

Nr 107

Av herr **Wedén m. fl.**, om utbyggd statlig prognosverksamhet och ekonomisk planering.

(Lika lydande med motion nr 71 i Första kammaren)

Krav på förbättrad ekonomisk planering framställs i dag från praktiskt taget alla politiska meningsriktningar. Särskild uppmärksamhet ägnas den statliga och kommunala planeringen. Enigheten på ytan kan förefalla betydande, men när man konkret går in på vad de olika riktningarna avser kommer djupgående principiella åsiktsskillnader fram. De frågeställningar som aktualiserats gäller inte bara *hur* och *i vilken omfattning* planer skall uppgöras utan också *vem* som skall planera och *vem* som skall handla för att förverkliga planerna. Vad skall stat och kommun göra och vad är en naturlig uppgift för enskilda organisationer och företag — fackliga, kooperativa och enskilda? Den ena huvudlinjen i debatten är den som med krav på ökad ekonomisk planering avser en ökad offentlig, närmast statlig centraldirigering och detaljreglering av ekonomin. Den ser väsentligen ”planhushållningen” som ett alternativ till marknadshushållningen; det är den socialistiska inställningen. Den andra huvudlinjen är den som med sitt krav på ökad och förbättrad ekonomisk planering avser en ökad planmässighet främst i användningen av de generella ekonomisk-politiska medlen och som uppfattar planeringen som en metod att göra marknadshushållningen effektivare; det är den liberala inställningen. Vi behandlar i det följande några punkter där man från liberala utgångspunkter kan resa krav på konkreta förändringar i nuvarande metoder för offentlig ekonomisk planering.

Den ekonomiska planeringens syften

En statlig ekonomisk planering kan givetvis ha en rad olika syften. De viktigaste kan grupperas i tre punkter:

1. Planeringen skall underlätta en god samordning av det offentligas åtgärder inom olika områden. Det innebär att man måste utreda vilka verkningar olika åtgärder sannolikt skulle få och hur ingrepp på olika punkter kan väntas påverka varandra. Man måste också sträva efter att *i god tid* få en uppfattning om vilka problem som kommer att kräva sin lösning genom insatser från statens ev. kommunernas sida och underlätta ämpling samverkan med icke-offentliga grupper eller företag. Man kan på så sätt få

möjligheter att förbereda åtgärderna i stället för att tvingas till kortsiktiga improvisationer.

2. Planeringen skall ge regering och riksdag bättre möjligheter att bedöma den statsfinansiella utvecklingen och fastare grunder för en prioritering mellan olika önskemål om kostnadskrävande åtaganden. Det innebär att man måste försöka visa de statsfinansiella verkningarna på längre sikt av olika reformer och skapa metoder att verkligen väga olika önskemål mot varandra. Vissa reformer är en samhällsekonomisk belastning på kort sikt men ger — som t. ex. en del skattereformer, upprustning av utbildningen m. m. — efter hand stora samhällsekonomiska vinster. Andra utgör hela tiden en ekonomisk belastning och förestavas av icke-ekonomiska hänsyn. Härtill måste hänsyn tas vid avvägning och prioritering. Inte minst viktigt är det att på så sätt åstadkomma en förbättrad tidsplanering av reformerna.

3. Statens planering skall ge de icke-statliga instanserna — inte blott kommuner utan även företag, organisationer m. fl. — ett bättre underlag för sina framtidsbedömningar och sitt handlande än det som nu finns. De statliga och kommunala prognoserna är viktiga för näringslivets och de fackliga organisationernas framtidsbedömning. Dessutom är statens handlande och beslut i många fall avgörande för de icke-statliga instansernas möjligheter att agera och utformningen av deras handlingsmönster. Härför krävs att de får bättre information om statens planer än som nu ges.

Kortfattat kan man säga att planeringen skall innefatta goda prognoser samt klarlägga olika handlingsalternativ och deras konsekvenser samt befärja en samordning av olika offentliga åtgärder resp. av den statliga och den icke-statliga sektorns handlande.

Alternativ i långtidsutredningarnas arbete

En första förutsättning för att den ekonomiska planeringen skall kunna vara till verklig nytta för politiken och den offentliga debatten kring denna är att man — utöver tillgång till relevanta prognoser om utländska och inhemska ekonomiska förutsättningar åtskilliga år framåt — känner till de praktiskt intressanta handlingsalternativen. På denna punkt brister det betydligt i Sverige för närvarande. Det är givet, att en framtidsbedömning måste innebära stora osäkerhetsmarginaler. — Denna reservation gäller hela det följande resonemanget. Detta hänger bl. a. samman med vårt beroende av den ekonomiska utvecklingen i andra länder. Ramen för de offentliga utgifternas andel av nationalinkomsten är t. ex. starkt beroende av konjunkturläget och därav betingade behov av över- eller underbalansering av budgeten. Den praktiska möjligheten att röra sig med fullt genomförda alternativ såväl beträffande de samhällsekonomiska förutsättningarna som vad avser olika preferenser och prioriteringar vid valet av kostnadskrävande beslut är därför begränsad. Som en första approximation kan man emeller-

tid räkna med en viss "normal" tillväxttakt och variationer från denna utgångspunkt.

Vad först prognoserna beträffar, är det viktigaste faktamaterialet det som presenteras i långtidsutredningarna. Där finns emellertid bara ett enda alternativ framställt. Den senaste utredningen har själv på flera ställen betonat att andra antaganden skulle kunna göras och leda till andra alternativ med andra konsekvenser, men av arbetsvolymmässiga skäl har man inte ansett sig kunna redovisa några sådana. Detta gäller på alla "nivåer" av antaganden, från den sannolika ökningstakten i bruttonationalinkomsten — BNP — och antagandena om den nominella löneutvecklingen samt fördelning mellan investering och sparande till antagandena om den statliga och kommunala konsumtionens och de statliga investeringarnas fördelning mellan olika områden.

Men frånvaron av ens några få i stora drag genomförda alternativ innebär inte bara att långtidsutredningarnas värde som debattunderlag avsevärt minskas. En väl så allvarlig brist är att om det i praktiken visar sig att utredningens antaganden på någon viktig punkt inte slår in, så rasar därmed slutsatserna mer eller mindre samman. Väsentligen är det ju detta öde som drabbat den senaste långtidsutredningen, vilket kan illustreras genom några jämförelser mellan de av utredningen kalkylerade siffrorna och den faktiska utvecklingen hittills under planperioden (siffrorna avser 1965/66, 1966/67 och nationalbudgetens prognos för 1967/68):

	<i>LU</i>	<i>Faktiskt genomsnitt</i>
Bruttonationalprodukt	4,2 %	3,1 %
Bruttoinvesteringar	4,7 %	3,7 %
Privat konsumtion	3,4 %	2,3 %
Sysselsättning	+ 0,7 %	— 0,3 %

Visserligen avser långtidsutredningens siffror genomsnitt för en femårsperiod, medan den faktiska utvecklingen bara omfattar de tre första åren. Det står dock klart att den ekonomiska politiken endast kunnat få ringa ledning av utredningens slutsatser — även om en del av materialet likväl erbjuder betydande intresse. — Det bör här inskjutas att vi inte med detta vill hävda att långtidsutredningen gjort ett dåligt arbete. Vår invändning gäller begränsningen av den uppgift utredningen var tillsatt att fullgöra. Det är denna uppgift som är otillräcklig.

Den uppenbara åtgärden här måste vara att bygga ut utredningsarbetet så att man kan få fram ett statistiskt underlag som belyser utvecklingen i stora drag enligt några alternativa antaganden. Hur detta lämpligen skall ske bör utredas. Här finns sannolikt i vissa avseenden lärdomar att hämta från Frankrike även om där ett annat plansystem användes och prognoserna

ofta visat väsentliga avvikelser från verkligheten. I det senaste planarbetet utarbetades t. ex. olika planskisser vilka förelades regering och parlament för debatt och beslut, innan den detaljerade planen upprättades.

En plan med politisk förankring

Långtidsutredningen står — även om den senaste upprättades av finansdepartementets ekonomiska avdelning — utanför regeringsmaskineriet i den meningen att dess bedömningar och siffermaterial inte kompletteras med någonting som är ett uttryck för regeringens politiska avsikter. Betänkandet kan därför inte på något sätt jämföras med de plandokument i andra länder — t. ex. Norge, Frankrike och Storbritannien — som utöver prognosmaterialet innehåller viktiga slutsatser rörande regeringens politik för den kommande perioden. Det är inte heller korrekt att säga att långtidsutredningens betänkande innehåller en expertprognos av den ekonomiska utvecklingen under den kommande perioden; i själva verket betonar utredningen själv just att det valda alternativet inte ter sig mer sannolikt än en rad andra som skulle kunnat väljas. Man måste därför karakterisera utredningens betänkande som ett sifferexempel på hur en samlad bild av den ekonomiska utvecklingen *kan* se ut, nämligen vad som skulle ske om man just ser till att utredningens alla antaganden uppfylls i verkligheten. Med en mer teknisk term skulle man kunna beskriva resultatet som en projektion av ekonomins utseende i slutet av planperioden.

En sådan projektion har emellertid ett begränsat informationsvärde för alla dem som vill bilda sig en uppfattning om den sannolika ekonomiska utvecklingen under de närmaste åren och av de önskemål som mot denna bakgrund kan ställas. Andra utvecklingsmöjligheter under inflytande av förhållandena i utlandet de kommande åren beaktas då icke, inte heller sådana ändringar i den svenska offentliga politiken, varom beslut ej fattats vid periodens början. Den verkliga utvecklingen påverkas naturligtvis av de ekonomisk-politiska åtgärder statsmakterna faktiskt kommer att vidta och alltså vilka mål de styrande faktiskt kommer att eftersträva. Först efter politiska ställningstaganden kan man göra bedömningar som är realistiska. Om man så vill kan man säga att när en plan har fått politisk förankring kan den ge bättre upplysningar om framtiden till ledning för näringsliv, organisationer och kommuner som måste planera sitt handlande i ljuset av den verkliga ekonomiska utvecklingen. Osäkerheten i fråga om de internationella förhållandena m. m. kvarstår naturligtvis.

Det måste därför uppfattas som en betydande brist att det inte i Sverige framläggs någon ekonomisk prognos som kompletteras med viktigare politiska slutsatser. Visserligen kommenteras långtidsutredningens betänkande i kompletteringspropositionen, men det sker i tämligen allmänna ordalag. Någon verklig upplysning om den statliga politikens inriktning de närmaste

åren ger detta inte (och ännu mindre om dess medel). Vad som — för att anknyta till föregående avsnitt — skulle vara önskvärt är ett dokument där regeringen redovisar vilka av de möjliga alternativen den anser mest realistiska och vilken politik som den således avser att försöka förverkliga. Då skulle de utanför regeringen stående instanserna få ett bättre underlag för sin framtidsbedömning och sitt handlande.

Som redan påpekats framläggs i en rad länder just dokument av den typ vi här diskuterar — i något fall ännu längre gående. Deras närmare utformning och innehållets grad av konkretion varierar givetvis och detta är också en punkt där närmare överväganden krävs för att finna den för vårt land lämpligaste typen. Till en början — innan erfarenheter vunnits — är en viss försiktighet tillrådlig. Nyttig kunskap kan dock vinnas från andra länder, t. ex. den norska ordningen, där planen för den kommande fyraårsperioden läggs fram av regeringen i slutet av varje mandatperiod för stortinget.

En rullande planering

Vi har i många olika sammanhang påpekat att planeringen bör göras rullande. Eljest skulle planerna tämligen snabbt bli föråldrade och föga intressanta som informationskälla. Inte minst vårt lands beroende av den ekonomiska utvecklingen utomlands gör att man måste vara beredd att successivt anpassa planerna till de ändringar av förutsättningarna som utvecklingen medför. En annan nackdel med efter varandra följande helt skilda planperioder är att planhorisonten ständigt minskar under planperioden, d. v. s. den återstående period för vilken planen ger information. I slutet av perioden är också av naturliga skäl de upplysningar den kan ge ganska vaga, och de politiska instansernas möjligheter att med utgångspunkt härifrån planera sina egna åtgärder för flera år framåt är begränsade. Man kan därför med fog säga att en oförändrad plan mot slutet av en planperiod inte längre ger någon rimlig grund att bygga på för dem som är beroende därav och föga vägledning för den praktiska politiken.

Det är därför enligt vår mening synnerligen önskvärt att finna en metod som ger planeringen den flexibilitet som ligger i begreppet "rullande" utan att fördenskull allvarligt eftersätta de möjligheter till stark fasthet i handlandet för längre perioder som ligger i begreppet "långtidsplanering". Vi vill här som exemplifiering peka på två möjligheter:

Den ena skulle innebära att man i princip årligen tar upp planen till prövning, undersöker om några väsentliga ändringar i förutsättningarna inträtt. Därefter görs lämpliga modifikationer och tillägg, varigenom planen förskjutes med ett år. Det är visserligen svårt att varje år göra en stor revidering av planen. Men fördelen med detta skulle framför allt vara att man

ständigt hade en plan som sträckte sig lika långt framåt i tiden och att man årligen kunde ta hänsyn till ändringar i förutsättningarna. En nackdel är givetvis den arbetsbelastning som årliga omarbetningar medför.

Den andra möjligheten är att i stället för att som nu utarbeta en ny plan först till den tidpunkt när den gamla löpt ut göra nya, alternativa planer tidigare. Om man exempelvis som nu har en femårig planperiod skulle man kunna tänka sig att utarbeta planer för vart tredje år i stället för vart femte, så att planerna löst uttryckt kommer att "ligga om lott". Detta skulle visserligen inte medge en lika smidig anpassning som det förra alternativet, men ger i gengäld större fasthet och troligen en mindre sammanlagd arbetsbelastning på planorganen. Den utredning vi föreslår bör också undersöka möjligheterna att finna en form som tar fasta på det mest värdefulla i de två ovan beskrivna metoderna. Man kan t. ex. tänka sig att endast en gång under varje planperiod — exempelvis när halva perioden har gått — utarbeta nya planer och att de andra åren endast göra sådana revideringar av planerna som väsentligt förändrade förutsättningar kan motivera.

Statlig "rambudget"

Den s. k. långtidsbudgeten som framläggs i samband med kompletteringspropositionen varje år är ett värdefullt hjälpmedel för den ekonomiska politiken. Som finansministern inte försummar att framhålla är den dock inte någon verklig budget, och den har därför ett starkt begränsat politiskt innehåll. Närmast kan den karakteriseras som en projektion av utvecklingen under en femårsperiod av statsbudgetens utgifts- och inkomstsida under antagande av att inga förändringar vidtas, d. v. s. att inga nya utgifts- eller intäktsbeslut fattas under perioden. Den tjänar därigenom syftet att visa hur stor del av de väntade framtida statsinkomsterna vid oförändrad skattepolitik m. m. som redan är bundna av tidigare utgiftsbeslut — "automatiska" utgiftsstegringar. Det belyser vilket utrymme som finns tillgängligt för väsentliga utgiftskrävande reformer.

Enligt vår mening vore det värdefullt om denna långtidsbudget kunde utvecklas i riktning mot en flerårig statlig "rambudget" — självklart av mindre precist slag än den vanliga budgeten. Detta skulle innebära att man från regeringens sida sökte ange huvuddragen i budgetutvecklingen både på intäkts- och utgiftssidan för några år framåt. På grund av ovissheten om inkomstsidan under inverkan av konjunkturförhållandena är det icke möjligt att 3—4 år i förväg ange vid vilka tidpunkter under perioden som särskilt kostnadskrävande reformer skall genomföras. En på politiska värderingar gjord angelägenhetsgradering av större politiska reformer bör dock komma till uttryck i den fleråriga "rambudgeten". På så sätt bör en utveckling som väsentligt ökar det politiska innehållet i den statliga flerårsbudgeten inledas.

Vi vill betona att det inte är vår mening att riksdagen skall i förväg godkänna utgiftsbeslut, som normalt fattas under påföljande år. Vad vi anser är att man skall komma fram till att regeringen i samband med framläggandet av sitt årliga budgetförslag även presenterar en "rambudget" som belyser hur regeringen tänkt sig de stora finansiella avvägningarna och större planerade kostnadskrävande reformer under de närmaste åren. Det gäller att bättre belysa de finansiella förutsättningarna och huvuddragen av den framtida reformpolitiken. Med nuvarande ordning visar det sig ofta att en så stor del av statsutgifternas ökning varje år är automatisk, att endast ett mycket litet utrymme återstår vid avvägningen mot varandra av nya åtaganden. För att kunna åstadkomma en mera rationell avvägning och för att bedöma de politiska beslutens rimlighet krävs enligt vår mening bättre möjligheter än f. n. att överskåda en flerårsperiod på en gång. Detta skulle en lämpligt utformad "rambudget" kunna underlätta. Reformerna som inte under perioden drar väsentliga kostnader behöver inte anges i en sådan budget, då det är fråga om en *ekonomisk* ram för de politiska besluten. Det kan naturligtvis också uppstå situationer då det finns skäl att frångå de ramar som framlagts föregående år. Vi är trots detta övertygade om att det är möjligt att med en fastare framtidsbedömning bättre än nu ange den långsiktiga inriktning av den finansiella politiken och av de reformsträvanden som regeringen företräder. Därmed skapas också underlag för en mer meningsfull debatt om den önskade framtida utvecklingen än som nu finns.

Hur ett system av det slag vi här antytt lämpligen skall utformas bör göras till föremål för utredning. Också på denna punkt finns erfarenheter att hämta från andra länder. Givetvis bör en utredning ta del av vad man där kommit fram till.

En regional aspekt i planeringen

Den statliga ekonomiska planeringen i Sverige — exemplifierad av långtidsutredningarna — arbetar ännu väsentligen bara med siffror som avser landet som helhet. Med en viss tillspetsning kan man hävda att planeringen sker som om landet vore punktformigt och alla aktiviteter äger rum på samma ställe. Så är ju emellertid inte fallet. Ett av de svåra problem som den ekonomiska politiken ställs inför är just att utvecklingen i olika regioner kan vara så olika. Det räcker därför i många fall inte att ha uppgifter om hur läget ter sig för landet i sin helhet, utan på något sätt måste man i någon mån få belyst också de regionala olikheterna.

Vi menar därför att den centrala ekonomiska planeringen bör kompletteras med en regional aspekt, d. v. s. för de viktigare variabler som uppvisar regionala variationer bör dessa i görlig mån redovisas. Om den tekniska utvecklingen medför en viss minskning av sysselsättningen i skogsnäringsarna bör det framgå att detta har högst olika inverkan på arbetsmarknaden

i olika regioner liksom att t. ex. den offentliga sektorns expansion betyder mer i regioner med stora befolkningskoncentrationer än i andra.

Att textilkrisen huvudsakligen återverkar på arbetsmarknaden i ett litet antal regioner (där den givetvis blir desto kännbarare) eller att expansionen av den petrokemiska industrin är koncentrerad till vissa andra områden är givetvis av stort intresse för planeringen på alla nivåer, såväl för staten som för kommuner och företag. Med nuvarande typ av totalredovisning utjämnas ju dessa regionala olikheter, man får inte en rättvisande bild av utvecklingstendenserna och de problem som kan väntas uppstå.

De tekniska svårigheterna när det gäller att ge den centrala planeringen en sådan regional aspekt är att döma av internationella erfarenheter betydande. Inte minst tycks det vara ett problem att få fram relevant statistik uppdelad på lämpligt sätt i regioner. Det finns dock en hel del arbete nedlagt på dessa frågor i bl. a. Frankrike och Storbritannien, och detta bör givetvis studeras vid den utredning vi här förordar.

Vi vill framhålla att denna "regionalisering" av den statliga ekonomiska planeringen naturligtvis inte är detsamma som regionplanering i enlighet med byggnadslagets bestämmelser. Regionplaneringen kan i princip sägas ha till uppgift att fysiskt inom en given region fördela aktiviteter av givet slag medan det vi här avser är att illustrera den regionala fördelningen av den ekonomiska utvecklingen i riket.

Vi finner det också mycket angeläget att understryka den principiella skillnaden mellan den "regionalisering" av den statliga ekonomiska planeringen som vi här förordar och den s. k. kommunala investeringsplanering som — utan varje egentlig offentlig debatt eller riksdagsbehandling — nu drivits fram av regeringen genom den s. k. länsplan 67 och tillsättandet av den centrala arbetsgruppen under ledning av statssekreteraren i finansdepartementet. Vår mening är att skapa ett instrument som dels ger berörda parter en samlad bild av den väntade ekonomiska utvecklingen i landets olika delar, dels kan ligga till grund för en livlig offentlig debatt på det regionala planet och därefter för planeringen på regional och kommunal nivå samt inom näringslivet. En sådan metod skulle bli ett hjälpmedel för statens handlande t. ex. inom lokaliserings- och arbetsmarknadspolitiken. Avsikten är alltså att den statliga planeringsmyndigheten skall hjälpa de regionala och lokala organen i deras arbete genom att ställa ett omfattande faktamaterial till förfogande, inte genom att dirigera dem, vilket av olika uttalanden att döma måste vara regeringens avsikt.

Statliga investeringar i vägar och utbildningsanstalter, bostäder och sjukhus har inte bara en direkt verkan på den ekonomiska aktiviteten i olika regioner, utan också en mycket viktig indirekt genom att de påverkar näringslivets förutsättningar och därmed framtidsplaneringen. Utredningen

får visa i vad mån en närmare redovisning av sådana planer för olika regioners del bör ingå i den ekonomiska planen.

Anknytning till lokaliseringsfrågorna

Genom att tillföra den ekonomiska planeringen en regional aspekt vinner man också den fördelen att man naturligt får kontakt med den planering som rör lokaliseringsfrågorna. En första förutsättning för en klok lokaliseringspolitik är ju att man vet så mycket som möjligt om den utveckling som skulle äga rum om inga offentliga "ingripanden" gjordes. På så sätt kan man få ett grepp om de problem som behöver lösas. Sådana upplysningar om de regionala olikheterna i den ekonomiska utvecklingen är det just som de "regionaliserade" ekonomiska prognoserna skall ge. Enligt ovan skall planeringen också beröra en regional fördelning av de statliga (och statligt styrda) investeringarna, vilket ytterligare ökar anknytningen till lokaliseringsplaneringen. Statliga och i samband därmed kommunala s. k. infrastrukturella investeringar bör ses som ett av de allra viktigaste lokaliseringspolitiska medlen.

I detta sammanhang vill vi också något beröra en näraliggande fråga, nämligen den s. k. fysiska riksplaneringen. Behovet av en statlig översiktlig plan för markdispositionen i någon form är uppenbart, vilket har framhållits från många håll. Den närmare utformningen av en sådan planering och framför allt dess parlamentariska anknytning måste emellertid bli föremål för en snabb utredning. Vi finner det inte tillräckligt att ett förberedelsearbete enligt ofta upprepade uppgifter pågår inom kommunikationsdepartementet. Detta expertarbete bör enbart ses som en förberedelse till en politiskt förankrad utredning. Enligt vår mening har nämligen frågan om förhållandet mellan en statlig riksplanering och den regionala och lokala planeringen så stor räckvidd och betydelse för politiken att den bör belysas i en parlamentarisk utredning.

Det förefaller uppenbart att en sådan planering av markdispositionen måste få ett betydligt längre tidsperspektiv än den ovan berörda ekonomiska och finansiella planeringen, eftersom den ju i väsentliga delar skall syssla med oåterkalleliga beslut. Har man en gång tillåtit en viss exploatering av ett naturområde, ett vattendrag eller liknande, så kan detta knappast återställas i ursprungligt skick. Man kan inte med några års mellanrum byta åsikt i fråga om vilka delar av kusten som skall bevaras som fritidsområde eller naturreservat och vilka som skall öppnas för förläggning av atomkraftverk, petrokemiska industrier etc. Men trots detta längre perspektiv finns givetvis en anknytning till den ekonomiska planeringen. Den ekonomiska utvecklingen vars krav på mark för olika ändamål är orsak till behovet av riksplanering är ju just densamma som den om vilken den ekonomiska planeringen skall ge upplysning. På något sätt måste man alltså försöka få

fram även långsiktiga planer med längre horisont än den vanliga planeringen, kanske 15—20 år i stället för de vanliga ca fem. Självfallet är det bara mycket grova drag i utvecklingen som kan fångas på så lång sikt, men det är också de som bör vara viktiga för utvecklingen av markefterfrågan för olika ändamål.

Arbetskraftsplaneringen

Det som i Sverige brukar kallas långtidsplanering betecknas internationellt allt oftare med termen medellång planering. I föregående avsnitt har vi emellertid berört en punkt där behovet av verkligt långsiktig planering är stort, nämligen markanvändningen. Vi vill här också ta upp en annan mycket väsentlig sak där planeringen delvis måste bli mer långsiktig än i den vanliga ekonomiska planeringen. Det gäller arbetskraftens utbildning och inriktning i ett samhälle som vårt med fritt yrkesval m. m. Tillgången på arbetskraft av olika slag är ofta den faktor som sätter en gräns för den möjliga expansionen inom olika områden, geografiska eller andra. Vårdsektorn överflödar av exempel på detta. Under den senaste högkonjunkturen var det många gånger uppenbart att förhållandena var likartade inom näringslivet. En avstämning av tillgång och efterfrågan på arbetskraft av olika slag inom olika sektorer, d. v. s. vad som skulle kunna kallas en nationalbudget i arbetskraftstermer, skulle därför kunna spela en central roll i strävandena att förena de stabiliseringspolitiska målen med de mer långsiktiga om en hög tillväxttakt.

För att möjliggöra en sådan arbetskraftsbudgetering är det lämpligt att långtidsutredningarnas undersökningar om den sannolika efterfrågeutvecklingen på arbetsmarknaden fördjupas. Hittills redovisas arbetskraften i stort sett som en homogen grupp. I stället bör man försöka urskilja olika stora yrkeskategorier bl. a. för att få ett bättre grepp om de utbildningsmässiga konsekvenserna av utvecklingen. Inte minst för att få fram en bättre planering av utbildningen ur arbetsmarknadssynpunkt sett bör vidgade upplysningar om den förväntade efterfrågeutvecklingen kunna spela en väsentlig roll. Uppenbarligen kommer också den tidigare berörda "regionaliseringen" av den statliga planeringen att vara viktig just när det gäller arbetskraftsplaneringen, eftersom geografiska skillnader mellan tillgång och efterfrågan kan vara lika väsentliga som yrkesmässiga, bl. a. när det gäller att uppnå och bevara en hög sysselsättning utan att ge upp de stabiliseringspolitiska ambitionerna.

En av de viktigaste anknytningarna av prognoserna för arbetsmarknaden är den som gäller utbildningssystemet. Det tar i många fall lång tid innan förändringar i detta verkligen slår igenom i form av på arbetsmarknaden tillgänglig utbildad arbetskraft av erforderlig omfattning, dels därför att utbildningstiderna för flera yrken är långa och dels därför att den årliga

utbildningskapaciteten i allmänhet endast utgör en liten mängd i jämförelse med antalet redan på arbetsmarknaden arbetande. Ett beslut om ökad utbildningskapacitet av läkare, som fattades 1965, slår t. ex. igenom i en väsentligt ökad utexamination först i slutet av 1970-talet. Mer påtagligt torde inte läkartillgången ha påverkats genom detta beslut förrän kanske i mitten av 1980-talet, d. v. s. två decennier efter beslutet. Tar man ytterligare hänsyn till att det material på vilket 1965 års beslut baserades bygger på statistik och andra fakta från början av 1960-talet, inses att en period på 20—25 år behöver beaktas när det gäller utbildningssystemets planering.

Erfarenheterna hittills av mer långsiktiga prognoser över arbetskrafts- efterfrågans utveckling är knappast uppmuntrande. Felen har ofta varit så stora att hela tanken att bygga dimensioneringen på långsiktiga bedömningar av arbetsmarknadsutvecklingen nästan råkat i vanrykte. Vi menar emellertid att mycket av svagheterna har legat i en olämplig metod, nämligen att man försökt göra bedömningarna för speciella grupper isolerat. I stället bör en framkomlig väg vara att på grundval av liknande långsiktiga planer som vi tidigare berört vid riksplaneringen bedöma de strukturella förskjutningarna i ekonomin. Med ledning därav bör man kunna dra slutsatser om efterfrågeutvecklingen i stort för vissa huvudgrupper av personal: vårdpersonal, undervisningspersonal, administrativ personal, tekniskt inriktad personal etc. Utbildningssystemet bör sedan, i den mån det kan ske utan större olägenheter, utformas så att den definitiva yrkesspecialiseringen kommer på ett relativt sent utbildningsstadium och minskar reaktionstiden vid ändringar i utbildningsbehovet. Olika utbildningsgrupper bör ges så stora möjligheter till framtida yrkesbyten som omständigheterna medger.

En viktig sida av planeringen vad tillgången på arbetskraft av olika slag beträffar gäller människornas villighet att använda sig av de utbildningsmöjligheter som ställs till förfogande genom olika utbildningsanstalter, kurser m. m. Betydelsefullt är också att de som valt och erhållit utbildning vill göra arbetsinsatser i stort sett inom härtill svarande områden av samhällslivet. Lösningen av dessa båda problem förutsätter att arbetsuppgifterna framstår som tillräckligt attraktiva och alltså lockar tillräckligt många till den erbjudna utbildningen och till ifrågavarande arbetsinsatser. I dessa avseenden inverkar naturligtvis möjligheten att bereda en tilldragande arbetsmiljö och lämpliga arbetsförhållanden i övrigt. Den arbetsersättning som utbetalas och storleken av de avdrag som beskattningen medför har också ett väsentligt inflytande. Den offentliga debatten om svårigheten att uppnå en tillräcklig rekrytering och en tillräcklig tillgång på i tjänst varande sjuksköterskor belyser på ett talande sätt detta spörsmål. Därför måste i en mera genomförd arbetskraftsbudgetering möjligheten och lämpligheten av olika ekonomiska stimulanser och andra för tillgången på arbetskraft

väsentliga omständigheter ingående beaktas. Alternativet skulle vara antingen en kommendering av människorna till vissa arbetsuppgifter och platser eller också att acceptera långvariga brist- eller överflödssituationer. Bägge dessa senare alternativ framstår som icke acceptabla.

Av det vi här anfört framgår att arbetskraftsplaneringen intar en central ställning i strävandena att nå en ökad planmässighet i statens agerande. Detta gör att vi, trots att detta är en mer tekniskt betingad fråga än de tidigare som berört mer principiella punkter i planeringssystemet, vill förorda att den parlamentariska utredning vi ovan föreslagit får i uppgift att förlägga förslag till förbättringar i enlighet med de här angivna linjerna. Risker av för stor utbildning inom något område, t. ex. av vissa slag av akademiker, bör naturligtvis beaktas lika väl som riskerna för en otillräcklig på vissa slag av arbetskraft.

Anknytningen till stabiliseringspolitiken

Medan den medellånga planeringen i många fall är inriktad på utvidgning av kapaciteten inom olika sektorer, så ligger stabiliseringspolitikens uppgift mer i att anpassa efterfrågan till den existerande kapaciteten. Av denna karakteristik framgår omedelbart att det kan råda en viss konflikt mellan de två aktiviteterna. Det kan nämligen mycket väl hända att man i stabiliseringspolitiskt syfte vidtar åtgärder som skadar tillväxten på längre sikt, t. ex. sådana som begränsar investeringarna i första hand. Det står därför också klart att en mycket angelägen uppgift måste vara att utforma den ekonomiska planeringen så, att man kan få en uppfattning om de olika stabiliseringspolitiska medlens mer långsiktiga verkningar och kan välja de från denna synpunkt lämpligaste. Självklart bör vid avvägningen även andra önskemål beaktas, t. ex. i de fall då det uppkommer ett motsättningsförhållande till kravet på särskilt stor standardhöjning för låginkomstgrupperna.

Detta innebär bl. a. att det är önskvärt att planeringen inte bara som nu redovisar kvantitetsuppgifter efter planperiodens utgång, utan också försöker gå in på utvecklingen i andra avseenden under perioden. Ett annat skäl som talar för detta är att tidsföljden mellan olika investeringar ofta är betydelsefull. Det kan vara betydande skillnad mellan om en viss investering görs i början eller i slutet av perioden. Vi är väl medvetna om att det här rör sig om mycket svåra problem, vilka inte kan lösas helt tillfredsställande inom överskådlig framtid. Men vi anser angeläget att de angrips systematiskt. Det finns f. ö. även på denna punkt anledning att studera det arbete som pågår i andra länder, bl. a. Holland.

Utarbetandet av den ekonomiska planering vi föreslagit bör kunna ge viktiga resultat härvidlag. Man kan tänka sig att finansplanens kommentarer till denna blir av stor betydelse för andra ekonomiska dispositioner och

därmed för det ekonomiska skeendet i stort. Den vanliga ettåriga statsbudgeten som enligt förslag i denna motion kompletteras med en flerårig "rambudget" kan då samordnas med nationalbudgeten och en liknande ehuru vagare jämförelse med långa perspektiv av statens och hela nationens ekonomi underlättas. Detta bör kunna bli till gagn för den ekonomiska politiken. Bl. a. bör det kunna bli ett betydande stöd vid strävandena att i viss mening "bygga in" stabiliseringspolitiken i planeringen. Även en nationalbudget i arbetskraftstermer bör bli av stort värde i detta avseende.

I de flesta länder — däribland Sverige — är den ekonomiska planeringen inriktad på fysiska termer, d. v. s. utvecklingen beskrivs i volymmässiga enheter, inte värdemässiga. Ett annat sätt att uttrycka saken är att planeringen i regel inte tar upp prisproblematiken, utan räknar med antaganden om fasta priser. Detta är ett praktiskt grepp men samtidigt ett betydande handikapp. Det har visat sig t. ex. i Frankrike där den ensidiga satsningen på den högsta tillväxttakt som förefallit fysiskt realiserbar ledde till svåra balansrubbningsar. Det rör sig här om två olika problem, dels att prisnivån generellt stiger och dels att de relativa priserna ändras. Bl. a. medför detta konsekvenser för betalningsbalansen. Dessa problem måste självklart så omsorgsfullt som möjligt beaktas vid planeringen.

Samordningen av stabiliseringspolitiken och den ovan berörda planeringen är ett invecklat spörsmål. Annorlunda uttryckt medför oförutsedda ändringar av prisnivån och nominella löner allvarliga svårigheter för planeringen och för hela den ekonomiska politiken. Här möter problem som måste vetenskapligt genomarbetas.

Sambandet mellan prisutvecklingen och inkomstutvecklingen är föremål för en livlig debatt. Hela komplexet om den s. k. inkomstpolitiken träder här fram. Genom den tradition av arbetsmarknadsorganisationernas frihet som finns i vårt land ligger visserligen väsentliga delar av själva inkomstbildnings- och fördelningsprocessen utanför statsmakternas arbetsområde. Men trots detta är det uppenbart att i anknytningen mellan stabiliseringspolitik och planering måste också dessa frågor spela en viktig roll. En orsak är t. ex. att en förbättrad ekonomisk planering i enlighet med vad vi anfört bör ge parterna på arbetsmarknaden en bättre bild av den väntade ekonomiska utvecklingen och regeringens planer än som nu står till förfogande, vilket bör underlätta för dem att ta hänsyn till det gemensamma intresset av att bevara balansen i ekonomin.

Här bör enligt vår mening ett ekonomisk-socialt råd och vid lämpliga tillfällen sammanträdande "stabiliseringskonferenser" — som vi föreslagit i annat sammanhang — kunna spela en roll som forum för diskussioner, bl. a. om samspelet mellan regeringens planer och organisationernas uppträdande. Man bör söka skapa ett läge där envar folkgrupp finner dess intresse böra tillgodoses genom att inflationen starkt begränsas, vilket skall förbättra

förutsättningarna för en allmän höjning av realinkomsterna för alla, särskilt låginkomstgrupperna.

En parlamentarisk utredning

Vi har ovan pekat på en rad punkter där enligt vår mening den svenska ekonomiska planeringen bör förändras. I de flesta fall rör det sig därvid inte bara om vad man kan kalla tekniska förbättringar i planeringen utan om omläggningar i själva planeringssystemet i syfte att tillgodose nya funktioner. Vi anser därför att det är motiverat med en parlamentarisk utredning om de problem vi tagit upp; det rutinmässiga förbättringsarbete som givetvis måste antagas pågå inom Kungl. Maj:ts kansli är inte tillräckligt i beaktande av den principiella innebörd många av förändringarna har.

Med anledning av ovanstående hemställer vi,

att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte hemställa om en parlamentarisk utredning med uppgift att lägga fram förslag till en förbättrad och utbyggd statlig prognosverksamhet och ekonomisk planering i enlighet med vad som anförts i motionen.

Stockholm den 18 januari 1968

		<i>Sven Wedén (fp)</i>
<i>Sven Antby (fp)</i>	<i>Gösta Sterne (fp)</i>	<i>Elias Jönsson (fp)</i>
		i Ingemarsgården
<i>Sven Gustafson (fp)</i>	<i>Cecilia Nettelbrandt (fp)</i>	<i>Bertil Ohlin (fp)</i>
i Göteborg		
<i>Ingemar Mundebo (fp)</i>	<i>Daniel Wiklund (fp)</i>	<i>Manne Ståhl (fp)</i>
	i Stockholm	

Nr 108

Av herr **Westberg m. fl.**, *angående återlån från allmänna pensionsfonden.*

(Lika lydande med motion nr 73 i Första kammaren)

I samband med införandet av den allmänna tjänstepensioneringen fastslogs principen om att en betydande del av fondmedlen i form av återlån skulle gå tillbaka till dem som erlagt pensionsavgifterna. För denna verksamhet anlitas banker och andra kreditinstitut.

De hittills gällande reglerna för återlån har dock inte varit helt tillfredsställande och återlånen har därför inte fått den betydelse för företagets