PERSPEKTIVPLANLÆGNING: ET NYT REDSKAB I DEN ØKONOMISKE POLITIK?

HANS BOSERUP

1. FORELØBIG AFGRÆNSNING

I statsministerens skriftlige redegørelse ved folketingets åbning den 7. oktober 1969 hedder det bl. a. (jfr. Folketingets forhandlinger 1969–70 spalte 32):

> »Regeringen lægger stor vægt på at fortsætte og udbygge den langtidsbudgettering, som blev indledt af den forrige regering. Arbejdet med en langsigtet perspektivplanlægning er nu sat igang i alle departementerne og ventes afsluttet i løbet af 1970 med en redegørelse, som vil danne grundlag for en principiel debat om de store linjer i den offentlige udgiftspolitik. Sigtet med perspektivplanerne er at give et bedre grundlag for de beslutninger, der skal træffes om anvendelsen af landets ressourcer.«

Perspektivplanlægning indgår også i statsministerens åbningstale den 6. oktober 1970 (jfr. Folketingets forhandlinger 1970–71 spalte 11–12):

> »På denne baggrund kan man regne med, at statsfinanserne vil høre til de faktorer, der bidrager til at mindske efterspørgselspresset i den danske økonomi. Det har været afgørende for regeringen at få lagt tingene således til rette, at denne linje fortsættes gennem hele næste år.
>
> Linjen vil blive fulgt op ved den langsigtede planlægning, som blev sat i gang for to år siden, og som nu går ind i sin afsluttende fase. Det er regeringens hensigt at fremlægge redegørelser vedrørende perspektivplanlægningen i løbet af vinteren.«

Den bebudede perspektivplanredegørelse foreligger ikke på tidspunktet (januar 1971) for udarbejdelsen af denne artikel, hvis formål alene er at belyse enkelte sider af det udredningsarbejde, som regeringen har sat igang. Ordet »perspektivplanlægning« er nyt i den offentlige samfundsøkonomiske debat, og dets betydning er endnu uafklaret. Den debat, der ventes at følge efter forelæggelsen af regeringens redegørelse, vil formentlig bringe

en vis afklaring, og »Økonomi og Politik« vil senere bringe en artikel herom.

Denne artikel søger

at belyse baggrunden for regeringens beslutning om at iværksætte perspektivplanlægning,

at vise sammenhængen mellem perspektivplanlægning og de senere års udbygning af statens langsigtede udgiftsplanlægning, og

at påpege nogle metodeproblemer.

2. BAGGRUNDEN FOR REGERINGENS BESLUTNING OM AT IVÆRKSÆTTE PERSPEKTIVPLANLÆGNING

Den danske økonomi har i en årrække været præget af fundamentale ligevægtsproblemer. Befolkningens ønsker om en hurtig forbedring af levestandarden har medført en forskydning i balancen mellem forbrug og opsparing her i landet i retning af et øget forbrug. Trods en betydelig produktionsudvidelse har denne forbrugsstigning kun kunnet dækkes ved øget import, og resultatet er blevet et stadigt underskud på betalingsbalancen over for udlandet. Underskuddet er efterhånden blevet af en sådan størrelsesorden, at tilvejebringelse af ligevægt i betalingerne over for udlandet er blevet det dominerende økonomiske balanceproblem i Danmark. Dette skærper kravene til den økonomiske planlægning.

Under de vilkår, der gælder i det danske samfund, vil en egentlig planlægning af den samlede økonomi ikke være mulig. I modsætning til de østeuropæiske lande og mange af de nye lande i Asien og Afrika, hvor planlægningen er baseret på en stærk central dirigering af hele økonomien, er den danske økonomi en markedsøkonomi.

En væsentlig del af de problemer, der vedrører forøgelsen af produktionen og produktionens tilpasning til behovene og dermed også fordelingen af produktionen på forskellige anvendelser, løser sig uden politiske indgreb. Det sker gennem tilpasning af udbud og efterspørgsel via markedsmekanismen.

Godt trefjerdedel af den samlede produktion her i landet styres på denne måde gennem prisdannelsesprocessen. Den resterende del består af offentlige ydelser, der af staten og kommunerne stilles gratis til rådighed for befolkningen, dvs. betales via skatter, afgifter og sociale kontingenter.

Det er først og fremmest den offentlige del af økonomien, planlægningen tager sigte på. Det indenlandske efterspørgselspres har navnlig været kraftigt for den del af forbruget, der traditionelt stilles til rådighed for befolkningen af det offentlige. Ønskerne om forbedrede undervisningsforhold, øgede sociale ydelser, et mere avanceret sundhedsvæsen, en udbygning af

trafiknettet osv., har været stærke, og stigningen i de offentlig udgifter er blevet gennemført af et stort set enigt folketing.

Der har været politisk diskussion om enkeltheder i udgiftsforslagene, men de store linjer har ikke givet anledning til væsentlig debat.

Den offentlige debat har navnlig drejet sig om finansieringen af de stigende offentlige udgifter. Denne stigning er nemlig blevet modsvaret af stigende skatter, og dette har fremkaldt en tiltagende modvilje i befolkningen.

Modvilje mod nye skatter er ikke noget nyt. Det har alle finansministre mærket. Styrken i modviljen er afgørende, og den er delvis knyttet til skattetrykkets højde. I Estrups tid tid – og Estrup var som bekendt ikke blot statsminister, han var også sin egen finansminister i 19 år – udgjorde skattetrykket 8–9 procent af nationalindkomsten. Da Buhl var finansminister i slutningen af 30'erne og lancerede slagordet »Betal din skat med glæde«, var skattetrykket ca. 16–17 pct., altså en fordobling på ca. 50 år. Nu, under Poul Møller er det kommet om mod 50 pct. Disse skattetryksprocenter må ikke tages for håndfast, bl. a. fordi der er en del beregningstekniske vanskeligheder, men tendensen er utvetydig: En fortsat større del af borgernes indkomst kanaliseres gennem de offentlige kasser. Eller sagt på en anden måde: Det offentlige og navnlig staten lægger beslag på en stadig voksende del af samfundets økonomiske ressourcer, ikke mindst arbejdskraften, og der er herigennem sket en forskydning mellem den private og offentlige sektor. Derfor betyder de offentlige kasser og navnlig statskassen mere og mere for den enkelte og for den samlede økonomi.

Samtidig synes der at være en tendens mod, at befolkningen vurderer den del af forbruget, der tilvejebringes gennem den disponible indkomst, dvs. indkomsten efter fradrag af skat, højere end de ydelser, der stilles til rådighed af det offentlige. Offentlige ydelser bliver i voksende grad betragtet som noget selvfølgeligt og noget, som det offentlige skal tilvejebringe uden begrænsning af befolkningens disponible indkomst.

Offentlige ydelser er normalt mere personalekrævende end andre dele af produktionen. Det forhold, at undervisning, sociale institutioner, sundhedsvæsen osv., er kommet til at spille en voksende rolle i den samlede økonomi, har da også afspejlet sig i arbejdsstyrkens beskæftigelse. En voksende del af den samlede arbejdsstyrke er beskæftiget af det offentlige. Med tendensen mod fortsat vækst i de offentlige ydelser må man regne med, at det offentliges andel af den samlede arbejdskraft også vil vokse og måske skabe arbejdskraftsproblemer for de private erhverv.

Disse ligevægtsproblemer – betalingsbalancen over for udlandet, balancen mellem forbrug og investering og balancen mellem den private og den offentlige sektor samt arbejdskraftsbalancen – indgår som de centrale led i den kortsigtede økonomiske politik og konjunkturpolitikken, og heri er

der ikke noget nyt. Det nye er, at disse balanceproblemer i løbet af 1960'erne er trådt mere og mere skarpt frem og dermed gjort den overordnede, langsigtede styring af samfundsøkonomien til et påtrængende problem.

Finansministeren kom ind på problemet ved forelæggelsen af finanslovforslaget for 1970–71 den 28. november 1969. Over for de mange kritiske røster, der har hævet sig mod den voldsomme stigning i statens udgifter og ekspansionen af den offentlige administration, fremhævede finansministeren, at skatteyderne i disse år må betale omkostningerne ved en række reformlove, som er blevet gennemført i 60'erne og som oftest med et overvældende flertal i folketinget. Han gav eksempler på de mest udgiftskrævende reformer og tilføjede (jfr. Folketingets forhandlinger 1969–70 spalte 1621):

> »Hele denne række af nydannelser og reformplaner er, som jeg allerede har berørt, gennemført med bred tilslutning i folketinget. De er udtryk for, at vi har tillagt hver af disse opgaver en så høj prioritet, at vi fandt det rigtigt at gå ind for dem, selv om det ville bidrage til at sætte skattetrykket i vejret.
>
> Det vil næppe være en helt uberettiget kritik i dag at sige, at vi på de tidspunkter, da vi tiltrådte disse reformforslag, ikke fuldt ud gjorde os klart, hvor store de sammenlagte udgiftsstigninger ville blive. Vi tog stilling til hver reform for sig, men havde ikke foran os en samlet oversigt over, hvorledes de fremtidige udgiftskonsekvenser ville blive.
>
> Det er netop for at undgå, at vi igen kommer i samme situation, at regeringen har lagt vægt på at udbygge og styrke den flerårige budgetlægning, og at regeringen har taget initiativ til at iangsætte en perspektivplanlæning frem til 1985.«

3. FINANSLOVFORSLAGET

Den statslige budgetlægning, således som den kommer til udtryk i finanslovforslaget, er i de senere år blevet ændret på væsentlige punkter, således at den nu mere har karakter af planlægning end for blot fem år tilbage.

Det karakteristiske ved den *traditionelle* budgetprocedure var, at hvert ministerium udarbejdede bidrag til finanslovforslaget ud fra selvvalgte forudsætninger. Den indkaldelsesskrivelse, som finansministeriet om foråret sendte til de enkelte styrelser, indeholdt da kun få bemærkninger om bidragenes størrelse, og disse bemærkninger var som regel meget generelle henvisninger til sparsommelighed. Styrelsernes udgiftsforslag kunne ikke undgå at blive præget af, at hver styrelse naturligvis prioriterede sit eget udgiftsområde højt. Når finansministeriet fik bidragene ind i begyndelsen af september og foretog den første sammentælling, udløste denne ofte lidt

af et chok i regeringen. Det samlede udgiftsniveau var for højt. Man startede så en forrygende budgetkampagne gående ud på, at skære ned og trække fra og file til, således at udgiftsstigningerne blev bragt ned på et politisk acceptabelt niveau. Tidsfristen var kort. Ifølge grundloven skal finanslovforslaget forelægges folketinget fire måneder før finansårets begyndelse, dvs. forelæggelsen skal finde sted inden udgangen af november, og da trykningen tager flere uger, skal regeringen i realiteten have godkendt forslaget i begyndelsen af november.

Grundloven kunne jo ikke ændres, og de nedskæringer og tilpasninger, der blev foretaget, kom nemt til at være præget af tilfældigheder. Man skar, hvor det var nemmest. Hertil kom, at alle de kloge styrelser – og i denne henseende var alle styrelserne kloge – havde foruddiskonteret denne nedskæringskampagne ved at puste »luft« ind i bidragene. En del af budgetkampagnen bestod da i, at finansministeriet søgte at lokalisere denne »luft« med henblik på at skabe et mere reelt udgangspunkt for budgetdrøftelserne i regeringen. Men al »luft« er næppe blevet presset ud, og man kan ikke udelukke, at selve budgetproceduren har givet mulighed for udgiftsforslag, som ville være blevet taget ud under en mere planorienteret procedure. Det er næppe helt forkert at hævde, at den traditionelle budgetprocedure førte til, at finanslovforslagets udgiftsside i stedet for at være resultatet af en samlet planlægning blot var en talsammenstilling nødvendiggjort af grundlovens § 46, der fastslår, at »ingen udgift må afholdes uden hjemmel i den af folketinget vedtagne finanslov«.

Manglerne ved den traditionelle budgetlægning var i en årrække åbenbare, og der blev i flere år foretaget en række mere budgettekniske ændringer i finanslovforslagets opstilling med henblik på at bane vejen for en fuldstændig omlægning af budgetproceduren. Nydannelsen – de såkaldte *budgetteringsrammer* – blev anvendt første gang i 1968. Grundlaget for styrelsernes bidrag til finanslovforslaget er rammer, som regeringen har fastsat, før disse bidrag afleveres til finansministeriet omkring 1. september.

For de finanslovforslag, der blev forelagt i 1969 og 1970, var der således fastsat 65 budgetteringsrammer. Hensynet til at give styrelserne mulighed for at tilpasse aktiviteten inden for de fastlagte budgetteringsrammer og til at sikre et vist spillerum ved den efterfølgende udarbejdelse af bidragene talte for at begrænse antallet af rammer. På den anden side forekom det ikke hensigtsmæssigt at fastsætte budgetteringsrammer for hele ministerområder, idet der på en række ministres budgetter afholdes udgifter af vidt forskellig karakter, f. eks. civilforsvar og sygehusvæsen under indenrigsministeriet og det administrative budget og bistandsbevillingerne under udenrigsministeriets område.

Der blev som hovedregel også fastsat særskilte budgetteringsrammer for investeringsudgifter og driftsudgifter.

Omkring halvdelen af statsudgifterne vedrører områder, hvor udgiftsudviklingen er beroende på den eksisterende lovgivning, det gælder navnlig de lovbundne refusions- og tilskudsordninger. På disse områder kan der ikke fastsættes budgetteringsrammer, så de anførte 65 rammer omfattede kun omkring halvdelen af statsudgifterne.

Med henblik på at dæmpe væksten i statens personaleforbrug blev budgetteringsrammerne i 1969 suppleret med *personalelofter*. Disse blev fastsat for hvert ministerområde som helhed og angav overgrænser for det samlede personaletal. Tanken bag disse personalelofter var ikke alene at sikre en mere balanceret vækst i det statslige personaleforbrug, men også at skabe et stærkere incitament til at overføre stillinger og personale fra områder med svindende betydning samt for at gennemføre personalereduktioner gennem rationalisering, herunder erstatning af arbejdskraft med maskiner og andre hjælpemidler.

4. DEN FLERÅRIGE BUDGETTERING

Budgetteringsrammer og personalelofter for styrelsernes bidrag til finanslovforslaget indebærer et væsentligt skridt henimod en samlet udgiftsplanlægning, men rammerne og lofterne er ikke i sig selv planlægning. Det afgørende er det grundlag, hvorpå regeringen fastsætter disse rammer og lofter. Her kommer den flerårige budgettering ind i billedet.

4. 1. *De offentlige byggebudgetter*

Det første tilløb til det, der nu er blevet budgetoverslag for statens udgifter – vedrørte kun indirekte statsfinanserne. Det var det såkaldte *offentlige byggebudget* for 1963–64, 1964–65 og 1965–66, der blev godkendt af regeringen den 22. marts 1963 og samme dag sendt til finansudvalget af økonomiministeren.

Det offentlige byggebudget omfattede alt offentligt nybyggeri og angav, hvor meget nybyggeri, der måtte iværksættes inden for de anførte perioder. Reparationer og vedligeholdelsesarbejder blev holdt udenfor.

Baggrunden for byggebudgettet var, at der gennem hele efterkrigsperioden var en høj beskæftigelsesgrad i byggefagene og kun begrænsede muligheder for at sætte byggeproduktionen i vejret. Man anså det derfor for hensigtsmæssigt, at staten havde direkte kvantitativ indseende med omfanget af igangsættelser af nybyggeri, og med hjemmel i boligloven krævedes boligministeriets forudgående tilladelse til igangsætning af nye offentlige byggearbejder. Da en rimelig udvælgelse af de projekter, der skulle iværksættes, ikke kunne ske ved løbende stillingtagen til de enkelte ansøgninger

om igangsættelsestilladelse, var det i en længere årrække praksis, at regeringen hvert forår tog stilling til, hvilke offentlige byggearbejder, der skulle påbegyndes i det kommende finansår.

Den fremgangsmåde, der anvendtes ved udarbejdelsen af de årlige byggebudgetter, var imidlertid behæftet med forskellige svagheder.

Den vigtigste af disse svagheder var, at grundlaget for bedømmelsen af, hvilke arbejder, der skulle påbegyndes, alene var den udgift, som de pågældende nye arbejder ville medføre i det finansår, hvor de blev igangsat. Denne »førsteårsudgift« androg en højst varierende del af den samlede byggesum alt efter, om det drejede sig om et lille eller et langvarigt byggearbejde, og alt efter om igangsættelsen skete ved finansårets begyndelse eller langt inde i året. Det måtte forekomme utilfredsstillende, at bedømmelsen af, om et større byggeprojekt skulle iværksættes, kom til at bero på den oftest beskedne udgift i det første byggeår.

En videre følge var, at byggebudgettet ikke gav nogen brugelig vejledning med hensyn til den mængde ressourcer, der ville blive lagt beslag på i de kommende år. Dette betød bl. a., at man løb en risiko for senere at måtte udskyde gennemførelsen af vigtige projekter, fordi tidligere igangsatte arbejder havde et meget stort omfang. Denne risiko var så meget mere udtalt, som der ikke ved behandlingen af byggebudgettet forelå oplysninger om, hvilke arbejder de forskellige styrelser ønskede at få påbegyndt i de kommende år.

De videre virkninger af disse svagheder ved et årligt byggebudget var bl. a., at der ikke var tilstrækkelig tilskyndelse for de enkelte styrelser til at planlægge deres investeringer på længere sigt, og at den begrænsede projekteringskapacitet undertiden blev dårligt udnyttet.

På baggrund heraf besluttede regeringen i 1962 at udarbejde byggebudgetter gældende for en 3-årig periode, således at forstå, at der for hvert år skulle udarbejdes et budget for igangsættelserne i de nærmest følgende 3 år.

Ved udvælgelse af de projekter, der blev optaget på det første tre-års budget, der altså kom i marts 1963 og omfattede perioden 1963–64, 1964–65 og 1965–66, lagde man ikke som i tidligere år afgørende vægt på udgifter i det første år, men tog udgangspunktet i den samlede byggesum ved arbejdet og dennes fordeling over de efterfølgende år. For hvert af de tre år udgjorde den samlede byggesum ca. 700 mill. kr.

Da man samtidig havde et vist skøn over afløbet af de igangværende arbejder, opnåede man at få en vis vejledning med hensyn til den mængde byggeressourcer, der ville blive lagt beslag på i disse år. Betydningen heraf må dog ikke overdrives. Det var navnlig en svaghed, at budgettet kun omfattede byggearbejder, således at anlægsarbejder som f. eks. broer, veje og havne ikke var medregnet. En række projekter bl. a. bane- og elværksar-

bejder indeholdt både anlægs- og byggearbejder, og for disse medregnedes kun en skønsmæssig fastsat byggeandel.

Byggebudgettet var ret detaljeret. Det omfattede ca. 225 enkeltarbejder – ca. 75 hvert år – med en byggesum på over 1 mia. kr., hvoraf det største var den ny landbohøjskole på Frederiksberg på i alt 70 mill. kr. og det mindste Grindsted Handelsskole på 1 mill. kr. Folkeskolebyggeriet – en af de største poster – var ikke specificeret, der var i stedet afsat en årlig ramme, som undervisningsministeriet kunne disponere over. Desuden havde hvert ministerium en ramme til mindre arbejder, dvs. arbejder med en byggesum på under 1 mill. kr.

Til illustration af størrelsesordenen af byggebudgettet kan anføres, at de påregnede aktuelle udgifter i 1963–64 på 600 mill. kr. – nemlig 450 mill. kr. fra igangværende arbejder og 150 mill. kr. fra nye arbejder – udgjorde mellem en fjerdedel og en femtedel af de samlede offentlige udgifter til faste investeringer i nyanlæg, altså faste investeringer bortset fra reparation og vedligeholdelse.

Men det flerårige byggebudget rejste også visse problemer. Dels kunne det betyde en begrænsning af den konjunkturpolitiske bevægelsesfrihed, dels måtte der naturligvis ikke blive tale om at foregribe folketingets stilling til de arbejder, der krævede statsbevilling. Det er de to vanskeligheder, man møder igen i al planlægning af offentlige udgifter. Det blev derfor fastsat i byggebudgettet, at for så vidt angår arbejder til påbegyndelse i 1964–65 og 1965–66, altså budgettets 2. og 3. år, betød optagelsen på budgettet ikke, at disse arbejder automatisk ville få igangsættelsestilladelse, men alene, at de pågældende styrelser kunne påregne, at der senere ville blive givet igangsættelsestilladelse.

Den konjunkturpolitiske vanskelighed trådte navnlig frem, fordi den daværende regering lagde stor vægt på at kunne regulere dele af de offentlige investeringer direkte. Man mente gennem det offentlige byggebudget at have et instrument, der gav mulighed for en finere, en mere nøjagtig justering af den samfundsøkonomiske balance end den generelt virkende finanspolitik og rentepolitik. Byggebudgettet blev anset for at være et vigtigt supplement til finanspolitikken og rentepolitikken. Man lagde især vægt på at kunne iværksætte nye offentlige byggearbejder i områder, der truedes af voksende ledighed. Men hvis man på forhånd bandt sig til et offentligt byggeri af et nærmere fastlagt omfang i de tre førstkommende år, gav man tilsvarende afkald på sin konjunkturpolitiske handlefrihed.

Derfor endte man i den lige omtalte noget »bløde« udformning af betydningen af, at et arbejde var optaget på byggebudgettets andet og tredje år.

De arbejder, der blev optaget på byggebudgettet, kunne i relation til statsfinanserne deles i tre grupper:

Arbejder uden statsfinansiering.
Arbejder med fuld statsfinansiering.
Arbejder, der finansieredes delvis af staten.

For arbejderne med enten delvis eller fuld statsfinansiering indebar byggebudgettets andet og tredje år en vis vejledning for styrelsens bidrag til de efterfølgende finanslovforslag. Da det kun drejede sig om arbejder med en direkte statsudgift på under 100 mill. kr. årligt, og de samlede statslige investeringer i disse år androg op mod 2000 mill. kr., var der tale om et meget beskedent bidrag til vurdering af den statsfinansielle udvikling. Om planlægning af statsfinanserne kan man ikke tale i denne sammenhæng.

Hovedsynspunktet bag byggebudgettet var regulering af den knappe byggekapacitet, og finansieringsspørgsmålet kom i anden række.

Den fremgangsmåde for regulering af det offentlige byggeri, der blev taget i brug med det første 3-års byggebudget viste sig i praksis at indebære fordele for både de politisk ansvarlige myndigheder og de administrerende styrelser. I løbet af vinteren 1963–64 lod regeringen derfor udarbejde udkast til det næste 3-årsbudget omfattende finansårene 1964–65, 65–66 og 66–67. Det blev godkendt af regeringen den 19. marts 1964 og sendt til finansudvalget af økonomiministeren.

Det første år på budgettet, altså 1964–65 indebar en videreførelse af det i marts 1963 godkendte program.

Budgettet for 1965–66 – altså det andet år – blev betegnet som foreløbigt. Styrelserne fik meddelelse om, at de på budgettet optagne arbejder, der krævede statsfinansiering, ville blive optaget på finansloven for 1965–66.

For 1966–67 blev godkendt foreløbige budgetrammer for de enkelte styrelser, dog med forbehold om at en del arbejder måske først kunne forventes igangsat i 1967–68. For budgettets tredje år er der altså en væsentlig forskel fra det første budget i 1963. Det er, som om regeringen er blevet bange for sin egen dristighed året før, hvor man gav specifikationer for det tredje år. Nu nøjes man med foreløbige rammer.

Som nævnt omfattede byggebudgettet ikke offentlige anlægsarbejder. Disse havde med få undtagelser kunnet udføres frit, og regeringen ophævede samtidig de sidste igangsættelsesrestriktioner, således at alle offentlige anlægsarbejder kunne udføres frit fra 1. april 1964.

Men alle, der dengang beskæftigede sig med problemerne omkring de offentlige investeringer, erkendte det utilfredsstillende i, at man havde fået belyst de nærmeste års udvikling i en sektor – nemlig byggesektoren – relativt godt, medens man faktisk stod uden viden om de offentlige anlægsudgifter.

I forbindelse med det andet treårs byggebudget havde man derfor udarbejdet en oversigt over de forventede offentlige anlægsarbejder i 1964–65 og 1965–66.

4. 2. *Program for de offentlige investeringer 1964–65 til 1967–68*

Den næste fase i den flerårige budgettering er programmet for de offentlige investeringer i perioden 1964–65 til 1967–68. Det forelægges folketinget af økonomiministeren den 19. januar 1965 i forbindelse med en omfattende redegørelse for de offentlige investeringer.

Det nye program omfattede både offentlige bygge- og anlægsarbejder samt de offentlige materielinvesteringer. Der var således for første gang tale om en samlet vurdering af alle offentlige investeringer.

Disse blev anslået til at stige fra knap 3900 mill. kr. i 1964–65 til ca. 5300 i 1968–69 målt i april 1964-priser. Dette svarede til en årlig stigning på 7 pct.

Der er dog ikke tale om et egentligt investeringsprogram, men en oversigt over planer og overslag af meget forskellig karakter. Rygraden i budgettet udgjordes af de arbejder, som staten har fuld eller næsten fuld kontrol med i kraft af reguleringen af det offentlige byggeri eller gennem deltagelse i finansieringen. Disse regulerede investeringer udgjorde ca. halvdelen af det samlede program. Den anden halvdel var de arbejder, der udførtes af kommuner og offentlige forsyningsvirksomheder, og statens direkte indflydelse var her meget ringe. For disse »uregulerede« investeringer repræsenterede tallene i budgettet i nogle tilfælde planer og overslag stillet til rådighed af de pågældende institutioner og i andre tilfælde forholdsvis usikre skøn udarbejdet på basis af foreliggende regnskabstal. En vigtig post blandt de uregulerede arbejder, var de kommunale vejarbejder, der udføres med statsrefusion.

Økonomiministeren fremhævede i sin redegørelse, at denne noget uensartede karakter af forslagene medførte, at oversigternes oplysninger var behæftet med en vis usikkerhed, men tillige at den samtidig var udtryk for en reel begrænsning af regeringens mulighed for at påvirke de samlede investeringers omfang og retning.

Der var dog *ikke tale om planlægning* – selv på de områder, hvor staten havde reguleringsmulighed. For de finanslovregulerende investeringer fulgte man ikke det løst skitserede rammeprogram op med en egentlig finansiel planlægning, og for de byggebudgetregulerede investeringer var der i planlægningsmæssig henseende tale om et tilbageskridt, idet der slet ikke kom noget byggebudget.

Når der ikke blev tale om planlægning, var en af årsagerne, at forudsætningen for at skabe en effektiv planlægning for det offentliges aktivitet som helhed, var at 3-årsbudgetterne for de offentlige investeringer blev

suppleret med 3-års budgetter for det offentliges driftsudgifter. Derudover var det ønskeligt, om der kunne udarbejdes perspektivplaner rækkende i hvert fald en halv snes år frem i tiden, men som selvfølgelig måtte blive af mindre konkret og bindende karakter end de 3-årige budgetter.

4. 3. *Folketingets investeringsudvalg*

Økonomiministerens investeringsredegørelse blev modtaget med stor interesse i folketinget, og den efterfølgende debat resulterede i, at folketinget den 3. marts 1965 nedsatte et stående udvalg med den opgave løbende at modtage oplysninger af økonomiministeren vedrørende de offentlige investeringer.

4. 4. *Program for de offentlige investeringer 1966–67 til 1969–70*

Den 1. december 1965 forelagde økonomiministeren et program for de offentlige investeringer i perioden 1966–67 – 1969–70. Programmet var ledsaget af en detailleret redegørelse fra det økonomiske sekretariat om de almene udsigter for den danske økonomi frem til 1969.

I denne oversigt regnede man med, at der fortsat var mulighed for stærk vækst i nationalproduktet i femåret 1964/69, omend i en noget svagere stigningstakt – nemlig indtil 4 pct. om året – end i det foregående femår. Regeringen mente, at behovet for offentlige investeringer i en række henseender var meget betydelig, og at det derfor var nødvendigt at fastholde en noget stærkere stigningstakt i de offentlige investeringer end den, der kunne påregnes i det samlede nationalprodukt.

I investeringsprogrammet var dog som helhed regnet med en svagere stigningstakt i de offentlige investeringer i femåret 1964/69 end i det foregående femår. Programmet regnede med en stigning fra ca. 3900 mill. kr. i 1964–65 til ca. 5500 mill. kr. i 1969–70, målt i faste priser, hvilket svarede til en gennemsnitlig årlig stigning på 7 pct.

Ved udarbejdelsen af investeringprogrammet var der taget hensyn til, at statens muligheder for at bestemme eller indvirke på udviklingen på de forskellige områder var meget varierende. På nogle områder kunne man opstille planer, som i det omfang de blev tiltrådt politisk kunne gennemføres programmæssigt, medens der på andre områder, navnlig de kommunale investeringer, kun kunne blive tale om rene skøn.

De muligheder, staten havde for at styre forløbet af de offentlige investeringer, var:

a. Bevillinger over statsbudgettet, der berørte dels statens egne bygge- og anlægsarbejder, samt materielanskaffelser, dels en række tilskuds- eller lånefinansierede arbejder iværksat af kommuner, selvejende institutioner og lignende.

b. Udstedelsen af igangsættelsestilladelser fra boligministeriet, der alene berørte byggearbejder og kun et udsnit heraf.
c. Kreditpolitikken, der havde en vis regulerende indvirkning på omfanget af kommunernes og de koncessionerede selskabers investeringsaktivitet.

Den praktiske betydning af de forskellige former for regulering kan illustreres derved, at man ved hjælp af finanslovbevillingerne styrede godt 40 pct. af samtlige offentlige investeringer. En del af disse, nemlig byggearbejderne, omfattende ca. 20 pct. af samtlige offentlige investeringer, styredes tillige via boligministeriets igangsætningstilladelser. Alt i alt skønnede man, at ca. halvdelen af de offentlige investeringer var under en eller anden form for statsregulering, medens den anden halvdel kunne udføres frit.

Som det fremgår af det lige anførte, kan man ikke karakterisere dette investeringsprogram som planlægning. Der var endnu tale om *indledende forpostfægtninger*. Det politiske klima var endnu ikke egnet til at tage skridtet fuldt ud. Man trådte vande, men selve det, at man jævnligt havde planlægningsproblemerne til debat i folketinget, var betydningsfuldt. Der foregik en modningsproces, som siden skulle bære frugt.

4. 5. *Folketingsbeslutningen af 2. juni 1966*

Under den politiske debat i folketinget den 2. juni 1966 i tilslutning til 3. behandling af forslaget til lov om tillægsbevilling for 1965–66 kom alle de politiske ordførere ind på betydningen af en flerårig planlægning af de offentlige udgifter, og der var enighed om, at den statsfinansielle planlægning burde udbygges.

Man vedtog en af Hartling stillet dagsorden, hvori regeringen bl. a. opfordres til (Folketingets forhandlinger 1965–66 spalte 6232):

> »... straks ved næste folketingssamlings begyndelse at fremlægge til behandling et 3-årigt budget for statens anlægsudgifter og driftsudgifter set i forhold til den formodede produktionsudvikling«.

Som man vil se, tales der om et 3-årigt budget for både drifts- og anlægsudgifter, og det var et væsentligt fremskridt, fordi anlægsudgifterne kun udgør en mindre del af det samlede budget. For det andet var det vigtigt, at man nu rettede opmærksomheden mod finansloven som regulator. Den regulering, der lå i byggebudgettet var af mange grunde meget begrænset, og denne begrænsning var blevet endnu mere udtalt, da man som led i det firkantede boligforlig i januar 1966 pr. 1. marts 1966 ophævede igangsættelsesreguleringen for betydelige dele af det offentlige byggeri.

Af større byggeregulerede områder var kun tilbage sygehuse og folkeskoler, og alle kunne indse det skæve i at føre konjunkturpolitik over omfanget af nybyggeri på disse to områder.

Når byggereguleringen blev bibeholdt for sygehusene og folkeskolerne, var begrundelsen da også en ganske anden, nemlig at man ville bremse sådanne kommunale investeringer, som ud fra et almindeligt planlægningssynspunkt var uhensigtsmæssige. Man ville bl. a. søge at undgå det, som dengang blev kaldt nyetablerede ødeskoler.

Når regeringen den 2. juni 1966 kunne tiltræde en dagsorden, der pålagde den det store arbejde allerede i oktober samme år at forelægge et statsfinansielt treårsbudget, var baggrunden bl. a., at man var i fuld gang med dette arbejde. Finansministeriet havde allerede i januar 1966 udsendt et cirkulære til samtlige styrelser om udarbejdelse af budgetoverslag for finansårene 1967–68, 1968–69 og 1969–70.

4. 6. Finansministerens redegørelse i folketinget den 25. oktober 1966

I overensstemmelse med folketingets beslutning den 2. juni 1966 gav finansministeren den 25. oktober 1966 folketinget en redegørelse for statens udgifter i den kommende treårsperiode dvs. til og med finansåret 1969–70.

Det var på en måde en historisk dag – i hvert fald, når man ser på statsfinansernes historie – for det var første gang, der blev fremlagt en oversigt over hele det statsfinansielle område – drift, anlæg og udlån – for så lang en periode fremover.

Af flere grunde er der da også kun tale om en oversigt, ikke en egentlig plan.

Regeringen fandt det mest hensigtsmæssigt at udarbejde denne 3-års oversigt under forudsætning af uændret lovgivning og i øvrigt under fastholdelse af de da eksisterende retningslinjer og forpligtelser for de enkelte statsinstitutioner. I overensstemmelse hermed var der set bort fra en række ønsker om udvidelser, standardforbedringer og lignende, som var indeholdt i det materiale, de enkelte ministerier havde udarbejdet, og der var ikke, som ved finanslovforslaget, afsat særlige reserver til tillægsbevillinger.

Oversigten var således udtryk for, hvad man kunne kalde et minimumsbudget omfattende de udgifter, som regeringen anså for uomgængeligt nødvendige, og som derfor under alle omstændigheder måtte dækkes, medens der som hovedregel ikke var medtaget de forslag, som endnu ikke var vedtaget, eller som regeringen havde under forberedelse, og som der senere måtte tages stilling til bl. a. ud fra finansielle synspunkter.

Det var regeringens opfattelse, at opstillingen af et sådant minimumsbudget ville give folketinget det bedst mulige grundlag for fremover at tage stilling til nye statsopgaver eller udvidelse af allerede bestående aktiviteter.

En væsentlig del af finansministerens redegørelse bestod i en påvisning af, hvor få muligheder regeringen havde for på kort sigt at reducere statsudgifterne.

Den største udgiftsgruppe, som man ikke havde nogen mulighed for at påvirke uden lovændring, var de såkaldte lovbundne tilskud bl. a.: Folke- og invalidepension, sygehustilskud, tilskud til folkeskoler og andre kommunale og private skoler, tilskud til ungdommens uddannelsesfond, tilskud til arbejdsløshedskasser og sygekasser, vejrefusioner og huslejetilskuddene.

På finansloven for 1966–67 androg disse tilskud omkring halvdelen af statens samlede drifts- og anlægsudgifter.

En række andre tilskudsordninger havde omtrent samme karakter, selv om de formelt ikke var lovbundne.

Mulighederne for at påvirke de egentlige driftsudgifter samt statens bygge- og anlægsudgifter på kort sigt blev også berørt af finansministeren.

I princippet fastsættes størrelsen af disse udgifter på de årlige bevillingslove for ét år af gangen, men ikke desto mindre er realiteten den, at der på talrige områder, såvel vedrørende driften som anlægsvirksomheden disponeres – og nødvendigvis må disponeres – på en måde, som faktisk binder folketinget til i senere finansår at tiltræde bestemte bevillinger.

Langt den overvejende del af de udgifter, der er tale om, er begrundet i, at bestemte samfundsopgaver skal løses. For en stor del er disse opgaver nærmere fastsat i lovgivningen, hvor det ganske vist ikke på samme kontante måde, som tilfældet er for de lovbundne tilskud, er givet hvor mange penge, der hvert år skal anvendes, men hvor det på den anden side er præciseret, hvilke opgaver de pågældende statsinstitutioner skal løse.

Det forhold, at styringsmulighederne på kort sigt var så begrænsede, øgede behovet for budgetter for flere år, og finansministeren anså udarbejdelsen af 3-årige budgetoverslag for nu at blive et fast led i budgetarbejdet. Han mente tillige, at det på en række områder måtte suppleres med prognoser og planer for udviklingen på lidt længere sigt.

Den redegørelse, som finansministeren fremsatte i folketinget den 25. oktober 1966, blev efterfulgt af en detailleret trykt redegørelse i december samme år, der gennemgik de enkelte ministeriers budgetter. Som supplement hertil havde man for første gang søgt at udarbejde et overslag over denne forventede personaleudvikling.

4. 7. Budgetoverslag bliver en del af den almindelige budgetprocedure

I det cirkulære om budgetoverslag for 1969–70 og 1970–71, som finansministeriet udsendte til samtlige styrelser i februar 1967, gik man et skridt videre i retning af egentlig planlægning.

Regeringen fastsatte rammer for investeringsudgifterne for de enkelte

ministerier for både finanslovforslaget 1968–69 og de to budgetoverslagsår. Det blev så overladt de enkelte ministerier selv at udfylde rammerne.

For driftsudgifterne og tilskuddene, bortset fra de lovbundne tilskud, fastsatte man også en slags ramme. Styrelsernes bidrag for 1969–70 måtte som hovedregel ikke overstige det beløb, hvormed de pågældende driftsudgifter og tilskud var indregnet i budgetoverslaget, jfr. budgetoverslagspublikationen fra december 1966. Dog således, at der måtte reguleres for udgiftsstigninger, der var en følge af ny lovgivning og lignende, og merudgifter som følge af pris- og lønregulering.

For driftsudgifterne og tilskuddene i 1970–71 blev der fastsat en stigningsramme i forhold til 1969–70.

Budgetoverslagene for 1969–70 og 1970–71 blev forelagt folketinget i november 1967 samtidig med finanslovforslaget for 1968–69. Der var ikke blot tale om en tidsmæssig synkronisering. Budgetoverslagene var opstillet som finanslovforslaget, således at man umiddelbart kunne sammenligne 5 år, nemlig regnskabsåret for 1966–67, finansloven for 1967–68, finanslovforslaget for 1968–69 og de 2 budgetoverslag.

Finansministeren fremhævede i sin forelæggelse, at budgetoverslagene ikke havde samme bindende karakter som finanslovforslaget. De skabte ikke på samme måde som finanslovens bevillinger hjemmel for dispositioner, og de var ikke i samme grad som finanslovforslagets tal udtryk for regeringens endelige vurdering af, hvad der var nødvendigt på de forskellige områder. Den endelige stillingtagen måtte fortsat ske for ét år af gangen i forbindelse med behandlingen af finanslovforslaget.

Budgetoverslagene var således mere summariske og foreløbige, men gav en orientering om den forventede udvikling på de forskellige områder. De kunne betegnes som minimumsbudgetter i den forstand, at nye lovforslag m. v. ikke var indarbejdede. Regeringen havde ikke endelig godkendt de enkelte udgiftsstigninger. Disse var først og fremmest udtryk for styrelsernes planer og vurdering af, hvorledes igangværende aktiviteter ville udvikle sig. Selv om budgetoverslagene således ikke på samme måde som finanslovforslaget var en definitiv finansplan, der kunne danne grundlag for fastlæggelsen af udskrivning af skatter og afgifter, var overslagene et væsentligt led i den statsfinansielle planlægningsproces både i styrelserne og centralt. Herigennem fik folketinget også et overblik over de samlede finansielle muligheder og et grundlag for at vurdere virkningerne af nye lovforslag og andre udgiftsdispositioner.

Da lønudgifterne udgør den overvejende del af driftsudgifterne, havde finansministeriet i forbindelse med udarbejdelse af budgetoverslagene søgt at indhente oplysninger om det samlede personaleforbrug, såvel inden for de egentlige driftsområder som tilskudsområderne. Vanskelighederne ved at få fyldestgørende personaleoplysninger for de store tilskudsområder –

sygehusvæsen, social forsorg og skoler m. v. – bevirkede dog, at budgetoverslagenes personaleoversigter ikke blev fuldstændige.

Med det cirkulære, som finansministeriet udsendte den 27. maj 1968 om udarbejdelse af bidrag til forslag til finanslov for 1969–70 og budgetoverslag for 1970–71, 1971–72 og 1972–73, gik regeringen et væsentligt skridt videre i retning af egentlig planlægning af den statsfinansielle udvikling.

For det første udvidede man budgetoverslagsperioden med ét år, således at der nu var tale om at vurdere udgifterne over en 4-årig periode. For det andet, og det er det afgørende, fastsatte man budgetteringsrammer for alle 4 år. Disse rammer omfattede et meget stort udgiftsområde, nemlig poster, der beløbsmæssigt svarede til halvdelen af de på finanslovforslaget 1968–69 opførte udgifter. Når man ikke kunne gå videre, var grunden de lovbundne tilskud, og udgifterne, der er af samme karakter som de lovbundne tilskud.

I november 1968 blev budgetoverslag for 1970–71, 1971–72 og 1972–73 forelagt folketinget sammen med finanslovforslaget for 1970–71. Det var opbygget som det foregående, og på samme måde som finanslovforslaget indeholdt det personalelofter for hvert ministerområde. Tilsvarende budgetoverslag blev forelagt sammen med finanslovforslagene i november 1969 og november 1970.

Der er således gradvis blevet opbygget et system med flerårige planlægning af statens udgifter, og selv om budgetoverslagene ikke har og næppe kan få samme bindende karakter som finansloven, er de særdeles værdifulde både for regeringen og de enkelte styrelser. De giver mulighed for en større fasthed i dispositionerne, end man har kendt tidligere.

Men hvorledes bliver budgetoverslagene til? Det er navnlig fastsættelsen af budgetoverslagene sidste år, der er af interesse. De to første år i det ny budgetoverslag svarer i det store og hele til det andet og tredje år på det foregående budgetoverslag, men hvilke retningslinjer har man for det nye tredje år? Her kan perspektivplanlægningen får betydning.

5. METODEPROBLEMER

5. 1. Hvem udarbejder redegørelsen

Da regeringens planlægningsudvalg stod over for at skulle fastlægge retningslinjerne for perspektivplanarbejdet, havde man principielt to veje at vælge imellem.

Den ene var at bede en gruppe økonomer og forskere, der beskæftiger sig med samfundsproblemer, f. eks. en gruppe universitetsprofessorer, om at

udarbejde udkast til de ønskede sektorplaner og udkast til, hvorledes disse sektorplaner under visse nærmere forudsætninger kunne indarbejdes i en samlet perspektivplan. Fordelen ved en sådan fremgangsmåde ville blandt andet have været, at planerne ville være blevet udarbejdet på samme grundlag og ud fra samme forudsætninger, og at de teoretiske problemer omkring planlægningen ville være blevet draget frem.

Man valgte imidlertid en anden løsning ud fra det grundsyn, at planlægning og administration ikke kan adskilles. Der tænkes herved ikke på den administration, der blot er en konsekvens af gældende love og retsregler, men derimod på de mange administrative beslutninger af betydning for efterfølgende beslutninger. Man kan vist uden overdrivelse sige, at alle, der har ansvar for beslutningerne i den centrale administration, har et større eller mindre planlægningsansvar. Regeringen fandt det derfor af afgørende betydning, at alle departementerne i den centrale administration blev inddraget i perspektivplanlægningen. Hvert enkelt departement blev pålagt dels at lægge vægt på den langsigtede planlægning som supplement til og støtte i det løbende arbejde, dels at udarbejde sektorplaner efter nærmere direktiv fra en af regeringen nedsat perspektivplangruppe. Denne gruppe, der består af fire topembedsmænd i centraladministrationen med departementschefen i finansdepartementet som formand, fik til opgave at tilvejebringe de fælles forudsætninger for arbejdet i de enkelte departementer, koordinere dette og på basis af departementernes bidrag at udarbejde et udkast til en samlet perspektivplanredegørelse.

5. 2. Tidsdimensionen

Et af de første problemer, man stod overfor, var at fastlægge den tidsperiode, som man ville søge at vurdere udviklingen i. Man valgte perioden frem til 1985. Staten har allerede i flere år haft en 4-årig budgettering, og for enkelte kommuner har der været tale om 5-årige planperioder. Planer for 4–5 år vedrører imidlertid i flere henseender en for kort periode, fordi udviklingen for dette åremål i høj grad er bestemt af tidligere trufne beslutninger, af de bestående faste anlæg, af det givne uddannelsesmønster osv. Mange beslutninger vedrørende den økonomiske udvikling rækker 10 til 15 år frem i tiden og nogle endog meget længere. På den anden side følte man, at det ville være urealistisk at forsøge at vurdere helt frem til f. eks. år 2000.

5. 3. Antallet af sektorplaner

Den offentlige sektor spænder over et så stort antal forskelligartede opgaver, at planlægningsovervejelser nødvendigvis må baseres på vurdering af en række enkelte områder – på planer for de enkelte sektorer.

Antallet af sektorplaner må afhænge af den afgrænsning, man fastlægger mellem de enkelte områder. Om man vælger f. eks. 10 eller 20, spiller en mindre rolle, det afgørende er, at hvert af de store områder som uddannelse, sundhed, socialforsorg og trafik kommer med. Her støder man på en af vanskelighederne ved at overdrage udarbejdelsen af sektorplanerne til de enkelte departementer, idet opgavefordelingen mellem disse ikke i alle tilfælde svarer til opdelingen i formålsbestemte sektorer. F. eks. er der uddannelser under såvel kulturministeriet og handelsministeriet, selv om hovedparten af uddannelserne selvfølgelig hører under undervisningsministeriet. Der er flere andre eksempler på, hvordan den administrative – til dels historisk betingede – opdeling på departementer går på tværs af formålsopdelingen, men de problemer, der herved er opstået for arbejdet med perspektivplanlægningen, er dog af ubetydelig karakter.

5. 4. Den neutrale projektion

Da perspektivplanlægning og opstilling af sektorplaner er noget nyt, har mulighederne for at give departementerne vejledning i metodespørgsmål været meget begrænsede.

Et muligt hjælpemiddel er den såkaldte neutrale projektion. Denne foregår i to faser: For det første søger man for den pågældende sektor at afdække de grundlæggende udvekslingstendenser – f. eks. for de sidste 10 år – for udgifter og personaleanvendelse i relation til folketal og andre kvantitativt målbare enheder, og derefter sker der en fremregning af udgifter og personaletal på basis heraf, idet den politiske målsætning for aktiviteten på det pågældende område forudsættes uændret.

En sådan fremgangsmåde synes umiddelbart enkel, men den rummer en række problemer. Et af disse er prisniveauet. De historiske udgiftstal vil altid være i løbende priser, medens fremregningen skal foregå i faste. De historiske tal kan omregnes til prisniveauet på et bestemt tidspunkt – deflateres – men en sådan deflation vil altid indeholde et moment af vilkårlighed. Hvis omregningen blot vedrører en kort periode – f. eks. op til et par år – vil denne vilkårlighed være af underordnet betydning, når man regner med prisstigninger af den størrelse, som vi har oplevet her i landet, altså en 6–8 pct. pr. år. Helt anderledes bliver situationen, når man vil deflatere offentlige udgifter over en periode på 10–15 år. Dette skyldes, at lønninger og priser ikke udvikler sig parallelt. Nok stiger begge, men på grund af produktivitetsstigningen stiger priserne mindre end lønningerne. Dette forhold får stor betydning, fordi man ved den måde, som traditionelt anvendes til beregning af nationalindkomsten, ikke kan beregne nogen produktivitetsstigning i den del af den offentlige sektor, der omfatter offentlige ydelser. Dette problem har givet anledning til mange overvejelser, og disse er ikke afsluttet endnu.

På det teoretiske niveau har man tilsyneladende opgivet at komme videre.[1])

Som følge af den offentlige sektors stadige vækst spiller problemet imidlertid en så stor rolle ved tilrettelæggelsen af den langsigtede offentlige udgiftspolitik, at man ikke fortsat kan skubbe det fra sig. En mulig fremgangsmåde er antydet i indledningen, side XII og XIII, til »Budgetoverslag for 1972–73, 1973–74, 1974–75«, (finansministeriet november 1970).

Personaleanvendelsen giver ikke anledning til tilsvarende metodeproblemer, idet man jo her har en reel målestok. Spørgsmålet er blot at få opgjort personaletallene korrekt, idet man blandt andet skal korrigere for deltidsansatte.

Hvilke kvantitativt målbare enheder skal man så sætte udgifter og personale i relation til? Det må naturligvis afhænge af de specielle forhold i hver enkelt sektor. Teoretisk kan man uden vanskelighed anføre, hvilke størrelser der kan betragtes som de »strategisk« afgørende for en fremregning, men i praksis løber man ind i vanskeligheder, idet der ofte vil være mangelfulde statistiske oplysninger.

Som et eksempel på et område, der er præget af mangelfuld statistik, kan anføres sygehusvæsenet, jfr. den af finansministeriet i juli 1969 udsendte redegørelse for sundhedsvæsenets og forsorgsinstitutionernes udvikling frem til 1985. På grundlag af en fremregning af de konstaterede udviklingstendenser søgte man at give et billede af, hvorledes udgifterne og personaleanvendelsen ville forløbe frem til 1985. Denne fremregning måtte af statistiske grunde baseres på to ikke helt tilfredsstillende målestokke: Sygehusenes kapacitet blev målt ved antallet af sengepladser, og »produktionen« på sygehusene blev målt ved antallet af sygedage.

Antallet af sengepladser er en lidet tilfredsstillende målestok for sygehuskapaciteten, fordi begrebet en sengeplads ikke er entydigt. Til sengeafdelingerne hører et varierende antal behandlingsafdelinger og hjælpeafdelinger, og disse udnyttes i forskellig grad. Det er navnlig udviklingen ved ambulante undersøgelser, hurtig udskrivning og forskellige former for efterbehandling, samt voksende opdeling af sengepladserne efter behandlingens intensitet, der gør det ønskeligt at finde et bedre udtryk for sygehuskapaciteten.

Sygedagstallet er et lige så utilfredsstillende mål for den produktion, der foregår på sygehusene, som sengepladsen er utilfredsstillende mål for aktiviteten. Begrebet sygedag spænder over et vidt område. Som yderpunkter

[1]) »Eksempelvis er diskussionen om offentlige ydelsers registrering næsten gået i stå. Problemet var her, at en del offentlige ydelser må betragtes som et input i de producerende sektorer snarere end endelig konsum. Man har imidlertid erkendt, at det praktisk talt indtil nu har været så temmelig håbløst at klare problemet«. Se P. Nørregaard Rasmussen: »Indkomstdannelsen« i Udviklingslinier i makroøkonomisk teori, Studie nr. 13 fra Københavns Universitets økonomiske institut, 1969, side 13.

kan man f. eks. anføre patienten, der behandles i den kunstige nyre, og patienten, der ud fra lægelige hensyn kunne udskrives og overføres til plejehjem, men som bliver på sygehuset, fordi der ikke er en ledig plejehjemsplads. I statistisk henseende tæller begge patienters ophold som en sygedag. Sygehusenes ambulatoriske virksomhed kommer heller ikke til udtryk i sygedagstallet.

Når man trods disse iøjnefaldende mangler alligevel anvender sengetallet som kapacitetsmål og sygedagstallet som produktionsmål i den økonomiske analyse af sygehusene, skyldes det, at der ikke foreligger bedre målestokke.

Grunden til, at sygehusstatistikken ikke har været tilfredsstillende, er, at mængden og karakteren af de data, der skal behandles, er så overvældende. Den moderne EDB-teknik har dog muliggjort, at man inden for en overskuelig fremtid skulle være i stand til at få en vidt udbygget sygehusstatistik.

Inden for skoleområdet har de statistiske problemer været af en noget anden karakter, idet man nok har haft de vigtigste data, men de anvendte planlægningsbegreber har været utilstrækkelige. Ser man på folkeskolen, kan man f. eks. forsøge at udregne, hvilken udgiftsforøgelse en nedsættelse af klassekvotienten i samtlige klasser i hele landet med 1 elev vil medføre. Men en nærmere analyse vil vise, at det planlægningsbegreb, man har brug for, ikke er klassekvotienten. Det er således, at den mængde lærerkræfter, der anvendes pr. klasse, er stærkt varierende fra klasse til klasse, afhængig af alderstrin, om der er tale om specialklasser osv. Lærernes timetal varierer også.

Et bedre planlægningsbegreb er derfor det ugentlige lærerløntimeforbrug pr. elev. Dette begreb egner sig til at undersøge såvel de finansielle virkninger af visse ændringer i lønstrukturen for lærerne som af virkninger af ændringer i undervisningsplanerne samt skolernes og undervisningens organisation. Det kræver imidlertid en betydelig indsats på det statistiske område at tilvejebringe anvendelige tal for det ugentlige lærertimeforbrug pr. elev for hele skolevæsenet. Et sådant statistisk arbejde blev påbegyndt for nogle år siden, og de første resultater heraf foreligger allerede.

Trods de begrænsninger af begrebsmæssig og statistisk karakter, der måtte foreligge, er den neutrale projektion et vigtigt hjælpemiddel ved udarbejdelse af sektorplaner. Det er dog afgørende at slå fast, at en sådan fremregning aldrig i sig selv er planlægning. Hertil kræves en afvejning af indsatsen af ressourcer og det opnåede resultat i forhold til en i forvejen fastlagt målsætning for aktiviteten på det pågældende område.

6. FORELØBIG KONKLUSION

Perspektivplanlægningen skal belyse det spillerum, der ud fra hensynet til den samfundsøkonomiske balance er for politiske indgreb i den økonomiske udvikling og give grundlag for i hovedtræk at prioritere de forskellige opgaver og koordinere forslag til løsninger på de forskellige områder. Perspektivplanlægningen vil således kunne danne grundlag for den generelle debat om den økonomiske politik og være udgangspunktet for udformningen af løbende konkrete dispositioner, herunder ikke mindst den økonomiske lovgivning.

Det er endnu for tidligt at fastslå, om perspektivplanlægning kan blive et nyt redskab i den økonomiske politik. Man må afvente den bebudede redegørelse fra regeringen og den debat, som redegørelsen giver anledning til.