

Nr 179

Utlåtande i anledning av motioner om ökad samhällsekonomisk forskning.

(2:a avd.)

I de likalydande motionerna I: 9 av herr *Nyman m. fl.* och II: 11 av herrar *Enskog* och *Westberg* har hemställts att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte begära en utredning om de ekonomiska och personella förutsättningarna för ökad ekonomisk forskning i syfte att åstadkomma säkrare bedömningsunderlag för resursavvägningen inom den offentliga sektorn.

Utskottet har i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttranden över motionerna från *statskontoret* och *universitetskanslersämbetet*. Se *Bilaga* till detta utlåtande.

Utskottet. Enligt utskottets mening är det en synnerligen intressant och väsentlig fråga som tagits upp i motionerna. Ju större omfattning den offentliga verksamheten har, desto viktigare är det ur samhällsekonomisk synpunkt att de beslutande organen har ett tillförlitligt underlag för sin bedömning av hur tillgängliga resurser bäst skall användas. Som framgår av statskontorets yttrande är frågeställningen i motionerna i hög grad aktuell för detta ämbetsverk, som också i yttrandet anfört intressanta synpunkter på frågan och tillstyrkt en utredning. Samtidigt är det uppenbarligen så att de erfarenheter man hittills vunnit när det gäller undersökningar i syfte att få fram en rationell resursanvändning visar, att åtskilliga svårigheter är förknippade med arbeten av detta slag. Möjligheterna att dra fördel av samhällsvetenskaplig uppdragsforskning är säkerligen också mycket olika på olika områden. Man får pröva sig fram från fall till fall och räkna med att en utredning enligt motionärernas förslag i första hand bör sikta till att få fram klara handlingslinjer.

Som framgått av det föregående är utskottet ense med motionärerna om vikten av att man söker finna metoder som gör det möjligt för de olika organen inom den offentliga förvaltningen att skaffa sig tillförlitliga underlag för sitt handlande. Utskottet anser sig emellertid kunna utgå från att såväl Kungl. Maj:t som förvaltningens olika organ har sin uppmärksamhet riktad på frågan och tar erforderliga initiativ. Med hänsyn härtill synes motionerna inte behöva föranleda annan åtgärd än att vad utskottet anfört ges till känna för Kungl. Maj:t. Utskottet hemställer alltså

att riksdagen i anledning av motionerna I:9 och II:11 i skrivelse till Kungl. Maj:t ger till känna vad utskottet anfört.

Stockholm den 28 november 1967

På statsutskottets vägnar:

GÖSTA BOHMAN

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Näsström (s), Gillström (s), Einar Persson (s), Virgin (h), Axel Andersson (fp), Kaijser (h), fru Wallentheim (s), herrar Ottosson (h), Mårtensson (s), Herbert Larsson (s), Nils Theodor Larsson (cp), Rönneberg (s), Wååg (s), Thorsten Larsson (cp) och Nyman (fp); samt

från andra kammaren: herrar Bohman (h), Karlsson i Olofström (s), Blidfors (s), Ståhl (fp), Almgren (s), Mattsson (cp), Turesson (h), fröken Olsson (s), herrar Gustafsson i Skellefteå (fp), Lindholm (s), Fagerlund (s), Jönsson i Arlov (s), Westberg (fp), Gustavsson i Ängelholm (s) och Elmstedt (cp).

Yttranden över motionerna I:9 och II:11**Statskontoret (3.10.1967)**

Motionärerna konstaterar att de på lång sikt uppställda målen för utvecklingen på olika samhällsområden måste anpassas med hänsyn till planerad utveckling på andra områden och samhällets disponibla resurser. Vidare sägs att konkurrensen om samhällsresurserna hårdnat och att kravet på rationaliseringsåtgärder och prioritering av insatserna ökat samtidigt som det aktualiserats ett behov av säkrare uppfattning av olika samhällsinsatsers effekt och lönsamhet.

I motionärernas resonemang ingår att långtidsplanering och långtidsprognoser kan användas för att ta ställning till en eventuell omfördelning av samhällsresurserna. Detta kräver dock ett säkrare bedömningsunderlag för att ge vissa möjligheter till en ekonomiskt försvarbar avvägning eller fördelning av resurserna.

Motionärerna säger vidare att statsmakterna av resursskäl i ökad grad kommer att behöva styra investeringarna och mäta deras effekt, vilket talar för behovet av ökad ekonomisk forskning.

Avslutningsvis hänvisar motionärerna till universitetskanslersämbetets uttalande om den samhällsekonomiska forskningen i skriften »Högre utbildning och forskning». Där talas om en specialinriktning »Offentlig ekonomi och förvaltning». Motionärerna kommer till slutsatsen att en ekonomisk forskning i syfte att åstadkomma säkrare bedömningsunderlag för resursavvägningen inom den offentliga sektorn borde kunna förläggas inom en sådan specialinriktning och hemställer att en utredning görs om de ekonomiska och personella förutsättningarna för ökad ekonomisk forskning i angivet syfte.

Några utgångspunkter. Motionen rör vid några av de centrala problemen i fråga om de statliga organens handlande: Hur skall man kunna veta någonting om vad som är ekonomiskt rationellt när man på det politiska planet fattar stora och långsiktiga beslut om verksamheten inom den offentliga sektorn? Och hur skall man vid verksamhetens praktiska planering och genomförande ta hänsyn till lönsamhetsaspekterna och »verkningarna ute i samhället»?

Att dessa problem direkt har avseende på statskontorets verksamhet framgår av de riktlinjer som uttryckts i prop. 1960: 126. Där sägs sålunda bl. a. att det rationaliseringsarbete som statskontoret utför inte enbart får syfta till en teknisk rationalisering i den bemärkelsen att den innebär omläggningar av arbetsrutiner inom en bestående verksamhetsram. Statskontoret skall även pröva om nyttan av myndigheternas arbetsuppgifter står i rimlig proportion till kostnaderna.

När man överväger specifika rationaliseringsåtgärder så har det i många fall visat sig finnas ett behov av breda kunskaper om verkningarna, inte minst de samhällsekonomiska konsekvenserna. I sin verksamhet har stats-

kontoret i ökad utsträckning sökt att beakta de samhällsekonomiska aspekterna både vid prioriteringen mellan olika rationaliseringsprojekt och i genomförandet av utredningarna.

Vad gäller prioriteringen i stort har samhällsekonomiska överväganden bl. a. kommit till uttryck i statskontorets femårsplan som framhäver behovet av sådana rationaliseringsåtgärder som kan ge stark personalbesparing. Att de samhällsekonomiska aspekterna blivit mer betonade när det gäller att lösa givna utredningsuppgifter kan bero på flera saker. En faktor må här nämnas: statskontorets utredningar har kommit att gripa över bredare sektorer inom statsförvaltningen och då har t. ex. problemen om verksamhetens servicestandard blivit mer påtagliga än när man sysslar med enskildheter i den statliga verksamheten. Det finns också en annan linje i statskontorets verksamhet som här bör framhållas. Det är att man i flera fall kommit in på att tillskapa nya ekonomi-administrativa system som skall underlätta resursavvägningarna. Förslagen i programbudgetutredningen är på detta område det viktigaste exemplet på statskontorets strävanden.

I det följande avsnittet görs en snabb summering av en del av statskontorets utredningar från den senaste tiden, som gått in på frågor om underlaget för resursavvägningarna, både i speciella fall och i fråga om den teknik och de hjälpmedel som myndigheterna skall kunna använda.

I sin verksamhet har statskontoret bara i enstaka fall direkt tagit den ekonomiska forskningen till hjälp för att syssla med frågor om underlaget för resursavvägningen. Om man från statskontorets sida hädanefter i större omfattning skall anlita undersökningar av forskningskaraktär — med ekonomisk eller administrativ inriktning — är en fråga som för närvarande står under diskussion. En faktor som kommer att inverka på statskontorets bedömning är hur man på ett bredare plan kan lösa frågan om förhållandet mellan forskningen och det praktiska planerings- och rationaliseringsarbetet.

Ett allmänt önskemål är att den ekonomiska forskningen om resursfördelningen inom den offentliga sektorn så långt möjligt länkas samman med försöken att utveckla undersökningsmetoder och administrativa hjälpmedel som myndigheterna skall kunna utnyttja och som skall öka deras möjligheter till rationellt handlande. Statskontoret tar i ett följande avsnitt upp några synpunkter rörande utvecklingen av undersökningsmetoder och administrativa hjälpmedel och som bör beaktas när man skall bedöma den ekonomiska forskningens roll.

Hittillsvarande insatser från statskontorets sida. Det finns några exempel på att statskontoret försökt ta upp den samhällsekonomiska lönsamheten av alternativa åtgärder eller av ändrad servicestandard i de undersökningar som gäller speciella förvaltningsgrenar. Under den pågående översynen av arbetsmarknadsverkets organisation har man för några områden försökt sätta in samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser. Undersökningarna har koncentrerats till två områden — dels arbetsträning och skyddad sysselsättning, dels arbetsmarknadsutbildning.

Avsikten med dessa undersökningar har i första hand varit att utveckla en analysteknik som skulle kunna vara tillämplig inom olika grenar av arbetsmarknadspolitiken. De hittills genomförda undersökningarna har i den bemärkelsen haft karaktären av försök. Undersökningsresultaten kommer att presenteras samtidigt med en huvudrapport från översynen som kommer att framläggas efter årsskiftet.

Statskontoret har även sett på de genomförda undersökningarna som studier för tillämpning av tekniken på helt andra områden. Vad gäller det arbetsmarknadspolitiska området kommer det vidare arbetet i främsta rummet att fortsätta under ledning av expertgruppen för utredningar i arbetsmarknadsfrågor inom inrikesdepartementet.

Inom ramen för översynen av arbetsmarknadsverkets organisation har man också prövat ett annat sätt att gripa sig an med frågor om den samhällsekonomiska lönsamheten hos olika delar av den statliga verksamheten. Det är vad man skulle kunna kalla en experimentell försöksverksamhet. Den skall ha till uppgift att allsidigt studera vad förändringar i resurser och servicestandard får för konsekvenser i fråga om möjligheterna att uppfylla givna målsättningar. Efter ett gemensamt initiativ från statskontoret och arbetsmarknadsstyrelsen har en sådan försöksverksamhet inom arbetsförmedlingen startats under året.

Förutsättningen i det här fallet har varit att man skulle förstärka arbetsförmedlingens resurser på ett antal orter med varierande arbetsmarknadssituation. Förutom försöksorter finns det också kontrollorter. En av de huvudfrågor som försöksverksamheten skall besvara är — uttryckt i korthet — om ökade personalresurser för arbetsförmedlingen verkligen ger ett påtagligt utbyte i olika arbetsmarknadssituationer.

Man har från början varit medveten om att det ligger stora svårigheter i att göra säkra mätningar av resultatet och det samlade utbytet. Ändå tror man att det skall vara möjligt att genom försöksverksamheten av detta slag åtminstone få indikationer på vad som kan uppnås med förändrade resurser.

Också i det här fallet kan man säga att statskontoret försöker skaffa undersökningsmässiga erfarenheter, som skall kunna användas i helt andra sammanhang.

Bland statskontorets generellt syftande utredningar med inriktning på att underlätta resursavvägningarna på förvaltningsplanet kan programbudgetutredningen framhållas. En av huvudfrågorna för denna har varit hur man skall skapa normer för att jämföra insatser och resultat. Utredningsförslagen har framlagts i en rapport (SOU 1967: 11—13) från statskontoret. Där föreslås bl. a. att myndigheternas verksamhet delas in i program som ger uttryck för vilka uppgifter (mål) som myndigheterna har, att de prestationer (tjänster) som myndigheterna tillhandahåller preciseras och redovisas samt att en utvidgad kostnadsredovisning införs. Statskontoret anser att införande av programbudgetering ger nya möjligheter att väga kostnader mot prestationer och att beräkna myndigheternas effektivitet (förhållandet mellan kostnader och måluppfyllelse) och produktivitet.

De på ADB grundade informationssystem som statskontoret utvecklar speciellt för olika förvaltningsgrenar har i många fall ett direkt motiv i att man behöver ha ett bättre underlag för resursavvägningarna. Det gäller också det generella ADB-systemet för statens ekonomiska redovisning som enligt statsmakternas beslut skall införas inom statsförvaltningen. Bakom beslutet ligger ett av statskontoret och riksrevisionsverket utarbetat systemförslag.

Statskontoret har också kommit att intressera sig för de möjligheter till medvetna resursavvägningar som ligger i användningen av långsiktspanering på förvaltningsplanet. För närvarande pågår en undersökning om erfarenheterna från införandet av långsiktspanering inom patent- och registreringsverket.

Några synpunkter på utvecklingen av undersökningsmetoder och administrativa hjälpmedel för resursavvägningarna. Helt allmänt kan det konstateras att man står i ett begynnelsekedje när det gäller att utveckla undersökningsmetoder och administrativa hjälpmedel till hjälp för resursavvägningarna. Detta måste av naturliga skäl ge en rätt stor spridning åt ansträngningarna att komma fram till fungerande lösningar.

Det är ännu långt kvar innan samhällsekonomiska kostnadsintäktsanalyser kan bli ett rutinmässigt utnyttjat hjälpmedel inom olika samhällsområden.

Det är svårt att bedöma i vad mån experimentell försöksverksamhet kan användas i olika sammanhang för att belysa verkningarna av förändrad målsättning inom olika grenar av den statliga verksamheten. Från statskontorets sida har man uppmärksamheten riktad på möjligheterna att använda denna metod när det gäller att undersökningsmässigt ompröva målsättningar och resursfördelning.

På programbudgetområdet förefaller mycket återstå att göra. Under det hittillsvarande utredningsarbetet har det speciellt visat sig vara en svårighet att välja riktiga uttryck för prestationerna i verksamheten och att avgränsa programmen så att de avspeglar de planeringsmässiga utgångspunkterna.

Vad gäller utvecklingsmöjligheterna på längre sikt kan här nämnas att programbudgeteringen inte enbart bör syfta till att åstadkomma en bättre överblick över kostnaderna för de direkta prestationerna i den statliga verksamheten. Programbudgeteringen bör också utformas så att den underlättar en säkrare värdering av åtgärdernas effekter. Det är således värdet efter »intäkterna» som man bör försöka få bättre uppfattning om ifall man vill göra programbudgeteringen mer effektiv som instrument för resursavvägningarna. Det är tänkbart att programbudgeteringen skulle kunna utvecklas så att den kommer att tillhandahålla en lämplig ram för att använda samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalyser. Det är under alla förhållanden önskvärt att man på något sätt kan länka samman strävandena att utveckla den samhällsekonomiska kostnads-intäktsanalysen och utvecklingen på programbudgetområdet.

I olika sammanhang visar det sig att man skulle behöva utnyttja en bättre teknik för att mäta efterfrågan på offentliga tjänster och för att studera konsekvenserna av ändrad servicestandard. Det gäller både för större organisationsundersökningar som kan bedrivas av statskontoret och för myndigheternas egen långsiktsplanering. Behovet att föra in nya metoder på detta område måste uppmärksammas i forskning, planering och rationaliseringsarbete.

Möjligheterna till ekonomiskt rationella resursavvägningar är också i mycket en fråga om lämplig planeringsteknik. I 1966 års femårsplan uttalade statskontoret bl. a. följande (i avsnittet om verksamhetsformer och hjälpmedel för den statliga planeringen).

»Svårigheterna för myndigheterna att intensifiera sina planeringsinsatser torde inte hänföra sig enbart till brist på personal. Det saknas i inte ringa utsträckning praktiska metoder för att bedöma utvecklingen både vad gäller prestationer och resursbehov. Detta gäller även den kortsiktiga bedömningen. Det är framför allt möjligheterna att bedöma erforderligt resursbehov för ändrade, nya och framtida prestationer som ställer sig svåra att utföra med den planeringsteknik som nu står myndigheterna till buds.»

I anslutning till dessa uttalanden kan man här konstatera att långsikt-

planeringen på förvaltningsplanet allt klarare framstår som ett av våra viktigaste rationaliseringsmedel. Det verkar sannolikt förhålla sig så att man ofta behöver ha ett ganska långt tidsperspektiv i planeringsarbete på förvaltningsplanet för att kunna överblicka och utnyttja de rationaliseringsmöjligheter som ligger i en medvetet styrd utveckling av verksamheten under en följd av år.

Statskontoret har planerat att under den kommande femårsperioden ägna en del av sin utredningsverksamhet åt frågor om verksamhetsformer och hjälpmedel för de statliga organens planering. Undersökningen om erfarenheter från införandet av långsiktplanering inom patent- och registreringsverket står snart inför sin avslutning. Under budgetåret 1967/68 inleder man dessutom ytterligare undersökningar som kan karakteriseras som orienteringsundersökningar i fråga om planeringens verksamhetsformer och hjälpmedel. De senare skall fungera som en förstudie till undersökningar som senare skall kunna komma i gång i större skala.

Ett annat undersökningsområde som har starka beröringspunkter med utvecklingen av myndigheternas planeringsarbete är utvecklingen av informationssystem för styrning. Det är här fråga om ett hjälpmedel för att administrativt styra resurserna så att de samverkar mot ett gemensamt mål. Sådana system, som bygger på användningen av ADB, kan komma att ändra förutsättningarna för myndigheternas verksamhetsplanering. Statskontoret genomför för närvarande en undersökning inom arbetsmarknadsverket som bl. a. har till uppgift att klarlägga förutsättningarna för att inom detta område införa helt nya informationssystem.

Hur bör forskningen utnyttjas? Den forskning som är av intresse för planerings- och rationaliseringsverksamheten på förvaltningsplanet är inte enbart sådan som faller in under beteckningarna samhällsekonomisk forskning eller ekonomisk forskning. Om man skall beskriva det forskningsområde som primärt är av intresse när det gäller att finna stöd hos forskningen för myndigheternas planerings- och rationaliseringsverksamhet så skulle man kunna använda beteckningarna samhällsvetenskaplig, företagsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning. I det följande används beteckningen samhällsvetenskaplig forskning som ett gemensamt uttryck.

Från statskontorets sida är man medveten om att den samhällsvetenskapliga forskningen har och bör ha en mångsidig roll. Det är — för att anknyta till de inledande synpunkterna i detta yttrande — av intresse att man forskningsmässigt behandlar både beslutsproblemen avseende samhällsutvecklingen i stort och de problem som direkt gäller den offentliga verksamhetens praktiska planering och genomförande.

Man kan knappast föreställa sig att det vore möjligt eller önskvärt att inom överskådlig framtid införa någon långtgående centralstyrning av den samhällsvetenskapliga forskningen. Problemen för den närmaste framtiden ligger framför allt i hur man skall skapa effektiva förbindelselinjer och praktiska samarbetsformer mellan den samhällsvetenskapliga forskningen och dess olika avnämare.

Man vågar tro att det kan finnas en så stark intressegemenskap mellan forskarna och avnämare av deras arbete att det sakligt sett skall finnas goda möjligheter att organisera en ökad del av den samhällsvetenskapliga forskningen som uppdragsforskning på olika samhällsområden. En sådan uppdragsforskning bör inriktas på ett sådant sätt att de centrala förvaltningsmyndigheterna får ett starkt medinflytande. Det skulle kunna läggas

på centrala förvaltningsmyndigheter eller på organ som arbetar i anslutning till dessa att ta ett administrativt och finansiellt ansvar för en sådan uppdragsforskning.

En uppdragsforskning som ställs till de centrala förvaltningsmyndigheternas tjänst borde bl. a. kunna komma in när det gäller att belysa efterfrågan på offentliga tjänster, att klargöra verkningarna av myndigheternas åtgärder och att mäta effektiviteten hos alternativa åtgärder. Med en sådan inriktning skulle uppdragsforskningen bl. a. fungera som ett av de medel som står till myndigheternas förfogande när det gäller att samla in material för deras egen verksamhetsplanering. Speciellt för statskontoret kan uppdragsforskningen fungera som ett medel i arbetet på att utveckla undersökningsmetoder och hjälpmedel som kan tillämpas över hela statskontorets verksamhetsfält.

Slutsatser. Mot bakgrunden av de föregående övervägandena vill statskontoret tillstyrka motionärernas hemställan. En utredning om ökat stöd till samhällsvetenskaplig forskning om resursavvägningarna inom den offentliga sektorn bör speciellt ta sikte på organisation och finansiering av den statliga uppdragsforskningen på detta område. Förutsättningarna att lägga finansieringsansvaret helt eller delvis på de centrala förvaltningsmyndigheterna eller på organ som arbetar med anknytning till dessa bör därvid klarläggas. Om finansieringsansvaret skall läggas på de centrala förvaltningsmyndigheterna bör även de anslagstekniska frågorna studeras under utredningen. Denna bör i så fall bl. a. beakta möjligheterna att avväga undersökningsinsatser inom myndigheterna och vid universitet och högskolor. En annan fråga som bör uppmärksammas är anknytningarna mellan den samhällsvetenskapliga forskningen och den utveckling av undersökningsmetoder och administrativa hjälpmedel som sker bl. a. inom statskontoret.

Möjligheterna att dra fördel av samhällsvetenskaplig uppdragsforskning kommer med säkerhet att visa sig olika på olika områden. Det finns därför anledning att räkna med att man från fall till fall får pröva sig fram till en lämplig lösning vad gäller uppdragsforskningens inriktning och omfattning. Den föreslagna utredningen bör mera ta sikte på att klargöra handlingslinjerna än att utforma ett samlat program.

Vilken kombination av kanaler som än kommer att utnyttjas för att bygga upp en uppdragsforskning kring frågorna om resursavvägningarna inom den statliga verksamheten måste man förutsätta att myndigheternas åtgärder underordnas statens allmänna forskningspolitik. Forskningsberedningen förefaller vara rätt forum för de nu aktuella utredningsuppgifterna.

Universitetskanslersämbetet (14.9.1967)

Ämbetet delar motionärernas uppfattning att behov föreligger av mer utvecklade metoder för resursavvägningen inom den offentliga sektorn och att den ekonomiska forskningen här har en mycket väsentlig uppgift. För att främja en ekonomisk forskning med inriktning på hithörande problem har ämbetsverket i sin anslagsframställning för budgetåret 1968/69 föreslagit att en för universitetet och handelshögskolan i Göteborg gemensam högre tjänst med inriktning på offentlig ekonomi och förvaltning inrättas

fr. o. m. budgetåret 1969/70. Förslaget har av ämbetsverket tidigare framförts i verkets anslagsframställningar för budgetåren 1966/67 och 1967/68.

Universitetskanslersämbetet har således i sin planeringsverksamhet uppmärksamheten riktad på det i motionerna angivna forskningsbehovet. Motsvarande torde gälla statens råd för samhällsforskning som i sin anslagsframställning för budgetåret 1968/69 bland aktuella forskningsprojekt inom rådets verksamhetsområde angivit bl. a. ett med inriktning på resursallokeringsproblemen i samhället. Någon särskild utredning i syfte att närmare klarlägga ifrågavarande forskningsbehov och möjligheterna att genom skilda åtgärder främja den önskade forskningsutvecklingen framstår enligt universitetskanslersämbetets mening inte i nuvarande läge som erforderlig.