

Nr 38

Finansutskottets betänkande i anledning av motioner angående den ekonomiska planeringen.**Motionerna**

I motionen 1972:399 av herr Fälldin m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om skyndsam parlamentarisk utredning om formerna för en långsiktig reformplanering i enlighet med motionens syfte.

I motionen 1972:401 av herr Helén m. fl. (fp) hemställs såvitt nu är i fråga att riksdagen *dels* begär att Kungl. Maj:t uppdrar åt en parlamentarisk utredning att lägga fram förslag till förbättrad och utbyggd statlig ekonomisk planering, *dels* begär att Kungl. Maj:t tar initiativet till en samordnad verksamhetsplanering, där väsentliga vinster skulle uppstå genom större satsning på förebyggande åtgärder, bättre hushållning och sparsamhet på områden med gemensamma uppgifter för stat, landsting och primärkommuner.

I motionen 1972:813 av herrar Fälldin (c) och Helén (fp) hemställs såvitt nu är i fråga med hänvisning till motiveringen i motionen 1972:812 att riksdagen beslutar att hos Kungl. Maj:t hemställa att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för en ekonomisk planering i enlighet med vad som anförts i motionen 1972:812.

I motionen 1972:399 av herr Fälldin m. fl. understryks det angelägna i att snarast införa ett system med långsiktig politisk reformplanering. Denna bör ha formen av handlingsprogram med riktlinjer för vissa tidsperioder, förslagsvis 5- och 10-årsperioder. För olika delområden bör finnas underordnade och detaljerade handlingsprogram, för t. ex. jämlikhetspolitiken, miljöpolitiken, regionalpolitiken och näringspolitiken. I den samordnade reformplaneringen bör resursanvändningen tidsplaneras för olika områden och prioritering ske mellan olika reformönskemål. För att smidigt kunna anpassas till utvecklingen bör reformplaneringen omprövas årligen. Det övergripande långsiktprogrammet bör lämpligast 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 årligen få ta ställning till det ekonomiska långtidsprogrammet genom att det läggs fram i proposition, kanske lämpligast i samband med den s. k. kompletteringspropositionen.

I motionen 1972:401 av herr Helén m. fl. skisseras — mot bakgrund av bl. a. norska erfarenheter — hur en utbyggd ekonomisk planering i

Sverige enligt motionärernas uppfattning bör se ut. Det sägs där (s. 22) att ett väsentligt mål för en sådan planering är att förbättra förutsättningarna för konsekvens i det långsiktiga reformarbetet och mellan statens, landstingens och primärkommunernas verksamhet. Planeringsarbetet — som skall ske i intim samverkan med den icke-statliga sektorn — förutsätter ett centralt planeringsorgan. Förslagsvis bör därför långtidsutredningens kansli permanentas och utvidgas. Till tjänst för det centrala planorganet måste särskilda arbetsenheter fungera. Dessa behöver i regel inte inrättas. I stället gäller det att få till stånd en rationell samordning mellan redan befintliga organs långsiktiga planering. Motionärerna nämner i detta sammanhang vikten av att planmässigt bygga in regionalpolitiken och energipolitiken. Även det ekonomiskt-sociala råd, som de föreslagit i samband med kraven på en stabiliseringskonferens (se FiU 1972:1) vore att se som en sådan fast undersektion till planorganet men med en självständigare ställning än de övriga. Dessutom förefaller det nödvändigt att knyta arbetsgruppen för den fysiska riksplaneringen samt en sektion för jordbrukspolitiken och miljövården till planorganet. Man borde vidare lägga stor vikt vid att dra in planeringsinstanserna hos länsstyrelser och primärkommuner i planeringsarbetet.

Det centrala planeringsorganet skall leda och samordna planeringsarbetet och utarbeta flerårsplaner för den statliga sektorn samt för den förutsatta eller önskade utvecklingen inom den icke-statliga sektorn. För att dessa planer inte skall bli inaktuella och otympliga måste de successivt omarbetas. Det förefaller rimligt att detta sker vart tredje år och presenteras i riksdagen som regeringens handlingsprogram för nästkommande riksdagsperiod. Den mera avancerade typ av långtidsplanering som motionärerna förordar skulle innehålla långsiktiga analyser och trendframskrivningar (15–20 år), medellånga planer (5 år) som får formen av rambudgetar och den vanliga ettårsbudgeten.

I motionen 1972:813 (812) av herrar Fälldin och Helén nämns utöver de nu behandlade kraven ytterligare några ting som motionärerna betraktar som viktiga inslag i den långsiktiga samhällsplaneringen, nämligen rambudget, arbetskraftsbudget, utbyggd regionalplanering och utvidgad alternativplanering.

Remissyttranden m. m.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från statskontoret och Handels utredningsinstitut. Dessa yttranden är fogade som bilagor till detta betänkande.

Vidare har utskottet haft överläggningar med representanter från 1970 års långtidsutredning och expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).

Utskottet

Den långsiktiga planeringen har ökat starkt i omfattning under efterkrigstiden. Det gäller såväl i Sverige som utomlands. Det gäller för staten, kommunerna och inom det privata näringslivet. Till en del förklaras detta av att beslutsfattarna i dagens samhälle i större utsträckning än tidigare möter valsituationer där ställningstagandet har konsekvenser långt in i framtiden. Men det torde också till en del förklaras av att man mer allmänt kommit till ökad insikt om de långsiktiga följderna av beslutsfattandet på olika områden. Behovet av långsiktigt beslutsunderlag har därigenom blivit större. Samtidigt har kraven på konsekvens och samordning av planering och beslutsfattande inom samhällsekonomin skärpts.

En översikt av långsiktiga planeringsaktiviteter på olika områden i Sverige ges i det betänkande "Att välja framtid" som nyligen avgavs av en arbetsgrupp för frågor om framtidsstudier (SOU 1972:59, s. 41 ff.).

Långsiktiga planeringsfrågor har på senare tid aktualiserats i en rad olika sammanhang. Försvaret är den sektor där den statliga långtidsplaneringen är mest utvecklad. Här tillämpas fr. o. m. den 1 juli 1972 det nya planerings- och programbudgeteringssystem varom riksdagen fattade beslut år 1970 (jämför prop. 1970:97, SU 1970:203). En redogörelse för innebörden av det nya planeringssystemet återfinns i 1970 års försvarsutrednings betänkande om riksdagen och försvarsplaneringen (SOU 1972:48 och prop. 1972:103).

Den pågående budgetutredningen har enligt sina direktiv att beakta de krav på budgetsystemet som följer av en ökad långsiktighet i beslutsprocessen och – bl. a. mot bakgrund av erfarenheterna av långtidsbudgeten – överväga metoder för en förbättrad finansiell planering. Utredningen har i dagarna lagt fram en rapport där den redovisar sina preliminära förslag vad gäller programbudgetering på statsmaktsnivå och utformningen av budgetsystemet. Rapporten har gått ut på remiss till ett hundratal myndigheter för att dessa skall kunna få framföra sina synpunkter innan utredningen slutligen utformar sina förslag. I rapporten framläggs bl. a. förslag om ett integrerat system för sektorvis planering för den civila delen av statsverksamheten. Enligt vad utskottet erfarit beräknar utredningen att kunna lägga fram sina definitiva förslag under första halvåret 1973.

Utöver de långtidsutredningar, som med femårsintervall utförts under hela efterkrigstiden, presenteras numera årligen en särskild långtidsbudget för den statliga verksamheten under de kommande fem budgetåren i anslutning till kompletteringspropositionen. Syftet med långtidsbudgeten är i första hand att kartlägga de statsfinansiella konsekvenserna på längre sikt av redan fattade beslut och gjorda åtaganden. Grundmaterialet är de långtidsbedömningar som olika myndigheter gör i samband med sina årliga anslagsframställningar. Dessa bedömningar granskas och justeras därefter inom Kungl. Maj:ts kansli. Det är viktigt att understryka att inga försök görs att förutse konsekvenserna av de nya beslut som kan komma

att fattas under den kommande femårsperioden. Långtidsbudgeten blir därför varken ett fullständigt handlingsprogram eller en realistisk prognos.

I detta sammanhang vill utskottet peka på att en början till alternativplanering på myndighetsnivå gjorts i samband med årets budgetarbete. Enligt finansdepartementets anvisningar för anslagsframställningar för budgetåret 1973/74 har nämligen myndigheterna ålagts inte bara att som vanligt prioritera olika anslagsäskanden utan även att redovisa ett alternativ som innebär en reduktion av medelstilldelningen med fem procent. Även i långtidsutredningen 1970 fanns en ansats till alternativplanering, i det att man på vissa punkter presenterade en rad alternativ till grundkalkylen, bl. a. ett alternativ där jämvikt i bytesbalansen skulle vara uppnådd 1973 i stället för 1975.

På två för den långsiktiga samhällsplaneringen centrala områden har regeringen nyligen förelagt riksdagen förslag av stor räckvidd. Det gäller huvudlinjerna för den fysiska riksplaneringen och dess organisation samt ett konkret regionalpolitiskt program för hela landet (proposition 1972:111). En ny länsplaneringsomgång med tyngdpunkten förlagd till befolknings- och sysselsättningsutveckling avses komma att inledas i början av 1973 och den årliga insamlingen av kommunernas långtidsplaner på investeringssidan (KFLP) kommer att fortsätta.

Vidare bör i sammanhanget nämnas att riksdagens revisorer i skrivelse den 24 februari i år hemställde att Kungl. Maj:t måtte närmare överväga planfrågornas ställning i den departementala organisationen och de principer som bör tillämpas vid fördelningen av ansvar och arbetsuppgifter på detta område mellan departement, ämbetsverk och länsstyrelser. (Se bilaga till CU 1972:18.)

Själva yrkandena i de här behandlade motionerna begränsar sig, som nämnts, till att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall hemställa att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för en ekonomisk planering. I moment 2 i motionen 1972:401 hemställs dessutom att riksdagen begär att Kungl. Maj:t tar initiativet till en samordnad verksamhetsplanering hos stat, landsting och primärkommuner.

Som framgått av vad som tidigare redovisats är de långsiktiga planeringsfrågorna numera föremål för kontinuerlig uppmärksamhet inom Kungl. Maj:ts kansli, där flertalet departement har särskilda planerings- och budgetsektariat. En stor del av det långsiktiga planeringsarbetet för olika sektorer av samhällsverksamheten förbereds inom det offentliga utredningsväsendet, där det i politiskt centrala utredningar som regel finns en stark parlamentarisk representation. Inom sektorer, där såväl stat som kommun är verksamma, finns i flera fall gemensamma beredningsorgan, där kommunerna är representerade. Som exempel kan nämnas socialdepartementets sjukvårdsdelegation, inrikesdepartementets lokaliseringsberedning, länsberedningen, den kommunalekonomiska utredningen och inte minst de nya länsstyrelserna.

De ekonomiska långtidsutredningarna har hittills haft karaktären av expertutredningar inom eller i nära anslutning till finansdepartementet. 1970 års långtidsutredning utgick från de allmänna och överordnade mål som statsmakterna fastslagit (full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, regional balans, jämnare inkomstfördelning, rimlig prisstabilitet och balans i utrikesbetalningarna). När det sedan gällde den närmare innebörden av och delasppekter på dessa mål var utredningen tvungen att låta egna antaganden bilda utgångspunkt för analysen (SOU 1970:71, s. 28).

Handelns utredningsinstitut anser i sitt yttrande över motionerna det angeläget att klart hålla isär den ekonomiska långtidsutredningen och det samhällspolitiska programmet. Den förra skall på ett så objektivt sätt som möjligt spegla den sannolika resursutvecklingen. Med ledning härav skall statsmakterna kunna ta ställning till i vilken takt nya reformer kan inplaneras.

Statskontoret återoppar i sitt yttrande vad kontoret i ett tidigare sammanhang anfört beträffande långtidsutredningarnas roll i den centrala samhällsplaneringen. Enligt statskontoret står flera vägar öppna när det gäller den fortsatta utvecklingen av den övergripande långtidsplaneringen. En modell är att utvidga de ekonomiska långtidsutredningarna till att omfatta grundliga studier av de kvalitativa sidorna av den ekonomiska utvecklingen (miljö, jämlikhet m. m.). En annan lösning är att höja ambitionsnivån inom övriga planeringsverksamheter så att dessa får en ställning som motsvarar den nuvarande ekonomisk-politiska planeringen. En samordnad framtidsstudieverksamhet kan då få till uppgift att sammanställa och sammanväga olika planer och prognoser (ekonomiska, sociala, tekniska, fysiska och regionala) till en övergripande framtidsbedömning.

Statskontorets utförliga remissyttrande utmynnar i att man bör ställa sig avvaktande till motionärernas krav på en parlamentarisk utredning i ämnet.

Vid en bedömning av planeringsfrågor är det enligt utskottets mening nödvändigt att klart skilja mellan *prognos* och *program*. 1970 års mycket omfattande långtidsutredning kan i väsentliga hänseenden ses som en expertprognos över resurstillväxten inom olika områden av den svenska ekonomin åren 1971-75, kombinerad med en analys av tänkbara konflikter mellan olika mål för den ekonomiska politiken, konflikter som utredarna bedömt som sannolika och betydelsefulla. De reformprogram och den reformplanering som berörs i motionerna avser däremot konkret utformade handlingsprogram på olika områden, handlingsprogram som regeringen har för avsikt att förelägga riksdagen inom en viss tidsperiod. Sådana reformprogram baseras som redan nämnts ofta på förslag från offentliga utredningar. Ett aktuellt exempel härpå är det nyss framlagda regionalpolitiska programmet, som bygger på ett mycket omfattande utredningsarbete.

Traditionellt har den statliga sektorns planering varit organiserad som en fackplanering inom ganska snävt avgränsade verksamhetsområden.

Former för en långsiktig övergripande planering har dock börjat utvecklas under senare år bl. a. genom att departementens och ämbetsverkens resurser för planering och samordning successivt byggts ut. Så som utskottet ser saken kommer behovet av en politiskt samordnad samhällsplanering att göra sig alltmer gällande i takt med att beslutens långsiktiga karaktär och inbördes beroende ökar.

Idéer och program för det långsiktiga politiska handlandet förs i stor utsträckning fram av de politiska partierna och folkrörelserna. I en parlamentarisk demokrati har sedan i första hand regeringen ansvaret för att det utformas konkreta handlingsprogram för olika områden som läggs fram för riksdagen och prövas i sedvanlig ordning. Själva utarbetandet av dessa konkreta handlingsprogram torde enligt utskottets bedömning även i fortsättningen i betydande utsträckning komma att ske inom olika utredningar respektive inom Kungl. Maj:ts kansli. Hur detta arbete bäst skall organiseras och koordineras torde få ankomma på Kungl. Maj:t att överväga. Utskottet vill i sammanhanget erinra om att arbetsgruppen för framtidsforskning i sitt tidigare omnämnda betänkande som ett första steg föreslagit inrättande av ett tillfälligt sekretariat knutet till statsrådsberedningen, vilket som en av sina uppgifter skulle ha att undersöka förutsättningarna för gemensamma övergripande framtidsstudier.

Enligt utskottets bedömning kommer det även i framtiden att föreligga behov av totala resursprognoser av långtidsutredningarnas typ. Det är önskvärt att man söker åstadkomma en god sammanlänkning mellan dessa resursprognoser och den långsiktiga samhällsplanering som pågår inom andra instanser. Värdefullt vore även om andra målkonflikter än de stabiliseringspolitiska bleve föremål för mer av precisering och utförligare analys. De politiska beslutsfattarna - i första hand regering och riksdag - kan beräknas få ett ökat behov av ett beslutsunderlag som belyser samband och målkonflikter mellan t. ex. ekonomisk tillväxt och strukturrationalisering å ena sidan och välfärdsutjämning och miljövärd å den andra. Det kan därför enligt utskottets mening vara lämpligt att Kungl. Maj:t - i form av direktiv eller på annat sätt - preciserar de långsiktiga ekonomiska problem som framstår som politiskt mest relevanta och i behov av utredning. Frågan om planeringsperiodernas längd liksom andra tekniska mät- och metodproblem, som motionärerna berör, torde också kunna prövas i detta sammanhang.

Mot bakgrund av vad sålunda anförts finns det enligt utskottets mening ingen anledning att tillsätta en parlamentarisk utredning av det slag motionärerna förordat. Den slutliga politiska prövningen och kontrollen av samhällsplaneringen sker i riksdagen. Utskottet avstyrker därför bifall till de i motionerna framförda förslagen om en parlamentarisk utredning rörande riktlinjerna för den ekonomiska planeringen.

Vad slutligen beträffar yrkandet under 2 i motionen 1972:401 att Kungl. Maj:t tar initiativet till en samordnad verksamhetsplanering vill utskottet anföra följande.

Vad motionärerna i detta sammanhang i första hand synes eftersträva

är, som framgår av det inledande avsnittet av motionen, en ökad satsning på förebyggande åtgärder av olika slag, som skulle minska behovet av sjukvård och kriminalvård. Som exempel anför de ökade insatser för rekreation och motionsidrott, hälsoundersökningar, åtgärder för att öka trafiksäkerheten samt stimulans till vissa ungdomsorganisationer. De förordar att man systematiskt går igenom samhällsarbetet sektor för sektor för att se var planerade aktioner av detta slag skulle kunna ge utdelning. De gör i detta sammanhang gällande att stat, landsting och primärkommuner ofta handlar utan en gemensam plan, vilket leder till halvdant och halvhjärtat arbete.

Såvitt utskottet förstår rör det sig här i första hand om krav på ändrad prioritering mellan olika offentliga utgifter. Detta är frågor som faller inom ramen för den årliga budgetbehandlingen och därför bäst hanteras i anslutning därtill. Något särskilt initiativ från Kungl. Maj:t är enligt utskottets mening inte nödvändigt, eftersom själva budgetprocessen från petita till riksdagsbeslut innebär en successiv prioritering mellan olika utgiftskrav. Frågan om en samordning av statens och kommunernas budgetpolitik utreds för närvarande av budgetutredningen.

Med hänsyn härtill avstyrker utskottet motionsyrkandet i denna del.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. beträffande *parlamentarisk utredning rörande ekonomisk planering* med avslag på motionerna 1972:399, 1972:401 och 1972:813, de båda sistnämnda såvitt nu är i fråga, som sin mening ger Kungl. Maj:t till kända vad utskottet anfört;
2. beträffande *samordnad verksamhetsplanering* avslår motionen 1972:401 såvitt nu är i fråga.

Stockholm den 21 november 1972

På finansutskottets vägnar

SVEN EKSTRÖM

Närvarande: herrar Ekström (s), Löfgren (fp), Kristiansson i Harplinge (c), Knut Johansson i Stockholm (s), Franzén (s), Burenstam Linder (m), Larsson i Karlskoga (s), Åsling (c), Jansson (s), Josefsson i Halmstad (s), Fågelsbo (c), Arne Pettersson i Malmö (s), Brundin (m), fru Thorsson (s) och herr Möller i Göteborg (fp).

Reservation

av herrar Löfgren (fp), Kristiansson i Harplinge (c), Burenstam Linder (m), Åsling (c), Fågelsbo (c), Brundin (m) och Möller i Göteborg (fp) som anser att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

”Som framhålls i motionerna 1972:399 och 1972:401 har utvecklingen fört med sig ett ökat behov av olika former av samhällsplanering

och övergripande ekonomisk planering. Den allt snabbare strukturomvandlingen, miljöproblemen och de ökade anspråken på den offentliga sektorn är några faktorer, som ställer krav på en utbyggd översiktlig planering.

För att den långsiktiga planeringen skall fylla sin uppgift måste planeringsåtgärder på olika områden och nivåer givetvis samordnas till en integrerad och sammanhållen helhet. Först då skapas förutsättningar för en effektiv hushållning med befintliga kapital- och arbetskraftsresurser, ökad tillväxt och en rimlig fördelning av produktionsresultatet. Samtidigt vill emellertid utskottet, i likhet med motionärerna, starkt understryka, att den övergripande samhällsplaneringen måste ha formen av en ramplanering, som preciserar riktlinjer, huvudmål och prioriteringar. Detta möjliggör i sin tur en decentralisering av själva beslutsfunktionerna.

De politiska besluten får också en alltmer långsiktig karaktär. Deras ökade inbördes beroende leder likaså till att de politiska beslutsfattarna – i första hand regering och riksdag – ständigt får ett ökat behov av beslutsunderlag, som belyser samband och målkonflikter. Som exempel på vad som i viss mån kan vara sådana målkonflikter kan nämnas ekonomisk tillväxt och strukturrationalisering å ena sidan samt välfärdsutjämning och miljövård å den andra.

Behovet av ett utvidgat beslutsunderlag hänger också samman med den offentliga sektorns tillväxt. Detta har lett till att näringsliv, kommunikationsväsen m. m. blivit alltmer beroende av politiska beslut. Under 1960-talet ökade de offentliga investeringarna med 6 å 7 procent årligen och den offentliga konsumtionen med ca 5 procent. Ökningen skedde sålunda i en takt, som väsentligt översteg tillväxten av de samlade produktionsresurserna. Inte minst den statliga och kommunala expansionen var mycket kraftig. Det är inte sannolikt att statens och kommunernas expansionsmöjligheter blir lika stora under det kommande årtiondet, som de har varit under 1960-talet. Också detta reser krav på en utvidgad långsiktig ekonomisk planering och en mera noggrann resursavvägning.

Mot denna bakgrund finner utskottet förslagen i motionerna 1972:399 och 1972:401 om en närmare analys av formerna för den statliga långsiktiga planeringen väl motiverade. Inom ramen för en sådan utredning bör i första hand de av motionärerna anvisade vägarna när det gäller att utveckla den övergripande långtidsplaneringen prövas. Utskottet vill också hänvisa till de synpunkter på långtidsplaneringens uppläggning, som kommit fram i statskontorets yttrande över motionerna.

Idéer och program för det långsiktiga politiska handlandet förs i stor utsträckning fram av de politiska partierna och folkrörelserna. I en parlamentarisk demokrati har sedan i första hand regeringen ansvaret för att det utformas konkreta handlingsprogram för olika områden, som sedan läggs fram för riksdagen och prövas i sedvanlig ordning. Det är emellertid av största värde att framtagningen av själva beslutsunderlaget kan ske på ett sådant sätt och vara så tillgängligt, att även kommunernas, näringslivets, de fackliga organisationernas, de politiska partiernas och

övriga berörda parter intressen tillgodoses. Frågan om den långsiktiga samhällsplaneringens uppläggning och inriktning bör därför provas inom ramen för en parlamentarisk utredning.

Utskottet anser det sålunda av vikt att särskilt understryka långtidsplaneringen som ett medel i ansträngningarna att ständigt söka fördjupa demokratin. Genom att olika parter kan presentera klart formulerade mål för den verksamhet, som skall bedrivas under den närmaste tiden och ange med vilka medel man vill söka nå dem, stimuleras en debatt om avvägningen mellan olika resursanspråk.

I bl. a. det syftet är det angeläget att i likhet med vad som sker i Norge initiera långsiktiga s. k. perspektivanalyser. Därigenom ges bättre kunskap om de strukturella förändringar, som samhället kan väntas genomgå och vilka valsituationer som kommer att kräva politiska beslut. I en riktig hushållning med knappa resurser är detta ett viktigt hjälpmedel för att i tid upptäcka och beakta konsekvenserna av pågående eller övervägd verksamhet. Behovet av sådana analyser är särskilt stort inom vissa sektorer, bl. a. inom utbildningsväsendet, transportväsendet och energiförsörjningen.

Inom den långsiktiga ramplanering, som utskottet förordar, bör vissa reformer komma till stånd som rör själva systemet att fördela resurserna. En omläggning av statsbidragsgivningen till kommunerna är bl. a. angelägen för att tillförsäkra dessa reell självstyrelse. Det är vidare nödvändigt att se över ordningen för de statliga verkens petitaframställning. Utgångspunkterna för äskandena för närmast kommande verksamhetsår bör preciseras utifrån de avvägningar som gjorts i gällande långtidsprogram.

Lika viktigt som att grundförutsättningarna för ekonomins möjligheter ställs upp i samverkan med näringsliv och arbetsmarknadsorganisationer är att den centrala planeringen för t. ex. regional- och miljöpolitiken är förankrad hos de regionala och lokala organen. I arbetet med att upprätta planer bör man därför lägga stor vikt vid att förstärka planeringsinstanserna på de läns- och primärkommunala planen. Det arbete som under senare år utförts i länsstyrelser, landsting och kommuner på planeringsområdet är i långa stycken ansatser till en ambitiösare långtidsplanering och erfarenheterna från det arbetet måste därför tas till vara. Utskottet finner det angeläget att i detta sammanhang även understryka vad riksdagens revisorer framhållit i sin skrivelse till Kungl. Maj:t om behovet av en översyn av planfrågornas ställning i den departementala organisationen och principerna vid fördelningen mellan departement, ämbetsverk och länsstyrelser. Likaså bör de erfarenheter som vunnits i samband med den kommunala långtidsplaneringen uppmärksammas.

Vad slutligen beträffar yrkandet under punkten 2 i motionen 1972:401, att Kungl. Maj:t tar initiativ till en samordnad verksamhetsplanering, vill utskottet anföra följande. En ökad sådan satsning på förebyggande åtgärder av olika slag, som minskar behovet av exempelvis sjukvård och kriminalvård, är mycket angelägen. Som exempel anför motionärerna ökade insatser för rekreation och motionsidrott, hälso-

undersökningar, åtgärder för att öka trafiksäkerheten samt stimulans till vissa ungdomsorganisationer. Motionärerna förordar att man systematiskt går igenom samhällsarbetet sektor för sektor för att se vilken effekt planerade aktioner av detta slag skulle kunna ge. Utskottet finner en sådan genomgång motiverad och förordar därför att initiativ härtill tas av regeringen.

Utskottet hemställer

att riksdagen

1. beträffande *parlamentarisk utredning rörande ekonomisk planering* med bifall till motionerna 1972:399, 1972:401 och 1972:813, de båda sistnämnda såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anhåller om skyndsam parlamentarisk utredning om formerna för den långsiktiga samhällsplaneringen i enlighet med vad utskottet anfört;
2. beträffande *samordnad verksamhetsplanering* med bifall till motionen 1972:401, såvitt nu är i fråga, hos Kungl. Maj:t anhåller om initiativ till en samordnad verksamhetsplanering i syfte att åstadkomma en ökad satsning på förebyggande åtgärder och bättre hushållning med offentliga medel i enlighet med vad utskottet anfört.”

Yttranden över motionerna

Statskontoret (1972 -09-17)

1 Sammanfattning

I yttrandet behandlar statskontoret en del av de problem för den offentliga verksamheten som blivit en följd av den ekonomiska utvecklingen och framhåller bl. a. att avtagande tillväxt med de konsekvenser detta får för möjligheterna att absorbera de "automatiska" utgiftsökningarna betyder att man måste ställa ännu hårdare krav på prioritering än tidigare. Samtidigt vill statskontoret understryka vad som anförts i motionen av herr Fälldin m. fl. om riskerna att omedelbara utgiftsdämpningar leder till spänningar mellan olika områden.

I övrigt behandlas i yttrandet framför allt de delar av motionerna som har att göra med den långsiktiga samhällsplaneringen och den planering specifikt för den offentliga sektorn som är nära knuten till den allmänna samhällsplaneringen. En av huvudsynpunkterna i sammanhanget är att man måste ta hänsyn till samhörigheten mellan å ena sidan sättet att arbeta med långsiktsfrågor inom samhällsplaneringen och inom planeringen för den offentliga verksamheten och å andra sidan uppläggningsen av hela den politiska beslutsprocessen. I botten för ställningstaganden till en rad av de frågor som berörts i motionerna måste ligga ställningstaganden också till andra grundläggande frågor om uppläggningsen av den politiska beslutsprocessen. Statskontoret konstaterar att utvecklingsbilden i dag är svårbedömd exempelvis vad gäller riksdagens roll i planeringen för olika områden. Det måste återverka på den bedömning man i det här sammanhanget kan göra av det planeringssystem som skisseras i motionen av herr Helén m. fl. om bättre offentlig hushållning. Över huvud taget ligger en detaljgranskning av den organisation motionen förespråkar i dag utom räckhåll.

Ett annat för statskontoret väsentligt område är de synpunkter som ingår i samma motion och i en motion gemensam med herr Fälldin på omläggning av planeringsförfarandet som bl. a. innebär införandet av femåriga rambudgetar inom den offentliga verksamheten. Statskontoret framhåller att det åtminstone för vissa grenar av den statliga verksamheten kan finnas argument för att använda sådana rambudgetar eller andra budgetarrangemang med motsvarande verkan som exempelvis någon form av bemyndiganden. Samtidigt finns det argument för att systemet med ettåriga budgetbeslut blir regel också i fortsättningen. Behovet av utrymme för omstruktureringar och punktvisa besparingar talar för det senare systemet. Att man för försvaret utvecklat ett planeringssystem med starka långsiktiga inslag som samtidigt bygger på ettåriga budgetbeslut är exempel på att man också i bedömningar från de senaste åren stannat för ettårsbudgetar.

De synpunkter som framförs i motionen av herr Helén m. fl. om sammanknytning mellan den ekonomiska planeringen för stat och kommun syftar till radikala ingrepp i den rådande ansvarsfördelningen. Det är frågor med sådan räckvidd att man i det här sammanhanget har svårt att överblicka alla konsekvenser. Förändringar i dessa avseenden måste enligt statskontorets bedömning ses som långsiktiga utvecklingsförlopp.

2 Motion av herr Fäldin m. fl. ang. den långsiktiga samhällsplaneringen

2.1 Motionen

Motionen ger en översikt över ett antal olika former för riksplanering som nu förekommer. Motionen kritiserar det sätt på vilket de ekonomiska långtidsutredningarna genomförts. Det heter där bl. a. att en ekonomisk långtidsutredning inte kan utföras på ett meningsfullt sätt utan anknytning till politisk reformplanering.

Motionen pekar på svårigheterna att få en dämpning av de offentliga utgifterna. En sådan dämpning, som långtidsutredningen ansett nödvändig, kan inte ske omedelbart. Starka spänningar måste enligt motionärerna uppstå mellan olika områden.

Långtidsbudgeten visade 1971 att de åtaganden som statsmakterna redan gjort, krävt 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.

För den kommunala sektorn är situationen enligt motionen ännu mera svårbemästrad. 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 m. m.

Motionärerna anser att den nuvarande situationen uppkommit till stor del på grund av brist på en långsiktig politisk reformplanering.

Den politiska långsichtsplaneringen bör ha formen av handlingsprogram, riktlinjer för vissa tidsperioder, förslagsvis fem och tioårsperioder. 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 anpassbar till utvecklingen. Reformplaneringen bör därför omprövas årligen – den bör vara en s. k. rullande planering.

Riksdagen bör årligen få ta ställning till det politiska långsichtsprogrammet genom att det framlägges i proposition, arbetsmässigt kanske lämpligast i samband med den s. k. kompletteringspropositionen. Reservation från ledamöter och 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 långsiktigsprogram. Därmed skulle den politiska helhetsdebatten stimuleras.

En särskild parlamentarisk utredning bör enligt motionärens skyndsamt tillsättas med uppdrag att pröva den lämpligaste formen för en långsiktig politisk reformplanering och för programförslagets behandling i riksdagen. Motionen slutar i en hemställan att riksdagen hos Kungl. Maj:t anholder om skyndsam parlamentarisk utredning och formerna för en långsiktig reformplanering i enlighet med motionens syfte.

2.2 Statskontoret

2.2.1 Prioriteringar och besparingsaktioner

Enligt statskontoret ger motionen på flera punkter en riktig bild i fråga om de grundproblem som bestämmer den nuvarande situationen för den offentliga verksamheten. Avtagande tillväxt med de konsekvenser detta får för möjligheterna att absorbera de "automatiska" utgiftsökningarna betyder att man måste ställa ännu hårdare krav på prioritering än tidigare. Samtidigt vill statskontoret understryka vad som anförts i motionen om riskerna att omedelbara utgiftsdämpningar kan leda till spänningar mellan olika områden. De uttalanden från finansministern som citerats i motionen beträffande behovet att ompröva pågående verksamhet och att göra prioriteringar mellan sådan verksamhet och nya utgiftsönskemål är en av de självklara utgångspunkterna för den praktiska planeringen av den offentliga verksamheten och för de besparingsaktioner som under de närmaste åren kan bli aktuell.

Fråga om hur man inom den statliga verksamheten med hjälp av mer realistiska och mera djupgående prioriteringar skall få bättre kontroll över utgifterna och hur man i övrigt skall främja en på besparingar inriktad rationalisering berörs i ett avslutande avsnitt.

Där framhåller statskontoret bl. a. att de olika myndigheterna inom statsförvaltningen för framtiden måste ta ett starkare ansvar för de besparingsinriktade prioriteringarna. Det ligger också i linje med uppläggen av den statliga rationaliseringsverksamheten.

Vad gäller den kommunala sektorn finns det all anledning att erkänna de problem som motionen tar upp och den bedömning som där görs att de förefaller speciellt svårbedätrade. När det gäller att på kortare sikt åstadkomma en utveckling till det bättre kan noteras att den överenskommelse om skattestopp som träffats leder till en delvis ny situation för kommunernas budgetbedömningar. Möjligheterna till mera långsiktigt verkande lösningar måste i hög grad bli avhängiga resultaten av en rad sittande utredningar där framförallt utredningen om kommunernas ekonomi kan få central betydelse. En del frågor som den senare utredningen enligt direktiv kan komma in på har speciellt betydelse för möjligheterna att underlätta en medveten prioritering av utgifterna. Som exempel kan pekas på de resonemang som ingår i direktiven om det

relativt smala verksamhetsfältet för landstingen och de konsekvenser detta för med sig för prioriteringarna mellan olika sektorer för samhällets verksamhet.

2.2.2 Långtidsutredningar och reformplanering

De synpunkter på långtidsutredningarnas roll i den centrala samhällsplaneringen som framförts i motionen har släktskap med åtskilliga andra inlägg i debatten som förekommit efter den senaste långtidsutredningen. Också statskontoret har i sitt yttrande över långtidsutredningen varit inne på liknande frågor. Det kan därför finnas anledning att här återge hela det avsnitt i statskontorets yttrande som behandlar detta område (LU och övrig samhällsplanering):

”Den nu föreliggande långtidsutredningen aktualiserar frågor som rör organisationen av samhällsplaneringen i stort. Det är enligt statskontorets bedömning angeläget att närmare klarlägga den ekonomiska planeringens roll i den totala samhälleliga planeringsverksamheten. På senare tid har i olika sammanhang rests krav på mycket långsiktiga och övergripande framtidsstudier. Framtidsforskare har betonat betydelsen av normativa prognoser, i vilka utgångspunkten för planeringen är beskrivningar av ett önskvärt framtida samhälle. Delvis har kraven på framtidsstudier framförts i polemik mot traditionell ekonomisk prognos- och planeringsverksamhet av den typ långtidsutredningen representerar.

Enligt statskontoret står flera vägar öppna när det gäller den fortsatta utvecklingen av den övergripande långtidsplaneringen. En modell är att utvidga de ekonomiska långtidsutredningarna till att omfatta grundliga studier av de kvalitativa sidorna av den ekonomiska utvecklingen (miljö, jämlikhet m. m.) En annan lösning är att höja ambitionsnivån inom övriga planeringsverksamheter så att dessa får en ställning som motsvarar den nuvarande ekonomisk-politiska planeringen. En samordnad framtidsstudieverksamhet kan då få till uppgift att sammanställa och sammanväga olika planer och prognoser (ekonomiska, sociala, tekniska, fysiska och regionala) till en övergripande framtidsbedömning. Den ekonomiska planeringen framstår i denna modell som en delaktivitet i den totala samhällsplaneringen.

Två huvudkrav ställs enligt statskontoret på långtidsutredningarna om de skall kunna möta högre ställda ambitioner. För det första bör tillväxtbegreppet vidgas så att flera sidor av den ekonomiska och sociala utvecklingen kommer att inrymmas i beräkningarna. BNP-kalkylen bör således kompletteras med en resultatredovisning även för kvalitativa välfärds kategorier som hälsa, trygghet och andra sidor av mänskligt välbefinnande. För det andra bör målet om jämnare inkomstfördelning få en helt annan vikt i utredningsarbetet. Metoder och empiriska resultat bör utvecklas så att en klarare bild erhålls av hur hänsynen till inkomstfördelningsmålen kommer in i diskussionen av ekonomisk tillväxt. De regionalpolitiska frågorna kan delvis betraktas som en aspekt av

fördelningsproblemet, och införlivas i den ekonomiska planeringen.

Man kan också välja att gå en annan väg i utvecklingen av den övergripande samhällsliga planeringen. Den nuvarande långsiktiga planeringen inom olika fackdepartement skulle kunna intensifieras och integreras så att andra planer får samma tyngd vid de politiska avgörandena som den ekonomiska prognos- och planeringsverksamheten. Dessa planer — avseende den sociala eller regionala utvecklingen eller teknik och miljötillgångar — kan i en överordnad planeringsinstans sammanställas till miljöbilder. Delar av underlaget för de nya långtidsutredningar som enligt detta resonemang skulle komplettera de ekonomiska utredningarna tas redan fram inom olika departement och myndigheter.

Möjligheterna att tillskapa en social långtidsutredning har redan berörts. De mätningar som gjorts bl. a. inom ramen för levnadsnivåundersökningarna bildar därvid en naturlig utgångspunkt. Genom att långsiktiga planer utformas på detta område kan hänsynen till den sociala välfärden och dess utveckling öka betydligt. Situationen för t. ex. låginkomsttagare, straffade och eftersatta grupper kan härigenom bli föremål för planering på samma nivå som de i snäv mening ekonomiska frågorna. Enligt statskontorets bedömning är det sociala fältet ett av de områden där nya långtidsutredningar förefaller mest angelägna, men där den formaliserade planeringsverksamheten ännu inte på allvar hunnit ta fart.

Ett planeringssekretariat skulle kunna sammanställa och analysera de inom olika departement framkomna långsiktsbedömningarna till framtidsbilder av det svenska samhället. Med detta synsätt blir frågan om framtidsforskning avdramatiserad utan att verksamhetens betydelse för den skull underskattas.

Det bör enligt statskontorets bedömning övervägas vilken lösning beträffande den ekonomiska planeringen som är att föredra. Att en ambitiösare planering bör komma till stånd inom områden utanför det traditionellt ekonomiska förefaller ofrånkomligt. Det bör däremot prövas om dessa nya planer (sociala, tekniska, fysiska, regionala osv.) bör betraktas som underlag för den centrala ekonomiska planeringen eller om de på jämställd basis bör utgöra delar av underlaget för en nyinrättad samlad framtidsstudieverksamhet. Enligt statskontorets bedömning är tiden nu mogen för insatser på det statliga framtidsstudieområdet. Arbetsformerna för ett eventuellt statligt framtidsstudieinstitut behöver utredas, och verksamheten inplaceras i ett administrativt och politiskt sammanhang.”

Mot bakgrund av de synpunkter statskontoret tidigare framfört men också av andra orsaker ligger det nära till hands att i det här sammanhanget understryka att det finns skäl till en mer nyanserad syn på långtidsutredningarna än motionen ger uttryck för.

Den primära uppgiften för långtidsutredningar av den typ som hittills förekommit i Sverige är att åstadkomma ett rimligt utgångsmaterial för den allmänna debatten och för bedömningar från de politiska myndigheterna och andra samhällsorgan. Det finns många risker för felbedöm-

ningar när det gäller att ställa samman ett sådant utgångsmaterial.

Om man håller fast vid att det skall göras långtidsutredningar av denna typ måste man vara medveten om att de verkliga problemen kan ligga på områden som illustrerats i det föregående, att alltså långtidsutredningarna ger bedömningar som uppfattas som auktoritativa och därmed blir styrande för den allmänna debatten samtidigt som de på en gång är svåra att verifiera och kanske vilseledande. Att de senare problemen existerar och antagligen alltid kommer att existera för motsvarande utredningsarbete behöver emellertid inte leda till slutsatsen att någon form av politisk styrning av själva arbetet med långtidsutredningar skulle förbättra situationen. Det kan likaväl vara tvärtom.

Statskontoret tar med detta inte ställning för eller emot tankarna på någon form av politisk styrning för långtidsutredningarna. Vilken grad och på vilket sätt en sådan styrning skall förekomma är självfallet helt och hållet en politisk fråga. Statskontoret vill här bara understryka vad som sagts i motionen om att ett system med politisk reformplanering naturligtvis inte betyder att teknisk-ekonomiska långtidsutredningar kan undvaras.

Det skall emellertid noteras att ett politiskt handlingsprogram, utformat som ett övergripande långsiktprogram, och som enligt motionen bör utarbetas i en planeringskommitté med representanter för de politiska partierna, möjligen även andra organisationer, innebär något nytt i svenskt samhällsliv. Det gör det svårt att idag överblicka de konsekvenser ett genomförande av motionens tankar skulle få. Av betydelse är speciellt återverkningarna för de politiska beslutsprocesserna och inte minst för relationerna mellan regering och riksdag. Av motionen får man således intrycket att arbetet inom en sådan planeringskommitté kommer att vara förankrat i riksdagen samtidigt som det politiska långsiktprogram, som utarbetats av planeringskommittén, skall framläggas av regeringen.

Det är också frågor som inte minst har att göra med den interna uppläggnings av riksdagens arbete och med planer som finns att i större utsträckning engagera riksdagens utskott, t. ex. försvarsutskottet, i behandlingen av långsiktiga planeringsfrågor. En annan fråga som likaså i första hand har att göra med den interna uppläggnings av riksdagens arbete är vilka resurser för planerings- och utredningsuppgifter som skall stå till riksdagens förfogande. I det senare sammanhanget kan man notera att det under senare år förts fram olika uppslag som just innebär att sådana resurser knyts till riksdagen.

Det senare är bara några exempel på de osäkerhetsfaktorer som ingår i den aktuella utvecklingsbilden. Tillsammans gör de att man enligt statskontoret har anledning att ställa sig avvaktande till kravet på en utredning med just den inriktning och avgränsning som angetts i motionen.

2.2.3 Konflikter mellan olika åtaganden

Bland synpunkterna i motionen finns det i övrigt enligt statskontoret speciellt anledning att ta fasta på vad som anförts om riskerna för konflikter mellan olika strävanden inom den offentliga verksamheten. Om det - för att anknyta till motionens exempel - finns konflikter mellan ekonomisk politik och regionalpolitik som den förs idag är detta till stor del en politisk bedömningsfråga, där svaret är beroende på vad man vill lägga in i regionalpolitiken. Men andra delvis liknande frågor kan också diskuteras och analyseras utan att det förutsätter att man utgår från en politisk värdering. Rent allmänt kan konstateras att sådana analyser av konflikter och konfliktrisker varit sparsamt förekommande och att man eventuellt har att göra med ett av utvecklingsområdena på vägen mot en mera genomtänkt planering av de offentliga åtagandena.

3 Motion av herr Helén m. fl. om bättre offentlig hushållning

Även denna motion tar inledningsvis upp kostnadsökningarna för stat, landsting och primärkommuner. Bl. a. pekas på vårdområdet som exempel på en snabb kostnadsökning. Vissa försök till långtgående rationaliseringar har visat att stora värden står att vinna, men det bör även vidtas "förebyggande åtgärder i stor skala för att undvika att människor behöver utnyttja den mest kostnadskrävande vårdsektorn". Därvid nämns stimulans till rekreation och motionsidrott, hälsoundersökningar samt förebyggande åtgärder ifråga om trafikolyckor, kriminalitet m. m. Rationellare former för statsbidrag är enligt motionen ett område där effektivitet och sparsamhet står att vinna.

Mot bakgrund bl. a. av en jämförelse med den ekonomiska planeringen i Norge skisseras ett förslag till utbyggd ekonomisk planering i Sverige. Den viktigaste ingrediensen i en ekonomisk långtidsplan är enligt motionen att presentera de konkreta avsikterna med den ekonomiska utvecklingen. När sådana mål formuleras utifrån ett brett upplagt prognosmaterial blir en del statliga ingripanden av direkt dirigerande natur överflödiga.

Flerårsplaner för den statliga sektorn bör utarbetas och revideras förslagsvis vart tredje år. De bör presenteras i riksdagen som regeringens handlingsprogram för nästkommande riksdagsperiod. Ett centralt planeringsorgan bör skapas, enligt motionen exempelvis genom att långtidsutredningens kansli permanentas. Till det centrala planeringsorganets förfogande bör stå arbetsenheter, t. ex. för regionalpolitiken, den fysiska riksplaneringen m. m. I arbetet med att upprätta planer bör man också enligt motionen lägga stor vikt vid att dra in planeringsinstanserna på de läns- och primärkommunala planen. Felet med den nuvarande regionala planeringen anser motionärerna vara att den inte infogas i en ekonomisk plan för hela landet. En parlamentarisk utredning bör omedelbart tillsättas med uppgift att skyndsamt presentera förslag till en uppbyggnad av en svensk långtidsplanering. Den skulle kunna innehålla långsiktiga

analyser och trendframskrivningar (15–20 år), medellånga planer (5 år) som får formen av rambudgetar och den vanliga ettårsbudgeten.

Verkets planering bör anpassas till den övergripande långtidsplaneringen. Kraven från samma verk bör presenteras i flera alternativ med konsekvensberäkningar. För den långtidsbedömning som i dag skall följa petitan är utgångspunkten oförändrad ambitionsnivå. Enligt motionärerna bör "standardtrygghet" vara en riktigare utgångspunkt. Sammanfattningsvis påpekar motionärerna att petita- och budgetsystemet måste "tvinga fram en ständig omprövning av gamla anslag och verksamheter". Mycket talar dessutom för att man med jämna mellanrum ser över den organisation en viss verksamhet har.

I motionen hemställs, såvitt här är i fråga,

"att riksdagen begär att Kungl. Maj:t uppdrar åt en parlamentarisk utredning att lägga fram förslag till förbättrad och utbyggd statlig och ekonomisk planering,

att riksdagen begär att Kungl. Maj:t tar initiativet till en samordnad verksamhetsplanering, där väsentliga vinster skulle uppstå genom större satsning på förebyggande åtgärder, bättre hushållning och sparsamhet på områden med gemensamma uppgifter för stat, landsting och primärkommuner".

3.2 Statskontoret

3.2.1 Planering, sparsamhet, reformer

Statskontoret erkänner riktigheten av de synpunkter som anförts om utgiftsutvecklingen inom den offentliga verksamheten och som inte minst har sin bakgrund i automatiskt verkande faktorer. På samma sätt som i anslutning till motsvarande synpunkter i motionen från herr Fälldin m. fl. vill statskontoret också här betona svårigheterna att snabbt åstadkomma några genomgripande förändringar i situationen. Vad gäller möjligheterna att genom den statliga rationaliseringsverksamheten påverka utvecklingen får statskontoret hänvisa till de resonemang som ingår i det avslutande avsnittet.

De synpunkter motionen tar upp på behovet av förebyggande insatser som kan bidra till att de kostnadskrävande åtgärderna för samhället inom exempelvis vårdsektorn kan begränsas ligger enligt statskontoret mycket i linje med de strävanden som i dag finns företrädade på praktiskt taget alla områden av den offentliga verksamheten. Just vårdsektorn är ett av de områden där betoningen av de förebyggande insatserna blivit allra mest markant i debatten under de senaste åren.

Det finns idag knappast möjlighet till några helhetsbedömningar av den utveckling som är på väg och som rimligt att döma under alla förhållanden måste innebära en starkare betoning av de förebyggande insatserna från samhällsorganen. Delvis beror det på att man inte vet vilka nya åtaganden med sådan inriktning som kan komma att aktualiseras. Den kommande utvecklingen är också svårbedömbär därför att den till

stor del handlar om ändrade arbetsmetoder, t. ex. i de sociala myndigheternas verksamhet och är sammanlänkad med den målmedeldiskussion som pågår bl. a. på socialvårdsområdet.

Vad som ytterligare manar till försiktighet i bedömningarna när man diskuterar förebyggande insatser i stor skala utöver de som nu förekommer är att man knappast kan uttala sig om i vilken grad de faktiskt leder till avlastningar inom andra verksamhetsområden. Att vissa insatser rubriceras som förebyggande ger i och för sig inga garantier för att man når de äsyftade resultaten. Således framhåller motionen att vissa insatser, t. ex. för rekreation och fritid bör stödjas på ett bättre sätt även med motiveringen att det kan verka positivt när det gäller att hålla brottsligheten nere. Det är resonemang som haft motsvarighet också i andra sammanhang, t. ex. i de nykterhetspolitiska motiveringarna för det statliga stödet till ungdomsverksamheten. Som regel kan insatser på de områden som här nämnts motiveras på sina egna meriter som gensvar på direkta önskemål från individer och grupper.

Vad gäller motionens synpunkter på utformningen av statsbidragsbestämmelserna kan statskontoret i allt väsentligt ansluta sig till de där framförda grundbedömningarna. Inom detta område vill statskontoret hänvisa till de bedömningar som från verket gjorts i anslutning till promemorian om statligt driftbidrag till skolväsendet (utbildningsdepartementet Ds 1971:3):

"Statskontoret anser att mer genomgripande omkonstruktion av det statliga driftbidraget till skolväsendet f. n. ligger utom räckhåll men att det inte hindrar förändringar i begränsad skala genom harmonisering av bidrag till grundskola och gymnasieskola eller önskvärda förenklingar i övrigt. Systemet med rekvisitioner i efterhand från kommunerna skulle sålunda kunna ersättas med i förväg schablonmässigt fastställda bidrag med anknytning till antalet planerade veckotimmar, beräknade i huvudsak efter de riktlinjer som skisseras i motsvarande alternativ i promemorian."

I en promemoria, som fogats till yttrandet, tar statskontoret diskussionsvis upp möjligheterna till förändringar i ett längre tidsperspektiv. Huvudpunkterna i dessa bedömningar kan sammanfattas på följande sätt.

"Utformningen av det statliga stödet till skolorna måste i hög grad bli beroende av hur man löser finansieringen i stort för den kommunala verksamheten. Om det i framtiden bör finnas en direkt motsvarighet till nuvarande driftbidrag måste avgöras mot bakgrund av de studier och överväganden som blir möjliga i anslutning till nyligen tillsatta utredningar om kommunernas ekonomi.

Avgörande för den framtida uppläggnings av det statliga stödet till skolan är vidare ansvarsfördelningen i stort mellan stat och kommun ifråga om uppgifterna på detta område. Om den i stora drag motsvarar vad som idag gäller kan det mycket väl vara möjligt att tillämpa ett bidragssystem uppbyggt på likartade principer som det nuvarande. Å andra sidan är det knappast givet att så kommer att vara fallet.

Sker en förskjutning som ger kommunerna ett mera markerat ansvar för verksamheten inom skolan finns det knappast rimliga förutsättningar att behålla ett bidragssystem av nuvarande typ. För närvarande ser man dock inte någon självfallen ersättning för det nuvarande systemet. I det här sammanhanget kommer man knappast längre än att ange tre huvudalternativ som då kommer att vara aktuella: 1) Ett bidragssystem som fortfarande bygger på skolorganisatoriska faktorer men som anknyter till en 'normalorganisation', inte till faktiskt använda lärarkrafter; 2) ett system motsvarande den i promemorian skisserade elevbidragsmodellen; 3) ett system med allmänt kommunbidrag.

Promemorian innehåller en del preliminära bedömningar av dessa alternativ. Bl. a. berörs systemet med statsbidrag speciellt knutna till skolområdet i relation till ett bidragssystem med större räckvidd. En övergång till mera generella stödformer som ersätter de nuvarande driftbidragen till skolan kan mycket väl ligga inom räckhåll genom det arbete som nu skall starta inom utredningen om kommunernas ekonomi. Med hänsyn till de intressen som speciellt gäller skolområdet finns det som man idag kan bedöma knappast några avgörande hinder att överge den nuvarande ordningen. Här kan pekas på de begränsningar som finns vad gäller möjligheten att använda driftbidragen till skolan som styrande medel. Speciellt under förutsättning att kommunerna får ett mer fast markerat ansvar för verksamheten inom skolan kan det logiskt vara väl motiverat att övergå till mera generella stödformer. Inom skolområdet kommer det ändå att finnas andra medel som är tillräckliga för den statliga kontrollen och det centrala inflytandet som i övrigt är nödvändigt."

De frågor som berörts i det här refererade yttrandet har anknytning också till de avslutande resonemangen i motionen om konsekvenserna för landsting och primärkommuner av den långtidsplanering för statens verksamhet som skissas i motionen. I motionen heter det bl. a. att det t. ex. på undervisningens område borde finnas en ekonomisk ram med tillhörande väldefinierade kvalitetskrav på verksamheten som skulle kunna ersätta de detaljregleringar som nu gäller. I den promemoria som är fogad till det närmast förut nämnda yttrandet från statskontoret berörs bl. a. de problem man har att ta hänsyn till när man å ena sidan vill ha en mer decentraliserad styrning, å andra sidan också vill ha garantier för en i stora drag likvärdig utbildningsstandard. Bl. a. poängteras där att det är utomordentligt svårt att få grepp om de faktiska standardvariationer som idag förekommer. Man saknar de mätt och undersökningsmetoder som skulle behövas om man vill ha en sammanhängande och väl avvägd belysning av standardvariationerna med hänsyn till olika kvalitetsaspekter.

Med anknytning till vad som sägs i motionen om behovet av mer ingående samarbete mellan stat, landsting och primärkommuner vill statskontoret konstatera att en utveckling av samarbetet förefaller vara på väg inom praktiskt taget alla områden där staten, landstingen och primärkommunerna har gemensamma intressen. På den statliga sidan är

både departement och centrala verk engagerade. Mot den bakgrunden är det tveksamt om en inventering av det slag motionen förutsätter har så mycket att ge och om det över huvud taget är möjligt att påverka utvecklingen annat än genom att fortsätta och vidareutveckla det samarbete som redan pågår.

3.2.2 *Bättre planering – ett sätt att spara*

Motionens synpunkter på den ekonomiska tillväxten som måttstock för planeringen av olika samhällsåtaganden är nära besläktade med de synpunkter som ingår i motionen av herr Fäldin m. fl. Därför vill statskontoret här allmänt hänvisa till de synpunkter som från verket framförts i det föregående. Det gäller också vad som i motionen framhållits om kartläggningar av konflikter och konfliktrisker mellan olika åtaganden från samhället.

Räckvidden av den ekonomiska långtidsplaneringen och formerna för överläggningar om den ekonomiska politiken är i grunden en rent politisk fråga av ett slag, som statskontoret inte har förutsättningar att i sig ta ställning till. Detsamma gäller förslaget om ett ekonomiskt-socialt råd, som skall stå till förfogande för den stabiliseringskonferens, som krävts i tidigare sammanhang.

Vad gäller de institutionella frågorna vill statskontoret begränsa sig till att peka på att man inför bildandet av nya kontaktorgan har anledning att ta hänsyn till de erfarenheter som finns från användningen av liknande organ som t. ex. det ekonomiska planeringsrådet, näringspolitiska rådet och planeringsrådet för utbildningsfrågor. Vad gäller innehållet och resurserna för en utbyggd planering av det slag som skisseras i motionen vill statskontoret hänvisa till vad som anförts i det föregående om samhörigheten med de frågor som rör de politiska beslutsprocesserna i stort. Mot den bakgrunden ligger därför enligt statskontorets bedömning en detaljgranskning av den föreslagna organisationen och dess konsekvenser i dag utom räckhåll.

I anslutning till förslagen om en mer avancerad långtidsplanering med långsiktiga analyser och trendframskrivningar i tidsperspektivet 15–20 år vill statskontoret framhålla att sådana studier är på väg att utvecklas inom allt fler områden av den statliga verksamheten antingen som led i den reguljära planeringen eller i samband med ad hoc-utredningar. Vad gäller användningen av sådana studier i den reguljära planeringen kan i första hand hänvisas till försvarsområdet. Som exempel på att sådana studier ingått i ad hoc-utredningar kan hänvisas till den studie med rubriken Information, dokumentation och media som genomförts i anslutning till statskontorets utredningsprojekt, De vetenskapliga bibliotekens inre organisation.

I vilka sammanhang och i vilken utsträckning sådana studier skall utnyttjas måste enligt statskontorets uppfattning fortfarande till stor del vara en öppen fråga. Vad gäller organisation för arbetet med sådana studier kan hänvisas till de bedömningar som lett fram till inrättandet av

ett sekretariat för säkerhetspolitik och långtidsplanering inom totalförsvaret.

Allmänna synpunkter från statskontoret vad gäller organisationsfrågor på detta och näraliggande områden har i tidigare sammanhang bl. a. tagits upp i ett yttrande från 1967 över riksdagsmotionen av herr Nyman m. fl. (I: 9 och II: 11) om ökad samhällsekonomisk forskning samt i en promemoria angående studier av det svenska samhället i framtiden som underlag för långsiktigsplaneringen inom försvaret, den senare utarbetad på uppdrag från det ekonomiska försvarets miljöutredning.

Promemorian rekommenderar inte någon bestämd lösning vad gäller om organisationen av en sådan verksamhet. I sammanfattningen anges fyra styrande faktorer:

1) Behovet av samband mellan framtidsstudieverksamheten och den egentliga planeringen.

2) Behovet av samordning mellan framtidsstudieverksamheten för olika avnämare.

3) Behovet av samband mellan framtidsstudieverksamhet och forskning/metodutveckling på området.

4) Behovet av samspel med institutioner, organisationer och enskilda utanför den direkta avnämarkretsen.

Promemorian rekommenderar inte någon bestämd lösning vad gäller organisationen utan framhåller att valet av organisationsform måste avspegla den vikt utredarna lägger vid respektive faktorer. I anslutning här till ger promemorian synpunkter på de krav och lösningar som aktualiseras i de olika fallen.

Motionen av herr Helén m. fl. anger medellånga planer i form av rambudgetar som ett av inslagen i en utbyggd ekonomisk planering. Inte heller i det här fallet anser statskontoret att man i dag kan komma till någon mer definitiv bedömning som gäller hela den statliga verksamheten. Det finns argument för att använda en sådan form av anslagsgivning i större utsträckning, åtminstone i fråga om vissa verksamhetsgrenar. Det har framförts bl. a. i anslutning till statskontorets arbete inom projektet Verksamhetsformer och hjälpmedel för de statliga organens planering. Samtidigt finns det argument för att systemet med ettåriga budgetbeslut blir regel också i fortsättningen. Behovet av utrymme för omstruktureringar och punktvisa besparingar talar till förmån för det senare systemet. Att man för försvaret utvecklat ett planeringssystem med starka långsiktiga inslag som samtidigt bygger på ettåriga budgetbeslut är exempel på att man också i bedömningar från de senaste åren stannat för ettårsbudgetar.

Den centrala roll budgeten spelar i en planering av det slag som skisseras i motionen och det faktum att man inom inte alltför avlägsen tid kan vänta resultaten från budgetutredningen bidrar till att det finns anledning att ställa sig avvaktande till förslaget att nu tillsätta en parlamentarisk utredning med uppgift att skyndsamt presentera förslag till uppbyggnad av en svensk långtidsplanering. Till samma slutsats bidrar också att utbyggnaden av en verksamhet för långsiktiga studier av allt att

döma kommer att vara en utdragen process. De synpunkter och förslag som framförts av en arbetsgrupp under ledning av statsrådet Alva Myrdal i en rapport med namnet "Att välja framtid" förefaller bekräfta den senare bedömningen.

3.2.3 *Helhetssyn och samstämmighet*

De frågor som motionen tar upp under rubriken helhetssyn och samstämmighet och som bl. a. avser de verksamhetsplaner som utarbetas av de centrala myndigheterna inbegriper en rad svårbedömda problem som inte minst kretsar kring möjligheterna att falla tillbaka på de planeringsinsatser som görs av myndigheterna själva. Sedan några år pågår inom statskontoret studier och försök inom dessa områden som också i hög grad är knutna till de särskilda myndigheternas förhållanden. Delresultat från detta arbete har offentliggjorts i olika tidigare sammanhang. Som ett exempel kan hänvisas till den rapport om erfarenheterna från långsiktisplanering inom patent- och registreringsverket som tidigare publicerats. Det arbete som hittills genomförts ger inte möjligheter att i det här sammanhanget mera allmänt ta ställning till de synpunkter på området som framförts i motionen.

Som en mera begränsad kommentar vill statskontoret framhålla att begreppet "standardtrygghet" som måttstock vid myndigheternas långtidsbedömningar inte behöver vara bättre än det nuvarande begreppet "oförändrad ambitionsnivå". Om man vill lägga en annan mening i begreppet "standardtrygghet" än i begreppet "oförändrade ambitionsnivåer" som markerar att man mera noggrant vill mäta den standard som ur den enskilda användarens synpunkt sätter sin prägel på bestämda tjänster måste man vara medveten om att det på de allra flesta områden av den statliga tjänsteproduktionen saknas tillförlitliga mått av detta slag.

Vad gäller vad som i motionen anförts om behovet att se över organisationen inom olika delar av den statliga verksamheten vill statskontoret understryka att det under den senaste 10-årsperioden skett en fortlöpande och genomgripande omstrukturering. Genom denna förändringsprocess torde det vara lättare att anpassa förvaltningens organisation och verksamhetsformer till de krav som rått vid varje enskild tidpunkt än om man arbetat med någon form av totalgenomgångar med exempelvis tio årsintervall. Statskontoret avstår i det här sammanhanget från att mera definitivt bedöma om återkommande totalgenomgångar kan vara en rimlig metod med tanke på resultat som är att vänta därifrån men vill samtidigt framhålla att de erfarenheter som finns knappast pekar i sådan riktning.

Med anknytning till motionens synpunkter på integrering mellan den statliga och den kommunala planeringen vill statskontoret framhålla att det är väl värt att ta hänsyn till vad som där sägs om önskvärdheten att utgiftsbehoven för olika verksamhetsgrenar kan vägas mot varandra. Som berörts i det föregående kan det här finnas problem som framför allt gäller landstingens verksamhet. Statskontoret får i det här sammanhanget

hänvisa till de synpunkter som från verkets sida framförts i yttrandet över länsdemokratiutredningens betänkande "Förvaltning och folkstyre" (SOU 1968: 47):

"Landstingen ombesörjer en rad uppgifter av vilka hälso- och sjukvård utgör den ojämförligt största. Därefter kommer undervisningsfrågor; främst yrkesutbildning, samt social verksamhet m. m. Länsdemokratiutredningen påpekar att det såväl inom som utom landstingen uttalats önskemål om att de skall ta sig an ytterligare uppgifter. Den stora satsningen främst på hälso- och sjukvården har dock inte medgett en samtidig utvidgning av verksamheten inom andra områden.

Statskontoret anser det angeläget att det inom en regional organisationsstruktur ges utrymme för initiativ – på lokal och regional basis – till samhällseliga åtgärder som kompletterar den statliga eller specialreglerade kommunala förvaltningen. Med den organisationsstruktur som statskontoret tidigare skisserat är emellertid de nuvarande landstingen inte ändamålsenliga organ för sådana uppgifter."

De problem man i det här sammanhanget kommer i beröring med gäller i själva verket om landstingen med sin nuvarande sammansättning av uppgifter bildar rimliga enheter. Som nämnts i det föregående kan man vänta att åtminstone en del aspekter på problem kommer att beröras i utredningen om kommunernas ekonomi medan andra är knutna till hela det regionala organisationsmönster som man i framtiden kan komma att få och som ytterligare diskuteras i andra avsnitt av statskontorets yttrande över betänkandet från länsdemokratiutredningen.

Att omläggningar på detta område överhuvud taget är att se som utvecklingsfrågor på ganska lång sikt måste också understrykas i anslutning till motionens synpunkter på integration mellan statens och kommunernas ekonomiska planering.

4 Motion av herrar Fäldin och Helén angående den ekonomiska politiken och av herrar Fäldin och Helén om ett ekonomiskt-socialt råd, m. m.

4.1 Motionerna

I motionen angående den ekonomiska politiken hänvisas till den gemensamma reservationen från de borgerliga oppositionspartierna i samband med utskottsbehandlingen under 1971 års riksdag av vissa regeringsförslag med konjunkturpolitisk inriktning. Motionen övergår därefter till att behandla den ekonomiska utvecklingen på sikt. I det senare sammanhanget berörs balansproblem, investeringspolitiken, de mindre företagens utveckling och den offentliga sektorn.

Om den offentliga sektorn säger motionen att ansträngningar under de senaste åren gjorts för att hålla tillbaka statens och kommunernas investeringar och konsumtion för att skapa utrymme för andra sektorer. Utgiftsexpansionen har emellertid trots detta fortsatt, inte minst på den kommunala sidan. Det innebär bl. a. att kommunalskatterna nu nått en

höjd som inger farhågor från flera synpunkter. Skatternas konstruktion, med proportionella uttag, medför en särskild belastning för mindre inkomsttagare. Dessa utsätts för stora påfrestningar genom skattehöjningar. För kommunerna har å andra sidan utrymmet för standardförbättringar inom de viktiga områden som de handhar blivit starkt beskuret. Även detta drabbar i första hand de sämst ställda i samhället. Den minskade handlingsfriheten utgör också ett hot mot den kommunala demokratin.

I motionen heter det vidare att i vissa fall alltför höga ambitioner och bristfällig planering inom den offentliga sektorn medverkat till dagens trängda läge. Det är väsentligt att erinra om att omkring 80 % av den kommunala verksamheten avser utgifter som på skilda sätt påförts kommunerna av statsmakterna delvis genom direkta ålägganden, delvis genom stimulansbidrag och liknande.

Vidare behandlas i motionen den ekonomisk-politiska planeringen. Där hänvisas till de separata partimotioner som lagts fram av centerpartiet och folkpartiet och som här behandlats i det föregående.

Motionen innehåller också synpunkter på en arbetskraftsbudget. Tillgång och efterfrågan på arbetskraft bör väga så jämnt som möjligt i olika yrken och inom olika geografiska områden. En s. k. nationalbudget i arbetskraftstermer skulle dels kunna bidra till att minska sysselsättningsproblemen, dels stödja strävandena att förena de stabiliseringspolitiska målen med de mer långsiktiga målen om en hög tillväxttakt.

Motionen förespråkar en utbyggd regional planering som skall ge en samlad bild av den väntade ekonomiska utvecklingen i landets olika delar och en utbyggd alternativplanering som skall ge bättre handlingsberedskap om den internationella och inhemska konjunkturen blir en annan än man tänkt sig.

Som avslutning tar motionen upp kravet på en stabiliseringskonferens med huvuduppgift att tjäna som ett forum för överläggningar mellan regeringen och de berörda parterna, där man presenterar synen på det samhällsekonomiska läget och diskuterar de aktuella fördelningspolitiska problemen. Själva konferensen måste föregås av ett grundligt utredningsarbete. Motionen föreslår att ett ekonomiskt och socialt råd inrättas för denna uppgift.

I motionen av herrar Fälldin och Helén om ett ekonomiskt-socialt råd, m. m., hemställs såvitt här är i fråga med hänvisning till den här ovan behandlade motionen att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för en ekonomisk planering i enlighet med vad som anförts i nämnda motion.

4.2 Statskontoret

Vad gäller utgiftsexpansionen inom den offentliga sektorn och då speciellt det kommunala området vill statskontoret här hänvisa till vad som anförts i anslutning till motionen av herr Fälldin m. fl. Samtidigt vill statskontoret framhålla att de problem det här är fråga om knappast i första hand skall tillskrivas bristfällig planering i den bemärkelsen att man

skulle ha saknat kännedom om konsekvenserna av de centralt beslutade åtgärderna. Man kan i korthet konstatera att det centralt fattats beslut, i de flesta fall i enighet mellan partierna i riksdagen, som alla berörda måste varit medvetna om leder till ökade utgifter för kommunerna.

Vad gäller förslagen om användningen av rambudgetar får statskontoret här hänvisa till vad som anförts i anslutning till motionen av herr Helén m. fl.

Tanken på att använda någon form av arbetskraftsbudgetar har diskuterats också i tidigare sammanhang. Sedan början av 1960-talet har man försökt utveckla olika former av sysselsättningsprognoser, både kortsiktiga och mera långsiktiga. När det gäller medellånga prognoser — som väl närmast är att se som motsvarighet till de avsedda arbetskraftsbudgetarna — avseende särskilda yrkesgrupper, bredare sektorer av arbetsmarknaden (t. ex. "sambällstekniker") eller arbetsmarknaden som helhet kan man konstatera att resultaten av strävandena att få tillförlitliga sådana prognoser inte varit alltför uppmuntrande. Samma problem torde sannolikt komma att uppstå vid försöken att utveckla de liknande formerna av sysselsättningsprognoser som arbetskraftsbudgetarna skulle utgöra.

När det gäller motionens synpunkter på en önskad utbyggnad av den regionala planeringen vill statskontoret begränsa sig till att konstatera att den "samlade bild av den väntade ekonomiska utvecklingen inom landets olika delar" som motionen efterlyser är ett av de svåraste problemen för den regionala planeringen. Om t. ex. ett visst länsprogram är realistiskt beror i mycket hög grad på den kommande utvecklingen för länets näringsliv, där t. ex. olika internationella konjunkturutvecklingar kan få avgörande betydelse.

Med hänvisning också till de synpunkter som anförts i anslutning till de båda föregående motionerna vill statskontoret även i dessa sammanhang ange att det finns anledning att ställa sig avvaktande till motionens utredningskrav.

5 Prioriteringar, rationalisering, ökade inkomster

Om de tendenser står sig som speciellt präglat år 1971 och den hittills gångna delen av år 1972 betyder det problem av helt andra dimensioner än tidigare vad gäller prioriteringarna inom den offentliga verksamheten. Man kan inte bortse från riskerna att utvecklingen i så fall tvingar fram besparingsaktioner med annan räckvidd än tidigare. Därmed har statskontoret inte velat uttala sig för att sådana besparingsaktioner bör ta formen av en besparingsutredning av det slag motionerna kräver.

Samtidigt vill statskontoret betona nödvändigheten av att man i det aktuella läget har en nyanserad syn på de åtgärder som skall vidtas för att begränsa utgifterna. Den offentliga verksamheten har byggts upp för att svara mot höga krav. Därför måste eventuella besparingsåtgärder utformas med försiktighet. Bl. a. finns det anledning att understryka de synpunkter som anförts i motionen av herr Fälldin m. fl. om riskerna att

omedelbara utgiftsdämpningar kan leda till spänningar mellan olika områden.

Statskontoret har tidigare i sitt yttrande över den senaste långtidsutredningen diskuterat möjligheterna till begränsning av den offentliga sektorns tillväxt och rationaliseringar i förvaltningen. I yttrandet påpekas bl. a. att den mest näraliggande vägen att begränsa tillväxten är en stram behandling i de politiska beslutsinstanserna av myndigheternas resursanspråk. Vid denna behandling har man överblick över resursramarna. Statskontoret pekade emellertid också på några av svårigheterna vid budgetbehandlingen, främst när det gäller att bedöma nedskärningarnas effekter på förvaltningens prestationer. Motsvarande svårigheter finns också vid andra typer av centrala åtgärder i besparingssyfte. Mer precisa bedömningar av vilket utrymme som finns att göra omdispositioner inom en verksamhet för att anpassa den till en snävare kostnadsram torde närmast kunna göras inom de berörda myndigheterna.

Detta talar enligt statskontorets mening för att myndigheterna inom statsförvaltningen tar ett starkare ansvar för de besparingsinriktade prioriteringarna. Det är nödvändigt att tillämpa vad som i en av motionerna sagts med citerande av finansministern, nämligen att nya utgiftsönskemål måste ställas mot en omprövning av andra inslag i den pågående verksamheten. Det kan i allt större utsträckning visa sig nödvändigt också när det gäller ganska begränsade förändringar som leder till ökade utgifter att man skapar utrymme för dessa genom besparingar på annat håll i den egna verksamheten. Betonandet av myndigheternas ansvar vad gäller de besparingsinriktade prioriteringarna inom den statliga verksamheten ligger i linje med uppläggningsen av den statliga rationaliseringsverksamheten.

Det har under de senare åren skett och sker alltjämt en fortlöpande förstärkning av myndigheternas egna resurser för administrativ rationalisering. Myndigheternas möjligheter att köpa experttjänster på öppna marknaden har också ökat. I anslutning till denna utveckling har statskontoret fått en delvis ny roll.

Sälunda har i statskontorets verksamhet planerings- och samordningsuppgifter samt åtgärder för att förbättra kontakterna med myndigheterna fått ökad betydelse. Resurser har bl. a. avsatts för att följa utvecklingen vad gäller rationaliseringsbehov och rationaliseringsresurser i förvaltningen samt att utarbeta förslag till förbättrad planering och samordning. Ifråga om samordningen av ADB-utveckling har verket i anslutning till datasamordningskommitténs arbete ålagts nya och omfattande uppgifter.

I sin egen utredningsverksamhet har statskontoret kommit att i växande utsträckning engageras i långsiktiga utredningsuppgifter. Därvid kan bl. a. nämnas den statliga utredningen av personaladministrationen, den allmänna försäkringens administration, miljövårdens informationsproblem samt de vetenskapliga bibliotekens organisation. Dessa utredningar gäller frågor som har funktionell karaktär (t. ex. ifråga om personaladministrationen), rör problem som är gemensamma för flera myndigheter (miljövården, de vetenskapliga biblioteken) eller är av sådan

omfattning att de inte kan utföras inom ramen för den berörda myndighetens egna resurser (den allmänna försäkringen). Utredningarna kan ses som långsiktiga investeringar, t. ex. i nya informationssystem m. m., och de innebär en viss bindning av delar av statskontorets (och andra myndigheters) utredningsresurser.

De innebär också en styrning av de kortsiktiga rationaliseringsresultaten till de aktuella områdena, eftersom delförslag till förändringar läggs fram under utredningarnas lopp – rörande de vetenskapliga biblioteken har t. ex. förslag lagts om mikrofilmning av dagspress, biblioteksorganisationen i stockholmsområdet m. m.

Samtidigt bör påpekas att statskontoret har en beredskap för att ta sig an utredningsuppgifter som med kort varsel åläggs verket, som exempelvis att biträda delegationen för lokalisering av statlig verksamhet med vissa utredningsuppgifter.

Enligt statskontorets bedömning har den valda inriktningen av arbetet på planerings- och samordningsuppgifter och mer långsiktiga projekt varit riktig. Statskontoret finner också att den nuvarande situationen för den statliga rationaliseringsverksamheten är sådan att man har anledning acceptera att en viss del av verkets resurser binds till de områden som är föremål för mer långsiktiga insatser.

Även om åtgärder som verkar på utgiftssidan av naturliga skäl i detta sammanhang måste sättas i centrum bör enligt statskontorets mening viss uppmärksamhet också ägnas åtgärder som berör intäkterna. För statskontoret ligger det därvid nära till hands att erinra om de slutsatser som kan dras från en av verket gjord utredning om taxerings- och skatterevisionsverksamheten vid länsstyrelserna (skrivelse till riksskatteverket 1972-03-21). I skrivelsen skisseras en rad åtgärder som bör leda till ökad effektivitet i revisionsverksamheten. En begränsning av taxeringsbortfallet – som i olika sammanhang uppskattats till miljardbelopp – torde även kunna uppnås genom en övergång till tjänstemannagranskning vid den årliga taxeringen i första instans, vilket föreslagits av statskontoret i skrivelse till Kungl. Maj:t 1970-06-26.

Vid handläggningen av detta ärende har närvarit tfj avdelningschefen Jackert, tf organisationsdirektören S Andersson, föredragande, och avdelningsdirektören Lindh. Jackert har dock inte deltagit i utlåtandets slutliga utformning.

Ivar Löfqvist

Sune Andersson

Handelns utredningsinstitut (1972-08-31)

I remiss av den 15.5. 1972 har Handelns Utredningsinstitut (HUI) beretts tillfälle att yttra sig över motionerna 1972:399 angående den långsiktiga samhällsplaneringen, 1972:401 om en bättre offentlig hushållning i vad avser hemställan under 1 och 2 samt 1972:813 om ett ekonomiskt-socialt råd m. m. i vad avser hemställan under 3 (motiveringen i motionen 1972:812). Med anledning härav får institutet anföra följande:

Genom sin ställning som opartiskt utredningsorgan har HUI inte anledning att behandla det politiska innehållet i motionerna utan har i sitt yttrande begränsat sig till frågor av mera utredningsteknisk natur.

Motion 1972: 399

I motionen framhålls bl. a. bristen på övergripande och enhetlig samhällsplanering. Bland de olika instrument för samhällsplanering som förekommer nämns bl. a. de vart femte år återkommande långtidsutredningarna. Dessa sägs i motionen endast uttrycka framstegen i termer av BNP, medan "det kvalitativa innehållet i utvecklingen såsom miljövården, hälsa och trivsel lämnas utanför". Institutet delar motionärernas uppfattning att en ökad samordning och konsistens beträffande de olika planerna skulle vara till fördel vid bedömning av de ekonomiska utsikterna. En sådan koordinering kan dock i praktiken vara svår att uppnå, eftersom bl. a. mätperioder och beräkningsunderlagen är olika. Det hindrar inte att man bör undersöka möjligheterna att få fram ett sammanhängande system av lång- och kortsiktiga ekonomiska prognoser på såväl regional- som riksnivå.

Som motionärerna påpekar är BNP ett tämligen ofullständigt mått på välfärdsutvecklingen. Vill man ta hänsyn till annat än de strikt ekonomiska begreppen uppstår dock mättekniska problem. Nyligen har redovisats en del amerikanska forskningsresultat som behandlar det s. k. "Quality of life-begreppet" och dess beräkning. Det är således möjligt att man i framtiden kan erhålla ett säkrare mått på levnadsnivåns förändringar än hittills.

I motionen hävdas också "att en ekonomisk långtidsutredning inte kan utföras på ett meningsfullt sätt utan anknytning till en politisk reformplanering". Enligt HUI:s synsätt är det angeläget att klart hålla isär den ekonomiska långtidsutredningen och det samhällspolitiska programmet. Den förra skall på ett så objektivt sätt som möjligt spegla den sannolika resursutvecklingen. Med ledning härav skall statsmakterna

kunna ta ställning till i vilken takt nya reformer kan inplaneras.

Det är dock viktigt att man innan långtidsutredningarna sätts igång preciserar de beräkningsförutsättningar som gäller. Med den osäkerhet som råder rörande bl. a. den ekonomiska konjunkturen är det som regel nödvändigt att arbeta med alternativa förutsättningar. Beslutsfattarna skall alltså i den aktuella situationen kunna bedöma det sannolika resursutfallet och därigenom också de ekonomiska förutsättningarna att genomföra olika reformprogram.

Sammanfattningsvis vill alltså institutet understryka vikten av att resurstillgång och resursanvändning i beräkningsmässigt avseende hålls isär. Förutsättningarna för långtidsutredningar måste dock vara realistiska och prognoserna uppställas enligt en modell som möjliggör en snabb revidering vid förändringar i premisserna ("rullande prognoser").

Motion 1972: 401

I denna motion föreslås bl. a. en utredning med syfte att komma fram till en mera systematisk form av långsiktig planering. Motionärerna tänker sig här ett system med långsiktiga analyser och trendframskrivningar (15–20 år) och medellånga planer (5 år) samt därtill de nuvarande ettårsbudgetarna. Det föreslås att planerna omarbetas vart tredje år och inrymmer i ett regeringens handlingsprogram för den nästkommande riksdagsperioden.

Med de praktiska erfarenheter som Handels Utredningsinstitut haft av de två senaste långtidsutredningarna synes ett planeringssystem av den typ som motionärerna förordar ha betydande fördelar. Man skulle därmed troligen kunna undvika en del av den tungroddhet och brist på kontinuitet som utmärker de nuvarande femårsutredningarna.

Som exempel på de svårigheter som kan uppstå vid nuvarande ordning kan nämnas beräkningarna för varuhandelssektorn i 1970 års långtidsutredning. Enkäten rörande företagets uthygnads- och investeringsplaner gick ut hösten 1969. Strax efteråt fattades beslut om den temporära investeringsavgiften för bl. a. handels anläggningar. Konsekvenserna härav blev att flertalet investeringsprojekt sköts på framtiden vilket i sin tur påverkade strukturutveckling och tillväxttakt. Med en mera flexibel form för utredningsverksamheten skulle reviderade beräkningar rörande utfallet snabbt kunnat läggas fram.

HUI ställer sig således positivt till de av motionärerna framlagda förslagen men vill liksom i yttrandet över motion nr 399 framhålla vikten av att utredning och program hålls isär så att inte politiska värderingar får inverka på beräkningsresultaten.

Motion 1972: 813

I motionen föreslås att en parlamentarisk utredning tillsätts med uppgift att utarbeta riktlinjer för den ekonomiska planeringen. Motive-

ringen härför redovisas närmare i motion 1972: 812.

Handelns Utredningsinstitut vill beträffande detta förslag hänvisa till yttrandena ovan angående motionerna 399 och 401. Institutet ställer sig således positivt till en omprövning av formerna för de ekonomiska långtidsutredningarna. Huruvida en sådan omläggning bör ske på grundval av riktlinjer som utarbetas av en parlamentarisk kommitté eller inom ramen för den utvecklingsverksamhet som äger rum vid finansdepartementets ekonomiska sekretariat, önskar institutet inte närmare ta ställning till.

Stockholm den 31 augusti 1972

HANDELNS UTREDNINGSINSTITUT

Folke Larsson

