

Nr 851

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

(Lika lydande med motion nr 722 i Första kammaren)

Den ekonomiska planering som förekommer i vårt land är ännu ofullständig och administrativt splittrad. Långtidsutredningen ger främst en projektion av den spontana ekonomiska utvecklingen på medellång eller kort sikt. Långtidsbudgeten är endast en framräkning av det budgetutrymme som in-tecknats genom olika politiska beslut. Den regionalpolitiska planeringen har hittills inskränkts till ett i och för sig värdefullt faktainsamlade av förhållandevis begränsad räckvidd. Vad beträffar det arbete på en riksplanering av markutnyttjande som påstås pågå i kommunikationsdepartementet är inget känt om metoder och målsättningar. Flera departement har planeringsfunktioner som berör samhällsekonomin och samhällsutvecklingen i dess helhet: finansdepartementet, där den ekonomiska långtidsplaneringen handlägges, inrikesdepartementet med arbetsmarknad och regionalplanering, kommunikationsdepartementet med markplaneringen, utbildningsdepartementet med utbildningsplaneringen. Också det nyinrättade industri-departementet har planeringsfunktioner som endast är vagt avgränsade gentemot t. ex. inrikes- eller finansdepartementet. Det näringspolitiska rådets huvuduppgift är enligt departementschefen att »åstadkomma en sam-lad överblick över centrala delar av ekonomin».

Någon klart preciserad målsättning för den ekonomiska planeringen har aldrig presenterats. Hur långt den bör utvecklas och vilka mål som uppsatts är oklart. Enligt vår mening är detta i hög grad otillfredsställande. Vi an-lägger i det följande vissa principiella aspekter på planeringen och efter vil-ka riktlinjer den bör utvecklas.

Den ekonomiska planeringens syften

En högt utvecklad ekonomi som den svenska förutsätter ett betydande mått av koordination mellan olika verksamheter både beträffande den lö-pande verksamheten och på längre sikt. Det gäller inte minst inom den offentliga sektorn, där marknadsmekanismerna av olika skäl inte kan väg-leda handlandet. Bristande samband mellan olika statliga insatser kan leda till svårigheter och störningar i ekonomin. Samtidigt är det klart, att det fordras ett betydande samspel och samarbete mellan företag och statliga och

kommunala myndigheter, om man på ett tillfredsställande sätt skall uppnå god ekonomisk tillväxt och balans i samhällsekonomin och också tillgodose olika sociala och fördelningspolitiska målsättningar. En snabb strukturomvandling av näringslivet reser omställningsproblem för den enskilde, som måste mötas med kraftfulla motåtgärder såväl av generell som selektiv karaktär. Insatser t. ex. på arbetsmarknads- och lokaliseringens område påverkar i hög grad näringslivets arbetsförutsättningar också i de enskilda fallen. Det ställer bl. a. krav på smidigt fungerande samarbetsorgan inte minst på lokal- och regionalnivå.

Förutsättningen för samverkan i verklig mening är emellertid att meningsutbytet beträffande sektorernas inbördes utvecklingsförhållanden har ett underlag i ett konkret ekonomiskt-politiskt program, som är ett uttryck för statsmakternas intentioner för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen mot bakgrund av ett brett upplagt, kvalificerat prognosmaterial. Ett sådant program för de närmaste framförliggande årens ekonomiska utveckling torde framstå som ett allt nödvändigare underlag för planeringen inom företagen och organisationerna och för de enskilda medborgarna. Det senare är inte minst viktigt. Vi har i en annan motion till detta års riksdag påpekat, att en betydande del av orsakerna till bristande framgång med de lokaliseringspolitiska insatserna i Norrland är den osäkerhet som råder beträffande statsmakternas målsättningar. Detta exempel illustrerar väl betydelsen av bättre och mer långsiktig planering. Man bör vidare observera de växande uppgifter för den offentliga sektorn som näringslivets investeringar medför samtidigt som de offentliga åtagandena påverkar investeringsbeslutens innehåll.

Den ekonomiska planeringens syften kan schematiskt 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 under lämplig samverkan med organisationer 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 för 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 befrämja en samordning av olika offentliga åtgärder resp. av den statliga och den icke-statliga sektorns handlande. Därigenom kan ett bättre underlag skapas för viktiga politiska beslut. Dessa beslut kan, också om dessa betingelser uppfylles, bli mer »fria» i den meningen att det verkligen kan bli fråga om val och inte endast om att acceptera konsekvenserna av en utveckling som inte längre kan nämnvärt påverkas.

Den ekonomiska *ramplanering*, vars syften här skisserats, står i klar motsatsställning till en socialistisk planering, som skulle minska utrymmet för marknadsekonomin och mera i detalj via staten ingripa i enskilda företags utveckling och beslut och därmed inskränka konsumenternas valfrihet. Ett argument som ibland åberopas för en ekonomi av det senare slaget är, att man genom den statliga överblicken skulle kunna åstadkomma ett effektivare utnyttjande av produktionsresurserna. Rent teoretiskt kan detta synas bestickande, men alla erfarenheter visar att det i praktiken är föga hållbart. Man måste ha klart för sig att en statlig styrning som i teorin »bara» skall styra branschernas utveckling mot vissa uppsatta produktionsmål i själva verket måste gå mycket långt in i de enskilda företagens beslut, när det gäller investeringar, produktionsinriktning etc. Det skulle tvinga fram en väldig administrativ apparat som ändå skulle ha ytterst svårt att på ett verkningsfullt sätt överblicka den enorma mångfald av komplicerade relationer och beslut som måste fattas i ett modernt och differentierat näringsliv. Det skulle skapa ett stelt och trögrörligt system, ur stånd till snabba reaktioner och initiativtaganden, samtidigt som ett ersättande av marknadsmekanismen på en rad väsentliga sektorer kraftigt skulle begränsa konsumenternas valfrihet. Risken är också överhängande att man i ett system av detta slag, där centrala instanser måste fatta alla viktiga beslut, kan råka ut för mycket allvarligare bakslag än i ett liberalt system. Visst begås miss-

tag också i ett sådant, men de får inte så omfattande konsekvenser som när en central myndighet har makt att snedvrیدا användningen av de samlade resurserna inom landet på ett visst område. Den statliga maktkoncentration systemet skulle skapa medför klara risker för ett minskat demokratiskt inflytande för landets medborgare.

Ett annat argument för en omfattande statlig direktstyrning av företagen går ut på att staten därigenom skulle kunna bevaka att det samhällsekonomiska intresset tillgodosågs vid t. ex. investeringar. Med det »samhällsekonomiska intresset» avses i sammanhanget de effekter som investeringar medför som inte är märkbara i företagets företagsekonomiska kalkyl. Också detta resonemang kan teoretiskt synas rimligt men i praktiken existerar inte några allmänt godtagbara samhällsekonomiska kriterier för vad som ur helhetens intresse är det bästa beslutet och vad som inte är det. Resultat av en interventionspolitik, som är uppbyggd endast på gissningar och svävande bedömningar av detta slag, skulle leda till ett påtagligt godtycke och dessutom allvarligt försvåra möjligheterna att mäta företagets effektivitet. Däremot är det klart, att statsmakterna via en rad insatser kan påverka förutsättningarna för de företagsekonomiska kalkylerna i enlighet med t. ex. samhällets social- och lokaliseringpolitiska målsättningar. Detta kräver som ovan påpekats ett betydande mått av samarbete mellan företag och samhälle, vilket återigen bör grundas på ökad redovisning av ekonomiska fakta och klarläggande av utvecklingstendenser såväl från företag som samhälle. Det är också givet, att man i vissa fall kan konstatera att produktionen har negativa bieffekter, som inte automatiskt inrymmer i en företagsekonomisk kalkyl. Statsmakternas uppgift blir då att genom t. ex. lagstiftning tillse att så blir fallet. Hit hör främst olika former av miljöförstöring där det således är samhällets uppgift att bl. a. genom lagstiftning och taxerätt tillse att företagen handlar i helhetens och miljöns intresse. Några direkta statliga ingrepp i det enskilda företagets beslut kräves icke. Det skall handla inom ramen för gällande lagstiftning och andra bestämmelser. När det gäller lagstiftning till skydd för miljön är givetvis behovet av internationell samverkan stort.

Alternativ i långtidsutredningarnas arbete och rullande planering

Det är givet att en framtidsbedömning måste innebära stora osäkerhetsmarginaler. För ett litet land som Sverige kan dessa bli särskilt stora, vilket sammanhänger med vårt starka beroende av den ekonomiska utvecklingen i andra länder, handelssituationen etc. Ramen för de offentliga utgifternas andel av nationalinkomsten är t. ex. beroende av konjunkturläget. 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 relevanta prognoser om utländska och inhemska ekonomiska

förutsättningar åtskilliga år framåt — känner till de praktiskt intressanta handlingsalternativen. Självklart föreligger teoretiska och praktiska svårigheter vid utarbetandet av sådana alternativ. En viktig uppgift måste här vara att bygga ut utredningsarbetet så att man kan få fram underlag som belyser utvecklingen i stora drag enligt några alternativa antaganden. Detta gäller på alla nivåer av antaganden från den sannolika ökningen av BNP och antaganden om löneutveckling och fördelning mellan sparande och investering till antaganden om den statliga och kommunala konsumtionen och de offentliga investeringarna på olika områden. I en debatt vid förra årets riksdag med anledning av en motion från vårt håll om dessa frågor syntes finansministern ha uppfattningen, att detta inte bara var svårt utan också i det närmaste onödigt. Men först genom att göra några sådana alternativa antaganden skapas förutsättningar för effektivt utnyttjande av en långtidsplan även om utvecklingen avviker från vad som antagits vara den i första hand »troliga». Lyckligtvis tycks sekretariatet för långtidsplanering inte dela finansministerns negativism på denna punkt och har meddelat att man är sysselsatt med utarbetande av modeller för alternativa antaganden. Det är av största vikt att detta arbete vidareutvecklas och integreras med en förbättrad ekonomisk planering.

Av stor betydelse är också att planeringen görs 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.

Vi vill påpeka, att en rullande planering av slag som här antytts innebär en väsentlig vidareutveckling av den typ av »avstämning» som långtidsutredningen presenterat. Syftet med detta i och för sig värdefulla material har i första hand varit att se om den utvecklingsbild, som 1965 års långtidsutredning skisserade, fortfarande äger sin giltighet eller om nya och förändrade betingelser för den ekonomiska utvecklingen framträtt. Avstämningen innebär emellertid inte någon genomarbetad väsentlig förlängning av planperspektivet och lika litet som i fråga om 1965 års långtidsutredning har statsmakterna på grundval därav klargjort riktlinjerna för politiken på längre sikt.

En plan med politisk förankring

Långtidsutredningen står — även om den senaste upprättades av finansdepartementets ekonomiska avdelning — utanför regeringsmaskineriet i den mening 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 för 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 utred-

ningens 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 mera 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 i högsta grad är önskvärt är ett dokument där regeringen redovisar vilket av de möjliga alternativen den anser mest realistiskt och vilken politik som den således avser att försöka förverkliga. Först då kan olika offentliga myndigheter, företag, organisationer och enskilda få underlag för sin egen framtidsbedömning och planering. Ett sådant ekonomiskt framtidsprogram är samtidigt ett viktigt dokument för väljarnas ställningstaganden och för den offentliga debatten rörande den ekonomiska politikens mål och medel. Det är klart att en plan av detta slag inte får innebära en sådan bindning av politiken att man inte ger utrymme för en nödvändig flexibilitet. Syftet är inte heller att dokumentet skall vara detaljbindande utan endast att det anger huvudlinjerna för politiken. Därmed skapas ett underlag för ökad ekonomisk effektivitet, förbättrat samråd och samordning mellan olika offentliga insatser.

Hur en sådan plan skall utformas för att den bäst skall tjäna de syften som här angetts är ett område för fortsatta överväganden. Nyttig kunskap kan säkert vinnas från andra i detta hänseende mer avancerade länder,

t. ex. den norska ordningen där planen för varje kommande fyraårsperiod läggs fram av regeringen i slutet av varje mandatperiod för stortinget.

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 intäktssidan 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.

Arbetskraftsplanering

Tillgången på arbetskraft av olika slag är ofta den faktor som mest effektivt sätter en gräns för expansionen inom olika sektorer eller geografiska områden. Samtidigt är full och produktiv sysselsättning för alla som så önskar ett av den ekonomiska politikens allra viktigaste mål. En planering som tar sikte på att förena full sysselsättning och samhällsekonomisk balans med en hög tillväxttakt måste därför i hög grad inriktas just på arbetskraftsförhållanden.

På kortare sikt, när tillgången på arbetskraft av olika slag är tämligen given (och när de närmaste årens nytillskott från utbildningsväsendet är känt), gäller det att avstämma efterfrågan mot denna tillgång. Man skulle behöva upprätta något som kunde kallas en nationalbudget i arbetskraftstermer och som visar hur den tänkta utvecklingen i ekonomin »går ihop» på arbetsmarknaden. Eftersom den geografiska balansen är väl så viktig som den yrkesmässiga borde man här också ta in regional redovisning. En sådan budgetering skulle förutom som stabiliseringspolitiskt hjälpmedel också kunna användas som planeringsunderlag för arbetsmarknadspolitiken; för att bedöma den lämpligaste inriktningen av omskolningen och behovet av geografisk rörlighet.

En praktisk åtgärd i syfte att få fram en sådan planering är att låta långtidsutredningarna fördjupa sina studier av den förväntade arbetsmarknadsutvecklingen. I stället för att enbart behandla arbetskraften som en homogen grupp borde man sträva efter att nå en uppdelning på yrkesmässiga huvudkategorier och redovisa utvecklingen för dessa separat. En sådan teknik har t. ex. prövats i Frankrike.

I USA föreläggs kongressen varje år en rapport om läget på arbetsmarknaden (Manpower Report of the President). Den innehåller en fyllig och i många avseenden värdefull redogörelse från Department of Labor rörande arbetskraftsbehov och -resurser, arbetskraftsutnyttjande och utbildning.

Delvis kan denna rapport tjäna som exempel på hur en arbetskraftsbudget för Sveriges del skulle kunna läggas upp.

En förbättrad arbetskraftsplanering är emellertid viktig inte bara på kort sikt. Även för längre perioder är utvecklingen på arbetsmarknaden av stort intresse och då främst för utbildningsplaneringen. Här är problemen annorlunda än när det gäller planeringen på kortare sikt. Bl. a. måste man beakta att mängden arbetskraft inom olika områden påverkas av yrkesverksamhetsgraden och att denna säkerligen kan ändras genom lönesättning, arbetsförhållanden etc. Det finns anledning antaga att t. ex. såväl staten som sjukvårdshuvudmännen i alltför liten utsträckning beaktat detta förhållande och att detta bidragit till att förvärra den brist på personal av olika kategorier som länge rått inom vårdområdet.

I samband med den snabba utbyggnaden av utbildningssystemet under det senaste decenniet har man många gånger försökt göra prognoser över utvecklingen av behov och tillgång av olika utbildningskategorier. Nästan undantagslöst har dessa emellertid visat sig slå kraftigt fel, så att efterfrågan på utbildad arbetskraft kraftigt underskattats. Dessa bakslag har i viss mening varit nyttiga i så måtto att de klart visat att det inte är meningsfullt att försöka bedöma utvecklingen för olika mindre utbildningsgrupper separat. Slutsatsen av detta bör emellertid inte bli att man skall sluta med prognoser inom utbildningsområdet, utan i stället att man skall göra dem bättre. Sannolikt innebär detta att man måste gå in för att göra samlade bedömningar över utvecklingen inom olika större arbetsmarknadsområden på en gång för att försöka fånga in de strukturella förskjutningar som kan väntas. Uppdelningen på mindre grupper får sedan ske med större hänsyn tagen till övriga relevanta faktorer (elevönskemål, utbildningskostnader o. s. v.). Troligen kommer försöken att skapa en sådan »strukturplanering» för arbetsmarknadsutvecklingen och anpassningen av utbildningssystemet till denna att stärka de argument som talar för att man i görligaste mån skall avstå från att skapa från början starkt specialiserade utbildningar och att man låter differentieringen mellan olika yrkesinriktningar sätta in på senare stadier. Dessa åtgärder måste nämligen i sig öka möjligheterna att få tillgång och efterfrågan på olika utbildningskategorier att gå ihop resp. minska den tid det tar att ändra inriktningen i systemet. En sådan utveckling vore i så fall väl förenlig med det utbildningspolitiska önskemålet om att i det längsta bevara de studerandes valfrihet.

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 tillfredsställande inom en nära framtid. Men vi anser det 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 som 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 bör kompletteras med en flerårig »rambudget» kan då samordnas med nationalbudgeten och jämförelse med det långa perspektivet 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 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 balansrubbnings. 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 kring 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 statsmakernas arbetsområde. Men trots detta är det uppenbart att i anknytningen mellan etableringspolitik 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 ekonomiskt-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 höra tillgodoses genom att inflationen starkt begränsas, vilket skall förbättra förutsättningarna för en allmän höjning av realinkomsterna för alla.

Regional ekonomisk planering

Den ekonomiska planeringen i Sverige arbetar väsentligen bara med siffror som avser landet. Det framstår som en betydelsefull uppgift att man väsentligt mer ingående också söker bedöma de regionala utvecklingstendenserna. Dessa måste ses mot bakgrund av en förväntad ekonomisk utveckling för landet i dess helhet och innefatta bl. a. långsiktiga bedömningar av näringslivets strukturförändringar och hur dessa verkar i landets olika regioner. Därigenom skapas mer hållbart underlag för en rationell regionalpolitik med de arbetsmarknads- och lokaliseringpolitiska insatser denna kan kräva. Det nyligen utförda prognosarbetet, benämnt Länsplanering 67 kan ge ett första underlag för en förbättrad regionalpolitisk planering. Länsplanering 67 består av de olika länens målsättningar jämfört med en utveckling som förväntas uppstå om inga åtgärder i den ena eller andra riktningen vidtas. Resonemangen utgår från vissa antaganden och de mått som utnyttjas är väsentligen befolkningsförändringar. Det är klart att dessa sammanställningar utgör ett bräckligt underlag för ett framtida handlande

Statistiken och faktainsamlandet behöver kompletteras samtidigt som de uppsatta önskemålen och förväntningarna också måste granskas inom ramen för långtidsutredningens arbete med avseende på landets allmänt näringspolitiska utveckling.

Riksplan för markanvändning

I detta sammanhang vill vi också beröra en näraliggande fråga, nämligen den fysiska riksplaneringen. Behovet av en statlig översiktlig plan för markdisposition i någon form är uppenbart, vilket har framhållits många gånger. Tanken är bl. a. att man skall försöka samla den industri som oundvikligen för med sig betydande miljöförsämring till vissa begränsade områden medan andra områden reserveras för fritidsbebyggelse och fritidsliv. Om inga åtgärder av detta slag vidtas riskeras bl. a. att det längs stora delar av den svenska kusten blir ett pärlband av anläggningar som medför betydande miljöeffekter. På liknande sätt som genom stads- och generalplaner bör man således även på riksnivå skilja mellan områden för olika ändamål genom en översiktlig markdispositionsplan.

Syftet med den övergripande statliga regionalplaneringen och riksplaneringen av mark är att ställa fakta till förfogande som ger berörda parter en samlad bild av den väntade ekonomiska utvecklingen i landets olika delar och därmed också ger underlag för en effektiv lokaliseringspolitik. Härigenom skapas förutsättningar för en offentlig debatt på det regionala planet och för planeringen på regional och kommunal nivå samt inom näringslivet. Denna regionala planering bör förankras i en välutvecklad länsdemokrati som ger regionens medborgare möjligheter till insyn och inflytande.

Slutsatser och krav

Vi har i den ovanstående framställningen pekat på en rad områden, där den svenska långtidsplaneringen bör förfinas, vidareutvecklas och utbyggas. Vi har också angivit de syften och målsättningar som enligt vår uppfattning bör präglade en övergripande statlig planeringsverksamhet. I de flesta fall rör det sig därvid inte bara om vad man kan kalla tekniska förbättringar utan om omläggningar i själva planeringssystemet. Planeringens innehåll kan inte heller ses isolerad från dess former och institutionella uppbyggnad.

Som påpekats inledningsvis är planeringsarbetet f. n. mycket uppsplittrat på en rad olika departement och myndigheter.

Det kan givetvis aldrig ifrågakomma att eftersträva en ordning där all mer långsiktig planering lyfts ut från de resp. fackdepartementen för att samlas under en enda planeringsenhet. En sådan ordning skulle vara förvaltningsmässigt ineffektiv och försvåra regeringens arbete. Likväl kan man ifrågasätta om den nuvarande uppsplittringen av den översiktliga planeringen verkligen är ändamålsenlig. En central regionalpolitisk planering av

den typ som utarbetas inom inrikesdepartementet skulle knappast tjäna sitt syfte om den också inte tar hänsyn till den fysiska planeringen av markanvändningen och t. ex. de miljöintressen som där kan göra sig gällande. Den debatt som varit bl. a. om Väröbackas och Vindelälvens exploatering visar med all tydlighet hur svårt det är att bryta loss en enskild exploateringsfråga från dels en bedömning av regionens näringspolitiska utvecklingsmöjligheter, dels en bedömning av landets miljö- och fritidsutveckling. Planeringen för den regionala nivån måste kunna ge ett beslutsunderlag såväl för den näringspolitiska utvecklingen som det översiktliga markutnyttjandet. Samtidigt har den ett självklart sammanhang med den ekonomiska och näringspolitiska planeringsverksamhet som sker inom långtidsutredningen och nu även inom näringspolitiska rådet (industridepartementet). En av de svårigheter som framgår av redovisningen av Länsplanering 67 är just bristen på övergripande ekonomiskt planeringsunderlag på medellång och lång sikt. Den »Utblick mot 1980» som LU:65 gjorde kan knappast sägas fylla dessa anspråk. En regionalpolitisk planering kan, om den skall vara effektiv, inte enbart grunda sig på befolkningsprognoser och målsättningar för befolkningsunderlaget inom resp. region. Den måste också avstämmas mot en övergripande ekonomisk planering för landet i dess helhet. Former måste etableras för en nära samverkan för planeringen på lång och kort sikt. Det är också angeläget att definiera den kompetens som bör, såväl beträffande ekonomisk som fysisk planering, tillkomma riksinstanser, regionala länsinstanser och primärkommunala instanser. Länsdemokratiutredningen kan här lämna åtskillig vägledning.

Slutsatsen av ett sådant resonemang blir, att man strävar efter en bättre samordning av den ekonomiska översiktsplaneringen. Hit hör alltså *en allmän bedömning* av de näringspolitiska och ekonomiska utvecklingsmöjligheterna, en planering i grova drag av den fysiska miljön och den regionala ekonomiska utvecklingen. Formerna härför bör närmare utredas.

En viktig faktor som måste tillmätas stor betydelse i detta sammanhang är kravet på god insyn i planeringsarbetet. Underlag för planeringsbeslut måste redovisas offentligt och i god tid före det att regeringen avser att fatta de principiella besluten. Det är inte en tillfredsställande ordning att samråd kring t. ex. olika ekonomiska planeringsalternativ endast sker inom av regeringen tillsatta planeringsråd. Planeringsformerna måste väljas så att de olika berörda organen, enskilda som offentliga, har möjlighet att ge sin mening till känna på ett relativt tidigt stadium. Skäl av detta slag talar för en ordning där man förlägger faktainsamling till en institution utanför kanslihuset.

Enligt vår mening bör nu en parlamentarisk utredning tillsättas för att behandla de problem vi här berört. Den bör således ange riktlinjerna för planeringens målsättning och syften, dess former och funktioner.

Utredningens arbete kan förväntas ta en viss tid, även om det bedrivs med den skyndsamhet som ämnets vikt motiverar. Då ett visst planeringsarbete mer eller mindre utvecklat redan förekommer inom departementen, är det angeläget att man snabbt får insyn i detta och dess metoder och målsättning. Härvidlag brister det i dag åtskilligt, särskilt beträffande kommunikationsdepartementets riksplanering. Detta arbete har nu enligt uppgift pågått flera år och det berör för medborgarna ytterst centrala frågeställningar. Vid flera tillfällen har frågor aktualiserats — Väröbacka, Vindelälven — där bedömningar om lämpligt beslut haft klart sammanhang med denna riksplanering. Likväl omnämns den endast med några få ord i statsverkspropositionen, och ingenting sägs efter vilka principer det fortsatta arbetet skall bedrivas. Till detta kommer att den allmänna överblicken av det pågående planeringsarbetet försvåras genom uppsplittringen på skilda departement.

Detta är frågeställningar där riksdagen och därmed det allmänna har ett självklart och naturligt intresse av bättre insyn och större möjligheter att påverka utvecklingen. Det kan inte anses tillfredsställande att arbetet skall bedrivas helt inom regeringens kansli och utan möjligheter till debatt på grundval av insamlat och färdigt material. Riksdagens insynsmöjligheter försvåras emellertid också av att planeringsfrågorna handlägges av skilda utskott. Enligt vår mening bör därför denna riksdag tillsätta ett särskilt utskott med uppgift att från Kungl. Maj:t infordra alla relevanta uppgifter rörande det pågående planeringsarbetet, sammanställa dessa och avge utlåtande och omdöme. Därigenom skapas också förutsättningar för en bred offentlig debatt.

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 27 januari 1969

Sven Wedén (fp)

Sven Gustafson (fp)

Sven Antby (fp)

i Göteborg

Cecilia Nettelbrandt (fp)

Ingemar Mundebo (fp)

Per Ahlmark (fp)