

## Nr 96

*Utlåtande i anledning av väckta motioner angående planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster.*

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Bengtson m. fl.* (I: 230) och den andra inom andra kammaren av herr *Hedlund m. fl.* (II: 291), har hemställts, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster.

Till stöd för detta förslag har anförts en utförlig motivering, beträffande vilken utskottet får hänvisa till motionen II: 291.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtanden avgivits av *riksräkenskapsverket*, *konjunkturinstitutet* och *stabiliseringsutredningen*. Beträffande innehållet i ifrågavarande yttranden hänvisas till *bilaga* till detta utlåtande.

*Utskottet.* I de föreliggande motionerna framföres efter en utförlig motivering förslag om att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster. Av motiveringen framgår att en dylik planering avsetts skola sträcka sig över minst en femårsperiod, under hänsynstagande till såväl samhällsekonomiska som statsrättsliga och budgettekniska synpunkter.

I de över motionerna avgivna yttrandena av riksräkenskapsverket och konjunkturinstitutet har en ingående belysning lämnats av de problem som är förbundna med en långsiktsplanering av ifrågavarande slag och av de svårigheter som här möter vid uppgörandet av hållbara prognoser för framtiden. Det torde i detta hänseende vara tillfyllest att erinra om den nära anknytning till den internationella konjunkturutvecklingen som föreligger för vårt lands vidkommande.

Utskottet har självfallet i och för sig inte något att erinra mot att en planering för viss tid sker av statens utgifter och inkomster. En dylik planering — som redan nu sker i icke obetydlig omfattning — torde vara nödvändig, inte minst med hänsyn till angelägenheten av att åstadkomma en turordning när det gäller ställningstagandet till olika föreliggande anspråk och tidpunkten för deras förverkligande. Framtidsbedömningar av det slag som senast utförts av 1955 års långtidsutredning bör även tid efter annan komma

till stånd. Utskottet har emellertid kommit till den uppfattningen att det, bl. a. med hänsyn till ovissheten rörande konjunkturutvecklingen, inte torde vara av något större värde att igångsätta en långsichtsplanering av den omfattning som åsyftas i motionerna. Riskerna för att en dylik planering skulle få grundas på generella antaganden och schablonartade bedömningar och därmed bli mindre tillförlitlig synes uppenbara. Framhållas må ock att den f. n. verksamma stabiliseringsutredningen i sitt remissyttrande anfört att de i motionerna behandlade problemen kommer att beaktas i utredningsarbetet. Det synes därför enligt utskottets mening tillfyllest att man för dagen inte sträcker sig längre än till den omfattande planering som redan nu i skilda sammanhang äger rum och som torde kunna väntas fortsätta. I enlighet härmed anser sig utskottet inte kunna tillstyrka det föreliggande motionsyrkandet.

Utskottet hemställer,

att motionerna I: 230 och II: 291 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 5 maj 1959

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

---

*Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet ha närvarit*

från första kammaren: herrar Näsström, Birger Andersson, fröken Andersson, herrar Thun, Bergman, Holmqvist, Pålsson, Axel Johannes Andersson, fru Wallentheim, herrar Söderberg, Mårtensson, Bertil Petersson, Anders Johansson, Nestrup och Thorsten Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Åkerström, Petterson i Degerfors, Thapper, Staxäng, Persson i Växjö, Gustafsson i Stockholm, Svensson i Stenkyrka, Karlsson i Olofström, Nilsson i Göingegården, fröken Elmén, herrar Nihlfors, Lundqvist i Trollhättan, Heckscher, Gustafsson i Kårby och Helén.

#### **Reservation**

av fröken Andersson, herrar Pålsson, Axel Johannes Andersson, Anders Johansson, Nestrup, Thorsten Larsson, Staxäng, Svensson i Stenkyrka, Nilsson i Göingegården, fröken Elmén, herrar Nihlfors, Heckscher, Gustafsson i Kårby och Helén, vilka ansett

*dels* att den del av utskottets yttrande som på s. 44 börjar med »I de» och på s. 45 slutar med »föreliggande motionsyrkandet», bort ha följande lydelse:

»Behovet av en planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster i enlighet med vad i motionerna förordats synes utskottet självklart. Särskilt i det hårt ansträngda läge, som kännetecknar statsfinanserna nu och för de närmast följande budgetåren, är det nödvändigt att man, innan beslut fattas om nya kostnadskrävande reformer, undersöker vad reformerna kommer att kosta framdeles och hur de skall finansieras. En sådan långsiktsplanering är enligt utskottets mening en förutsättning för att den realprövning av statsutgifterna, som varje år måste företagas, skall kunna ske på tillförlitligt sätt. Om så inte sker, ställes statsmakterna, såsom utvecklingen visat, ideligen inför tvånget att genom mer eller mindre improviserade skattehöjningar bringa budgeten i en, med hänsyn till det ekonomiska läget, godtagbar balans. Utskottet vill dessutom för sin del understryka den särskilda betydelse som en sådan budgetplanering har för den nödvändiga uppgiften att vinna rätt avvägda besparingar i statsbudgeten.

Olika metoder eller kombinationer av metoder kan ifrågakomma vid en dylik långsiktsplanering. I motionerna erinras om att man inom den kommunala förvaltningen i vårt land gjort försök med s. k. rullande budgeter, vilket innebär att en kommun gör upp en finansplan för längre tid, exempelvis fem år. Utskottet delar motionärernas uppfattning, att för statsverkets vidkommande en budget — vid sidan av ettårsbudgeten — bör kunna fastställas för en längre period, exempelvis fem år. Vid uppgörandet av ettårsbudgeten måste såväl inkomst- som utgiftssidan anpassas efter de förutsättningar på vilka långtidsplanen bygger. Vid en sådan planering bör en turordning kunna åstadkommas, när det gäller ställningstagandet till olika föreliggande anspråk och tidpunkten för deras förverkligande.

Den större eller mindre osäkerhet, som ekonomiska prognoser alltid är behäftade med, gör det enligt utskottets mening desto angelägnare att man genom en långsiktsplanering söker skapa sig en så tillförlitlig bild av konjunktur- och budgetutvecklingen som möjligt. Det synes utskottet nödvändigt, att Kungl. Maj:t framlägger förslag till en planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster. Utskottet tillstyrker sålunda det föreliggande motionsyrkandet.»

*dels ock* att utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»att riksdagen må, med bifall till motionerna I: 230 och II: 291, i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om planering på längre sikt av statens utgifter och inkomster i enlighet med vad utskottet anför.»

*Bilaga***Remissyttranden över motionerna I:230 och II:291****Riksräkenskapsverket (4/3 1959)**

Riksräkenskapsverket vill för sin del gärna understryka behovet av långtidsplanering för statsbudgeten. Samtidigt måste dock ämbetsverket framhålla, att sådan planering redan nu sker i icke obetydlig omfattning. Det torde vara tillfyllest att erinra om de tre senaste långtidsutredningarna, nationalbudgetsarbetet och de undersökningar som årligen redovisas i finansplanerna. Riksräkenskapsverket vill även peka på de prognoser om statsinkomsternas utveckling på längre sikt, som årligen fogas som bilaga till ämbetsverkets inkomstberäkning.

Motionärerna peka på den automatik, som ligger i utgiftssidan i statsbudgeten, vilken gör att planeringen av denna i motsats till inkomstsidan sträcker sig över flera år. Riksräkenskapsverket vill framhålla, att även inkomstsidan måste sägas innefatta en automatik, och att här, såsom förut framhållits, i motsats till på utgiftssidan föreligger en flerårsprognos om inkomsternas utveckling.

Den erfarenhet, riksräkenskapsverket vunnit av prognosverksamhet på budgetens område, ger ämbetsverket anledning att något beröra vissa problem, som äro förbundna därmed.

Redan för en så kort period, som den riksräkenskapsverkets ordinarie inkomstberäkning avser, har det visat sig svårt att överblicka statsinkomsternas utveckling. I nationalbudgetsarbetet redovisas motsvarande svårigheter att med någon säkerhet bedöma den samhällsekonomiska utvecklingen på något längre sikt. Samma tveksamhet i bedömningen även inför en kortare prognosperiod har präglat årets finansplan. Bedömningarna bli icke heller ens på kort sikt entydiga, såsom framgår av motionen, där andra antaganden om konjunkturutvecklingen inom den närmaste framtiden göras än i finansplanen.

Om bedömningarna utsträckas längre framåt i tiden måste de i än högre grad byggas på generella antaganden och bli till följd härav schablonartade. Detta gäller givetvis i första hand en bedömning av hela den samhällsekonomiska utvecklingen i ett land som vårt med nära anknytning till den internationella konjunkturutvecklingen. När bedömningen endast gäller statsbudgeten kan givetvis en planering på längre sikt vara mera motiverad, då budgeten dock ytterst betingas av de beslut statsmakterna fatta. Det moderna samhället torde dock icke tillåta en mera långsiktig rättsligt bindande planering än som nu sker. Riksräkenskapsverket vill därför bestämt

taga avstånd från tanken att fastställa budgeten för längre tid än ett år. Det är enligt ämbetsverkets mening angeläget att understryka, att all långtidsplanering — samhällsekonomisk eller budgetmässig — måste successivt revideras genom fortsatta undersökningar.

#### Konjunkturinstitutet (10/4 1959)

Motionerna I:230 och II:291 innehåller synpunkter på dels balansen i den löpande och kommande budgeten, dels budgetbalansen på längre sikt. Med hänsyn till det nuvarande konjunkturläget finner motionärerna en viss underbalansering av driftbudgeten motiverad, medan däremot den mera långsiktiga tendensen till ökat underskott som man tror sig kunna skönja, anses oroväckande. Motionerna hänvisar till den på trettioalet utformade antikonjunkturrella finanspolitiken, enligt vilken på kortare sikt budgetbalansen får anpassa sig efter de krav som önskan om en utjämning av konjunktursvängningarna ställer på utgifts- resp. skattepolitik, medan på längre sikt (kumulerad) balans på driftbudgeten ansågs böra uppnås. När motionerna talar om en »på längre sikt hållbar balans i statens budget» är det dock icke klart huruvida man med detta uttryck syftar till balans på driftbudgeten, på den s. k. totalbudgeten eller ev. något tredje alternativ; motionerna synes mena att sådan — icke närmare preciserad — balans bör skapas med avsikten att realisera den allmänna ekonomiskt-politiska målsättningen och icke som ett mål i sig självt. En närmare precisering härav torde dock icke vara nödvändig för att kunna diskutera motionärernas principiella slutsats, som enbart motiveras av själva möjligheten av en i den ena eller andra meningen på längre sikt olämplig utveckling i budgetbalansen, d. v. s. av budgeten i dess helhet. Motionärernas principiella slutsats är nämligen att »staten kan inte inskränka sig till att planera sina inkomster och utgifter för ett år i sänder, planeringen måste läggas på längre sikt . . . en femårsperiod torde vara det minsta». Denna slutsats fördjupas ytterligare genom förklaringen att »såväl över- som underbalanseringar av budgeten bör kunna företagas, beroende på hur den ekonomiska utvecklingen sker, men huvudsaken är att en förnuftig planering kommer till stånd så att statsmakterna inte ideligen ställs inför tvånget att genom mer eller mindre improviserade skattehöjningar bringa budgeten i en med hänsyn till det ekonomiska läget godtagbar balans».

Det nuvarande tillvägagångssättet vid inkomsternas och utgifternas fastställande anses av motionärerna innebära att medan inkomsterna både formellt och realiter fastställts för ett år i sänder, så är utgifterna, ehuru formellt fastställda för ett år i taget, realiter bundna vid mera långsiktiga beslut. Dels på grund av s. k. automatik i utgifterna, dels på grund av att vid utgiftsreformer någon långsiktig kontrastering av kostnader och finansie-

ringssätt normalt icke kommer på tal, kommer härvid budgetens utgiftssida lätt att tendera att växa i snabbare takt än inkomstsidan. Denna tendens anser motionärerna skulle kunna bromsas genom en mera långsiktig budgetering.

Behovet av en dylik långsiktig budgetering är, enligt institutets åsikt, i viss mening självklart. Alla åtgärder som vidtages av det offentliga kan, även om dessa åtgärder är begränsade till ett finansår, få konsekvenser in i framtiden. Enbart detta att allt som göres nu kan få konsekvenser för den framtida utvecklingen och därför kräva nya åtgärder i framtiden motiveerar i och för sig en långsiktig bedömning av den allmänna ekonomiska utvecklingen och en planering av politiken på längre sikt: Hade man nämligen fullständigt säker kännedom om den framtida utvecklingen och vore den ekonomiskt-politiska målsättningen given även för framtiden råder inget tvivel om att en rationell uppläggning av den löpande politiken skulle innebära att denna uppfattades och fastställdes som ett led i en hel serie av åtgärder som sträcker sig in i framtiden och har konsekvenser för denna. Ev. utgiftsbeslut skulle då sammanställas med och vägas mot de framtida åtgärder (på budgeten, i penningpolitiken eller annanstans) som de kommer att utlösa. Härav följer dock icke utan vidare att försök till en långsiktig budgetering (och planering överhuvudtaget) i praktiken med nödvändighet leder till en förbättring av den ekonomiska politiken. Resultaten av försök till långsiktig budgetering och planering av den ekonomiska politiken blir nämligen helt beroende av den grad av säkerhet med vilken dels den framtida målsättningens utveckling dels den allmänna ekonomiska utvecklingen kan förutsägas. Handlar man på grundval av felaktiga premisser om framtiden riskerar man t. o. m. att resultatet kan bli sämre än om man fullständigt bortser från framtiden; med »sämre resultat» menas här icke blott att den framtida politiken vanskliggöres utan även att den löpande politiken i onödig grad besvärliiggöres.

Att den framtida målsättningen icke är känd och given ligger i själva det demokratiska samhällssystemet, där regeringsmakten kan övergå från ett parti till ett annat med ty åtföljande konsekvenser för den ekonomiska målsättningen. Framhållas bör även den — kanske ännu viktigare — omständigheten, att de olika partiernas program och målsättningar är underkastade ständiga revideringar och omvandlingar. Även om man kände den framtida ekonomiska utvecklingen med full säkerhet är det faktum, att man om framtidens målsättningar egentligen endast vet detta att den (de) med stor sannolikhet kommer att skilja sig från den (de) nuvarande, tillräckligt för att göra en långsiktig »planering» av politiken tvivelaktig. En rad mycket ömtåliga problem anmäler sig här: Huruvida de för närvarande makthavande i sin långtidsplanering skall utgå från att de själva på lång sikt har makten och fastställer målsättningen? Huruvida ev. maktombyten

<sup>1</sup> Bihang till riksdagens protokoll 1959. 6 saml. Nr 93--96

skall förutdiskonteras och, i bekräftande fall, om härvid de kommande makthavandes målsättning skall underlättas eller får försvåras? Som ett välkänt exempel på hur långsiktig »planering» som i och för sig byggt på en rimlig prognos av den framtida utvecklingen verkat direkt skadlig på grund av bristande hänsynstagande till förändrad målsättning kan nämnas efterkrigstidens ständiga tendenser till inteckning av framtida produktionsökningar genom beslut om framtida utgiftsökningar utan hänsyn till de självständiga önskemål om ytterligare utgiftsökningar som framtida riksdagar skulle kunna ha och som regel även haft.

Problemet om prognostisering av den framtida ekonomiska utvecklingen ger anledning till minst lika stort tvivel om värdet av långsiktplanering av budgeten och annan politik. Att ställa prognoser för den ekonomiska utvecklingen hör till institutets normala arbetsuppgifter; institutet har självt gjort försök med olika prognosmetoder och har noggrant följt utvecklingen i utlandet på detta område och kan enkelt sammanfatta sina erfarenheter i följande: Ekonomiska prognoser är alltid behäftade med större eller mindre osäkerhet. På ett halvt års sikt kan prognoser ofta ställas med rimlig säkerhet. Prognoser på ett helt års sikt är avsevärt mindre säkra men dock fortfarande av ett visst värde. När det gäller prognoser på längre sikt än ett år existerar f. n. knappast några metoder alls som kan betecknas som annat än gissningar eller räkneexempel. Rent bortsett från frågan om den framtida målsättningen och ev. förändringar häri, torde denna begränsning i möjligheterna för att ställa prognoser av den framtida ekonomiska utvecklingen betyda ett mycket allvarligt hinder för varje försök till långsiktig planering. Det är välkänt att redan när det gäller den vanliga ettåriga statsbudgeten är osäkerheten om den kommande utvecklingen för stor för att man med någon större precision kan säga vilken nivå för statsinkomster och statsutgifter som med hänsyn till konjunkturläget och politiken i övrigt är lämplig. Detta är t. ex. påtagligt när det gäller den budget som f. n. ligger på riksdagens bord. Ännu vanskligare, för att inte säga omöjligt, är det att säga vilken nivå för statsinkomster och utgifter som på 5 års sikt är lämplig ur konjunkturpolitisk synvinkel. Vid en internationell långsiktig stagnation kan mycket väl en snabbare utveckling av statsutgifterna framstå som rationell; vid en internationell långsiktig inflationskonjunktur kan omvänt en snabbare växt av inkomsterna än utgifterna tänkas vara rationell. Hur emellertid den internationella ekonomiska utvecklingen kommer att gestalta sig på fem års sikt kan ingen säga.

Mot bakgrunden härav förefaller värdet av en långsiktig budgetering och planläggning av den ekonomiska politiken överhuvudtaget ytterligt tvivelaktig. I finansplanen till statsverkspropositionen har vissa försök till beräkning av budgetutvecklingen för 1960/61 och 1961/62 gjorts; dessa beräkningar är mycket osäkra och deras värde som vägledning för politiken

icke alltför uppenbart. Institutet ser icke hur man skulle kunna komma längre i riktning mot långsiktig planering för närvarande. Institutet önskar dock framhålla att i den mån som statsmakterna kommer att besluta om förnyad långtidsutredning förefaller det naturligt att i detta sammanhang ta upp en grundlig diskussion av den långsiktiga utvecklingen av statens utgifter och inkomster. Institutet tar också för givet att dessa problem grundligt inventeras av stabiliseringsutredningen.

Avslutningsvis önskar institutet framhålla att motionärernas ovan refererade uppfattning om »automatiken» i utgifter resp. inkomster icke synes helt självklar. För det första existerar inom budgetåret en automatik i inkomsterna som endast i mindre utsträckning gör sig gällande för utgifternas vidkommande. Delvis är det detta förhållande som för närvarande gett upphov till budgetunderskotten. Under framtida år kan denna automatik naturligtvis mycket väl arbeta åt motsatt håll med en minskning av underskottet till följd och den kommer att göra detta just på tider då en ökning av budgetinkomsterna är konjunkturpolitiskt motiverad. I de långsiktigsberäkningar av budgetutvecklingen som ovan nämnts har inte hänsyn tagits här till. Vidare bör för det andra naturligtvis — vilket hittills icke synes varit fallet — vid diskussionen av hithörande problem hänsyn även tas till sådana statsinkomster och -utgifter som formellt ligger utanför budgeten. Institutet tänker härvid främst på möjligheten av tillägspensionering i den ena eller andra formen med därtill hörande fondbildningar som kan tänkas komma att få verkningar av samma karaktär som ökade statsinkomster av den indirekta beskattningen. Slutligen torde det, enligt institutets åsikt, vara tvivelaktigt om motionärerna verkligen har rätt i att icke även utgifternas storlek kan underkastas en realprövning varje år. Åtminstone när det gäller löneutgifter och transfereringar — och detta är ju den största delen av utgifterna — är det svårt att se vilka praktiska hinder som skulle omöjliggöra en årlig realprövning från riksdagens sida, med mindre än att motionärerna härvid tänker på de politiska hinder som kan stå i vägen; sådana hinder kan emellertid endast riksdagen själv röja bort.

Sammanfattningsvis kan institutet som sin uppfattning säga, att så länge alla de ovannämnda problemen och svårigheterna vid långsiktisplanering av politiken icke funnit någon tillfredsställande lösning torde en årlig realprövning av såväl statsinkomster som statsutgifter vara nödvändig även om detta får till följd att tidigare principbeslut revideras.

#### **Stabiliseringsutredningen (14/3 1959)**

Utredningen anmäler att de i motionerna behandlade problemen kommer att beaklas i utredningsarbetet. På nuvarande stadium anser sig utredningen dock inte böra ta ställning till de i motionerna anförda synpunkterna och förslagen.