

Sven Bislev

Rids af planlægningselementernes udvikling i Danmark

1. Planlægning

I dette notat skal jeg forsøge at give en kort og ufuldstændig skitse af, hvordan nogle elementer til en samfundsmæssig planlægning har udviklet sig i Danmark. Eftersom disse elementer er relativt få, og jeg ikke har i sinde at beskrive dem særligt indgående, er det ikke så svært. Det skulle altså være overkommeligt også at opstille lidt af en teoretisk ramme for en forståelse af planlægningen. Hvorefter det er nødvendigt indledningsvis at indkredse begrebet planlægning, specielt at fortælle hvorfor jeg - i hvert fald for Danmarks vedkommende - kun taler om elementer af en planlægning.

Siden Lenins tid har det været almindeligt for kritikere af det kapitalistiske samfund i særlig grad at fremhæve markedsanarkiet og de uforudsigelige økonomiske svingninger som de væsentligste "fejl" ved kapitalismen. En række forfattere af KP-observans har kontrasteret det enorme spild, som markedets anarki forårsager, med det potentielle, som ligger i en planlagt samfundsmæssig produktion. Og USSR's første femårsplan fra 1928 var da også en vægtig ideologisk faktor, ligesom de senere planer har spillet en rolle i den globale "systemkonkurrence". U-lande som fx. Indien legitimerede direkte og trodsigt deres økonomiske planlægning allerede i de kolde halvtredserne med henvisninger til sovjetiske planer.

Der synes at være liden grund til at pille dette ideologiske indhold ud af planbegrebet - således som de empiricistiske forskere gør, der vil opstille nominale definitioner ud fra den faktiske anvendelse af ordet "plan". Gør man det, får man naturligvis noget rent volapyk, og planlægning omfatter alt fra en huskeseddel til et radioprogram. Fremgangsmåden har ganske vist den fordel, at man så starter sin undersøgelse med at rydde marken, hvorefter man kan tilstå den efter eget forgodtbefindende. Men det er da en dårlig planlægningsanalyse, som ikke kan skelne det, der fører frem mod samfundsmæssig planlægning, fra vildskud og hvadsmhelst andet.

Hvis vi i stedet holder ved den klassiske opfattelse af, hvad en planlægning er, træder dens nuværende aktualitet frem som dels en forlængelse af en 100-årig tendens, dels noget helt nyt i

Sven Bislev

Rids af planlægningselementernes udvikling i Danmark

1. Planlægning

I dette notat skal jeg forsøge at give en kort og ufuldstændig skitse af, hvordan nogle elementer til en samfundsmæssig planlægning har udviklet sig i Danmark. Eftersom disse elementer er relativt få, og jeg ikke har i sinde at beskrive dem særligt indgående, er det ikke så svært. Det skulle altså være overkommeligt også at opstille lidt af en teoretisk ramme for en forståelse af planlægningen. Hvorefter det er nødvendigt indledningsvis at indkredse begrebet planlægning, specielt at fortælle hvorfor jeg - i hvert fald for Danmarks vedkommende - kun taler om elementer af en planlægning.

Siden Lenins tid har det været almindeligt for kritikere af det kapitalistiske samfund i særlig grad at fremhæve markedsanarkiet og de uforudsigelige økonomiske svingninger som de væsentligste "fejl" ved kapitalismen. En række forfattere af KP-observans har kontrasteret det enorme spild, som markedets anarki forårsager, med det potentielle, som ligger i en planlagt samfundsmæssig produktion. Og USSR's første femårsplan fra 1928 var da også en vægtig ideologisk faktor, ligesom de senere planer har spillet en rolle i den globale "systemkonkurrence". U-lande som fx. Indien legitimerede direkte og trodsigt deres økonomiske planlægning allerede i de kolde halvtredserne med henvisninger til sovjetiske planer.

Der synes at være liden grund til at pille dette ideologiske indhold ud af planbegrebet - således som de empiricistiske forskere gør, der vil opstille nominale definitioner ud fra den faktiske anvendelse af ordet "plan". Gør man det, får man naturligvis noget rent volapyk, og planlægning omfatter alt fra en huskeseddel til at radioprogram. Fremgangsmåden har ganske vist den fordel, at man så starter sin undersøgelse med at rydde marken, hvorefter man kan tilstå den efter eget forgodtbefindende. Men det er da en dårlig planlægningsanalyse, som ikke kan skelne det, der fører frem mod samfundsmæssig planlægning, fra vildskud og hvadsmhelst andet.

Hvis vi i stedet holder ved den klassiske opfattelse af, hvad en planlægning er, træder dens nuværende aktualitet frem som dels en forlængelse af en 100-årig tendens, dels noget helt nyt i

de kapitalistiske samfund. Den gamle tendens er tendensen til vækst i statsinterventionernes omfang, som har bragt statsudgifternes andel af nationalproduktet op fra nogle få procent til mere end halvdelen på mindre end et århundrede, og som har betydet at et meget stort antal - praktisk taget alle - samfundsmæssige processer er regulerede, kontrollerede, initierede eller finansierede via statsinstitutionerne. Den nye tendens er dels ideologisk: statens beken- den sig til sin udvidede rolle og de forpligtelser den indebærer i retning af bedre koordination og overblik - og dels institutionel: opbygning af organer til varetagelse af samordning af spredte poli- tikker.

På samme tid går planlægningsinitiativerne på begge områ- der ligesåvel i modsat retning: ligesåvel som planlægningen fort- sætter statsinterventionernes ekspansion, er den det første større initiativ til at bremse denne tendens.<sup>1)</sup> Og systematiseringen af de samlede statsinterventioner bærer i høj grad præg af at være en ra- tionalisering, legitimering af en række indgreb, som kunne føre til en mobilisering af brede befolkningslag, en reformistisk politise- ring - hvis ikke de blev fremstillet som led i en samlet "plan".<sup>2)</sup> Planlægning er statens intervention i de sociale processer - inter- vention som mere end tidligere er systematiseret, og som griber ind i alle essentielle processer og strukturer i samfundet:

- produktionen af merværdi påvirkes gennem tryk på arbejds- lønnen og påvirkning af den teknologiske udvikling
- kapitalens cirkulation påvirkes gennem diverse økonomis- ke reguleringer
- arbejdskraftens reproduktion påvirkes gennem politik på social- og uddannelsesområdet
- organisationsstrukturen omdannes eller konfirmeres gen- nem tiltagende korporative islet
- legitimeringsprocesserne, bevidsthedsdannelsen planlæg- ges også, gennem reformpolitik, mediepolitik, etc.

Disse påvirkninger<sup>3)</sup> tænkes principielt koordineret - og

1) "Vurderingen af udviklingen i ... det offentliges ressource for- brug ... er det centrale tema i redegørelsen". PPI, p. 9 (Kbh. 1971).

2) Her kan de statsligt organiserede indgreb mod reallønsstigninger, fremstillet som "indkomspolitik", tjene som eksempel.

3) Deres omfang kan diskuteres på visse punkter. Fx. mener "The Cam- bridge Political Economy Group" at de fleste vestlige regeringer økonomisk set har ført laeszez-faire politik siden -48. Jvf. Le- viathan 1975 nr. 3.

det (igen principielt) m.h.t. visse bestemte mål, som opstilles og diskuteres. At det bliver ved principperne, de udtrykte intentioner - og nogle begrænsede resultater - skyldes visse grundlæggende forhold:<sup>1)</sup>

- de eksplicitte mål og koordineringsintentionen kan være taktisk fordrejede udtryk for bagvedliggende interesser
- planlæggernes perception af problemerne relaterer sig til overfladefænomener, ud fra hvilke det ikke kan lade sig gøre at planlægge
- lovgivningen udformes i en politisk proces, hvor sammenhæng og rationalitet som regel tabes i kraft af den nødvendigvis skridtvise "muddling through" i kompromistågen

Vi har nu angivet nogle linjer for et planlægningsbegreb - og nogle begrænsninger for et sådant begrebs realisation. Det kan herudfra forstås, at sektorplanlægning, fysisk planlægning og budgetplanlægning/udgiftspolitik kun kan opfattes som elementer i en samlet, samfundsmæssig tendens. I det følgende skal tendensen og elementernes udvikling skitseres.

## 2. Den almindelige vækst i statsinterventionernes omfang

I kapitalismens tidligste periode præges samfundet af en nedbrydning af statslige reguleringer af økonomien: produktion, handel og pengevæsen. Kapitalen valoriseres i høj grad ved at nedbryde ikke-kapitalistiske relationer, og det marked, som de kapitalistisk producerede varer skal konkurrere på, præges af ikke-kapitalistisk producerede varer. Kapitalen underminerer afsætningsvilkår og arbejdskraftgrundlag for anden produktion, og stadig flere livsområder bliver kapitalsubsumerede. Længe inden afslutningen af denne proces, men dog først efter at den har nået et betydeligt omfang, støder kapitalen på sine egne modsætninger - løsninger som under de givne historiske vilkår ikke kan finde en adækvat bevægelsesform i nogen af kapitalens skikkelser. Disse modsætninger giver opgaver til staten.

En af de vigtigste modsætninger er den mellem arbejdskraften som brugsværdi og som bytteværdi. Som brugsværdi er den konkret,

1) Analyseret af V. Ronge og G. Schmiege i deres analyse af de perceptive, informationelle og finansielle begrænsninger på den politiske planlægning. Jvf. deres "Restriktionen politischer Planung", Frankfurt (Athenäum) 1973).

levende arbejdsevne, selve det producerende grundlag for valoriseringen. Som bytteværdi er den et fradrag i den af kapitalisten tilregnede værdi - ligegyldigt hvor lille arbejdslønnen er, fremtræder den som et indhug i merværdien, evnen til at arbejde - ofte endog evnen til at leve - i fare. Den eneste kapitalistiske løsning på dette ville være, at ejendomsretten til arbejdskraften gik over fra arbejderne selv til en kapital, som derefter stillede valoriseringskrav til de andre kapitaler: den af mig ejede og forhandlede arbejdskraft må ikke destrueres, kun konsumeres i det aftalte omfang! Men det er en løsning, som ikke lader sig realisere (af grunde der omend interessante - er for omfattende til at udvikles her): beskyttelsen af arbejdskraftens brugsværdi varetages af staten på et tidligt tidspunkt, senere i samarbejdet stat - fagforeninger - kapital. I kapitalismens videre udvikling sker der en uhyre vækst i den samfundsmæssige produktion, som fører mange ting med sig, mange udvidelser af feltet for statslige interventioner. Således politiseres fordelingen af den producerede rigdom - en politisering, der drager staten ind som formidlingspunkt i striden om indkomsterne. Gennem statsapparatets regulerings- og omfordelingsmekanismer neddæmpes den utilfredshed, som opstår punktvis i samfundet. Omvendt optrappes eller afvikles de enkelte elementer af det repressive apparat, alt eftersom utilfredsheden giver sig aktivt udtryk, eller den giver grobund for spændinger med andre stater.

Kapitalcirkulationens tiltagende omfang afføder behov for statsligt sanktioneret regulering af en mængde transaktioner, som tidligere var underkastet forskellige sædvaner og lignende: det retslige apparat, med dets forskellige afskygninger, vokser.

Den ændrede brugsværdimæssige basis for produktionen, udviklingen af nye tekniske metoder, stiller krav til uddannelse og forskning, som staten i meget vidt omfang tager sig af.

En række andre mellemtrin udvikles, inden det nu som sidste skud på stammen viser sig nødvendigt for staten at intervenere i kapitalens konsum af brugsværdier, i dens naturødelæggelse.

Denne oprensning af forholdsvis selvfølkelige forhold skal blot tjene til at minde om nogle af de vældige kvantitative og kvalitative udvidelser, der er sket af statsapparatet - organisatoriske udvidelser, der som baggrund har nogle politiseringer, evt. blot mulige politiseringer, af nye livsområder. Som eksempler kan nævnes arbejdsløsheden, der politiseres og varetages statsligt i

30'erne, og økologien, der undergår samme proces i 70'erne.

Det er på denne baggrund forholdsvis nærliggende at begynde at overveje dels en bedre, mere koordineret varetagelse af statsapparatets virksomhed - en organisatorisk opstramning, der naturligt omfatter formuleringer af nogle programmer for denne virksomhed over en årrække - dels en strategi for den samlede påvirkning af samfundet fra statsapparatets side. Det er den sidstnævnte tendens, som peger hen mod en "planlægning", i den omtalte, brede forstand. Når der flere gange i det foregående er omtalt en "politisering" af et livsområde, tænkes der på en proces, hvorved nogle modsætninger i samfundsformationen gøres til objekt for klassekampen, d.v.s. at der formuleres politiske krav<sup>1)</sup> i relation til det bestemte område. At disse politiseringer - hhv. forsøgene på undgåelse af bestemte former for politisering - fremhæves, skyldes min opfattelse af planlægning, den opfattelse der er baggrund for at sammenstille en lang række temmelig forskellige "plan"-former i dette notat: Den omfattende "samfundsplanlægning" præsenteres i ideologisk, legitimerende hensigt for befolkningen med det formål at fremstille sig som en "rationalisering" af kapitalismen. Via den skal eventuelt stadigvæk eksisterende urimeligheder i det kapitalistiske samfund fjernes (implicit hermed: deres fortsatte eksistens beror kun på den hidtidige mangel på midler til at fjerne dem). Og i planerne behandles vi alle ens, det er vores alle sammens middel til redning af vores alle sammens samfund. Vi er alle i samme båd - det gælder kun om at lægge en ordentlig sejlplan.

### 3. De første brede rammer for privat virksomhed.

De første forholdsregler som fik navn af planlægning, var byplanlægningen. Allerede Boligkommissionen af 1918 foreslog, som et led i en langsigtet politik for tilvejebringelse af boliger, at der indstiftedes en pligt til byplanlægning.<sup>2)</sup> Men først i 1925 kom der en lov om frivillige byplaner - en lov hvis erstatningsbestemmelser overfor de berørte grundejere var så drakoniske, at den aldrig

1) Disse krav er i den seneste tid ofte mindre klassespecifikke end tidligere - de fremtræder som "ideelle", ikke "interessebetonede" krav. Det er i sig selv et interessant fænomen, som siger noget om ændringer i karakteren af den politiske proces.

2) Boligkommissionen af 1918, Betænkning I, 1920.

kom i anvendelse. Det var efter loven frivilligt, om kommunerne vil-  
le lave en nyplan, men med hjemlen til det fik de altså et middel  
som supplerede deres i forvejen eksisterende ret til at påvirke by-  
udviklingen via vejanlæg, tekniske installationer og - først og  
fremmest - kommunale jordopkøb. Disse første byplaninitiativer ud-  
gik fra kredse med interesse i boligbyggeri (Landsforeningen bedre  
Byggeskik, Socialdemokratiet), og var således knyttet til almene  
bolighygiejniske synspunkter på den ene side og til nogle kommunal-  
bestyrelses - især de socialdemokratiske - interesse i at få mulig-  
hed for at lave mere funktionelle offentlige anlæg på den anden side.

Byplanlægningen blev der lovgivet om igen i 1938, hvor der  
blev pålagt kommuner over 1.000 indbyggere byplanpligt, en pligt som  
indenrigsministeriet året efter ændrede til en dispositionsplanpligt  
d.v.s. en pligt til at udarbejde dispositionsplaner, der i modsæt-  
ning til de påtænkte byplaner (de senere byplanvedtægter) ikke var  
retligt bindende for de enkelte grundejere.

I sin jordpolitik før byplanforsøgene og i sin placerings-  
politik for offentlige tekniske anlæg kunne kommunen stort set kun  
handle som et - omend magtfuldt - retssubjekt i forhold til andre,  
principielt ligestillede retssubjekter. Begrænsninger på private ø-  
konomiske transaktioner i øvrigt var lagt af staten, men altid i  
generel form, ikke med konkrete, direkte konsekvenser for de enkelte  
vare - (her jord-) besiddere. Byplanlægningen er en adkomst for kom-  
munen til at foretage indgreb med direkte konsekvenser for bestemte  
grupper af varebesiddere, indgreb som skulle have visse formål i  
retning af en mere ordentlig byudvikling. Andre indgreb i den øko-  
nomiske dispositionsfrihed legitimeredes med hensynet til andre øko-  
nomisk handlende privatindivider, til forskel fra byplanlægningen,  
som legitimeredes med et alment hensyn. I denne henseende var den  
udtryk for en ny tendens, en ny grad af statsinterventionisme - om-  
end der der nok kun er tale om en grad, eftersom fx. ekspropriations-  
muligheden var forudset allerede i 1849-grundlovens første udgave.

Byplanlægningen er forløberen for den brede samfundsplan-  
lægnings mest konkrete side - den detaljerede regulering af bestem-  
te aktiviteter, med det formål at bringe dem i overensstemmelse med  
bredt formulerede, funktionelle mål. På den anden side af begyndelsen  
til planlægning står finanspolitikken, som et overordnet synspunkt  
for koordinering af alle statslige ressourceforbrugende aktiviteter,  
koordinering ud fra hensynet til hvordan de samlet påvirker den pri-

vate økonomiske aktivitet. Man finder af og til den opfattelse udtrykt, at finanspolitikken begyndte med Kanslergadeforliget i 1933, at mar omkring den tid begyndte at søge at påvirke den samlede økonomiske aktivitet bevidst ved hjælp af statsbudgettet. Det er imidlertid stort set ikke rigtigt.

I 20'erne og i 30'erne føres der krisepolitik, forstået som statslige foranstaltninger til mindskning af den sociale nød, som den økonomiske krisetilstand - omtrent permanent 1920-40 - bragte med sig. De hårdest ramte erhverv subsidieredes, særlig mærkbart med Kanslergadeforligets omfattende landbrugssubsidier, og der etableres beskæftigelsesprogrammer for arbejderne. Men essensen i finanspolitikken, en stimulering af økonomien ved hjælp af et underskud på statsbudgettets saldo, praktiseres ikke i 30'erne - hvor statsbudgettet jævnthen viser overskud - ligesom det heller ikke er alment accepteret økonomisk teori, at der kan være fornuft i at gøre det.<sup>1)</sup>

Først efter 2. Verdenskrig bliver det accepteret visdom at bevidst skabe ikke-balance på statsbudgettet, et synspunkt som styrkes af den amerikanske indflydelse på dansk økonomi, dansk økonomisk politik og dansk økonomisk tænkning, der formidles via OEEC/OECD. Endnu i halvtredserne praktiseres efterspørgselsstimuleringen med forsigtighed, og først da problematikken vender til en efterspørgselsbegrænsning i 60'erne, bliver keynesianismen et fastslået dogme. Man kan observere, hvordan dogmet igen blegner væk under den nuværende økonomiske depression, hvor en stimulering igen er på tapetet, men hvor den straks følges op af aftaler om at inddrage den skabte købekraft. Det er, både i halvtredserne og i halvfjerdserne, hele tiden spørgsmålet om ligevægt på betalingsbalancen, der forhindrer den fulde keynesianske udfoldelse i perioder med arbejdsløshed.

Som følge af denne bias i den praktiserede version af keynesianismen, føres finanspolitikken allerede fra tressernes begyndelse som indkomstpolitik eller "indtægtspolitik" som de radikale kaldte den, da den var på deres program allerede i halvtredserne. Effekten af finanspolitiske stimuleringer er nemlig meget afhængig af, hvilke økonomiske individer, som stimuleres. Og en hyppig be-

1) Jvf. især pp. 64 ff. i V. Dybdahl m.fl., Krise i Danmark, Kbh. (Berlingske) 1975.

stræbelse, fremført som indkomstpolitik, gik altså ud på at begrænse stigningerne i arbejderklassens realløn, hvorved både omkostningsudviklingen kunne bremses og en stor del af efterspørgslen kunne holdes i tømme. Indkomstpolitikken indføres næsten overalt i Vesteuropa og USA fra 1962, som følge af en fornyet inflationsbølge, der satte ind med opsvinget i konjunkturerne omkring 1960.<sup>1)</sup> I Danmark institutionaliseres den i det Økonomiske Råd, oprettet 1962, og viser sit første praktiske resultat i -63, med Helhedsløsningen.

Indkomstpolitikken er en gevækst på eller en konsekvens af finanspolitikken, som supplerer den styring af det offentlige efterspørgsel, der ligger i finanspolitikken, med begyndelsen til en styring af den private efterspørgsel, ifølge traditionel keynesiansk opfattelse. Summerer man balancen mellem udbud og efterspørgsel i ligningen  $Y = C + G + I$ , har man altså med finans- og indkomstpolitikken fået en bremse på hhv. G og C. Resten er investeringer, og den vækstfilosofi, der ligger til grund, sigter netop mod at maksimere investeringernes andel af den totale efterspørgsel eller indkomstanvendelse. Formelt søges der også i stimulerings- eller opbremsningspolitikken skelnet mellem kapitalisternes C og deres I, således at C søges bremses gennem moms og diverse avancebegrænsninger, mens I stimuleres gennem afskrivningsregler. Reelt kan man naturligvis kun i lidet omfang skelne, således at man i praksis kommer til at søge den økonomiske vækst fremmet ved at hæve indkomsterne for de individer, der ejer produktionsmidlerne og som derfor evt. kan tænkes at ville anskaffe sig flere.

Finanspolitik og indkomstpolitik er altså i en vis forstand nogle statsligt formulerede rammer for økonomien, og derved forudsætninger for en samlet samfundsmæssig planlægning, idet de ved påvirkning af nogle mekanismer m.h.t. fordeling og anvendelse af indkomsterne søger at dirigere samfundsøkonomiens forløb, en uundværlig forudsætning for planlægning. At pengepolitikken endnu ikke er nævnt i denne sammenhæng, skyldes at den er et gammelt, traditionelt instrument, og at der på dens område - altså m.h.t. regulering af rentehøjde og kreditvilkår - ikke er udviklet væsentligt nye instrumenter siden oprettelsen af Nationalbanken og af realkreditinstitutionerne

1) Bill Warren, Capitalist Planning and the State. New Left Review 1972, E.I. Schmidt, Dansk Økonomisk Politik, Kbh. (Fremad) 1971 pp. 224 ff.

i det 19. århundrede.

Med til billedet af en omfattende statslig planlægning hører også de rammer, som formuleres for andre områder end økonomien. Den økonomiske politik er en opstilling af rammer for "basis", for de fundamentale samfundsmæssige processer,<sup>1)</sup> men dels som en opfølgning af denne regulering af de økonomiske konjunkturer, dels som en opfangning af politiseringer på selvstændige livsområder, formuleres der selvfølgelig også rammer for andre forhold. Disse andre "politikkers" etablering og systematisering er ligeledes en forudsætning for at den samfundsmæssige planlægning kan gøres omfattende, kan drage også "sociale forhold", uddannelse, arbejdsvilkår, sundhedsvæsen, etc. ind. Socialreformen fra -33 er det mest typiske eksempel fra før 1960'erne på, at en række love samles til et centralt kompleks, de gøres overskuelige, deres virkninger kan lidt bedre forudberegnes, og der (kan) opstilles eksplicitte målsætninger for dem.

Det mest udviklede tankemæssige redskab for disse forskellige, "ikke-økonomiske" politikker, set i relation til den "økonomiske" politik, er den moderne version af den Benthamske lystkalkule, Cost-Benefit-tankegangen. I denne opstilles fordele og ulemper ved bestemte politikker, skønsmæssigt omregnet til pengeenheder, de vurderes i forhold til hinanden og saldoen vurderes i forhold til dens belastning af de offentlige budgetter. Det er en tankegang der, fra den startede som nogle vage "velfærdsøkonomiske" stumper, har udviklet sig til et for tiden meget udbredt krav om "konsekvensanalyser" på en række områder, og om beregning af alternative omkostninger, også indirekte omkostninger, ved valg af forskellige midler i gennemførelsen af forskellige politikker.<sup>2)</sup> I et notat fra Socialministeriet fremhæves det således, at meromkostningen ved at anbringe en pensionist, der kan klare sig i sit eget hjem, på et plejehjem, udgør 75.000 kr. pr. år.<sup>3)</sup> Det er en Cost, der er for høj i forhold til en Benefit, pensionistens overlevelse, der kan opnås

1) Selv om det netop udpræget er cirkulationen og ikke produktionen, der påvirkes i den traditionelle økonomiske politik. Herom i afsnit 5.

2) Mens således velfærdsøkonomien er kommet til ære og værdighed, er en anden gren af økonomien sygnet noget hen: monopolteorien. Jvf. afsnit 5.

3) Notat vedr. planlægningen og visitationen inden for omsorgsområdet, Socialministeriet 6. kt. j. nr. 114-11, 1975.

uden anvendelse af de 75.000. Ved udfyldelse af et spørgeskema, som skal sikre, at pensionisten lige netop tildeles de ydelser, der er nødvendige for at sikre en af staten fastsat tilstand (som naturligvis rækker ud over selve overlevelsen), søger man så at sikre mod at der afholdes flere udgifter end de som netop sikrer opnåelsen af det tilsigtede mål.

Med dette eksempel er vi på vej fra omtalen af de brede rammer for bestemte livsområder der til at berøre de punkter, hvor en direkte statslig fastsat levestandard er under udarbejdelse (tilsvarende gælder på boligområdet). Tendensen i den retning analyseres ikke nærmere her, men styringsmulighederne i en sådan tendens forekommer indlysende.

Den reformideologi<sup>1)</sup> som præger disse statslige reguleringer af forskellige livsområder hænger sammen med udviklingen i den socialdemokratiske reform. Den antager, at en påvirkning af levevilkårene på bestemte områder lader sig gennemføre, gradvist planlagt og koordineret. Interesses modsætninger og samfundsmæssige udviklingslove er fremmed for den, og intentionen bag de statslige reguleringer antages udelukkende at være forbedring af levevilkårene.

### 3. Budgetplanlægning. Administrative reformer

Man ville aldrig kunne tilvejebringe blot de første tilløb til en omfattende samfundsmæssig planlægning, hvis ikke statsbudgettet opfyldte visse forudsætninger m.h.t. klarhed, overskuelighed og en vis tidshorisont. Nogle af disse er blevet opfyldt i de senere år. For det første har man fået indført - fra 1965 - rammebevillingssystemet.<sup>2)</sup> som udgør en vis tilnærmelse til et system, hvori den politiske prioritering er gjort lettere, fordi der er en klarere sammenknytning mellem en bestemt bevilling, og det specifikke formål den skal tjene.

Indførelsen af et sådant system er kun gavnlig, hvis man samtidig har mulighed for at have overblik over hver rammebevillings plads i helheden - hvor stor en del af de samlede ressourcer den beslaglægger. For at få bedre styr på det (d.v.s. for at mind-

1) Jvf. for begrebet "socialreformisme", Sv. Mørch, Den Socialreformistiske Forklaring. Udkast 1975 nr. 1, pp. 69 ff.

2) Jvf. Poul Meyer, Offentlig Forvaltning, Kbhvn. (NNF) 1970 pp. 264 ff.

ske det årlige ressourcekapløb mellem de forskellige styrelser, som jo introducerede en række irrelevante faktorer i prioriteringen mellem de forskellige udgiftsformål) indførtes 1968 de såkaldte budgetteringsrammer som forud angav, hvor meget hver styrelse kunne forvente at få.<sup>1)</sup>

For det andet har man fået den flerårige budgettering, som som er det væsentligste enkeltskridt hen imod planlægning der hidtil er taget, idet den indfører en tidshorisont i den statslige resourceanvendelse (etårsbudgetterne er jo principielt statiske - i dem er året et punkt, på hvilket hele bevillingen befinder sig). Forløberne for de flerårige statsbudgetter er de offentlige byggebudgetter fra 1963-66, som var treårige rullende budgetter, men som navnet siger af temmelig begrænset betydning - og programmet for de offentlige investeringer 1964-68 (mere omfattende, men mindre bindende).<sup>2)</sup> Den egentlige flerårige budgettering indføres med finansministerens cirkulære af februar 1967, som gør det obligatorisk for ministerierne at medvirke ved opstillingen af rullende 3-årige overslagsbudgetter - de gøres senere 4-årige.

På det seneste er der langt om længe ved at ske noget tilsvarende med de kommunale budgetter: I 1975 blev det bestemt<sup>3)</sup> at kommunerne skulle lave flerårige budgetoverslag, og indenrigsministeren fik bemyndigelse til at bestemme overslagenes tidsmæssige udstrækning samt til at bestemme over opstillingsmåden for de kommunale budgetter. Derved kan en slags rammebevillingssystem med flerårige overslag også gennemføres for den halvdel af den offentlige sektor, som kommunerne udgør. Fordelingen af de kommunale udgifter på forskellige formål kan ikke på samme måde som med de statslige udgifter prioriteres ud fra en enkelt instans, særlig efter indførelse af bloktilskuddene som giver de enkelte kommuner større dispositionsfrihed - men den kommende budget- og regnskabsreform giver mulighed for at få et overblik over de besluttende og påtænkte dispositioner.

1) H. Boserup, Perspektivplanlægning: Et nyt redskab i den økonomiske Politik? Økonomi og Politik 1970 pp. 362 ff.

2) Ibid., pp. 364 ff.

3) Lov nr. 204 af 28. maj 1975, Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse.

#### 4. Sektorplanlægning. Fysiske planer

Som nævnt fik Byplanloven af 1925 kun liden effekt, og loven af 1938 blev mindsket i sin effekt af et cirkulære fra 1939 der faktisk ophævede den gennem loven pålagte pligt til at vedtage egentlige retsligt bindende byplaner i kommuner med over 1.000 indbyggere, og udarbejdelsen af ikke-bindende dispositionsplaner være tilstrækkeligt. 1938-lovens effekt har været, at den holdt gang i planlægningsarbejdet i de større kommuner - et arbejde der indebærer konstant beskæftigelse med at skabe overblik over de fysiske konsekvenser af kommunens dispositioner på forskellige områder, kommunens erhvervs- social- skole- og befolkningspolitik, m.v.

For enkelte dele af den fysiske planlægning har der været pligt til at udarbejde bindende planer - fx. vejplaner, der skal udarbejdes af ministeren iflg. vejbestyrelsesloven af 1957, og som rummer adgang til at pålægge adgangsreguleringer og byggelinjer af bindende karakter. Et andet eksempel er fredningsplanerne iflg. lov om naturfredning 1939, revideret 1959.

Men kun i de sammenfattende fysiske planer for et område, dispositionsplanlægningen, blev disse planer for forskellige elementer af arealernes anvendelse koordineret. Dispositionsplanerne var (er) dels ikke umiddelbart bindende for borgerne (det er kun egentlige byplaner i form af byplanvedtægter, jvf. loveek. af 20/2-70 dels ikke bindende for kommunen, i den forstand at kommunen ganske vist er forpligtet til ikke at handle i strid med en godkendt dispositionsplan, men den er på den anden side ikke forpligtet til at gennemføre de i planen forudsatte anlæg - ja ikke engang til ved en økonomisk beregning at sandsynliggøre, at de er nødvendige og gennemførlige i relation til kommunens finanser og befolkningsudvikling. En sådan pligt til at kombinere de fysiske oversigtsplaner med økonomiske beregninger eller programmer for deres realisering kunne først pålægges, når der 1) var udarbejdet planer for udbygningen af de vigtigste sektorer af den offentlige administration og 2) var igangsat et landsplanlægningsarbejde, som kunne danne baggrund for en mere sikker vurdering af den enkelte kommunes udviklingsmuligheder. Sektorplanlægningen er ved at være udbygget for de fire store sektorer: undervisning, socialforsorg, sundhed og vejvæsen, tilsammen omfattende op imod 2/3 af de offentlige udgifter. I 1969 blev

det<sup>1)</sup> pålagt amtsråd og indenrigsministerium at udarbejde planer for sygehusvæsenets udbygning. Tidsperspektivet fastlagdes ikke, men blev af indenrigsministeriet fastlagt til 15 år,<sup>2)</sup> dog med særlige detaljer for de første 5 år. I 1970 pålagdes det<sup>3)</sup> amtsrådet, efter forhandling med kommunalbestyrelser og under godkendelse fra undervisningsministeriet, at udarbejde udbygningsplaner for amtets skolevæsen. Også disse er 15-årige etaper. Ministeriets cirkulære<sup>4)</sup> pålægger kommunerne at knytte et 5-årigt drifts- og anlægsbudget til udbygningsplanen for skolerne. I 1971 - med ikrafttræden 1972 - pålagdes<sup>5)</sup> vejdirektorat, amtsråd og kommunalbestyrelser at udarbejde planer for vejanlæg. Tidsrummet specificeres ikke. Endelig er det<sup>6)</sup> pålagt amtskommunerne efter oplæg fra kommunerne at udarbejde udbygningsplaner for "den sociale og sundhedsmæssige virksomhed", hvilket i praksis vil sige hovedsageligt institutioner for børn og ældre. Planerne skal være "mindst" 5-årige.

Disse sektorplaner skulle kunne skabe en større rationalitet indenfor hver enkelt administrativ sektor. De medvirker til en bedre afvejning af alternative ressourceanvendelser, en vis delegering af beslutningskompetence, en effektivere forvaltning og en effektivere information om det offentliges (særlig kommunernes og amtskommunernes) intentioner på disse områder.<sup>7)</sup> For at de skal kunne opfylde disse mål, kræves dog, at de i planerne opstillede målsætninger er udtryk for andet og mere end opfyldelsen af en sur pligt, pålagt af ministerierne i deres forskellige vejledninger for udbygningsplanlægning. Hvis ikke de udtrykte målsætninger rent faktisk reflekteres konsistent i planlægningen og i kommunalbestyrelsens øvrige beslutninger, kan planerne ikke bruges som informationsgrundlag og ikke til at delegere beslutninger efter. Men alligevel er der med pligten til sektorplanlægning lagt nogle vigtige forudsætninger for den kommende udvikling af planlægningsarbejdet.

1) Ved lov nr. 237 af 4/6-69, § 4, nu lov nr. 324 af 19/6-74 § 11.

2) Indenrigsmin.'s cirk. af 8. juni 1971.

3) Ved lov nr. 44 af 9/2-70, § 35, nu lovbek. af 3/9-74 § 35.

4) Umin.'s cirk. nr. 308 af 18. dec.-70.

5) Ved lov nr. 312 af 9/6-71 nu lovbek. af 20/11-75 § 26.

6) Ved lov nr. 227 af 27/5-70, nu lovbek. nr. 392, 22/7-75, § 11.

7) Jvf. J.V. Lundberg-Petersen, Formålet med amtskommunernes flerårige Planlægning, i Seks faglige Bidrag, Århus (Inst. f. Virksomhedsledelse) 1975 pp. 84 ff.

Lands- og regionalplanlægningen er en anden vigtig nyskabelse. Dens forløber er dels byudviklingsudvalgenes arbejde i henhold til byreguleringsloven af 1949, dels Landsplanudvalgets arbejde. Byreguleringsloven af 1949, dels Landsplanudvalgets arbejde. Byudviklingsudvalgene nedsattes for samlede byområder, oftest flere kommuner (det var før kommunalreformen), og deres beføjelser rakte ikke meget videre end hvad der nu er indeholdt i lov om by- og landzoner,<sup>1)</sup> altså en zoneinddeling af arealerne i byvækst- og ikke-vækstområder. Landsplanudvalget, et udvalg af embedsmænd fra 13 ministerier med et deaprtementchefudvalg som styrende instans, fremlagde i 1962 "Zoneplan-62", som var et forslag til inddeling af landet i zoner af forskellig social-økonomisk karakter. Det var et ømtåleligt spørgsmål og blev fuldstændig syltet, ligesom udvalget - efter at have lagt grunden for den indskrænkning af amternes antal, der senere foretoges - i løbet af få år sygnede hen. Dets sekretariat fortsatte at eksistere og har produceret en del nyttige rapporter.<sup>2)</sup>

Med loven om lands- og regionsplanlægning<sup>3)</sup> frembragtes et vældigt instrument til centralisering af planlægningen i det statslige bureaukrati. Udover "fremme af en ligelig udvikling i landet" og forebyggelse af "forurening af luft, vand og jord samt støjulemper", fastlægges indholdet af den "sammenfattende fysiske landsplanlægning", som miljøministeren skal foretage, ikke i loven. Ministeren skal foretage denne planlægning, han kan forlange oplysninger fra diverse instanser til brug for planen og han kan "bestemme, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for regionplanlægningen" (§§ 2-4), d.v.s. følges af amter og kommuner. Kontrollen på ministeren sker gennem en årlig redegørelse, som skal aflægges overfor folketingets udvalg om fysisk planlægning.<sup>4)</sup>

Regionplanerne udarbejdes af amterne efter oplæg fra kommunerne. De skal omfatte retningslinjer for byvækstens fordeling, overordnede (by-)centre, større trafik anlæg og offentlige institutioner m.v. De skal indeholde en tidsfølgeplan og "udføres ... under anlæggelse af en helhedsvurdering af den ønskelige udvikling i

1) Lov nr. 315 af 18/6-69, nu lovbek. nr. 494 af 19/9-75.

2) Den mest kendte er LPUS, Landsplanlægningen, status og fremtidsperspektiver, Kbhvn. 1970.

3) Nr. 375 af 13/6-73, nu lovbek. 477 af 19/9-75.

4) Den første er afgivet skriftligt 12/6-75

amtskommunen" (§ 9), men skal altså ikke indeholde nogen egentlig økonomisk plan.

På den ene side af regionsplanerne står de centrale landsplanbestemmelser, på den anden side står de oplæg som produceres af kommunerne dels i medfør af lovene om sektorplanlægning, dels i medfør af selve regionsplanproceduren, og endelig i form af selve de nye kommuneplaner. I loven om kommuneplanlægning<sup>1)</sup> pålægges det ganske vist kun kommunerne i hovedstadsområdet at udarbejde en egentlig "tidsfølgeplan for bebyggelse og anlæg i kommunen" (§ 4), men andre kommuner skal dog ledsage planen med oplysninger om "hvorledes planen forholder sig til ... 4) kommunens økonomiske planlægning, herunder den planlagte tidsfølge for investeringer i bygge- og bymodning samt byfornyelse, 5) den kommunale sektorplanlægning" (§ 5). Der er således på kommunalt plan tale om den hidtil højeste grad af integreret fysisk-økonomisk planlægning, og det er nok her tyngdepunktet for det kommende planlægningssystem vil ligge - i hvert fald i den tid der går indtil en centralisering af planlægningen har kunnet gennemføres ved hjælp af de omtalte landsplanbestemmelser.

Den fysiske planlægning på alle tre niveauer skal koordinere en række forskellige interesseområder, hvis indlemmelse i samme lov i høj grad skyldes historiske tilfældigheder. Nogle af de vigtigste emneområder er:

- fordelingen af den økonomiske vækst på forskellige egne af landet, og dermed en geografisk indkomstfordeling
- fremme af den økonomiske vækst ved en koordineret lokaliseringspolitik for forskellige erhverv
- undgåelse af forskellige former for forurening
- naturfredning, særlig varetagelse af rekreative interesser
- almindelig samordning af lokaliseringspolitik m.h.t. alle former for offentlige institutioner.

---

1) Nr. 287 af 26/6 1975.

Nogle af disse emner/hensyn/interesser er reguleret ved love og statslige institutioner udenfor den fysiske planlægning, andre varetages kun i den fysiske planlægning. Et af de vigtigste områder af førstnævnte type er egnsudviklingen, første gang lovnormeret i 1958. Loven om egnsudvikling hjemler statslig støtte til kapitalplacering i bestemte områder af landet, en placering som også er afhængig af andre ting end egnsudviklingsstøtten, deriblandt netop de ting som reguleres gennem den fysiske planlægning eller koordineres indenfor dennes rammer. Egsudviklingsstøtten indgår i landsplanovervejelserne, og miljøministeren nævner i sin redegørelse om landsplanlægningen, at støtterammen for 1974-75 er på 130 mill. kr., og at der 1958-75 er skabt 18.000 nye arbejdspladser i egnsudviklingsområderne. Egsudviklingsbetragtninger indgår på de to nævnte måder i planlægningsovervejelserne: på den ene side fordeles de personlige indkomster anderledes som følge af egnsudviklingsstøtten. Det giver selvfølgelig anledning til en række konflikter om fordeling af støtten - konflikter af forskellig art, som også har at gøre med fordelingen af skatteindtægter og af jordværdistigninger. På den anden side har den geografiske fordeling af industrien konsekvenser for den samlede økonomiske vækst - i det omfang man er i stand til at dirigere industrilokaliseringen så lokalt bundne økonomiske ressourcer bedre udnyttes. Det modgående hensyn er en antagelse om, at "produktionsfaktorerne" i de industrielt underudviklede områder er mindre effektive (arbejdskraften dårligere uddannet, teknologisk viden mindre tilgængelig) end i de industrielle centre.

Den samlede fysiske planlægning bidrager til udviklingen af en omfattende samfundsmæssig planlægning på to hovedområder: for det første giver den anledning til en mere koordineret udbygning af de forskellige offentlige infrastrukturydelser overfor kapitalakkumulationen: offentlige institutioners, vejenes, energiforsynings, etc. udbygning ses i en sammenhæng med hinanden og efterhånden med den øvrige samfundsudvikling. For det andet gøres den samlede offentlige indsats i retning af at påvirke samfundsudviklingens geografiske aspekter mere sammenhængende, så den totale effektivitet i den forsøgsvisе styring af kapitalakkumulationen bliver større - omend det altså må understreges, at det hovedsagelig er netop det geografiske aspekt der styres, og kun som en sideeffekt påvirkes de sociale aspekter.

### 5. Begyndelsen til en strukturpolitik: perspektivplaner

Kort efter 2. Verdenskrig indledtes, i forbindelse med Marshall-hjælpen og med afvandringen fra landbruget, en industrialiseringspolitik på forskellige områder. Det var i første omgang ikke så meget en aktiv politik i retning af at overføre ressourcer fra landbrug og håndværk til industri, som det var et forsøg på at udnytte forhåndenværende ledige ressourcer - Marshall-pengene og den afskallede arbejdskraft fra landbruget - bedst muligt. Men det var et første forsøg på at påvirke erhvervsstrukturen med henblik på at fremme kapitalakkumulationen. Det omfattende statslige udlån til produktivitetfremmende foranstaltninger, teknisk rådgivning og verfor industrivirksomheder, foranstaltninger til at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet og en øget indsats i uddannelsessektoren.<sup>1)</sup>

Denne industrialiseringspolitik føres videre helt til i dag, omend med skiftende intensitet - til at begynde med tøvende, fordi det "først omkring 50'ernes midte klart erkendtes at mulighederne for en øget landbrugseksport var så små, at en mere dybtgående ændring af den økonomiske struktur var påkrævet."<sup>2)</sup> Egnsudviklingsstøtten fra 1958, den stadige forøgelse af mulighederne for at fradrage afskrivninger på investeringer i skatten og de øgede statslige midler til teknologisk forskning er led i udbygningen af industrialiseringspolitikken. En systematisk inddragning af denne politik i de samlede bestræbelser på en omfattende samfundsmæssig planlægning er imidlertid først i den senere tid kommet på tale.

Den første perspektivplan<sup>3)</sup> definerer strukturproblemet i dansk økonomi ud fra den problemstilling, som var blevet gængs i løbet af 1960'erne: det voksende underskud på betalingsbalancen. Ud fra denne problemdefinition fremtræder det, som om en deflationspolitik er det eneste, som kan a) forbedre konkurrenceevnen på eksportmarkederne, b) forbedre evnen til at konkurrere med udenlandske

1) Sv.A. Hansen, Økonomisk Vækst i Danmark, bd. 2, Kbhvn. (Akademisk Forlag) 1974, pp. 123, 144. E. Olsen, Danmarks Økonomiske Historie, Kbhvn. (Gad) 196 pp.

2) Sv.A. Hansen, op.cit., p. 154.

3) Perspektivplanlægning 1970-85, København (Schultz) 1971 (PPI).

varer på hjemmemarkedet. Deflationspolitikens elementer er den kendte "løntilbageholdenhed", og i PPI først og fremmest indskrænkning af de offentlige udgifter. Overfor offentligheden præsenteres PPI som et forsøg på at regne ud, hvor store de statslige udgifter ser ud til at blive 15 år frem, og hvilke konsekvenser det vil have for betalingsbalance- og inflationsproblemer. Altså en helt traditionel finanspolitisk problemstilling, og kun som en sekundær faktor præsenteres ændringer i erhvervs- og virksomhedsstrukturen som et resultat af den samlede udvikling, og som et objekt for statslig regulering.

PPI's væsentligste virkning i planlægningsmæssig henseende var intern m.h.t. det statslige bureaukratis organisering af sine aktiviteter: udarbejdelsen af PPI foranledige styrelserne til at prøve at vurdere sammenhængen i deres aktiviteter 15 år frem, dels m.h.t. om de kunne påregne aktuelle udviklingslinjer fortsat, dels m.h.t. sammenhængen mellem udbygningstakten i forskellige dele af samme sektor (hvor sektorens dele står i et konsekvens- eller forudsætningsforhold til hinanden). Anlæggelsen af sådanne langsigtede betragtninger indenfor de enkelte sektorer er en vigtig forudsætning for planlægning, og en sammenligning af de forskellige styrelses bidrag til PPI (kap. VIII) rejser også en del problemer til brug for en egentlig planlægning af statens samlede aktiviteter - d.v.s. en udjævning af modsætninger mellem de forskellige sektorer, og en udregning af konsekvenser af de samlede aktiviteter.

Mens PPI blev udarbejdet af en arbejdsgruppe på tre departementschefer og en afdelingschef, under regeringens planlægningsudvalg, er PPII<sup>1)</sup> et resultat af arbejdet i en styringsgruppe med 9 embedsmænd fra centraladministrationen og 11 erhvervs- og organisationsrepræsentanter. Redegørelsens redaktionsudvalg var sammensat af 3 administrationsrepræsentanter og 5 fra interesseorganisationerne. Indholdet er tilsvarende forskelligt fra PPI, idet de to hovedområder fra PPI, de finanspolitiske balancebetragtninger og prognoserne for det offentlige ressourceforbrug, er reduceret til at fylde under halvdelen af PPII, mens to andre emner er kommet til at udgøre hoveddelen: del I om planlægnings- og styringsproblemer

1) Perspektivplan-redegørelse 1972-87, Kbhvn. (Statens Trykningskontor) 1973.

i almindelighed, og del III om de enkelte erhvervs udviklingsproblemer.

PPII lægger dermed op til dels en debat om statens påvirkningsmuligheder på samfundet, planlægningsproblematikken i almindelighed, dels en samordning af den førte strukturpolitik, d.v.s. påvirkningen af erhvervenes udvikling (akkumulation), enkeltvis og i forhold til hinanden. Der fremlægges ikke noget eksplicit forslag til en samlet strukturpolitik, men selve emnet: statens påvirkning af hele det økonomiske og sociale forløb, denne påvirknings forudsætninger, muligheder og konsekvenser, tages eksplicit op (særlig pp. 197 ff.) og er dermed lanceret som grundlag for en strukturpolitik. Der er med PPII rejst mere omfattende planlægningsmæssige problemstillinger, omfattende for første gang hele den private sektor, end med PPI - omend det skorter på konkrete forslag. Af mest umiddelbar og konkret planlægningsmæssig betydning er, ligesom for PPI's vedkommende de afsnit som berører den offentlige administration internt, kapitlerne 43 og 49 om hhv. styringsproblemer i den offentlige sektor og den offentlige udgiftspolitik.

Det hovedsagelige strukturproblem for den danske økonomi er de mange lavproduktive kapitaler, som overlever i kraft af en betydelig inert i den økonomiske politik. Landbruget og den store håndværksprægede sektor er de mest fremtrædende eksempler på sektorer, som formentlig konsumerer merværdi snarere end at bidrage til væksten af den samlede merværdimasse, der står til rådighed for akkumulationen i den danske kapitalisme.<sup>1)</sup> Den begrænsning af de offentlige aktiviteter, som der argumenteres for også i PPII kan indskrænke statens konsum af merværdi, men reducerer jo uundgåeligt samtidig mængden og kvaliteten af de ydelser af social, infrastrukturel m.v. karakter, som staten stiller til rådighed for den private kapitalakkumulation. Den er således et tveægget sværd.

---

1) Empirisk set må det forblive et rent postulat, som der end ikke skal argumenteres for her - udover det negative: de fleste hidtil anvendte midler i den økonomiske politik har været generelt virkende og har ikke kunnet bidrage til at hæve den gennemsnitlige produktivitet.

Men en egentlig strukturpolitik, som sigter mod at hæve den gennemsnitlige produktivitet i industrien er nødvendig for at holde den nationale kapitalakkumulation i gang - og den kan kun gennemføres som et led i en mere omfattende samfundsmæssig planlægning. Denne er underkastet de systematiske begrænsninger, et kapitalistisk samfund sætter, men kan dog endnu drives et stykke længere end den i øjeblikket er.

Den seneste nyskabelse på budgetplanlægningens og den økonomiske politiks område er et eksempel på de systematiseringer og rationaliseringer indenfor den offentlige administration, som der stadig kan foretages mange af, før grænsen for de kapitalaffirmative reformer nås: det omtalte nye kommunale budget- og regnskabssystem. Det følger i sporet af en række andre reformer på det kommunale område:

- reformen af den kommunale inddeling,<sup>1)</sup> hvorved der skabtes større og administrativt stærkere kommunale enheder
  - en række ændringer i opgavefordelingen mellem stat og kommuner, hvor det i det hele taget har været målet at indrette et sammenfaldende mellem styrende og bevilgende instanser
  - en ændring i byrdefordelingen, hvor de mange refusionsordninger i nogen udstrækning er afløst af bloktilskud, som en forudsætning for at opgavefordelingsreformerne kunne gennemføres.
- 
- planlovreformen og sektorplanerne, som skaber behov for dels en mulighed for at koble flere kommuners budgetter med hinanden og med amterne, dels en budgetopstilling der er egnet til disse former for planlægning.

Perspektivplanernes behandling af styringsproblemerne i den offentlige sektor er også en af forudsætningerne for budget- og regnskabsreformen, idet den vil gøre et mere kvalificeret overblik over de offentlige budgetters økonomiske virkninger muligt. Det forsøges i det nye budgetsystem at skabe større klarhed over de kommunale bud-

---

1) Reformens baggrund er betænkning 42o 1966: Kommuner og kommunistyre. Sammenlægninger gennemførtes fra vedtagelsen af lov nr. 225 af 3.-6.-67 om revision af den kommunale inddeling, indtil 1969/70, hvor de største kommuners forhold blev ordnet.

getter, dels ved at opstille dem efter en række hovedformål (program-budget tanken), ens for alle kommuner, og dels ved at indføre et bruttoposteringssystem samt et par andre tekniske forbedringer som skal skabe overblik og lette anvendelsen af systemet m.h.t. prioritering af kommunens udgifter. Af betydning for planlægningen er især opdelingen i hovedformål og tydeliggørelsen af opdelingen i drifts- og anlægsbudgetter, samt de flerårige budgetoverslag (som også inkluderer skøn over afledte driftsudgifter, affødt af foretagne anlægsbeslutninger).

Til brug for en fremtidig videreudbygning af perspektivplanlægningen er dette nye kommunale økonomisystem et skridt i retning af at kunne inddrage større dele af den samlede offentlige sektor i vurderinger af politik og ressourceforbrug. Det videre arbejde med den samlede offentlige planlægning tænkes omdannet<sup>1)</sup> fra det hidtidige ad hoc arbejde til at foregå i fire permanente "centre for koordination af planlægningen", anbragt under nogle chefudvalg på departementsniveau. Disse fire centre skal have hvert sit emne: erhvervs politik, udgiftspolitik, fysisk planlægning. De skal arbejde med at koordinere den fysiske, økonomiske og sektorielle planlægning der foregår rundt omkring i bureaukratiet, under de fire aspekter. Derved kan fx. en strukturpolitik for økonomien mere konsistent føres igennem, via plankoordinationen for erhvervs politik. Forudsat at den har den nødvendige politiske opbakning, hvilket for tiden ikke ser ud til uden videre at blive tilfældet. En strukturpolitik indebærer indgreb overfor bestemte - nok så alment definerede - kapitalers akkumulationsbetingelser, med henblik på at fremme akkumulationen for de mest produktive kapitaler. I almindelighed vil det betyde en fremme af væksten for de største kapitaler, og det vil sige monopolerne. I de seneste års økonomiske politik har man ret hæmningsløst fremmet alle former for investeringer og indført skattefradrag for alle former for afsætningsomkostninger uden hensyn til de prisfordyrende virkninger, som monopolisering og monopolistiske konkurrenceformer har. Det har også vist sig, at monopolerne bedst forstår at udnytte andre, mere teknisk betonedede former for offentlig støtte. Det må forventes, at man også i fremtiden fører en po-

1) Jvf. Betænkning om planlægning i centraladministrationen, nr. 743 1975.

litik, der gavner de største firmaer mest, i fuldstændig negligieren af økonomernes klassiske monopolteori, men politikken kan ikke gennemføres entydigt, så længe småkapitalen har den relativt store indflydelse som den har herhjemme. Monopolernes politiske strategi er dobbelt: på den ene side arbejder de gennem centraladministrationens og Socialdemokratiets yderst opportunistiske cand.polit.'er, i en "rationel" strategi. På den anden side benytter storkapitalen sig af de "irrationelle" politiske tendenser i en glistrupsk kryptofascisme til at sprede tilstrækkeligt med røgslør over de egentlige politiske emner til at folkelige bevægelser ikke kan forstyrre teknokraternes arbejde. Denne strategi er naturligvis konflikt- og modsætningsfyldt, men den er et produkt af den objektive nødvendighed, som produceres af den monopolkapitalistiske klasses lidenskab, for at indgå alliancer med bredere lag.

#### 6. Planlægning og politisering

I afsnit 5 blev betragtningen af planlægning drejet over mod den økonomiske strukturpolitik, og et politisk perspektiv på planlægningen kort ridset op ud fra denne betragtning. Man kan på et vist abstraktionsniveau betragte hele planlægningen som en storstilet strukturpolitik, i.e. som et forsøg på at ændre vilkårene for kapitalakkumulationen i en bestemt retning. Men planlægningen som en politisk proces er præget af en lang række andre politiske modsætninger, hvis eneste fællesnævner er en systematisering af de forskellige statslige interventioner i forhold til alle mulige politikområder.

Der er i de senere år dannet en lang række folkelige bevægelser, hvis objekt er forskellige statslige administrationsområder, og som forsøger at politisere disse områder, d.v.s. at drage de implicite politiske (klasse-) modsætninger frem i lyset og mobilisere bredere lag af befolkningen end de små intellektuelle og organisatoriske eliter i kampen om fordelingen af de sociale goder. De små eliter har opereret i de socialdemokratisk manipulerede lejer- og pensionistbevægelser og i forskellige "ideelle" selskaber som Naturfredningsforeningen, Evnesvages Vel og Dansk Byplanlaboratorium. Organisationer som NOAK, OOA (Organisationen til oplysning om Atomkraft), BRIS, KRIM, FOLA o.s.v. opererer på en anden, mere offentligheds-orienteret måde og søger i højere grad at støtte spontane, lokalt opståede initiativer (i det omfang, de ikke straks for-

pampres - der er tendenser allevegne).

I planlovreformens forskellige elementer er der indbygget et karakteristisk modtræk mod disse spredte tilløb til "modoffentlighed": bestemmelserne om borgerdeltagelse, om "alternative" planer, og om "debat"-perioder i forbindelse med planudarbejdelsen. Således er det bestemt (§ 6 i Kommunalplanloven), at kommuneplaner skal foregås af en "kortfattet redegørelse om hovedspørgsmål og planlægningsmuligheder i det forestående planlægningsarbejde", som skal offentliggøres. Endvidere skal kommunalbestyrelsen "forestå en oplysningsvirksomhed med formål at fremkalde en offentlig debat om planlægningens målsætning og nærmere indhold." En bestemmelse i det lovforslag om, at der skulle udarbejdes alternative planforslag til brug for debatten faldt ud inden vedtagelsen; men i lands- og regionplanloven (§ 12) er der optaget en bestemmelse om, at der skal udarbejdes "alternative skitser til et regionsplanforslag" inden den også der foreskrevne debatperiode.

Alle begreberne fra de senere års politisering af statslige indgreb, mest markant fremtrædende i studenteroprørets idealistisk-kritiske tendens, er altså på vej ind i bureaukratiets institutioner: ord som "oplysning", "debat", "alternativ", "målsætning", etc. Den kritisk-politiserende tendens har kunnet indoptages i cost-benefit sproget. Den begyndende offentlige kritik af samfundssystemets fremmedgørende og afhumaniserende tendenser, samfundsudviklingens anarkiske forløb, etc., er forsøgt opfanget med "planlægningen". I udarbejdelsen af de mest omfattende planlægningsforarbejder, perspektivplanerne, er indbygget en ideologisk forestilling om at det kapitalistiske samfund kan "styres". Perspektivplanerne er den omfattende beskrivelse af udviklingstendenserne, som er nødvendig for at få fod på problemerne med at "styre" samfundsudviklingen i den retning som "vi" ønsker. Tilsvarende er illusioner om en klasseneutral regulering af samfundsudviklingen indbygget i den fysiske planlægning.

I kommuneplanlovens § 1, stk. 1, hedder det:

"det påhviler kommunalbestyrelserne gennem planlægning ... at bidrage til en udvikling i kommunen, der er gunstig for befolkningens trivsel."

I sektor planerne er der lagt vægt på at der i hvert planbidrag skal være et udførligt målsætningsafsnit, som skal redegøre for den politiske målsætning for standarden af sektorens ydelser:

"Målsætningsafsnit. I dette afsnit beskrives den social- og sundhedspolitiske linie, der ligger til grund for udbygningsplanen ... 1. Det er af afgørende betydning, at målene for udbygningsplanerne formuleres ... i overensstemmelse med den forventede befolknings- og erhvervsudvikling og med den politik man i øvrigt fører på boligområdet, skoleområdet, sygehusområdet og på den del af sundhedsområdet, der ikke omfattes af udbygningsplanerne."<sup>1)</sup>

Det er omfattende krav, som nok forudsætter større konsekvens og rationalitet end man kan forvente i en politisk proces i et kapitalistisk samfund. Af socialministeriets redegørelse for det første sæt udbygningsplaner<sup>2)</sup> fremgår da også, at "målsætningen" oftest fremtræder som en uargumenteret kvantitativ beskrivelse af en traditionel standard i relation til en behovsvurdering, der baserer sig på de sædvanlige mekaniske ekstrapolationer.<sup>3)</sup>

Af samme redegørelse fremgår et andet interessant fænomen, nemlig en effekt af decentraliseringen af beslutninger fra det statslige til det kommunale niveau: kommunernes udbygningsplaner viser en lavere prognose for udbygningen af den sociale sektor end forudsat i perspektivplanerne. Sammenknytningen af styrende og bevilgende instans har altså haft en enkel effekt i retning af større offentlig sparsommelighed. At dette bliver virkningen af byrdefordelingsreformen generelt, er der en del som har forventet.

Af disse betragtninger over politisering og planlægning fremstår en modsatning mellem to synsvinkler på planlægningen: den er på den ene side en (bevidst) skabelse af illusioner om konsensus og styrbarhed, som skal dække over klassemodsatninger og over irrationaliteten i den kapitalistiske politik-proces. På den anden side er den reel systematisering, koordinering og effektivisering af statslige interventioner overfor samfundsudviklingen, altså tendentielt en reel styring. Som ideologisk proces er planlægningen kapitalaffirmativ ved tildækningen af de reelle modsætninger og den reelle afmagt. Som interventionsform er den også kapitalaffirmativ, i det omfang den tjener til at effektivisere og forbedre

1) Om udbygningsplaner på det sociale-og sundhedsmæssige område. Orientering og vejledning. Socialministeriet, juli 1974, p. 11.

2) Socialministeriet, sept. 1975.

3) Se kritik ved T. Egelund i Socialrådgiveren 1975/10.

den statslige varetagelse af almene produktionsbetingelser. Men i det omfang der er tale om en institution der foretager reelle interventioner, ligger der også i planlægningen et råderum for folkelig indflydelse på den statslige politik.<sup>1)</sup> En indflydelse der er særdeles begrænset og som skal sætte sig igennem på trods af alle tilsløringerne og de præformede beslutninger (forudbestemt gennem udarbejdelsen af selve planlægningsgrundlaget). Men som al ligevel kan have dels en række bevidstgørende konsekvenser, i det omfang det kan lade sig gøre at mobilisere berørte befolkningsgrupper til kamp for egne interesser på trods af det tætte tågeslør af illusioner om "almeninteresser" - og dels nogle konkrete effekter, når det i planlægningsprocessens forløb lykkes at spore beslutningerne i en anden retning end den af bureaukratiet forudsatte. Hvor svært det er at opnå konkrete effekter, viser for det første planlægningspraksis i Københavns Kommune, bl.a. i forbindelse med indgrebene overfor Christiania, hvor mulighederne for folkelig indflydelse beskæres effektivt ved manipulationer med beslutningsprocessen. For det andet ses det af den nævnte, i lands- og regionsplanloven indbyggede centraliseringsmulighed for den fysiske planlægningshovedlinjer (en centraliseringsmulighed, som også ligger i det nye økonomisystems udjævning af kommunale forskelle). Og for det tredje i, at tendenserne til økonomisk planlægning forbliver indenfor det politiske og administrative system, som en bureaukratisk effektivisering og politisk legitimering, men ikke som en debatfremkaldende stillen-spørgsmål-ved samfundsmæssige udviklingstendenser.

---

1) En diskussion om størrelsen af dette råderum findes i: Probleme des Klassenkampfes, Sonderheft i Fassbinder), Arch. + Nr. 27 (Editorial: Tendenzwände?) og Arch. + Nr. 28 (Fassbinder). Desværre har vi ikke her plads til at referere diskussionen.