning for de offentlige budgetter 1980 og 1981.

Vi mangler endnu at se den samme udvikling, når det gælder den overordnede økonomiske politik – og på erhvervspolitikens og fordelingspolitikens område er det også fortsat delproblemerne og de mere kortfristede spørgsmål, der dominerer den politiske beslutningsproces.

Den manglende politiske interesse og det mangelfulde planlægningsgrundlag på disse områder er naturligvis to sider af samme sag. Jeg tror imidlertid vi vil kunne navigere mere trygt igennem 80ernes vanskelige farvand, hvis planlæggere og politikere i den kommende tid kommer i snævert samarbejde også når det gælder den overordnede økonomiske politik og de mere ømtålelige sektorområder.