

## Från behovsplanering till resursallokering

Ändrade förutsättningar för  
integration mellan fysisk och  
ekonomisk kommunal planering

*R/  
mw*

**Hans Jensevik**

INSTITUTET FÖR  
BYGGDOKUMENTATION

Accnr

Plac

*ser*

R101:1982

FRAN BEHOVSPLANERING TILL RESURSALLOKERING

Ändrade förutsättningar för integration  
mellan fysisk och ekonomisk kommunal  
planering

Hans Jensevik

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
811324-4 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Jensevik Konsult HB, Uppsala.

I Byggeforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R101:1982

ISBN 91-540-3780-8  
Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

LiberTryck Stockholm 1982

## INNEHÅLL

1	INLEDNING . . . . .	5
2	I DAG - KVANTITETSALLOKERING. . . . .	7
2.1	Drift- och kapitalbudget. . . . .	8
2.2	Budgetprocessen och dess organisation . .	10
2.3	Problemet med en behovsorienterad budgetprocess . . . . .	11
2.4	Slutsatser av kvantitetsallokering. . . .	13
3	DE FINANSIELLA HOTEN I DAGENS PLANERING .	14
3.1	Skattesystemets funktionssätt . . . . .	14
3.2	Erodering av skattebasen är ett problem .	15
3.3	Storkommuner är en möjlig politik . . . .	16
3.4	Innehåller framtiden nya skattesystem?..	16
3.5	Eroderingen av bidragssystemet är ett problem . . . . .	17
3.6	En reducering av statsbidragen bli nödvändigt. . . . .	17
3.7	Två finansiella framtidsbilder . . . . .	18
3.8	Det centralistiska perspektivet . . . . .	19
3.9	Det decentralistiska perspektivet . . . .	19
3.10	Erodering av lånebasen . . . . .	20
3.11	Två sammanfattande slutsatser . . . . .	20
4	I MORGON RESURSALLOKERING . . . . .	22
4.1	En fråga om förhållningssätt . . . . .	22
4.2	Resurs- eller ändamålsnormer? . . . . .	23
4.3	Prioriteringar kring ram - ett grundkriterium . . . . .	25
4.4	Programplaneringens misslyckande . . . .	27
4.5	Resursallokeringens konsekvenser för den fysiska planeringen . . . . .	27
5	LÖSNINGAR FÖR FRAMTIDEN . . . . .	28
5.1	Problemen ännu en gång . . . . .	28
5.2	Fel organisation leder till sneda prioriteringar . . . . .	28
5.3	Specialiserad tillgångsförvaltning . . .	29
5.4	Decentralisering och förhandlingar . . .	30
5.5	Alla tillgångar avskrivs - ett räkneexempel . . . . .	33
5.6	Kan den kommunala servicen öka under perioder av ekonomisk tillbakagång? . . .	35
5.7	Kalkyler och styrning . . . . .	36
5.8	Kompletterande politisk prioritering . .	38
5.9	Konturerna av en politisk "konsumentöverskottsteori" . . . . .	38
6	OM FORSKNING OM OFFENTLIGA FÖRETAG . . .	39
6.1	Resursallokeringsforskning eller moraliska teorier? . . . . .	39
6.2	Implementationsforskningens ambitionsnivå	40



## 1 INLEDNING

Den 10-13 november 1981 hölls ett seminarium i Lausanne under temat "The Implementation of Public Policies and Plans". Byggforskningsrådet gjorde det möjligt för mig att närvara och presentera följande bidrag, som är en bearbetad översättning från engelska av den version, som presenterades i Lausanne.

Idag sker nästan all forskning om problem vid genomförande av offentliga planer och politiska program av forskare, genom fallstudier, av redan inträffade skeenden. Sådan var också bilden i Lausanne, med detta bidrag som undantag. Ty det skiljer sig på samtliga ovan tre nämnda karaktäristiska drag. Här är tidsperspektivet framtiden och en förväntad utveckling under stagnation. Det är heller inte skrivet på basis av metodiskt riktiga intervjustudier utan mot bakgrund av tio års kommunal erfarenhet. I botten på olika resonemang ligger normativa ideer om hur icke marknadsmässiga men ändå decentralistiska allokeringsmodeller fungerar i olika ekonomiska utvecklingsfaser. I jämförelse med fallstudiens dokumenterande och ofta vassa penna kan min pensel förefalla bred och svepande. Men det har också varit meningen.

Syftet med andra kapitlet är att i stora drag berätta hur planeringsprocessen danats och för närvarande ser ut i en typisk svensk kommun, och visa hur den fysiska och ekonomiska planeringen har integrerats i den under en lång tid av snabb ekonomisk tillväxt. Denna tillväxtperiod har maskeerat den klassiska konflikten mellan angelägna behov och knappa resurser av det skälet att resurserna aldrig har behövts uppfattas som en särskild knapp faktor. Resultatet är nu, att våra ekonomiska instrument är i jämförelsevis dålig kondition och att den fysiska planeringen har växt sig oproportionerligt stark. Naturligtvis anser fysiska planerare att detta är en starkt vinklad uppfattning. Men i sina extremfall är deras uppfattning faktisk att en kompetent ekonom alltid finner på sätt att finansiera alla de utgifter som en fysisk plan för med sig och som uppfyller alla vedertagna normer. En följd av den snabba ekonomiska tillväxten är en mångfald normer, som idag kan betraktas vara de fysiska planerarnas Heliga Skrift. Hela denna struktur av normer innebär en stelhet, som redan har resulterat i låsningar i den politiska delen av planeringsprocessen, och som, enligt min uppfattning, kan komma att orsaka allvarliga besvär genom hela det stagnerande åttiotalet.

I det tredje kapitlet försöker jag visa varför jag anser att åttiotalet kommer att bli ett årtionde av stagnation för svenska kommuner. Det är inte nödvändigt att läsa hela detta avsnitt, utan bara

dess sista del, "Ivå slutsatser" räcker. Mitt syfte i detta tredje kapitel är annars att påvisa att behovet av att ge den ekonomiska planeringen en starkare position i planeringsprocessen beror av en allmän försvagning av den ekonomiska aktiviteten. Om denna förändring inte kommer till stånd, kommer lösningar i planeringsprocessens politiska del - politikerna tycker att planerna är för dyra och väljer att inte godkänna eller genomföra dem - att orsaka en fortsatt nedgång i den offentliga sektorns investeringar som i sin tur intensifierar stagnationen i ekonomin som helhet.

I fjärde kapitlet är de ekonomiska instrumenten reformerade. Resursallokering används istället för kvantitetsallokering. Istället för normer är ekonomiska kalkyler den återkoppling som styr innehållet i de fysiska planerna. Dessa kalkyler används för att optimera kapitalbudgeten och blir den bro som slås mellan angelägna behov och knappa resurser i avvägningssyfte dem emellan. Detta gör det möjligt för politikerna att hantera den konflikt som idag finns inbyggd i planeringsprocessen och som ofta leder till sammanbrott.

Vill man ersätta normer med ekonomiska kalkyler innebär detta stora förändringar i både ekonomers och fysiska planerares arbetssätt och sådana förändringar kan bara accepteras om tillräckligt starka argument kan framläggas som stöd.

## 2 IDAG - KVANTITETSALLOKERING

Kvantitetsallokering är det ekonomiska fackuttrycket för en planeringsprocess, som styrs av normer. Av historiska skäl finns en sådan planeringstradition idag i den typiska svenska genomsnittskommunen. Dess bakgrund har varit den snabba resurstillväxten, som maskerat den klassiska konflikten mellan angelägna behov och knappa resurser, av det skälet att resurserna aldrig har behövt uppfattas som en särskild knapp faktor. Den ekonomiska tillväxten har, vid oförändrade kommunalskatter, gett kommunalpolitikerna ständigt växande resurser för behovstäckning och då man ansett att detta ändå inte varit tillräckligt har man kunnat höja kommunalskatterna. Snabb resurstillväxt under lång tid leder till en behovsorienterad planeringssyn i en organisation, genom att de behovsorienterade planeringsinstrumenten och inte minst attityderna utvecklas på bekostnad av de resursorienterade.

I en sådan process presenteras förslag för politikerna, som uppfyller olika instansers normer och planeringskrav, s k gemensamma planeringsförutsättningar (GPF) m m och där möjligheterna att variera något i avgörande grad saknas. Man har att acceptera förslagen som de är eller att förkasta dem. Möjligheterna att avväga saknas; därmed också möjligheterna att prioritera. För politikerna framhålls att besluten alltid gäller, och det helt felaktigt, finansieringsproblem. Man säger att resurser saknas för genomförandet. Men detta är givetvis inget allvarligt problem i en ohämmad tillväxtekonomi, där flödet i finansieringskällorna aldrig förefaller sina. Då har heller ingen motiv att ifrågasätta om det verkligen är ett finansieringsproblem. I pavlovska mening bestraffas sådana kritiker i en tillväxtfas och ingen utveckling kan ske av planeringsmetoderna.

Med kvantitetsallokering av resurserna slutar planeringsprocessen således ofta med att politikerna konfronteras med finansiella överväganden. Och idag uppfattar faktiskt många politiker och planerare den nuvarande krisen, som en finansiellt betingad kris. Naturligtvis är det utformningen av planeringsprocessen, de använda planeringsdokumenten och den organisatoriska uppbyggnaden, som tillsammans formar politikernas uppfattningsförmåga, så att de ser krisen som rent finansiell. En vetenskapsman vet att ett felaktigt formulerat problem gör honom närmast chanslös att finna den rätta lösningen. Idag väljer politikerna allt oftare att förbli passiva därför att planeringsprocessen ställer dem i falska beslutssituationer. Och de känner det på sig.

Nu har tiden kommit till att se närmare på de



ekonomiska dokumenten, budgetprocessen och organisationen i en typisk svensk kommun under kvantitetsallokering.

## 2.1 Drift- och kapitalbudget

Verksamheten i en svensk kommun planeras och budgeteras inom ramen för två ekonomiska dokument. Dessa är driftbudgeten och kapitalbudgeten. Jag skall inleda med en kort beskrivning av dessa dokumentens innehåll och funktion. Uppsala kommun får stå modell, men ni skall också få ekonomisk information, som beskriver läget i den svenska genomsnittskommunen. Ty ibland är förhållandena i Uppsala inte typiska. Det kommer också att framgå vad vanskligt det är att i ekonomiska termer göra jämförelser kommuner emellan.

En kommun äger tillgångar ex fordon, maskiner, skolor, barnstugor, vatten- och avloppsledningar etc. Dessa tillgångar är idag den glömda resursen i den kommunala verksamhetens grå vardag. Man förutsätter att de alltid kommer att finnas till hands. Låt oss också antaga detta för de ögonblick, då det gäller att betrakta driftbudgeten och dess särskilda problematik.

Beräknade kostnader och intäkter för den verksamhet, som bedrivs i dessa sk befintliga tillgångar påföres driftbudgeten. Det handlar här om det korta ekonomiska perspektivet.

Men i det långa perspektivet gäller planeringen kommunens tillgångsinnehav. Anskaffning av nya tillgångar, mer omfattande reparationer och underhåll, samt ombyggnader av gamla, leder till utgifter som blir poster i kapitalbudgeten. En politiker, som har föreställningar om hur han/hon önskar se kommunens verksamhet utformad i framtiden, kan redan idag stämma av detta mot kommunens tillgångsinnehav. Instrumentet för detta är kommunens kapitalbudget.

Tillgångarnas kapaciteter, kvaliteter och kondition är av avgörande betydelse för möjligheterna att nu och i framtiden bedriva kommunal verksamhet. Ändå tilldrar sig idag den kortsiktiga driftbudgetproblematiken det största intresset. Denna har dock väldigt svaga kopplingar till den fysiska planeringen. Det är först när det finns en ekonomisk tillgångsplanering som en integration mellan fysisk och ekonomisk planering kan ske på ett meningsfullt sätt.

Den löpande verksamheten finansieras med (1) skatter, (2) statsbidrag och (3) avgifter, jmf tabell 1, nedan. Kommunerna i Sverige har egen obegränsad beskattningsrätt. Skatteinkomsterna kan användas för finansiering av både driftkostnader och investe-

Tabell 1 Ekonomisk sammanställning av Uppsala Kommuns drift- och kapitalbudget för 1981.

	Uppsala kommun		Samtliga kommuner <sup>1)</sup>	
	milj kr	andel	milj kr	andel
<b>DRIFTBUDGET</b>				
<u>Finansiering:</u>				
1 Skatter	816,0	40 %	51.988,0	42 %
2 Statsbidrag	445,1	22 %	24.244,0	20 %
3 Avgifter mm <sup>2)</sup>	762,3	38 %	46.274,0	38 %
4 Summa	2.023,4	100 %	122.506,0	100 %
<u>Verksamhet:</u>				
5 Personalkostn	1.072,4	53 %	57.613,0	47 %
6 Övriga kostn	951,0	47 %	64.893,0	53 %
7 Summa	2.023,4	100 %	122.506,0	100 %
 <b>KAPITALBUDGET</b>				
<u>Finansiering:</u>				
8 Avskrivningar	53,0	12 %	3.772,0	20 %
9 Skatter mm <sup>2)</sup>	55,3	13 %	4.879,0	25 %
10 Lån	163,1	39 %	4.696,0	25 %
11 Avgifter och statsbidrag	112,9	27 %	2.311,0	12 %
12 Fondurtag	35,9	9 %	3.365,0	18 %
13 Summa	420,2	100 %	19.023,0	100 %
<u>Verksamhet:</u>				
14 Investeringar	324,6	77 %	11.983,0	63 %
15 Amorteringar	52,9	13 %	3.043,0	16 %
16 Fondavsättning	42,7	10 %	3.997,0	21 %
17 Summa	420,2	100 %	19.023,0	100 %

1) Statistiska centralbyråns Prognos för 1981, N 1980:18.

2) Diverse överskott från ex finansverksamheten ingår i dessa poster. Ofta kallas denna post på kapitalbudgeten för överföringspost i kommunalekonomiska sammanställningar.

ringsutgifter (jmf (9), tabell 1). Däremot är både statsbidrag och avgifter verksamhetsbundna inkomster på såväl drift- som kapitalbudgeten.

Avgörande för kostnadsutvecklingen är bl a hur relativpriserna mellan olika produktionsfaktorer utvecklar sig. Arbetskraftskostnaden är här en stor och betydande och ständigt växande post (5). Den utgör nu 53 % av totala kostnaden i Uppsala kommun.

En kommuns tillgångar används och förslits. Denna förbrukning av produktionsfaktorn kapital kan kostnadsberäknas och kostnaden kallas avskrivning. I den mån man belastar driftbudgeten med dessa kostnader ingår de i övriga kostnader (jmf post (6) och (8), tabell 1). Då kommunens totala förmögenhet, som utgörs bl a av det sammanlagda bokförda värdet på alla tillgångar, inte får minska enligt kommunallagen tas avskrivningarna upp som en finansieringspost på kapitalbudgeten.

En tanke kan vara att post (8) skall innehålla de årliga förmögenhetsuppehållande återinvesteringsbeloppen. Av post (9) skall man då kunna utläsa den årliga förmögenhetsökningen. Få kommuner idag lever upp till denna eller någon liknande princip. Här utgör Uppsala kommun heller inget undantag.

En kommun måste balansera sina budgets. Hur detta sker berörs senare. Det kan nämnas att, investeringar får lånefinansieras, men inte driftkostnader. Det finns driftfonder men det är på kapitalbudgeten som fondtransaktioner har betydelse.

När fysiska program och planer upprättas bestäms en stor del av innehållet i investeringsposten ( dvs i (14) i tabell 1) i kapitalbudgeten. Normer av olika slag anger för de fysiska planerarna volymer och standardmått för investeringar i skolor, barnstugor och andra tillgångar, som planerna kräver. Och politikerna fastställer planerna därför att normerna uppfylls. Sedan säljer fastighetsmäklare tomter och hus med hjälp av de goda argument, som planernas höga kommunala serviceutbud ger uttryck för. Varje år måste politikerna balansera budgeten och då är det närmast omöjligt att avstå ifrån investeringsprojekt, som man några år tidigare bundit sig för, då den fysiska planen antogs. Därtill kommer att driftkostnaderna för verksamheterna i dessa nya tillgångar belastar driftbudgetens kostnadsposter ( (5) och (6) i tabell 1 ) inom några år. Sålunda kommer planeringsprocessen att resultera i ständigt återkommande finansiella problem. Den finansiella säkerhetsventilen, då budgeten skall balanseras, blir skattesatsen.

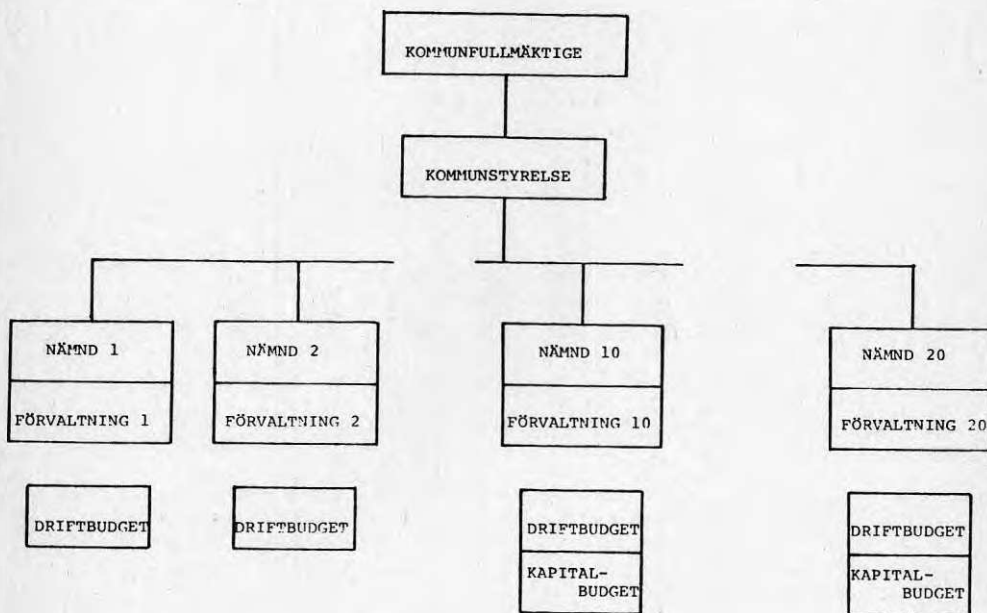
Varför förmår inte planeringsprocessen att sammanställa de investeringsutgifter, som genereras i den fysiska planeringen i tid? Den frågan, som så ofta formuleras och som är felaktig, leder över till nästa avsnitt.

## 2.2 Budgetprocessen och dess organisation

Budgetåret i en kommun är lika med kalenderåret. Budget och skattesats skall fastställas av kommunens högsta beslutande organ - kommunfullmäktige - året före budgetåret ifråga och då före november månads utgång.

I god tid före november månad har kommunens verkställande organ - kommunstyrelsen - sammanställt ett budgetförslag åt kommunfullmäktige på grundval av delbudgets från ett stort antal lokala politiska instanser - de kommunala nämnderna - som närmast har verksamhetsansvar (jmf figur 1, nedan) Här finns ex skolstyrelsen, som ansvarar för grundskola, gymnasieskola, vuxenskola, musikskola, etc. Dessa utarbetar sina delbudgetförslag redan under våren året före budgetåret. I Uppsala finns ett tjugotal nämnder, som upprättar egna budgetförslag i budgetprocessens inledningsskede. Detta förfarande är vanligt i svenska kommuner. I Uppsala har varje nämnd en egen driftbudget. Men bara de tio största har (då detta skrivs) egna kapitalbudgets, dvs de anskaffar och administrerar sina egna tillgångar.

Figur 1 Principskiss över nuvarande ekonomiska organisation i Uppsala kommun.



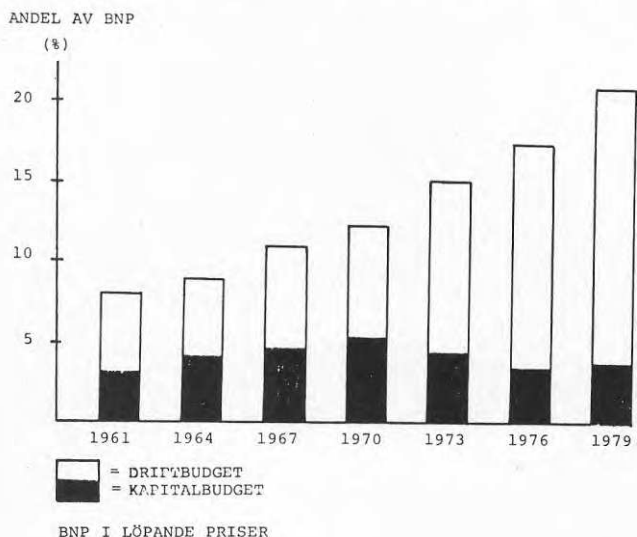
### 2.3 Problemet med en behovsorienterad budgetprocess

Budgetarbetet börjar således på lägsta nivå i organisationen i de kommunala nämnderna och fortplantar sig uppåt under planeringsåret. Redan här blir processen starkt behovsorienterad och många viktiga aktiviteter rekommenderas av politikererna på denna nivå. Ty innan politikerna fullföljer sina löften till väljarna så måste de ta hänsyn till alla önskemål som kommunens reguljära planeringsprocess föder i form av nya investeringar i skolor, barnstugor mm. Dessa investeringar finns i de planer, som den fysiska planeringen tidigare genererat och som går tillbaka på tillämpning av normer, regler,

GPF-underlag mm. Naturligtvis blir budgetförslagen från de lokala instanserna mycket expansiva.

Finansiella restriktioner möter på högre nivåer i organisationen. Det är först på kommunstyrelsenivå de olika förslagen från de lokala nivåerna sammanställs och det blir möjligt att överblicka de finansiella konsekvenserna. Vanligtvis är det inte möjligt att finansiera allting utan skattehöjningar och detta innebär en expansion av den kommunala sektorns del av hela ekonomin. Budgetprocesser i svenska kommuner är starkt behovsorienterade och detta är en del av den svenska ekonomiska krisen idag (jmf diagram 1, nedan).

Diagram 1 Utvecklingen av den totala kommunala sektorns andel av BNP till marknadspris (löpande priser).



I denna process där behov budgeteras upp genom organisationen blir de centrala politikerna systemets fångar. Vad vet de om verksamheten lokalt i så motto att man kan bedöma om begärda verksamhetsvolym och kvaliteter är motiverade? Inga alternativ presenteras, som ger möjligheter att ställa ändrade volymer och kvaliteter mot alternativa kostnadslägen. Kompetens att utforma egna alternativ saknas. Det informativa underläget är totalt. Efter en närmast rituell och parodisk budgetberedning med de olika lokala instansernas "tunga" politiker är det inte ovanligt att betrakta verksamheten som given och opåverkbar och övergå till att diskutera hur det uppkomna finansieringsproblemet skall lösas. Och särskilt blir de centrala politikerna denna modells fångar i stagnation då det inte längre är möjligt att höja skatten.

Detta kan också duga som en principiell beskrivning av hur budgetplaneringen sker i våra landsting och i mastodontförvaltningen - staten. Våra rikspolitiker sitter i toppen på en stor "kravmaskin" och är verkligen en organisationshydras fånge. I skrivandets stund nås man av budskapet att rikspoli-

tikerna löser 1982/83 års "finansieringsproblem" med att låna 83 000 miljoner kronor! Vad vår generations politiker väljer att formulera som finansieringsproblem kommer våra barn att tvingas acceptera som prioriteringsproblem. Naturligtvis kommer de ex att prioritera våra pensioner lågt!

Avlärning av nuvarande behovsorienterade förhållningssätt tillhör de institutionella reformer, som ligger framför oss under åttiotalet.

#### 2.4 Slutsatser av kvantitetsallokering

I nästa kapitel förklaras varför det inte längre är möjligt att öka den kommunala skattesatsen. Detta innebär att politikerna inte längre har råd att besluta om fysiska planer, även om dessa skulle uppfylla alla uppställda normer och krav. Resultatet blir en nedgång i investeringarna både i kommunerna (jmf diagram 1, ovan) och bostadsbyggandet. Nu ligger produktionsvolymen i byggnadssektorn mycket under fullt kapacitet utnyttjande, och snittkostnaderna har också ökat drastiskt av denna anledning. Bristen på effektiv efterfrågan leder till kostnadsinflation därför att skalfördelar succesivt förloras i produktionsledet. Den onda cirkeln är ett faktum. Det blir allt svårare att finansiera byggnadsverksamhet vid allt högre kostnadsnivåer. Kostnadsanpassning resulterar i arbetslöshet.

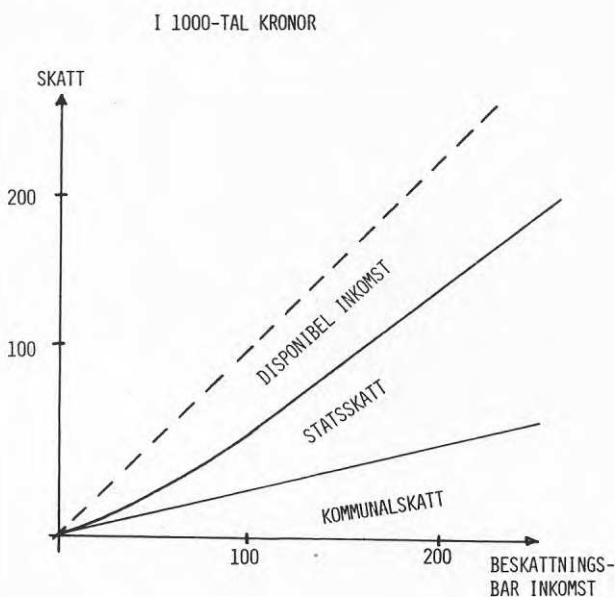
Kvantitetsallokering leder således till en mycket stelbent planerings- och beslutsprocess. Den fininställning av volymer och standards, som är önskvärd för att erhålla en lämplig kostnadsanpassning av olika projekt i fysiska planer är inte möjlig att erhålla. Efterfrågetrycket i ekonomin som helhet kan då inte heller hållas på en nivå, som motsvarar fullt kapacitetsutnyttjande. De fysiska planerarna och politikerna uppfattar problemet som finansiellt betingat och synes inte vilja kompromissa med sina säkra och trygga normer. För en ekonom existerar inga finansiella problem av detta slag. Ekonomiska kriterier måste användas som vägvisare redan i början av planeringsprocessen då de fysiska planerna upprättas. Kvantitetsallokering måste ersättas av någon till den rådande situationen bättre anpassad resursallokeringsmodell.

## 3 DE FINANSIELLA HOTEN I DAGENS PLANERING

## 3.1 Skattesystemets funktionssätt

Kommunerna i Sverige utövar sin beskattningsrätt genom en lokal proportionell inkomstskatt. I Uppsala kommun är denna 15,85 proc. Dessutom har både landstingskommunerna, som bl a ansvarar för hälso- och sjukvården, och kyrkan lokal beskattningsrätt. Denna är också proportionell mot inkomsten. En Uppsalabo betalar således av varje 100:- kronor i inkomst, 15,85 kronor till kommunen, 12,10 till landstinget och 1,21 till kyrkan; inalles 29,16 kronor. Utöver detta lägger staten på en progressiv inkomstskatt. I diagram 2, nedan presenteras en principskiss över inkomstskattesystemet.

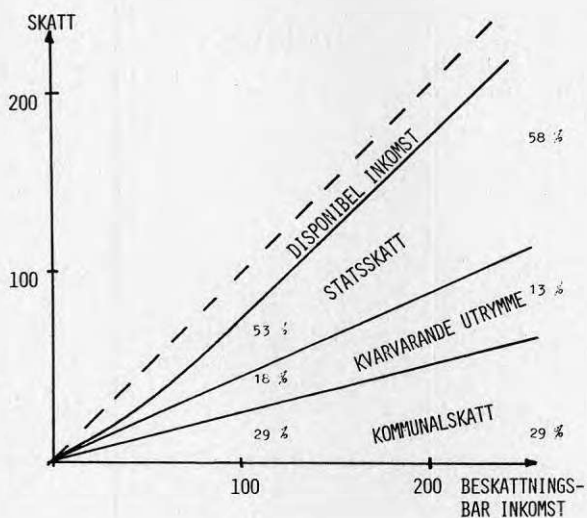
Diagram 2 Inkomstskattesystemets funktionssätt.



För att illustrera hur nära "skattetaket" vi är har jag i diagram 3, nedan markerat det kvarvarande skatteutrymmet för kommunen, givet att den statliga skatten förblir oförändrad. En intressant och absolut gräns är, då den sammanlagda marginalskatten är 100 %. En inkomstökning ger då ingen ökning av den disponibla inkomsten.

Diagram 3 Kvarvarande utrymme till "skattetaket".

I 1000-TAL KRONOR



Samma diagram i siffror innebär följande; För en skattebetalare med en beskattningsbar inkomst av mer än 200 000:- kronor fördelar sig en inkomstökning på 100:- kronor på följande sätt;

Kommunalskatt. . . . .	29:-	
Statsskatt . . . . .	58:-	
Utrymme för skattehöjning	13:-	och utnyttjat blir ökningen
av disponibel inkomst. . .	0:-	
<hr/>		
Inkomstökningen var. . .	100:-	

Vid avsevärt lägre inkomster än 200 000:- kronor blir statsskatten för de sista 100:- kronorna lägre än 58 % och det kvarvarande utrymmet växer i motsvarande mån. Det bör nämnas att marginaleffekterna för medel- och låginkomsttagare med inkomstgraderade bostadsbidrag och barnomsorgstaxor kan vara över 90 %, medan höginkomsttagare får sina marginaleffekter begränsade av en s k 80-85-procentsregel. Det svenska skattesystemet fungerar degressivt för stora medborgargrupper.

### 3.2 Erodering av skattebasen är ett problem

De höga skatterna har ändrat relativpriserna mellan arbete och fritid. Det kostar väldigt lite att arbeta mindre och vara ledig mer. Kan man på sin fritid dessutom syssla med aktiviteter, som man annars skulle vara tvungen att låta någon annan utföra mot betalning ökar fördelarna av att arbeta mindre. Detta ekonomiska utbyte blir särskilt förmånligt om man använder sin fritid till "svart" arbete dvs intjäna



obeskattade inkomster. Höga skatter gör vinsterna på de "svarta" marknaderna stora.

Den historiska erfarenheten lär oss att då de "svarta" företeelserna undergrävt idealiteten hos en majoritet av folket finner politikerna det bäst att anpassa lagarna så att de "svarta" företeelserna blir "vita".

### 3.3 Storkommuner är en möjlig politik

Ett sätt för hushållen att undgå skatt är att flytta till lågskattekommuner. Man betalar nämligen skatt till den kommun man bor (mantalsskriven) i. Samtidigt är resekostnaderna till och från arbetet avdragsgilla mot inkomsten innan den blir beskattningsbar. I högskattekommunen, där man arbetar, kan man också uppträda som "free rider" av kommunala nyttigheter.

Till en del har man löst detta problem genom kommunreformer. Man har lagt samman kommuner inom en lokal arbetsmarknad till en enda storkommun med samma skattesats. Uppsala kommun är en typisk sådan kommun.

Genom institutionella reformer är det således möjligt att framgångsrikt bekämpa "svarta" företeelser. Genom att dessa förenklar de ekonomiska relationerna i samhället, kan det bli möjligt för gemene man att skapa sig en bättre överblick och förståelse för vad som verkligen äger rum. Det är säkert viktigt att det stora flertalet människor själva kan bedöma om samhället behandlar dem rättvist. En sådan förståelse är nödvändig för att idealiteten skall förstärkas hos människorna och att ett solidariskt handlande känns naturligt. Tyvärr finns idag ett motstånd mot att reformera samhällets institutioner. Utvecklingen leds istället åt ett helt annat håll. Nämligen mot ett mer slutet, invecklat och stelbent byråkratiskt övervakarsamhälle, där lönsamheten i "svarta" företeelser är så stor att samhällssolidariteten effektivt bryts ned undan för undan.

### 3.4 Innehåller framtiden nya skattesystem?

Ett sätt för hushållen att undandra sig skatt är att "arbeta svart". Detta innebär att man kommer överens med arbetsgivaren om att hela eller delar av inkomsten utbetalas vid sidan av den ekonomiska redovisningen. Varken arbetsgivaren eller den anställde uppger dessa inkomster för skattemyndigheten. Detta är ett allvarligt brott, men vinsterna är vid nuvarande skatteskalor ofta stora för båda parter.

Nya skattesystem diskuteras för att råda bot på detta förhållande och flera olika modeller förekommer. Då detta skrivs (1981/82) remissbehandlas en skatteöverenskommelse mellan de två mittenpartierna i Sverige och socialdemokraterna. En effekt av detta förslag skulle bli, om det genomföres att marginalskatteerna för det stora flertalet löntagare inte skulle bli mer än 50 %. Då förutsätts att kommunalskatten inte höjs över 30 % (jmf tidigare Uppsalas nuvarande på 29,16 %). Av diagramanalysen tidigare av det s k "kvarvarande skatteutrymmet" torde framgå att effekterna av denna reform i praktiken blir att rikspolitikerna överlämnar skatteök-

ningsutrymme till kommunalpolitikerna. De senare kommer givetvis att utnyttja detta för skattehöjningar, då den allmänna inställningen är att rikspolitikerna har ansvaret för det totala "skattetrycket" i ekonomin. Reformens åsyftade effekter torde vara helt neutraliserade före 1990 om den hinner träda ikraft före 1985. Detta med tanke på den erfarenhet om takten i de kommunala skattehöjningarna, som vi nu har. Men detta är bara en logisk utveckling av tidigare skeenden.

Under hela sjuttioalet har årliga sänkningar av den statliga skatteskalans progressivitet ägt rum i takt med att kommunerna höjt kommunalskatterna. Detta har bidragit till att undergräva finansieringen av statens budget. En fortsatt utveckling efter detta mönster innebär således att inkomstskatterna succesivt övergår att bli en kommunal skatt.

Hur kan man hindra kommunalpolitikerna ifrån att även i framtiden använda kommunalskattesatsen, som en finansiell säkerhetsventil? Kanske kan det vara lämpligt att låta kommuninnevånarna i val bestämma kommunalskattens höjd. Detta för att bilda en motkraft till den idag mycket behovsorienterade syn och beteende som utvecklats inom planeringsprocessen. Det senare får ses som en sanktion från väljarna med syfte att stärka kommunstyrelsernas ställning inför sina lokala nämnder, då det gäller spelet om fördelningen av de knappa resurserna. För att ett sådant system skall bli effektivt måste ansvarsregler formuleras i lag så att en kommunstyrelse som inte efterlever innevånarnas vilja kan ställas till ansvar.

### 3.5 Eroderingen av bidragssystemet är ett problem.

Av kommunens driftintäkter utgörs mellan 20 a 25 % av statsbidrag (jmf tabell 1). Statsbidrag betalas även ut för att underlätta finansieringen av rikspolitiskt angelägna investeringar. Bidragen till investeringar har dock minskat under senare år.

Statsbidragsgivningen är beroende av statens förmåga att finansiera sin budget. En erodering av inkomstskattebasen på sätt som beskrivits ovan får konsekvenser för statens budget. Vad som hänt i Sverige sedan början av sjuttioalet är att ett växande budgetunderskott finansierats med lån. Denna trend accelererade dramatiskt från 1976 och idag finansieras ett underskott på över 55 000 milj kronor med ca hälften utländska lån. Budgetunderskottets del av statsbudgetens omslutning är ca 30 %.

### 3.6 En reducering av statsbidragen blir nödvändigt.

Strävan att skapa en bättre balans mellan statens utgifter och inkomster har lett till att statsbidragsgivningens regelsystem ses över. Man avser minska bidragen i omfattning och samtidigt minska den detaljreglering som bidragsgivningen är förknippad med.

Redan idag drabbas kommunerna i Sverige av förluster av statsbidrag både på drift- och kapitalbudgeten. Bidrag, som man

räknade med skulle utgå då beslut om verksamheten fattades.

### 3.7 Två finansiella framtidsbilder

Statens bidrag till kommunerna kommer att minska i framtiden. Frågan är i vilken takt detta kommer att ske. Frågan är också om man skall kompensera bortfallen med ökade skatter eller ökade avgifter. I Uppsalas planering arbetar vi här med två möjliga framtidsalternativ, se diagrammen 4 och 5, nedan.

Diagram 4 Driftbudgetens finansieringsandelar i ett centralistiskt framtidsperspektiv.

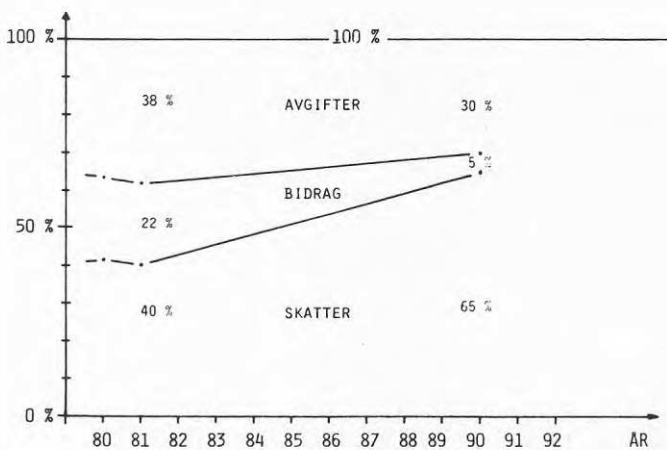
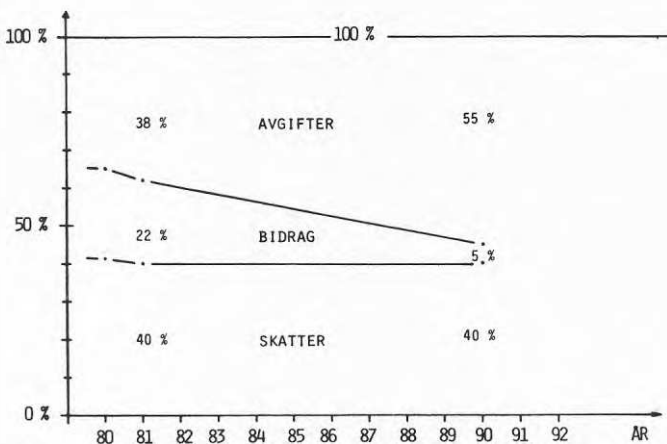


Diagram 5 Driftbudgetens finansieringsandelar i ett decentralistiskt framtidsperspektiv.



I båda alternativen minskar statsbidragen så att de bara svarar för en finansiering av 5 % av driftbudgetens omslutning år 1990.

### 3.8 Det centralistiska perspektivet.

I detta perspektiv kompenseras bortfallet av statsbidrag med kommunala skatthöjningar. Det innebär att man behåller den offentliga sektorn på bekostnad av den privata. De kollektiva nyttigheter, som fördelas via byråkratiska processer växer i relation till varor och tjänster, som man kan köpa på marknaden. Skattefinansieringen ökar t o m så att avgiftsfinansieringen kan minska till de ca 30 %, som var för handen före 1974. Detta skulle motsvara en skatthöjning från 15,85 skattekrönor idag till mer än 26 kronor av varje 100 kronor i inkomst 1990. Det kan påpekas att landstingets står inför ett liknande framtidsperspektiv. Landstingets skattesats tillkommer således. Möjligheterna av en sådan utveckling bör blockeras av ett medvetet politiskt handlande.

Skulle en utveckling i denna riktning äga rum leder detta till en snabb expansion av "svarta" företeelser och en erodering av skattebasen, som på sikt sker snabbare än vad politikerna kan hinna med att kompensera via ytterligare skatthöjningar.

Konsekvenserna av detta perspektiv torde bli, om man diskuterar i de begrepp, som tabell 1 innehåller, att en minskad bidragsgivning (posterna (2) och (11)) kompenseras genom skatthöjningar (posterna (1) och (9)) bara får avsedd effekt på kort sikt. Efter en tid kommer en nedgång i skattefinansieringen att framvingas av skäl, som redogjorts för ovan. Denna minskning kommer med tanke på de preferanser, som politikerna hittills visat att först gå ut över kapitalbudgetens skattefinansiering (dvs post (9)).

Detta innebär finansiella svårigheter för att klara det stora eftersatta behov att reparera, underhålla och anpassa tillgångar som används i fram för allt skatte- och bidragsfinansierade verksamheter. Med den avskrivningspolitik som tillämpas idag överförs inte tillräcklig med pengar från driftbudgeten (post (6)) till kapitalbudgeten för dessa syften.

### 3.9 Det decentralistiska perspektivet.

I detta framtidsperspektiv kompenseras man statsbidragsbortfallen genom ökad avgiftsfinansiering. I den mån detta inte samtidigt kompletteras med ett konsekvent förfarande med avskrivningar för alla tillgångar blir konsekvenserna i stort desamma som i tidigare alternativ. Avskrivningsposten på kapitalbudgeten blir för liten för att finansiera de utgifter, som behövs för att hålla kapitalbeståndet intakt. Alla skatter kommer succesivt att omprioriteras till driftbudgeten. Detta framtidsperspektiv har ändå positiva förtecken i andra avseenden och får av den anledningen ses som ett intressant utvecklingsalternativ för en kommunalpolitik för 80-talet i svenska kommuner.

Man kan fråga sig, hur medvetna kommunalpolitikerna är om

dessa framtidsperspektiv? De har större möjligheter än de vanligtvis tro att välja en framtid. Men kvantitetsallokeringsens fördelningsprinciper är otillräckliga som styrinstrument.

### 3.10 Erodering av lånebasen

Skall en kommun lånefinansiera investeringar? Detta är en ofta återkommande fråga. Kreditmarknaden har hittills varit öppen för kommunerna. Några särskilda restriktioner har inte tillämpats om man bortser från att de tre största kommunerna i Sverige fått ge ut egna obligationslån och att ett antal större kommuner lånat på den internationella marknaden under statens överinseende.

Statens växande budgetunderskott kräver nu ett allt större utrymme på kreditmarknaden för sin finansiering. Allt oftare skärps kreditrestriktionerna för att förhindra valutautflöde ur landet. Detta är förhållanden, som kommer att bestå under resten av 80-talet. Det kommunala utrymmet på kreditmarknaden kommer säkert att krympa även i ett litet längre perspektiv. Förhoppningen kan vara att få låna lika mycket som man amorterar varje år. Om så inte blir fallet framtvingas en skattefinansiering av kapitalbudgeten i en omfattning att redan upptagna lån kan amorteras.

### 3.11 Två sammanfattande slutsatser.

Efter denna genomgång av samtliga externa finansieringskällor blir min första slutsats att man i svenska kommuner inte längre kan räkna med att få fortsätta sin snabba expansion med en växande extern finansieringskälla som bas. Detta innebär också att de finansiella posterna inte längre kan betraktas som variabla faktorer i planeringsprocessen, som det räcker att manipulera i dess slutfas. De måste istället betraktas som givna förutsättningar redan i dess inledningsskede.

Kanske måste kommunalpolitikerna 1990 producera ett serviceutbud till kommuninnevånarna som i resurser räknat, bara får förbruka 80 % av de reala resurser, som är tillgängliga idag. Detta kan bara bli möjligt inom ramen för en reformerad planeringsprocess, om inte allvarliga sänkningar av nuvarande serviceutbud skall äga rum.

Nu till min andra slutsats.

Många ekonomer menar att det inte är nödvändigt att avskryva tillgångar fullt ut; och i en del verksamheter t o m inte alls. Ty det finns, och kommer alltid att finnas, en betydande del skattefinansiering av kapitalbudgeten. Detta är en fullständig rationell ståndpunkt i en tillväxtekonomi med utrymme för skattehöjningar och en ung kapitalstock, som ännu inte behöver större underhålls- och anpassningsarbeten.

Den variant, som tillämpas i Uppsala, och som man ingalunda är ensam om att använda, innebär att bara de tillgångar, som används i helt avgiftsfinansierade verksamheter avskryves. Skälet är här att man behöver en korrekt och total kostnadsbild av verksamheten för att kunna beräkna den riktiga av-

giftsnivån. Bland de helt avgiftsfinansierade verksamheterna i många kommuner är fjärrvärme, renhållning, vatten och avlopp. Men bara en liten del av kommunens totala verksamhet är finansierade med enbart avgifter.

I de andra dvs i skatte- och bidragsfinansierade verksamheter, som kan vara avgiftsfinansierade till en del, anses avskrivningar vara obehövlige. Den ståndpunkt, som intas, är att skattefinansieringen av kapitalbudgeten kan betraktas innehålla ett avskrivningsbelopp, som kollektivt motsvarar kostnaderna för förbrukningen av de tillgångar, som används inom skatte- och bidragsfinansierade verksamheter.

Min uppfattning är att det är just skattefinansieringen av kapitalbudgeten, som politikerna först kommer att minska i en krissituation för att klara driftbudgetens finansiering. Detta kommer att klara driftbudgetens finansiering. Men det kommer att innebära att större underhåll och reparationer av tillgångar, som används i skatte- och bidragsfinansierade verksamheter försvåras av finansiella skäl. På sikt blir anläggningarna så illa lämpade att bedriva verksamhet i att kostnadsläget i dem blir omotiverat högt. Eftersom den offentliga sektorn är så konkurrensskyddad finns heller inga ekonomiska kriterier, som kan användas för att avgöra när reparationer och underhåll bör göras. Det blir tekniska kriterier, som kommer in i bilden (ex då det börjar regna in i en skola på eleverna eller i ett gammalt konserthus på en nyinstallerad orgel). I det läget är i regel istandsättningsarbetena mycket dyra att göra.

Den kortsiktiga för att inte säga rent symptommyopiska politiken kring verksamheterna i driftbudgeten ( vars bieffekter är inköp av hinkar för läckande tak mm ) kommer således att utarma kapitalbudgetens finansiering och omöjliggöra ett uppehållande på lite längre sikt av anläggningarnas produktionskapaciteter.

## 4 I MORGON RESURSALLOKERING

I Uppsala förstod man nödvändigheten av att reformera planeringsprocessen redan i början av 70-talet. Den mycket behovsorienterade processen har nu ersatts av en starkt resursorienterad. Budgetprocessen börjar när kommunstyrelsen redan under våren året före budgetåret beslutar om en preliminär skattesats och fördelar tillgängliga resurser, baserade på prognoser mellan de lokala nämnderna. Dessa är inte längre fria att planera sin verksamhet utan finansiella restriktioner. Dessa restriktioner kallas nämndernas resursramar och de uttömmar fullständigt en femårig finansiell plan baserad på ex oförändrad skattesats.

Planeringsåret börjar således med en omgång resursplanering på central nivå, med syftet att överblicka vilket utrymme som finns för att tillfredsställa olika behov. Detta innebär inte att behoven kommer i andra hand utan att planeringsarbetet effektiviseras i den meningen att verksamheter planeras som är realistiska och möjliga att genomföra. Oprioriterade verksamheter och behov blir inte ens föremål för planering, vilket är ett effektivt utnyttjande av planeringsresurserna.

På idéplanet kan nog många ansluta sig till det förnuftiga och goda i en resursplaneringsansats. Men erfarenheterna från Uppsala är, att i det grå vardagliga planeringsarbetet, är vi behovsplaneringsmytens fångar. Därför finns här anledning till en så ingående genomgång av argumenten att våra attityder också berörs.

## 4.1 En fråga om förhållningssätt.

Ekonomi är hushållning med knappa resurser. Man önskar tillgodose olika behov, men resurserna är så knappa att man måste göra avkall på behovstillfredsställelsen i olika grad. Detta kallas att prioritera. Det första man skall acceptera i sitt förhållningssätt till ekonomiska frågor, är att det finns en konflikt mellan behov och resurser och att man måste prioritera. Skalden Stagnelius har uttryckt denna motsättning, som vi alla har att leva med, på följande sätt;

Tvenne lagar styra detta liv.  
Förmågan att begära är det första.  
Tvånget att försaka är det andra.  
Adla Du till frihet detta tvång . . . . .

(Suckarnes mystär 1821)

Den kommunala budget- och beslutsprocessen innehåller denna ständiga konflikt. På sikt kan den inte längre delegeras till hushållen genom kommunala skattehöjningar varje år. Man kan också som kommunisterna definiera bort problemet med en utopisk formulering; "Till var och en efter behov, från var och en efter förmåga . . .". Men vår översködliga framtid presenterar oss säkert icke överflödets utan överlevnadens problem.

Eftersom "tvenne lagar styra" en organisations planeringsprocess, måste också två instrument utvecklas. I Uppsala har vi inte bara utvecklat rambudgeten, som det instrument som hanterar lagen "tvånget att försaka", utan vi har också infört ändamålsbudgetering som instrumentet för lagen "förmågan att begära". Men att ett "tvång" står mot en "förmåga" torde innebära att resursplaneringen skall överordnas behovsplaneringen. Definitionen på ekonomi "hushållning med knappa resurser" stöder också denna ståndpunkt. Min tes är således att om vi skall bedöma hur bra en planeringsprocess och dess instrument är i en kommun ( eller faktiskt i vilken organisation som helst ) i normativa termer mätt så är måttstocken definitionen på ekonomi.

Det gäller också att utforma en planeringsprocess, där dessa två instrument hanteras så att politikerna hamnar i prioriteringssituationer dvs "adlar ... till frihet detta tvång". Om de sedan förmår göra det eller ej är en fråga, som gäller politikernas personliga mognad som människor och som jag anser faller utanför den planeringsteoretiska diskussionen.

Vad som här sagts kan man säkert filosofera länge över, men det gäller att genomskåda och avlära behovsmyten. Och det är komplicerat, ty det är en fråga, som i grunden berör våra värderingar och omedvetna förhållningssätt och dessa har vi alla mer eller mindre medvetet ärvt av den historiska utvecklingen.

#### 4.2 Resurs- eller ändamålsnormer?

Restriktionen för de lokala nämnderna att inte längre få planera sina aktiviteter utan finansiella ramar innebär inga lösningar, om man samtidigt ger dem frihet att utnyttja sina insatsresurser (produktionsfaktorer) fritt. Det är det senare, som dagens normsystem så effektivt förhindrar. Rambudget är inte förenligt med resursnormer men väl med ändamålsnormer. Vad är nu skillnaden?

Ändamålet med en kommunal verksamhet kan vara utbildning av unga människor. Aktiviteten går ut på att bygga upp mänskligt kapital dvs kunskap i eleverna. En ändamålsnorm kan vara att alla åttaåringar skall kunna läsa och förstå en text av viss svårighetsgrad. Hur en skolledare dvs en ansvarig väljer att utnyttja resurserna dvs lärare, lokaler, skolböcker, mat, resor, städning m m är av mindre intresse, bara eleverna lär sig läsa enligt normens krav.

När ansvar utkrävs av denna skolledare sker detta på två sätt samtidigt. Man kan pröva om alla elever eller ett urval av dem kan läsa enligt ändamålsnormen. Den andra åtgärden är att kontrollera att summan av kostnaderna för de använda resurserna inte överstiger tilldelade medel.

Resursnormer innebär å andra sidan att den ansvarige skolledaren kontrolleras så att han har använt olika resurser så som lärare, lokaler m m på rätt sätt dvs enligt någon norm. Samtidigt får kostnaderna inte överskrida tilldelade medel. Vad är varierbart dvs påverkbart för den ansvarige skolledaren i ett system med resursnormer? Det är faktiskt produktions-



resultatet! Uppfyllandet av alla resursnormer behöver nämligen inte innebära att alla åttaåringar faktiskt lär sig läsa.

Ändamålsnormer mäter resultatet i eleverna och en verksamhet blir godkänd bara om alla elever som provas kan läsa enligt normen. Resursnormer utkräver ansvar i termer att förutsättningarna för att eleverna skall kunna lära sig läsa tillskapas. Men att eleverna verkligen tillgodogörs effekterna av de tillskapade förutsättningarna så att en kunskapsupbyggnad faktiskt sker i dem utvärderas inte. Resursnormer, utfunderade av välvilliga byråkrater på central nivå kan få närmast katastrofala konsekvenser nere i den grå vardagsverksamheten resultatmässigt sett.

Är dagens normformulerande centralbyråkrater medvetna om skillnaden mellan resursnormer och ändamålsnormer? Kan inte politikerna med ett enda klubbslag förbjuda all användning av resursnormer en gång för alltid? Kan vi inte inrätta en normdomstol, som har att klassificera olika typer av normer vid tvister om deras tillämpning?

I Uppsala kommun tillämpas sedan 1978 ändamålsbudgetering och de viktigaste begreppen här är just ändamål, resurs, och ansvar. Ger de inte intressanta tillskott till synen på normer?

Ändamålsbudgetering skiljer sig från programbudgetering genom att redovisningen sker i samma begrepp (ändamål, ansvar och resurser) som planeringen. Det innebär att all planering och beslutsfattande mycket lätt och snabbt kan följas upp via redovisningen och utvärderas. I kontoplanen ligger också de tre här nämnda begreppen i egna kontoklasser varför bl a ansvar kan delegeras ner i organisationen ex till en skolledare för ett rektorsområde. Erfarenheten är inom verksamheter där ändamålsnormer är förhärskande att det är lätt att få olika ansvariga att också ta ansvar för verksamheten. Resultatiriktningen (ändamålet) är klart och de vet vad ansvaret innebär i termer att fritt få besluta om användningen av resurser.

Erfarenheten är också att inom verksamhetsområden där resursnormer är förhärskande är viljan att ta ansvar för verksamheten mindre. Anledningen är att resursnormer låser handlingsfriheten att utforma verksamheten på bästa sätt dvs man har lokalt en föreställning om det resultat man vill nå och när man inte får producera det resultatet på det sätt man själv anser bäst blir verksamheten för dyr. Man förbrukar då mer resurser än vad man får sig tilldelat och menar att ansvaret för det uppkomna överskridandet helt följdriktigt också bör ligga på den nivå i organisationen där resursnormerna formuleras. Resursnormer befrämjar centralistiska strävanden och tillväxer snabbt i kvantitetsallokerat utformade organisationer.

Ett område som kan tävla med samhällsplaneringssidan vad beträffar förekomsterna och tillämpningen av resursnormer är utbildningssektorn.

#### 4.3 Prioriteringar kring ram - ett grundkriterium.

Men kraven på en resursorienterad planeringsprocess är inte uppfyllda i och med införandet av resursramar och ändamålsnormer. De lokala nämnderna måste göra prioriteringslistor över aktiviteter, som ligger inom intervallen plus och minus ex fem procent i förhållande till sina resursramar. Detta gör det nämligen möjligt för kommunstyrelsen att omfördela resurser mellan de lokala nämnderna, om de finner detta önskvärt. Och både de lokala nämnderna och kommunstyrelsen vet exakt konsekvenserna för verksamheten av en omfördelning av resurserna tack vare dessa prioriteringslistor. Intervallets storlek, här ex 5 % avgörs från år till år, beroende på vilket svängrum kommunstyrelsen anser sig behöva.

Förekomsten av prioriteringar kring ram är rambudgettekniken och det resursorienterade förhållningssättets grundkriterium.

Erfarenheten är, att det tar fem år innan ett resursorienterat förhållningssätt i planerings- och beslutsfattande har hunnit genomsyra och fått full effekt i en medelstor kommun. Beträffande genomförandeproblemen så har det visat sig vara väldigt svårt för kommunstyrelsen att få de lokala nämnderna att respektera den preliminära fördelning av resurserna som restriktioner för varje nämnds verksamhetsplanering. Kommunstyrelsen blir nämligen föremål för en rad varianter av rena utpressningsspel från nämndernas sida. I spelteorin återfinns de under namnet "Fångens dilemma". Syftet är att bryta tillbaka processen i behovsorienterad riktning. Och givetvis finns det mycket att vinna för den lokala nämnd, som lyckas med detta - ensam. Då blir de finansiella konsekvenserna heller inte så förödande. Men tappar kommunstyrelsen greppet över en nämnd, så sker vanligtvis en snabb upprullning från de övrigas sida. Kommunstyrelsens resursplanering bryter samman och den preliminärt beslutade skattesatsen kan inte hållas. Spelteorin ger högre instanser goda motspel gentemot lägre, så att en resursorienterad process torde kunna genomföras utan misstag och tidsförluster.

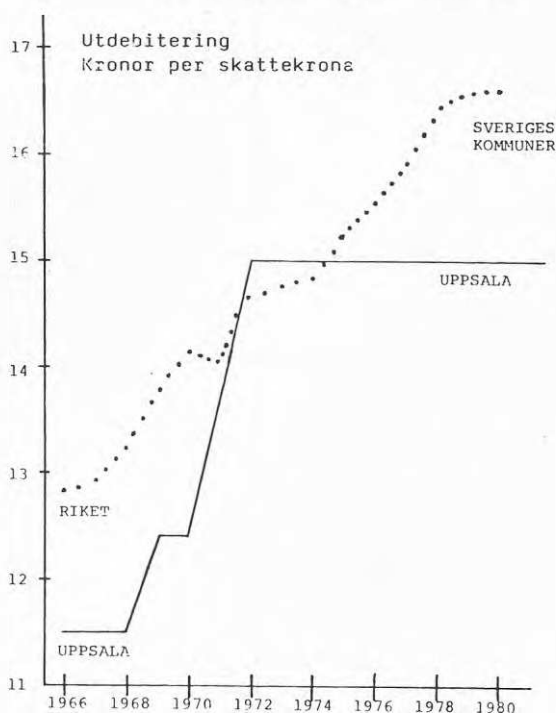
Istället för att tvinga de lokala nämnderna att upprätta prioriteringslistor kring sina preliminära ramar, som man gör i en resursorienterad miljö, tvingar de lokala nämnderna kommunstyrelsen i en behovsorienterad miljö att upprätta femåriga drift- och kapitalbudgets för hela kommunen. Fastän vi vet, att i den politiska förhandlingsprocess, som sker vid denna typ av planering, så blir inkomsterna konsekvent överskattade och utgifterna lika konsekvent underskattade. Inga justeringar är heller möjliga senare, därför att väljarna och de lokala nämnderna betraktar servicevolymerna och standarden på aktiviteterna som givna löften. Och i förhandlingarna med facken har givetvis också kommunstyrelsen menat att den verksamhet, som finns i planerna är given. Förekomsten av resursnormer låser sedan systemet. Resurssubstitutioner, så att relativt sett billigare resurser används mer i aktiviteterna kan inte göras.

I en resursorienterad miljö arbetar kommunstyrelsen med femåriga finansieringsplaner och med maximalt tvååriga verksamhetsplaner. Det är tillräckligt om bara det första året balanserar! På lokal nivå arbetar man med femårsplaner både för

verksamheten och finansieringen (dvs ram) och de ska balansera varje år. Medan behovsorienterat planerade kommuner betraktar sina femåriga balanserade budgets som goda föredömen betonar resursstyrt planerade kommuner betydelsen av andra egenskaper. Det är exempelvis viktigt att reducera alla låsningar och hinder för ett snabbt agerande. Flexibilitet väljs före stabilitet. Detta når man bl a när de lokala nämnderna och de ansvariga under nämndnivån vet att kommunstyrelsen när som helst kan ge sig till att omfördela resurser för att genomdriva sin politik och finansieringsplan.

I Uppsala är ett paradigmbyte i planeringsprocessen genomförd. Många kommuner menar att de gjort samma sak. Man kan önska att detta vore sant. Diagram 6, nedan visar emellertid att de flesta kommuner inte arbetar efter detta nya synsätt i praktiken. Man kan således välja planeringssystem, vilket innebär ett val emellan att ha skattesatsen som en säkerhetsventil i processens slutskede, när allt annat fastlagts eller som en på förhand beslutad förutsättning i planeringsprocessens inledningskede.

Diagram 6 Kommunal utdebitering i Sveriges kommuner i snitt och i Uppsala kommun 1966-80.



I Uppsala kommun finns också förespråkare för en återgång till kvantitetsallokering. Man omfattar värderingen att man lever i överflödets och icke knapphetens samhälle. Hushållen kan bära stora skattehöjningar även i framtiden. Givetvis är det också en värderingsfråga vilket planeringssystem man

vill tillämpa.

#### 4.4 Programplaneringens misslyckande.

Programbudgeteringen har misslyckats på grund av att man underlåtit integrera planeringen och redovisningen begreppsmässigt. Man har behållit redovisningsprinciper som i grunden vilar på kvantitetallokeringstänkande. Ett system där planeringen arbetar med ändamålsnormer (programtermer) och där redovisningen och genomförandet styrs med resursnormer blir överbestämt. Det blir de verksamhetsansvariga som förlovar allt handlingsutrymme och vägrar att ta ansvar. En fortsatt tillämpning eller ett utvecklingsarbete som i botten behåller S-planen i staten, L-planen i landstingen eller K-planen i kommunerna kommer under lång tid frammåt att innehålla effektiva hinder för en övergång från kvantitetsallokering till något annat önskat system.

#### 4.5 Resursallokeringens konsekvenser för den fysiska planeringen.

De lokala nämnderna under resursallokering är inte längre fria att planera sina aktiviteter utan finansiella restriktioner. De blir dock fria att utnyttja sina resurser i nya och effektivare dvs billigare kombinationer. Vägledande blir här ekonomiska kalkyler och de kommer att ersätta resursnormer. Jag återkommer till dessa kalkyler i nästa avsnitt. Eftersom verksamheternas åsyftade resultat också beskrivs i ändamål, ändamålsbeskrivningar och ändamålsnormer blir det direkt möjligt och meningsfullt att utvidga dessa ekonomiska kalkyler i riktning mot samhällsekonomiska utvärderingar.

Driftkostnaderna från en planerad investering måste godkännas av någon lokal nämnd innan investeringsobjektet ifråga får inkluderas i en fysisk plan. Här möter den fysiska planeraren en prioriterande återkoppling, som saknas vid en behovsorienterad planering. I det senare fallet anger ju den fysiska planeraren vad olika nämnder har att ta upp i sina budgetförslag för senare finansiering.

Detta kräver att den fysiska planeraren är lyhörd för vad nämnden önskar och rättar sig därefter. Det kan bli ett tålmodigt arbete med flera omgångar där ömsom kalkyler ömsom planinnehåll revideras. Det är heller ingen mening att upprätta fysiska planer vars realiserande inte kan ske inom 5 års sikt dvs inom planeringshorisonten för den finansiella planeringen, om inte planerna görs mycket flexibla. Längre än såhär vill jag inte utveckla hur man ev kan integrera den fysiska och ekonomiska planeringen under resursallokering.

## 5 LÖSNINGAR FÖR FRAMTIDEN

Nya problem möter oss under 80-talet, vilket behandlades i kapitel 3 tidigare. Med dagens planeringsprocess är vi inte särskilt väl förberedda för att lösa dem. Här presenteras en av de lösningar, som diskuteras i Uppsala. Det gäller den ekonomiska delen av planeringsprocessen i termer av dokument, organisation, kalkyler och styrning.

### 5.1 Problemen ännu en gång

Enligt den bedömning av framtidsutsikterna, som tidigare diskuterats, finns det inte längre någon extern finansiell bas för en fortsatt snabb kommunal expansion. Med en minskad statlig bidragsgivning och ett skatteunderlag, som tenderar att erodera även utan skattehöjningar får man betrakta de externa finansieringsmöjligheterna som uttömda och inte längre varierbara faktorer i planeringen. Det blir angelägnare att prognostisera den framtida resursutvecklingen vid givna skattesatser, stigande avgiftsnivåer och sjunkande bidrag än beräkna behovstrender för verksamheten.

Min uppfattning är också att skattefinansieringen av kapitalbudgeten är den första post politikerna kommer att reducera i en kris. Om denna finansieringskälla reduceras, innebär det inte bara att nyinvesteringsverksamheten stryps, utan i kommuner där man inte tillämpar avskrivningar, får man svårigheter på sikt att hålla befintligt kapital intakt. Detta är allvarligt eftersom verksamheten då måste minskas från nuvarande höga nivå i takt med att tillgångarnas produktionskapaciteter slås ut, utan att kunna förnyas.

### 5.2 Fel organisation leder till sneda prioriteringar.

När lokala nämnder prioriterar sin verksamhet inom sina preliminära ramar och verksamheten består av dels den löpande serviceproduktionen till kommuninnevånarna, del skötsel och underhåll av egna tillgångar, så styrs medel erfarenhetsmässigt från de senare till de tidigare verksamheterna. Man låter tillgångarna förslitas. Man bygger nytt när så behövs och reparerar bara om det är tekniskt sett nödvändigt. Det är inte fråga om någon illvilja utan bara ett beteende som innebär att man styr pengar till verksamheter som ger omedelbara resultat. Exempelvis förvaltar skolstyrelsen i Uppsala kommun sina egna skolfastigheter. Dessa är i vissa områden starkt förslitna. Men man vill hellre ha pengar till undervisning än till underhåll.

En lösning, som förespråkas men som inte är särskilt populär är att införa fasta regler av typ avskrivningar för att garantera en tillräcklig intern generering av medel öronmärkta för försummat underhåll och större förändringsarbeten. Men att ge kommuninnevånarna mesta möjliga service för stunden väger tungt och det är inte en självklar angelägenhet att garantera en trygg verksamhetsvolym på sikt. Kanske är detta ett resultat av de korta treåriga mandatperioderna? Men här skall lagens krav för skydd av förmögenheten utgöra en garanti mot kapitalförstöring. Lagen säger nämligen att en kommun

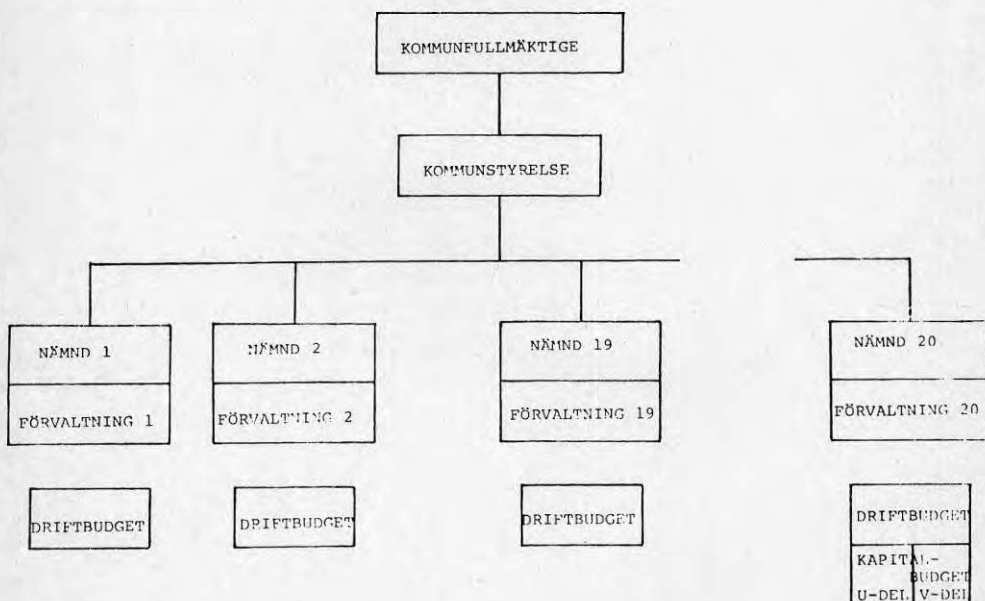
i princip inte får förbruka sitt kapital. Avskrivningar bör således göras som motsvarar kostnaderna för den årliga förbrukningen av kapitalet. Och ansamlade avskrivningsmedel återinvesteras.

### 5.3 Specialiserad tillgångsförvaltning

Det räcker dock inte att införa avskrivningar. Problemet är mer komplicerat än så. Då man prioriterar mellan konsumtion idag och investeringar ex underhåll av tillgångar, vilket kan jämföras med framtida konsumtion, väljer samma instans i de flesta fall konsumtion idag framför konsumtion imorgon. Våra preferenser är i grunden kortsiktiga. Genom organisatoriska förändringar kan man åstadkomma att varje enhet bara får möjligheter att prioritera mellan ändamål och verksamheter med likvärdiga tidsperspektiv.

Ett sätt att ändra den ekonomiska organisationen och få ett bättre beteende till stånd är att låta alla serviceproducerande lokala organ få hyra sina tillgångar. Man låter en enda förvaltning specialisera sig på tillgångsförvaltning och för över alla tillgångar till denna. Till denna förvaltning samlar man också de experter som behövs för att hålla tillgångarna i bästa kondition, jmf figur 2, nedan.

Figur 2 Ekonomisk organisation med specialiserad tillgångsförvaltning.



Då blir det bara en lokal nämnd som behöver ha en kapitalbudget, nämligen den tillgångsförvaltande. Ovanstående figur 2, skall jämföras med den tidigare presenterade fi-

gur 1.

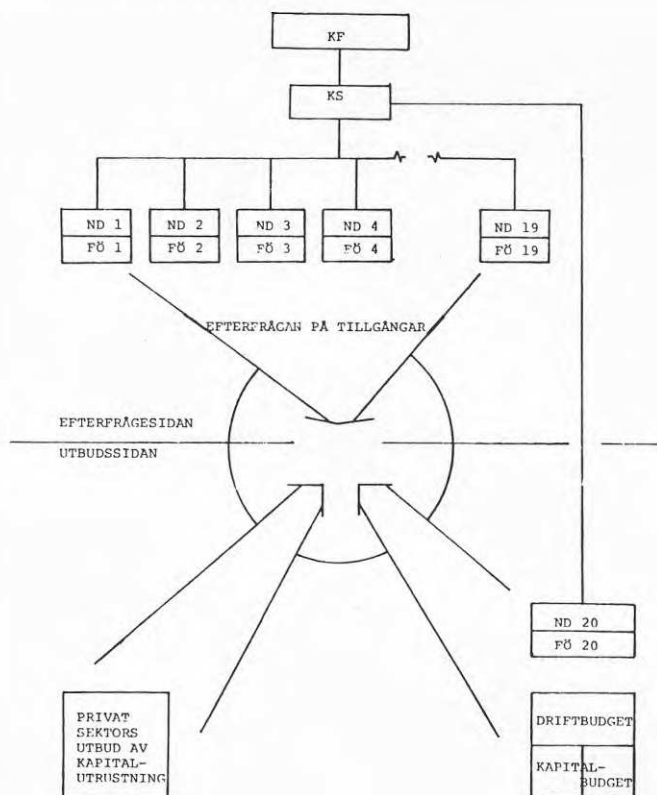
Kapitalbudgeten är i figur 2 också uppdelad i en underhålls- och rationaliseringsdel och en volymdel. Den senare för nya investeringar, som ökar servicevolymen. Anledningen till denna uppdelning återkommer jag till.

Vad är det som skulle garantera att denna förvaltning sköter sina tillgångar? Det faktum att de inte har någon konkurrerande annan viktig verksamhet med ett kortare planeringsperspektiv. De sysslar bara med anskaffning, reparation, underhåll av tillgångar och större förändringsarbeten.

#### 5.4 Decentralisering och förhandlingar.

Tanken är att de kortsiktigt serviceproducerande förvaltningarna hyr sitt produktionskapital av tillgångsförvaltningen. Tanken är också att de därvid hyr tillgångarna efter samma principer och på liknande villkor som om de hyrde av den privata sektorn. Och att de får hyra av den privata sektorn om det är förmånligare och vissa villkor är uppfyllda. Modellen skall fungera som i figur 3, nedan. Man hyr tillgångar på kontrakt.

Figur 3 Ekonomisk organisation med specialistfunktionen under konkurrens.



Specialiseringen, som samtidigt innebär en centralisering, kan nog alla vara med på, men att balansera den makt man samlar i en enda förvaltning med ett så öppet blandekonomiskt förfarande att man tvingas konkurrera med den privata sektorns tillgångsförvaltare, då detta är möjligt utmanar allvarligt människans böjelser att alltid dra sig undan konkurrens. Men det gäller faktiskt att utforma relationer som hindrar att specialistfunktioner av denna typ börjar styra sin omgivning med resursnormer.

En invändning kan också gälla att både den kommunala och de privata tillgångsförvaltarna kan hyra ut blandat mellan de olika sektorerna, hur det passar dem bäst. Men en sådan lösning, även om den förefaller vara ett resultat av bristande organisatorisk ordning, innebär faktiskt en ekonomiskt effektivare användning av hela samhällets samlade tillgångsinnehav än tidigare. Och den kan bara etableras med hjälp av en sådan typ av institutionell uppläggnings som den som beskrivs här.

Många kommuner i Sverige idag har specialiserad tillgångsförvaltning i olika omfattning men den torde inte omfatta decentraliseringsmomentet ovan. De serviceproducerande förvaltningarna får snällt använda de tillgångar de blir anvisade från tillgångsförvaltaren och betala de hyror denna bestämmer enligt principerna i figur 4, nedan. Frågan är om kontrakt mellan dem överhuvud taget diskuteras. Vad garanterar att de betalar ett rimligt pris för nyttjad produktionskapacitet?

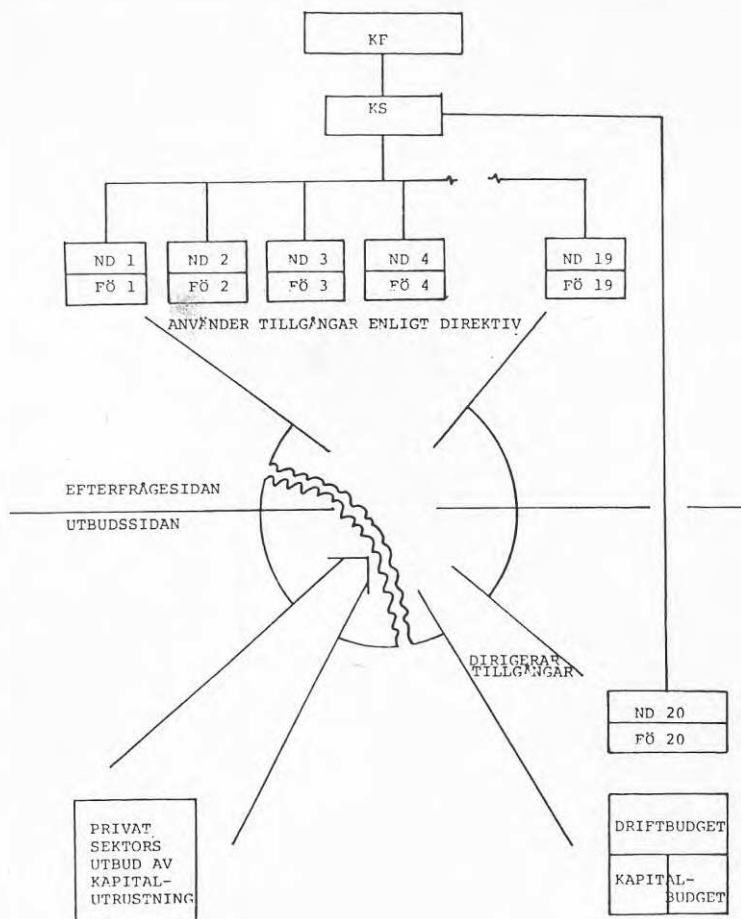
Enligt den tidigare presenterade resursallokeringsmodellen är det eftersträvanvärt att ansvariga för en verksamhet fritt får förfoga över alla resurser och deras användning. Den här beskrivna organisationsmodellen gör det möjligt för en verksamhetsansvarig att också variera resursen produktionskapital ex lokaler. I den mån verksamheten växer eller minskar är det möjligt att hyra in mer lokaler eller avstå ifrån att använda dem. Den verksamhetsansvarige kan hela tiden anpassa sitt resursutnyttjande med hänsyn till dels de totala resurser han förfogar över dvs den finansiella ram som finns för verksamheten, dels inrikta verksamheten mot dess ändamål, så att angivna ändamålsnormer uppfylls.

Det vanliga idag är att en ansvarig i en offentlig verksamhet inte har lokalerna anpassade till verksamheten vare sig kvantitativt eller kvalitativt, utan till någon resursnorm, som i sämsta fall formulerats av någon tillgångsförvaltare. Endera saknar han lokaler eller har för många. Trånga lokaler kan hämma verksamheten. I för rymliga tvingas han betala för ytor, som inte egentligen borde bokföras det ändamål inom vilket han bedriver sin verksamhet.

Men det är inte bara bristen att kunna variera kvantiteten, som innebär ineffektiv produktion och resursslöseri. Oförmågan att kunna påverka kvaliteten är också en viktig orsak till resursförstöring. Underhållsprogrammens olika åtgärder beror ofta av fastigheten och är därmed resursnormerad. Detta kan leda till att ex en skola ett år upprustas till full standard och några år senare läggs ner i brist på elever inom området. Skolan är fortfarande i god kondition enligt resursnormen men kan sakna alternativa användningar. Vid tiden för upprustningen kunde elevprognoser ha berättat att de använda medlen hade kunnat användas bättre på något annat sätt, om kontakter



Figur 4 Ekonomisk organisation med skyddad specialistfunktion.



av någon form ägt rum mellan skolledaren för rektorsområdet och fastighetsförvaltaren. Skolledarens ändamålsnormer för utbildningen borde ha fått bestämt standarden på upprustningen allra helst som en skola kan sakna goda utnyttjandealternativ.

Det går att göra goda elevprognoser på så låg nivå som grundskolerektorsområden i våra kommuner på upp till 5 à 10 års sikt. Det går att upprätta lokalplaner på motsvarande sätt som klass- och lärarplaner tas fram. Det går att binda skollokaler i rullande femårskontrakt per rektorsområde. Detta ger en sådan stabilitet för en fastighetsförvaltare att underhållsplaner kan framtas individuellt för varje skolfastighet med utgångspunkt också från utbildningens krav.

Jag förespråkar således en förändring i den kommunala organisationen och ett system med specialiserad tillgångsförvaltning och förhandlingsplanering. Det senare är inget nytt utan tvärt om en svensk specialitet, som vi visat att vi kan hantera väl och jag tänker på alla tillämpningar vi har inom det arbetsrättsliga området. Det är också ett demokratiskt system med stora möjligheter till lokalt inflytande. Försöken med kommundelsnämnder och institutionsstyrelser är dömda att misslyckas i ett system där centralbyråkrater och specialistfunktioner kan styra med resursnormer. Decentraliserat inflytande kräver först en övergång till en planerings- och beslutsprocess på resursallokeringens grunder.

#### 5.5 Alla tillgångar avskrivs - ett räkneexempel.

Av tabell 1 och av vad som tidigare sagts om Uppsalas avskrivningsregler, framgår att vi avskriver tillgångar inom avgiftsfinansierade verksamheter i omfattningen 53 miljoner kronor (post (8)). Tanken är att avskriva alla tillgångar, som tillgångsförvaltningen ansvarar för. Detta sker individuellt för varje tillgång och detta belopp får sedan ingå i den hyra, som tas ut av den verksamhetsansvarige som utnyttjar tillgången. Redan har vi en kostnadsbelastning i post 6, övriga kostnader på 53 miljoner kronor.

I det räkneexempel, som jag här kommer att använda mig av, antar jag för enkelhetens skull att alla tillgångar avskrivs och att avskrivningsbeloppet blir 100 milj kr istället för 53 milj kr. Då kommer övriga kostnader i driftbudgeten (jmf tabell 1) att öka med  $(100-53=)$  47 milj kr, från 951 milj till 998 milj kr. Detta betyder att de ansvariga för skatte- och bidragsfinansierade verksamheter belastas med en ytterligare kostnad av 47 milj kr, motsvarande sin del av avskrivningarna. För att balansera driftbudgeten ökas skattefinansieringen med samma belopp dvs 47 milj kr. Detta innebär att de berörda verksamhetsansvariga får ett finansiellt tillskott av samma storlek i sina ramar, som den avskrivning de belastas med. Ekonomiskt är detta en redovisningsteknisk åtgärd, som saknar betydelse, om man bortser ifrån att de ansvariga där efter kan betrakta tillgångarna de använder som påverkbara resurser.

På kapitalbudgeten sker följande konsekvensjusteringar. Avskrivningsposten ökar från 53 milj kr till 100 milj kr och skattefinansieringen minskar från 55.3 milj kr till 8.3 milj kr. Även här uppgår justeringen till 47 milj kr. Vi kommer att få tabell 2, nedan.

Delas dessutom kapitalbudgeten i en upprustningsdel och en volymdel, så kan man lätt utläsa att detta är förslits tillgångar för 100.0 milj kr men att också befintliga tillgångar upprustas i en omfattning av 100.0 milj kr. Befintligt kapital förnyas i samma takt som det förslits och lagens krav att förmögenheten inte får minskas är därmed uppfyllt. Så länge lokala serviceproducerande organ bedriver sin verksamhet och hyr kapaciteter från tillgångsförvaltningen, så finns också en skyddad finansieringscykel, som garanterar en tillräcklig förnyelse av befintliga tillgångar.

Tabell 2 Ekonomisk sammanställning av Uppsala kommuns drift- och kapitalbudget för 1981, där hypotetiska avskrivningar på 100 miljoner kronor motsvarar värdet av tillgångarnas förslitning under året.

#### DRIFTBUDGET

##### Finansiering:

1 Skatter	863.0
2 Statsbidrag	445.1
3 Avgifter m m	762.3
4 Summa	<u>2 070.4</u>

##### Verksamhet:

5 Personalkostnader	1 072.4
6 Övriga kostnader (inkl 100 milj kr avskr)	998.0
7 Summa	<u>2 070.4</u>

#### KAPITALBUDGET

	UPPRUST- NINGSDDEL	VOLYM- DEL	SUMMA
--	-----------------------	---------------	-------

##### Finansiering:

8 Avskrivningar	100.0		100.0
9 Skatter m m		8.3	8.3
10 Lån		163.1	163.1
11 Avgifter och bidrag		112.9	112.9
12 Fondurtag		35.9	35.9
13 Summa	<u>100.0</u>	<u>320.2</u>	<u>420.2</u>

##### Verksamhet:

14 Investeringar bef tillgångar nya tillgångar	100.0	224.6	324.6
15 Amorteringar		52.9	52.9
16 Fondavsättning		42.7	42.7
17 Summa	<u>100.0</u>	<u>320.2</u>	<u>420.2</u>

Samtidigt kan vi av volymdelen utläsa att ökningen av förmögenheten är 8,3 milj kr. Av denna posts storlek, som är här hypotetisk och tilltagen i överkant, kan man ändå dra slutsatsen att den idag tillämpade policyn kommer att "lida skeppsbrott" redan inom loppet av de närmaste åren vid nuvarande utveckling. En organisatorisk förändring och införande

av avskrivningar för alla tillgångar är en åtgärd som inte får dröja för länge. Eljest blir resultatet en situation där en förändring måste genomföras tillsammans med skattehöjningar för att förhindra att skattefinansieringen av kapitalbudgeten blir negativ. Blir denna post negativ, lånefinansieras driftkostnader, vilket inte är lagligt. Risken med nuvarande policy är att man kan lånefinansiera driftbudgeten utan att vara medveten om det. Om förslitningarna av kapitalet i Uppsala är större än 108.3 milj kr görs det i praktiken redan 1981! Vem har bevisbördan att så inte sker då vi inte avskriver konsekvent alla tillgångar?

Jag förespråkar således en uppdelning av kapitalbudgeten i en upprustningsdel och en nyinvesteringsdel, samtidigt som avskrivningar införs. Det primära skälet för uppdelningen är inte att bekvämt kunna avläsa om kravet för skydd av för mögenheten uppfylls. Det finns en mycket viktigare anledning. Det gäller en annan intressant fråga, som behandlas i nästa avsnitt.

#### 5.6 Kan den kommunala servicen öka under perioder av ekonomist tillbakagång?

Uppdelningen av kapitalbudgeten i en upprustningsdel och en volymdel innehåller intressanta möjligheter att långsiktigt styra kostnadsutvecklingen och skapa utrymme för en fortsatt ökning av serviceutbudet, även under stagnation. Det är en fråga om ekonomisk styrning. Ekonomisk styrning av det slag som diskuteras här är dock omöjlig vid förekomsten av resursnormer. I den meningen måste man ge de rätt, som hävdar att den offentliga verksamheten inte kan effektiviseras. Detta beror på att förekomsten av resursnormer omöjliggör resurs substitution. En ansvarig kan inte byta ut dyra resurser mot billigare och den vägen sänka sina driftkostnader, samtidigt som ändamålsuppfyllelsen bibehålls på lägst samma nivå som tidigare.

För vårt vidare resonemang förutsätts därför att resursnormer utmönstras och att verksamhetsansvariga börjar upprätta ekonomiska kalkyler i termer av kostnader, intäkter och ändamålsuppfyllelse. Det blir nu särskilt intressant att upprätta kalkyler för de olika projekten i kapitalbudgeten. Dessa kalkyler skall nämligen klassificera projekten i de två kategorierna rationaliseringsinvesteringar och volyminvesteringar. Härvid kommer ett avkastningsmått att definieras och användas. Rationaliseringsinvesteringarna sorteras in under kapitalbudgetens upprustningsdel och nyinvesteringarna under dess volymdel.

Definitionen är, att rationaliseringsinvesteringar sänker driftkostnaderna i den befintliga kapitalutrustningen. Varje sådant projekt skapar därmed ett kostnadsutrymme på driftbudgeten jämfört med det s k nollalternativet. Det senare innebär en framskriven kostnadsutveckling för det fall verksamheten inte ändras genom rationaliseringsinvesteringen. Nollalternativets kostnadsutveckling skulle ju eljest påföras driftbudgeten. En sådan investeringsverksamhet i stor skala, kan genom sina kostnadssänkande effekter skapa utrymme för tillkommande kostnader från verksamheter som startas i nya kapi-

talustrustningar även under perioder med stagnation.

Men det är hela tiden fråga om ett finstämt manipulerande av investeringsobjekten i och mellan de två kapitalbudgetdelarna. Syftet är hela tiden att balansera rationaliserings- och nyinvesteringsobjekten, så att deras sammanlagda konsekvenser vad gäller driftkostnaderna inte spränger det på förhand beräknade finansiella utrymmet. För detta krävs ekonomiska kalkyler och inte resursnormer.

Sammanfattningsvis menar jag att det är möjligt att rusta upp befintligt kapital och samtidigt göra det på ett sådant sätt att man sänker kostnaderna för den verksamhet de utgör produktionsresurser för. Ett finansiellt utrymme bör på något sätt garanteras kapitalbudgetens upprustningsdel så att en viss nivå rationaliseringsinvesteringar alltid kan genomföras varje år. Detta kan ske som tidigare visats genom ett konsekvent genomfört avskrivningsförfarande. Våra växande kunskaper om att genomföra rationaliseringsinvesteringar bestämmer sedan det finansiella utrymme inom vilket vi har möjligheter att öka den kommunala servicenivån. Rubrikens fråga skall besvaras jakande. Vi kommer även i en stagnerande framtid att kunna investera i nya objekt och finansiera dessa på traditionellt sätt, bl a med lån. Att inga skattemedel kanske kan överföras till kapitalbudgeten och därmed ingen ökning av förmögenheten sker, innebär inget hinder.

#### 5.7 Kalkyler och styrning.

Balanseringen mellan investeringar, som ökar servicevolymen, och upprustningar, som sänker kostnaderna för verksamheter i befintliga tillgångar, sker med hjälp av kalkyler. Kalkylernas resultat är ett avkastningsmått. Detta berättar om, med vilket belopp man förändrar kostnadsnivån per investerad krona i resp verksamhet.

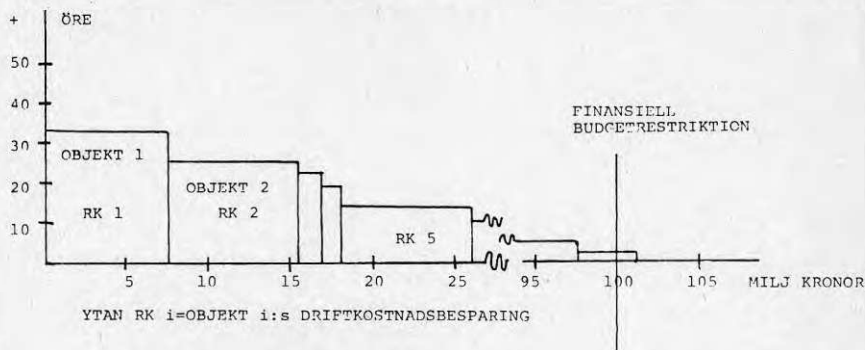
Om en upprustnings- och rationaliseringsinvestering på 8 milj kronor sänker kostnadsläget med 2.64 milj kronor, så blir avkastningen på rationaliseringen;

$$\frac{2\ 640\ 000}{8\ 000\ 000} = 0.33$$

d v s 33 öre per investerad krona (eller 33 %). Man kan således rangordna projekten efter detta avkastningsmått och på så sätt optimera upprustnings- och rationaliseringsbudgeten, jmf figur 5, nedan.

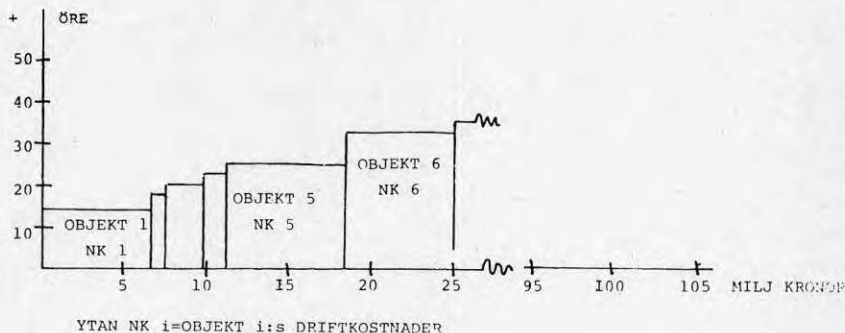
Kostnadsläget minskar med ytan under de staplar (summa; RK), som ryms inom budgetens finansieringsram, här i vårt ex 100.0 milj kr d v s beloppet för avskrivningarna, jmf tabell 2. Detta är första steget i en totaloptimering av kapitalbudgeten.

Figur 5 Upprustningsbudgetens optimeringsprincip. Avkastning objektvis i öre per investerad krona och objekten rangordnade därefter från vänster.



Det andra steget är att rangordna projekten i volymdelen av kapitalbudgeten. Även här gäller det att använda ett avkastningsmått. Man räknar här ut hur mycket varje investerad krona i nya tillgångar ger i ökad driftkostnad per objekt. Därefter rangordnas objekten efter stigande kostnad per investerad krona, som i figur 6, nedan.

Figur 6 Volymbudgetens optimeringsprincip. Objekten rangordnade från vänster efter stigande driftkostnader per investerad krona.



Totaloptimeringen av budgeten sker nu genom att plocka in så många nya objekt att deras sammanlagda driftkostnader (d v s ytan av staplarna summa; NK från vänster till höger i figur 6 ovan) blir lika stora som summan av alla driftkostnadsvinster från upprustningsbudgeten (d v s blir lika stor som ytan av staplarna i figur 6, summa; RK). Därmed är kapitalbudgeten totaloptimerad. Detta är en sammanställning av kapitalbudgeten som tjänstemän kan göra. Frågan är dock hur

politikernas värderingar kommer in i bilden?

#### 5.8 Kompletterande politisk prioritering.

Här sker således först en optimering av kapitalbudgeten av tjänstemän med hjälp av kalkyler, d v s efter rent kvantitativa ekonomiska kriterier. En vägning av projekten efter en politisk värdeskala är först nu meningsfull. Önskar en politiker byta ut ett objekt i ex upprustnings/rationaliseringsbudgeten, som ligger utanför den finansiella restriktionen, mot ett som ligger innanför innebär detta en väldefinierad uppoffring. Förutom att man anser att det politiska värdet hos det projekt man väljer är överlägset kvalitén hos det eller de projekt man avstår ifrån, så minskar besparingseffekten också i kvantitativa termer mätt. Nämligen med skillnaden i avkastningsnivå mellan de i omprioriteringen inblandade objekten. Objekten (i figur 5) är efter den politiska behandlingen inte längre rangordnade efter fallande rationaliseringseffekt. Därmed blir den totala driftkostnadsbesparingen mindre än tidigare och man tvingas också avstå projekt i volymbudgeten i motsvarande omfattning. På samma sätt leder omprioriteringar inom volymdelen till väldefinierade uppoffringar d v s till att ett mindre antal objekt kan inrymmas inom en på förhand given ram.

Detta förfarande kan nu kläs i den samhällsekonomiska utvärderingens språkdräkt. Ram- och ändamålsbudgetering, med kalkyler istället för resursnormer sluter systemet och gör det möjligt att skuggprissätta politiska värderingar.

#### 5.9 Konturerna av en politisk "konsumentöverskottsteori".

Låt oss i ovanstående resonemang återvända till läget just före den politiska omprioriteringen av projekten. Politikern, som önskar byta ut ett projekt, som ligger utanför upprustningsbudgetens finansiella ram mot ett innanför, måste anse att det finns ett nyttoöverskott att tillgodogöra sig härigenom för de han företräder. Detta nyttoöverskott, som har stora likheter med den samhällsekonomiska utvärderingens konsumentöverskott, motiverar uppoffringen. Uppoffringens värde motsvaras av de ökade kostnader, som blir följden. Vi kan säga att politikernas värdering av detta "konsument-/nyttoöverskott är minst det antal kronor, som motsvaras av dessa ökade kostnader. Det är således möjligt att i klingande mynt sätta lägsta värden på de politiska värderingar, som ligger bakom omprioriteringar.

Vilken är slutsatsen? Det går att utforma planerings- och beslutsprocesser i den kommunala vardagen, så att politikerna kan fungera som effektiva beslutsfattare. De erbjuds prioriteringsunderlag som består av realistiska alternativ och innehåller kommunalekonomiska kalkyler, som på ett närmast naturligt sätt, kan utvecklas i riktning mot utvidgade kalkyler av samhällsekonomisk typ.

## 6 OM FORSKNING OM OFFENTLIGA FÖRETAG

## 6.1 Resursallokeringsforskning eller moraliska teorier?

Behövs den offentliga sektorn? Behövs kommunerna? Det är en fråga, som alltmer ställs i centrum, nu när den ekonomiska snålblåsten tilltar. Många känner sig tvingade att välja sida. Argumenten för och emot prövas i debatten. Vänstern och den offentliga sektorns företrädare bland både politiker och anställda anför skäl, som inte sällan smakar ortodoxt malätna eller som lätt kan avfärdas som felaktiga. Högerens företrädare framhåller den fria marknadens förtjänster och anser med samma moraliska övertoner, att marknaden är god i sig och ett mål att sträva efter.

Men kan privata företag och marknader eller offentliga företag, som kommuner och byråkratier vara företeelser, som är goda i sig? Kan de i sig vara mål? Enligt min uppfattning går det inte att finna moraliskt acceptabla argument för eller emot dessa företeelser i sig. De kan således inte vara mål. De är och förblir medel. Men inställningen att marknader och byråkratier är medel för fördelning av varor och tjänster producerade av privata resp offentliga företag håller på att glömmas bort. Marknaden är ju faktiskt en resursallokeringsmekanism och som sådan relativt väl analyserad och beskriven i den ekonomiska teorin. Det finns kriterier formulerade, som kan användas av den som önskar studera en viss marknads effektivitet. Motsvarande kriterier och effektivitetskrav för tjänste- och varufördelning av byråkratier återstår för den ekonomiska teorin att klarlägga.

Den ekonomiska vetenskapen gjorde stora landvinningar, när olika ekonomiska fenomen kunde börja analyseras med hjälp av mer omfattande resursallokeringsmodeller. Här finns exempelmodellerna av allmän jämviktstyp. Dessa var inte bara sköna intellektuella spel, som omfattade konsumenter, preferenser och priser på ena sidan av en fri marknad och företagare, som vinstmaximerade, på den andra. Här uppenbarade sig skuggpriser, vars funktioner det gällde att genomskåda. Analyser av sådana skuggpriser har förpassat många moralekonomiska teorier till den ekonomiska historiens damngömmor. Det var ex inte så länge sedan ekonomer försökte försvara kapitalisternas vinster med moraliska argument. Att kapitalisterna sparade och investerade borde betraktas som en stor uppoffring, som de självmant ålade sig och vars rättmätiga belöning var en väl tilltagen vinst. Om man såg till hur de levde under den tid de gjorde uppoffringen att spara så borde det ha räckt att börja tvivla på det riktiga i dessa idéer. Så kom modellerna, där kapitalstockar ingick, och vars värden och avkastning ingick som delaspekter. De moraliska teorierna blev snabbt föråldrade. Men nu börjar de sin renässans, ty deras argument förefaller ha stor tjusarkraft. Idag gäller det inte så mycket kapitalisternas vinster som det offentliga företags *raison d'être*.

Ur bl a dessa aspekter är teorierna för det offentliga företaget fortfarande inte bringat till klarhet, enligt min uppfattning. En seriös insats bör till att börja med undvika den lockande fällan, att liera sig med endera sidan i ett moraliskt schack-



rande om hur bra den offentliga sektorn är i sig. En mer fruktbar ansats torde istället vara att studera vilka möjliga resursallokeringsmodeller, som det finns som grund för att organisera verksamheten i offentliga företag och hur effektiva dessa är i olika avseenden. Detta har varit min ansats här. Det är inte utan tillfredsställelse, som jag i slutet av förra kapitlet kunde kvantifiera politiska värderingar. Detta var den här formulerade resursallokeringsmodellens skuggpriser. Politiska mjukdata går således att kvantifiera.

## 6.2 Implementationsforskningens ambitionsnivå

Men kvantifieringen ovan av politiska värderingar sker i teorin. I praktiken måste de klurigaste av våra mest ideologiskt begåvade politiker fråga sig hur detta kan omformas i ritualer för praktiskt politiskt handlande. Själv kan jag se politikern framför mig, som när han från en ansvarig skolledare får propåer om ett nytt skolbygge, ställer motfrågor av typen; "I vilka befintliga skolor kan vi göra rationaliseringsåtgärder motsvarande just driftkostnaderna för denna nya skola Du vill ha?"

På motsvarande sätt torde det bli de mest kluriga av våra kunniga fysiska planerare, som förmår förstå och visa hur fysisk och ekonomisk planering skall integreras i kommuner beroende på, efter vilken resursallokeringsmodell man väljer att dana den ekonomiska planeringen. Därmed är på intet sätt frågetecknet i rubriken utträtat, men problemet kanske annorlunda och relevantare formulerat och det måste väl också anses vara av intresse.

Inledningsvis nämndes att en stor del av forskningen om implementation idag sker genom fallstudier av redan inträffade skeenden och med hjälp av sociologiska metoder, företrädesvis intervjuer. Förutom sociologerna själva har bl a företagsekonomer och tekniker anammat dessa metoder. Ambitionerna förefaller vara att ställa diagnos på inträffade skeenden och den vägen öka kunskapen så att ett effektivare planerings- och beslutsfattande kan ske. Man gör organisationer marginellt sett bättre att lösa kända problem.

Men det finns organisationer där gårdagens problem inte är morgondagens och där en okritisk och för snävt definierad implementationsforskning kan dana en organisation i fel och konserverande riktning. Enligt den uppfattning, som presenterats här är de offentliga företagen i Sverige organisationer, som står inför radikalt nya problem inom en överskådlig framtid. Och det gäller staten, landstingen och kommunerna.

I Lausanne betonades också möjligheterna att kunna dra slutsatser från många studier, som utförts av flera forskare inom en och samma sektor av ekonomin och i olika länder. Implementationstudier skulle vara särskilt lämpade att bedriva i internationellt samarbete mellan forskare från olika länder. Detta är säkert en riktig tanke men mot ovanstående bakgrund är det säkert lika viktigt att denna forskning också sker tvärvetenskapligt.

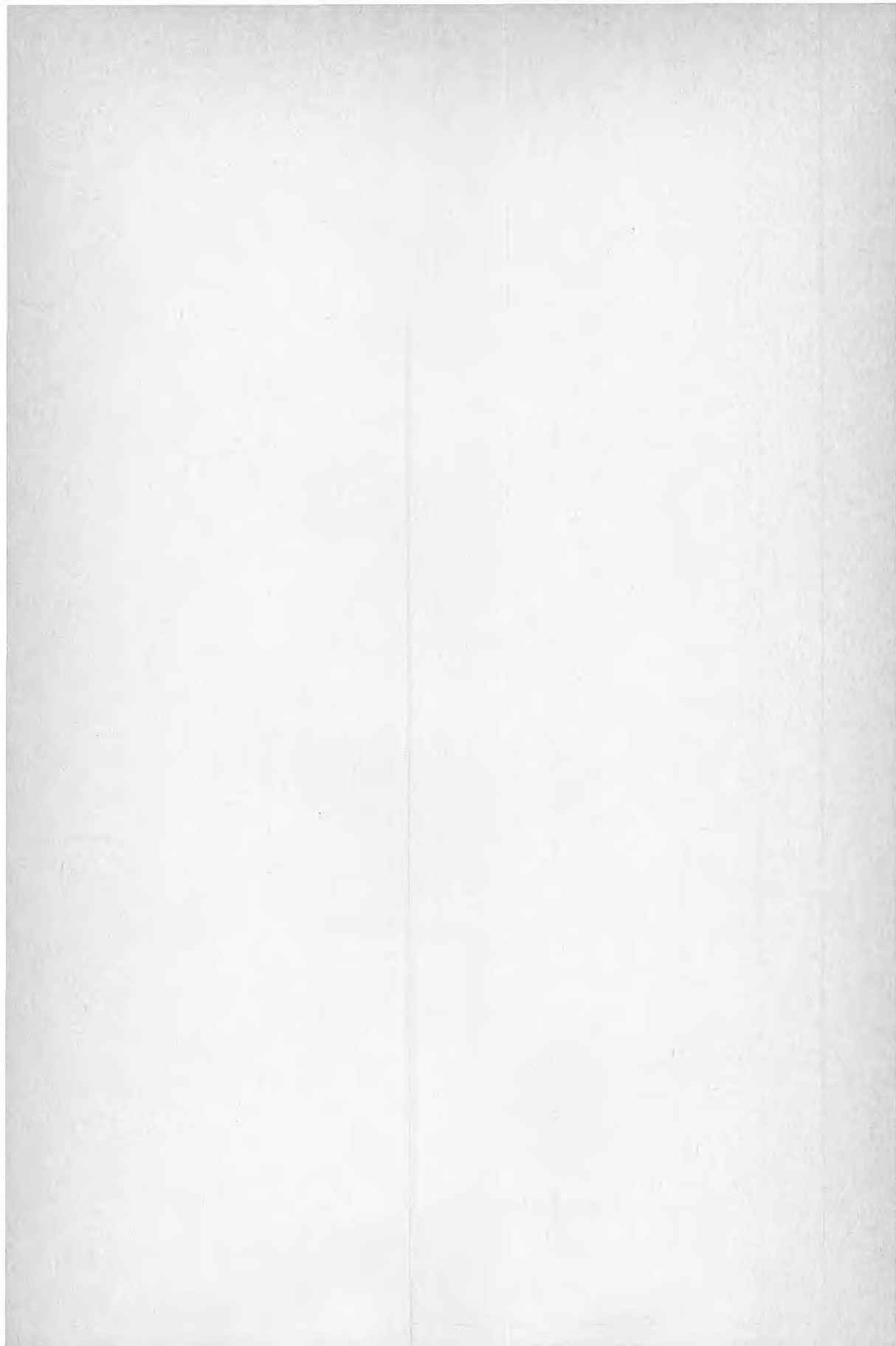
Med tanke på att den ekonomiska forskningen om det offentliga

företaget har varit och är så otillräcklig i den mening som ovanstående avsnitt behandlat, kan det vara befogat att understryka att implementationsforskningen bör ta hänsyn till detta, då problem behandlas inom just den offentliga sektorn. Man bör kräva särskild kompetens och helst också erfarenhet av forskare i detta avseende. Inom det kommunalekonomiska fältet saknas det ex goda läroböcker på högre teoretisk nivå. Det går således inte att läsa in sig i ämnet.

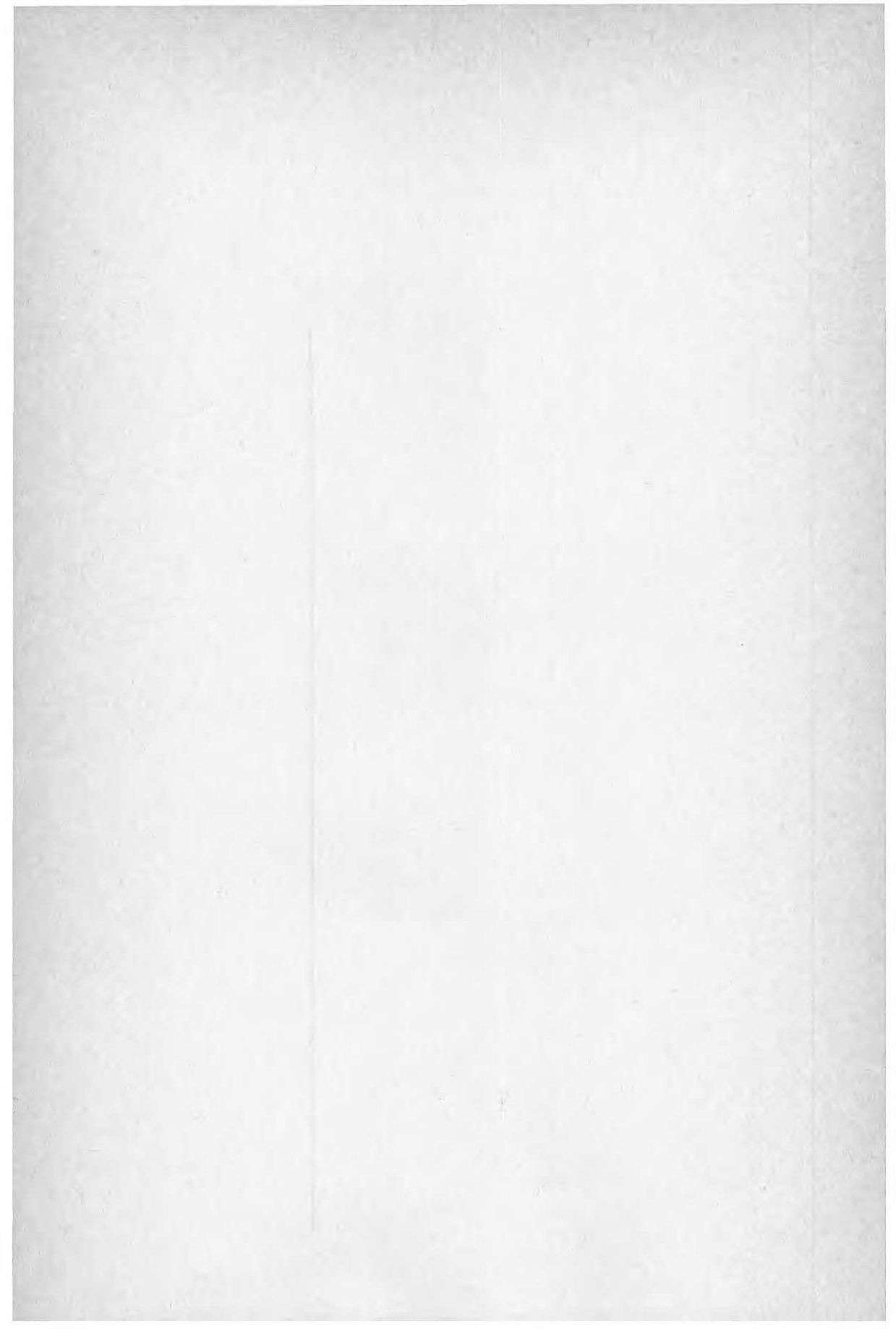
Förhållandet till statsvetenskapen och det rättsliga området är väl utvecklat. Men dessa ämnen har medverkat i den historiska process i vilket de offentliga företagen danats. Båda dessa ämnen har varit med och aktivt utformat de politiska processer och juridiska regler, som idag bl a befäster kvantitetsallokeringen i staten, landstingen och kommunerna. De kan nu betraktas som konserverande krafter, som i viktiga avseenden, bl a med sina attityder, försvårar byte av resursallokeringstänkande inom dessa institutioner. Bara detta är ett allvarligt implementationsproblem. Det är som tidigare påpekat nödvändigt att ändra den statliga beredningsprocessen så att resursaspekterna kan göra sig gällande på ett helt annat sätt än vad nu är fallet.

Förhållandet till den fysiska planeringen innehåller andra problem. Här har en utveckling ägt rum som varit en pådrivande kraft för den ekonomiska planeringen inom kommunerna. Det kommer att visa sig om denna utveckling varit till gagn för dem. Det kan finnas förväntningar hos våra fysiska planerare på en utveckling av den ekonomiska planeringen som mer svarar mot den fysiska planeringens krav än att klara de problem som möter redan under detta årtionde.

















Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
811324-4 från Statens råd för byggnadsforskning  
till Jensevik Konsult HB, Uppsala.

R101: 1982

ISBN 91-540-3780-8

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm

Art.nr: 6700601

Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering

Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm

Cirkapris: 25 kr exkl moms