

Flerniveau-planlægning af det offentlige udgiftspolitik*

Inge Thygesen

Skiftende vilkår

Behovet for en gennemtænkt og politisk bevidst ressourceallokering inden for den offentlige sektor er naturligvis permanent, og man kunne derfor tro, at den udgiftspolitiske koordination kunne baseres på alment gyldige metoder og uændrede administrative procedurer.

Men meget tyder på, at de samfundsøkonomiske vanskeligheder nu er af et sådant omfang og især af en sådan varighed, at opgaven ændrer karakter, som man gør vel i at iagttage ved tilrettelæggelse af planlægningen af den offentlige sektors indsats i 80'erne.

Planlægningsbestræbelserne i den offentlige sektor tog fart på baggrund af 60'ernes *ukontrollerede vækst*, hvor udbygningen fandt sted med bred og stabil politisk opbakning, som ikke levnedde rum (behov) for økonomisk planlægning. »The spenders« havde magten – og ansvaret.

Ved indgangen til 70'erne lykkedes det dog med perspektivplanerne at trænge igennem med budskabet om det uholdbare i at fortsætte i uændret tempo – selv under forudsætning af høj økonomisk vækst. Dette strukturelle synspunkt blev på den ene side forstærket af oliekrisen og på den anden side imødegået af beskæftigelseshensyn. Resultatet blev en svingende kurs, som dog førte til 70'ernes *afdæmpning af væksten* i den offentlige sektor, hvor det var en klar politik at udbygge planlægningen til sikring af kontrolleret vækst samt øget effektivitet. I denne periode med begrænset (gennemsnitlig) vækst var »the spenders« og »the cutters« i rimelig balance, således som forudsat i vor forvaltningsmæssige struktur.

Med udsigt til *nulvækst* i 80'erne som udgiftspolitisk mål i hvert fald i nogle år, står (også) den offentlige sektor i en krisesituation, som kræver omstilling i uvant retning og omfang. Nu har »the cutters« chancen for at vise større udsyn end »the spenders« lagde for dagen i 60'erne.

* Baseret på indlæg ved Nationaløkonomisk Forenings konference i København den 3. september 1980 om økonomisk planlægning.

Spørgsmålet er, om de plansystemer, der er opbygget i 70'erne med henblik på kontrolleret vækst, er tilstrækkelige – eller overhovedet egnede – for 80'ernes problemstilling, hvor der må brydes med det bestående for at bane vej for nye mål.

Det kan i hvert fald konstateres, at det offentlige i dag råder over et ganske veludviklet planlægningsberedskab, hvori indgår økonomiske konsekvensvurderinger både vedrørende økonomien som helhed og vedrørende næsten alle de tungtvejende opgaveområder.

På det mere tekniske plan er der også grund til at notere en ganske fremskreden udvikling og integration af de – overvejende edb-baserede – informationssystemer, som stat og kommuner betjener sig af i deres planlægning og styring, og som budget- og plansamarbejdet mellem stat og kommuner er baseret på.

Herved er der skabt et *fremadrettet grundlag for en dialog om udgiftspolitikken mellem de mange beslutningstagere* – en dialog som ikke afviger meget fra teorierne om flerniveau-planlægning bortset fra, at der af praktiske grunde er et år mellem informationsudvekslingen (iterationerne), idet styringen overvejende er knyttet til den årlige budgetcyklus.

Modeller for udgiftspolitisk koordination

De overordnede retningslinier for budgetpolitikken tilrettelægges i regeringen efter oplæg fra *finansministeriet*, der i udgiftspolitisk henseende er pålagt et koordinerende ansvar for hele det offentlige område i samarbejde med *ressortministerierne* på de statslige udgiftsområder og i samarbejde med *indenrigsministeriet og de kommunale organisationer* på de kommunale udgiftsområder. Sidstnævnte indebærer samtidig en koordinerende indsats overfor den sektorstyring, som ressortministerierne udøver på de kommunale områder.

Det er imidlertid ikke uden videre klart, hvad der ligger i dette koordinerende ansvar, ligesom der åbenbart er en flydende og omskiftelig grænse for, hvor langt ansvaret rækker i forhold til de enkelte ministres, amtsråds- og kommunalbestyrelses politiske selvstændighed.

Spørgsmålet er nu hvilket *ambitionsniveau*, der ud fra den aktuelle situation og ud fra de indledningsvis gjorde betragtninger om 80'ernes vilkår bør anlægges for den udgiftspolitiske koordination af de offentlige myndigheders budget- og planlægning.

I det følgende skitseres tre mulige modeller med tilhørende informationsudveksling mellem finansministeriet og udgiftsministerierne og mellem stat og kommuner. Modellerne har karakter af udviklingstrin, hvoraf de to første er baseret på velkendte elementer fra praksis i dag, mens den sidste er mere futuristisk med et indhold, der står helt for egen regning.

Model 1 til varetagelse af samfundsøkonomiske balancehensyn

<i>Udmelding</i>	<i>Tilbagemelding</i>
Budgetrammer	Flerårsbudgetter
Samfundsøkonomiske planforudsætninger	Pris-, løn- og indkomst- forudsætninger

Model 1

Den første model er baseret på den *klassiske målsætning* for udgiftspolitisk koordination, hvorefter opgaven består i at *varetage samfundsøkonomiske balancehensyn*. Kravet om, at den offentlige sektor yder sit til genvinding af den økonomiske balance, vil typisk kunne udmøntes i budgetrammer, der fastlægges under hensyn til det forventede realøkonomiske indhold af de offentlige udgifter. Tilbagemeldingerne via det offentlige budgetsystem giver de nødvendige data for styring og kontrol hermed.

Vi er nået ganske langt ad denne vej. Efter fremkomsten af det første samlede offentlige budget blev der i 1979 indført samlede flerårige vækstrammer for de kommunale udgifter, hvorved væksttempoet blev halveret i 80-budgetterne. I år blev skridtet taget fuldt ud gennem formulering af en målsætning for væksten i de samlede udgifter, som regeringen ønsker at standse indtil bedre tider.

Hermed er der lagt op til en *rammestyring af hele den offentlige sektor*, omfattende de finanslovsstyrede udgifter (som har været rammebelagt i mange år), de kommunestyrede udgifter samt – under mere løse former – de lovbundne udgifter (overvejende indkomstoverførsler). Det skal tilføjes, at hvad angår investeringer søges også det offentligt kontrollerede (almennyttige) boligbyggeri og hele det koncessionerede område (elværker, varmegværker, telefonselskaber, busselskaber etc.) inddraget i en mere langsigtet rammestyring med udgangspunkt i det offentlige investeringsprogram.

Model 1 må således siges at være gennemført i praksis. Efter omstændighederne er den oveni købet relativ populær og lidet bureaukratisk. Behovet for en sådan rammestyring har bred accept fra de berørte myndigheder, som også kan tilslutte sig formen fordi den giver maksimal frihed til selv at prioritere.

På centralt niveau sker koordination principielt alene ved at fordele rammen mellem enheder på det decentrale niveau, hvilket dog hurtigt fører til ønsker om at afdække konsekvenserne af mulige marginalbevægelser (jfr. algoritmernes skyggeværdier). At rammefastlæggelsen i praksis ofte degenerer til blot at fastfryse den hidtidige ressourceallokering med procentvise beskæringer

eller til at vælge den mindste modstands vej, hører med til beskrivelsen af planlægningens vilkår.

I praksis kan den *udgiftspolitiske styring derfor aldrig blive helt så »renfærdig«* som her beskrevet, men må nødvendigvis *altid gå ind på videregående prioriteringsovervejelser.*

Gennem budgetredegørelserne (foreløbig udkommet i 1979 og 1980) er der søgt tilvejebragt et samlet overblik over udviklingstendenserne i den offentlige sektor såvel som i samfundsøkonomien på mellemlangt sigt. Redegørelserne, der også har et operativt sigte, afsluttes med oplæg til udgiftspolitiske konklusioner til brug for næste budgetrunde. Udformningen heraf afhænger af, hvor langt afklaringen er nået internt i regeringen ved redaktionens slutning.

Samtidig søges opbygget en *fælles referenceramme vedrørende den økonomiske udvikling* under mere brugsorienterede former, der er relevante for sektorplanlægning og for de centrale politiske vurderinger af denne. Hertil kræves en økonomisk planlægning med solid dækning af samspillet mellem det offentlige økonomi og hele økonomien, som i væsentlig grad vil kunne højne kvaliteten og realismen i det samlede resultat. Det er endvidere ønskeligt med kontinuitet i den økonomiske planlægning, således at store skift i de økonomiske forudsætninger for udgiftsplanlægning begrænses mest muligt.

Udmeldinger af langsigtede økonomiske planforudsætninger foregår allerede til enkelte statslige myndigheder på ad hoc basis og forventes i de kommende år videreudviklet til et mere generelt system, hvilket både vil kunne støtte forståelsen for de økonomiske restriktioner og fremme en tværgående konsistens i det offentlige planlægning. Begge dele øger sandsynligheden for konvergens af de mange beslutningsprocesser.

Alle hidtidige erfaringer med rammestyring både i stat og kommuner viser, at dette middel er *meget effektivt til at begrænse væksten*, omend tilpasningen normalt er meget overfladisk (udskydelse af nye opgaver og anlægsprojekter samt general procentbeskæring af driftsudgifter).

Der er ikke meget i den nuværende ansvarsfordeling eller i det udgiftspolitiske styringssystem, der stimulerer til omstilling.

For hver enkelt ressortminister gælder det naturligt nok om at begrænse sin andel af besparelserne – foruden som hidtil at sikre størst mulige merbevillinger fra de fælles reserver, p. t. især beskæftigelsesmidler. Dette skaber i sig selv en antimotivation for omprioritering indenfor sektorer. Slipper forberedelser af noget sådant ud i utide, er det en blottelse, som risikerer at indebære skærpede sparekrav.

Samtidig er det klart, at det kræver betydeligt mod at bane vej for nødvendige fornyelser og tilpasninger til behovsudviklingen hos brugerne af offentlige serviceydelser, hvis dette må ske gennem nedlæggelse af institutioner og administration, omplacering af personale og lignende brud på hidtidige ressourcedispositioner. Også på overførselsområderne synes det karakteristisk, at omlæg-

ning skaber større vanskeligheder fra de modtagergrupper, der ser deres ydelser beskåret, end goodwill hos de modtagergrupper, som får deres ydelser forhøjet.

Der savnes i høj grad et belønningssystem for områder, der fører en *aktiv omstillingspolitik*, som modvægt overfor tendensen til fredning af områder, som fører en *passiv afværgepolitik*.

I stedet er det i stigende grad pålagt finansministeriet at konkretisere beskærmingsmuligheder på både statslige og kommunale områder som udspil til de stadig hyppigere sparerunder samt generelt til at lægge størst mulig dæmper på nye udgiftskrævende initiativer. Det er en for alle parter utilfredsstillende arbejdsdeling, som det var et hovedformål med rammestyringssystemet at få begrænset – men det kniber i praksis.

Model 2 til varetagelse af velfærdshensyn gennem marginale tilpasninger

<i>Udmelding</i>	<i>Tilbage melding</i>
Budgetrammer m. m. (som model 1)	Flerårsbudgetter m. m. (som model 1)
KRITERIER FOR MARGINAL RESSOURCEANVENDELSE:	SEKTORPLANER OG PROJEKTER:
– Realøkonomisk indhold	– Løn- og importkvoter
– Rentabilitet el. lign. (cut off rates)	– Investeringskalkuler
– Effektivitet (max. normer)	– Standarder, enheds- omkostninger og lign.
– Tildelingskriterier eller takster	– Efterspørgselsprognoser sammenlignet med udbud

Model 2

Al erfaring siger, at man under den udgiftspolitiske koordination nødvendigvis må blande sig i varetagelsen af velfærdshensyn. I model 2 er dette søgt sat i system ved på forhånd at udmelde både økonomiske rammer og visse – normalt vejledende – retningslinier for ressourceanvendelsen på udvalgte områder. Alene formulering af en række økonomiske kriterier, der bør indgå i beslutningsgrundlaget samt en eventuel belysning af det faktiske eller ønskede »normalområde« påvirker beslutningsklimaet og trækker klart i retning af at øge og

*udjævne marginalnytt*en af de sidste kroner, der anvendes på de berørte områder.

Oversigten viser nogle hovedtyper af kriterier, som har fundet udbredt anvendelse i de seneste år. Eksempelvis kan nævnes sammensætningen af investeringsprogram og beskæftigelsesplaner, retningslinier for udarbejdelse af lokale varmeplaner, fastlæggelse af max. normer på folkeskoleområdet og en række andre serviceområder samt regler vedrørende adgangsbegrænsning til videregående uddannelse og nu senest indførelse af socialindkomst som fælles kriterium for tildeling af en række ydelser. De styringsmuligheder, der ligger i takstfastsættelsen, er derimod kun sjældent udnyttet.

Model 2 kan siges at være baseret på det gamle ord om, »at forord byder ingen trætte«. I denne model er det centrale udspil indrettet, således at flerniveau-planlægningen giver et resultat i *rimelig overensstemmelse med velfærdsopfattelsen på centralt niveau*, idet det i praksis har vist sig realistisk at forudsætte fuld loyalitet hos alle berørte parter. Samtidig kan man sikre mere omfattende og *hurtigere tilpasninger til de økonomiske vilkår* (konvergens) – forudsat at kriterierne »rammer rigtigt«, således at der skabes nogenlunde balance mellem opgaver og budgetrammer på decentralt niveau.

Denne model forudsætter derfor relativt detaljerede indberetninger om udgiftsbehov og aktivitet i henhold til de (statslige eller kommunale) myndigheders sektorplaner.

Udmelding af sektorspecifikke retningslinier finder i praksis sted i stort omfang fra resortministerier til underliggende styrelser såvel som til kommuner. Mens der hidtil overvejende har været tale om udgiftsforøgende retningslinier, der stimulerede til forbedring og udliggning af det lokalt valgte serviceniveau, er der i takt med vækstbegrænsningen udsendt en række udgiftsbegrænsende retningslinier, hvor de økonomiske hensyn er indbygget gennem (vejledende) kriterier for resourceanvendelsen.

Som led i en udvidet udgiftspolitisk koordination arbejdes der i disse år meget på at få *hele den centrale udmeldingsvirksomhed afstemt med de økonomiske rammer*, hvilket er et naturligt krav fra de decentrale myndigheder, ligesom nødvendigheden heraf synes accepteret af de centrale sektormyndigheder.

Den tilskæring af valgmulighederne, som de centrale retningslinier fastlægger, er naturligvis et *indgreb i det lokale selvstyre*, som dog ikke sjældent hilses velkomment i nedskæringstider, fordi der herved sker en fordeling af ansvaret for de ubehagelige beslutninger. Dette letter tydeligvis nødvendige tilpasninger i velfærdsopfattelsen blandt lokale politikere og øger sandsynligheden for, at beskårne planer og budgetter viser sig holdbare overfor presset fra lokale interessegrupper.

Omvendt er de tilbagemeldinger om det lokale reaktionsmønster, som kan aflæses af reviderede budgetter og planer – samt eventuelle protestmanifestationer i den offentlige debat – vejledende for den centrale vurdering af *på den*

ene side, hvad der må til for at overholde de økonomiske restriktioner, og hvilke lokale initiativer og prioriteringer, der kan påregnes og *på den anden side*, hvad der kan absorberes med rimelig lethed, og hvad der volder store vanskeligheder, når justeringer af hidtidige velfærdsforanstaltninger gennemføres – det være sig ved centralt eller lokalt initiativ. Hidtil har de økonomiske rammer ikke været mere snærende (og faste) end de kunne klares med politisk overkommelige *besparelser af marginal og ofte midlertidig karakter*.

Fra begyndelsen af 70'erne er sektorplanlægningen på stadig flere af de store kommunale udgiftsområder i princippet baseret på en flerniveau-planlægning af den her skitserede art, hvor folketinget og ressortministeriet som det centrale niveau afstikker retningslinier vedr. midler og mål, og kommunerne svarer med planer for den lokalt valgte opgaveløsning. Der er typisk tale om meget *standardiserede udbygningsplaner* med beskedne tilløb til målformulering endsige alternativovervejelser. Dog findes en række eksempler på lokale forsøg med utraditionelle løsninger på kendte opgaver såvel som med helt nye opgaver for det offentlige. I begge henseender har de lokale initiativer efterfølgende kunnet føre til ny politik på landsplan.

Generelt kan det nok hævdes, at *politikformulering på landsplan* i voksende omfang er baseret på en vekselvirkning mellem centrale og decentrale initiativer og vurderinger som resultat af – og på længere sigt som forudsætning for – sektorplanlægning på flere niveauer.

Det er imidlertid en erkendt svaghed ved sektorplansystemet, at de økonomiske hensyn kun i ringe grad er integreret i beslutningsprocessen både på centralt og lokalt niveau.

Som opfølgning på datakoordinationsudvalgets betænkning: Samordning af data i offentlig budget-planlægning (Planredegørelse nr. 2 1978) er de formelle procedurer for udveksling af planinformation mellem stat og kommuner under ændring, såedes at der lægges op til en samordning mellem sektorplanlægning og flerårsbudgettering i kommunerne. Samtidig overvejes form og indhold af det generelle samspil mellem disse plantyper og den fysiske planlægning.

Der er i de seneste år opnået *overensstemmelse mellem sektorplaner og flerårsbudgetter* indenfor store – og ekspanderende – dele af den offentlige sektor, men der er fortsat betydelige områder, hvor det er uklart, hvilke aktivitetsforudsætninger budgetoverslagene er baseret på.

Man kunne tro, at den fremadskridende kobling til flerårsbudgetteringen samt den klare politiske tilkendegivelse af *flerårige økonomiske vækstrammer* ville være tilstrækkelig til sikring af økonomisk afvejning og omstilling i sektorplanlægningen. Det er imidlertid karakteristisk, at man *omgår problemet* ved at koncentrere sig om at klare det kommende budgetårs problemer og negligere – eller i hvert fald stærkt undervurdere – de kommende års pres for offentlige ydelser. De fremlagte flerårsbudgetter og sektorplaner er derfor stort set flade, men løftes op (parallelforskydning) hvert år i forbindelse med vedtagelse af

årsbudgettet – foruden undertiden som resultat af tillægsbevillinger i det løbende år.

Ved hjælp af denne »strudseteknik« har man i det store og hele kunnet skyde problemerne foran sig og klare de økonomiske restriktioner med kortsigtede besparelser, som kan være besværlige nok at gennemføre. Når hertil kommer den skiftende kurs, der har været ført i 70'erne vedrørende den offentlige sektors vækst, er det forståeligt, at motivationen for langsigtede overvejelser er begrænset.

Det er dog nok en voksende erkendelse, at de økonomiske problemer er langvarige, og at tilpasningsproblemerne i den offentlige sektor er dybtgående.

Flerårig nulvækst i de offentlige udgifter er imidlertid uforenelig med opretholdelse af tilvante velfærdsforventninger. Efterhånden som denne situation med *inkonsistente målsætninger* spidser til, kan flerniveau-planlægningen (med »no feasible solutions«) meget let forfalde til overvejende at dreje sig om, hvem der skal sidde tilbage med Sorteper. dvs. hvem der skal bære ansvaret for, at de politiske mål ikke realiseres.

For at undgå en sådan udvikling i 80'erne er det påtrængende nødvendigt at fremme omstilling til nye mål og midler på alle politisk/administrative niveauer.

Model 3 til varetagelse af velfærdshensyn under omstilling til nye vilkår

<i>Udmelding</i>	<i>Tilbage melding</i>
Budgetoplæg med rammer kriterier m. m. (som model 1-2)	Flerårsbudgetter med bemærkninger (som model 1-2)
PERSPEKTIVOPLÆG:	PERSPEKTIVPLANER:
– generel del med hovedtemaer og samfundsøkonomi	– lokal sammenfatning vedr. hovedproblemer og økonomi
– speciel del med specifik udmøntning af hovedtemaer	– sektorplaner under nye vilkår (incl. perspektivdel)

Model 3

Model 3 sigter derfor mod at *skabe et gennembrud for mere langsigtede overvejelser* om omstillingsbehov og omstillingsmuligheder indenfor den offentlige sektor gennem konkretisering af nogle hovedproblemstillinger for velfærdssamfundet i 80'erne.

Dette vil næppe uden videre ske med det nuværende planlægningssystem, som er stærkt bådopdelt, mens omstillingsmuligheder ofte vil afhænge af samvirke fra flere sektorer.

Hertil kommer, at de økonomiske restriktioner i al fald foreløbigt har medført en vis opgivenesshed med hensyn til planlægning af større initiativer, som nu er langt sværere at indpasse i de givne rammer. Nogen fremhæver endog reformpause som et mål i sig selv.

Generelt føler den enkelte sektor (eller delområde) sig næppe forpligtet til varigt at begrænse sine udgifter og vil – set i historisk lys – ofte slippe billigere ved at stille sig afventende eller endog afvisende. Villigheden til væsentlige policy-skift, der indebærer besparelser, forudsætter i hvert fald sikkerhed for, at andre områder gennemfører tilsvarende foranstaltninger.

På centralt niveau arbejdes derfor i stigende grad med samlede spareplaner, hvor hver sektor (delområde) tildeles en andel af det samlede sparemål, som dog oftest er koncentreret om det første år.

På tilsvarende måde forekommer det ønskeligt, at den politiske vilje til nulvækst i de offentlige udgifter omsættes i en række *krav om langsigtet tilpasning, der kan sætte gang i de relevante planlægningsprocesser.*

For det første må der udarbejdes langt mere *realistiske udgangsskøn over udgiftsbehovet* med videreførsel af hidtidig politik, da dette er en forudsætning for at erkende omstillingsbehovet og vurdere dets omfang på de enkelte opgaveområder. De årlige budgetredegørelser indeholder sådanne summariske udgangsskøn på landsplan, hvor foreliggende budgetoverslag korrigeres udfra – forsigtige – fremskrivninger af de reaktionsmønstre, som årsbudgetter, tillægsbevillinger m. m. udviser.

I de sociale udbygningsplaner skal nu *redegøres eksplicit for forskydningerne fra forrige planrunde*, hvilket implicit må lede til lokale overvejelser om tilsvarende udgiftsforøgende faktorer ikke også kan forventes fremover. Dette må formodes gradvis at gøre planerne mere realistiske. Metoden forekommer generelt anvendelig og ønskværdig, således at der som fast punkt i sektorplaner og/eller budgetbemærkninger indgik en redegørelse for (større) ændringer siden sidst med angivelse af, om det drejede sig om nye prognoser (efterspørgsel m. m.) eller en ny politik (mål og midler).

For det andet må der leveres et *økonomisk udspil til sektorplanlægningen*, som udmønter den under model 1 omtalte generelle økonomiske planlægning og styring så sektorspecifikt som muligt.

Hvad angår selve de udgiftsmæssige rammer, må de udstikkes (fordeles) på hovedområder – eventuelt som mere foreløbige indikationer – af de udgiftspolitiske ansvarlige på det pågældende forvaltningsniveau. Det naturlige udgangspunkt vil være de senest foreliggende budgetoverslag, således som det allerede foregår for de statslige aktiviteters vedkommende. Den »salami-teknik« med årlige beskæringer, som man hidtil har betjent sig af, forudsættes dog i

videre omfang afløst af *langsigtede indikationer af sparemål eller vækstrammer*, der levner den fornødne tid til omstilling.

Ved tilrettelæggelsen af denne flerårige rammestyring vil det være klogt at tilbageholde betydelige midler dels til uforudsete udgifter (indtil disse måtte være bragt under bedre kontrol, jvf. ovenfor) dels til initiativer som planlægningsprocessen giver anledning til at fremme (belønne) ekstraordinært i den endelige og sammenfattende prioritering af regeringens/amtsrådets/kommunalbestyrelsens udgiftsprogram.

Med nulvækst som samlet ramme vil en udgiftspolitisk planlægning med »noget i baghånden« indebære et udspil med faldende rammer – og tilsvarende store sparemål – på et flertal af områder, hvad der i praksis vil være vanskeligt. Nuværende udgiftspolitik er da også baseret på helt minimale reserver defineret netto til dækning af merudgifter ved nye opgaver m. m. Ovenstående forslag er imidlertid baseret på en bruttobetragtning for at sikre råderum for de ekspansive dele af omlægninger ved at presse de kontraktive dele og de stillestående områder lidt ekstra.

Det er i alle tilfælde et klart politisk ansvar at søge den rette *balance mellem fornyelse og kontinuitet*, og det er et bærende synspunkt for de her fremsatte forslag, at der bør tilvejebringes et bedre grundlag herfor.

For det tredje – og vigtigste – skal der gives et klart signal om at sætte omstillingsprocessen i gang. Signalet kunne gives i form af et *omstillingsorienteret perspektivoplæg, der tvinger de sektoransvarlige til at reagere på 80'ernes vilkår både økonomisk og mere generelt, hvad angår livsmønstre og andre »new values«, som spiller sammen med behovet for offentlige ydelser.*

Hvis det skal lykkes at bryde igennem de mange barrierer for omstilling, er det afgørende, at perspektivoplægget bliver så rammende for 80'ernes problematik som muligt. Det vil formentlig være klogt at begrænse sig til *nogle få centralt valgte temaer*, som bearbejdes til en række *generelle og sektorspecifikke udspil af ressortministerierne* for de mest berørte områder og koordineres i en *samlet redaktion, der sikrer balance og indre konsistens – ikke mindst i økonomisk henseende.*

Sigtet vil være at konkretisere vigtige spørgsmål, som bør tages op i de kommende års offentlige planlægning, såvel som at indkredse indbyrdes afstemte rammer for deres bevarelse.

Udarbejdelse af et perspektivoplæg kan derfor betragtes som et *problemformulerende forprojekt til en revisionsrunde i det offentliges planlægning*. Herved udnyttes det forhold, at specielt sektorplanlægningen i dag er langt mere avanceret end da perspektivplan-redegørelserne PP-I og PP-II blev lavet i begyndelserne af 70'erne. Der er imidlertid fortsat behov for i højere grad at medinddrage samspillet med en række vigtige forhold i den private sektor og i samfundsøkonomien som helhed i de mere langsigtede og strukturelle overvejelser.

Ambitionsniveauet i perspektivoplægget kan varieres betydeligt, uden at »murbrækker-sigtet« behøver fortabes. Det springende punkt er naturligvis, om der er den fornødne politiske interesse herfor, og om den her skitserede angrebsform skønnes velegnet set i forhold til de muligheder, der ligger i den traditionelle forsvarsform med marginaltilpasninger (jfr. model 2 ovenfor).

Ikke mindst vedrørende *energipolitik* og *uddannelsespolitik*, har den langsigtede planlægning længe nydt stor politisk bevågenhed, som på det seneste er blevet yderligere forstærket som følge af de bidrag, disse sektorer kan yde til realisering af nødvendige strukturtilpasninger i samfundsøkonomien som helhed.

Men også *social- og arbejdsmarkedspolitikken* rejser en række spørgsmål om afvejning af økonomisk vækst og velfærd på længere sigt – foruden naturligvis de helt kontante problemer om at finde løsninger, der harmonerer med 80'ernes stramme økonomiske vilkår.

Ved at udbygge det offentlige planlægningssystem med et tværgående perspektivoplæg vil der kunne opnås en tiltrængt *koordination af indsatsen i de efterhånden talrige sektorplansystemer*, således at sammenhængende emner i tilgrænsende sektorer behandles samtidigt, og således at mulighederne for efterspørgselsstyring via den økonomiske politik og diverse overordnede reguleringer af den private sektor og af generelle arbejdsmarkedsforhold medinddrages i planlægningen.

Et perspektivoplæg vil som det centrale udspil kunne være mere eller mindre åbent, hvad angår angrebene på de rejste spørgsmål, svarende til *større eller mindre decentralisering i den langsigtede problem- og politikformulering*. På de områder, hvor man vælger en meget åben form, kan det yderligere overvejes at medinddrage offentligheden gennem lokal udarbejdelse og vurdering af alternative planskitser, ligesom det i dag praktiseres i den fysiske planlægning.

I overvejelserne af den rette grad af decentralisering må det tages i betragtning, at 80'ernes hovedproblemer er af udpræget overordnet karakter, som det er vigtigt at formulere i centralt valgte temaer, men at kommunernes udgangspunkt og udviklingsmuligheder er så varierende, at *planlægningens politiske relevans* står og falder med muligheden for at koncentrere overvejelserne om lokalt bestemte problemstillinger. Kan disse hensyn forenes uden, at planlægningen drukner i teknokrati? Skal man svinge tilbage til en øget centralisering, hvor det centrale niveau laver de overordnede svar og lader kommunerne koncentrere sig om en udfyldende fortolkning på lokale præmisser? Er der en mellemvej, hvor interesserede kommuner kan deltage i en perspektivplanlægning, hvor præcisering og vægtfordeling i problemstillingen tilpasses lokalt, men dog indgår i det ideskabende og policyformulerende arbejde på landsplan?

Den her skitserede model 3 er således ganske rummelig, ligesom der naturligvis kan tænkes mange andre modeller til fremme af koordineret, langsigtet planlægning for det offentlige virke.

Sammenfatning og tentative konklusioner

Sammenfattende kan de omtalte tre udviklingstrin for koordination af det offentliges planlægning med et udgiftspolitisk sigte kort karakteriseres på følgende – tilstræbt provokatoriske – facon (jfr. nedenstående skematiske oversigt).

FAKTISK UDGIFTSPOLITIK

60'erne:

Udgiftsekspllosion

Reformbølge

70'erne:

Afdæmpet vækst

Spare- og beskæftigelsesplaner

80'erne:

Nulvækst

Omstilling?

ØNSKELIG KOORDINATION

Model 1:

Budgetrammer

Samfundsøkonomisk planlægning

Model 2:

Do. do. + kriterier for

marginal resourceanvendelse

Model 3:

Do. do. + perspektivoplæg til

koordinerede planrevisioner

Varetagelse af samfundsøkonomiske balancehensyn gennem *økonomisk ram-mestyring* m. m. (model 1) er skabt på baggrund af 60'ernes udvikling, men blev først iværksat i 70'erne. Metoden er ideel til at tæmme totalvæksten i udgifterne og kan derfor påregnes at være relevant til stadighed.

Gennem tilføjelse af *kriterier for resourceanvendelsen* (model 2) muliggøres en mere nuanceret styring og kanalisering, som »trimmer« væksten ud fra enkle regler, såsom at beskære udbygningstakten og stramme standarder og tildelingskriterier. Denne metode, der afspejler 70'ernes problemstilling, er slået kraftigt igennem ved indgangen til 80'erne, hvor princippet om at hugge en hæl og klippe en tå skal drives meget vidt i forhold til herskende velfærdsopfattelser for at slå til i en længere årrække. Metoden kan give et pusterum, men er ikke særlig lovende for tilvejebringelse af en langsigtet løsning i nærheden af velfærdsoptimum.

Med et *perspektivoplæg* som udspil til en koordineret revision af det offentliges planer på længere sigt (model 3) fremmes både sektorvise og tværgående overvejelser om mere strukturelle tilpasninger til nye vilkår konkretiseret i nogle centralt valgte temaer. En sådan genoptagelse og videreudvikling af perspektivplanlægningen er skitseret med henblik på 80'ernes krav om omstilling og fornyelse af velfærdssamfundet, men hvornår tiden måtte være (politisk) moden hertil, får stå hen.

Udgangspunktet for dette indlæg er et postulat om, at planlægning i 80'erne må være orienteret mod omstilling. Nogle finder, at det vigtigste argument herfor er de vanskelige økonomiske vilkår, mens andre vil mene, at en række so-

cialle og kulturelle normer er i et sådant opbrud, at dette må præge – og præges af – velfærdssamfundet.

I praksis forstærker disse argumenter hinanden, fordi dynamikken i den offentlige sektor hidtil har været knyttet til væksten i budgetterne (marginalerne). Med ingen eller næsten ingen vækst over en årrække er der risiko for fastfrysning af de offentlige ydelsers indretning, som hurtigt vil forældes i forhold til nye ønsker og muligheder i samfundsudviklingen. Denne velkendte svaghed ved planøkonomi kan meget vel vise sig at være den største fare for velfærdssamfundet i en brydningstid med meget knappe ressourcer.