

Nr 8

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om vissa planeringsorgans konstitutionella ansvar.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 391 i första kammaren av herr *Virgin m. fl.* och nr 466 i andra kammaren av herr *Heckscher m. fl.* hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att den av Kungl. Maj:t aviserade utredningen rörande den framtida utbyggda organisationen för långsiktig planering får till särskild uppgift att fastställa de olika planeringsinstansernas konstitutionella ansvarsförhållande samt att säkerställa ett reellt riksdagsinflytande (parlamentariskt inflytande) på alla stadier av planeringsverksamheten.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Organisationen och utbyggnaden av den långsiktiga planeringen har under de senaste åren aktualiserats i skilda sammanhang. Sålunda anförde chefen för finansdepartementet vid anmälan av 1963 års reviderade finansplan bl. a. följande:

Angelägenheten av att till grund för handlandet ha en bedömning av den långsiktiga utvecklingen i fråga om den efterfrågan som skall tillgodoses — det må gälla offentliga verksamheter eller enskilda företag — innebär inte att en fast bindning av årliga planer bör ske. Ur ett vidare samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv måste planeringen ske med ett ständigt beaktande av möjliga variationer i konjunkturen. Någon motsättning mellan en långtidsplanering och ett tillgodoseende av de krav en aktiv konjunkturpolitik ställer föreligger därför inte. En genomarbetning av långsiktproblemen skapar i stället förutsättningarna för en sådan anpassbarhet av planerna att förändringar i konjunkturen kan mötas effektivt och på ett sätt som ger den högsta samhällsekonomiska avkastningen. Det är sådana synpunkter som är vägledande för det nyligen inledda arbetet på att utbygga långsiktplaneringen.

I bilaga 2 till årets statsverksproposition upptager chefen för finansdepartementet under punkten 4 för flera huvudtitlar gemensamt frågan om förstärkning av departementens resurser för långsiktig planering. Inledningsvis exemplifieras aktuella planeringsuppgifter med större räckvidd, och det konstateras att det 1962 inrättade ekonomiska planeringsrådet in-

tar en framskjuten plats i arbetet med en utbyggnad av långsiktspaneringen.

För den vidare utvecklingen av planeringsarbetet framhålles som angeläget att ägna de grundläggande metodproblemen vid planeringen ett fördjupat studium. Av särskild vikt är också frågan om samordning av planeringsarbetet på olika nivåer och inom olika områden. Föredragande departementschefen redovisar de för departementen i detta sammanhang aktuella organisationsfrågorna sålunda:

Inom flertalet departement finns personal med uppgifter inom långsiktspanering. Inom några departement har även särskilda avdelningar eller grupper för långsiktigt planerings- och utredningsarbete inrättats. Finansdepartementets ekonomiska avdelning är sålunda sekretariat till det ekonomiska planeringsrådet och har bl. a. att utföra de kontinuerliga långtidsutredningarna av den allmänna ekonomiska utvecklingen. Inom handelsdepartementet har en industriavdelning inrättats med huvudsakliga arbetsuppgifter inom den långsiktiga näringspolitikens område. Jag vill vidare erinra om den genom Kungl. Maj:ts beslut i december 1962 inrättade forskningsberedningen som utgör ett forum för samråd om den långsiktiga inriktningen av den svenska forskningspolitiken. I beredningen, som leds av statsministern i närvaro av de statsråd, som berörs av de frågor som behandlas, ingår representanter för forskning, näringsliv och annan viktig samhällsverksamhet. Ecklesiastikdepartementets prognos- och planeringsgrupp har översynen över det långsiktiga planeringsarbetet på utbildningsområdet. I annat sammanhang i årets statsverksproposition förordas att den nu inom arbetsmarknadsstyrelsen bedrivna utbildnings- och yrkesprognosverksamheten överföres till statistiska centralbyrån och att i samband därmed den till arbetsmarknadsstyrelsen knutna prognosdelegationen upplöses. I syfte att säkerställa ett fortlöpande samråd i planeringsfrågor rörande utbildningsväsendet bör inrättas ett utbildningsråd sammansatt av företrädare för berörda departement, ämbetsverk och organisationer. Prognos- och planeringsgruppen i ecklesiastikdepartementet bör fungera som sekretariat åt detta utbildningsråd. Chefen för ecklesiastikdepartementet kommer att anmäla frågorna rörande utbildningsrådets tillsättning samt dess sammansättning och arbetsformer.

Mot denna bakgrund anmäler chefen för finansdepartementet behoven av ökade resurser för planeringsverksamheten inom olika departement. I avvaktan på departementsutredningens förslag får förstärkningarna betraktas som provisoriska. Det framhålles vidare:

En framsynt planering på samhällslivets olika områden i syfte att skapa balans mellan behov och resurser och uppnå en smidig anpassning till nya betingelser har en hög angelägenhetsgrad. Som ett led i utvecklingen av en effektiv och samordnad planeringsverksamhet inom samhällssektorn måste även planeringsresurserna i verk och myndigheter förstärkas, där tyngdpunkten i utredningsarbetet bör ligga. De rent organisatoriska frågorna rörande detta arbete skall närmare utredas, liksom formerna för samarbetet och samråd i planeringsfrågor på olika områden. Förslag här- om torde kunna framläggas inför 1965 års riksdag. Redan till årets riksdag kommer dock förslag rörande planeringsverksamhetens utbyggnad inom utbildningens och forskningens områden att redovisas.

Över bil. 2 till statsverkspropositionen har statsutskottet avgivit utlåtande (nr 14) och därvid inte funnit anledning till särskilt uttalande. En minoritet inom utskottet avgav särskilt yttrande. Riksdagen biföll utskottets förslag.

Ekonomiska planeringsrådet. Kungl. Maj:t förordnade den 2 november 1962 att ett organ — benämnt ekonomiska planeringsrådet — skulle inrättas för samråd med näringslivet, arbetsmarknadsorganisationerna och den samhällsekonomiska forskningen i frågor, som avser den svenska ekonomiens utveckling på längre sikt. Rådet, som sammanträder under finansministerns ordförandeskap, har 14 ledamöter och har under år 1963 sammanträtt sju gånger.

Forskningsberedningen. Kungl. Maj:t förordnade den 14 december 1962 om inrättande av en forskningsberedning om högst 30 ledamöter varjämte statsministern bemyndigades att utse högst fem av beredningens ledamöter att jämte representanter för ecklesiastik- och handelsdepartementen ingå i en arbetsgrupp inom statsrådsberedningen med uppgift att förbereda och behandla frågor av betydelse vid utformningen av forskningspolitiken.

Föredragande departementschefen, statsrådet Kling, anförde därvid bl. a. följande:

Beredningen skall utgöra ett forum för samråd om den långsiktiga inriktningen av den svenska forskningspolitiken. Vid beredningens sammanträden, som bör ledas av statsministern, bör därjämte övriga statsråd som beröres av de frågor som behandlas, främst cheferna för försvars-, finans-, ecklesiastik-, jordbruks- och handelsdepartementen, närvara.

Beredningens uppgift skall självfallet inte vara att söka dirigera den fria, vetenskapliga forskningen. Den skall fylla ett behov av samråd och möta ett sedan länge uttryckt önskemål från forskarnas sida om bättre kontakt med regeringen. De organisatoriska formerna för detta samråd och denna kontakt får bli föremål för omprövning på grundval av den praktiska erfarenheten.

Enligt forskningsberedningens verksamhetsberättelse för år 1963 har beredningen in pleno sammanträtt två gånger. Arbetsgruppen har haft nio sammanträden.

Planeringsorgan i andra länder. Ur en såsom bilaga till 1963 års proposition angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1963/64 fogad promemoria (prop. 150/1963 Bih. F) kan följande uppgifter om planeringsorgan i några västeuropeiska länder anföras:

Antalet länder med företrädesvis marknadsmässig hushållning vilka inrättat sig för ekonomisk långtidsplanering har vuxit snabbt under senare år. Vidgad övertygelse om att planering främjar en hög och jämn framstegstakt, exemplens makt, de regionala ekonomiska grupperingarna i Väst-europa samt förbättrad statistisk information är bland de faktorer vilka medverkat till långtidsplaneringens ökade utbredning. Den ökade planeringsaktiviteten bland företagen har vidare krävt underlag i form av översiktliga prognoser för totalekonomien. Planer förekommer eller förbereds i

samtliga europeiska OECD-länder med undantag för Danmark, Schweiz, Västtyskland och Österrike. Av de övriga industriländerna utanför östblocket ägnar sig även Finland och Japan åt långtidsplanering.

Till skillnad från öststaterna där planeringen, förenklat uttrycket, genomgående är imperativ eller normativ är den samtida planeringen i Väst-europa övervägande av indikativ eller vägledande natur. I princip torde planerna i högre grad komma att betraktas som riktpunkter för myndigheterna, åtminstone vad angår den offentliga sektorns egen utveckling i de länder där planerna förelägges regering och parlament och därmed får officiell prägel. Detta förfarande är regel i Norge, tillämpades i Frankrike för den senaste (fjärde) planen och i Belgien för dess nu löpande första plan. Italien och Island synes komma att tillämpa samma procedur medan i Nederländerna liksom i Sverige planerna inte formellt stadfästas av myndigheterna. De motiveringar vilka dikterat de skilda regeringarnas val av status för planerna är inte klarlagda.

Ett planeringsråd med uppgift att ha överinseendet över långtidsplaneringen och på det nationella planet diskutera dess olika aspekter har etablerats i samtliga här berörda länder. Dessa organs kompetens är genomgående av konsultativ karaktär. Det *belgiska* rådet — »Comité National de l'Expansion Economique» — uppstår representanter för myndigheterna och arbetsorganisationerna och förefaller inte ta någon aktiv del i planeringsarbetet. Motsvarigheten i *Nederländerna*, kommissionen för centralplanen, består av ca 30 medlemmar. Förutom departementen och arbetsmarknadens parter är centralbanken, forskningsinstitutet och vetenskapen företrädade. Rådet diskuterar plankommissionens arbete och framlagda rapporter. *Storbritanniens* planeringsråd — National Economic Development Council (NEDC) — räknar förutom finansministern (ordförande), handelsministern och arbetsministern 17 medlemmar varav sex från arbetsgivarsidan, sex från arbetstagar-sidan samt fem övriga bestående av experter (bland dessa chefen för kansliet) och representanter för statliga företag. Den brittiska LO (TUC) vägrade länge att låta sig representera då man befarade att rådet skulle komma att utveckla sig till ett instrument för statlig lönepolitik. Med hänvisning till regeringens åtagande att underkasta utformningen av sin ekonomiska politik rådets bedömande och med förbehållet att de fackliga representanterna skulle förbli fria att rapportera till organisationerna och offentligt reservera sig mot den ekonomiska politiken lät sig dock TUC sedermera övertala att inträda i rådet. Publiceringssvårigheterna av rapporten angående ekonomisk politik antyder vissa svårigheter hos NEDC att finna en smidig form för lönsandet av sina uppgifter. Rådets uppgift var, förutom att anvisa utvägar ur den akuta betalningsbalanskris som rådde vid dess tillsättande, att utreda förutsättningarna för en tillfredsställande ekonomisk tillväxttakt och den ekonomiska politik som skulle erfordras för detta. Det *italienska* planeringsrådet består av 31 ledamöter under ordförandeskap av budgetministern. Av dessa är 13 experter medan de övriga representerar näringsgrenarna och arbetsmarknadens organisationer. Sammansättning, arbetsuppgifter och arbetsmetoder för det *norska* planeringsrådet förefaller inte ha fastställts ännu; näringslivet och den politiska oppositionen har med hänvisning till dessa oklarheter intagit en relativt reserverad hållning till rådet. För flertalet här omnämnda planeringsråd gäller att de varit i verksamhet under alltför kort period för att några påtagliga erfarenheter skall kunna noteras. De

övervakande och kontrollerande organen i *Frankrike* är planeringsrådet (Conceil Supérieur du Plan) samt en interdepartemental samordningskommitté (Comité interministériel) den senare med uppgift att samordna departementens arbete. Planeringsrådet, tillsatt 1953, består av tjugo representanter för bl. a. arbetsmarknadens parter, med uppgift att på det nationella planet diskutera och godkänna planens allmänna orientering. I själva verket sammankallades aldrig planeringsrådet vid utarbetandet av den tredje planen och vid arbetet på den fjärde planen först då moderniseringskommissionerna var nästan klara med sina uppgifter. En av orsakerna till att rådet kringgicks synes vara att man befarade att vad arbetsutskotten utträttat eljest skulle riskera att rivs upp. Inte heller den ovannämnda samordningskommittén har sammankallats utan dess tilltänkta funktioner utövas av finansministern. Betydelse har emellertid det ekonomiska och sociala rådet (Conceil Economique et Social) vilket i stort sett representerar samma intressen som planeringsrådet men enbart har konsultativa uppgifter. Före anbefallande av planperiodens tillväxttakt konsulterar t. ex. regeringen detta råd. Plankommissarien har framhållit att ekonomiska och sociala rådet »stärker den ekonomiska demokratin och ger dem som ofta orättvist kallas teknokrater möjligheten till vida kontakter».

Parlamentens uppgifter i planeringsarbetet har inte diskuterats särskilt ingående, inte ens i de länder där planerna underställs parlamenten för godkännande. I motiveringen till den *belgiska* planen uttalas att regeringen är medveten om nödvändigheten av att parlamentet framgent i högre utsträckning engageras i planeringsarbetet. Programmet drar, framhålls det, upp ett antal riktlinjer som kommer att få inflytande på landets ekonomiska och sociala politik bortom 1965. Parlamentets godkännande av dessa riktlinjer skulle, heter det vidare, möjliggöra för regeringen att ge planbyrån de nödvändiga indikationerna för utarbetandet av kommande plan. »Det är självklart att parlamentet bör ombes uttala sig om denna andra plans allmänna målsättningar och de väsentliga alternativen (grandes options) innan planbyråns arbete har fått en definitiv inriktning.» Planens finansiering diskuteras inte närmare men parlamentets godkännande av densamma innebär väl i princip också en skyldighet att ställa medel till förfogande, samtidigt som bevillningsmakten ger parlamentet vissa kontrollmöjligheter. Som redan nämnts fick det *franska* parlamentet ta del av den fjärde planen först sedan denna var klar. I »remissdebatten» kritiserades regeringen för att parlamentet inte varit tillräckligt underrättat om förarbetena till planen, vilket medfört att de deputerade i praktiken inte hade möjlighet att framlägga några egna ändringsförslag. Premiärministern lovade emellertid att parlamentet skulle informeras om den fjärde planens förverkligande samt i god tid få ta del av målsättningar och huvudlinjer för den femte planen. Även utanför parlamentarikernas krets har önskemål om en bättre parlamentarisk kontroll framförts.

Motionerna. I motiveringen till motionerna I: 391 och II: 466 hänvisas till de i bil. 2 till årets statsverksproposition gjorda uttalandena om angelägenheten av en ytterligare utbyggnad av den långsiktiga planeringen. Motionärerna konstaterar att den framväxande ekonomiska och övriga planeringen i Sverige hittills har en i konstitutionellt hänseende oklar ställning. Det framhålls som sannolikt att en utvidgning av planeringen kommer att med-

föra ett väsentligt inflytande på regeringens beslut och dispositioner och på olika myndigheters verksamhet. Det anses också troligt att det inrättade planeringsrådet, forskningsberedningen samt det planerade utbildningsrådet kommer att få ett betydelsefullt inflytande på långsiktplaneringen. Motionärerna anser det vara betänkligt och otillfredsställande att riksdagen helt lämnas utanför detta planeringsarbete.

Utskottet. Inom skilda samhällsområden har den långsiktiga planeringen under senare år blivit alltmer angelägen. Den går i vårt land ut på ett systematiskt studerande av utvecklingsperspektiven över en längre tidsrymd i avsikt att skissera handlingsalternativ för att lösa långsiktiga uppgifter. Denna planering bedrivs i olika former och inom olika verk och myndigheter. Ännu befinner sig verksamheten i flera avseenden på ett inledande stadium, men en utbyggnad har igångsatts.

Departementsutredningens huvudsyfte är sålunda att stärka departementens ställning som organ för den centrala planeringen genom att förbättra deras organisation och resurser för planering och samordning. Genom inrättande av ekonomiska planeringsrådet, forskningsberedningen och det planerade utbildningsrådet ges möjligheter för departementen att kontinuerligt samråda med representanter för organisationer, näringsliv och forskning. Därigenom vinnes en vidare information och ett säkrare underlag för regeringens och riksdagens ställningstaganden.

Förslag om organisationen av och formerna för planeringsarbetet inom verk och myndigheter kan väntas till 1965 års riksdag.

Planeringsarbetet avser att vara ett led i departementens och myndigheternas beredning av ärenden till vilka regering och riksdag senare skall taga ställning. Ett införande av konstitutionellt ansvar inom de fria former av samråd, som hittills präglat beredningsarbetet, kan utskottet inte finna påkallat. Ett sådant ansvar skulle — tvärt emot motionärernas avsikt — kunna medföra ett inflytande för de berörda organen och i dem representerade grupper, som sträcker sig utöver den rådgivande funktionen.

Genom en utbyggd långsiktig planering inom departement, verk och myndigheter kommer enligt utskottets mening riksdagen att ges en ökad information och en fastare grund för olika frågors avgörande. Något skäl för ett särskilt riksdagsinflytande över dessa former av beredning synes därför inte finnas.

Utskottet hemställer därför,

att motionerna I: 391 och II: 466 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 2 april 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Erik Olsson, Dahlén*, Harald Pettersson* och Hübinette*; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen, Magnusson i Tumhult, Adamsson*, Bengtsson i Halmstad*, Nilsson i Östersund, Hamrin i Jönköping, Braconier, fru Thunvall* och herr Wahlund*.

* Ej närvarande vid justeringen

Reservation

av fru *Segerstedt Wiberg*, herrar *Sveningsson*, *Dahlén*, *Harald Pettersson*, *Hübinette*, *von Friesen*, *Magnusson* i Tumhult, *Hamrin* i Jönköping, *Braconier* och *Wahlund*, vilka ansett att utskottets yttrande bort ha följande lydelse: Den långsiktiga planeringen av samhällsverksamheten blir med den snabba utvecklingen på olika områden alltmer angelägen, men kan samtidigt medföra risker för riksdagens möjligheter att erhålla informationer och inflytande. Det kan sålunda konstateras att inrättandet av ekonomiska planeringsrådet, forskningsberedningen och det planerade utbildningsrådet innebär nya element i författningslivet samtidigt som det torde vara ovedersägligt att dessa organ kan få ett betydande inflytande. Som exempel kan nämnas att representanter för näringsliv och organisationer genom dessa organ på ett helt annat och snabbare sätt än riksdagen kan ta initiativ till olika utredningar. När ett nytt och på detta sätt politiskt betydelsefullt led tillföres författningslivet synes det nödvändigt att riksdagens roll i sammanhanget närmare utredes. Vid den utbyggnad och utredning av planeringsverksamheten som nu förestår borde det bl. a. av dessa skäl vara av vikt att närmare utreda planeringsverksamhetens utformning.

Under hänvisning till vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att den av Kungl. Maj:t planerade utredningen rörande den framtida utbyggda organisationen för långsiktig planering får till särskild uppgift att förutsättningslöst undersöka de olika planeringsinstansernas roll i författningslivet liksom riksdagens inflytande i planeringsverksamheten.