

Nr 399

av herr Fäldin m. fl.
angående den långsiktiga samhällsplaneringen.

Utvecklingen har medfört ett starkt ökat behov av samhällsplanering i olika avseenden och på olika nivåer. En effektiv samhällsplanering är en förutsättning för att vi i samhälle och näringsliv på bästa sätt skall kunna tillvarata resurser, forma miljöer och främja väsentliga mål som jämlikhet, frihet och en fördjupad demokrati.

Under senare år har olika planeringsfrågor tillvunnit sig ökad uppmärksamhet. Det har i första hand gällt den fysiska planeringen på olika nivåer och särskilt den regionala utvecklingsplaneringen. I dessa avseenden pågår en betydelsefull utveckling.

Ett grundvillkor i planeringspolitiken måste emellertid vara att olika områdes- och nivåplaneringar samordnas till ett integrerat och helt program. Beslutsfattarna i samhälle och näringsliv måste kunna basera sina åtgärder på en långsiktig reformplanering, som är preciserad för en förhållandevis lång tidsperiod men samtidigt flexibel och anpassningsbar till utvecklingen. I ett samhälle som vårt måste den övergripande samhällsplaneringen vara en ramiplanering, som preciserar riktlinjer, huvudmål och prioriteringar men samtidigt eftersträvar att så långt möjligt decentralisera beslutsfunktionerna.

Det är enligt vår bedömning en stor brist att det i vårt land inte finns någon övergripande och helhetlig samhällsplanering, som kan vara värd att beteckna som långsiktig reformplanering.

Nuvarande riksplaneringar

För särskilda politiska områden har statsmakterna fastställt riktlinjer eller handlingsprogram för vissa tidsperioder, t. ex. i fråga om jordbruks- och lokaliseringspolitiken. Årets riksdag skall enligt vad som aviserats ta ställning till två nya riksplaneförslag, dels en fysisk riksplan, dels ett regionalpolitiskt riksprogram. Det finns olika sektorsplaneringar, t. ex. för vägbyggandet och för bostadspolitik. Dessa planeringsinsatser spänner över viss tid. Men de är inte samordnade och ger alltså inte någon helhetsbild.

Statsverkspropositionen och finansplanerna, baserade på nationalbudgeten, är att betrakta som en riksplanering över hela det politiska fältet. Men de är i stort sett begränsade till det aktuella budgetåret. Finansplanerna är avgränsade till riktlinjer för den ekonomiska politiken, vilka sedan 1971 underställs riksdagen för beslut. Vissa centrala mål brukar härvid anges för den ekonomiska politiken. Men de är allmänt formulerade, t. ex. i 1971 års finansplan på följande sätt: full sysselsätt-

ning, fortsatt hög tillväxttakt, jämnare inkomstfördelning, bättre regional balans och stabilisering av prisnivån. I årets finansplan är de centrala målen mindre klart angivna. Särskilt kan uppmärksammas att den regionala balansen fått utgå. Några närmare preciseringar görs i allmänhet inte av målens konkreta innehåll och deras förhållande till varandra och, med undantag för det rent tekniskt ekonomiska området, i stort sett inte heller av medel och metoder.

En mera långsiktig bedömning görs i långtidsbudgeter och långtidsutredningar. Långtidsbudgeten utarbetas årligen inom finansdepartementets budgetavdelning och redovisas för riksdagen – dock inte för ställningstagande – i form av en bilaga till den reviderade finansplanen, den s. k. kompletteringspropositionen. Denna budget utgar från det aktuella närmast framförliggande budgetåret och omfattar budgetutvecklingen under de därpå följande fyra budgetåren. Syftet är att ange konsekvenserna för den statliga budgetutvecklingen av de beslut statsmakterna redan fattat och de åtaganden som gjorts. Långtidsbudgeten är en bedömning på "oförändrad ambitionsnivå" – inte någon politisk plan för budgetpolitiken och inte heller någon prognos för budgetutvecklingen.

Långtidsutredningarna, som utarbetas inom finansdepartementets sekretariat för ekonomisk planering, bedömer utvecklingstendenserna i svensk ekonomi under en femårsperiod. En sådan utredning presenteras alltså vart femte år. Den senaste är 1970 års långtidsutredning, avseende 1971-1975, med en tunnare utblick mot 1990. Ett centralt led i långtidsutredningarna är att bedöma den framtida tillgången på produktionsresurser och att diskutera de avvägningsproblem som uppstår mellan olika resursanspråk, om utvecklingen framöver skall uppfylla kraven på intern och extern balans. Det mått som användes i långtidsutredningarna är bruttonationalprodukten (BNP). Det kvalitativa innehållet i utvecklingen, såsom miljövården, hälsa och trivsel, lämnas utanför. Långtidsutredningarna har alltså inte gjort någon bedömning av den totala levnadsstandarden eller levnadsnivån.

1970 års långtidsutredning utgick från vissa centrala eller överordnade mål i överensstämmelse med vad som diskuterats i finansplanerna – full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare inkomstfördelning, rimlig prisstabilitet och balans i utrikesbetalningarna. Enligt utredningen var det en komplikation att dessa mål och prioriteringen mellan dem inte är till fullo fastlagda och preciserade. För flera investeringsområden består avvägningsproblemet främst i en politisk värdering av olika mål och deras inbördes vikt. När det gällde den närmare innebörden av de centrala målen och delasppekter på dem måste utredningen låta egna antaganden bilda utgångspunkt för analysen.

Enligt utredningens egen terminologi var det "hypotetiska målsättningar", "tolkningar i preciserad riktning". Valet av de hypotetiska målen var, såsom också medgavs, paverkat av utredningens egen bedömning av vilken politik som borde ha realistiska möjligheter att bli genomförd. Men detta skulle dock enligt principerna för långtidsutredningen inte få tolkas som några programmatiska rekommendationer.

Denna situationsbild synes oss utvisa att en ekonomisk långtidsutredning inte kan utföras på ett meningsfullt sätt utan anknytning till en politisk reformplanering.

Den nuvarande regeringen har inte heller något fastställt regeringsprogram. Dess direktivgivare på längre sikt kan i stället antas vara olika programuttalanden från regeringspartiet, främst handlingsprogram för olika delområden samt valmanifest, senast det s. k. Kramforsmanifestet från 1970. Men dessa program är allmänt hållna, närmast i form av önskelistor utan preciserade målsättningar, prioriteringar och tidsplaneringar. Belysande för situationen är t. ex. nu senast regeringens besked om att förslag till allmän tandvårdsförsäkring skall föreläggas 1973 års riksdag. Beskedet gavs inte i finansplanen eller i något programuttalande från regeringspartiet - utan i stället vid en telefonintervju med finansministern, dock utan angivande av samband med någon ytterligare reformplanering.

Planering och resursfördelning

Det är naturligt att våra resurser alltid framstår som knappa i förhållande till vår samlade efterfrågan och våra ambitioner på olika områden. Resurserna skall fördelas på staten och kommunerna, näringslivet och vår privata konsumtion. Det kräver resurs- och reformplanering. Utvecklingsförloppet under 1960-talet är otvivelaktigt ett bevis för detta.

Allt större del av de ekonomiska resurserna har tagits i anspråk för den offentliga sektorn. De offentliga investeringarna ökade under 1960-talet med i genomsnitt 6 å 7 procent om året och den offentliga konsumtionen med cirka 5 procent, dvs. i en takt som väsentligt översteg tillväxten i de samlade produktionsresurserna. Den kommunala expansionen har varit särskilt kraftig. Under 1960-talet uppgick tillväxten i den kommunala sektorn till cirka 7 procent om året under den första hälften och till cirka 8 procent under tionedets senare del.

Den andel av bruttonationalprodukten som staten och kommunerna tar i anspråk steg under tiden 1960-1970 från 27,5 till 34 procent. Man kan konstatera god enighet bakom ambitionerna att ge staten och särskilt kommunerna nya och ökade uppgifter. Den kraftiga kommunala expansionen har sin förklaring främst i att kommunerna tillförts uppgifter från staten - genom direkta påbud eller stimulansåtgärder. Vart välfärdssamhälle hade knappast kunnat byggas upp på annat sätt. Men det har inte funnits någon långsiktig politisk reformplanering till stöd för en ändamålsenlig avvägning mellan en angelägen expansion av den offentliga sektorn och andra angelägna efterfrågeområden. Möjligheterna att vidga den statliga och kommunala verksamheten är beroende av den allmänna framstegstakten och resurstillgången i samhället. Den största betydelsen måste härvidlag tillmätas varuproduktionen. Industriinvesteringarna kunde under 1960-talet inte gå upp i erforderlig grad. Under perioden 1961-1968 steg industriens investeringsvolym med i genomsnitt endast 1,3 procent om året, väsentligt under vad som bedömts nödvändigt. Under

högkonjunkturåren 1969-1970 stannade uppgången vid cirka 5 procent om året, vilket alls inte motsvarade prognoserna. De otillräckliga industriinvesteringarna under 1960-talet betydde en långsammare kapacitetstillväxt och därmed en eftersäckning i förhållande till vissa konkurrentländer. Här finns också en anledning till den kraftiga försämring av bytesbalansen som inträffade under 1960-talet. Utbyggnaden och förnyelsen av industrin har inte varit tillräckliga för att skapa kapacitet för en nödvändig exportproduktion och en hemmamarknadsproduktion som effektivt kan konkurrera med importen. Därmed fick vi också minskade möjligheter till ökning av den service och konsumtion som vi vill förverkliga via staten och kommunerna.

1970 års långtidsutredning konstaterade att en omfördelning måste ske av efterfrågan och resurser, så att en större avsättning av varor och tjänster utomlands och en mindre förbrukning inom landet uppnås. Utredningen räknade med att balans i utrikesbetalningarna skulle kunna uppnås i mitten av 1970-talet, om industrins investeringar under tiden 1970-1975 gick upp med 6,5 procent om året.

Denna uppgång måste ske redan under 1970-talets första år. Den offentliga sektorn, bostadsbyggandet och den privata konsumtionen måste i motsvarande grad träda tillbaka.

Finansministern gjorde samma bedömning i finansplanerna 1971. Återställande av balansen i utrikesbetalningarna framhölls som en förutsättning för en politik, inriktad på full sysselsättning och rättvis inkomstfördelning. Utbyggnaden av produktionsapparaten måste "komma till stånd utan dröjsmål".

Med den höga stegringstakt som de offentliga utgifterna fått kunde den dämpning som långtidsutredningen ansett nödvändig inte ske omedelbart. Starka spänningar måste uppstå mellan olika områden. I remissyttrandena över långtidsutredningen kunde man finna som genomgående tendens att myndigheter och organisationer bedömde just den dämpning som omöjlig vilken förordats för den egna verksamheten.

De beslut som statsmakterna redan fattat föranledde betydande automatiska utgiftsökningar. Detta har medfört svårigheter särskilt för det aktuella budgetåret 1972/73. Långtidsbudgeten visade 1971 att de åtaganden som statsmakterna redan gjort krävde en snabbare ökning av statens och den statsunderstödda verksamhetens efterfrågan på varor och tjänster än den av långtidsutredningen beräknade tillväxttakten för den totala produktionskapaciteten i ekonomin. Detta föranledde finansministern att i den reviderade finansplanen 1971 göra uttalandet: "Om utrymme skall kunna beredas för nya reformer inom angelägna områden måste pågående verksamhet omprövas och en prioritering göras mellan denna och de nya utgiftsönskemålen." Det nu framlagda budgetförslaget för 1972/73 belyser situationen. Den statliga utgiftsökningen är cirka 7 miljarder kronor - men härav avser endast cirka 400 miljoner kronor nya åtaganden.

För den kommunala sektorn är situationen ännu mera svärbemästrad. Den kommunala expansionen är i mycket hög grad långsiktigt bunden

genom tidigare riksdagsbeslut. På den grunden står landstingen inför ökade sjukvårdsutgifter, och primärkommunerna får ökade och nya utgifter för t. ex. barntillsyn, undervisning, handikappvård, bostadstillägg och miljövård. Så sent som i finansplanen 1965 framhöll finansministern att kommunernas skattefinansiering måste öka, om den kommunala expansionen skulle kunna fortgå i önskad takt. Nu har kommunalskatterna kommit upp till den mycket höga nivån av 23:78 kronor per skattekrona. Sedan 1960 har de stigit med mer än 60 procent. I årets finansplan konstaterar finansministern att en fortsatt kommunal expansion av samma storlek som den vi haft under 1960-talets senare del är oförenlig med kravet på en balanserad samhällsutveckling och att takten måste nedbringas till en nivå som står i bättre överensstämmelse med tillväxten av landets totala inkomster och produktionskapasitet.

Den uppgång i industriinvesteringarna med 6,5 procent om året som långtidsutredningen förutsatte som nödvändig redan för 1970-talets första år har inte kunnat uppnås. Industriinvesteringarna steg 1970 med 5,0 procent och 1971 med 4,8 procent. För 1972 beräknas uppgången till endast 3,5 procent medan samtidigt de statliga investeringarna väntas öka med 7 procent och de kommunala med 6,5 procent. Det betyder att den balans i utrikesbetalningarna som betecknats som nödvändig för upprätthållande av den fulla sysselsättningen och näringslivets konkurrenskraft måste skjutas på framtiden.

Den långsammare kapacitetstillväxt i näringslivet som 1960-talets resursfördelning föranlett minskar den möjliga tillväxttakten såväl för den privata konsumtionen som för den statliga och kommunala verksamheten.

Vad beträffar den offentliga sektorn förvärras situationen genom att man nu knappast i någon nämnvärd utsträckning kan finansiera angelägna reformer genom skattehöjningar. Såsom finansministern uttalat kan 1960-talets skattehöjningar inte fortsätta under 1970-talet. En häftig bromsning av planerade vidgningar på olika delområden måste också förutsättas inverka menligt på produktiviteten inom den offentliga sektorn.

1960-talet har alltså uppvisat en resursfördelning i otakt. Orsaken måste till mycket stor del anses vara brister i den långsiktiga reformplaneringen. Resultatet är att de olika samhällssektorerna får trängas inom ett resursutrymme som är för knappt för den samlade framvuxna efterfrågan. Detta gäller inte endast kapitalresurserna utan också arbetskraften. Såsom långtidsutredningen påvisat skulle den offentliga tjänsteproduktionen enligt planer inom olika delområden kräva ett sammanlagt arbetskraftstillskott om cirka 200 000 personer fram till 1975, en ökning som är mer än dubbelt så stor som hela den förutsedda tillväxten av landets arbetskraftsresurser. Samtidigt har bedömts att industrin behöver ett arbetskraftstillskott av cirka 90 000 personer.

Det torde också vara en ofrånkomlig slutsats att den bristande reformplaneringen under 1960-talet medfört att vissa delområden blivit

föribesdda. Exemplet på detta är vägupprustningen och den kollektiva trafiken, familjepolitiken, hjälpen till utvecklingsländerna och miljövärden, särskilt arbetsmiljön.

Planering och helhetsdebatt

Långsiktig reformplanering och politisk helhetsdebatt förutsätter varandra. En återblick på 1960-talets politiska debatt bekräftar den bild som ovan tecknats i anslutning till resursfördelningen. Bristen på en reformplanering som kunnat stimulera till en politisk helhetsdebatt, måste ses som en orsak till att viktiga målangivelser fördröjts och i vissa väsentliga fall reformlinjer felriktats så att de kommit i konflikt med varandra.

En egentlig målsättningsdebatt fördes under 1960-talet i två avseenden, om jämlikhets- och miljöfrågor, men med engagemang från statsmakterna först under årtiondets senare år. Först i finansplanen 1968 skrevs en jämnare inkomstfördelning in som ett centralt mål för den ekonomiska politiken. Det kan konstateras att ojämnheten i inkomstfördelningen i stort sett ökade under 1960-talet fram till 1968. Den kraftiga uppgången av kommunalskatterna initierades genom olika beslut av statsmakterna under 1960-talet, utan att särskild vikt fästes vid de negativa konsekvenserna för en jämlikhetsmålsättning. Beträffande miljöfrågorna kan konstateras att mera omfattande miljövärdssåtgärder sattes in först vid utgången av 1960-talet – sedan årtiondet i stort sett kännetecknats av en kraftig miljönedslitning.

Angelägenheten av en kraftig uppgång i industriinvesteringarna bar med varierande styrka framhållits i finansplanerna sedan mitten av 1960-talet. Detta mål prioriterades som en förutsättning för bl. a. upprätthållande av full sysselsättning och från 1968 också för uppnående av en rättvisare inkomstfördelning. Men den aktiva näringspolitik som måste vara medlet för målets förverkligande utformades inte i sammanhanget. Situationen är alltså densamma.

Det är en ofrånkomlig slutsats att misslyckandena med att på erforderligt sätt stimulera fram industriinvesteringarna måste bero på fel i den ekonomiska politiken och näringspolitiken. Den ensidiga tonvikt på penningpolitik med hårda kreditrestriktioner som kännetecknade 1960-talet stod otvivelaktigt i konflikt med de prioriterade strävandena att väsentligt öka industriinvesteringarna och återställa balansen i utrikesbetalningarna. Särskilt under högkonjunkturåren 1969–1970 var den ekonomiska politikens utformning ett hinder för näringslivets kapacitetstillväxt.

I årets finansplan har finansministern beräknat industriinvesteringarnas uppgång till den reducerade ambitionsnivån av 3,5 procent och betecknat de resultat som uppnåtts under de senaste åren som ”i stort sett tillfredsställande” – trots att resultatet i stort sett varje år varit väsentligt under det beräknade.

Ett annat exempel på bristerna i reformplaneringen ger strukturpolitiken. Statsmakterna har under 1960-talet varit i hög grad inriktade på att påskynda näringslivets strukturuomvandling. Finansministern räknar i årets finansplan med att strukturuomvandlingen skall fortsätta i samma forcerade takt. Det finns emellertid mycket som tyder på att denna strukturpolitik i väsentliga avseenden är en felinriktning.

En undersökning inom LO-området har visat att 20 procent av dem som avskedats vid företagsnedläggningar och rationaliseringar haft svårt att över huvud taget få något nytt arbete och att dessutom cirka 25 procent fått acceptera lägre löner än de tidigare haft. Otvivelaktigt är det också så, att även väl utvecklingsbara företag tvingats till nedläggning genom den ekonomiska politikens utformning, vilket alltså betyder förlust av realkapital. Det finns skäl för bedömningen att strukturpolitiken så som den förts kommit i konflikt med de angelägna målsättningar som framför allt jämlikhets- och trygghetspolitiken men även regional- och näringspolitiken bör representera.

Regionalpolitiken har under 1960-talet i huvudsak varit inriktad på kraftigt ökad koncentration av näringsliv och bebyggelse till de tre storstadsområdena. De lokaliseringsspolitiska insatserna för nya arbetstillfällen i undersysselsättningsområdena har varit jämförelsevis små. Denna avvägning har försvårat strävandena till samhällsekonomisk stabilitet, ökat svårigheterna för bostadsförsörjningen i stortstatorterna och medfört kapitalförluster i byggnader och utrustning i andra områden.

I statsverkspropositionen 1969 skedde en korrigerig genom beskedet att storstadsexpansionen måste dämpas. Den regionalpolitiska målsättningen från statsmakternas sida fick därmed närmast ökad oklarhet. Formellt har det inte funnits något regionalpolitiskt handlingsprogram för riket. Förslag till sådant skall såsom nämnts föreläggas 1972 års höstriksdag. Den regionala utvecklingsplaneringen med länsplan 1967 och länsprogram 1970 har alltså fått arbeta utan några närmare preciserade riktlinjer i fråga om regionalpolitikens inriktning.

Även i t. ex. frågorna kring den kommunala demokratin har planeringsbristen varit påfallande. Stora reformer har beslutats på området, främst kommunblocksreformen 1962. Men de svårigheter som därmed åsamkades den kommunala demokratin kunde inte vinna större uppmärksamhet från statsmakterna förrän alldeles i slutet av 1960-talet.

Långsiktig reformplanering

Det är uppenbart att åtskilliga svårigheter i dagens samhällssituation har sin orsak i bristen på en långsiktig politisk reformplanering. Utvecklingen under 1960-talet har gett besked om detta. Det finns, såsom visats, åtskilliga exempel på att väsentliga reformer och riktlinjer inte varit samstämda till en helhetssyn. Den ryckiga och delvis felriktade resursanvändningen har inneburit att resurserna inte kunnat utnyttjas på bästa sätt. Man har anpassat sig efter utvecklingen — man har inte styrt

den. Men syftet med samhällsplaneringen måste vara att aktivt forma framtiden.

Enligt vår mening är det angeläget att snarast införa ett system med långsiktig politisk reformplanering.

Den slutsatsen bör även kunna dras av den senaste långtidsutredningens arbetssätt. Utredningen kunde inte stanna vid ekonomiska prognoser och framskrivningar på grund av redan fattade beslut och de opreciserade centrala mål som angivits i finansplanerna. Den satte i viss mån upp egna mål och gjorde bedömningar av sannolik framtida politik, som sålunda inte hade någon närmare anknytning till riktlinjer från regering och riksdag.

Ett system med politisk reformplanering betyder naturligtvis inte att tekniskt ekonomiska långtidsutredningar kan undvaras. Tvärtom är ett sådant prognosarbete nödvändigt som underlag för en politisk reformplanering och bör vara samordnat med denna. Man bör kunna räkna med förbättrade möjligheter till sådant prognosmaterial. Särskilt viktigt är det att mätinstrument skapas som kan gå utöver det till den ekonomiska produktionskapaciteten begränsade BNP-mättet. Det är över huvud taget angeläget att sociala kvaliteter och miljövärden tillmätas särskild vikt i samhällsplaneringen på olika nivåer.

Den politiska långsiktsplaneringen bör ha formen av handlingsprogram med riktlinjer för vissa tidsperioder, förslagsvis 5- och 10-årsperioder. För olika delområden bör finnas underordnade och detaljerade handlingsprogram, t. ex. för jämlikhetspolitiken, miljöpolitiken, regionalpolitiken och näringspolitiken. I den samordnade reformplaneringen bör resursanvändningen tidsplaneras för olika områden och prioritering ske mellan olika reformönskemål. Samtidigt måste planeringen vara smidigt anpassningsbar till utvecklingen. Reformplaneringen bör därför omprövas arligen - den bör vara en s. k. rullande planering.

Man torde kunna tänka sig olika former för utarbetande av det övergripande långsiktsprogrammet. Lämpligast bör enligt vår mening vara att programmet utarbetas i en planeringskommitté med representanter för de politiska partierna och möjligen även andra organisationer. Nära kontakt med expertarbetet i den ekonomiska långtidsutredningen bör förutsättas. Riksdagen bör arligen få ta ställning till det politiska långsiktsprogrammet genom att det framlägges i proposition, arbetsmässigt kanske lämpligast i samband med den s. k. kompletteringspropositionen. Reservationer från ledamöter av planeringskommittén bör samtidigt redovisas för riksdagen. Med denna ordning kan man förutsätta att de olika politiska partierna kommer att motionsledes föra fram alternativ till regeringens långsiktsprogram. Därmed skulle den politiska helhetsdebatten stimuleras. För beslutsfattare i såväl stat och kommuner som näringsliv och organisationer skulle reformplaneringen vara värdefull vägledning. Ännu större betydelse bör det sägas ha att en på angivet sätt utformad reformplanering skulle ge väljarna väsentligt större möjligheter än hittills att prioritera mellan olika reformönskemål och påverka olika frågors upptagande i planeringsarbetet.

Naturligtvis kan även andra former övervägas för den långsiktiga reformplaneringen än de vi ovan skisserat. En särskild parlamentarisk utredning bör skyndsamt tillsättas med uppdrag att pröva den lämpligaste formen för en långsiktig politisk reformplanering och för programförslagens behandling i riksdagen.

Hemställan

Med stöd av vad ovan anförts vår vi hemställa
att riksdagen hos Kungl. Maj:t anhåller om skyndsamt parlamentarisk utredning om formerna för en långsiktig reformplanering i enlighet med motionens syfte.

Stockholm den 25 januari 1972

THORBJÖRN FÄLLDIN (c)

JOHANNES ANTONSSON (c)

NILS G. HANSSON (c)

i Skegrie

TORSTEN BENGTSON (c)

i Jönköping

JOHN ERIKSSON (c)

i Bäckmora

ERIC CARLSSON (c)

i Vikmanshyttan

ELVY OLSSON (c)

i Hölö

KARIN SÖDER (c)

GUNNAR LARSSON (c)

i Luttra

FRITZ BÖRJESSON (c)

i Glömminge

JAN-IVAN NILSSON (c)

i Tvärålund

RUNE GUSTAVSSON (c)

i Alvesta