

Nr 29

Utlåtande i anledning av motioner om utbyggd statlig prognosverksamhet och ekonomisk planering.

I motionerna I: 71 av herr *Dahlén m. fl.* och II: 107 av herr *Wedén m. fl.* yrkas att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall 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 anförs i motionerna.

Motionerna

Motionerna behandlar en lång rad problem förknippade med den ekonomiska planeringen på nationell och regional nivå. Allmänt anförs i fråga om den ekonomiska planeringens syften att den skall innefatta goda prognoser, klarlägga olika handlingsalternativ och deras konsekvenser samt befrämja en samordning av olika offentliga åtgärder och av den statliga sektorns och övriga samhällsekonomiska sektors handlande.

En första förutsättning för att den ekonomiska planeringen skall kunna vara till verklig nytta för politiken och den offentliga debatten kring denna är, säger motionärerna, att man känner till de praktiskt intressanta handlingsalternativen. Kritik framförs emot att endast ett enda alternativ framställts i långtidsutredningarna. Frånvaron av ens några få i stora drag genomförda alternativ innebär enligt motionärernas mening inte bara att långtidsutredningarnas värde som debattunderlag avsevärt minskas. En väl så allvarlig brist är, anförs det, att om utredningens slutsatser »på någon punkt inte slår in, så rasar därmed slutsatserna mer eller mindre samman». Motionärerna anser att utredningsarbetet bör byggas ut så att det blir möjligt att få fram ett statistiskt underlag som belyser utvecklingen i stora drag enligt några alternativa antaganden. De uppger att den ekonomiska planeringen i Frankrike bl. a. bestått i att olika planskisser förelagts regering och riksdag innan detaljerade planer upprättats.

Motionärerna uttalar att de svenska långtidsutredningarna har »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». Anledningen härtill är att långtidsutredningarna »inte kompletteras med någonting som är ett uttryck

för regeringens politiska avsikter». De svenska långtidsutredningarna kan därför »inte på något sätt» jämföras med de plandokument i andra länder som utöver prognosmaterialet innehåller »viktiga slutsatser» om regeringens politik i framtiden. Motionärerna tycker sålunda att det är en betydande brist, att det inte i Sverige framläggs någon ekonomisk prognos som kompletteras med politiska bedömningar, och anser det vara önskvärt att ett dokument publiceras där regeringen redovisar vilka alternativ den anser vara mest realistiska och vilken politik den avser att försöka förverkliga.

Vidare anføres i motionerna att planeringen bör göras rullande, eftersom planerna i annat fall ganska snabbt blir föråldrade och föga intressanta som informationskälla. Motionärerna anser att man måste vara beredd att snabbt anpassa planerna till ändrade förutsättningar. En nackdel med det nuvarande svenska systemet sägs vara att planhorisonten ständigt minskar under planperioden. En oförändrad plan utgör mot slutet, menar motionärerna, inte någon rimlig grund att bygga på för dem som är beroende därav och ger föga vägledning för praktisk politik. En möjlighet att komma förbi dessa nackdelar anges vara att ta upp planen till prövning varje år och därvid förskjuta den med ett år. En annan möjlighet vore att vid en femårig planperiod utarbeta nya planer vart tredje år, så att planerna komme att »ligga om lott».

Motionärerna anser det önskvärt att den nuvarande långtidsbudgeten utvecklas i riktning mot en flerårig statlig »rambudget». Denna skulle ange huvuddragen i budgetutvecklingen både på inkomst- och utgiftssidan för några år framåt och också innehålla en på politiska värderingar grundad angelägenhetsgradering av större reformer. Den nuvarande långtidsbudgeten erkänns vara ett värdefullt hjälpmedel för den ekonomiska politiken men sägs likväl vara av begränsat värde på grund av sitt starkt begränsade politiska innehåll. I samband med framläggande av sitt årliga budgetförslag borde regeringen därför presentera en »rambudget» som belyser hur den tänkt sig de stora finansiella avvägningarna och större planerade kostnadskrävande reformer under de närmaste åren.

Den centrala ekonomiska planeringen bör, anføres det vidare, kompletteras med en regional aspekt. Planeringen sker, hävdas det, »som om landet vore punktformigt och alla aktiviteter äger rum på samma ställe. Så är ju emellertid inte fallet.» Motionärerna erinrar om att statliga investeringar i vägar och utbildningsanstalter o. s. v. har inte bara en direkt verkan på den ekonomiska aktiviteten i olika regioner utan också en viktig indirekt effekt genom att de påverkar näringslivets förutsättningar och därmed framtidsplaneringen. Avsikten med förslaget är dels att ge berörda parter en samlad bild av den väntade ekonomiska utvecklingen i landets olika delar, dels att skapa en grundval för den ekonomiska planeringen på regional och kommunal nivå samt inom näringslivet. Det erinras också om att utländska erfarenheter tyder på att de tekniska svårigheterna när det gäller att ge den

centrala planeringen en regional aspekt är betydande. En regional aspekt på den ekonomiska planeringen skulle emellertid ge en naturlig kontakt med den planering som rör lokaliseringsfrågorna och ge ett begrepp om de problem som lokaliseringspolitiken behöver lösa. I detta sammanhang berörs också frågan om den s. k. fysiska riksplaneringen, särskilt behovet av en mycket långsiktig plan för markdispositionen.

Ett annat område som kräver en mycket långsiktig planering är, påpekar motionärerna, arbetskraftsplaneringen. Långtidsutredningarnas undersökningar om den sannolika efterfrågeutvecklingen på arbetsmarknaden bör fördjupas och man bör försöka urskilja olika yrkeskategorier för att få ett bättre grepp om de utbildningsmässiga konsekvenserna av utvecklingen. Även här är en »regionalisering» av den statliga planeringen viktig. Erfarenheterna hittills av långsiktiga prognoser av arbetskraftsefterfrågan betecknas som »knappast uppmuntrande», men bättre resultat torde enligt motionärerna kunna uppnås på grundval av långsiktiga bedömningar av strukturella förskjutningar i ekonomin. Slutsatser bör kunna dras om efterfrågeutvecklingen i stort för vissa huvudgrupper av personal.

Motionärerna behandlar slutligen frågan om stabiliseringspolitikens anknytning till den ekonomiska planeringen. Det anges som en mycket angelägen uppgift att utforma den ekonomiska planeringen så att stabiliseringspolitikens långsiktiga verkningar belyses. Den ettåriga statsbudgeten, som bör kompletteras med en flerårig »rambudget», bör samordnas med nationalbudgeten; härigenom skulle en jämförelse med långa perspektiv av statens och hela nationens ekonomiska tillväxt kunna underlättas. Motionärerna säger sig emellertid vara väl medvetna om att »det här rör sig om mycket svåra problem, vilka inte kan lösas helt tillfredsställande inom överskådlig framtid». Vidare hävdas att planeringen i regel inte tar upp prisproblematiken utan räknar med antaganden om fasta priser. Ändringar av prisnivån och nominella löner sägs emellertid medföra allvarliga svårigheter för planeringen och för hela den ekonomiska politiken, problem som måste genomarbetas vetenskapligt.

Vissa uppgifter om i motionerna behandlade frågor

Långtidsutredningar

Långsiktiga bedömningar av den ekonomiska utvecklingen har sedan ett tjugotal år tillbaka utförts i form av långtidsutredningar, avseende femårsperioder. Den första långtidsbedömningen gjordes 1948 och en andra åren 1950—1951. De därpå följande långtidsutredningarna utmynnade i rapporter 1952 och 1956. Den femte långtidsutredningens rapport publicerades i början av 1966 och avsåg i första hand perioden 1965—1970 men behandlade också perspektiven för 1970-talet.

De fyra första långtidsutredningarna utfördes av fristående expertkom-

1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1968. 8 saml. Nr 29*

mittéer med sekretariat som nyorganiserades för varje utredning. Med hänsyn till behovet av en rullande planering anförtroddes år 1962 arbetet med långtidsplaneringen åt ett fast sekretariat, det nuvarande sekretariatet för ekonomisk planering i finansdepartementet. Den senaste långtidsutredningen utarbetades inom detta sekretariat på grundval av material som tillkommit i samarbete mellan offentliga myndigheter, instanser inom näringslivet och enskilda utredningsmän. Utredningsmaterialet diskuterades på expertnivå i det till finansdepartementet anknutna utredningsrådet. Delar av utredningsresultatet diskuterades vidare i det ekonomiska planeringsrådet.

Långtidsutredningarna syftar till att kartlägga och analysera de långsiktiga utvecklingstendenserna i ekonomin. Utredningarna har däremot inte varit avsedda att leda fram till något översiktligt program för ekonomin. De har karakteriserats som »informerande och vägledande instrument för de instanser — politiska organ, ledningar för offentliga och privata verksamheter etc. — som har att praktiskt forma de långsiktiga handlingslinjerna». Urvalet av de problem som närmare belyses har i allmänhet skett utifrån en bedömning av de centrala politiska instansernas behov av information för handlandet på längre sikt. Utredningarna har därför i betydande utsträckning behandlat ekonomisk-politiska problem och sökt klarlägga de nya förutsättningar för och de nya krav på den ekonomiska politiken som betingats av förändringar i de ekonomiska utvecklingstendenserna. I tidigare långtidsutredningar ledde dessa överväganden ibland till politiska rekommendationer. Den senaste långtidsutredningen har emellertid avstått från sådana. Den omständigheten att den innehåller siffermässiga fördelningar för olika sektorer och ändamål innebär inte någon värdering eller något politiskt ställningstagande.

Den senaste långtidsutredningen leder, liksom de tidigare, fram till en bedömning av den sannolika utvecklingen under en viss period och det sannolika läget ett visst år. Såväl förändringstalen som slutläget uttrycker en från konjunkturörelser rensad trendutveckling. Utredningen syftar till att ange en kapacitetsutveckling men kan, på grund av svårigheterna eller omöjligheten att förutse konjunkturutvecklingen på längre sikt, inte ange i vilken grad denna kapacitet i verkligheten kommer att utnyttjas.

Den senaste långtidsutredningen utmynnar som nämnts i en beräkning av den utveckling som bedömts som mest sannolik. Några fullständigt genomförda alternativa kalkyler föreligger inte. På flera punkter diskuteras emellertid alternativa utvecklingslinjer. Så är fallet med t. ex. befolkningsutvecklingen och den framtida resursfördelningen, där olika ytterlighetslinjer anges. Fullt utarbetat föreligger dock bara ett medelalternativ.

Vissa regionala utvecklingstendenser belyses i en bilaga till den senaste långtidsutredningen. Problem sammanhängande med den ekonomiska utvecklingen inom olika regioner är föremål för fortlöpande uppmärksamhet

bl. a. inom lokaliseringsberedningen och den i anslutning till denna tillsatta expertgruppen för regional utredningsverksamhet.

I den nyligen framlagda propositionen nr 125 angående komplettering av riksstatsförslaget för budgetåret 1968/69, m. m., redovisas resultatet av en avstämning av 1965 års långtidsutredning gentemot den faktiska utvecklingen under de tre år, 1966 t. o. m. 1968, som nu kan överblickas. Studien har i första hand inriktats på att söka klargöra om förutsättningarna för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen har ändrats under dessa år jämfört med utredningens kalkyl. Den har koncentrerats till vissa områden, vilka bedömts som strategiska. Däremot har någon fullständig inventering av de långsiktiga planerna hos företag, myndigheter o. s. v. ej genomförts. Den företagna avstämningen presenteras i en större bilaga (bilaga 2) till propositionen. Sammanfattningsvis anföres där bl. a. (s. 52), att ett inslag i avstämningen bestått i att söka finna i vad mån och på vad sätt olika metoder för framtidsbedömningarna kan förbättras, statistiskt och annat underlag kan vidgas och göras bättre, om problem som kan bedömas vara av betydelse för utvecklingen förbisetts eller fått en otillräcklig behandling etc. Ett par problemområden av detta slag, bl. a. frågan om möjligheterna att komplettera långtidsutredningarna med regionala uppdelningar, berörs särskilt i redogörelsen.

Långtidsbudgeter

Sedan ett tiotal år tillbaka utarbetas varje år en långtidsbudget för statens inkomster och utgifter. Långtidsbudgeten sträcker sig numera över en fyra-årsperiod. Den anger omfattningen av de finansiella och reala resurser som behövs för att uppställda målsättningar skall kunna uppfyllas och gjorda åtaganden infrias. Avsikten är att ange konsekvenserna av redan fattade beslut och inte att försöka förutse effekterna av de reformer och nya beslut som kan komma att aktualiseras under den period långtidsbudgeten omfattar. Långtidsbudgeten utgör därför inget försök att förutse den troliga utvecklingen eller ange en önskvärd utveckling.

Långtidsbudgeten är ett planeringsinstrument i den meningen att den syftar till att skapa ett bättre underlag för statsmakternas beslut. De utgiftsanspråk som framräknas i långtidsbudgeten ställs mot prognoser för inkomstutvecklingen och de samhällsekonomiska förutsättningarna i övrigt. Mot bakgrund av den utvecklingsbild som långtidsbudgeten tecknar kan omprövningar i restriktiv riktning ske av utgifter som ingår i långtidsbudgeten, varigenom utrymme kan skapas för angelägna reformer eller stabiliseringspolitiska åtgärder.

Vissa frågor rörande långtidsplanering i andra länder

Motionärerna berör i vissa avseenden frågor om långtidsplaneringen i

andra länder. Detta gäller bl. a. den ekonomiska långtidsplaneringens politiska förankring, utarbetandet av alternativ samt belysningen av regionala aspekter i den långsiktiga planeringen. Intresset koncentreras i fortsättningen på Frankrike, Norge och Storbritannien.

Den ekonomiska långtidsplaneringen i Frankrike har en mycket stark politisk anknytning. Chefen för det centrala planeringsorganet (Commissariat Général du Plan) tillhör premiärministerns kansli och har en ställning som i vissa avseenden står mycket nära en ministers. En rad olika alternativ i fråga om den ekonomiska utvecklingen, resursernas fördelning på konsumtion och investering, konsumtionens struktur, den sociala och regionala politikens inriktning o. s. v. utarbetas inom det centrala planeringsorganet i samråd med ett betydande antal kommittéer, där näringslivet och arbetsmarknadens organisationer är representerade. Dessa olika alternativ diskuteras i ett ekonomisk-socialt råd (Conseil Economique et Social) och underställs därefter parlamentet. Detta debatterar de olika alternativen och beslutar om den huvudsakliga inriktningen vid den slutgiltiga planeringen. Planen färdigställs här efter inom det centrala planeringsorganet och underställs sedan ånyo parlamentet för godkännande. Det åligger det centrala planeringsorganet att under planperioden övervaka att huvudlinjerna i planen fullföljs i möjligaste mån. Härvid är målet inte att uppnå siffermässig överensstämmelse med planen. Redan konjunkturella variationer gör detta svår genomförbart och därtill kommer att planen inte medger någon direkt styrning av marknaderna. Den senaste planen har i den lag varigenom den saltas i kraft karakteriserats som ett »instrument för inriktning av den ekonomiska utvecklingen och det sociala framåtskridandet» (»instrument d'orientation de l'expansion économique et du progrès social»).

Även i Norge har den ekonomiska långtidsplanen en relativt stark politisk anknytning. Den utarbetas i finansdepartementet och underställs stortinget som en rapport om regeringens syn på den ekonomiska politiken under de följande fyra åren. Rapporten utgör samtidigt en analys av huvuddragen i den ekonomiska utvecklingen i långtidsperspektiv. I stortinget debatteras rapporten men något formellt beslut fattas inte. Några alternativa planer utarbetas inte. Regeringens förslag i fråga om den ekonomiska politiken under de följande fyra åren föreläggs alltså stortinget som *ett* förslag.

I Storbritannien synes utvecklingen ha gått mot en starkare politisk anknytning av långtidsplaneringen. Fram till 1964 hade National Economic Development Council (NEDC), som består av representanter för bl. a. staten, arbetsmarknadens organisationer och den ekonomiska vetenskapen, en stark ställning i den centrala ekonomiska långtidsplaneringen. Ansvaret för 1965 års plan föll helt på staten, även om NEDC tog aktiv del i utarbetandet av den. Den år 1965 utarbetade planen innehåller regeringsbeslut om stat-

liga utgifter fördelade på huvudprogram, t. ex. försvar, vägar, utbildning och hälsovård, för budgetåren t. o. m. 1969/70 (1 april 1969—31 mars 1970).

Vad beträffar planering på regional nivå kan konstateras att den senaste franska långtidsplanen innehåller en relativt utvecklad sådan planering. Landet har indelats i 21 regioner, vardera med en »*préfet de région*» som vid sin sida har en regional kommitté. Regionala aspekter beaktas under alla faser av planens utarbetande och fastställande. Genomförandet av planen innefattar en regionalisering av vissa offentliga investeringar.

De norska långtidsprogrammen innehåller inte någon fördelning på regional nivå. Den regionala planeringen ägnas emellertid betydande uppmärksamhet vid utarbetandet av programmen. I varje fylke finns ett planeringsorgan, och särskilda kommittéer arbetar med regionala frågor rörande östra Norge, västra Norge och Trøndelag.

Vid utarbetandet av 1965 års långsiktsplan i Storbritannien konstaterades att politiska beslut skulle behöva fattas om ekonomins infrastruktur, lokalisering av sysselsättning o. s. v. England uppdelades i 8 olika regioner och en likande uppdelning gjordes av Skottland och Wales. I var och en av regionerna finns ett regionalt råd, som har publicerat en rad undersökningar. Dessa innehåller ofta politiska rekommendationer. De regionala råden konsulteras ofta av regeringen, t. ex. i frågor rörande järnvägsnedläggelser och vägbyggande. Någon regionaliserad plan av samma typ som i Frankrike synes emellertid inte ha beslutats.

Prognosverksamhet på arbetsmarknadsområdet

En särskild organisation för utbildnings- och yrkesprognostisk verksamhet tillkom på grundval av riksdagsbeslut 1960. Verksamheten var till en början förlagd till ett prognosinstitut inom arbetsmarknadsstyrelsen. Till detta anknöts en metodforskningsgrupp, bestående av vetenskapsmän inom bl. a. ämnena statistik, nationalekonomi och sociologi. I en rapport 1963 redovisade gruppen synpunkter på metodproblem i långsiktiga arbetskraftsprognoser. År 1964 överflyttades arbetet med utbildnings- och yrkesprognoser från arbetsmarknadsstyrelsen till statistiska centralbyrån. I samband därmed överfördes dit också metodforskningsgruppen, vilken numera benämnes expertrådet. Rådet fungerar som referensgrupp åt statistiska centralbyråns prognosinstitut, vilken enhet omfattar bl. a. femton akademiskt utbildade tjänstemän. Till de problem som expertrådet diskuterat hör de balansrubbnings- och omställningsproblemen på olika delar av arbetsmarknaden som kan uppstå till följd av rationaliseringsverksamheten inom näringslivet och undervisningsväsendets expansion. I en studie på detta område som publicerades 1965 konstaterades bl. a. att en allmän överblick över hela arbetsmarknaden är betydelsefull även vid undersökningar rörande särskilda grupper och att en

generell och enhetlig statistisk belysning av utvecklingen på arbetsmarknaden därför bör eftersträvas.

Statistiska centralbyråns styrelse fastställer årligen ett program för prognosinstitutets verksamhet under de två närmast följande budgetåren. Även vissa mera långsiktiga utblickar förekommer. På ett förberedande stadium är programmet föremål för remiss till institutets huvudkonsumenter. Arbetet inom prognosinstitutet har på sistone i främsta rummet inriktats på arbetsmarknadens tillgångssida. Vad gäller prognosverksamhetens metodik pågår bl. a. utarbetandet av ett system för att på ett integrerat sätt göra framskrivningar av utvecklingen inom utbildningsområdet och på arbetsmarknaden. Beräkningar för olika yrken avses enligt den aktuella kalkylmodellen göras utifrån en hel arbetsmarknadssektors — t. ex. en näringsgrens — arbetskraftsbehov. Utbildningspolitiska tendenser, innefattande en strävan efter ökad flexibilitet på arbetsmarknaden, bidrar till att intresset vid prognosarbetet koncentreras till relativt stora utbildnings- och yrkesblock.

Utskottet

Utgångspunkten för de motioner som här behandlas är att en utökning och förbättring av den statliga ekonomiska planeringen bidrar till att göra marknadshushållningen effektivare. Motionärerna eftersträvar en planering som skall innefatta goda prognoser, klarlägga olika handlingsalternativ och deras konsekvenser samt befrämja en samordning både av olika offentliga åtgärder och av den statliga och den icke-statliga sektorns handlande. En rad förslag som tjänar dessa syften framläggs. Utskottet redovisar i det följande sin bedömning av flertalet av dessa förslag vart för sig.

En betydande brist i den nuvarande ekonomiska planeringen är enligt motionärerna att långtidsutredningarna inte arbetar med flera olika alternativ. De önskar därför en utredning av hur den ekonomiska planeringen skall kunna byggas ut så att man kan få fram ett statistiskt underlag som belyser utvecklingen i stora drag enligt flera alternativa antaganden. I den senaste långtidsutredningen diskuteras några olika alternativ för den privata konsumtionens, den offentliga konsumtionens och investeringarnas utveckling, men fullt genomarbetat föreligger endast ett medelalternativ. Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är önskvärt att långtidsutredningarna anger flera olika utvecklingsalternativ. Särskilt två omständigheter talar härför. Den ena är att de grundläggande antagandena om den framtida utvecklingen på många punkter är osäkra och kan göras till föremål för olika bedömningar. De som på någon punkt inte delar långtidsutredningarnas bedömning kommer vid nuvarande system med endast ett fullt genomarbetat alternativ att möta stora svårigheter att överblicka effekterna på andra områden av sitt avvikande antagande. Långtidsutred-

ningarnas värde som debattunderlag skulle därför avsevärt höjas om olika alternativ utarbetades. Den andra omständigheten är att utredningens resultat kommer att förlora mycket av sitt intresse om den faktiska utvecklingen på någon punkt avviker från den kalkylerade. Erfarenheterna av den senaste långtidsutredningen utgör enligt utskottets mening ett exempel på detta. Den faktiska utvecklingen har, som motionärerna påpekar, avvikit så starkt från långtidsutredningarnas kalkyler att den ekonomiska politiken endast kunnat få ringa ledning av utredningens slutsatser. Långtidsutredningarnas karaktär av enbart kalkyler över den framtida kapacitetsutvecklingen utan antaganden om konjunkturvariationer begränsar utredningarnas värde som hjälpinstrument för den ekonomiska politiken. Ett ökat prognosinslag förutsätter emellertid på grund av svårigheterna att göra långsiktiga konjunkturprognoser att olika alternativ utarbetas. Vad nu sagts innebär inte att utskottet bortser från de svårigheter som är förknippade med att utarbeta flera olika alternativ. Mångfalden av de antaganden som måste ligga till grund för långtidsbedömningarna gör att antalet alternativ kan bli relativt stort om motionärernas syfte skall fullföljas. Redan vid två alternativa antaganden om vardera av t. ex. arbetskraftens förändringar, gifta kvinnors förvärvsintensitet, produktivitetsförändringar, fördelning av produktionsresultatet mellan privat konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar samt exportens och importens utveckling blir mönstret lätt överskådligt, och svårbemästrade presentationsproblem kan uppkomma. Utskottet delar motionärernas uppfattning att hithörande problem bör klarläggas.

En annan betydande brist i den nuvarande ekonomiska planeringen anser motionärerna vara att det inte i Sverige framläggs någon ekonomisk prognos som kompletteras med viktigare politiska slutsatser. De efterlyser ett dokument där regeringen redovisar vilka av de möjliga alternativen den anser mest realistiska och vilken politik som den således avser att försöka förverkliga. Korta kommentarer lämnas av regeringen till långtidsutredningarnas slutsatser, men någon verklig upplysning om politikens inriktning ges inte. Utskottet instämmer i att regeringen borde redovisa sina ställningstaganden till långtidsutredningarnas resultat. Dessa utredningars värde som instrument för samordningen av åtgärder inom olika samhälls-ekonomiska sektorer skulle härigenom ökas. Det är nämligen först efter ett politiskt ställningstagande till målen för den långsiktiga utvecklingen som den statliga långtidsplaneringen får verklig betydelse för långtidsplaneringen inom näringsliv, organisationer och kommuner. Givetvis uppkommer dock en rad problem då politiska beslut med högre grad av konkretion än hittills skall fattas om målen för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Även på denna punkt är motionärernas förslag uppenbarligen förtjänt av noggrann prövning.

Motionärerna betonar vidare att långtidsplaneringen bör göras rullande

men lämnar frågan öppen huruvida detta skall innebära en årlig omprövning eller endast en omprövning med kortare intervall än planperiodens längd. Utskottet delar motionärernas uppfattning och förordar utan att ta ställning till förmån för någon av de anvisade metoderna att även detta spörsmål görs till föremål för utredning. Utskottet förutsätter därvid att frågan om de erforderliga resursinsatserna vid en övergång till rullande planering särskilt uppmärksammas. Härvid åsyftas inte endast de centrala planeringsorganens behov utan även de ytterligare resurser i fråga om personal m. m. som kommer att behöva avsättas för ändamålet inom näringsliv, organisationer och kommuner. Påpekas bör också att de teoretiska problemen vid en avstämning av den långsiktiga utvecklingen mot den kortsiktiga inte är fullt klarlagda. Svårigheten gäller bl. a. jämförelsen av den faktiska, av konjunkturvariationer påverkade utvecklingen med en långsiktig utveckling som antingen rensats från konjunkturvariationer eller kompletterats med olika konjunkturalternativ.

Vad beträffar den statliga långsiktiga budgetplaneringen erinrar motionärerna om att den nuvarande långtidsbudgeten inte är en budget i vanlig mening och att den därför har ett starkt begränsat politiskt innehåll. Enligt motionärerna vore det värdefullt om långtidsbudgeten kunde utvecklas i riktning mot en flerårig rambudget, där huvuddragen av budgetutvecklingen anges och där också en angelägenhetsgradering av större politiska reformer görs. Utskottet ansluter sig till denna ståndpunkt. Med de principer som nu gäller för långtidsbudgeten ger denna endast upplysning om vilken inkomst- och utgiftsutveckling som följer av redan fattade beslut. Även om information av denna typ kan vara värdefull, förutsätter en meningsfull diskussion av de långsiktiga statsfinansiella perspektiven att större planerade reformer under perioden redovisas och att i samband därmed de finansiella avvägningsproblemen på längre sikt belyses. Kravet att finanspolitiken på längre sikt måste vara så rörlig att erforderligt utrymme för konjunkturstabiliserande åtgärder alltid är tillgängligt gör emellertid att det ofta kan vara svårt att i förväg ange tidpunkten för planerade reformer. Den av motionärerna anvisade vägen med en angelägenhetsgradering av eftersträlvade reformer förefaller dock att vara framkomlig. En utredning av frågan efter de riktlinjer som skisseras i motionerna vill utskottet därför förordas.

Önskemålet att en regional aspekt skall anläggas på långsiktiga planeringen ägnas ett betydande intresse i motionerna. Förslaget syftar till att skapa ett instrument som dels ger en samlad bild av utvecklingen i olika delar av landet, dels kan ligga till grund för planeringen på regional och kommunal nivå samt inom näringslivet. Härigenom skulle man på ett naturligt sätt få kontakt med den planering som gäller lokaliseringsfrågorna. Motionärerna åberopar dock erfarenheter från andra länder, bl. a. Frankrike och Storbritannien, som tyder på att de tekniska svårigheterna med att införa en

regional aspekt vid långsiktplaneringen är betydande. I den senaste långtidsutredningen belyses vissa regionala utvecklingstendenser och problem i en särskild bilaga. Material som insamlats av utredningen har överlämnats till inrikesdepartementet för vidare bearbetning. Utskottet kan för sin del instämma i syftet med motionärernas förslag. Den totala utvecklingsbilden kan i många fall undanskymma regionala problem av betydande storleksordning. En effektiv samordning av statens, landstingens och primärkommunernas samt näringslivets beslut och åtgärder torde kräva att man preciserar de ekonomiska långsiktstendenserna även regionvis. Statliga och kommunala beslut och åtgärder på t. ex. kommunikationsväsendets, bostadsbyggandets, skolväsendets och sjukvårdens områden påverkar företagens investeringsplaner och vice versa. Det framstår därför för utskottet som ytterst angeläget att den regionala aspekten beaktas i högre grad än vad som varit fallet i tidigare långtidsutredningar. Som motionärerna framhåller kan en sådan utveckling emellertid vara förknippad med vissa svårigheter. En sådan svårighet är att privata företag med produktionsenheter i olika regioner visserligen kan tänkas skapa sig en relativt säker uppfattning om sin framtida totala produktion och investeringsvolym men ofta inte kan ange vilken av flera alternativa produktionsanläggningar som kommer att byggas ut eller var investeringar i nya anläggningar kommer att förläggas. Osäkerheten torde bli större ju mindre regioner planeringen avser. Härtill kommer problem av företrädesvis politisk och administrativ art. Om nämligen staten, som utskottet förordat i det föregående, skall ange ett utvecklingsalternativ såsom eftersträvansvärt måste detta alternativ också preciseras regionvis. Planeringen måste således klart ange en målsättning på det regionala planet. Någon statlig dirigerad av övriga sektorer kan däremot självfallet inte få komma i fråga. En viss flexibilitet är angelägen i planeringen även på denna nivå. På grund av frågans tekniskt och politiskt komplicerade natur ter sig en utredning även på denna punkt angelägen.

En förbättrad långsiktig arbetskraftsplanering intar vidare enligt motionärerna en central ställning i strävandena att nå ökad planmässighet i statens agerande. Detta är av betydelse inte minst för utbyggnaden av utbildningsväsendet. Planeringen bör syfta till att urskilja olika större yrkeskategorier, och även härvid bör den regionala aspekten beaktas. Ett visst arbete på detta fält pågår inom statistiska centralbyrån. Enligt utskottets mening berör motionärerna här en mycket central fråga. Den tidrymd som förflyter mellan ett beslut om ökad utbildningskapacitet och den faktiska ökningen av personaltillgången på ifrågavarande område kan i vissa fall uppgå till mer än ett decennium.

En svaghet som har vidlått tidigare undersökningar är att man i alltför hög grad har gjort bedömningar för speciella grupper isolerat. Det är angeläget att i stället mot bakgrund av strukturella förskjutningar i ekonomin

söka dra slutsatser av efterfrågeutvecklingen i stort för vissa huvudgrupper av personal: vårdpersonal, undervisningspersonal, administrativ personal, tekniskt inriktad personal etc. Utbildningssystemet bör sedan, i den mån detta kan ske utan större olägenheter, utformas så att den definitiva yrkesspecialiseringen kommer på ett relativt sent utbildningsstadium och minskar reaktionstiden vid ändringar i utbildningsbehovet. Utskottet finner i likhet med motionärerna att det är angeläget att genom ett intensifierat utredningsarbete söka få till stånd förbättrade metoder på detta område av långsiktplaneringen. Detta bör lämpligen ske i anslutning till den övriga utredningsverksamhet som utskottet här förordat.

I motionerna behandlas slutligen frågan om den långsiktiga planeringens anknytning till stabiliseringspolitiken. De stabiliseringspolitiska medlens långsiktiga verkningar säges böra analyseras så att de från långsiktssynpunkt lämpligaste stabiliseringspolitiska åtgärderna kan väljas. I anslutning härtill påpekas att planeringen normalt räknar med fasta priser och sålunda i regel förbigår prisproblematiken. Oförutsedda ändringar i prisnivån och den nominella lönenivån medför allvarliga svårigheter för planeringen och den ekonomiska politiken. Motionärerna anser att dessa problem måste genomarbetas vetenskapligt. Utskottet delar motionärernas uppfattning att dessa frågor vore förtjänta av vidare utredning.

Vad som erfordras för att en mera tillfredsställande prognosverksamhet och ekonomisk planering skall komma till stånd är inte bara ett successivt förbättringsarbete utan en grundlig och förutsättningslös översyn av hela problemkomplexet. I likhet med motionärerna anser utskottet att en sådan översyn, vid vilken åtskilliga principiella frågor av stor politisk vikt kommer att aktualiseras, bör genomföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Utskottet hemställer således,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 71 och II: 107 hos Kungl. Maj:t hemställer om en parlamentarisk utredning rörande förbättrad statlig prognosverksamhet och ekonomisk planering i enlighet med vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 7 maj 1968

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Stähle (s), Åke Larsson (s), Palm (s)*, Åkerlund (h), Lundin (s), Stefanson (fp), Mattsson (cp) och Brundin (h)*;

från andra kammaren: herrar Regnéll (h), Hagnell (s)*, Franzén i Motala (s), Börjesson i Glömminge (cp), Bengtsson i Landskrona (s), Ekström i Iggesund (s), Löfgren (fp) och Hyltander (fp)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Stähle, Åke Larsson, Palm, Lundin, Hagnell, Franzén* i Motala, *Bengtsson* i Landskrona och *Ekström* i Iggesund (alla s), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»Innan utskottet tar upp motionärernas förslag till detaljgranskning vill utskottet inledningsvis anföra några allmänna reflexioner om den ekonomiska planeringens inriktning. Avsikten med den långsiktiga ekonomiska planeringen i Sverige är att skapa en gynnsam miljö för en snabb utveckling mot höjd produktivitet och ökad trygghet. Syftet är däremot inte att låsa utvecklingen vid en detaljerad och fixerad plan för ekonomin. Den senaste långtidsutredningen karakteriseras t. ex. som ett »informerande och vägledande instrument för de instanser — politiska organ, ledningar för offentliga och privata verksamheter etc. — som har att praktiskt forma de långsiktiga handlingslinjerna». Grundläggande villkor för den ekonomiska planeringen är med vissa modifikationer bl. a. fritt konsumtions- och yrkesval samt fri konkurrens och etableringsrätt. Hit hör också ett starkt beroende av utlandsmarknaderna och en liberal handels- och tullpolitik.

Erfarenheten visar emellertid att marknadsmekanismen inte alltid är tillräcklig som styrmedel. Den ekonomiska och tekniska utvecklingen medför en koncentration till stora produktionsenheter varigenom de ekonomiska besluten får en allt större omfattning samtidigt som de medför allt längre gående bindningar för framtiden. Detta gäller för investeringar i såväl forskning och utbildning som produktionsanläggningar och samhällliga serviceanläggningar. Bedömningar måste här göras som sträcker sig långt fram i tiden. Den långsiktiga planering som äger rum inom olika samhällsekonomiska sektorer måste för att bli meningsfull vila på realistiska förutsättningar om utvecklingen inom andra sektorer och inom totalekonomin. En ekonomisk planering som inte omfattar alla sektorer blir uppenbarligen alltför ofullständig. Någon detaljreglering av ekonomin eftersträvas emellertid inte, utan tyngdpunkten har lagts på samordning och samarbete. Den centrala planeringens främsta uppgift är att samordna planeringen på olika delområden och nivåer och att göra erforderliga avvägningar. Den centrala planeringen baseras på de bedömningar som görs i långtidsbudgeten, särskilda samarbetsgrupper för olika delar av näringslivet och de regionala planeringsorganen, vilka i sin tur bygger på den planering som sker inom företag, kommuner och myndigheter. Förloppet har i olika sammanhang karakteriserats som en »planerad marknadshushållning».

I motionerna anges två olika huvudlinjer för den ekonomiska planeringen. Den ena, i motionerna betecknad som socialistisk, beskrivs som en ökad offentlig, närmast statlig, centraldirigering och detaljreglering av ekonomin. Den sägs vilja ersätta marknadshushållningen med »planhushållning». Den

andra huvudlinjen, i motionerna betecknad som liberal, beskrivs som en ökad planmässighet främst i användningen av de generella ekonomisk-politiska medlen och anges syfta till att göra marknadshushållningen effektivare. Vidare efterlyses ställningstaganden av regeringen i fråga om den politik som man avser att söka förverkliga.

Utskottet har inte funnit anledning uppehålla sig vid den av motionärerna använda terminologin. I den mån den av motionärerna beskrivna huvudlinjen med statlig detaljreglering av ekonomin är avsedd som en karakteristik av nuvarande planeringsmetoder är beskrivningen enligt utskottets mening klart vilseledande. Någon statlig centraldirigering eller detaljreglering förekommer inte i den utsträckning motionernas ordalag tycks antyda och eftersträvas inte heller. Utskottet, som förutsätter att den som »liberal» betecknade handlingslinjen är den som förordas av motionärerna, kan vidare inte underlåta att påpeka det svårförenliga i att å ena sidan avsäga sig alla möjligheter att med andra än generella ekonomisk-politiska medel påverka den ekonomiska utvecklingen, å andra sidan ställa så långtgående krav på planering, politiska beslut och ledning för andra sektorer som motionärerna gör. Att ta ställning till ett alternativ som man vill söka förverkliga och samtidigt avstå från möjligheter att på strategiska punkter styra utvecklingen i önskad riktning kan utskottet inte finna meningsfullt. I långtidsperspektivet är det inte möjligt att låta den offentliga och främst statliga sektorn tjänstgöra som enda regulator för samhällsekonomin.

Utskottet övergår härefter till att närmare granska motionärernas förslag vart för sig.

En betydande brist i den nuvarande ekonomiska planeringen är enligt motionärerna att långtidsutredningarna inte arbetar med flera olika alternativ. De önskar därför en utredning av hur den ekonomiska planeringen skall kunna byggas ut så att man kan få fram ett statistiskt underlag som belyser utvecklingen i stora drag enligt flera alternativa antaganden. I den senaste långtidsutredningen diskuteras några olika alternativ för den privata konsumtionens, den offentliga konsumtionens och investeringarnas utveckling, men fullt genomarbetat föreligger endast ett medelalternativ. Utskottet delar i och för sig motionärernas önskemål att långtidsutredningarna skall ange olika alternativ. Det går emellertid inte att bortse från de svårigheter en sådan arbetsmetod medför. Mångfalden av de antaganden som måste ligga till grund för långtidsbedömningarna gör att antalet alternativ måste bli relativt stort om motionärernas syfte skall fullföljas. Redan vid två alternativa antaganden om vardera av t. ex. arbetskraftens förändringar, gifta kvinnors förvärvsintensitet, produktivetsförändringar, fördelning av produktionsresultatet mellan privat konsumtion, offentlig konsumtion och investeringar samt exportens och importens utveckling blir mönstret lätt överskådligt, och svårbemästrade presentationsproblem kan uppkomma. Genom det arbete med en ekonometrisk modell av den svenska ekonomin

son, påbörjats kan det emellertid bli möjligt att bemästra dessa problem och i en framtid presentera flera olika utvecklingsalternativ. Utskottet kan inte dela motionärernas uppfattning att problem av denna typ skulle föras närmare en lösning genom en parlamentarisk utredning.

Motionärerna hävdar att avsaknaden av fullständigt genomarbetade alternativ gör 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». Detta uttalande grundar sig enligt utskottets uppfattning på ett missförstånd. Som tidigare påpekats utgör långtidsutredningens kalkyler sammanfattningen av en bedömning av trendutvecklingen i ekonomin. De får alltså inte uppfattas som prognoser för konjunkturvariationerna omkring trendutvecklingen. Den omständigheten att den faktiska utvecklingen på grund av konjunkturrella variationer kommit att avvika från den beräknade gör alltså inte att kalkylerna »rasar samman». Det ligger inte något anmärkningsvärt i att den ekonomiska utvecklingen under en avmattningsperiod avviker från en kalkylerad trend. De eftersläpningar som kan ha uppkommit kan mycket väl återhämtas vid en konjunkturuppgång.

En annan betydande brist i den nuvarande ekonomiska planeringen anser motionärerna vara att det inte i Sverige framläggs någon ekonomisk prognos som kompletteras med viktigare politiska slutsatser. De efterlyser ett dokument där regeringen redovisar vilka av de möjliga alternativen den anser mest realistiska och vilken politik som den således avser att försöka förverkliga. Enligt utskottets mening har motionärerna inte tillräckligt belyst innebörden av sitt förslag och de problem som uppkommer då politiska beslut med högre grad av konkretion än hittills fattas om målen för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Utskottet underskattar emellertid inte värdet av politiska ställningstaganden till olika utvecklingsalternativ. Först efter en deklaration av den politiska viljeinriktningen torde planeringen i full utsträckning kunna tjäna som ledning för övriga sektors handlande. Utskottet kan dock inte finna att de därmed förknippade problemen är av sådan art att de lämpligen bör lösas genom en parlamentarisk utredning.

Motionärerna betonar vidare att långtidsplaneringen bör göras rullande men lämnar frågan öppen huruvida detta skall innebära en årlig omprövning eller endast en omprövning med kortare intervall än planperiodens längd. Utskottet delar motionärernas uppfattning om önskvärdheten av en rullande planering och vill erinra om att då arbetet med långtidsplaneringen för några år sedan förlades till finansdepartementet syftet bl. a. var att få till stånd en rullande långtidsplanering. Som framgår av propositionen 1968: 125 har en avstämning gjorts av långtidsutredningens kalkyler gentemot den faktiska utvecklingen under de tre år som nu kan överblickas av den period den senaste långtidsutredningen omfattade. Mot denna bak-

grund har utskottet inte funnit skäl tillstyrka en parlamentarisk utredning av hithörande problem.

Vad beträffar den statliga långsiktiga budgetplaneringen erinrar motionärerna om att den nuvarande långtidsbudgeten inte är en budget i vanlig mening och att den därför har ett starkt begränsat politiskt innehåll. Enligt motionärerna vore det värdefullt om långtidsbudgeten kunde utvecklas i riktning mot en flerårig rambudget, där huvuddragen av budgetutvecklingen anges och där också en angelägenhetsgradering av större politiska reformer görs. Utskottet vill understryka att kravet att finanspolitiken på längre sikt skall vara så rörlig att erforderligt utrymme för konjunkturstabiliserande åtgärder alltid är tillgängligt gör att det i regel är omöjligt att i förväg ange tidpunkten för planerade reformer. Den av motionärerna anvisade vägen med en angelägenhetsgradering av eftersträlvade reformer skulle enligt utskottets bedömning inte leda till någon större klarhet om den framtida reformverksamheten. Den prioritering av framtida reformer som görs vid en viss tidpunkt betingas självfallet av då rådande förhållanden inom olika samhällsliga verksamhetsområden, inkomstförhållanden hos olika befolkningsgrupper o. s. v. Med de snabba omställningsprocesser som kännetecknar utvecklingen kan betydande omprioriteringar även på ganska kort sikt bli nödvändiga. Att upprätta en »önskelista» över reformer som inte kan dateras och som kan komma att omprioriteras torde enligt utskottets mening snarast vara ägnat att hos olika befolkningsgrupper väcka förhoppningar som alltför ofta kan komma att svikas. Den allmänna upplysning om de politiska partiernas prioriteringar som kan utläsas av partiprogram och genom partiernas agerande i riksdagen och anorstädes är enligt utskottets mening tillfyllest.

Önskemålet att en regional aspekt skall anläggas på långsiktplaneringen ägnas ett betydande intresse i motionerna. Förslaget syftar till att skapa ett instrument som dels ger en samlad bild av utvecklingen i olika delar av landet, dels kan ligga till grund för planeringen på regional och kommunal nivå samt inom näringslivet. Utskottet kan på denna punkt i stort sett instämma med vad motionärerna anfört. En utveckling av planeringen i denna riktning är emellertid förknippad med vissa svårigheter, vilket också erfarenheterna i andra länder visar. Ett omfattande arbete pågår på detta område i syfte att nå en ökad regionalisering av den ekonomiska planeringen, och en regional planering har också påbörjats i länen. Den syftar till att få fram en regionalpolitisk målsättning för befolkningens och näringslivets fördelning i olika län. Planeringen är i första hand avsedd att bilda underlag för myndigheternas beslut om bostadsbyggande, statsbidrag till kommunala investeringar etc. men också som vägledning för näringslivets utbyggnadsplaner. Slutmålet är en planering på riksnivå med ömsesidig anpassning mellan länsvisa program och de hela landet omfattande målen för näringspolitiken.

En förbättrad långsiktig arbetskraftsplanering intar vidare enligt motionärerna en central ställning i strävandena att nå ökad planmässighet i statens agerande. Detta är av betydelse inte minst för utbyggnaden av utbildningsväsendet. Planeringen bör syfta till att urskilja olika större yrkeskategorier, och även härvid bör den regionala aspekten beaktas. De metodproblem som motionärerna här berör är, såsom framgår av den redogörelse utskottet ovan lämnat, sedan lång tid föremål för utredning. Numera handhas hithörande frågor av statistiska centralbyråns prognosinstitut, vars organisation utbyggts till betydande omfattning och som till sitt förfogande har ett särskilt expertråd. Motionärernas önskemål att prognosverksamheten skall inriktas på större yrkeskategorier är av allt att döma tillgodosett inom prognosinstitutets nuvarande verksamhet. Vissa av de synpunkter som motionärerna framför gäller snarare utbildningspolitikens utformning än principer och metoder för prognos- och planeringsarbetet. Utskottet finner det därför inte motiverat att ingå på en närmare diskussion av dem i detta sammanhang. De skäl som motionärerna anför har inte övertygat utskottet om att ett utvidgat utredningsarbete bör komma till stånd i de föreslagna formerna. Lämpligare är uppenbarligen att det metodutvecklingsarbete som pågår inom statistiska centralbyrån får fortskrida utan direkt sammankoppling med utredningar beträffande det stora problemkomplex som motionärerna i övrigt berör.

I motionerna behandlas slutligen frågan om den långsiktiga planeringens anknytning till stabiliseringspolitiken. De stabiliseringspolitiska medlens långsiktiga verkningar säges böra analyseras så att de från långsiktssynpunkt lämpligaste stabiliseringspolitiska åtgärderna kan väljas. I anslutning härtill påpekas att planeringen normalt räknar med fasta priser och sålunda i regel förbigår prisproblematiken. Oförutsedda ändringar i prisnivån och den nominella lönenivån medför allvarliga svårigheter för planeringen och den ekonomiska politiken. Motionärerna anser att dessa problem måste genomarbetas vetenskapligt. Utskottet vill i anslutning till deras uttalanden på förevarande punkt erinra om att i anslutning till den senaste långtidsutredningen en särskild utredning om de finansiella långtidsperspektiven publicerades (SOU 1967:6). I denna utredning studeras de finansiella aspekterna på långtidsutredningens reala kalkyler, varvid även diskuteras utvecklingen vid alternativa antaganden om priser och löner. Frågan har sålunda fått en utförligare behandling än vad motionärernas framställning antyder. Härtill kommer att dessa frågor enligt vad utskottet inhämtat redan utreds inom finansdepartementet. Något initiativ i frågan från riksdagens sida torde därför inte vara påkallat.

Flertalet av de problem motionärerna behandlar är centrala för den ekonomiska planeringen och är föremål för uppmärksamhet i statsdepartementen samt hos ämbetsverk, vetenskapliga institutioner etc. Motionärerna talar i detta sammanhang om ett rutinemässigt förbättringsarbete, en be-

skrivning som utskottet anser vittna om en betydande undervärdering av den pågående verksamheten. När utskottet finner sig böra avstyrka motionärernas förslag betyder detta inte att enligt utskottets mening vidare utvecklingsarbete skulle vara omotiverat. Utskottet kan däremot inte finna det lämpligt att sammanföra alla de olika problemkomplexen i en enda parlamentarisk utredning, eftersom problemen är så skiftande att en sådan utredning skulle bli ohanterlig om sakkunskap från alla områden skulle vara företrädd.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet,
att riksdagen avslår motionerna I: 71 och II: 107.»