

Nr 45

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

I de likalydande motionerna I: 722 av herr *Dahlén m. fl.* och II: 851 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

I motionerna behandlas en rad problem förknippade med statlig ekonomisk prognosverksamhet och planering. Det konstateras inledningsvis att en högt utvecklad ekonomi som den svenska kräver ett betydande mått av koordination av olika verksamheter inom den offentliga sektorn och ett utvecklat samarbete mellan denna samt företag, organisationer och enskilda. Denna samverkan måste baseras på ett konkret ekonomisk-politiskt program, som skall vara ett uttryck för statsmakternas intentioner för den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.

Beträffande den ekonomiska planeringens syften anförs allmänt, att denna 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 sektorers handlande. En planering med denna inriktning vill motionärerna benämna ramplanering. Denna säges stå i en klar motsatsställning till en socialistisk planering. Motionärerna redovisar och kritiserar de enligt deras mening karakteristiska dragen i och konsekvenserna av en dylik planering.

En första förutsättning för att den ekonomiska planeringen skall kunna vara till verklig nytta för politiken och för den offentliga debatten kring denna är, anser motionärerna, att de praktiskt intressanta handlingsalternativen är redovisade. Man kräver därför att de ekonomiska långtidsutredningarna byggs ut så att utvecklingen i stora drag enligt några alternativa antaganden blir belyst, och noterar med tillfredsställelse att modeller för alternativa antaganden är under utarbetande inom sekretariatet för ekonomisk planering i finansdepartementet.

Ett annat krav som motionärerna ställer på långtidsplaneringen är att denna görs rullande. De pekar därvid på två möjligheter att åstadkomma detta. Den ena innebär att planen årligen tas upp till prövning, modifieras och kompletteras samt förskjutes ett år framåt i tiden. Den andra möjligheten är att med en femårig planperiod nya planer utarbetas vart tredje år så att planerna kommer att tidsmässigt delvis täcka varandra. Även andra former för rullande planering bör emellertid enligt motionärerna undersökas.

De hittillsvarande långtidsutredningarna har enligt motionärernas uppfattning ett begränsat informationsvärde framför allt därför att de inte kompletteras med viktigare politiska slutsatser från regeringens sida. De kommentarer som återfinnes i kompletteringspropositionerna anses inte ge någon verklig upplysning om den statliga politikens inriktning under de närmaste åren. Motionärerna önskar ett dokument där regeringen redovisar vilket av de möjliga alternativen för den ekonomiska utvecklingen den anser mest realistiskt och vilken politik den således avser att söka förverkliga. Dokumentet avses inte vara bindande i detalj utan skall ange huvudlinjerna för politiken.

Motionärerna anser att de statliga långtidsbudgeterna för närvarande utarbetas utifrån alltför begränsade förutsättningar. De förordar att långtidsbudgeten utvecklas i riktning mot en flerårig »rambudget», i vilken redovisas en på politiska värderingar grundad angelägenhetsgradering av större reformer samt regeringens bedömning av de stora finansiella avvägningarna under de närmaste åren. Rambudgeten skulle framläggas årligen i anslutning till statsverkspropositionen.

En sektor som den ekonomiska planeringen särskilt måste uppmärksammas är, understryks i motionerna, arbetsmarknaden. På detta område krävs såväl kortsiktig som långsiktig planering. I det förra fallet gäller det att avstämna den beräknade efterfrågan på arbetskraft mot tillgången och upprätta vad som kunde kallas en nationalbudget i arbetskraftstermer. I den långsiktiga planeringen bör strävan vara att behandla arbetskraften inte som en homogen grupp utan uppdelad på yrkesmässiga huvudkategorier. En sådan metod bedömes vara av intresse inte minst för utbildningsplaneringen, vilken motionärerna särskilt berör.

I motionerna tas vidare upp till diskussion den ekonomiska planeringens anknytning till stabiliseringspolitiken. Det konstateras att en viss konflikt kan råda mellan dessa två aktiviteter, varför det bedöms som angeläget att planeringen utformas så att de stabiliseringspolitiska medlens mera långsiktiga verkningar blir belysta. En konsekvens härav är att planeringen bör behandla inte bara läget vid planperiodens utgång utan även utvecklingen under loppet av perioden. Vidare bör pris- och inkomstutvecklingen beaktas och alternativ även för utvecklingen i löpande priser utarbetas. Samordningen mellan stabiliseringspolitiken och den ekonomiska planeringen innefattar, anser motionärerna, problem som måste genomarbetas vetenskapligt.

En betydelsefull uppgift för den ekonomiska planeringen är enligt motionärerna att väsentligt mera ingående än för närvarande beakta de regionala utvecklingstendenserna. Härigenom kan ett mera hållbart underlag skapas för en rationell regionalpolitik. De prognoser som redovisats i den s. k. länsplanering 1967 anges kunna bilda en första utgångspunkt för en förbättrad regionalpolitisk planering. Motionärerna understryker i detta sammanhang behovet av en statlig översiktlig plan för markdisposition.

Avslutningsvis anför motionärerna att planeringsarbetet för närvarande är mycket uppsplittrat på en rad olika departement och myndigheter och att en bättre samordning av den ekonomiska översiktsplaneringen bör eftersträvas. De uppställer vidare kravet på en god insyn i planeringsarbetet. Underlag för planeringsbeslut måste redovisas offentligt och i god tid före det att regeringen avser att fatta de principiella besluten. Flera skäl talar för att den relevanta faktainsamlingen förläggs till en institution utanför Kungl. Maj:ts kansli. Enligt motionärerna försämras riksdagens insynsmöjligheter av att planeringsfrågorna handläggs av olika utskott. Årets riksdag borde därför tillsätta ett särskilt utskott för att från Kungl. Maj:t infordra alla relevanta uppgifter om pågående planeringsarbete, sammanställa och bedöma dessa.

Uppgifter i anslutning till motionerna

Vid sin behandling förra året av motsvarande motioner lämnade utskottet (utl. nr 29) vissa uppgifter rörande i motionerna aktualiserade frågor. Härvid redogjordes för de ekonomiska långtidsutredningarna i Sverige, för långtidsbudgeterna och för prognosverksamhet på arbetsmarknadsområdet. Vidare gavs viss information om långtidsplanering i andra länder. Till dessa redogörelser, som i allt väsentligt fortfarande torde vara aktuella, får utskottet här hänvisa. Härutöver kan följande kompletteringar göras.

Fysisk riksplanering

Inom kommunikationsdepartementet har sedan 1965 bedrivits ett arbete på att utveckla metoder för en översiktlig fysisk riksplanering. I juni 1969 publicerade departementet förarbeten och material som framtagits (stencil K 1969: 13—15). Redovisningen innefattar försök att systematisera begrepp och termer inom det aktuella området, inledande studier av metoder som kan användas för att inventera och prognosticera markanspråk samt en första belysning av rådande utvecklingstendenser och av i olika tidsperspektiv aktuella typer av konflikter i fråga om markanvändningen.

Beträffande syftena med den fysiska riksplaneringen anges att denna skall vara ett instrument för att förverkliga uppställda välfärdspolitiska mål. Mera konkret skall genom planeringen kartläggas följderna på längre
1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1969. 8 saml. Nr 45*

sikt för mark- och vattenanvändningen av nuvarande utvecklingstendenser och av lokala, regionala och sektoriella planer. Planeringen skall ange omfattning och läge för efterfrågade fysiska resurser och mot denna bakgrund kartlägga konkurrerande anspråk och belysa dessas inbördes förenlighet. Härigenom skall skapas underlag dels för lösning av akuta konflikter, dels för förhandsprioritering i vissa fall. Konkreta förslag som avviker från den fysiska riksplanen måste kräva särskild motivering. Vad gäller planens utformning i övrigt anges att det endast i ringa omfattning torde bli fråga om att avgränsa speciella markområden för ett bestämt syfte. Däremot bör anges restriktioner inom olika områden för visst nyttjande.

En första skiss till en översiktlig fysisk riksplan avses bli redovisad senast 1971. Delmaterial kommer att publiceras efter hand som det färdigställs.

Utredning om det statliga budgetsyste

Chefen för finansdepartementet har nyligen tillsatt en utredning med uppdrag att göra en översyn av det statliga budgetsyste

med (ordförande: statssekreterare Kjell-Olof Feldt). Utredningens huvuduppgift är att pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsyste

Tidigare behandling av likartade motioner

Vid 1968 års riksdag väcktes av folkpartiet motioner med i allt väsentligt samma synpunkter som de nu behandlade motionerna och i långa stycken likalydande med dessa. Utskottet tillstyrkte motionerna (utl. nr 29). Riksdagen beslöt dock i enlighet med hemställan i en reservation av utskottets socialdemokratiska ledamöter, i vilken motionerna avstyrktes.

Utskottsmajoriteten anslöt sig genomgående till de synpunkter och önskemål som framfördes i motionerna.

I reservationen anfördes inledningsvis vissa allmänna reflexioner om den

ekonomiska planeringens inriktning. Härvid framhölls att 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. Grundläggande villkor för den ekonomiska planeringen är med vissa modifikationer bl. a. fritt konsumtions- och yrkesval samt fri konkurrens och etableringsrätt. Den centrala planeringens främsta uppgift är, framhöll reservanterna, att samordna planeringen på olika delområden och nivåer och att göra erforderliga avvägningar. Den baseras på de bedömningar som görs i långtidsbudgeten, i särskilda samarbetsgrupper för olika delar av näringslivet och i de regionala planeringsorganen, vilka i sin tur bygger på den planering som utförs inom myndigheter, kommuner och företag. Någon detaljreglering av ekonomin eftersträvas sålunda inte, utan tyngdpunkten har lagts på samordning och samarbete. Det beskrivna förloppet har i olika sammanhang karakteriserats som en planerad marknadshushållning.

Reservanterna tog mot denna bakgrund upp till diskussion de i motionerna framförda resonemangen om olikheterna mellan vad som där betecknades som en socialistisk planering och vad som kallades liberal planering. Reservanterna framhöll att motionärernas karakteristik av den socialistiska planeringen i den mån den avsågs beskriva nuvarande planeringsmetoder var klart vilseledande. De fann vidare den av motionärerna förordade planeringsmetodiken svår att förena med motionärernas samtidiga krav på politiska ställningstaganden i fråga om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen och på ledning av de olika sektorerna inom ekonomin.

Önskemålet om olika alternativ i långtidsutredningarna kunde reservanterna i och för sig ansluta sig till. Svårigheterna med en sådan arbetsmetod betonades men dessa bedömdes på längre sikt vara möjliga att bemästra med hjälp av en ekonometrisk modell som börjat utarbetas. En parlamentarisk utredning ansågs inte kunna föra problemen närmare en lösning.

Motionärernas uppfattning om önskvärldheten av att långtidsplaneringen gjordes rullande ansåg sig reservanterna också kunna ansluta sig till. De erinrade om den avstämning av den senaste långtidsutredningen gentemot den faktiska utvecklingen som utförts och fann mot den bakgrunden inte skäl att tillstyrka en parlamentarisk utredning av dithörande problem.

I reservationen togs vidare upp motionärernas krav på en komplettering av den ekonomiska planeringen med viktigare politiska slutsatser. Reservanterna ville inte underskatta värdet av politiska ställningstaganden till olika utvecklingsalternativ men ansåg att motionärerna inte tillräckligt belyst innebörden i och problemen med sitt förslag. En parlamentarisk utredning bedömdes inte vara en lämplig form för att lösa dessa problem.

Gentemot de i motionerna framförda önskemålen om en utveckling av långtidsbudgeten mot en flerårig rambudget, innehållande en angelägen-

hetsgradering av större politiska reformer, framhöll reservanterna att en sådan prioritering inte skulle leda till någon större klarhet om den framtida reformverksamheten. Den allmänna upplysning om de politiska partiernas prioriteringar som kan utläsas av partiprogram och framgår av partiernas handlande i riksdagen och annorstädes var enligt reservanterna tillfyllest.

De metodproblem i samband med en förbättrad långsiktig arbetskraftsplanering som aktualiserats i motionerna var, framhöll reservanterna, sedan lång tid föremål för utredning, främst inom statistiska centralbyråns prognosinstitut. Till en del var motionärernas utredningskrav därigenom tillgodosett, och någon utvidgning av utredningsarbetet i de av dem föreslagna formerna ansågs inte lämplig.

Med anledning av motionärernas synpunkter på anknytning mellan den långsiktiga planeringen och stabiliseringspolitiken och deras önskemål om en vetenskaplig analys av hur pris- och inkomstutvecklingen skulle kunna inarbetas i långtidsutredningarna erinrade reservanterna om att de finansiella aspekterna på den senaste långtidsutredningens reala kalkyler belysts i en särskild utredning, varvid även diskuterats utvecklingen vid alternativa antaganden om priser och löner. Dessa frågor övervägdes även inom finansdepartementet, varför något initiativ från riksdagens sida inte bedömdes vara påkallat.

Reservanterna instämde i stort sett i vad motionärerna anfört om angelägenheten av att en regional aspekt anlades på långsiktspaneringen. De underströk att ett omfattande arbete pågick inom detta område och hänvisade även till den igångsatta regionala planeringen i länen.

Avslutningsvis framhöll reservanterna att de inte fann det lämpligt att sammanföra de olika problemkomplex motionärerna tagit upp i en enda parlamentarisk utredning och därför avstyrkte förslaget härom. Ett vidare utvecklingsarbete på den ekonomiska planeringens område fann reservanterna däremot motiverat.

Utskottet

De synpunkter och förslag beträffande den centrala ekonomiska planerings- och prognosverksamheten som framförs i de här behandlade motionerna överensstämmer i flertalet fall med dem som togs upp i motioner i samma ämne vid förra årets riksdag. De konkreta krav som nu åter aktualiseras gäller bl. a. en redovisning av olika alternativ i långtidsutredningarna, en rullande planering, en komplettering av långtidsutredningarna med politiska slutsatser, en utveckling av långtidsbudgeten till en s. k. rambudget, ändrade metoder för arbetskraftsplaneringen, en bättre samordning mellan planeringen och stabiliseringspolitiken samt införande av en regional aspekt i långtidsutredningarna.

Motionärernas krav diskuterades utförligt i den i ett tidigare avsnitt refe-

rerade, av riksdagen bifallna reservationen till utskottets utlåtande över förra årets motioner. På vissa punkter anslöt sig reservanterna till motionärernas synpunkter, medan tveksamhet eller avståndstagande markerades i andra fall. Förslaget om en parlamentarisk utredning för att behandla de olika uppslagen avstyrktes. De motiv och slutsatser som härvid redovisades i reservationen är enligt utskottets mening fortfarande bärande, och utskottet kan i detta sammanhang hänvisa till dem. Detsamma gäller beträffande de allmänna reflexioner om den ekonomiska planeringens inriktning som framfördes i reservationen och den kritik som i anslutning därtill riktades mot motionärernas resonemang kring vad de kallade »socialistisk» respektive »liberal» planering. Utskottet finner det emellertid motiverat att på ett par punkter komplettera diskussionen av motionärernas förslag.

I motionerna understryks bl. a. behovet av en statlig översiktlig plan för markdisposition. Kritik framförs därvid mot den enligt motionärernas mening bristande informationen om metoder och målsättningar för den planering av ifrågavarande slag som bedrivs inom Kungl. Maj:ts kansli. Efter det att motionerna avlämnades har ett fylligt material från det hittillsvarande arbetet med den fysiska riksplaneringen offentliggjorts. Det har i det sammanhanget också klagjorts, att en första skiss till en fysisk riksplan avses bli redovisad senast år 1971. Motionärernas önskemål i vad avser denna planering synes därmed vara tillgodosedda.

I anslutning till motionärernas synpunkter och krav beträffande den stalliga långtidsbudgeteringen vill utskottet notera, att den nyligen tillsatta budgetutredningen fått i uppdrag att beakta de krav på budgetarbetet som följer av en ökad långsiktighet i budgetprocessen och att överväga metoder för en förbättrad finansiell planering.

Motionärerna framför avslutningsvis vissa synpunkter på planeringsverksamheten som går utöver vad som diskuterades i förra årets motioner. De anser bl. a. att planeringsarbetet för närvarande är mycket uppsplittrat på olika departement och myndigheter, och de ställer krav på en bättre samordning av den ekonomiska översiktsplaneringen. Enligt utskottets mening är de främsta uppgifterna för den centrala planeringen att samordna planeringsinsatser på olika delområden och nivåer och att göra erforderliga avvägningar. Det är naturligt att i den löpande verksamheten ansträngningar görs för att på bästa sätt tillgodose detta krav. En parlamentarisk utredning av de härmed förknippade problemen kan utskottet inte finna erforderlig.

Det krav på en god insyn i planeringsarbetet, som ställs i motionerna, kan utskottet i och för sig instämma i. Utskottet anser dock inte att den praxis härvidlag som tillämpas ger anledning till någon erinran.

I motionerna framförs till sist förslaget att årets riksdag borde tillsätta ett särskilt utskott för att från Kungl. Maj:t infordra alla relevanta uppgifter om det pågående planeringsarbetet samt sammanställa och bedöma

dessa. Detta förslag saknar aktualitet såvitt avser innevarande års riksdag.

Sammanfattningsvis vill utskottet understryka, att en vidare utveckling av former och metoder för den ekonomiska prognos- och planeringsverksamheten självfallet är motiverad. Ett kontinuerligt utvecklingsarbete bedrivs också i olika sammanhang. Utskottet finner det däremot inte ändamålsenligt att sammanföra de olika problemkomplex som motionärerna tagit upp i en enda parlamentarisk utredning.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet

att riksdagen avslår motionerna I: 722 och II: 851.

Stockholm den 4 november 1969

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ståhle (s)*, Åke Larsson (s), Åkerlund (m), Lundin (s), Larfors (s), Thorsten Larsson (cp)*, Wirtén (fp) och Vilhelm Erik Carlsson (m);

från andra kammaren: herrar Regnéll (m), Bengtsson i Landskrona (s), Börjesson i Glömminge (cp)*, Larsson i Umeå (fp), Rask (s), Haglund (s), Fridolfsson i Rödeby (s) och Stridsman (cp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Åkerlund (m), Thorsten Larsson (cp), Wirtén (fp), Vilhelm Erik Carlsson (m), Regnéll (m), Börjesson i Glömminge (cp), Larsson i Umeå (fp) och Stridsman (cp), vilka ansett att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

»De synpunkter och — — — (= utskottet, första stycket) — — — aspekt i långtidsutredningarna.

Motionärernas krav diskuterades utförligt av utskottet i dess utlåtande över förra årets motioner. Utskottet anslöt sig genomgående till de synpunkter och förslag som motionärerna framfört och förordade att en parlamentarisk utredning skulle tillsättas med uppgift att göra en grundlig och förutsättningslös översyn av de uppslag och problem i anslutning till den statliga prognosverksamheten och ekonomiska planeringen som aktualiserats. De bedömningar som utskottet därvid redovisade synes alljämt vara bärande, och utskottet kan i detta sammanhang hänvisa till dem.

Sedan motionerna avlämnades har statsmakterna på planeringsområdet vidtagit vissa åtgärder med anknytning till frågor som motionärerna tagit upp till diskussion. Behovet av en statlig översiktlig plan för markdisposition understryks av motionärerna, som även framför kritik mot den bristande informationen om metoder och målsättningar för den planering av ifrågavarande slag som bedrivs inom Kungl. Maj:ts kansli. Motionärerna betonar också att den fysiska planeringen måste samordnas med andra former av planering. Material från det hittillsvarande arbetet med den fysiska riksplaneringen har nu offentliggjorts, varvid klargjorts att en första skiss till en fysisk riksplan avses bli redovisad senast år 1971. Regeringen har därmed i någon mån tillgodosett framförda krav så till vida som insynen i planeringsarbetet förbättrats. Kvar står dock enligt utskottets mening bl. a. frågan om den fysiska planeringens samordning med annan planering såväl på det centrala som på det regionala planet. De därmed sammanhängande problemen synes bäst kunna behandlas inom ramen för en parlamentarisk utredning.

I anslutning till motionärernas synpunkter på den statliga långtidsbudgeteringen vill utskottet notera, att den nyligen tillsatta budgetutredningen fått i uppdrag att beakta de krav på budgetarbetet som följer av en ökad långsiktighet i budgetprocessen samt att överväga metoder för en förbättrad finansiell planering. Utskottet anser i likhet med motionärerna att långtidsbudgeten är ett värdefullt hjälpmedel för den ekonomiska politiken. Åtgärder för att förbättra metoderna i detta planeringsarbete är därför givetvis att hälsa med tillfredsställelse. Liksom motionärerna anser emellertid utskottet att långtidsbudgeten bör kunna utvecklas i riktning mot en flerårig rambudget, innehållande en angelägenhetsgradering av planerade större reformer. En förändring av budgetplaneringen i denna riktning antyds inte i direktiven till budgetutredningen. Kravet på en utredning av frågan i enlighet med i motionerna angivna riktlinjer kvarstår sålunda fortfarande och bör enligt utskottets mening tillgodoses.

Motionärerna anlägger avslutningsvis vissa synpunkter på planeringsverksamheten som kompletterar och utvidgar diskussionen i förra årets motsvarande motioner. De anför bl. a. att planeringsarbetet för närvarande är mycket uppsplittrat på olika departement och myndigheter, och de kräver en bättre samordning av den ekonomiska översiktsplaneringen. Formerna för denna samordning bör enligt motionärerna närmare utredas. Utskottet anser i likhet med motionärerna att samordningsproblemen inom planeringsverksamheten inte har lösts på ett tillfredsställande sätt och förordar en utredning av detta problemkomplex.

Utskottet kan vidare ansluta sig till motionärernas krav på en god insyn i planeringsarbetet och på att berörda organ skall få möjlighet att ge sin mening till känna på ett tidigt stadium i planeringsprocessen. Motionärernas

förslag att förlägga faktainsamlingen till en institution utanför Kungl. Maj:ts kansli är enligt utskottets mening väl värt att närmare övervägas.

För att en mera tillfredsställande prognosverksamhet och ekonomisk planering skall komma till stånd är det enligt utskottets mening inte tillräckligt med enbart ett successivt utvecklingsarbete, även om ett sådant givetvis i och för sig är angeläget. Vad som krävs är en grundlig och förut-sättningslös översyn av hela problemkomplexet, berörande planeringens målsättning, former och funktioner. I likhet med motionärerna anser utskottet att en sådan översyn, vid vilken åtskilliga principiella frågor av stor politisk betydelse kommer att aktualiseras, bör genomföras av en parlamentariskt sammansatt kommitté.

Utskottet hemställer alltså

att riksdagen med bifall till motionerna I: 722 och II: 851 hos Kungl. Maj:t hemställer om en parlamentarisk utredning rörande förbättrad och utbyggd statlig prognosverksamhet och ekonomisk planering i enlighet med vad utskottet ovan anfört.»