



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



**Rapport**

**R23: 1976**

**Samhällsbyggnads-  
ekonomi och  
kommunalekonomi**

**Idéskiss till ett  
ekonomisystem**

**Hans Jensevik**

**Byggforskningen**

R23:1976

SAMHÄLLSBYGGNADSEKONOMI OCH KOMMUNALEKONOMI  
Idéskiss till ett ekonomisystem

av Hans Jensevik

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740437-8 från  
Statens råd för byggnadsforskning till planeringsekonom Hans  
Jensevik, Uppsala.

TEKNISKA HOGSKOLAN I LUND  
SEKTIONEN FOR VAG- OCH VATTEN  
BIBLIOTEKET

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm  
ISBN 91-540-2587-7

LiberTryck Stockholm 1976

# I N N E H Å L L

## LITTERATURFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Viktiga utvecklingspåverkande problem	9
1.3	Vem löser problemet: kommunalpolitikerna eller de anställda?	13
1.4	Utrymmet för ytterligare kommunala skattehöjningar	14
1.5	Kommunerna i det samhällsekonomiska rollspelet	18
2.	TILLÄMPNING	27
2.1	Planeringsprocessen - planeringsaktiviteten	27
2.2	Fysisk planering	31
2.3	Ekonomisk planering	34
2.4	Kalkyler	37
2.5	En ansats till kommunalekonomiska kalkylanvisningar	40
2.6	Sammanfattning	48
3.	UTVECKLING	49
3.1	Stagnation	49
3.2	Utvecklingsdynamik	52
3.3	Samordnande planeringsaktiviteter	54
3.4	Fysisk planering i utveckling?	61
3.5	Integration mellan fysisk och ekonomisk planering	65
3.6	Integrerande funktion mellan fysisk och ekonomisk planering	72
3.7	Samhällsbyggnadsekonomi	84
3.8	Avslutande kommentar	89
4.	SAMMANFATTNING	91

## LITTERATURFÖRTECKNING

SCB; "Årsbok för Sveriges kommuner 1975"

*McKean, Roland*: "Public Spending" McGraw-Hill, Inc. 1968.

*Madsen, Vagn*: "Redovisningens roll i 70-talets styrsystem" Bonniers, Ekonomi och samhälle 1969.

*Madsen, Vagn och Asztely, Sandor*: "Budgetering" PA Norstedt & Söners förlag 1973.

*Langefors, Börje*: "System för företagsstyrning" Studentlitteratur 1970. Denna bok inleds med en god översikt av litteratur inom ämnet mål- och värdeteori.

SOU:1973:32 Vägtrafiken, Kostnader och Avgifter. Delbetänkande avgivet av vägstyrelsen.

Byggnadslagsstiftningen, Bygglagen och byggnadsstadgan. Femte upplagan PA Norstedt & Söners förlag 1974.

Jämförelse mellan byggnadsplan och stadsplan/Göteborgs förorter nov 1971.

*Hornsveld, Guldner*: "Jämförelse mellan byggnadsplan och stadsplan på landsbygden". Kommunernas Tidskrift 1965.

Kommunallagarna II, Kommunallag, Landstingslag, Kommuntaltjänstemannalag m m. Fjärde upplagan Kommunförbundets förlag, PA Norstedt & Söners förlag 1972 (s 264).

*Fundahn, Bertil och Holmgren, Holger*: "Kommunal ekonomi och planering". Hermods - Studentlitteratur 1973.

*Bohm, Peter*: "Samhällsekonomisk effektivitet" (SNS) Uddevalla 1972 och

*Mattsson, Bengt*: "Trafiksäkerhet och samhällsekonomi". Statens trafiksäkerhetsråds rapport nr 168, 1970. "Vägtrafikolyckornas samhällsekonomiska kostnader". Statens trafiksäkerhetsråds rapport nr 116, 1968.

*Layard, Richard* (ed): "Cost-Benefit Analysis" Penguin modern economics readings, 1972.

*Nordqvist, S*: Teknisk tidskrift nr 9 nov 1972.

*Wahlström, Klas och Strand, Karl-Erik*: "Fredsförband i Arvidsjaur - en samhällsekonomisk utvärdering". Försvarsdepartementet, Planerings- och budgetsekreteriatet, 1973.

*Jensevik, Hans:* "PM ang Sl:s omlokalisering", Uppsala Kommun, Planeringskontoret, 1974-04-26.

*Rådström, Bengt:* "Samhällsekonomisk utvärdering av FFU förslag till organisationsändring rörande Sl i Uppsala och Pl i Enköping." Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet, nov 1973.

*Bohm, Peter:* "Samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjockprojektet". 1972. Se Stekenjockutredningen Bilaga 4.

*Söderbaum, Peter:* "Positionsanalys vid beslutsfattande och planering - ekonomisk analys på tvärvetenskaplig grund". Stockholm 1973.

*Arrow, Kenneth J.:* "The Economic Implications of Learning by Doing". Review of Economic Studies, June 1962.

Kommunförbundet 1974, "Kommunplanering".

Uppsala kommun, Budget 1975: Uppsala Kommunfullmäktiges tryck 1974 Ser A, nr 289 (Upplagan slut).

Uppsala kommun, Budget 1975: Ekonomikontorets tjänsteutlåtande, 1974-09-12.

SOU:1973:43 - 46 "Budgetreform".

SOU:1974:21 "Markanvändning och byggande. Principen för lagstiftningen".

SOU:1971:75 "Hushållning med mark och vatten".

Kommunal tidskrift nr 8, 1974-05-01, årgång 7.

SOU:1974:84 "Stat och kommun i samverkan", Länsberedningens betänkande.

SOU:1974:82 "Samverkan för regional utveckling".

ERU-utredningarna:

SOU:1970:3 "Balanserad regional utveckling"

SOU:1970:14 "Balanserad regional utveckling", bil 1. En geografisk samhällsanalys.

SOU:1970:15 "Balanserad regional utveckling", bil 2. Storstadsproblematiken.

SOU:1974:1 "Orter i regional samverkan"

SOU:1974:2 "Orter i regional samverkan", bil 1. Ortsbundna levnadsvillkor.

SOU:1974:3 "Orter i regional samverkan", bil 2. Produktionskostnader, produktionssystem.

SOU 1974:4 "Orter i regional samverkan", bil 3. Regionala prognoser.

*Lönroth, Johan:* "Ekonomisk teori och fysisk planering". Byggforskningen, rapport R41:1974.

*Muth, R.:* "Cities and housing", Chicago 1968.

Uppsala kommuns planeringskontor, "Utvecklingsplan 73, Uppsala", okt 1973.

*Lindström, Sune och Lilja, Lars-Eric*: "Kostnad och kvalitet i tätortsbebyggelse". Byggforskningen Rapport R4:1972.

SVR:s Plananvisningskommitté: "Rekommendationer för tekniska och ekonomiska utredningar vid upprättandet av planförslag".

Del 4:1 Plankostnadskalkyler - kalkylmall R44:1973

Del 4:2 Plankostnadskalkyler - kalkyluppgifter R10:1972

Byggforskningen

Uppsala kommun, Förslag till ramar och riktlinjer för bostadsbyggnadsprogrammet för perioden 1975-80 i Uppsala kommun: Uppsala kommunfullmäktiges tryck 1974, Ser D nr 6.

BFR:s ekonomigrupp: "Byggnadsekonomi - ämnesområde och forskningsinriktning" programskrift 21, 1975.



Samhällsbyggnadsekonomi och kommunalekonomi - Idéskiss till ett ekonomisystem.

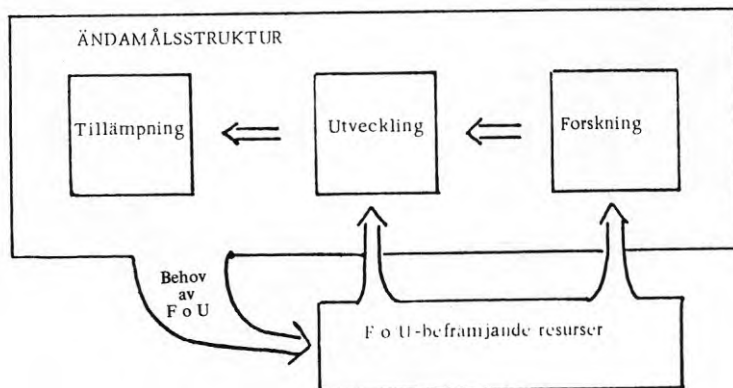
## 1. INLEDNING

### 1.1 Bakgrund

Byggeforskningsrådets programnämnd A för byggd miljö har varit initiativtagare till denna rapport. Upprinnelsen var behovet av en översikt av ekonomiska utredningar och aspekter i kommunal bebyggelseplanering. Underhand förändrades arbetet till en idéskiss till ett ekonomisystem. Inledningsvis diskuterades en lättfattlig bild av programnämndens egen målsättning. Denna bild kom att kallas ändamålsstruktur.

Det krav som vid detta tillfälle ställdes på ändamålsstrukturen var att den skulle ha spännvidden att både forsknings- och utvecklingsverksamhet samt nu tillämpade metoder kunde analyseras. Detta kan åskådliggöras i en figur (jfr figur 1 nedan).

Figur 1



Det sades också att ansvarigt FoU-stödjande organ av ändamålsstrukturen skulle kunna utläsa var behoven var störst och följaktligen till vilken FoU-verksamhet resurser skulle styras.

Från början var således utredningen tänkt att omfatta tre kapitel med rubrikerna:

1. Tillämpning
2. Utveckling
3. Forskning

Det förutsattes att utredningen inte skulle syssla med forskning och innehållet redovisar heller inga egna forskningsresultat. Snart framstod också uppgiften att presentera och utvärdera hittills framlagda forskningsresultat som mindre meningsfull i detta sammanhang.

Önskemålet om en översikt över angelägna FoU-problem ledde fram till insikten, när en sådan skulle upprättas att en lista innehållande felaktiga eller bristfälligt formulerade uppgifter i stället för att underlätta för forskarna kunde åsamka dessa mer arbete än om de själva ansvarade för forskningsproblemets formulering. Dessutom sade erfarenheten att varje sådan lista snabbt skulle bli inaktuell. Därmed föll kapitlet om forskning bort, och rapporten omfattar nu de tre kapitlen

1. Inledning
2. Tillämpning
3. Utveckling

Arbetet inleddes med en diskussion om hur de olika planeringsmetoder som nu tillämpas inom den kommunala sektorn skulle kunna förbättras. Jag valde också att föra denna mer tekniskt inriktade diskussion på en relativt verksamhetsnära nivå med planerare från olika bakgrunder och valde därvid problem med klar anknytning till här aktuellt ämnesområde. Dessa diskussioner ingav mig intrycket att nuvarande planeringsmetoder tillämpas på ett alltför okritiskt och mekaniskt sätt. Någon mer övergripande planeringsfilosofi eller annat synsätt som kan fungera som planeringsideologi för den teknik som tillämpas framskyntar alltför sällan. Behovet av att ha tillgång till någon fungerande helhetsbild, som även förmår kartlägga vilka problem som är viktiga för den närmaste tidens utveckling inom den kommunala sfären är stort bland alla som verkar där i dag.

Ambitionerna med föreliggande rapport blev därmed att försöka få forskningsbehovet inom den kommunala sektorn i frågor som berör samhällsbyggnadsekonomi i vid mening att framtona mot bakgrunden av ett tänkt planeringssystem som uppfyller de krav man upplever kan ställas på ett sådant för närvarande. Den senare aspekten har resulterat i att inledningskapitlet inte bara redovisar utan även i viss mån analyserar några av de problem som för närvarande håller på att utkristallisera sig som viktiga för den närmaste tidens utveckling. Detta angreppssätt skall förhoppningsvis också ge en effekt som kan verka stimulerande för forskare att ägna uppmärksamhet åt problemen inom detta område.

Nödvändigheten att försöka arbeta med teorier som belyser helheten i v s sektor- och områdesövergripande skeenden i samhället delar jag säkert med många och en inspirationskälla och idégivare här har varit prof Roland McKean och hans bok "Public Spending".<sup>1</sup> I boken presenteras en teori för "local govern-

---

1. McKean, Roland: "Public Spending" McGraw-Hill, Inc. 1968.

ment" och tanken att försöka utforma en motsvarande för svenska förhållanden och särskilt då för kommuner känns angelägen.

## 1.2 Viktiga utvecklingspåverkande problem

Under 70-talet har tillväxten i ekonomin visat tecken på stagnation. Det finns år som praktiskt taget inte uppvisat någon BNP-tillväxt alls i reala termer mätt. Samtidigt har politikerna inte gjort något avkall på den högt uppdrivna reformtakt som grundlagts under 60-talet som en följd av dels den höga tillväxt-takten i ekonomin som vi hade då dels möjligheterna att genom ökade skatter överföra resurser till den offentliga sektorn. Då dessa förutsättningar inte längre föreligger måste man ju om man önskar tillfredsställa angelägna behov inom en sektor, ex den kommunala, omfördela resurser från andra sektorer. En sådan situation kräver en annan politik än 60-talets. Man kan se fram emot ökade motsättningar mellan politiska partier och även andra grupper som agerar i den kommunala intressesfären just på grund av att man måste i högre grad än tidigare börja välja mellan olika alternativ d v s göra vad som i politiska sammanhang kallas prioriteringar. Frågan är om våra kommunalpolitiker upplever den kommunala "koncernledningsproblematiken" på detta nya sätt?

För att omfördela resurser mellan sektorer krävs ekonomisystem med väl utbyggda tekniker för behandling av resurssidans ekonomi. Som ett exempel på ett sådant kan rambudgettekniken tas. Denna utgår hela tiden från vilka resurser som disponeras i olika planerings- och beslutssituationer.

Motpolen utgörs av tekniker som mer är inriktade på att hantera behovssidans ekonomi. Här är det möjligt att utgå ifrån vad man vill göra, utan att så mycket se på vad det kommer att kosta. Programbudgetering i sin "svenska" version kan här nämnas som exempel och var ju 60-talets varmt omhuldade planeringsfilosofi som skulle lösa alla problem.

Detta har resulterat i, att det i vida kretsar i dag finns en kolartro på programbudgetteknikens möjligheter - inte minst bland beslutsfattarna inom den offentliga sektorn som ju har ansvaret för och är de som fattar beslut om utvecklandet och införandet av olika ekonomisystem.

### 1.2.1 En perceptionsproblematik

Är då 70-talets resursknapphet så påtaglig att man från politikernas sida kan vinna förståelse för tillämpningen av ett ekonomisystem med nya egenskaper?

Man tvingas nog konstatera att det är ganska få beslutsfattare inom den offentliga sektorn som för närvarande anser sig vara i en så resursknapp situation att förändringar i beteenden och rutiner är önskvärda. Detta kan möjligtvis bero på att dessa

tillhör våra höglönegrupper. Kanske är den uppfattningen riktig som menar att beslutsfattarna har svårt att skilja olika beslutsituationer åt. Samma beteende som beslutsfattaren har som hushållsmedlem i ett höglönehushåll d v s svagt utvecklade resursrestriktioner går igen då han eller hon slår sig ner vid sammanträdesbordet i en offentlig församling.

Då hushåll i lägre inkomstklasser först känner av resursknapphet har medvetenheten om vilka tider vi faktiskt lever i ännu inte nått en majoritet av våra beslutsfattare. En logisk konsekvens av detta blir att det sällan reses krav på införandet av nya ekonomisystem där resursrestriktionerna är välutvecklade. Alternativt tillämpas inte en medveten resursstyrning i system där detta är möjligt.

För att få en mer nyanserad bild av vilka krav som ställs på ett nytt ekonomisystem på den kommunala nivån måste vi inledningsvis beröra några aktuella problem som resursknapphetens 70-tal presenterar dagens kommunalmän.

#### 1.2.2 Kommunala finansieringsproblem i tider med låg ekonomisk tillväxt

En av kommunalpolitikerna ofta framförd syn är att det finns ett enkelt och direkt samband mellan kommunal ambitionsnivå och förändringar i utdebiteringsnivån. En skattehöjning skulle således alltid motsvaras av en ökning av den kommunala servicenivån inom någon sektor av den kommunala verksamheten och vice versa.

Det är kanske förvånande att kommunaltjänstemännen inte angriper politiska mytbildningar av denna typ och andra felaktiga föreställningar som närs av politiker av olika skäl. Det är nämligen lätt att visa att om vissa ogynnsamma förhållanden råder under en period har en kommunal produktion motsvarande oförändrad servicenivå för kommunmedlemmarna en kostnadsutveckling som kräver skattehöjningar. Det går också att visa att det är förenligt med oförändrad servicenivå att sänka kommunalskattenivån om vissa andra förutsättningar uppfylls.

Frågan är om det någonsin funnits sådana förutsättningar i någon svensk kommun att kostnadsökningen som ett resultat av oförändrad servicenivå jämt ut täckts av den naturliga skatteintäktsökningen vid oförändrad kommunal skatt!

##### 1.2.2.1 En modellskiss om kommunala kostnaders och intäkters utveckling

Den del av en kommuns kostnader som täcks av kommunalskattemedel kallas nettokostnader. Skillnaden mellan total- och nettokostnaderna täcks av intäkter från verksamheter som helt eller del-

vis avgiftsfinansieras eller där bidrag utgår ex från staten, landsting etc.

Låt oss skissera två modeller: en för *nettokostnadernas* tillväxt under ett år och en för *skatteintäkternas*. Kommunalekonomisk balans kräver ju överensstämmelse mellan dessa två tillväxttakter. Som vi kommer att se påverkar olika faktorer kostnader och intäkter varför balans måste etableras genom kommunalpolitiska åtgärder ex skatteändringar när det gäller inkomstillväxten eller olika åtgärder i verksamheterna ex rationaliseringar när det gäller kostnadernas utveckling.

#### Nettokostnadsmodellen

En kommuns nettokostnader utvecklas i takt med prisutvecklingen på de resursinsatser som krävs i verksamheten. Säg att 40 % av nettokostnaderna är löner och att löneutvecklingen bestäms vid de återkommande löneförhandlingarna. För 1975 ökade kommunernas kostnader för de anställda med minst 16 %. Om vi antar att antalet kommunaltjänstemän per mantalsskriven kommuninnevånare var lika 1974 och 1975 och att också varje kommunaltjänsteman utförde sitt arbete på samma sätt mellan åren, kan man framräkna den automatiska kostnadsökningen för oförändrad verksamhet 1975 eller sett från kommunmedlemmarnas synvinkel kostnaderna för oförändrat serviceutbud. Den löneberoende delen av nettokostnaden steg 1975 med  $(0,40 \times 16 =) 6,4$  % under dessa antaganden.

Resterande del eller 60 % kan antas utvecklas i takt med inflationen. Prisindex steg under 1975 med 9,5 %, vilket bidrar med en kostnadsstegring på  $(0,60 \times 9,5 =) 5,7$  %. Sammantaget blir den automatiska kostnadsstegringen under 1975 således 12,1 %.

#### Intäktsmodellen

En kommuns skatteintäkter utvecklas vid given skattesats i takt med de totala kommunala beskattningsbara inkomsterna. Dessa utgör summan av kommunmedlemmarnas beskattningsbara inkomster och motsvarande inkomster från juridiska personer i kommunen. Även olika statliga bidrag skall summeras till detta belopp. Det så erhållna antalet skattekrönor multiplicerat med skattesatsen ger i princip skatteintäkterna. I den här aktuella modellen som vill ange balansvillkoren vid oförändrat serviceutbud för kommunmedlemmarna måste antalet skattekrönor slås ut över antalet kommuninnevånare. Det värde som då erhålls kallas skattekraft.

Medelskattekräften i Riket för år 1974 var 127,96<sup>2</sup> kr per inv. För 1975 ökade den till 140,89 eller med 12,93 kr per inv. Vid oförändrad skatt motsvarar detta en skatteintäkstillväxt på 10,1 %. Som vi såg ovan ökade kostnaderna samma år med 12,1 % d v s med 2 % mer!

2. Se "Årsbok för Sveriges kommuner 1975". Utgivare: Statistiska centralbyrån.

Slutsatsen blir således att 1975 var ett år då enbart den kommunala ambitionsnivån oförändrat serviceutbud till kommunmedlemmarna krävde en skattehöjning! Skatteintäkterna hade behövt tillväxa med ytterligare 2 % för att vara i takt med kostnadsstegringen.

#### Balans genom skattehöjningar

Omräknas dessa 2 % i termer av en skattejustering för kommunerna blir ökningen i skattesats 1,8 %. Medelutdebiteringen i Riket för kommunerna var 1974 14,85 kronor per skattekrona. Uppräknas detta belopp med 1,8 % fås en nivå på 15,12 kronor per skattekrona. Våra kommunalpolitiker höjde medelutdebiteringen i Riket från 14,85 till 15,23 kronor per skattekrona 1975! Detta innebär att man även ökade ambitionsnivån 1975 och finansierade detta genom en skattehöjning motsvarande 0,11 kronor per skattekrona, om man godtar ovan redovisade siffror.

Slutsatsen är att det synes vara svårt att finansiera ett oförändrat kommunalt serviceutbud utan årliga höjningar av kommunalskatten.

#### Balans genom effektiviseringar

För flertalet ekonomer är ovanstående situation vanlig. Ingen av dem skulle under normala betingelser någonsin föreslå politikerna att slå in på en väg som innebar årliga kompensatoriska skattehöjningar. För en ekonom är grundregeln att först angripa och motverka kostnadsstegringar självklar. De åtgärder som då vidtages syftar till ändringar i själva verksamheten som gör att man kan producera samma volym till lägre kostnad. Detta kallas att rationalisera eller öka produktiviteten.

Slutsatsen blir att om varje kommunaltjänsteman årligen förmår öka sitt tjänsteutbud i en viss omfattning så kan därigenom balansen etableras mellan kostnader och intäkter för kommunerna utan att skatten för den skall behöva höjas. Den volymökning som skulle ha erfordrats 1975 för att motsvara en kostnadssänkning på ca 2 % får betraktas som blygsam och ur mänskliga aspekter rimlig att genomföra mot bakgrund av de erfarenheter vi har om den möjliga och påvisbara produktivitetsutvecklingen inom andra sektorer av ekonomin.

#### Konsekvenser för framtiden

Av skäl som kommer att redovisas nedan är utrymmet för ytterligare kommunala skattehöjningar mycket begränsat. De närmaste åren kommer således att aktualisera hela den problematik som jag valt att redovisa ovan. Denna fråga är också av så grundläggande betydelse att den kan få konsekvenser för det kommunala självstyret. Det senare vilar ju på rätten för våra kommunalpolitiker att beskatta kommuninnevärdarna.

Fokuseras uppmärksamheten till denna fråga - vilket jag alltså tror kommer att ske inom de närmaste åren - kommer många av de problem som är aktuella i dag och kanske av många uppfattas som väldigt angelägna att få sin betydelse starkt reducerad.

Politiker kommer för att kunna hantera denna nya situation att kräva ett nytt ekonomisystem som innehåller möjligheter att budgetera effektiviseringskrav i stället för skattehöjningar. Detta innebär samtidigt ett ekonomisystem där resursramar på ett markant sätt läggs över olika verksamheter och styr deras inriktning och omfattning.

De två sektorer som politikerna först kan tänkas inordna i sådana ekonomisystem blir givetvis den sociala sektorn och byggnadssektorn. Vad som tillåts ske i dessa sektorer kommer således ganska snart att vara relaterat till helt andra faktorer än de som styr utvecklingen där i dag.

### 1.3 Vem löser problemet: kommunalpolitikerna eller de anställda?

Men varför väljer då våra politiker att balansera den kommunala budgeten med årliga skattehöjningar? Eller varför avråder inte landets kommunalekonomer politikerna från att fortsätta längre in i denna återvändsgränd?

Kan det vara så att de kommunalanställda har en instinktiv motvilja mot att underkasta sig de ansträngningar och uppoffringar som rationaliseringsarbete alltid kräver och att de samtidigt utgör en så stor samlad påtryckningsgrupp att ingen kommunalpolitiker kan eller vågar annat än att välja skattefinansieringsalternativet?

Även den utveckling som nu försiggår inom den privata sektorn av ekonomin förefaller innehålla undertoner av att löntagarorganisationerna är mer intresserade av att producera anställningstrygghet och stabilitet i de organisatoriska relationerna än att höja produktiviteten. Givetvis innebär detta trygghet för var och en så länge konkurrenskraften i den organisation de arbetar i inte äventyras. Ökad löntagarmakt, som ju den aktuella debatten om det meidnerska löntagarfondförslaget bl a gäller, kan komma att innebära att dessa två aspekter på trygghet förs samman på samma nivå för att där brytas mot varandra. Arbetarna själva, när de når makten i ett företag, skulle ju vara tvungade att fastlägga ett långsiktigt avkastningskrav för företaget som innebar att det hävdade sin ställning på marknaden i framtiden och därmed gav trygghet åt de anställda som kollektivt sett för att därefter gå vidare och genomföra alla de personaladministrativa åtgärder detta innebar inom företaget. Tryggheten för både den enskilde och kollektivet innebär enligt detta synsätt inte stabilitet utan ständig utveckling.

Drar vi paralleller med ovan tänkta utveckling för den privata sektorn skulle det vara de kommunalanställda som kollektivt och inte politikerna som till slut aktualiserar effektiviseringar av verksamheten i stället för årliga skattehöjningar.

Frågan är således vilken av de två kategorierna som först uppmärksammar och upplever att trycket på kommuninnevärnarna som skattebetalare har nått äventyrligt nära någon översta gräns för det möjliga skatteuttaget: kommunalpolitikerna eller de kommunalanställda.

Men är inte idén om ett skattetak - en översta gräns för beskattningen - en myt? I här efterföljande avsnitt klarläggs att så ej är fallet. Den part som kanske måste lösa problemet är statsmakterna.

#### 1.4 Utrymmet för ytterligare kommunala skattehöjningar

Prognosen ovan, att uppmärksamheten relativt snart kommer att fokuseras från olika frågor som nu flitigt diskuteras inom den kommunala intressesfären såsom den fysiska riksplaneringens fortsättning, utbyggnaden av länsplaneringen m m och till hur kommunal verksamhet skall finansieras över huvud taget, och att denna fråga kan komma att utvidgas till att även omfatta den kommunala självstyrelsen har just samband med frågan om det finns ett kommunalt skattetak!

Frågan annorlunda formulerad blir: hur länge vi kan hålla på med kompensatoriska skattehöjningar inom den kommunala sektorn?

För att svara på denna fråga krävs en analys av nuvarande skattesystem, vilket kanske förefaller vara en oöverkomlig uppgift inom ramen för en rapport som denna. Men i det här aktuella fallet är det faktiskt möjligt att i enkla diagram belysa konsekvenserna av ändrade skatteskalor.

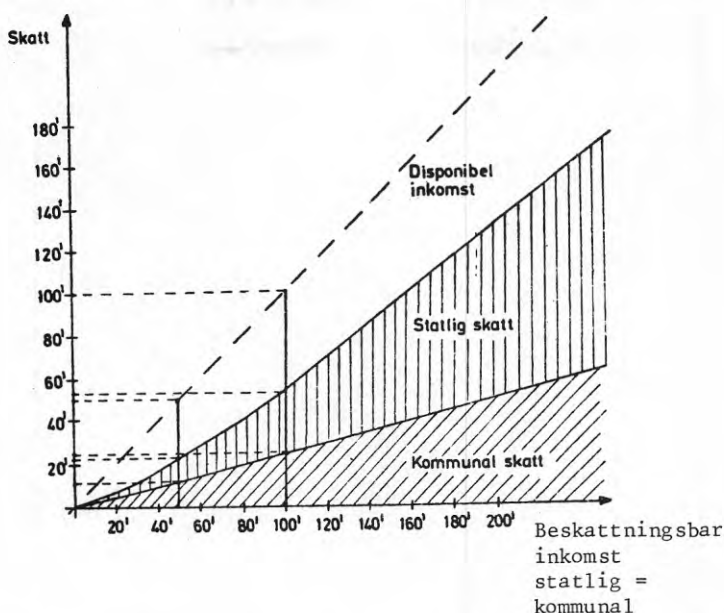
I diagram 1 nedan finns åskådliggjort hur nuvarande skattesystem verkar. Med en gång skall sägas att det här antagits att den studerade individen har lika stor statlig som kommunal beskattningsbar inkomst. Vidare att han är barnlös d v s att de disponibla inkomsterna inte innehåller transfereringar. Han betalar heller ingen pensions- eller sjukförsäkringsavgift. Man kan finna andra implicita och förenklade antaganden än de angivna, men de resultat vi kommer att redovisa nedan påverkas inte av om antagandena ändras till att beskriva en situation som kanske uppfattas som mer realistisk. Man kan således i diagrammet införa kurvor för sjukförsäkringsavgifter, transfereringar m m men detta ändrar inte slutsatserna (utan gör bara diagrammet mer oöverskådligt).

På den vågräta axeln anges den beskattningsbara inkomsten och på den lodräta den skatt det är aktuellt att betala vid olika inkomstnivåer. Diagrammet skall läsas enligt principen om vertikal summering. Detta innebär att man på inkomstaxeln märker ut de inkomstnivåer som man ur skattesympunkt finner intressanta att studera. Antag att det här är 50 000:- och 100 000:- kronor. Från dessa inkomster drar man sedan lodräta streck (se diagram 1). Dessa linjers skärningar med den första "raka" kurvan - den proportionella kommunalskattekurvan - här för enkelhetens skull motsvarande 25 kr i skatt per taxerad 100 kronor i inkomst, anger hur mycket av inkomsten som betalas i kommunal skatt. Av diagrammet kan man utläsa att 50 000-kronorsinkomsttagaren betalar 12 500 kr i kommunal skatt och 100 000-kronorsinkomsttagaren 25 000 kr. De betalar således en fjärdedel av sina taxerade inkomster i kommunal skatt och en fjärdedel av diagrammets utrymme under den streckade snedställda linjen är således intecknade.



1' = 1000 kr

Diagram 1.



Som kanske redan observerats har den streckade snedställda linjen i diagrammet en intressant funktion. Den "speglar" varje inkomstnivå från den vågräta axeln på den lodräta skatteaxeln, varvid det blir möjligt att ange hur mycket som blir kvar av inkomsten då skatten är dragen. På detta sätt kan man hela tiden kontrollera vad som sker med inkomstagarens skattdisponibla inkomster dvs i det här fallet vad som kvarstår av inkomsten då skatten är erlagd.

Men för att härleda den disponibla inkomsten måste man även ta hänsyn till den statliga skatten. Denna är progressiv, vilket också framgår av diagram 1, där den statliga skattekurvan summerats till den kommunala. Som framgår av diagrammet betalar vår 50 000-kronorsinkomsttagare 21 700 kr i statlig och kommunal skatt och har då kvar en disponibel inkomst av 28 300 kronor medan 100 000-kronorsinkomsttagaren betalar 55 650 kr i kommunal och statlig skatt och har kvar 44 350 kr i disponibel inkomst.

#### 1.4.1 Incitamentet att arbeta

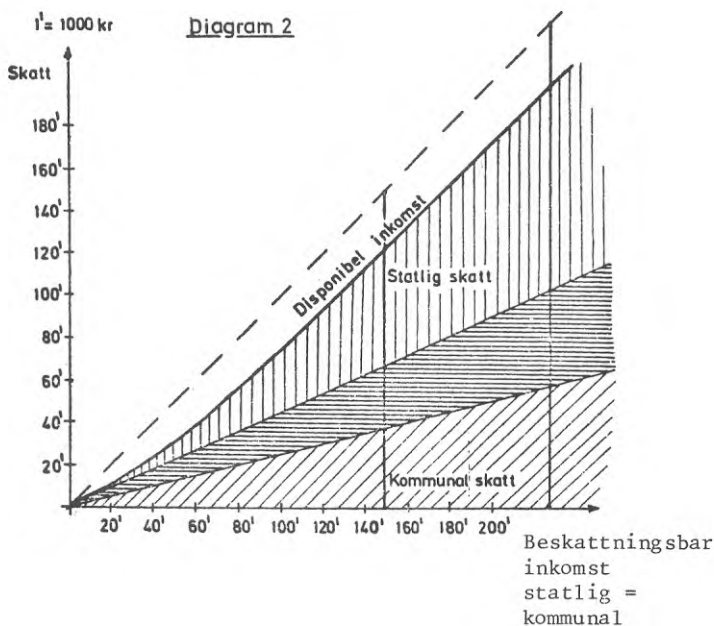
Genom att studera kurvorna i diagrammet är det möjligt att dra vissa slutsatser om vårt skattesystem. Det som är av intresse för vår del är hur den kommunala och statliga skatten påverkar de disponibla inkomsterna vid olika inkomstnivåer. Vid de skatteskalor som gäller i dag (diagram 1) kan en inkomsttagare öka sina disponibla inkomster vid varje inkomstnivå ex. genom att byta fritid mot arbete. Detta kan utläsas av diagrammet genom att avståndet mellan det skrafferade fältet (skatten) och den streckade linjen hela tiden växer med ökad inkomstnivå - en ökad inkomst leder alltid till ökad disponibel inkomst. Därmed är det inte sagt att vår inkomsttagare arbetar extra då det kan

tänkas att hans subjektiva värdering av fritiden är större än motsvarande tillskott i disponibla inkomster. Det kan tilläggas att det heller inte är säkert att inkomsttagaren har disponibel inkomst som möjlighet när det gäller att bedöma utbytet av en extra arbetsinsats och uppoffrad fritid.

Den fråga som det är aktuellt att formulera bl a i anslutning till ovanstående resonemang om incitamenten att arbeta är - om det under alla omständigheter gäller att man kan öka kommunens inkomster genom att öka utdebiteringsnivån? Kan en ökning i utdebiteringsnivån leda till sådana beteendemässiga förändringar hos gemene man att detta i sin tur resulterar i sänkta skatteinkomster totalt sett.

#### 1.4.2 44 kr per skattekrona - en teknisk gräns

En kommunal utdebiteringsökning kan i diagrammen uppfattas som en förskjutning uppåt av hela det skrafferade fältet. I diagram 2 har utdebiteringen ökat från 25 kr per skattekrona till 44 kr. Denna skatteökning markeras i diagrammet av den "svarta kil" som fogas till den tidigare presenterade kommunalskattekurvan. Vid den här angivna ökningen av kommunalskatten blir kurvan för statlig och kommunal skatt parallell med den streckade linjen över inkomstnivån 150 000 kr. Detta betyder att ingen som har en inkomst över 150 000 kronor kan öka sin behållning efter skatt genom att öka sin inkomst. För inkomsttagare under 150 000 kr är det fortfarande möjligt att öka sin disponibla inkomst genom att öka inkomsten, men utbytet av en sådan åtgärd är inte särskilt stort.



Slutsatsen blir således att vid en viss utdebiteringsnivå synes det inträda en situation där det inte längre är möjligt att öka skatteintäkterna genom utdebiteringshöjningar.

Som en kuriositet kan nämnas att redan vid 70 000 kr utgör marginalskatten vid 26 % kommunalskatt - och högre utdebiteringar finns - samt 1976 års statliga inkomstskatt 74 % för att stiga till 83 % för inkomstillskott över 150 000 kr. Om\* rörelseinkomst här utgör extrainkomst påföres 14,2 % i socialavgifter samt för belopp över 18 000 kr en allmän arbetsgivaravgift på 4 %. Den preliminära marginalskatten överstiger därmed 100 %.

#### 1.4.3 30 kr per skattekrona - en gräns vid värderingen av fritiden?

Bakom ovanstående rubrik är ett frågetecken alltid välmotiverat. Många hävdar att det inte finns något beteendemässigt samband mellan en inkomsttagares värdering av fritiden och ett genom extra arbete intjänat tillskott i disponibla inkomster.

Av uttalanden, överenskommelser med kommunerna om en begränsning av ökningstakten i utdebiteringshöjningarna och behandling av vissa högskattekommuner synes statsmakterna uppleva att den här aktuella praktiska kritiska nivån ligger strax under 30 kr per skkr. Nedan presenteras en trendframskrivning av den kommunala skattenivån fr o m 1960 till år 2000.

#### 1.4.4 Kompletterande hushållskalkyler

Kritik kan riktas mot ovanstående analys. Dels finns enbart ett fåtal hushåll av den typ som passar in i förutsättningarna ovan dels tas ingen hänsyn till inflationseffekter. I samband med 1974 års budgetberedning av 1975 års budget i Uppsala kommun presenterade ekonomikontoret kalkyler som klarlade konsekvenserna för 4 st typhushåll av kommunala skattehöjningar.<sup>3</sup>

Förutom att bestyrka riktigheten av ovanstående iakttagelser klarlade denna analys dessutom att om lönerörelseresultatet gav ett kontanttillskott i lönekuverten hos löntagarna som enbart översteg inflationen med ett par procentenheter skulle hushållens reala köpkraft mellan åren 1974 och 1975 i praktiken bli oförändrad. Statsmakterna var väl medvetna om detta förhållande och intervenerade på arbetsmarknaden med inkomstpolitiska åtgärder. De s k "Hagaöverenskommelserna" är numera välkända inslag i politiken. Denna iakttagelse utgör en viktig komponent i den teorisyntes som presenteras i nästa avsnitt, men dessförinnan måste en trendframskrivning av utvecklingstakten av den kommunala utdebiteringsnivån göras för att ange när vi kan tänkas slå igenom skattetakten.

År	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Medelutdebit.									
Riket	14,63	17,25	21,00	25,23	28,42	31,97	35,53	39,08	42,64

3. Se Uppsala kommuns budget för 1975 (Ekonomikontorets tjänsteutlåtande) s 53-61.

\*Det är denna effekt som nu diskuteras i den aktuella pomperipos-sadebatten (författarens komplettering före tryckningstillfället).

## 1.5 Kommunerna i det samhällsekonomiska rollspelet

Efterhand som kraven på medbestämmande rests från olika håll har också forskare blivit mer benägna att analysera relationer i samhället i form av rollspel. Detta är en delvis ny och intressant ansats som bl a lämpar sig väl för analyser i ex spelteoretiska termer. Den senare tekniken förmår ibland ge välgörande djup åt analysen. Det finns skäl att här pröva denna metod.

### 1.5.1 Spelet på arbetsmarknaden

På denna marknad agerar arbetsgivarnas och arbetstagarnas parter. Unikt i världen torde vara det faktum att dessa sedan tiotals år tillbaka i första hand beaktat samhällsekonomiska balanskrav vid förhandlingarna och i andra hand aktuella krav från sina intressentorganisationer. Detta har givit upphov till en sådan stabilitet och hanterbarhet i den långsiktiga utvecklingen att många målsättningar och krav har kunnat tillgodoses kanske snabbare här än annorstädes i världen.

Förhandlingarna iakttar en restriktion som innebär att den nominella löneökningen för en genomsnittslöntagare inte överstiger summan av den beräknade inflationstakten och produktivitet utvecklingen i ekonomin. Reallöneökningen motsvarar då samhällets genomsnittliga produktivitet utveckling. Det senare är ett mått på vår rationaliseringsförmåga. Utrymmet för förhandlingarna härleds således från politiska målsättningar om inflationstakten i ekonomin då hänsyn i sin tur tagits till ex hushållens standardutveckling, balans i de utrikes relationerna, full sysselsättning m m. Den produktivitet utveckling som anses möjlig att förverkliga beräknas på motsvarande sätt men är också förhandlingsbar.

Enligt denna modell resulterar en reallöneökning utöver vad produktivitet utvecklingen motiverat i en obalanssituation som måste neutraliseras. Detta sker vanligtvis genom en större inflationsrörelse än den på förhand planerade. Detta kan innebära ett avlägsnande från de målsättningar som fastlagts i syfte att nå en balanserad ekonomisk utveckling.

#### 1.5.1.1 Staten och arbetsmarknaden

Olika företeelser samverkar för närvarande och tenderar att omöjliggöra en fortsatt utveckling enligt ovanstående modell. Som nämnts ovan har statsmakterna t o m tvingats intervensera på denna marknad med inkomstpolitiska åtgärder.

Stagnationen i BNP:s volymökning under 70-talet beror bl a på en nedgång i produktivitet. Detta har enligt modellen ovan minskat den förhandlingsmässiga avtalsramen. Då inflationen samtidigt ökat har "facken" haft svårt att hålla tillbaka medlemmarnas lönekrav. Dessa krav omfattar då också de summor som de uppfattar att inflationen omfördelar via den progressiva statsskatten från hushållens disponibla inkomster till stats-

kassan. Den av statsmakterna förda inkomstpolitiken syftar till att mjuka upp dessa effekter för hushållen genom sänkningar av den statliga skatteskalen i olika inkomstskikt. Denna inkomstpolitik tenderar att bli ett permanent inslag och därmed är parterna på arbetsmarknaden tre stycken. Det är helt klart bl a genom uttalanden att fackföreningsrörelsen har svårt att acceptera att regeringen genom den nu bedrivna inkomstpolitiken övertagit deras lönebildande roll i samhället. Faktum är att hushållen under senare år fått en ökad disponibel inkomst i reala termer mätt men inte som ett resultat av löneförhandlingar utan genom stimulansåtgärder från staten i form av ökade barnbidrag, nedjusteringar av statsskatteskalen och liknande åtgärder. Det är också klart att ökade arbetsgivaravgifter egentligen inte utgör någon kompenserande finansieringskälla i tider då produktivitetens utvecklingen är låg - särskilt då det samtidigt förutsätts att arbetsmarknadens parter tar hänsyn till effekterna av dessa vid löneförhandlingarna.

#### 1.5.1.2 Kommunerna och arbetsmarknaden

Men staten är inte den tredje parten på arbetsmarknaden! Våra kommunalpolitiker har varit den tredje parten så länge den kommunala självstyrelsen funnits d v s så länge den kommunala beskattningsrätten existerat. Ingen har heller lagt märke till denna part förrän nu då den låga produktivitetens utvecklingen resulterat i att skattesystemets funktionssätt blivit av avgörande betydelse för inkomstbildningen. Kommunala skattehöjningar minskar som framgått ovan hushållens disponibla inkomster. I den mån kommunalmännen tillämpar en politik med återkommande kompensatoriska skattehöjning som överför resurser från hushållen till kommunerna snabbare än vad den numera låga produktivitetens ökning tillför hushållen resurser anser sig staten behöva inträda som den fjärde parten och genom inkomstpolitik skydda hushållens fortsatta välståndsutveckling.

#### 1.5.1.3 Rollförvirring

Här skall ges exempel på den förvirring som uppstått för olika parter ur den situation som beskrivits ovan.

Att våra arbetsgivar- och arbetstagarparter som ombud för intresseorganisationer vid avtalsförhandlingarna frivilligt ålägger sig uppfylla medlemsövergripande hänsyn så som de samhälls-ekonomiska balanskrav som nämnts ovan får anses vara världsunikt. Lika anmärkningsvärt torde det vara att våra kommunalpolitiker, som valda ombud för folket och som därmed rimligtvis borde känna ett ansvar för en balanserad samhällsutveckling, så uppenbart ställer dessa frågor i skuggan. Det är tydligen bara statsmakterna som inser att våra kommunalpolitiker med skattehöjningar som ständigt spränger den samhälls-ekonomiska ramen för våra avtalsförhandlare utgör ett stort problem. Statsmakterna har inte vunnit större förståelse för detta problem hos kommunalpolitikerna än överenskommelser med kommun- och landstingsförbunden om temporära skattestopp. Det är troligt att statsmakternas inkomstpolitik kommer att bli ett lika permanent inslag i vårt politiska liv som den kommunala självstyrelsen. Det

sätt som staten nu bedriver den på måste emellertid ganska snart överges då utrymmet för statsskattejusteringar faktiskt är ganska begränsat såvitt statsmakterna inte avser att helt överlämna hela inkomstskatteutrymmet åt kommunalmännen och finansiera statens utgifter via ex arbetsgivaravgifter, omsättningskatter m m.

*Statsmakternas dilemma* är således den prognos för framtiden som säger att de hela tiden måste sänka sina skatteskalor och öka arbetsgivaravgifterna d v s låta progressiviteten successivt gå förlorad i skattesystemet samtidigt som kommunerna får öka utdebiteringsnivån d v s förstärka systemets degressiva verkningar.

*Kommunalpolitikernas dilemma* är att staten som svar på varje kommunalskattehöjning ökar arbetsgivaravgifterna. Då staten också anser att detta bör beaktas i löneförhandlingarna sker en långsiktig försvagning av skattekraftsutvecklingen förutom den omedelbara effekten av att kostnaden för arbetskraften ökar även för kommunerna. Detta innebär för kommunalmännen att effekten av en skattehöjning oftast neutraliseras. I kommuner där man först inte tänkt göra skattehöjningar framtvingar arbetsgivaravgiftshöjningen inte sällan sådana.

*Det privata näringslivets dilemma* är att varje "rond" mellan kommunerna och staten innebär ökade arbetsgivaravgifter som de passivt har att acceptera. Dessa avgifter utgör kostnader för företaget, som om de inte rationaliseras bort, kan försämra konkurrensläget. Samtidigt minskas löneutrymmet, vilket kan försvåra för företaget att motivera ett arbetstempo i nivå med det aktuella konkurrens- och rationaliseringskravet.

*De "ursprungliga" arbetsmarknadsparternas dilemma* är att de inte längre har inflytande på inkomstbildningen. I stället för "Hagaöverenskommelser" kräver de skattereformer som möjliggör en återgång till tidigare tillämpat förfarande. Statsmakterna vet att inga skattereformer, som inte samtidigt avskaffar den kommunala beskattningsrätten, löser detta problem. Problemet är ju att på ett lämpligt sätt inordna kommunalpolitikerna i de moment som avser överväganden om skattehöjningar i "lönematchen" och få dem att känna ett lika stort samhällsansvar som "facken".

*Dilemmat för de anställda* inom den privata sektorn är den stora skillnaden i rationaliseringskrav och arbetstempo där jämfört med den offentliga. Arbetarna inom den offentliga sektorn skyddas genom den kompensatoriska skattepolitiken. Denna i sin tur vidmakthåller den i många fall omänskligt höga rationaliseringsnivån inom den privata sektorn av ekonomin. De ojämnt formulerade effektivitetskraven mellan samhällets olika sektorer är således i grunden ett politiskt problem.

### 1.5.2 Den kommunala budgetprocessen som ett spel

Kan vi vänta av våra kommunalpolitiker att dessa ikläder sig sitt samhälleliga ansvar och anpassar kommunalskattehöjningarna till vad samhällsekonomin tål i framtiden? Som här efterföljande spel skall visa är detta knappast troligt. Kommunalpolitik

är i stor utsträckning "utspelspolitik". Särskilt i lägen då ett parti har en svag majoritetsställning eller flera partier tillsammans har detta tillämpas "utspelspolitik". Varje kommunalpolitiker omhuldar vissa verksamheter och ser sig därmed förespråka krav från sina speciella väljare och "byter" till sig en majoritet för sina intressen genom att lova andra politiker att även rösta för deras framförda verksamheter. Kommunal skatten höjer de sedan gemensamt då detta blir aktuellt i den omfattning det visar sig nödvändigt.

Det är således vanligt att en så övergripande och viktig målsättning som den om ekonomisk balans kan få underordna sig enskilda politikernas spel om marginalväljarna.

#### 1.5.2.1 Budgetprocessen - ett spel

En vanlig företeelse i förvaltningsekonomiska sammanhang är att betrakta budgetprocessen som ett spel. Olika budgetsystem skiljer sig bara åt genom att de spelas med olika uppsättningar regler. Vanligtvis analyseras också budgetprocesser utifrån spelteoretiska ansatser.

##### *Spelutrymme*

Då budgetsystemen innehåller moment där subjektivt färgad information utbyts mellan de spelande finns utrymme för medveten informationsförvrängning d v s man bluffar motståndaren. Budgetprocessen kan med denna utgångspunkt betraktas som ett "hazardspel".

##### *Betraktelse/bedömning*

På det politiska planet är en förtroendeman som ofta bluffar och lyckas med detta en *framgångsrik politisk taktiker*. Detta betraktas också ur moraliska aspekter som *comme il faut*.

En tjänsteman som på liknande sätt tillskansar sig fördelar sägs "mygla". Detta betraktas däremot inte som en moraliskt försvarbar handling.

##### *Är bluffen nödvändig för framgång?*

Att de spelande i en budgetprocess kan bluffa varandra innebär inte att de måste göra det. Som bekant kan man med framgång spela poker utan att bluffa. Men det är inte bara hazardaspekten som skall diskuteras här utan också en annan företeelse av delvis liknande karaktär. Detta är när en spelare bryter en överenskommelse eller spelets regler för att tillskansa sig en fördel.

##### *Rambudgettekniken*

Rambudgetsystemet kritiserar med rätta för att det inbjuder deltagarna till en speciell speluppläggning där utspelet är en bluff som frestar motspelaren till ett regelbrott.

##### *Hur används tekniken?*

Bluffmomentet, som faktiskt är mycket vanligt, innebär att en styrelse eller nämnd medvetet placerar ett mycket angeläget pro-

jekt utanför sin av kommunstyrelsen fastlagda resursram. Bluffen består i att styrelsen eller nämnden gjort den bedömningen att kommunstyrelsen inte "vågar" annat än tilldela extra medel utanför ramen till det aktuella och angelägna projektet. Då rambudgetsystemet förutsätter, att kommunstyrelsen alltid fördelar alla resurser i form av ramar till nämnderna i budgetspelets inledningsfas innebär en finansiering av ett sådant projekt i praktiken en skattehöjning.

Det enligt budgetsystemets spelregler riktiga motspelet från kommunstyrelsens sida är en varning om anslagsöverskridanden över ram. Möjligtvis kan kommunstyrelsen kosta på sig den kommentaren att den finner ifrågavarande nämnds eller styrelses prioritering som något ovanlig med tanke på att ett så angeläget projekt inte kommit med inom ram.

Låt oss göra det antagandet att kommunstyrelsen faller för frestelsen att förmedla extra pengar till en styrelse eller nämnd där en omvänd prioritering tillämpas. Detta skulle ju resultera i att alla kommunens styrelser och nämnder började bluffa och placera angelägna projekt utanför ram i syfte att tilltvinga sig extra tilldelning utöver ram.

#### *Rambudgetteknik och partipolitik*

Varför är det ändå så vanligt att en kommunstyrelse faller till föga i en dylik situation? Detta beror uppenbart på att ett politiskt parti med säte i kommunstyrelsen kan bryta mot spelets regler och gör ett utspel med vinst för egen del räknat i röster bland valmanskåren förutsatt att inget annat parti också gör sammanledes d v s ansluter sig till utspelet i fråga.

#### *Resurser och finansieringskonsekvenser diskuteras ej*

Utspelet består givetvis i att sabotera den diskussion som kommunstyrelsen reguljärt bör ha avseende projektets finansieringsmöjligheter och i stället ta upp den diskussion om projektets stora angelägenhetsgrad som egentligen redan avhandlats på styrelse- eller nämndnivå.

#### *Schematiserad spelsituation - beslutssituation*

I spelmatrisen nedan finns denna spelsituation schematiserad. Låt oss anta att de fem partierna A, B, C, D och E har säte i kommunstyrelsen. Låt oss vidare anta att en nämnd företar en omvänd prioritering av ett projekt på sätt som redovisats ovan. Parti A upptäcker att ifrågavarande projekt har stor angelägenhetsgrad och sannolikt kommer att tillföra det parti som förespråkar det, eller tar projektet som "sitt eget", stort gillande i valmanskåren. A-partiet gör ett utspel i frågan i kommunstyrelsen.



		B - E	
		Frondera	Acceptera
A gör utspel	projektet bifalles	1. A får röster från frondörerna Ekonomi försvagas	2. Neutral röstefekt Ekonomi försvagas
	projektet avslås	3. A får röster från frondörerna  ----- Bibehållen stark ekonomi	

*Man vinner att göra ett utspel*

A-partiet hoppas givetvis på att en så stor uppslutning bland B-E partierna att en majoritet för ett avslag erhålls. Konsekvenserna av detta kan utläsas i ruta 3. A-partiet tar röster från frondörpartierna vid bibehållen stark ekonomi.

Blir uppslutning bland B-E partierna för ett avslag inte tillräckligt stor utan projektet bifalles innebär detta att A-partiet tar röster från frondörpartierna men i mindre omfattning än eljest. Konsekvenserna av detta kan utläsas i ruta 1. A-partiet vinner således röster för egen del men äventyrar samtidigt kommunens ekonomiska ställning.

*Vilken strategi accepteras, varför?*

Särskilt i lägen där valmanskåren är jämnt fördelad mellan partierna väljer partierna B-C som motstrategi att acceptera A:s utspel. Detta innebär att den annars så viktiga och övergripande målsättningen om en stark ekonomi får underordna sig hänsynen till marginalväljarna. Detta beskrivs i ruta 2. Röstefekten blir här neutral och kommunstyrelsen förlorar spelet då kommunens ekonomiska ställning försvagas. Däremot vann den här aktuella nämnden eller styrelsen sitt syfte med bibehållet gott samvete medveten om att ansvaret för ekonomin faller på kommunstyrelsen.

Av detta spel framgår också att rambudgetsystemet kräver att den centrala myndigheten med konsekvens och beslutsamhet måste spela absolut enligt reglerna för att inte hamna i underläge gentemot underliggande organ. Att få till stånd ett samarbete inom en central myndighet mot utspel är också svårt då lönsamheten av ett utspel ibland bedöms som väldigt stor. Vanligtvis konstruerar man i dessa sammanhang någon sanktion. Denna sanktion syftar i regel till att förbyta vinsten av varje upp-tänkligt utspel till en förlust för ifrågavarande utspelsparti. Sanktionen används således som motspel.

### 1.5.2.2 Slutsatser

Vi tvingas således konstatera att kommunalpolitik inte kan inrymma kommunövergripande målsättningar. Det är också lätt att utbyta "utspelet" ovan mot en tänkt tilldelning av extra medel i stället för ett rationaliseringskrav för nämnden. De kommunanställda utgör i sig en tillräckligt stor grupp väljare för att alltid motivera någon politiker eller parti att aktualisera ett tilläggsanslag och framhålla det nödvändiga av att rationaliseringstakten hålls på en acceptabel nivå.

### 1.5.2.3 En skiss till lösning

Ovan nämndes att man inte kunde lösa den här aktuella problematiken genom frivilliga överenskommelser. Ett bibehållande av den kommunala självstyrelsen kräver faktiskt inrättandet av ett effektivt *sanktionssystem*. Sådana är sällan populära men om man betänker alternativet måste ändå det som skisseras nedan framstå som acceptabelt.

Vart tredje år förrättas kommunfullmäktigeval. Vid dessa väljer kommuninnevånarna kommunalpolitiker för en treårsperiod. I vår representativa demokratiska tradition inbegripes tanken att man inte genom ytterligare val i olika frågor binder upp de valda politikernas handlingsfrihet. Men frågan är om vi nu inte är mogna att överlåta till kommuninnevånarna att i val vart tredje år även fastlägga den kommunala utdebiteringsnivån för en treårsperiod.

Vad är det då som garanterar att en vald politiker för en politik i överensstämmelse med kravet på den skattenivå innevånarna fastlagt? D v s att det inte blir samma verkninglösa och osanktionerade överenskommelser som för närvarande ingås mellan staten och kommunförbundet om temporära skattestopp.

Sanktionen måste vara att en politiker som deltar i beslut som leder till en skattehöjning över den valda under treårsperioden mister sin valbarhet. Ett budget- och redovisningssystem som tekniskt klarar denna kontroll på ett tillfredsställande och effektivt sätt är inte svårt att åstadkomma.

Fördelen blir att varenda kommunalpolitiker i en dylik situation kommer att kräva av sina tjänstemän ett så väl fungerande planeringssystem som möjligt. Men behövs sanktionssystem?

### 1.5.2.4 Överenskommelsens förbannelse eller "fångens dilemma"

Denna inledning skall ges en skämtsam avrundning. Ett underhållande spel, som kallas "fångens dilemma"<sup>4</sup> brukar utnyttjas för att påvisa sanktionens överlägsenhet jämförd med varje form av "gentlemen's agreement". Detta spel är en typisk illustration på hur ett *ömsesidigt* bristande förtroende när det ex gäller en

4. Jfr Luce R.D. och Raiffa H. "Games and Decisions" New York 1957, sid 94.

"sanktionslös" överenskommelse, fastän fullständigt rationella överväganden kan göras, resulterar i ett fullständigt misslyckat spel för samtliga inblandade.

Två misstänkta för ett bankrån med stort byte förhörs av en åklagare. De är skyldiga men förhørsledaren saknar bevis. Bägge har kommit överens om att tåga om de blir gripna. Förhørsledaren har emellertid möjlighet att sätta fast dem båda för ett mindre brott (ca 1 mån fängelse).

Förhørsledaren lägger upp förhöret som ett spel och åtskiljer brottslingarna så att de inte kan samråda med varandra. Alternativen för brottslingarna är att erkänna eller neka.

Förhørsledaren gör klart för varje fånge att följande gäller (se schema nedan).

- om båda erkänner (framlägger klara bevis) samtidigt så får båda höga straff och förlorar bytet. (Jfr ruta 1.)

		Fånge B	
		erkänner	nekar
Fånge A	erkänner	1. högt straff förlorar byte för båda	2. A = en mån + byte B = högt straff
	nekar	3. A = högt straff B = en mån + byte	4. Båda fria efter en månad + byte

- Om en erkänner först (ex A) får den andre (d v s B) ett högt straff. Den som erkänner får ett lindrigt straff ex 1 mån fängelse och kan därefter ta del av bytet. Detta framgår av rutorna 2 och 3.
- Om bägge nekar så blir de båda fria efter en månad och kan ta sitt byte i besiktning (se ruta 4).

Vad gör fången A under dessa omständigheter? Om A kunde vara säker på att B nekade, så skulle han också göra detta utan risk. Denna strategi att båda nekar är överlägsen ur rationalitetsaspekter varje annat spel.

Men A litar inte på B och resonerar att det är bäst att välja det spel där jag själv klarar mig bäst. Detta innebär att han bryter överenskommelsen och erkänner. Han har också bråttom, ty B kan ju resonera på samma sätt och hinna före.

Detta spel visar hur ett rationellt och övergripande syfte får underordna sig en mer underliggande målsättning som knappast sakligt kan försvaras!

Här kan en sanktion införas som blockerar en strategi - nämligen den att en av dem erkänner. Redan på planeringsstadiet måste brottslingarna förutse denna situation och konstruera

sanktionen. Den sanktion som brukas föreslås här går ut på att brottslingarna "försäkrar" sig hos en mördarliga. Den senare parten får del av bytet mot prestationen att skipa "absolut rättvisa" mellan bovarna i det fall de blir fast. Skulle nämligen en av dem erkänna - mördas han omedelbart utanför fängelseporten efter den månad han har att avtjäna.

Detta exempel belyser vilken analytisk skärpa man kan nå vid tillämpning av spelteoretiska analyser. Det visar också att analysen på samma gång kan vara elegant och underhållande fastän ytterst allvarliga ämnen diskuteras.

Enligt förslaget ovan skulle den sanktion, som omöjliggör för politiker att föra utspelspolitik och bortse från väljarnas fastlagda resursrestriktioner vara att man därvid förverkar sin valbarhet för framtida mandatperioder.

## 2. TILLÄMPNING

Nya metoder utvecklas som resultat av forskning men behovet att åstadkomma förbättringar av den nuvarande verksamheten/tillämpningen utgör kanske den för närvarande starkaste drivkraften bakom olika utvecklingsarbeten inom olika kommuner. I och med att de initieras på detta sätt finansieras de också av medel för reguljär verksamhet. Detta försvårar den erfarenhetsåterföring vi är intresserade av. Dessutom fungerar utvecklingsarbete som bedrivs på detta sätt som danare av planeringsprocessen inom respektive kommun.

Att erfarenhetsåterföringen försvåras beror bl a på att resultaten av olika utvecklingssträvanden i samband med upprättande av planer sällan dokumenteras och presenteras tillräckligt utförligt. Detta beror givetvis på att det ofta inte finns något kommunalt intresse för dylik dokumentation annat än att ange alla de olika förutsättningar m m upprättade planer bygger på. En alltför "muntlig tradition" planerare emellan anges ibland också som orsak till att erfarenhetsåterföringen inte fungerar tillfredsställande. Detta innebär att planeringsprocessen med sina olika aktiviteter har en formell och informell del.

### 2.1 Planeringsprocessen - planeringsaktiviteten

För vårt vidkommande d v s för att ringa in begreppet samhällsbyggnadsekonomi är det inte bara angeläget att beskriva planeringsprocessen utan även konturerna av de enskilda planeringsaktiviteterna. Därvid räcker det inte att studera plandokument och liknande utflöden som tillhör de formella aktiviteterna. Dessa avslöjar sällan det autentiska skeende som förevarit deras upprättande. Oftast finns samband till olika planeringsaktiviteter inom såväl den ekonomiska och sociala planeringen som vore intressanta att få belysta. Inte minst med tanke på att företrädare för olika sektorer inom planeringen kan ha olika föreställningar om hur relationerna mellan mål och medel kan se ut.

#### 2.1.1 Rollspelet

I det informella skeendet finns också ett intressant rollspel mellan företrädare för olika parter vilket exemplifierats i inledningen. Ett är särskilt viktigt även om det kanske är svårt att analysera med spelteoretiska forskningsmetoder.

I planeringsaktiviteten deltar både planerare och beslutsfattare. En aspekt som kan vara intressant att belysa här är deras respektive aktionsradier och konfliktytor. En utgångspunkt skulle kunna vara att från förvaltningsteoretiska aspekter försöka ringa in dessa begrepp. Men man bör vara medveten om att det i praktiken torde vara svårt att urskilja klara gränser i

detta avseende då dominerande beslutsfattare eller planerare kan sätta sin särskilda prägel på hela planeringsaktiviteten.

Den förvaltningsteoretiska modellen förutsätter ett cykliskt förlopp dem emellan klart avgränsat till roller. Så inleder ex politikerna planeringsomgången med utarbetandet av ett program vari anges mål, krav, riktlinjer, förutsättningar m m för den verksamhet man står i begrepp att planera för.

#### 2.1.1.1 Målformuleringsproblem

Gäller det att påbörja ny planering kan målen för beslutsfattarna vara diffusa och olika konsekvenser svåra att överblicka. I ett sådant läge har programmet vanligtvis karaktären av utspel. Den därpå efterföljande behandlingen leder vanligtvis fram till olika ståndpunkter som kan bilda utgångspunkterna i ett programutkast, som sedan kan vidarebearbetas.

En vanlig missuppfattning i dessa sammanhang som kanske beror på en alltför opragmatisk syn på målformuleringsfrågor över huvud taget är att politiker kan och alltid skall formulera mål utan experthjälp och yttre inblandning av objektivitetsskäl. Erfarenheten har visat att det även här måste till ett samarbete mellan planerare och beslutsfattare där sakkunskaper och värderingar samspelar och utformar en produkt.

Den största kunskapen om vilka faktiska effekter för medborgarna olika politiska åtgärder får finns hos de tjänstemän vars uppgift är att svara för olika verksamheter på den lägsta nivån. Lika självklar är politikernas beslutskompetens och ansvarstagande för verksamheterna i fråga. Bristen på målanalyser i dagens planering beror faktiskt på att dylika är mycket svåra att göra. En målanalys måste enligt detta synsätt etablera en gemensam plattform för informationsutbytet mellan tjänstemän och politiker på relevanta nivåer. Intressant forskning pågår inom detta område och enligt min uppfattning är för närvarande målanalyser i "termer av ändamålsstrukturer" enligt Århus-Göteborgsgruppens filosofi (V Madsen, S Asztély, T Polesie m fl), i centrum för uppmärksamheten när det gäller att förbättra informationsflödet från verksamhetsplanering, budget och redovisning. Det har också beröringspunkter med modernt systemteoretiskt betraktelsesätt (B Langefors).<sup>5</sup>

Kommunförbundet har försökt tillämpa detta synsätt i samband med ett förslag till revision av kommunkontoplanen (K-planen). Men den "påklistring" av ändamål d v s målformuleringar som lagts över den nuvarande och i stort sett oförändrade titelindelningen torde knappast kunna underlätta för politikerna att

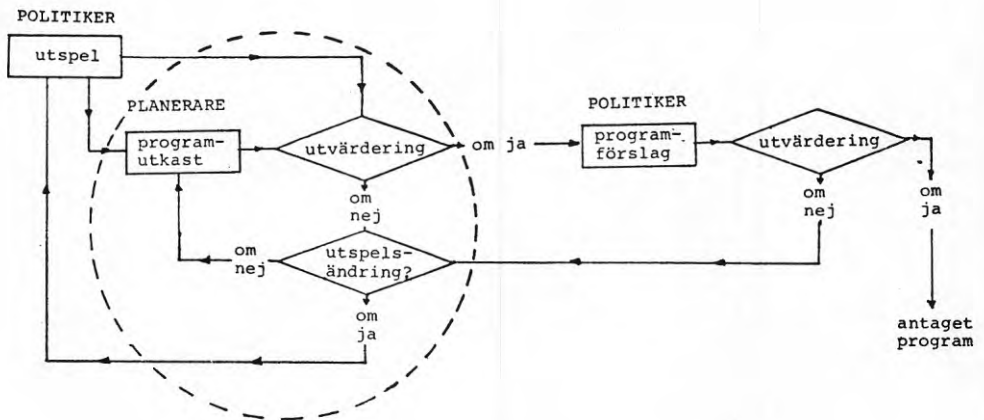
5. *Madsen, Vagn*: "Redovisningens roll i 70-talets styrsystem" Bonniers, Ekonomi och samhälle 1969.  
*Madsen, Vagn och Asztély, Sandor*: "Budgetering" PA Norstedt & Söners förlag 1973.  
*Langefors, Börje*: "System för företagsstyrning" Studentlitteratur 1970. Denna bok inleds med en god översikt av litteratur inom ämnet mål- och värdeteori.

få del av den information som verksamhetsansvariga tjänstemän besitter på lägsta verksamhetsnivå! Man bibringas lätt uppfattningen att kommunförbundet anser målanalyser vara en i första hand teknisk fråga och i andra hand mental process.

#### 2.1.1.1 En rollmodell

Men för att återgå till den intressanta frågan om rollspelet. I figur 2 nedan anges vilken arbetsordning den här aktuella modellen föreskriver för upprättandet av ett program.

Figur 2



Utspel definieras här som av politiker formulerade mål och krav, beslutade i demokratisk ordning. Utspel används också i annan betydelse (jfr kapitel 1) men då det här gäller växelspel mellan politiker och tjänstemän och då enskilda politiker sällan förfogar över egna beredningsresurser torde missuppfattningar vara uteslutna.

Politikernas utspel bearbetas av planerarna till ett programutkast. Detta prövas/utvärderas mot utspelets intentioner och om det godkänns föreligger ett programförslag för politikerna att ta ställning till (jfr figur 2).

Godkännes inte detta måste övervägas om det är möjligt att om- arbeta programutkastet utan att utspelets intentioner behöver omprövas. I den händelse utspelet visar sig innehålla svåröver- komliga målkonflikter, inkonsistenser och liknande företeelser kan det vara nödvändigt för planerarna att föreslå politikerna ändringar i utspelets innehåll.

Av figuren framgår vad modellen förutsätter vara politikernas uppgifter och planerarnas. Cirkeln markerar här planerarnas kompetensområde. Deltar beslutsfattarna i tjänstemannafasen

kallas detta i bästa fall för "mygel" medan det omvända förhållandet är tjänstemannavälde.

Modellen exemplifieras genom att gången i ett programarbete beskrivs. I princip kan all planering analyseras i modellens termer. Programplanering tillhör utveckling och kommer att beröras längre fram i nästa kapitel. Dock kan det vara lämpligt att avsluta detta avsnitt med en kortare beskrivning.

### 2.1.2 Program

Vad innehåller ett program och vad är dess syfte?

Inom samhällsplaneringen analyseras målmedels samband d v s hur utvecklings skeenden kan regleras/påverkas. Med utgångspunkt från ett dylikt planeringsunderlag kan politikerna formulera sina målsättningar, krav och övriga planeringsdirektiv. Detta sker således i ett program. Men ett program kan också innehålla andra komponenter än rena målsättningsanalyser. Så exempelvis kan det ange för en verksamhet eller för all verksamhet inom en kommun,

- gemensamma planeringsförutsättningar
- tidsperspektiv för planeringen
- olika synsätt, principer m m

Som exempel på det senare kan tas ett resursorienterat synsätt som princip för planeringen om tidsperspektivets prognoser exempelvis antyder en tid av kärv kommunal ekonomi.

### 2.1.3 Programmets betydelse för utvärderingar

Förekomsten av programhandlingar är av särskild betydelse vid utvärderingar. Vid sådana tillfällen brukar beslut föregås av att ekonomiska kalkyler upprättas. En mål - medelsrelation betraktas nämligen av ekonomer som ett nyttouppoffringsutbyte. I ekonomiska kalkyler försöker man därför väga målsidan d v s nytan kanske i form av en kvantifierbar intäkt mot medelssidan d v s upppoffringen i form av en kostnad för någon till ett plus eller minussaldo för åtgärden i fråga.

Kostnader<sup>6</sup> är som regel lättare att påvisa och beräkna än olika alternativs nyttoutfall. Att bara ange i vilka dimensioner nyttoutfallet skall beskrivas kan erbjuda stora svårigheter.

---

6. För en bättre förståelse av de problem som uppträder i samband med kostnads- och nyttoresonemang hänvisas till SOU:1973:32 "Vägtrafiken, kostnader och avgifter". Avsnitt 10 torde antyda att det inte sällan är svårt att även påvisa och beräkna kostnader. I bilaga B beskrivs "Kalkylsituationer vid väginvesteringar" och intressant här är hur nyttoutfallet hanteras i termer av betalningsvilja och konsumentöverskott. Bilagan innehåller också många värdefulla litteraturreferenser.



Program, innehållande målanalyser och ställningstagande vad avser olika målsättningar kan härvidlag utgöra nödvändiga kalkylförutsättningar.

## 2.2 Fysisk planering

Den fysiska planeringen omfattar val av mark för olika användning d v s översiktlig fysisk planering genom general- eller regionplaner och reglering av bebyggelsen d v s detaljplanering genom stads- eller byggnadsplaner. Regler för dessas upprättande finns i byggnadslagstiftningen (BL).<sup>7</sup>

Mellan dessa två nivåer finns dispositionsplanen - som inte regleras i BL och som under senare tid kommit till användning i stor omfattning.

### 2.2.1 Likheter i planeringsprocessen kommuner emellan

Anledningen till att fysisk planering inte uppvisar några större särdrag kommuner emellan är antagligen att den regleras av en rad lagparagrafer och styrs av en sedan lång tid tillbaka utvecklade och väl etablerad praxis. Denna likhet är antagligen, som ovan antytts, delvis skenbar då planeringsaktiviteten i olika kommuner danats olika genom olika utvecklingsarbeten, lokala specialiteter och erfarenheter. Dessa återspeglas sällan i plan-dokumenterna.

### 2.2.2 Planeringsförutsättningar

Nu gällande lagar och förordningar (ex BL) kräver inte att exempelvis s k program måste upprättas och antagas som underlag för denna planering. I BL (Grunderna sid 36) framgår för upprättande av generalplan att man "bör lägga en befolkningsprognos samt en utredning om den framtida utvecklingen i övrigt för den kommun eller det samhälle planen avser". D v s några högre krav på kvaliteten hos de förutsättningar som kan bilda utgångspunkt för en fysisk plan ställer inte lagstiftningen. Därmed har man inte heller något systematiserat underlag för exempelvis mer omfattande utvärderingar av planförslag i de kommuner vars planering anpassats att uppfylla BL grundkrav.

### 2.2.3 Reglerad process

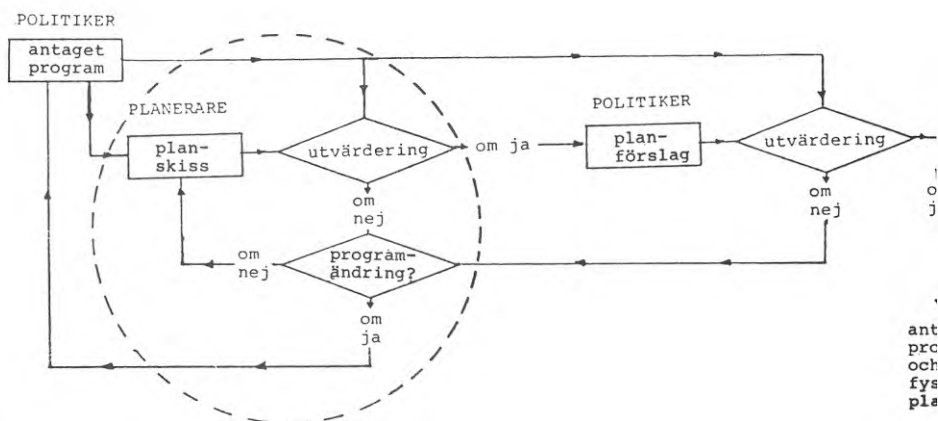
Men så snart som den fysiska planeringen tar sin början omgärdas den av lagar och regler. I BL (§ 1) står att "Marks användning ... skall ... föregås av planläggning" och att grunddragen

7. Byggnadslagsstiftningen, Bygglagen och byggnadsstadgan. Femte upplagan PA Norstedt & Söners förlag 1974.

för markanvändningen anges i generalplan medan reglering av bebyggelsen genom stadsplan eller byggnadsplan (s k detaljplan).<sup>8</sup>

Om det nu förutsätts att någon form av antaget program finns inom kommunen - enligt kommunallagen (KL)<sup>9</sup> måste minst årligen en inkomst- och utgiftsstat upprättas och antas, men denna spelar i sitt korta årsperspektiv ingen roll för den fysiska planeringen - kan en fysisk planeringsfas, något schematiserad, få det utseende som presenteras i figur 4 nedan.

Figur 4



En fysisk planerare börjar här med en planskiss och har i bästa fall som underlag ett program. Enligt BL (§ 4) har han att tillbörligen beakta såväl allmänna som enskilda intressen. Hur han skall uppträda vid målkonflikter mellan olika intressen kan vara komplicerat och trycket från beslutsfattare som otillbörligt redan vid tjänstemannabehandlingen av arbetet vill utöva inflytande kan vara svårt att motstå. Planeraren har ju politikerna som arbetsgivare men dessa är sällan de enda intressenterna.

Den här aktuella modellen förutsätter att fackplanerare utan påverkan upprättar planskisser och även fristående företar egna utvärderingar av dessa för att slutligen få fram en planskiss som kan överlämnas till politikerna som färdigt planförslag. Underkänns vid denna utvärdering en planskiss utgör utvärderings-

8. Jämförelse mellan byggnadsplan och stadsplan/Göteborgs förorter nov 1971 och

*Hornsved, Guldner*: "Jämförelse mellan byggnadsplan och stadsplan på landsbygden". Kommunernas Tidskrift 1965 (s 727).

Ger intressant information om detaljplans tillkomst, kostnader, innehåll o s v.

9. Kommunallagarna II, Kommunallag, Landstingslag, Kommunal-tjänstemannalag m m. Fjärde upplagan Kommunförbundets förlag, PA Norstedt & Söners förlag 1972 (s 264).

resultatet förutsättningen för en omarbetning av planskissen i fråga.

Även här kan det som figur 3 markerar vara aktuellt för planerna att föreslå politikerna programändringar under arbetets gång.

Efter det att en planskiss cirkulerat på detta sätt ett antal varv kan en av planerna godkänd planskiss föreligga. Denna presenteras beslutsfattarna, här politikerna som ett planförslag. Den politiska processen kan sedan i sin tur ses som en ny utvärdering. Utfaller denna till belåtenhet föreligger en antagen fysisk plan och även ett antaget program i den mån planeringsprocessen inrymmer sådana planeringsmoment. Om inte detta sker returneras planförslaget till planerna med synpunkter på hur en omarbetning bör ske och processen börjar på nytt.

#### 2.2.4 Beslutsmomentet

Enligt BL (§ 7) har byggnadsnämnden det närmaste inseedet över byggnadsverksamheten inom en kommun. Det är därför naturligt att se politikerna i byggnadsnämnden som de beslutsfattare som först får tillfället att utvärdera presenterade planförslag. Därefter går förslaget till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Handläggningsordningen av fysiska planer är oftast komplicerad och tidsödande.

BL tillåter att kommunfullmäktige delegerar beslutanderätten när det gäller detaljplaner till byggnadsnämnden. Detaljplan skall också fastställas av länsstyrelsen.

Generalplan antages däremot av fullmäktige och kan fastställas av regeringen om kommunen så önskar. Endast ett fåtal generalplaner har fastställts på denna nivå då rättsverkningarna av ett sådant beslut även för kommunen själv kan få avsevärda ekonomiska konsekvenser av icke önskvärd karaktär.

#### 2.2.5 Utredningsmomentet

Tjänstemannaorganen under byggnadsnämnd upprättar planförslag. I större kommuner sorterar vanligtvis både stadsarkitekt- och stadsingenjörskontoren under byggnadsnämnden medan mindre kommuner kan sakna dessa institutioner och i stället anlita konsult hjälp.

#### 2.2.6 Mål-medel problematiken

Att länsstyrelsen och i vissa fall regeringen fastställer fysisk plan får betydelse för plangenomförandet. Planen blir en juridiskt bindande akt som reglerar markanvändning och bebyggelse.

En fysisk plan kan således betraktas som en konkretisering av kommunens mål och dess fastställelse som ett medel som garante-

rar att planens intentioner efterlevs. Dock garanterar inte lagen alltid full måluppfyllelse d v s den fysiska planen som juridisk akt är inte alltid tillräckligt effektiv för att ge önskad målstyrning. Detta kan bero på att ekonomiska och sociala faktorer inte beaktas i tillräcklig omfattning då planen upprättades d v s kopplingen till övriga moment i planeringsprocessen är dålig eller så saknas rent av sådan planering.

### 2.3 Ekonomisk planering

Ekonomi kan definieras som hushållning med knappa resurser. Kommunernas ekonomiska planeringsinstrument för att klara denna hushållning är budgeten. Hur olika planeringsaktiviteter samordnas i budgetarbetet är således en väsentlig fråga. Därför är det här nödvändigt att kort redogöra för budgetens olika delar och vad budgetbalansering är.

#### 2.3.1 Årsbudgeten

Enligt KL har kommun att årligen upprätta en årsbudget. Detta är det viktigaste ekonomiska dokumentet för närvarande. I årsbudgeten balanseras det kommande årets kostnader och intäkter vid en viss skattenivå. Budgeten är också ett uttryck för en politisk satsning på ett visst kommunalt serviceutbud för det kommande året och kan därmed uppfattas som ett kontrakt mellan styrelser och nämnder/förvaltningar å den ena sidan och kommunstyrelsen och kommunfullmäktige å den andra att detta serviceutbud produceras och fördelas till kommuninnevånarna till de kostnader som budgeten anger.

Det är svårt att ge referenser på godtagbar litteratur när det gäller kommunal ekonomi och planering. Fundahn, Holmgrens bok "Kommunal ekonomi och planering"<sup>10</sup> är som de flesta alltför orienterande och tekniskt inriktad för att uppfylla de teoretiska krav man önskar lägga på läroböcker, men kan användas för en allmänbeskrivning.

Budgeten är uppdelad i en drift- och en kapitalbudget. En driftbudget kan sammanfattas i följande poster och exemplet är fingerat.

#### Driftbudget (1.000-tal kr)

Skatteintäkter	+ 268.354
Nettokostnader	- 191.702
Avskrivningar, räntor	- 38.180
Kassaförändring	- 1.817
<u>Överföringspost</u>	<u>- 36.655</u>
Balans	± 0

10. Fundahn, Bertil och Holmgren, Holger: "Kommunal ekonomi och planering". Hermods - Studentlitteratur 1973. I denna bok på s 257 finns ytterligare litteraturreferenser, varför någon uppräknig här anses vara omotiverad. Dessa täcker också Svenska kommunförbundets utgivning.

Nettokostnaderna = Bruttokostnader - avgifter - statsbidrag m m.

Ett + anger medelstilldelning och - medelsbehov.

Vad som återstår av skatteintäkterna när alla kostnader täcks går till kapitalbudgetens finansiering - d v s blir en överföringspost.

Kapitalbudgetens finansieringsposter är,

Överföringspost	+ 36.655
Avskrivningar, räntor	+ 38.180
Nya lån	+ 44.539
Till och från fonder m m	+ 7.063

Till kapitalutgifter + 126.437

Kapitalbudget (1.000-tal kr)

Ränta (externa)	+ 21.280
Amorteringar	+ 21.960
Investeringar	+ 83.197

Summa kapitalutgifter + 126.437

Summan av kapitalbudgetens finansieringsposter är 126.437 tkr, vilket också förbrukas i kapitalbudgeten. I kalkylavsnittet nedan (2.5) redogörs för hur man med utgångspunkt från verksamhetsbaserade kalkylunderlag balanserar en budget. Detta är nödvändigt att förstå då samhällsbyggnadsekonomi har mycket med kalkylering att göra och även med samordning d v s hur olika verksamheter genom sina kalkylmoment samordnas i budgetplaneringen.

### 2.3.2 Flerårsbudgeten

Allt fler kommuner övergår till s k rullande flerårsbudgetering d v s varje år upprättas en budget omfattande en längre tidsperiod. Numera inforrar statsmakterna 5-åriga budgetprognoser från kommunerna (KELP-uppgifter) och därför är vanligtvis flerårsbudgeten 5-årig. Det har också förelegat ett behov hos kommunerna att kunna överblicka en längre tidsperiod i den ekonomiska planeringen.

De investeringar som genomförs ett år ger upphov till driftkostnader kommande år. Detta innebär att man via kapitalbudgeten kan påverka kommande års driftskostnadsutveckling. Ett av syftena bakom långtidsbudgeten är att över en längre tidsperiod kontrollera driftbudgetens kostnader och kapitalbudgetens utgifter så att en balansering över en längre tidsperiod kan åstadkommas.

### 2.3.3 Integration mellan fysisk och ekonomisk planering

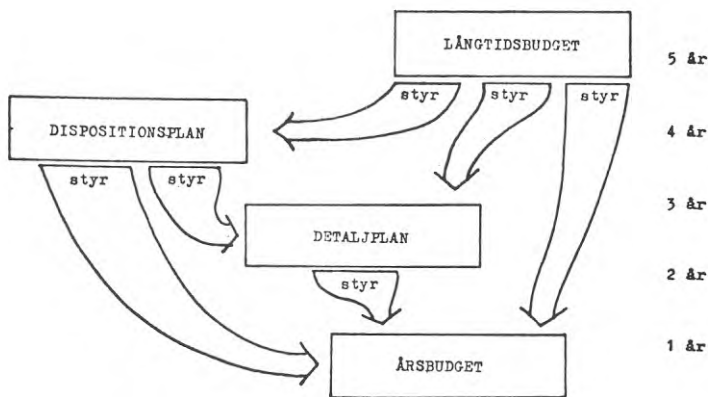
Inom den ekonomiska planeringen brukar investeringarna uppdelas i

- byggnader och anläggningar
- maskiner, inventarier m m.

Investeringar i byggnader och anläggningar är vanligtvis mycket omfattande i en kommun och utgör den naturliga kopplingen mellan fysisk och ekonomisk planering.

En långtidsbudget omfattande fem år kan således styra innehållet i en detaljplan och ibland även vara underlag för en dispositionsplan. Dessa påverkar i sin tur årsbudgeten (se figur 5).

Figur 5



Givetvis går inte alla pilar nedåt på sätt som figur 5 antyder. Det är hela tiden fråga om en växelverkan med många olika inslag. Men syftet här är att understryka att en väl utbyggd och fungerande ekonomisk långsiktplanering kan utgöra programunderlag för fysiska planerare.

Sammanfattningsvis kan sägas att en integration mellan fysisk och ekonomisk planering kräver en utbyggd ekonomisk flerårsplanering där särskilt investeringarnas konsekvenser på längre sikt kan överblickas.

#### 2.3.4 Kommunalekonomiska 10-årsprognoser

Det kan nämnas att någon kommunalekonomisk "generalplanering" hittills knappast har förekommit. Detsamma torde gälla för planeringen omfattande perioder över 10 år. Svårigheterna torde vara att få en någorlunda tillförlitlig bedömning av efterfrågesidan samt avsaknaden i många fall av klart uttalade politiska program för olika verksamheter. Utan uppgift om den framtida efterfrågan på kommunala tjänster, verksamheternas inriktning, omfattning och kapacitetsbehov har möjligheterna varit små att få någon uppfattning om de framtida resursanspråken såväl vad beträffar investeringsverksamheten som den löpande verk-

samheten under en så lång tidsperiod. Däremot synes försök ha gjorts att, med olika antaganden om skatteunderlagsutveckling, skattesatser och upplåningsmöjligheter få en uppfattning om de resurser som kan antagas finnas tillgängliga för investeringar och löpande verksamhet under t ex en 10-årsperiod (jfr utvecklingsplan 73, Uppsala kommun).<sup>11</sup> Dyliga prognoser har givetvis sin betydelse som underlag vid planering av markanvändning och - med hänsyn till resurserna - möjlig expansionstakt. Under sådana omständigheter kan de beräknade framtida resurserna påverka dimensioneringen i den fysiska planeringen.

## 2.4 Kalkyler

Den ekonomiska teorin använder uttrycket optimera en budget. Detta innebär i princip att varje verksamhet blir utsatt för två prövningar ur beslutssynpunkt - två kalkyler för olika ändamål upprättas.

Den ena typen utgöres av "lönsamhetskalkyler" och används dels för att rangordna projekt efter angelägenhetsgrad dels som underlag vid val mellan olika alternativ.

Den andra typen av kalkyler är finansiella avstämningar d v s prövningar mot budgetrestriktioner. Exempel på den senare är den kommunalekonomiska kalkylen medan den samhällsekonomiska kalkylen får betraktas representera den tidigare här nämnda kategorin.

### 2.4.1 Kommunalekonomisk kalkyl

En kommunalekonomisk kalkyl anger således effekter av olika verksamheter på kommunens budget. Det innebär exempelvis att då budgeten balanseras kan mycket "lönsamma" och angelägna verksamheter slås ut av rent finansiella skäl. Har man inte tillgång till samhällsekonomiska kalkyler vid dessa tillfällen som komplement till beslutsunderlaget kan en pressad budgetberedning åstadkomma helt godtyckliga prioriteringsordningar mellan olika verksamheter.

Varje kommunal förvaltning planerar för sin verksamhet i fleråriga verksamhetsplaner. Denna planering sker nedbruten på verksamheter. Därmed möjliggörs en ekonomisk kostnads- och intäktskalkylering på denna låga nivå. Dessa kalkyler sammanfattas sedan i budgetäskanden och ligger som underlag för budgetarbetet och den budgetbalansering som kommunledningen genomför.

En förvaltning som exempelvis står i begrepp att investera i byggnader eller anläggningar presenterar kommunalekonomiska kal-

11. Uppsala kommuns planeringskontor, "Utvecklingsplan 73, Uppsala", okt 1973.

kyler innehållande årliga drift- och kapitalkostnader för objekten i fråga. Dessa beräkningar baseras på mer underliggande kalkyler såsom exploateringskalkyler och brukarkalkyler.

#### 2.4.1.1 Exploateringskalkyl

Det åligger vanligtvis någon förvaltning att upprätta en exploateringskalkyl för en tilltänkt utbyggnad. Kalkylen omfattar kostnader för exploateringsverksamhet d v s framdragning av vatten, avlopp, gator och liknande anläggningar. Exploateringskalkylen, som ibland kallas plankalkyl, är en företagsekonomisk kalkyl och används bl a för att bestämma tomtpriiser.

#### 2.4.1.2 Brukarkalkyl

I ett fåtal kommuner upprättas också s k brukarkalkyler. Syftet med dessa kalkyler är främst att jämföra hyresnivån eller motsvarande kostnader i nyproduktionen och det övriga bostadsbeståndet för att kunna bedöma om lägenheterna går att hyra ut, sälja eller upplåta på annat sätt.

Brukarkalkylen är således en hyreskalkyl, som lätt kan framräknas med utgångspunkt från exploateringskalkylen. Även denna kalkylering sker på förvaltningsnivån inom kommunerna.

#### 2.4.2 Samhällsekonomisk kostnads-intäktskalkyl

En samhällsekonomisk kalkyl summerar till i princip alla de effekter som inte alls behandlas i de här ovan nämnda kalkylerna. Syftet är att ge ett totalekonomiskt underlag för beslut i prioriteringsfrågor mellan verksamheter eller alternativ.

Den samhällsekonomiska kalkylen kan således uppfattas som en utvägd företagsekonomisk kalkyl. Här motsvarar exploateringskalkylen den företagsekonomiska kalkylen och en utvägd kalkylering från denna sker således i olika steg.<sup>12</sup>

Denna kalkyl som är kommunövergripande upprättas lämpligtvis centralt d v s av någon förvaltning under kommunstyrelsen och har som underlag de i budgeten av förvaltningarna presenterade kommunalekonomiska kalkylerna. Existensen av sådana kalkyler och en långtidsbudget är således en förutsättning.

12. För en kortfattad genomgång av principerna för samhällsekonomiska kalkyler - s k cost-benefitanalys - hänvisas till Bohm, P.: "Samhällsekonomisk effektivitet" (1972) kap 4, och Mattson, B.: "Trafiksäkerhet och samhällsekonomi" (1970) del I. Mattson har även givit ut en lärobok i ämnet.



#### 2.4.2.1 Kompetens för samhällsekonomisk kalkylering

Det krävs omfattande ekonomisk kompetens för att ge sig i kast med samhällsekonomisk kalkylering. Att här kortfattat redogöra för vad en samhällsekonomisk kalkyl är, erbjuder således betydande pedagogiska problem. Det kalkylexempel som presenteras nedan utgör en kommunalekonomisk kalkyl som har den breda ansats att den kan utgöra underlag för en utvidgad kalkylering. Exemplet för således fram till en budgetbalansering men kan utvidgas i enlighet med principer som berörs längre fram i avsnitt 3.6.2.

#### 2.4.2.2 Exempel på samhällsekonomiska kalkyler upprättade i Sverige

Antalet genomförda samhällsekonomiska utvärderingar i Sverige är litet återspeglade möjligtvis antalet kompetenta ekonomer i facket. I utlandet har en rad projekt analyserats och mest kända har kanske analyserna av flygfältslokaliseringalternativ blivit.<sup>13</sup> Varför antalet analyser fortfarande är litet kan också bero på att politikerna hittills inte förefallit att ha tagit hänsyn till analysernas rekommendationer i någon större omfattning. Erfarenheten är faktiskt att beslutsfattarna inte förmått greppa helheten i beslutsunderlaget utan fixerats av intressanta delaspekter och fattat "fel" beslut d v s suboptimerat.<sup>14</sup>

Riksdagens beslut att upprätta ett fredsförband i Arvidsjaur föregicks av en inom försvarsdepartementet upprättad samhällsekonomisk utvärdering.<sup>15</sup> Viss kritik riktades mot denna analys av bl a undertecknad i en rapport.<sup>16</sup> I denna ifrågasattes ej Arvidsjaurförbandets samhällsekonomiska lönsamhet förutsatt att alternativet modifierades. Alternativet ändrades också i vissa delar i enlighet med analysens rekommendationer men den avgörande modifieringen uteblev. Det förslag som slutligen förelades riksdagen och som även innehöll Pl:s nedläggning i Enköping och Sl:s omlokalisering till Enköping från Uppsala innebar jämfört nollalternativet d v s nuläget oförändrat en samhällsekonomisk förlust.

Av intresse är också den s k Stekenjokkutredningen, vilken innehåller en samhällsekonomisk analys över lönsamheten av att

- 
13. Det gäller främst "The Case of the Third London Airport". The Roskill Report innehåller kanske den mest ambitiösa cost-benefitanalysen som någonsin gjorts. ED. Layard, R.: "Cost-Benefitanalysis" (sid 429).
  14. Teknisk tidskrift nr 9 nov 1972, prof S Nordqvist.
  15. *Wahlström, Klas och Strand, Karl-Erik*: "Fredsförband i Arvidsjaur - en samhällsekonomisk utvärdering". Försvarsdepartementet, Planerings- och budgetsekreteriatet, 1973.
  16. *Jensevik, Hans*: "PM ang Sl:s omlokalisering", Uppsala Kommun, Planeringskontoret, 1974-04-26.

starta gruvdrift i Stekenjokk.<sup>17</sup> I denna finns referenser till bl a andra analyser av olika industriprojekt.

## 2.5 En ansats till kommunalekonomiska kalkylanvisningar

Rubricerade kalkyler syftar således till att ange effekter av kommunala verksamheter på kommunens budget. Men kommunalekonomiska kalkyler utgör också grundkalkyler för samhällsekonomiska analyser. Detta innebär att den kommunalekonomiska kalkylen måste uppfylla vissa krav som grundkalkyl förutom de som gäller för en budgetkalkyl.

En kommun är ett företag inom den offentliga sektorn. Den kalkyleringsfilosofi som är aktuell här måste förankras i andra utgångspunkter än de som gäller för den "vinstmaximerande" privata sektorn. Därför ges här inga referenser till den stora mängd litteratur som finns om kalkylering inom det företagsekonomiska ämnesområdet. Avsaknad av litteratur innehållande teoretiskt acceptabla kalkylanvisningar för "local government" har uppfordrat till här efterföljande framställning.

Idén till ansatsen har jag fått av den norske nationalekonomen Leif Johansen (från en föreläsning). Några meningsfulla litteraturhänvisningar kan jag ej ge. Kalkylerna har infogats i ett ekonomisystem enligt McKears filosofi.

För en kritisk analys av föreliggande approach vill jag hänvisa till Peter Söderbaums bok "Positionsanalys vid beslutsfattande och planering".<sup>18</sup> Det är möjligt att hans 'positionsanalys' kan resultera i att frågor om samhällsekonomisk lönsamhet hanteras annorlunda än här i framtiden.\*

### 2.5.1 Konsumtion och investeringar

Kalkyleringen inom den offentliga sektorn måste vara förankrad i ett samhällsekonomiskt synsätt. Värdet av allt som produceras av varor och tjänster kallas bruttonationalprodukt (BNP). En del av denna tillhandahålles av den kommunala sektorn.

Bruttonationalprodukten omsätts endera som konsumtion eller investeringar. Samhällets kapacitetsgräns, som bestäms av arbetskraftens och kapitalets omfattning, bestämmer BNP till storlek. Detta ger sambandet att BNP i varje tidpunkt är summan av samhällets totalkonsumtion C och totalinvestering I d v s

$$\text{BNP} = C + I$$

- 
17. *Bohm, Peter*: "Samhällsekonomisk utvärdering av Stekenjokkprojektet". 1972. Se Stekenjokkutredningen Bilaga 4.  
 18. Söderbaum riktar också ett angrepp på "BNP-filosofin" i en artikel i "Ekonomisk debatt" nr 2, 1975.

\*En lättfattlig överblick av det aktuella läget när det gäller utvärderingar med bebyggelse i ekonomisk anknytning ges i en nyutkommen rapport från BFR; R3 1976, Byggforskningen "Intressenter och kalkyler i bebyggelseplanering" (Författarens komplettering före tryckningstillfället).

Detta ger samtidigt en befolkningstillväxt. Divideras ovanstående uttryck med samhällsekonomin befolkning vid varje tidpunkt erhålles,

- $BNB/capita$  = produktionen räknat per person
- $C/capita$  = konsumtionen räknat per person
- $I/capita$  = investeringarna räknat per person

### 2.5.2 Investeringarnas syfte

Den ekonomiska politiken har som mål att maximera konsumtionen per person på lång sikt (ej BNP). Per capita konsumtionen kan i vårt land uppdelas i fem komponenter härrörande från den,

- privata sektorn
- statliga sektorn
- landstingssektorn
- kommunala sektorn
- kyrkliga sektorn

Varje sektoransvarig är skyldig att bidra till välfärdsutvecklingen genom att maximera tillväxten och omfattningen för sin del av per capita konsumtionen. Detta formuleras så att man på den kommunala nivån söker maximera en "servicenivå" för kommuninvånarna. Denna servicenivås sammansättning beror på hur resurserna kanaliseras till olika kommunala produktionsenheter/förvaltningar. Att denna fördelning blir den bästa förutsätts det politiska systemet garantera. För att politiker skall kunna bedöma vilka investeringar som är "lönsamma" i denna mening måste kalkyler upprättas. Kriteriet på en meningsfull verksamhetsplanering inom en kommuns olika förvaltningar är förekomsten av kalkyler och kalkylernas kvalitet återspeglar kvaliteten på verksamhetsplaneringen.

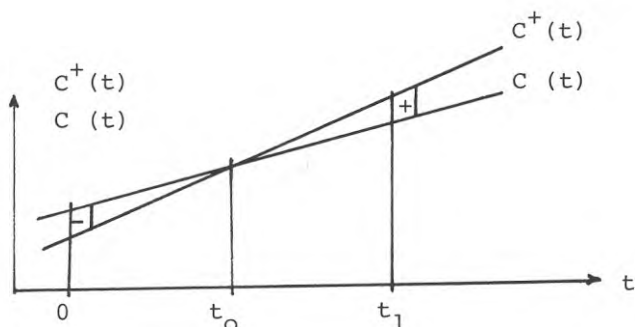
### 2.5.3 Investeringarna styr konsumtionstillväxten

Genom investeringar regleras tillväxten av per capita konsumtionen över tiden. Kommunala investeringar påverkar således på sikt det kommunala serviceutbudets expansionstakt, d v s tillväxten hos den kommunala servicenivån utslagen per kommuninvånare.

Men en investering är samtidigt uppgiven konsumtion. Detta innebär att ökade investeringar alltid innebär en motsvarande uppoffring av konsumtionsmöjligheter.

Utgår vi således från en konsumtionsutveckling per kommuninvånare  $C(t)$  över tiden (se figur 6) kan man kanske ändra denna genom att minska konsumtionen i några perioder med låga tidsindex d v s investera - och vinna en brantare konsumtionsutveckling per kommuninvånare  $C^+(t)$  på längre sikt. Ett  $t$  inom parentes betyder att  $C$  och  $C^+$  varierar över tiden (här växer).

Figur 6



Om man nu sätter  $\Delta C_t = C^+(t) - C(t)$  där  $\Delta$  betyder förändring kan man teckna hela konsumtionsändringen på följande sätt:

$$(\Delta C_0, \Delta C_1, \dots, \Delta C_{t_0}, \dots)$$

Tiden har periodiserats och intervallen numrerats. Vi kan se att alla konsumtionsförändringar  $\Delta C_t$  i intervall till vänster om  $t_0$  är negativa d v s där sker investeringar och alla övriga  $\Delta C_t$  är positiva. Vi har ett intervall med åtstramad konsumtion d v s ett där investeringar sker och ett med utvidgad konsumtion.

#### 2.5.4 Lönsamhetskriterier

Ska vi nu genomföra denna investering? Ja, om summan av konsumtionstillskotten till höger om  $t_0$  är större än summan av konsumtionsuppoffringarna till vänster om  $t_0$ , med åtminstone någon konsumtionsvinst för framtiden.

Kalkylen måste således innehålla en meningsfull beskrivning av tillskotten i servicenivån för kommuninnevånarna och kostnader motsvarande värdet av konsumtionsuppoffringen under investeringsfasen. Detta är ett minsta krav för att den kommunalekonomiska kalkylen skall fungera som grundkalkyl för vidare analyser.

#### 2.5.5 Tidspreferens - ränta

Om man betalar en person ränta kan det hända att han uppskjuter sin konsumtion. Om man ger en person räntan  $r > 0$  för att han sparar en krona ett år innebär detta att han om ett år kan kon-

\*läses 'större än'.

sumera  $1 + r$  kr i värde. Men om en person sparar en krona måste någon låna den och således anse att 1 kronas konsumtion i dag är lika betydelsefull som  $1 + r$  kronor av morgondagens konsumtion. Dubbelpilen betyder "lika värdefullt".

i dag                      i morgon              i övermorgon o s v  
 1 kr                       $\Leftrightarrow$   $1 + r$  kr  $\Leftrightarrow$   $(1 + r)^2$   $\Leftrightarrow$  ...

$\frac{1}{1 + r}$  kr  $\Leftrightarrow$  1 kr               $\Leftrightarrow$   $1 + r$  kr

$\frac{1}{(1 + r)^2}$  kr  $\Leftrightarrow$   $\frac{1}{1 + r}$  kr  $\Leftrightarrow$  1 kr

Med sådana faktorer som ovan kan vi finna i ekonomin en genomsnittlig tidspreferens för hur förväntade konsumtionsflöden skall vara fördelade över tiden. Denna tidspreferens ger åt en kronas konsumtionsvärde i period noll följande motsvarande värden i övriga tidsperioder

$(1, \frac{1}{1 + r}, \frac{1}{(1 + r)^2}, \frac{1}{(1 + r)^3}, \dots, \frac{1}{(1 + r)^{t_0}} \dots)$

Om nu ovanstående konsumtionsuppföringar eller vinster (alla  $\Delta C_t$ ) multipliceras med sin periods tidspreferenskoefficient (diskonteringsfaktor) och adderas fås en kriteriefunktion  $K =$

$$= 1 \cdot \Delta C_0 + \frac{1}{1 + r} \cdot \Delta C_1 + \frac{1}{(1 + r)^2} \cdot \Delta C_2 + \frac{1}{(1 + r)^3} \cdot \Delta C_3 + \dots$$

o s v.

I denna summa vägs alla konsumtionsuppföringar mot konsumtionsvinster. Blir summan positiv överväger konsumtionsvinsten och investeringen är lönsam.

Ex kurs:

Genom skalärmultiplikation  $x$  av ovanstående vektorer fås en kriteriefunktion  $K$

$$K(\Delta C) = \Delta C \cdot x = \sum_{i=0}^{\infty} \frac{\Delta C_i}{(1+r)^i} =$$

$$= \Delta C_0 + \frac{\Delta C_1}{1+r} + \frac{\Delta C_2}{(1+r)^2} + \frac{\Delta C_3}{(1+r)^3} + \dots$$

Alla  $\Delta C$  som gör  $K \geq 0$  är möjliga (lönsamma), och den som max  $K$  skall väljas.

### 2.5.6 Ränta

Den ränta - internränta - som skall användas i kalkylerna skall vara lika för alla kommunens förvaltningar. Används olika räntor underkastar man ej de olika investeringsprojekten inom kommunen samma lönsamhetskrav.

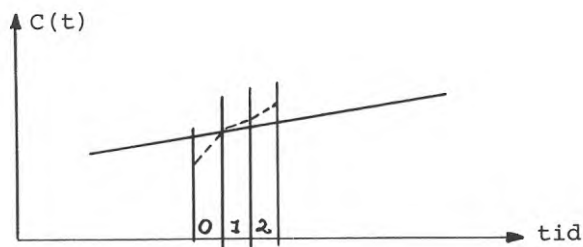
Den s k internräntan är ett internt pris på pengar för investeringsändamål - återspeglande politikernas tidspreferens.

### 2.5.7 Kalkylexempel

Det är nu dags att anknyta till ett exempel. Antag att  $C(t)$  här står för den servicenivåutveckling rådande planer i kommunen är ett uttryck för (jfr figur 7).

Ett projekt aktualiseras med en grundinvesteringskostnad av 10.000 kr i period 0 och med avkastningarna 7.000 och 9.000 kr respektive i perioderna 1 och 2.

Figur 7



$$\begin{aligned}\Delta C_0 &= -10 \text{ tkr} \\ \Delta C_1 &= +7 \text{ tkr} \\ \Delta C_2 &= +9 \text{ tkr} \\ \Delta C_3 &= 0 \text{ tkr} \\ &\vdots \\ &\vdots\end{aligned}$$

Med räntan 10 % blir våra kalkylrader/vektorer följande:

Period	0	1	2	3	...
Servicenivåförändring	- 10.000	+ 7.000	+ 9.000	0	...
Tidspreferens	1	0,909091	0,826446	0,751315	...

Detta ger en kriteriefunktion,

$$K = -10.000 \cdot 1 + 7.000 \cdot 0,909091 + 9.000 \cdot 0,826446 + 0 + \dots = 3.800$$

Investeringen ger ett kapitaliserat servicenivåutfall motsvarande ett värde på 3,8 tkr. Investeringen är lönsam. Kan den finansieras bör den genomföras.

#### 2.5.8 Ekonomisk livslängd

Investeringens livslängd var här bara två år. Av exemplet framgår också vikten av att avgränsa investeringsprojektets livslängd. En felaktig livslängdsbedömning ändrar kriteriefunktionens värde och kan få allvarliga konsekvenser för lönsamhetsbedömningen.

#### 2.5.9 Grundinvestering

Grundinvesteringen omfattar alla kostnader, som är hänförliga till det intervall där den "nya" konsumtionsprofilen är lägre än den "gamla". Dessa kan omfatta:

- anskaffningskostnader
- anläggningskostnader
- driftskostnader under introduktionen
- följdinvesteringar

#### 2.5.10 Restvärde

Nu kan det hända att man vid produktionstidens utgång står med en maskin eller dylikt som har ett utraneringsvärde (ex skrotvärde).

Antag i exemplet att 3 tkr av de 9 tkr som utfaller i period 2 erhålls som ett restvärde. Maskinen eller vad som kvarstår avyttras för 3 tkr efter att ha tillfört perioden ett nettokonsumtionstillskott av 6 tkr.

Detta ger:

$$\begin{aligned} &(-10, +7, +6 + 3, 0, \dots) \text{ tkr} = \\ &= (-10, +7, +9, 0, \dots) \text{ tkr}. \end{aligned}$$

Nu resonerar man i regel att dessa 3 tkr är kapital som inte skall tas ut och konsumeras utan likställas med -10 tkr (jfr kommunernas förmögenhetsskydd, KL).

Man kan "ändra" konsumtionsflödet utan att ändra dess värdeutfall genom att överföra + 3 till grundinvesteringsintervallet.

$$\left(-10 + \frac{3}{(1 + 0,1)^2}, +7, +6, 0, 0 \dots\right)$$

Med den tidspreferens som gäller här har (ränta) ingenting förstörts genom denna operation.

Vektorn blir i stället,

$$(-10 + 2,48, +7, +6, 0, \dots) \text{ tkr} = (-7,52, +7, +6, 0, \dots) \text{ tkr}$$

### 2.5.11 Grundkalkylkravet

Nu är det bara att föra in dessa värden i budgetupställningen och avläsa kalkylens budgetmässiga konsekvenser. Men innan detta görs måste de krav specificeras som gäller för att föreliggande kommunalekonomiska kalkyl också skall kunna utgöra en grundkalkyl för vidare samhällsekonomiska utvärderingar.

Alla förändringar av servicenivån jämfört med nollalternativets servicenivå som inte konsekvensbeskrivits i monetär form och ingår i sammanställningen

$$(-7,52 + 7, +6, 0, \dots) \text{ tkr}$$

måste identifieras och beskrivas på något sätt.

Låt oss antaga att tre olika effekter beträffande servicenivåns förändring kan identifieras och tillskrivas perioderna 1 och 2. Detta ger följande utvärderingstablå:

Period	0	1	2
Service- nivå:			
Komp. 1		$x_1$	$x_2$
Komp. 2		$y_1$	$y_2$
Komp. 3		$z_1$	$z_2$
Värdeutfall:	-7,52	+ 7	+ 6

Det negativa värdeutfallet 7,52 i period noll "förstör" den tidsmässiga överblicken för en beslutsfattare. Men detta värde kan genom tidspreferensvektorn fördelas till perioderna 1 och 2 i lika stora delar. Detta kallas utspridning på annuiteter och efter 10 % fås  $7,52 \cdot 0,57619 = 4,233$  tkr. Detta reducerar värdeutfallen i perioderna 1 och 2 från 7 respektive 6 tkr till 2.777 respektive 1.777 tkr.

Detta ger följande "transformerade" utvärderingstablå, med klart bättre överblick för en beslutsfattare över det totala beslutsunderlaget.

Period	0	1	2
Service- nivå:			
komp. 1		$x_1$	$x_2$
komp. 2		$y_1$	$y_2$
komp. 3		$z_1$	$z_2$
Värdeutfall tkr:	0	+ 2.777	+ 1.777



En samhällsekonomisk analys kan nu exempelvis syfta till att enligt teorin för konsumentöverskott monetärt kvantifiera även de olika servicenivåkomponenterna här ovan och inlemma dessa i värdeutfallet.

### 2.5.12 Budgetbalansering

Antas nu att en kommun börjar sin existens med denna investering kan följande budgetering göras (jfr 2.3.1).

Driftkostnader (netto) antages uppträda i period ett och två med medelsbehoven 10 respektive 11 tkr. Skatten anpassas mellan perioderna så att nettokostnader och avskrivningar täcks. Givetvis varierar inte skatten utan skatteregleringsfonden som här döljer sig i posten kassaförändring får utjämna mellan åren. Då kan driftbudgeten få följande utseende.

#### Driftbudget (tkr)

Period	0	1	2	3
Skatteintäkter	10,67	10,67	10,67	0
Nettokostnader		-10,00	-11,00	
Avskrivningar		- 4,51	- 4,01	
Kassaförändring	- 8,19	+ 3,84	+ 4,34	
Överföringspost	- 2,48			
	± 0	± 0	± 0	± 0

#### Kapitalbudgetens finansiering (tkr)

Period	0	1	2	3
Överföringspost	2,48			
Avskrivningar		4,51	4,01	3,00
Lån	7,52			
Till och från fonder				-3,00
Till kapitalutgifter	10,00	4,51	4,01	0

#### Kapitalbudget (tkr)

Period	0	1	2	3
Amortering		3,76	3,76	
Ränta		0,75	0,35	
Investering	10,00			
Summa kapitalutgifter	10,00	4,51	4,01	0

Investeringen är 10 tkr (se kapitalbudgeten post investering). Kommunen skattefinansierar projektet med 2,48 tkr och lånefinansierar resten eller 7,52 tkr. Till skatteregleringsfonden avsätts 8,19 tkr.

Enligt förmögenhetsprincipen måste kommunens tillgångar efter period 2 vara 2,48 tkr plus ränta, vilket faktiskt blir 3 tkr eller investeringens restvärde. Detta tillföres investeringsfonden efter utgången av period 2.

Kommunen lånar i bank 7,52 tkr till 10 % ränta och löptiden 2 år. Lånet amorteras med lika stora årliga belopp eller 3,76 tkr. Ränta räknas på återstående låneskuld. Ränta och amortering täcks genom avskrivningar.

En utdebitering motsvarande årliga skatteintäkter på 10,67 tkr balanserar budgeten.

## 2.6 Sammanfattning

Hur kommunalekonomisk planering och samhällsbyggnadsekonomi förhåller sig till varandra är nu klarlagt på ett tekniskt och teoretiskt plan. Samhällsbyggandets verksamhetsplanering å ena sidan och dess genomförande d v s budgetering å den andra sammanhålls genom ett relativt omfattande kalkyleringsmoment som också tjänstgör som beslutsunderlag.

Kommunalekonomiska kalkyler kan upprättas för samtliga projekt i en fysisk plan. Kalkyler för enskilda projekt kan upprättas i produktbestämmande syfte medan kalkyler omfattande hela planen kan avse större utvärderingar av hela planlösningalternativ.

Har kommunalekonomiska kalkyler upprättats för samtliga projekt i en plan och dessa även blivit budgeterade garanterar detta plangenomförandet. Plangenomförandet är således inte i första hand en juridisk fråga utan en ekonomisk. Skulle detta synsätt, som ju är bättre anpassat till verkliga förhållanden såsom de nu en gång är, accepteras faller därmed också delar av filosofin bakom nuvarande planeringstänkande.

Den dag våra kommunalpolitiker förstår att hantera ett ekonomisystem (och inte enbart en årsbudget - som ingenting styr) omfattande även samhällsbyggnadssidan kommer planeringsprocessen att kraftigt förändras. Att detta inte redan ägt rum beror antagligen på en ljum inställning från landets kommunalekonomer när det gäller att ge sig i kast med samhällsbyggandets problematik, vilket ju är nödvändigt för utformning av ett ekonomisystem.

### 3. UTVECKLING

Praktisk kalkylering är ett skapande arbete som måste utföras av kreativa personer om resultatet skall bli godtagbart. Därmed är kalkyltraditionen inom en organisation alltid en källa för utveckling. Men någon kalkylering av godtagbar kvalitet är sällsynt inom den kommunala sektorn.

Om samhällsbyggnadsekonomisk forskning således avkastar mycket goda kalkylanvisningar, ekonomi- och planeringssystem m m anpassade till olika kommuners resurser och övriga förhållanden utgör inte detta någon garanti för att de kommer till användning. Införandet fordrar i sig en utvecklingsprocess och att starta en sådan i organisationer där jordmånen för utveckling är mager kan vara svårt.

Inom rådet för byggnadsforskning framskyntar ibland ett missnöje med att så lite av forsknings- och utvecklingsresultaten vinner spridning. Orsaken till detta anses vara dels att formulerade angelägna problem i programskrifter inte vinner anklang hos forskarna dels att forskningsresultaten är dåligt anpassade till avnämarna. Orsaken söks således i förhållanden inom BFR:s handlingsram. Självkritiska betraktelser är alltid värdefulla men borde vid denna tidpunkt ändå ha resulterat i hypoteser som,

- att produktivitetens utvecklingen i samhället och omsättning av forsknings- och utvecklingsresultat på något sätt har med varandra att göra exempelvis att det senare är nödvändigt men kanske inte tillräckligt för att hålla en hög produktivitetsutveckling.
- att forsknings- och utvecklingsresultat kanske kräver för att omsättas i tillämpning olika förändringar i den vardagliga hanteringen och främst då på det mentala planet.

#### 3.1 Stagnation

När ekonomer hävdar att den offentliga sektorns problem är dess låga produktivitetsutveckling (jfr inledningsavsnittet) får detta ses som ett sammanfattande omdöme innehållande en rad företeelser - ett syndrom. Vad som menas går inte att sammanfatta eller definiera i några korta ord.

Den offentliga sektorns institutioner anses sakna utvecklingskraft därför att de är,

- förstelnade/byråkratiska
- åldershierarkiska i rekryteringsurval och organisation
- politiskt styrda
- relativt effektivitetskravsskyddade

### 3.1.1 Förstelnad i tradition

Byråkrati innebär ett slags förstelnande. I begreppet ligger att förvaltande tjänstemän, planerare m.m. överarbetar sitt material intill gränsen för pedanteri. Syftet är ibland också att förvränga beslutsinformation så att egna intressen gynnas.

Ett vanligt exempel utgör mycket stilistiskt bearbete, yttrandan, planer m m. Oftast är de också omfattande samtidigt, som de saknar innehåll av intresse.

Problemet är att företeelsen är förankrad i organisationens tradition. Varje ny medarbetare måste för att kunna fungera som en "effektiv kugge" i maskineriet inom en offentlig institution sätta sig in i och förstå att använda dess "handläggningsprocess". Avvikelser uppmärksammas och bemöts med sanktioner kanske p g a osäkerhet, otrygghet m m av övriga kontrahenter.

Utveckling kräver nästan alltid ett ändrat beteende och möter därför inte sällan motstånd från personal som under lång tid funnit sig tillrädda i förhållandena så som de befästs i organisationen. Hos dessa finns kanske heller inte någon utvecklingstradition eller någon annan jordmån för nytänkande.

Nya tankar och idéer företräds ofta av personer som just genomgått utbildning. Detta är ju naturligt med tanke på att våra utbildningsplaner vanligtvis utarbetas i samarbete med fackexperter, forskare och liknande företrädare för olika ämnesområden. Utbildning kan ses som en kunskapsöverföring mellan utveckling och tillämpning.

Detta innebär att många unga nyutbildade och bärare av en stor utvecklingspotential engageras i organisationer helt oförmögna p g a den rådande byråkratiska stelheden att omsätta sina kunskaper. De måste nämligen innan de kan aktivera sin utvecklingspotential under en längre tid etablera en plattform från vilken nytänkande kan spridas. Ibland är en sådan ställning inte ens möjlig att nå, då den faktiskt måste ha två förankringar, nämligen en på tjänstemannaplanet och en på det politiska planet.

### 3.1.2 Åldershierarkiskt rekryteringsurval

Den offentliga sektorns organisatoriska uppbyggnad är oftast hierarkisk. Moderna organisationsformer och idéer utgör undantag. Rekryteringskriterier utgör här ålder/erfarenhet, personlig förmåga att etablera en hög kontaktfrekvens och liknande egenskaper. Förmågan att verka i organisationen/kunna få gehör för sina tankar och idéer värderas också högt. Det senare inne-

bär ofta då grundutbildning och liknande intellektuella ansträngningar inom ämnesområdet tillhör det avlägset förflutna att lanserade tankar inte är mer avancerade än att de lätt kan accepteras av organisationens övriga medlemmar.

Att släppa fram relativt nyutbildade personer till ledande befattningar i syfte att befrämja utvecklingssträvanden händer sällan. Ofta framhålls att unga nyutbildade saknar den kritiska inställning till nya tankar och idéer som en lång praktisk erfarenhet endast kan ge.

Men team av unga välutbildade och äldre erfarna chefer är heller ingen vanlig företeelse. Den offentliga sektorns hierarkiska tradition tillåter sällan "matrisorganisationer" och liknande organisatoriska lösningar där den här nämnda sammansättningen kan frodas lika framgångsrikt som i den privata.

Men en plattform på tjänstemannaplanet räcker oftast inte för att kunna starta utvecklingsförlopp. Minst lika viktig är den politiska sidan.

### 3.1.3 Politiskt styrd

Den här lanserade förvaltningsteoretiska modellen förutsätter att politikerna formulerar mål och ställer krav. Den förutsätter vidare att politiker utvärderar och fattar beslut. Med andra ord politikerna har sina arbetsuppgifter och för detta en mer eller mindre inarbetad referensram/sätt att tänka.

Detta innebär att utvecklingsprojekt i den mån de inte harmonierar med politikens förväntningar om resultatet - och det gör de sällan till alla delar - stör invanda tänkesätt och handlingsmönster. Detta resulterar inte sällan i olustkänslor och spontant motstånd inför den osäkerhet och otrygghet som ligger i varje ny situation.

Många exempel finns på kvalitativt mycket goda utredningar, planer och liknande arbeten som implementerats på ett alltför oskickligt sätt och försvunnit i glömska.

### 3.1.4 Effektivitetskravskyddad

Till syndromet hör också något förenklat uttryckt att den offentliga sektorn förefaller sakna "konkurrensmekanismer" d v s något yttre tryck som frammanar utvecklingsbeteenden. Som inledningskapitlet antyder har denna uppfattning troligtvis sin förankring i känsloupplevelser.

Inom den privata sektorn är ändamålet med verksamheten att åstadkomma vinst. Den moderna företagsekonomin framhåller också andra mål som viktiga men här räcker att konstatera att ett företag som under ett antal år uppvisat förluster (normal) hotas till sin existens. Inom denna sektor finns således ett direkt och påtagligt effektivitetskrav som säkerligen också av de flesta upplevs som en realitet.

Den offentliga sektorns mål är innevånarnas bästa. Vårt politiska system är till för att kanalisera resurser så att den offentliga sektorn producerar och fördelar en "servicenivå" motsvarande en mer preciserad tolkning av detta mål. Att detta sker så effektivt men kan önska i vad avser resursernas styrning till angelägna behov, förutsätts det politiska systemet garantera medan förvaltningsapparaten förutsätts ha förvaltningsmässig kompetens att klara den produktionstekniska effektiviteten.

Denna jämförelse mellan den privata sektorns marknadssystem och den offentliga sektorns politiska system är vanlig. Den tillhör vår föreställningsbild även om den i mångt och mycket kan förefalla teoretisk.

Som teoretisk kan man dock inte avfärda den andra här ovan gjorda jämförelsen. Produktionseffektivitet innebär samma sak i bägge sektorerna men försvåras ibland i den offentliga p g a att marknader saknas. Detta leder till påtagliga kvantifieringsproblem i planeringen som tas som ursäkt för att beslutskriterier i olika situationer inte penetreras. Möjligtvis leder denna avsaknad av påtagliga resultatbeskrivningar också till en känslomässig upplevelse av att effektivitetskrav saknas.

### 3.2 Utvecklingsdynamik

Att det finns mer kunskaper om teorier och metoder än förmåga att tillämpa dessa i det dagliga arbetet äger sin riktighet. Detta är heller inget nytt. I BFR:s verksamhetsprogram finns samma förmodande formulerat.

Hur skall då forskning som befrämjar en snabbare utvecklingsimplementering utformas?

Den kanske måste påvisa, att den offentliga sektorns institutioner

- faktiskt sällan är effektivitetskravsskyddade i ett längre perspektiv sett d v s sanktioner inträder i vissa lägen, och
- att dessa sanktioner även omfattar politiker som underlåtit intressera sig för utvecklingsprojekt, vilket innebär,
- att sanktionerna även berör ansvariga tjänstemän, då ju politikernas agerande är beroende av tjänstemännens fackkunskaper.

#### 3.2.1 Effektivitetskrav

Ett tecken på att verksamheten inom den offentliga sektorn inte är helt effektivitetskravsskyddad är uppträdande krisperioder. För en kommun exempelvis kan likviditeten snabbt gå förlorad. Sker detta i en situation med kraftiga kreditåstramningar d v s lånemöjligheter saknas kan ett krisläge uppträda som inte går

att dölja för offentligheten. Skatten måste kanske drastiskt höjas eller andra åtgärder vidtas. Politiker faller och med dessa de tjänstemän som underlåtit att vidtaga adekvata åtgärder.

### 3.2.2 Utvecklingstradition

Likaväl som en organisation kan sitta fast i en byråkratisk förstelning kan den vara bärare av en utvecklingstradition. Vad kännetecknar en sådan organisation - om den finns?

- en omfattande internutbildning?
- stor arbetsbelastning i förhållande till kapacitet, vilket omöjliggör byråkratiska produktionsformer?
- projektorganisation fullt genomförd?
- företagsdemokratiska ledningsfunktioner?
- god arbetsmiljö?
- måttligt stora arbetsenheter?
- lokala kunskaper och kontinuitet?

Att organisationer kan vara bärare av en utvecklingstradition är numera en självklarhet för ekonomer som studerat utbildnings- och tillväxtekonomisk teori. I dessa sammanhang återopas ofta den s k "Horndalseffekten". Järnverket i Horndal i Sverige drevs 15 år utan att några investeringar företogs. Ändå steg produktiviteten med i snitt 2 procent per år denna period. Vilken var orsaken till denna till synes omotiverade produktionsökning år från år? Ekonomen Kenneth Arrow förmodar att detta representerar "a kind of learning by experience" - "learning by doing" hos arbetskraften d v s det mänskliga kapitalet.<sup>19</sup>

Kan en planeringsaktivitet i en kommun analyseras i utvecklingshänseende i dessa eller liknande termer? Skulle detta i så fall leda till ökad förståelse för hur man skapar goda förutsättningar för en snabbare spridning av utvecklingsidéer inom den offentliga sektorns olika verksamheter?

### 3.2.3 Avslutande kommentar

Som avslutning skulle jag vilja formulera en modell för utveckling. I centrum i denna återfinns planeringsaktiviteten som en produktionsprocess (se figur 8). Utvecklingsaktiviteten uppträder som en återkoppling med egenskapen att reglera förhållandet mellan input och output i planeringsaktiviteten. Utveck-

19. Arrow, Kenneth J.: "The Economic Implications of Learning by Doing". Review of Economic Studies, June 1962.

lingsaktivitetens syfte är att hela tiden förbättra input-outputrelationen i planeringsaktiviteten. Det återstår nu bara att närmare analysera "feed-back"-mekanismen!

Figur 8



Om planeringsaktiviteten kännetecknas av!	Insats av följande åtgärder via utvecklingsaktiviteten?
Auktoritet	Företagsdemokrati
Information	Öppna (autentiska) kommunikationer
Hierarkier	"Platt" organisation
Individuellt arbete	Gruppsamverkan
Revirförsvar	Programtänkande Projektarbete
Ordergivning	Engagemang
Noggrann kontroll	Ömsesidigt förtroende Ömsesidigt bistånd
Manuellt arbete	Informationsförädling

### 3.3 Samordnande planeringsaktiviteter

I föregående avsnitt jämfördes den offentliga sektorn med den privata. Företagens målsättning om vinst jämfördes med den offentliga organisationens målsättning om största möjliga nytta för innevånarna.

Inom stora företag fattas myriader av beslut med direkta konsekvenser för dess ekonomi. Som vägledning för de olika beslutsfattarna på olika nivåer inom företaget finns ett väl utvecklat företagsekonomiskt tänkande och tillämpad teori.

Inom den offentliga sektorn fattas på motsvarande sätt myriader av beslut på olika nivåer. Hur kan innevånarna garanteras att detta sker effektivt i olika avseenden? För att få svar på denna och liknande frågor behövs en teori för den offentliga sektorn på motsvarande sätt som det i dag finns en teori för företaget. På nationell nivå diskuteras redan nu mer eller



mindre goda ansatser till dylika teorier för offentlig förvaltning men på kommunnivån ("theory of local government") är antalet företrädare inom detta forskningsfält i Sverige för närvarande litet.

Alla beslut som fattas i ett företag föregås av analyser, ekonomisk kalkylering m m inom ramen för ett enda i företaget allomfattande planeringssystem. Detta består av komponenterna budgetering, budgetkontroll och redovisning.

Dessa tre komponenter motsvaras av tidsskedena

- framtid
- nutid
- förfluten tid.

Varje projekt genomlöper alla dessa skeenden. Ett projekt som är tänkt att genomföras i en framtida tidsperiod planeras i budgeten.

Ett projekt som är under genomförande i nutidsskedet blir utsatt för budgetkontroller.

Och det färdiga projektet följs upp i redovisningen, som dokumenterar dess historia.

Inom den offentliga sektorn måste de olika planeringsaktiviteterna samordnas till ett motsvarande planeringssystem. Då teorierna inte är så fullt utvecklade som för den privata sektorn har detta resulterat i att den offentliga förvaltningens olika planeringsdokument är relativt fristående från varandra och från en samordnande budgetering, budgetkontroll och redovisning. Detta är ur ett antal olika aspekter mindre tillfredsställande men någon känsla för och behov av en enhetligare och mer styrande och sammanhållen planering föreligger ej.<sup>20</sup>

Kommunförbundets modell kan också få utgöra exempel på en s k behovsplaneringsfilosofi. Som nämnts i inledningskapitlet kännetecknas denna av svagt utvecklade resursrestriktioner. En annan utvecklingstendens inom den kommunala planeringen för närvarande är att i högre grad än tidigare låta den ekonomiska planeringens resursrestriktioner styra annan planeringsverksamhet och dess olika behov.

Även om den senare modellen förefaller vara mest intressant bör nuläget först beskrivas d v s vad jag här valt att kalla behovsmodellen.

### 3.3.1 I nuläget, en samordning genom "behovsstyrd" planering

Inom Svenska Kommunförbundet har som nämnts ovan utvecklats en modell för kommunal flerårsplanering. Denna betonar vikten av en samordning mellan social, ekonomisk och fysisk planering.

20. Som exempel på detta kan kommunförbundets "Kommunplanering" 1974 väljas.

Grundtanken bakom denna är enkel. Den tillhandahåller nämligen de planeringstekniska instrument som samlar och överblickar den gemensamma information som all planering i kommunen måste bygga på. Med utgångspunkt från dessa s k gemensamma planeringsförutsättningar upprättar sedan olika förvaltningar förslag till planer för sin verksamhet. Som ett resultat av detta erhålls behovsplaner som sedan ska finansieras och genomföras. Denna planering omfattar även fysisk områdesplanering m m.

Förutom att ett antal kommuner redan arbetar enligt denna modell ser länsstyrelserna som sin uppgift att ta fram en del planeringsunderlag och svara för samordningen av regional och lokal planering. Den senare omfattar bl a

- länsplanering
- regional trafikplanering
- fysisk riksplanering

I detta planeringsarbete ingår underlag som

- länsinventeringar
- kommunalekonomisk långtidsplanering (KELP)
- kommunala bostadsbyggnadsprogram (KBP)

I fullföljandet av planeringen ingår vidare

- samråd och handläggning enligt byggnads-, naturvårds-, miljö-  
vårds-, fastighetsbildnings-, väg- m fl lagstiftningar
- särskilda utredningar, tillsynsverksamhet m m.

Man bör således ha det klart för sig att de olika kommunala förvaltningarnas behovsprogram som upprättats med utgångspunkt från s k gemensamma planeringsförutsättningar m m delvis kan uppfattas som konsekvensbeskrivningar av länsstyrelsernas och andra kommunövergripande planeringsmyndigheters intentioner.

De gemensamma planeringsförutsättningarna är således tänkta att vara underordnade den *samhällsplanering* som länsstyrelserna bedriver inom ramen för den s k länsplaneringen.

I arbetsmarknadsdepartementets utvärdering av länsplanering 1974 (SOU 1975:91) Politik för regional balans föreslås att hittillsvarande stora länsplaneringssomgångar med 5-6 års intervall kombineras med en fortlöpande uppföljning och utvärdering av länsplaneringen. Vidare föreslås att centrala myndigheter får möjlighet att inom länsplaneringssystemets ram snabbt få pröva konsekvenser av olika möjliga handlingsalternativ.

Det utvecklingsarbete som är tänkt att bedrivas ses som en nödvändig del i utvecklingen av ett framtida länsplaneringssystem.

Den fysiska planeringen, markanvändningsplaneringen, utgör här integrerade delar av samhällsplaneringen. Denna sägs präglas av ökade behov av integration med regionalpolitisk planering och sektoriell planering såsom bostadsbyggande, trafikplanering m m.

Även den fysiska planeringen har behovsplaneringsmodellens karaktär. De intentioner nämligen som olika fysiska planer såsom

dispositionsplaner/kommundelsplaner konkret uttrycker, genom sitt innehåll av barnstugor, ungdomsgårdar, bibliotek, parkanläggningar, integrerade serviceenheter och liknande kommunala verksamheter får genomslag i kommunens verksamhetsplanering.

Den fysiska planen fungerar ofta som ett samordnande kommunövergripande program. De olika kommunala förvaltningarna absorberar i sin verksamhetsplanering mer eller mindre okritiskt den fysiska planens alla utbudna verksamheter. Omsatta i budgetäskanden summeras sedan drift- och investeringskostnader för dessa på central nivå.

En på detta sätt summering av önskningar/"behov" leder vanligtvis fram till kravet att budgeten skall balanseras. Tidigare har framgått att detta oftast måste ske genom en lämpligt avpassad utdebiteringsökning år från år. Planeringen är behovsstyrd och då behoven som regel upplevs som angelägna måste den centrala ledningen finna finansiella lösningar. Detta åstadkommes vanligen genom en över flera år okontrollerbar ökning av utdebiteringsnivån. Många gånger förutsätter styrelser och nämnder/förvaltningar t o m att kommunalfinansiella avstämningar ägt rum i den fysiska planeringsfasen på ett tidigt stadium i planeringsaktiviteten. Så är dock sällan fallet.

### 3.3.2 Utvecklingskrav - en resursorienterad planering

En resursorienterad planering innebär att ett planerings- och budgetsysteem tillämpas,

- där man med utgångspunkt från kommunens förväntade finansiella resurstillgångar kan bestämma olika verksamheters inriktning och omfattning,
- som integrerar/samordnar all övrig planering med den ekonomiska,
- där möjliga finansieringsalternativ behandlas samtidigt med övrig planering för verksamheten.

I en budgetplanering,<sup>21</sup> som således inte börjar med behoven utan utgår från kalkyler över tillgängliga resurser är det möjligt att redan i utgångsskedet formulera mål som

- utdebiteringsnivåns höjd
- avgiftspolitiken
- lånepolitiken
- fondpolitiken
- rationaliseringspolitiken.

21. En teoretisk beskrivning och praktisk tillämpning av här redovisad budgetfilosofi finns i Uppsala kommuns Budget för 1975 (Ekonomikontorets tjänsteutlåtande).

### 3.3.2.1 Finansiell dispositionsplan - resursramar

Ett sådant förfarande som det nu nämnda ger som första planeringsresultat en finansiell dispositionsplan varur resursramar för olika verksamheter kan härledas.

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen har ansvaret för den finansiella planeringen. I samband med att beslut fattas om denna fastläggs således resursramarna för styrelser och nämnder. Dessa resursramar utgör därefter förutsättningar för budgetarbetet.

### 3.3.2.2 Verksamhetsplanering under resursrestriktioner

Styrelser och nämnder har att inom sina respektive tilldelade ramar prioritera sin verksamhet. Därvid redovisas de verksamheter som i prioriteringshänseende faller alldeles innanför tilldelad ram.

Presenterar styrelse eller nämnd verksamheter utanför ram innebär detta då totalramen för kommunen i princip måste vara oförändrad att anspråk ställs på konkurrerande styrelser och nämnders resurstilldelning.

### 3.3.2.3 Övergripande prioritering möjlig

Med ledning av dessa, efter verksameters angelägenhetsgrad prioriterade budgetäskanden kan sedan kommunstyrelsen genomföra en mellan styrelser och nämnder övergripande prioritering genom respektive nedjusteringar av ramar.

### 3.3.2.4 Budgetalternativ ur "budgetbyglåda"

Detta innebär förenklat uttryckt att kommunstyrelsen till sitt förfogande får en "budgetbyglåda" bestående dels av prissatta verksamhetspaket, dels av en finansiell dispositionsplan (budgetramarna).

Sammanvägningar av alternativa budgetförslag kan nu ske på i princip två sätt. Önskar man upprätta ett budgetförslag där en viss verksamhet skall ingå, som i utgångsalternativet ej rymdes inom ram, kan detta ske genom tillämpning av substitutions- eller finansieringsprincipen eller dessa i kombination.

### 3.3.2.5 Substitutionsprincipen

Substitutionsprincipen innebär att den verksamhet man önskar inrymma inom ram (inom ett nämndområde) uttränger andra verksamheter av motsvarande omfattning och lägre prioritet (inom andra nämndområden).

### 3.3.2.6 Finansieringsprincipen

Finansieringsprincipen måste aktualiseras i ett läge där det är omöjligt att tillämpa substitutionsprincipen. Måste således en verksamhet inrymmas inom ram utan att någon annan där befintlig kan avlägnas uppträder direkt ett finansieringsproblem - den finansiella dispositionsplanen måste ändras. Det kan ske exempelvis genom

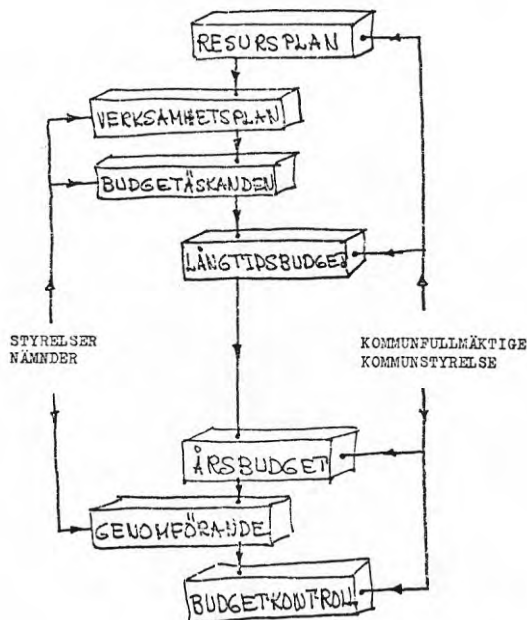
- en minskning av kapitalbudgetramen motsvarande det belopp den nya verksamheten kostar,
- ett fonduttag motsvarande det belopp den nya verksamheten kostar
- en skatthöjning motsvarande det belopp den nya verksamheten kostar.

Vanligtvis finns fler finansieringsmöjligheter än de här nämnda.

### 3.3.2.7 Prioriteringens två nivåer

I figur 9 nedan sammanfattas gången i den här presenterade budgetplaneringen. Kommunens centrala ledning gör ett utspel i form av en resursplan innehållande en finansiell dispositionsplan s k "ramar". Denna utgör förutsättningar för budgetarbetet på styrelse/nämndnivå.

Figur 9



Sammanvägningen mellan resurser och behov/servicenivå sker således i två steg.

I ett första steg upprättas en vertikal prioritering av verksamheterna inom varje nämndområde. Denna sammanfattas i respektive nämnds budgetäskanden.

I ett andra steg sker en horisontell av kommunstyrelsen nämndövergripande prioritering. De verksamheter som därvid blir föremål för penetration är de som nämnder och styrelser redovisat kring ram (således ej enbart utanför ram!).

### 3.3.2.8 Prioriteringens regler

För att denna prioriteringsprocedur skall kunna genomföras måste vissa regler iakttas.

Grundläggande i detta avseende är för:

*styrelser och nämnder*

- att dessa själva får prioritera sina verksamheter utan yttre inblandning och
- att de som äger reell kompetens beträffande verksamheterna, gör detta d v s lämnar prioriterade budgetäskanden

samt för *kommunstyrelsen*

- att dennas prioriteringsuppgift är av styrelse- och nämndövergripande karaktär, vilket i sig också innebär
- att hela det finansiella ansvaret åvilar kommunstyrelsen.

### 3.3.2.9 Modifierat rambudgetsystem

Det budgetsysteem som här presenterats kan sägas vara ett modifierat rambudgetsystem. Det har många gemensamma drag med programbudgetfilosofin. Programbudgetering så som den presenteras i "Budgetreform" (SOU 1973:43)<sup>22</sup> är ett system utformat för statsmaktsnivån och kan inte utan vidare tillämpas inom en kommun.

### 3.3.3 Konsekvenser

Ur ekonomiska aspekter är fysisk planering således ingenting annat än "konkretiseringar" av investeringsprojekt (som helt eller delvis ingår i den kommunala kapitalbudgeten).

Den fysiska detaljplaneringen - de kortsiktiga 'konkretiseringarna' av investeringsprojekt - måste utformas annorlunda/

22. SOU:1973:43-46 "Budgetreform".

uppfylla andra krav än vad den gör nu om plangenomförandet i framtiden skall garanteras av ett ekonomisystem i stället för som nu i väsentlig grad vara juridiskt reglerat.

I "Budgetreform" diskuteras också de krav och förutsättningar som bör uppfyllas av planeringen för sikten över 5 år - perspektivplanering - och som är tänkta att komplettera ekonomisystemets programbudgetering. Det är här fråga om en helt annan planeringsfilosofi än den som tillämpas i dag i våra kommuner.

En teori för hur fysisk och ekonomisk planering skall integreras i en "perspektivplanering" enligt den modell som "Budgetreform" framlägger faller utanför ramen för denna studie. Som skall framgå av här efterföljande avsnitt är utvecklingen tämligen traditionsbunden och har inte formulerat uppgiften på sätt som antyds här.

### 3.4 Fysisk planering i utveckling?

Intresset här är för närvarande fokuserat till bygglagutredningens betänkande SOU:1974:21 "Markanvändning och byggande. Principen för lagstiftningen".<sup>23</sup>

Tidigare har den fysiska riksplaneringen också avgivit ett betänkande SOU:1971:75 "Hushållning med mark och vatten"<sup>24</sup> som remissbehandlats och nu ytterligare bearbetas i tillämpliga delar på olika nivåer.

#### 3.4.1 Nya utgångspunkter

Båda de här nämnda utredningarna har som gemensam utgångspunkt att möjliggöra ett bättre utnyttjande av naturresurserna. Instrumenten är lagregler och planläggning. Det senare innebär således att inte bara områden med sk tätbebyggelse blir föremål för planläggning utan i princip alla områden där konkurrens om markens användning kan bli aktuell.<sup>25</sup>

#### 3.4.2 Hushållningsaspekter

En sådan allomfattande reglering av markens användning och av bebyggelseutformningen kräver en annan ansats än den nu tillämpade. Utgångspunkterna är här den totala markytan inom respektive kommun och ett plansystem som täcker hela detta område.

23. SOU:1974:21 "Markanvändning och byggande. Principen för lagstiftningen".

24. SOU:1971:75 "Hushållning med mark och vatten".

25. För läsare som önskar en kortare sammanfattning över särskilt SOU:1974:21 men fylligare information än vad som ges här hänvisas till ett temanummer i "Kommunal tidskrift", nr 8 1974-05-01, årgång 7.

Ett sådant skulle kunna ge förutsättningar för att tillgodose kraver på allsidighet i bedömningar om markanvändning, bebyggelseutformning m m. Planansvarig skulle vara kommunerna.

### 3.4.3 Planinstitutet

Indelningen i översiktliga planer och detaljplaner kvarstår. På översiktsnivån är det tänkt att två olika typer av planer skall kunna användas och komplettera varandra. Dessa är kommunplan och kommundelsplan. På detaljplanenivå skulle enbart en typ av plan upprättas nämligen byggnadsplan.

#### 3.4.3.1 Kommunplan

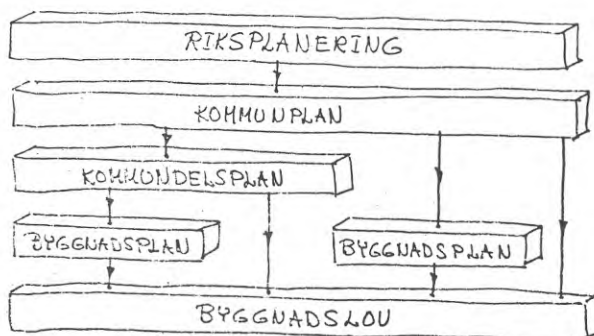
Rubricerade plan är tänkt att vara obligatorisk och omfatta hela kommunens yta. Dess huvudsyfte skulle vara att på översiktlig nivå klarlägga egentliga markhållningsfrågor. Planen skall exempelvis ange att vissa områden skall bevaras eller att vissa områden kan tas i anspråk för viss typ av exploatering. Därmed skulle också principbeslut kunna tas i olika frågor exempelvis byggnadslovsfrågor.

#### 3.4.3.2 Kommundelsplan

Kommunplanen kan inte göras så utförlig inom alla kommunens delar att den kan tjäna som underlag för detaljplanläggning. Inom exempelvis tilltänkta exploateringsområden behövs mer utförliga plandokument. Det är här kommundelsplanen är tänkt att fungera som ett komplement till kommunplanen på översiktlig nivå. Den kan sägas ersätta delar av nuvarande generalplaneinstitut och tillgodose de synpunkter som nu ligger bakom dispositionsplaner, områdesplaner och liknande företeelser.

Hur kommunplan och kommundelsplan är tänkt att stå i relation till dels varandra, dels byggnadsplan, dels byggnadslov och annan planering såsom riksplanering anges i figur 10 nedan.

Figur 10





Då kommunplanen blir obligatorisk utgör denna en naturlig länk till riksplaneringen. Det föreslås att Kungl Maj:t skall kunna förordna att vissa områden skall vara s sk rikszon.

### 3.4.3.3 Byggnadsplan

Figur 10 anger att som underlag för detaljplaneläggning kan endera kommunplan direkt användas eller kommunplan kompletterad med kommundelsplan om förhållandena är så att ytterligare klarhet än vad kommunplanen förmår ge erfordras.

Byggnadsplanen ersätter således i princip nuvarande två detaljplaneinstitut. Då byggnadsplaner i framtiden kommer att reglera förhållanden av vida mer komplicerad natur än nu i tillämpning varande detaljplaneinstitut skall reglerna för dess användning inte formuleras särskilt snävt. Bl a skall den reglerna spridd bebyggelse, vilket innebär att den måste utformas innehållsmässigt betydligt enklare än nuvarande byggnadsplaner.

### 3.4.4 Den fysiska planeringens möjligheter ifrågasatt

Tar man del av den fysiska planeringens historik (ex BL sid 7) och analyserar vad som påkallat författningsändringar vid olika tidpunkter är det påfallande ofta man finner ekonomiska anledningar som egentliga orsaker i bakgrunden.

Den som förfogar över strategisk belägen mark bestämmer vanligtvis över hur marken skall användas. Detta innebär att marknyttjaren i ekonomisk mening innehar en faktisk monopol-situation. Den som innehar en sådan kan inte sällan påräkna hög avkastning av insatt kapital och en förmögenhetstillväxt för egen del, som ligger långt över den för samhället i övrigt normala nivån.

Om det allmänna av nämnda skäl inte kan acceptera en viss typ av markanvändning och väljer att reglera markutnyttjandet genom lagstiftning kvarstår hos den enskilda fortfarande ofta tillräckligt starka ekonomiska motiv för att söka kringgå lagen och utnyttja markens monopolläge. Historiska återblickar låter antyda att de ekonomiska "krafterna" också är överlägsna lagregler och att det därmed är en ständig kapplöpning dem emellan på så sätt att upprepade lagöversyner erfordras för att "tappa till" kryphål.

Trots att blandekonomin marknadsrakter på detta sätt oupphörligen avslöjar lagstiftningens otillräcklighet är det anmärkningsvärt att tilliten till denna regleringsform/dessa medel inte rubbas utan tvärtom tillväxer. Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt är syftet nu "att möjliggöra ett bättre utnyttjande av naturresurserna. Instrumenten är lagregler och planläggning".

I figur 10 ovan avgavs schematiskt relationerna mellan planer på olika nivåer. I och med att nivån ovanför kommun integreras sprids här nämnd regleringsfilosofi även på denna nivå. Detta återspeglas bl a i olika aktuella utredningar.

### 3.4.5 Rollfördelning

Den statliga regionala byråkratin, myndigheter, m m och utredningsväsendet tänker sig en rollfördelning, som innebär för dem stora möjligheter att via något utvecklat behovsplaneringssystem styra utvecklingen på lokal nivå. Våra kommunalpolitiker kommer snart att finna sig i rollen som skatteutskrivare och finansiarer för verksamheter vars målsättningar regleras genom övergripande normsystem, gemensamma planeringsförutsättningar och liknande företeelser. Det finansiella sammanbrott som förutsades i inledningskapitlet påskyndas därmed. Om statsmakterna väljer att i detta läge aktualisera frågan om en avveckling av den kommunala beskattningsrätten och därmed den kommunala självstyrelsen i stället för någon variant av sanktionssystem och decentraliserad lösning (jfr inledningskapitlet) får man förvänta att de centralistiska byråkratiska krafterna, som nu håller på att utveckla den ovan redovisade behovsplaneringsmodellen skyndsamt ansluter sig till statsmakternas ståndpunkt. Därmed avvecklas på sikt den kommunala problematiken och "the local government" blir en myndighetsangelägenhet.

Om i stället kommunalpolitikerna väljer att utveckla ett planeringssystem enligt den här ovan skisserade resursorienterade modellen och därmed lyckas undvika finansieringskrisen innebär detta samtidigt en kompetensutvidgning som kan komma att allvarligt inskränka, till och med på den maktposition som länsstyrelser och andra kommunövergripande myndigheter etablerat i dag. Om behovsplaneringsmodellen således fullt utvecklad innebär en centralisering och avveckling av den kommunala problematiken, innebär den resursorienterade decentralistiska lösningen en motsvarande avveckling av den planerings- och myndighetsnivå som i dag finns mellan kommunerna och staten. I inledningsavsnittet gjordes antydningar om en förestående maktkamp som kunde leda till att "problem som är aktuella i dag och kanske på många upplevs som väldigt angelägna kommer att få sin betydelse starkt reducerad eller rent av helt ställd i skuggan".

Läsaren må förstå att jag inför detta perspektiv har svårt att uppbåda det intresse som behövs för att ta del av innehållet i utredningar såsom: "Stat och kommun i samverkan",<sup>26</sup> länsberedningens betänkande där bl a huvudmannaskapet för uppgifter inom samhällsplaneringen diskuteras, "Samverkan för regional utveckling"<sup>27</sup> där införandet av regionalpolitisk tillståndsprövning vid företagslokaliseringar, s k etableringskontroll diskuteras o s v. Det synes mig intressantare att så fort som möjligt utveckla den här skisserade resursorienterade modellen.

26. SOU:1974:84 "Stat och kommun i samverkan", Länsberedningens betänkande.

27. SOU 1974:82 "Samverkan för regional utveckling".

Det kan nämnas att de utredningar jag funnit intressanta är de sk ERU-utredningarna.<sup>28</sup> Liksom den tidigare här nämnda SOU: 1973:32 "Vägtrafikens, Kostnader och Avgifter" synes de ha "fallit" i glömska.

#### 3.4.6 Byråkratisk tillväxt

En resursorienterad planering motverkar också byråkratisk tillväxt. Finner man nämligen ett projekt vara finansiellt omöjligt att realisera, vilket ju en resursorienterad ansats i planeringen omedelbart avslöjar, finns heller ingen anledning att utreda det vidare.

Vid en behovsorienterad planering förslösas stora resurser på utredningar av projekt som i efterhand visar sig omöjliga att genomföra. För utredningar av dessa projekt behövs personal och snart snurrar denna karusell vidare då den engagerade byråkratin måste motivera sin existens genom att själva ange vilka behov som finns och måste utredas.

#### 3.5 Integration mellan fysisk och ekonomisk planering

Ett av syftena med planering är att bättre kunna utnyttja/hushålla med olika resurser. För den fysiska planeringen är det nu aktuellt att hantera problem som berör hushållning med 'mark och vatten' d v s vad som benämns naturresurser.

Den ekonomiska planeringen avser hushållning med resurser av annan karaktär eller om man vill precisera sig - hushållning med arbetskraft, kapital, energi, material, kunskap m m genom val av effektiva organisations- och produktionsformer.

Det finns ekonomer som anser att den ekonomiska vetenskapen svikit sin uppgift genom att mer intressera sig för att behandla hushållning med "Capital" och "Labour" enbart än vad som faktiskt traditionen bjuder med de tre faktorerna "Capital, Labour and Land" tillsammans. "Land" användes av de "klassiska ekonomerna" som synonymt med "naturresurser". Dagens ekologer och

---

#### 28. ERU-utredningarna:

SOU:1973:3 "Balanserad regional utveckling"

SOU:1970:14 "Balanserad regional utveckling", bil 1. En geografisk samhällsanalys.

SOU:1970:15 "Balanserad regional utveckling", bil 2. Storstadsproblematiken.

SOU:1974:1 "Orter i regional samverkan"

SOU:1974:2 "Orter i regional samverkan", bil 1. Ortsbundna levnadsvillkor.

SOU:1974:3 "Orter i regional samverkan", bil 2. Produktionskostnader, produktionssystem.

SOU:1974:4 "Orter i regional samverkan", bil 3. Regionala prognoser.

andra forskare utanför de ekonomiska ämnesområdena anser sig beträda jungfruliga forskningsfält men följer i de klassiska ekonomernas fotspår. Skillnaden är väl att frågor om naturresursernas ekonomi i dag har ny aktualitet och är av kanske vida större komplexitet och betydelse än någonsin.

Integration mellan fysisk och ekonomisk planering kan således nås först då former för en gemensam hantering av samtliga här nämnda (ekonomiska och fysiska) resurser erhållits. Detta utgör en förutsättning för att angelägna samhällsmål över huvud taget skall kunna nås.

### 3.5.1 Kalkyler integrerar

I den ekonomiska kalkylen beräknas åtgången av olika produktionsfaktorer/förbrukningen av resurser med hänsyn tagen till önskad produktionsvolym och någon lämpligt vald produktionsmetod. Den senare aspekten är viktig då flera möjliga produktionsformer uppfordrar till upprättandet av alternativkalkyler för dessa varigenom det blir möjligt att välja den effektivaste d v s den vars resurssammansättning ger lägsta kostnad med hänsyn till produktionsresultatet.

Genom kalkylering sammanvägs och samordnas således de olika resursinsatserna. Denna integration bör nu utvidgas till att även eller åter igen omfatta naturresurserna.

Då exempelvis olika lokaliseringalternativ för en produktionsprocess utvärderas måste klarläggas vilka anspråk på naturresurser olika alternativ medför samtidigt som det värderas om och var uppoffringar bäst kan ske.

#### 3.5.1.1 Kalkylering av naturresurser

En kalkyl är i princip en summering av en rad produkttermer, som består av för den aktuella tidsperioden förväntade faktorpriser multiplicerade med motsvarande faktorvolym. Tidsperioden eller långsiktigheten av ett projekt beror på för hur lång tid man avser binda resurser. Därmed omfattas även den tid det tar att frigöra resurser efter ett beslut om verksamhetens upphörande.

Rörligheten av produktionsfaktorerna rangordnas enligt följande:

mest rörlig	arbetskraften (Labour)
rörlig	kapitalet (Capital)
minst rörlig	naturresurserna (Land)

Då rörligheten gynnar konkurrensprissättning och sådan resulterar i relativ prisstabilitet är det jämförelsevis lätt att kalkylera verksamheter där man enbart behöver ta hänsyn till faktorerna kapital och arbetskraft. Tidsperioderna är här också vanligtvis korta.

För verksamheter där naturresurser tas i anspråk uppträder genast ett antal oftast svårbenämtrade problem. Exempelvis existerar sällan i dessa sammanhang fristående prissystem i förhållande till verksamheten själv. Planerade åtgärder kan påverka prisrelationerna i samhället. Detta innebär för kalkylens del att priserna måste betraktas som variabla element och kalkylerna ger inte längre entydiga utslag. Planeringsproblemet av denna karaktär fordrar andra planeringsmetoder än de som tillämpas i dag.

I en rapport från Byggforskningen "Ekonomisk teori och fysisk planering" diskuterar Johan Lönnroth dessa frågor.<sup>29</sup>

Kalkyler, som inte kan baseras på stabilitetsegenskaper utan beskriver förhållanden i samhället som snabbt undergår förändringar måste vara så flexibla att de kan ange konsekvenserna av ändrade förutsättningar och även anpassas efter dessa vid behov. Detta ställer också ökade krav på beslutsfattarna. Strategiska moment uppträder. Det kanske inte alltid gäller att välja bästa kalkylmässiga alternativ i ett visst läge utan ett alternativ, som fortfarande är acceptabelt även om förutsättningarna snabbt och oväntat skulle förändras.

### 3.5.1.2 Stock - flödesproblematiken

Diskussionerna kring naturresursernas användning har också aktualiserat frågan om bättre hushållning genom återvinning. Man har observerat att många viktiga naturresurskomponenter har förmågan att nyskapa eller återhämta sig - har en årlig tillväxt. Det har också i flera fall påvisats en exploatering som är större än detta årliga flödestillskott. Därmed minskar också naturresursstocken.

För andra naturresurser gäller att tillgångarna är begränsade och kommer att ta slut om exploateringen fortsätter.

Detta har aktualiserat frågan om återvinning. Våra avfallsprodukter innehåller i dag avsevärda kvantiteter naturresurser och i samma mån som dessa kan återvinnas minskar exploateringsbehovet.

Detta förhållande reser kravet på nya besluts- och lönsamhetskriterier. Tillämpas de som använts traditionellt i dag resulterar detta uppenbart i överexploatering.

Var blir det exempelvis billigast att i en framtid om så påfordras återvinna den åkermark som i dag används till bostadstomter, bebyggs med vägar och andra anläggningar? Vetskapen om att bönderna förr av säkert rationella skäl valde att bygga sina bondgårdar på otillgängliga skogsholmar i landskapet stämmer oss inte till eftertanke!

29. Lönnroth, Johan: "Ekonomisk teori och fysisk planering". Byggforskningen, rapport R41:1974.

### 3.5.2 Övergripande samordning

Kalkyler upprättas alltid fristående och sammanfattar i princip allt relevant planeringsunderlag, men varierar ändå i utformning på grund av syfte. Den kommunalekonomiska kalkylen anger som tidigare nämnts effekter av olika verksamheter på kommunens budget. Den klarlägger därvid olika verksamheters finansiella behov vid olika tidpunkter. Då budgeten balanseras avstås dessas finansiella behov i förhållande till varandra och till tillgängliga resurser varvid vissa verksamheter prioriteras bort till förmån för andra angelägnare.

Upprättas rullande femårsbudgets i en kommun och det i dessa finns ett givet utrymme för ett visst ändamål innebär detta, om nya verksamheter aktualiseras inom ändamålet - kanske i samband med ett planerat nybyggnadsområde inom femårshorisonten - en faktisk omprövning av i princip all verksamhet inom ändamålet för att kunna finansiellt inrymma den nya verksamheten. En budgetrestriktion "tvingar" således varje kommunal nämnd vid varje nytt projekt att även ompröva all annan verksamhet och i förekommande fall anpassa drift och servicenivå.

De kommuner där ekonomisystemet inte fungerat på detta sätt d v s i praktiken inte framtvingat justeringar i servicenivån efterhand som förhållandena förändrats i olika delar av kommunen uppvisar i dag en rad obalansproblem. Vilka kommuner har exempelvis ekonomisystem som ger besked om hur utbyggnadstakten av nya bostadsområden utanför "råmarksgränsen" skall anpassas till saneringsprogram i stadskärnan?

Då nya bostadsområden uppförs vid eller utanför stadens "råmarksgräns" innebär detta inte sällan en befolkningsmässig utarmning av stadens centrala delar. Unga familjer med växande krav på ytstandard lämnar i större omfattning än andra centrala och dyra bostadslägen och pendlar till sig rymligare och billigare bostäder i perifera delar, vilket förutom befolkningsomflyttningseffekter också ger mellan här aktuella områden skeva åldersmässiga befolkningsammansättningar.

I "Cities and housing" analyserar R. Muth ex denna problematik för amerikanska städer.<sup>30</sup>

Sammanfattningsvis kan sägas att en kommunal nämnd som överväger att utöka sin verksamhet i någon kommundel med ett projekt inom långtidsbudgetens planeringsperiod ställs inför en finansiell prövning av alla liknande verksamheter - både befintliga och planerade - inom hela kommunens område. Detta kan leda till innehållsmässiga ändringar i flera av de fysiska planer som är tänkta att realiseras inom långtidsbudgetens planeringsperiod. Dylåka ändringar i förutsättningar ställer stora krav på flexibilitet även hos fysiska planer. Vilka kommuner har i dag planläggningssystem som uppfyller detta krav på flexibilitet?

Faller projekt utanför långtidsbudgetens planeringsperiod är givetvis en budgetmässig prioritering mot övriga verksamheter in-

30. Muth, R.: "Cities and housing", Chicago 1968.

om samma ändamål svår, men bör ändå genomföras på så god överlagsmässig grund som möjligt. Finansiella inkonsistenser vid dylika bedömningar behöver inte innebära ett slopande av projektet då helt andra finansieringsformer än de som traditionellt används kanske kan aktualiseras.

### 3.5.3 Lönsamhet och lokalisering, dimensionering och differentiering

Den kommunalekonomiska kalkylen och den därpå efterföljande finansiella prövningen är överordnad lönsamhetsbedömningar d v s utvärderingar mellan alternativa utformningar m m. Finner man nämligen ett projekt finansiellt omöjligt finns heller ingen anledning att avsätta vidare planeringsresurser för att utreda det vidare. Men detta betraktelsesätt får inte tillämpas statiskt. Det finns en mängd projekt som ger avkastning d v s är resursskapande och finansierar sig själva helt eller delvis.

Finansiellt möjliga alternativ utvärderas genom samhällsekonomiska analyser och kalkyler (jfr 2.4). När det gäller frågan om var bostäder skall byggas för tillkommande hushåll inom en kommun kan detta vara svårt att förklara med rådande ekonomiska begreppsbildning; som faktiskt säger att hushållet skall lokaliseras så att konsumentöverskottet av boendet blir så stort som möjligt.

Härleds enhetskostnader för boendet för tillkommande hushåll i samtliga möjliga utbyggnadsområden inom en kommun skall hushållet lokaliseras där dess betalningsvillighet när snittkostnaden frånräknats är som störst. Betalningsvilligheten motsvarar det maximala belopp hushållet är villigt att betala för varje bostadsläge.

Betalningsvilligheten är således ett autentiskt aggregerat välfärdsmått som är överlägset exempelvis levnadsnivåkomponentansatsen vid målformuleringar.

För bostadsområden där betalningsvilligheten överstiger presenterade enhetskostnader kan lägenheter, bostadsrätter, hus m m avyttras utan svårighet medan detta inte är fallet i områden där enhetskostnaden överstiger betalningsvilligheten. I det senare fallet står bostäder tomma tills en bättre anpassning mellan enhetskostnader och betalningsvillighet uppnåtts. I planeringskedet är således hyreskalkyler, resekostnader m m och uppskattningar av betalningsvilligheten i olika lägen, viktiga delar av den samhällsekonomiska analysen.

På den i stort sett oreglerade bostadsmarknad som finns i dag i de flesta kommuner kan det enskilda hushållet med jämna mellanrum ompröva sin boendesituation, d v s i kraft av sin betalningsvillighet eventuellt köpa ett bättre bostadsläge. Det beslutsunderlag marknaden kan ge om bostadskonsumenternas preferenser måste tillgodogöras i planerings- och beslutsprocessen.

### 3.5.3.1 Stordriften

Under senare årtionden har inte planeringsproblemet formulerats på ovanstående sätt. Lokaliseringsfrågan har inte gällt utvärderingar av var *tillkommande* hushåll skall allokeras utan var hela ansamlingar av bostadsenklaver var och en innehållande 3 - 5000 innevånare skall uppföras. Få vill väl förneka existensen av stordriftsfördelar (fallande snittkostnader vid växande volymer) inom bostadsbyggandet men ingenting tyder på att skalfördelar fortfarande tillgodogöres vid dessa stora volymer. Om så ändå är fallet finns här ett fördelningspolitiskt spelrum. Att "kostnaderna" i nya bostadsområden oberoende av storlek inte förefaller väsentligt understiga hushållens betalningsvillighet, kan nämligen innebära att stordriftens vinster kvarstannar i producentleden.

### 3.5.3.2 Normer

Debatten om normer såsom servicetrösklar, befolkningsmålsättningar för olika orter (även små orter inom kommunerna) m m döljer ekonomiska realiteter.

För verksamheter där stordriftsfördelar uppträder krävs stora anläggningar och därmed stora befolkningsunderlag. Tillfrågans producenterna om dimensioneringsnormer ligger det i deras intresse att maximera storleken. Dels mot bakgrund av att vid given prisnivå (regionens prisnivå) tillfaller stordriftens överskott alltid producenterna, dels garanterar stora anläggningar lokal monopolsituation. Det senare innebär stor "köptröhet" hos kunderna och ett skydd mot prisrörelser på grund av konkurrens.

### 3.5.3.3 Snittkostnader

Av ovanstående resonemang blir slutsatsen att normer och den filosofin som omgärdar dessa inte kan accepteras som planeringsunderlag vid lokalisering, dimensionering och differentiering av olika verksamheter inom en kommun.

Det relevanta underlaget utgöres i stället av snittkostnadsberäkningar för verksamheter i varje tilltänkt utbyggnadsområde. Först då dessa finns tillgängliga finns underlag för beslut om lokalisering, dimensionering och differentiering.

I ett utbyggnadsområde kan flera verksamheter inplaneras utöver den tekniska service som alltid måste ombesörjas. Dessa senare investeringar benämns ofta strategiska generalplaneinvesteringar medan de övriga kallas följdinvesteringar.

Både strategiska generalplane- som följdinvesteringar kan kostnadsberäknas. Därefter kan dessa kostnader sammanslås till en snittkostnadsfunktion för det aktuella utbyggnadsområdet. Denna aggregering äger rum om man beräknar och summerar samtliga verksamheters snittkostnader för olika befolkningsunderlag. Därvid erhålls förutom underlag för lokaliserings-, dimensionerings- och differentieringsbesluten samtidigt underlag för beslut om



lämplig etapputbyggnad av området i fråga. Det senare innebär också att underlag finns för en bedömning av lämplig utbyggnadsordning och takt mellan olika möjliga utbyggnadsområden inom en kommun.

#### 3.5.3.4 Lediga kapaciteter

Finns det lediga kapaciteter i verksamheter som kan tas i anspråk vid en tilltänkt utbyggnad faller normalt snittkostnaden för dessa fram till de volymer som motsvarar kapacitetsgränserna. En lämpligt anpassad utbyggnad i dylika fall kan innebära god ekonomi.

En kommun med många små tätorter med lediga kapaciteter i olika anläggningar från teknisk service till skolor, barndaghem och butiker kan kostnadsberäkna och utvärdera huruvida det inte är lämpligare att fördela tillkommande bostadsbyggande mellan dessa än att satsa på uppförandet av en ny stadsdel alldeles utanför stadskärnan.

För kommuner där stadskärnan utarmas (jfr 3.5.2) d v s lediga kapaciteter uppstår i olika verksamheter med lönsamhetskriser som följde eller där verksamheter av angelägen karaktär saknas kan framräknas vilka olika saneringar respektive byggnadskomplement som erfordras för att vända utvecklingen.

#### 3.5.3.5 Agglomerationer

Här har ifrågasatts om stordriftsfördelarna är så utpräglade vid bostadsbyggandet (d v s de långsiktiga genomsnittliga kostnaderna fortsätter falla även vid mycket stora volymer) att de kan motivera de mycket stora bostadsenklaer som uppförts senare årtionden. Om så ej är fallet kan s k agglomerationseffekter motivera viss storlek. Samlokalisering av verksamheter kan ge god ekonomi genom samutnyttjande och därigenom ett högre kapacitetsutnyttjande totalt sett.

Ovan diskuterades hur snittkostnader för olika verksamheter i tilltänkta utbyggnadsområden skulle summeras för att få beslutsunderlag för lokalisering, dimensionering, differentiering och etapputbyggnad. Detta utgör en sida av agglomerationsproblematiken - den positiva. Samtidigt uppträder också negativa effekter som oftast diskuteras under benämningen friktioner, immissioner m m.<sup>31</sup> Dessa effekter är svåra att beskriva av olika skäl exempelvis att de ej går att kvantifiera och därmed påförras kalkylerna som negativa faktorer. Därmed utesluts de allt som oftast vid beslut. Att friktions- och immissionsminima skulle uppträda vid samma volymer som snittkostnadsminima förefaller dock mindre troligt.

Agglomerationseffekter analyseras i samhällsekonomiska analyser i termer av marknadsimperfectioner eller externa effekter d v s som avvikelser från ett ur välfärdssynpunkt önskat tillstånd/resursoptimum.

31. Utvecklingsplan 73 för Uppsala kommun jfr sid 10-11.

### 3.5.3.6 Forskargruppens SCAPE's resultat och SVR:s plananvisningskommittés plankostnadskalkyler och kalkyluppgifter

Hur löser man planeringsproblemen så som de formulerats här eller hur härleds snittkostnader enligt ovanstående modell?

Forskargruppsn SCAPE<sup>32</sup> har utvecklat en metod för beräkning av bl a de areal- och kostnadsmässiga konsekvenserna av varierande planutformning. Metoden har av gruppen använts för en analys av tätorter med 25.000, 75.000 och 225.000 innevånare. För dessa volymer beräknas schablonvärden för investeringsbelopp och årskostnader. Tätorterna konstrueras på imaginära terränger. Gruppen har erhållit en mängd intressanta resultat men den bristande flexibilitet som utmärker SCAPE-modellen i vissa avseenden gör den inte särskilt intressant att använda för kommuner som uppfattar planeringsproblemen på sätt som redovisas ovan. Dels möjliggör sällan befolkningstillväxten en planering för de volymer SCAPE-modellen förutsätter, dels har flertalet kommuner en tätortsbebyggelse som tillkommande byggnadselement måste inpassas i på olika sätt. För översiktlig kalkylering kan dock SCAPE-modellens granskapsenhet vara av visst intresse.

SVR:s plananvisningskommittés arbeten<sup>33</sup> är bättre anpassade till kommunernas behov och har vunnit stor spridning av den anledningen. Den uppfyller också bättre den ansats som presenterats här ovan.

## 3.6 Integrerande funktioner mellan fysisk och ekonomisk planering

Ovan redovisade synsätt ställer vissa krav på planeringsresursernas organisation och kompetens. Planeringsfunktioner som uppfyller dessa krav måste utvecklas och tillföras kommunerna.

Som antytts tidigare i inledningsavsnitten till detta kapitel är oftast synen på organisationsformens roll inom den offentliga sektorn otidsenlig. Moderna organisationsformer och förändringar i organisationen då så påkallas är sällan förekommande.

Vad som bestämmer hur en organisation skall vara uppbyggd är vanligtvis dess funktionsstruktur. En funktion uppfattas här som en serie aktiviteter, som utförs av endera en person med särskild kompetens eller av en grupp personer vars kunskaper tillsammans representerar en önskad kompetens. En funktions

- 
32. *Lindström, Sune och Lilja, Lars-Eric*: "Kostnad och kvalitet i tätortsbebyggelse". Byggforskningen Rapport R4:1972.  
 33. SVR:s Plananvisningskommitté: "Rekommendationer för tekniska och ekonomiska utredningar vid upprättandet av planförslag".

Del 4:1 Plankostnadskalkyler - kalkylmall R44:1973

Del 4:2 Plankostnadskalkyler - kalkyluppgifter R10:1972.  
 Byggforskningen.

syfte är således att organisera aktiviteter så att en vara eller tjänst framställs effektivt. Detta innebär att en organisationsplan oftast återspeglar hur man tänkt sig funktionsindelningen d v s hur verksamheten skulle vara organiserad för att bäst tillfredsställa uppställda mål och effektivitetskrav m m vid tidpunkten då organisationen fastställdes.

Detta innebär också att organisationer med stor utvecklingsdynamik i sina verksamheter eller där inriktningen på verksamheterna ständigt växlar karaktär hela tiden måste anpassa sin funktionsstruktur för att ej förlora i effektivitet. Detta ställer motsvarande krav på organisationsanpassningen. Organisationsstrukturen bör ej få utgöra något hinder härvidlag utan förändringar i denna bör uppfattas som ett medel att garantera en riktig funktionsindelning i varje skede.

Att den kommunala organisationsapparaten är bristfälligt anpassad till faktisk funktionsstruktur d v s till hur planeringsproblem faktiskt bör formuleras kan möjligtvis bero på att många verksamheter på det kommunala planet är specialreglerade d v s är pålagda kommunen av staten och ofta på ett olämpligt sätt. Detta innebär att många styrelser och nämnders verksamheter direkt regleras av lagparagrafer, förordningar m m. Dessa reglerar till och med en del av kommunens organisationsstruktur under nivån för kommunens centrala ledningsfunktioner. Denna reglerade del av den kommunala organisationen utgör en ständig restriktion vid funktionsanpassningar, målanalyser för kommunal verksamhet m m. Exempelvis låser specialreglerna den kommunala organisationen på ett sätt att fördelarna av att införa programbudgetering på kommunal nivå är av relativt ringa omfattning. En kommunomfattande målanalys torde resultera i en (funktions- och) programindelning som inte är förenlig med nu befintliga nämndorganisationen. Detta innebär för vår del att det är mindre intressant, att diskutera i organisationstermer d v s i vissa nämnd/förvaltningsindelningar än i funktionstermer.

### 3.6.1 Nuläge

För att få en jämförelsebakgrund för den funktionsindelning som skall behandlas i nästa avsnitt och som givetvis är tänkt att vara ett uttryck för rådande utvecklingstendenser skall här ett exempel på en funktions- och organisationsstruktur ges.

#### 3.6.1.1 Planeringsfunktioner

Det ligger för mig nära till hands att välja exempel från Uppsala kommun och dess bostadsbyggnadsprogram.<sup>34</sup>

För att garantera en planeringsprocess inom kommunen där alternativ konfronteras mot varandra bearbetas i planeringsaktiviteten ett stort antal möjliga utbyggnadsområden samtidigt.

34. Uppsala kommun, Förslag till ramar och riktlinjer för bostadsbyggnadsprogrammet för perioden 1975-80 i Uppsala kommun: Uppsala kommunfullmäktiges tryck 1974, Ser D nr 6.

Då bostadsbyggnadsprogram upprättas presenteras planeringsläget i varje möjligt utbyggnadsområde. Denna inventering redovisas dels i form av en karta för varje område, som utvisar dess ungefärliga läge och omfattning och dels i form av en tablå som söker beskriva för bostadsbyggandet väsentliga förhållanden så som de ter sig i nuläget (se figur 11 nedan).

Syftet med tablå är således att ge en samlad bild av tillgängligt beslutsunderlag - såväl ekonomiska som plan- och befolkningsmässiga samt andra förhållanden. Vad gäller saneringsområden finns motsvarande inventeringsmaterial.

Detta material utgör sedan "byggbitar" för konstruktion av bostadsbyggnadsprogramalternativ. Dessa kan bli föremål för utvärderingar av tjänstemän och politiker på sätt som tidigare presenterats i förvaltningsmodellen (jfr 2.1.1).

Tablåns (se figur 11) "delposter" döljer en funktionsindelning.

Översikts- och detaljplanelägena är resultat av en serie översikts- respektive detaljplaneaktiviteter.

Markägoförhållandena återspeglar aktiviteter inom markplaneringsområdet.

Grundkarteförhållandena är resultatet av aktiviteter som leder fram till kartkonstruktioner.

Strategiska generalplaneinvesteringar avser här huvudleder, huvudvatten- och huvudavloppsledningarna samt vatten- och reningsverk, d v s investeringar som måste företas för att ett område ska kunna bebyggas.

Följdinvesteringar avser kommunens planerade investeringar i serviceinrättningar såsom skolor, barnstugor, bibliotek, fritidsgårdar m m.

Exploateringskostnaderna är hittills den enda ekonomiska kalkylen i beslutsunderlaget. Givetvis är syftet att presentera ett fylligare och relevantare kalkylunderlag på sikt. Vilka kalkyler som bör komma i fråga i detta sammanhang har redan diskuterats i avsnittet 2.4. Dessa är exempelvis

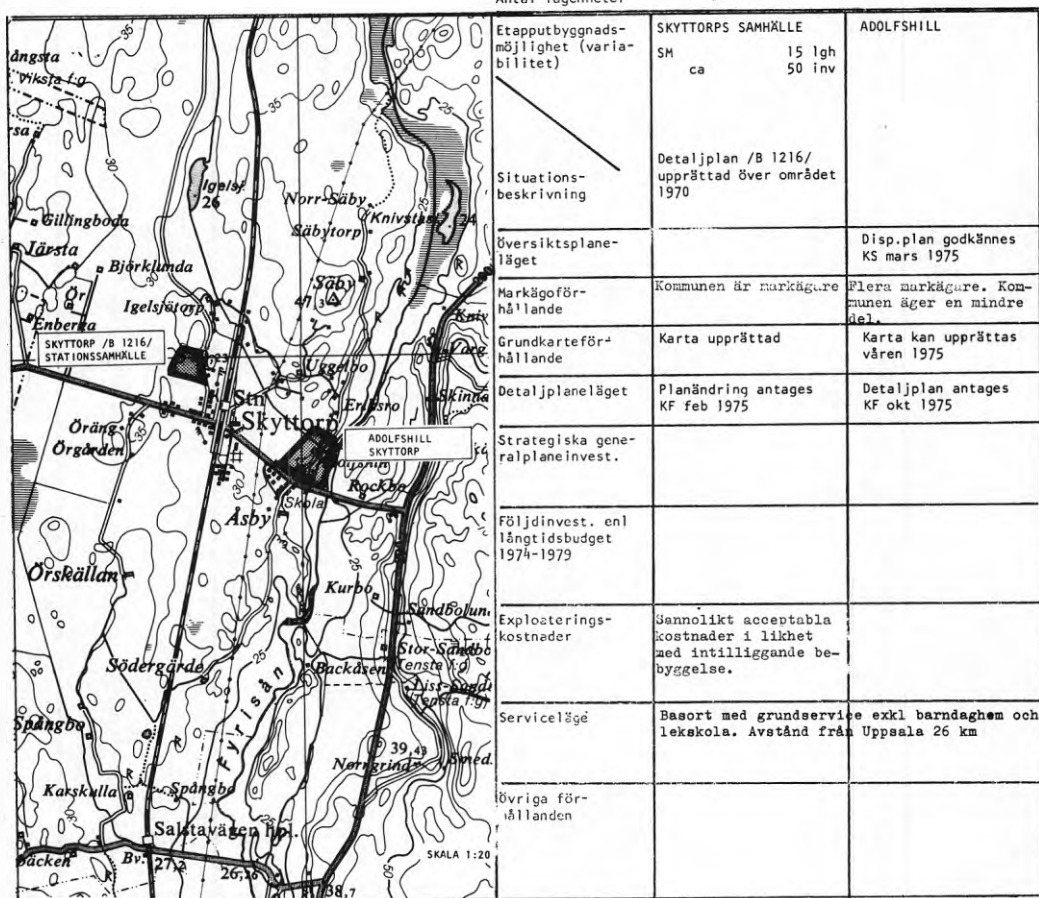
- brukarkalkyler
- kommunalekonomiska kalkyler
- samhällsekonomiska kalkyler

Figur 11

## SKYTTORP

Befolkning 1974 493  
Målfolknögd 1985 600

Utbyggnadsbehov  
1975-1985  
Antal lägenheter 30



### 3.6.1.2 Planeringsfunktionernas organisationstillhörighet

Om nu de planeringsfunktioner som angivits i avsnittet ovan re-lateras till Uppsala kommuns organisationsplan erhålls följande uppställning.

Översiktspaneläge	Stadsarkitektkontoret/ Kommunstyrelsen
Markägoförhållanden	Fastighetskontoret/ Fastighetsnämnden
Grundkarteförhållanden	Stadsingenjörskontoret/ Byggnadsnämnden
Detaljpaneläge	Stadsarkitektkontoret/ Byggnadsnämnden
Strategiska generalpl.inv. Följdinvesteringar Exploateringskalkyl	Gatukontoret/Gatunämnden Övr. förvaltningar/nämnder Fastighetskontoret/ Fastighetsnämnden
Bruskalkyl	Fastighetskontoret/ Fastighetsnämnden
Kommunalekonomiska kalkyler (budgetkalkyler) Samhällsekonomiska kalkyler	Övr. förvaltningar/ nämnder Ekonomi- och planeringskon- toren/Kommunstyrelsen

Som nämnts i avsnitt 2.4.2 "Samhällsekonomisk kostnadsintäktskalkyl" är denna kalkyls syfte att ge ett totalekonomiskt underlag för beslut. Detta innebär, som också utreds i avsnittet i fråga att kalkylen som underlag måste ha material från övriga här uppräknade planeringsfunktioners planeringsaktiviteter.

För att således kunna upprätta en kalkyl måste flera förvaltningar samordna sin verksamhetsplanering på ett ändamålsenligt sätt.

Denna samordningsuppgift i den funktions- och organisationsstruktur som skisserats ovan torde vara onödigt omfattande för den planerare eller grupp av planerare som har kompetensen och därmed funktionsansvaret för kalkylernas upprättande.

En organisationsändring som underlättar samordningsarbetet och lägger huvudvikten av arbetsinsatserna på att få fram ett så bra kalkyl- och beslutsunderlag som möjligt bör vara det naturliga här.

Företar man en funktionsanalys som även innefattar hela den utvecklingsdynamik man kan skönja för närvarande erhålls automatiskt en organisationsstruktur.

### 3.6.2 Planeringsfunktioner i utveckling på översiktlig nivå

Även om man kan anföra en rad kritiska argument mot de planläggningsmetoder som finns för närvarande och de utvecklingstenden- ser man kan skönja (jfr 3.4.3) kommer man kanske inte ifrån att någon form av planläggningssystem måste finnas. Att jag här valt att föra en diskussion med utgångspunkt från de planinsti-

tut som bygglagutredningen föreslår skall tillämpas innebär inte att jag delar denna utrednings ståndpunkter. Jag är således mer intresserad av att integrera något system av fysiska planer till den ekonomiska planering som förs i en kommun och se plan- genomförandet på detta sätt än att i varje upptänkligt fall se plangenomförandet som en juridisk angelägenhet. Därmed menar jag inte heller att man kan avvara lagstiftningen.

### 3.6.2.1 Reglerade funktioner

På översiktlig nivå d v s längre än 5 års sikt är det tänkt att kommunerna avkrävs en planering omfattande kommunplan (jfr avsnitt 3.4.3). Över denna plan skulle riksplaneringen ligga som en restriktion. Termen riksplanering får här utgöra en sammanfattande beteckning på all den myndighetsutövning m m som sker från kommunövergripande nivå (jfr avsnitt 3.4.5).

Översiktsplanering enligt denna modell presenteras i figur 12 nedan.

Figur 12



Ansvar för upprättandet av en kommunplan är tänkt att åvila kommunstyrelsen d v s en central ledningsfunktion inom kommunen. Mot bakgrund av vad som tidigare angivits som krav på en effektiv ekonomisk planering (jfr avsnitt 3.3) och en fysisk planering efter nya principer (jfr avsnitt 3.4) torde en organisatorisk lösning som innebär ett funktionsansvar under central ledningsnivå som mindre lämplig. En i ekonomisk, fysisk och social mening sammanhållen översiktsplaneringsfunktion bör skapas direkt i anslutning till kommunstyrelsen. Efter det man klarlagt vilka planeringsaktiviteter den översiktliga planeringsfunktionen skall omfatta kan en grupp planerare med lämplig kompetens tillföras kommunstyrelsens förvaltningsområde.

### 3.6.2.2 Oreglerade funktioner: kommunprogram - utvecklingsplan

Kommunplanen är inte bara tänkt att vara ett fysiskt plandokument. Den skall kunna innehålla verbala beskrivningar innefat-

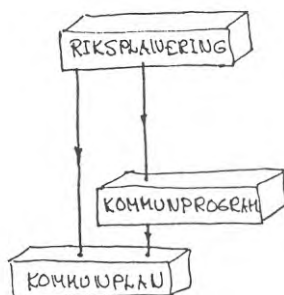
tande kommunens sammanvägda bedömningar och ställningstaganden även i andra frågor än markanvändningen.

Då kommunplanen inte är tänkt att vara en rullande plan kan det vara lämpligt för att få bättre kontinuitet i översiktsplaneringen att den kompletteras av andra plandokument.

I exempelvis ett s k kommunprogram kan förtroendemännen sammanfatta sina mål och krav och även utveckla sin syn i olika planeringsfrågor (jfr figur 13 nedan och avsnitten 2.1.2 - 2.1.3).

Som antytts tidigare kan sällan förtroendemän utan bistånd från fackkunniga planerare själva formulera mål och krav. Inte sällan får då planerare i uppdrag att upprätta ett underlag

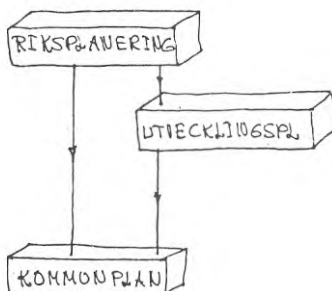
Figur 13



för ett fortsatt programarbete. Ett sådant underlag kallas här utvecklingsplan. En bättre benämning är kanske perspektivplan. I figurerna 14 och 15 nedan presenteras översiktsplaneringsprocesser där utvecklingsplan upprättas.

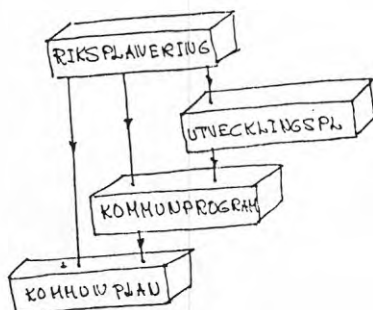
Figur 14 beskriver en planeringsprocess där programarbetet efter utvecklingsplanen finns invävt i kommunplanen och figur 13 en process där detta presenteras i ett fristående plandokument - ett kommunprogram.

Figur 14





Figur 15



### 3.6.2.3 Översiktliga kalkyler

En aktivitet på översiktlig nivå är givetvis upprättandet av ekonomiska kalkyler.

Den översiktliga planeringens syfte är att bestämma lokaliseringen, dimensioneringen och differentieringen av arbets- och bostadsområden, infrastrukturelement såsom trafikleder, terminaler, vatten- och reningsverk m m. För detta behövs omfattande kalkyler som del av beslutsunderlaget. De måste formuleras och lösas så att de passar in i den här skisserade ramen (jfr 3.5).

På översiktlig nivå är kalkylunderlaget oftast bristfälligt, vilket erbjuder särskilda svårigheter. Som exempel kan nämnas att det sällan finns markundersökningar vilket vanligtvis ger osäkra exploateringskalkyler. Kartmaterialet kan likaså vara bristfälligt, vilket tillsammans med oklara programdirektiv omöjliggör en noggrannare produktbestämning i detta skede av planeringen. Detta utgör då ett prognosproblem som ytterligare vidgar felmarginalerna i kalkylerna. Ett krav som således måste ställas är att kalkylunderlaget ständigt revideras och kalkylerna uppdateras efterhand som planeringen fortskrider och kalkylunderlagets kvalitet förbättras.

Det är givet att kalkylerna skall konstrueras så att ett så uttömmande beslutsunderlag som möjligt kan erhållas. Redan på den här aktuella nivån skall således strävan vara att som slutprodukt få samhällsekonomiska kalkyler, d v s kalkyler som lämpar sig för utvärdering av olika projekt.

### 3.6.3 Planeringsfunktioner i utveckling på kort och mellanlång sikt

Men planeringen på den översiktliga nivån skall ha en obruten fortsättning i verksamhetsplanering, budgetplanering och fysisk planering på kortare sikt. Tidsgränsen fem år är så tillvida konstlad. Hela tiden skall egentligen planeringsunderlaget och därmed beslutsunderlaget successivt förbättras för olika projekt samtidigt givetvis som olika beslutsanhalter passerar och handlingsfriheten därmed avtar.

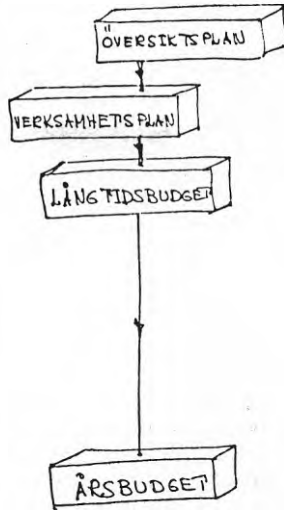
#### 3.6.3.1 Enkel funktionsmodell

På motsvarande sätt som översiktsplaneringen kan bedrivas efter olika modeller (4 st anges ovan) kan planeringen inom den här aktuella sikten ske på olika sätt. Antalet modeller är här också fyra stycken. Men en väsentlig skillnad är att medan man på översiktlig nivå kan välja en modell så kan alla fyra här aktuella modeller komma till användning samtidigt för olika projekt i skilda delar av kommunen. Det är tänkt att översiktsplaneringen skall ange vilka modeller som skall komma till användning i varje särskilt fall.

Den enklaste funktionsmodellen presenteras i figur 16 nedan. Den översiktliga planeringen omfattande minst således riksplanering och kommunplan sammanfattas i termen översiktsplan. Den styr de olika förvaltningarnas verksamhetsplanering, som i sin tur samordnas och avstämnes i långtidsbudget och årsbudget. Här förutsätts således att ett projekt i och med kommunplanens existens är färdigbehandlat ur fysiska aspekter. Med andra ord byggnadslov, som är tänkt att även i fortsättningen ges av byggnadsnämnd, kan beviljas med kommunplanen som enda underlag.

Givetvis går inte pilarna enbart nedåt på sätt som figurerna antyder. Återkopplingar finns, men dessa blir mindre betydelsefulla ju lägre ner i nivåerna man kommer. Vid långtidsbudgetens balansering är således möjligheterna att påverka översiktsplanen större än vid årsbudgetens balansering.

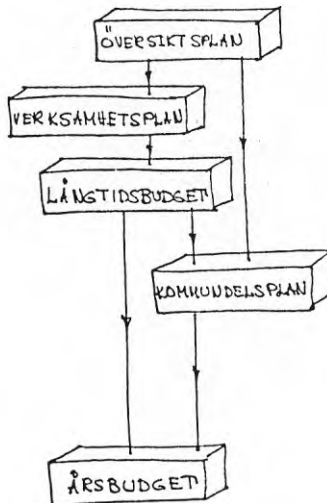
Figur 16



### 3.6.3.2 Funktionsmodellen med kommunplansplan

En kommunplan måste ibland för vissa områden och vissa projekt kompletteras av andra plandokument. Kommunplansplanen har denna roll. Denna betraktas härigenom som en översiktlig plan. Men integrerad i budgetplaneringen på sätt som här är nödvändigt för att tillfredsställa de krav som tidigare formulerats för en samordnad och resursorienterad planering har den inte kvar denna status (se figur 17). Här underordnas den långtidsbudgeten.

Figur 17

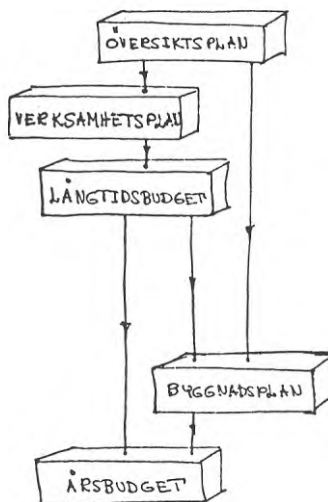


En kommundelsplan blir avgjort bättre om man vid dess upprättande vet dels vilka olika aktiviteter som med stor sannolikhet kommer att förläggas till den aktuella delen av kommunen d v s aktiviteter som finns upptagna i budget dels vilka aktiviteter som inom överskådlig tid (är angelägna men som) inte kan komma till stånd. Denna problematik har relativt ingående behandlats tidigare, dock får man betrakta som en angelägen uppgift att utreda hur man bäst upprättar kommundelsplaner under här angivna betingelser.

### 3.6.3.3 Funktionsmodell med byggnadsplan

Om kommunplanen är tillräckligt "detaljerad" för att tillfredsställa översiktliga fysiska plankrav behöver inte alltid kommundelsplan upprättas. Man kan välja att med kommunplanen som underlag upprätta byggnadsplan. Hur denna modell ser ut framgår i figur 18. Även här styrs utformningen av förvaltningarnas verksamhetsplanering så som den ter sig samordnad och avstämd i budgeten.

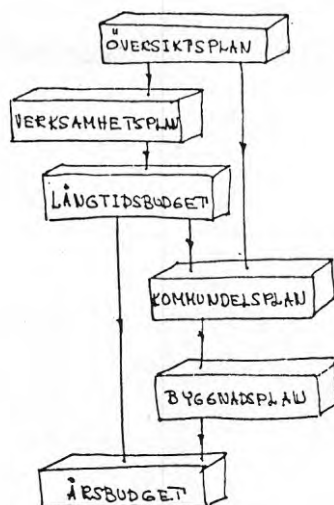
Figur 18



### 3.6.3.4 Fullständig funktionsmodell

Rubricerade modell presenteras i figur 19. Långtidsbudgetens innehåll styr här både en kommundels- och en byggnadsplans utformning.

Figur 19



### 3.6.3.5 Kalkyler på mellanlång och kort sikt

I avsnittet ovan om kalkyler på översiktlig nivå angavs deras syfte vara att utgöra beslutsunderlag för frågor gällande lokalisering, dimensionering och differentiering av olika verksamheter. Det gällde med andra ord jämförelser av planalternativ med samhällsekonomiska totalkalkyler som grund.

Inom verksamhetsplaneringssikten (upp till 5 år) är en successiv förfining av dessa kalkyler relevant så länge beslutssituationen gäller val mellan olika alternativ eller variationer i utformningen av ett alternativ.

Innan exempelvis kommunalsplan upprättas företas normalt markundersökningar och förbättringar av kartunderlaget. Detta förbättrar omedelbart kalkylunderlagets kvalitet och arbetet med kommunalsplanen kan vägledas av successivt reviderade och förbättrade kalkyler.

Men kalkyler upprättas nu också med annat syfte. Konsekvenserna av olika planer och alternativ för kommunens budget blir alltmer angelägna att utreda. Kommunalekonomiska kalkyler upprättas inom kommunens olika förvaltningar för tilltänkta verksamheter i olika aktuella planförslag. Dessa sammanfattas i budgetäskanden och vidarebehandlas och ingår i planeringsprocessen på sätt som redan diskuterats.

### 3.7 Samhällsbyggnadsekonomi

#### 3.7.1 Sammanfattning av krav

Säkert uppfattas här presenterade avgränsning av samhällsbyggnadsekonomi som alltför begränsad för att passa den fria forskningens krav. Den referensram som givits ovan avgränsar bl a ämnet till att gälla kommunala förhållanden. FoU inom ämnesområdet som underordnar sig här redovisade utgångspunkter måste anses som relativt målinriktad och tillämpad. Här skall dessa krav kort rekapituleras.

##### 3.7.1.1 Det förvaltningsekonomiska kravet

Utgår man ifrån att ekonomi "är hushållning med knappa resurser" förefaller det naturligt att kräva att alla kommunens verksamheter skall vägas mot varandra och mot tillgängliga resurser. Detta innebär att all byggnadsverksamhet (investeringar) som i en eller annan form tar kommunala resurser i anspråk måste kunna ges en ekonomisk riktig hantering i ett för hela kommunen styrande och kontrollerande ekonomisystem. Det som här skisseras framhäver budgetering, budgetkontroll och redovisning som de centrala momenten i ett integrerat planeringssystem. Detta aktualiserar frågan hur samhällsbyggandet faktiskt inordnas eller bör inordnas i olika planeringssystem såsom kvantitets-, ram-, program- och ändamålsallokerande.

##### 3.7.1.2 Kontinuitetskravet

Ett planeringssystem skall på olika nivåer i en organisation och vid olika tillfällen tillhandahålla beslutsinformation. Sammanfattningen av ett dylikt beslutsunderlag är nästan alltid en kalkyl av något slag. I ett välintegrerat planeringssystem där kontinuitet upprättats mellan momenten budgetering, budgetkontroll och redovisning kan statistik hämtas ur redovisningen för användning i kalkylsammanshang i planeringsskedet. Faktiska men icke planerade eller förväntade pris- och kostnadsrörelser som avslöjas genom budgetkontrollen utgör underlag för en fortlöpande å jour-hållning av olika kalkyler. Det är t o m möjligt att konstruera "kontoplaner" som fungerar som gemensamma informationssystem/data- och statistikbaser i planeringssystem av här angiven art (jfr 2.1.1.1).

Men även förändringar i planeringsunderlaget ger förutsättningar för bättre kalkyler. Kontinuitetskravet bör även innefatta detta. Här har förutsatts att översiktliga kalkyler upprättas även om så måste ske på mycket bräckliga grunder tidigt i planeringsskedet. Efterhand som exempelvis markundersökningar görs och kartunderlag förbättras skall givetvis kalkylerna omarbetas i tillämpliga delar. Kalkyleringen på översiktlig nivå fortsätter således obruten i verksamhetsplanering på kortare sikt.

##### 3.7.1.3 Funktions- och organisationskrav

De ovan formulerade kraven fordrar också organisatoriska förändringar. Här framhålles att först sedan man känner och definierar

rat de funktioner som uppfyller aktuella planeringsmässiga krav kan organisatoriska lösningar diskuteras.

Funktioner diskuteras här antydningvis genom att nämna de plan-dokument de leder fram till. Om planeringsproblemen omformuleras förändras plandokumenterna och därmed också funktionerna.

#### 3.7.1.4 Utvecklingskravet

Den förnyelse av planeringsfunktionerna som här diskuteras och den utveckling som även är önskvärd för framtiden kräver en jordmån inom den offentliga/statliga och kommunala förvaltningsapparaten som befrämjar dylika strävanden (jfr 3.1 - 2). Detta innebär åtgärder som motverkar byråkratisering och liknande företeelser.

#### 3.7.1.5 Programkravet

Politiska handlingsprogram brukar vara sammanställningar över angelägna målsättningar och olika medelsinsatser för olika grader av måluppfyllelse. Men en programhandling kan även bearbetas till ett beslutsunderlag innefattande kalkylmoment.

I princip alla medel kan uppfattas som uppoffringar d v s kostnader. Människans handlande är målinriktat och uppoffringar accepteras i utbyte mot fördelar d v s nyttoutfall eller intäkter.

Att ange kostnader är som regel lättare än att ange olika alternativs nyttoutfall. Ofta är det inte ens möjligt att mäta nyttoutfall i meningsfulla enheter/kronor. Ibland är det till och med svårt att urskilja dess beskrivningskomponenter. Detta faktum aktualiserar programkravet.

Sociala mål skall anges i programplaner. Mot dessa kan olika planalternativ utvärderas. Detta får ses som en nödvändig förutsättning för ett meningsfullt kalkylerande/upprättande av kvalitetsmässigt goda beslutsunderlag.

#### 3.7.1.6 Demokratikravet

I de inledande avsnitten diskuterades en förvaltningsteoretisk modell som försöker särskilja planerare och politikernas kompetensområden. För ekonomer är modellens synsätt naturligt. Att ekonomiskt konsekvensbeskriva alternativ i överensstämmelse med modellens intentioner erbjuder inga problem.

Fysiska planerare har kravet att enligt BL § 4 tillbörligen beakta såväl allmänna som enskilda intressen vid upprättandet av planer. Ofta upprättas bara ett alternativ, som politikerna sedan har att ta ställning till.

Detta förhållande illustrerar också samhällsvetare och fysiska planerarens olika sätt att arbeta. Detta aktualiserar också frågan hur det är möjligt att förena de fysiska planerarnas instrument d v s lagregler och planläggning med ekonomernas metoder.

### 3.7.2 Bebyggelseplaner och ekonomiska föreställningar

De ekonomiska konsekvenserna av exempelvis en bebyggelseplan upplives olika beroende på erfarenhets- och kunskapsmässig bakgrund hos betraktaren.

Man kan göra ekonomiska jämförelser mellan olika planalternativ. Inte sällan gäller det då samhällsekonomiska bedömningar av översiktsplaner.

Att exempelvis bebyggelseplaner har interna ekonomiska effekter såsom kostnader för att bygga och driva de hus och anläggningar som planen förutäster inses lätt. Men en plan har dessutom en rad oftast svårupptäckta men sällan oväsentliga externa effekter (kostnader och intäkter) d v s effekter på produktion och konsumtion utanför det område planen omfattar.

#### 3.7.2.1 Planintern ekonomi - planekonomi

Planintern ekonomi d v s vad en byggd miljö kostar i anläggningar och drift benämns vanligtvis för planekonomi.

Gäller det utvärdering mellan olika alternativ upprättas först planekonomiska kalkyler, som baskalkyler för de samhällsekonomiska. Oftast utvidgas inte kalkylerna utan planekonomiska kalkyler används i rent oförstånd som beslutsunderlag för val mellan planalternativ.

Den planekonomiska kalkylen kan däremot tjäna som budgetkalkyl. Syftet kan vara att klargöra vilka resursinsatser som krävs för att genomföra föreslagna planer. Dessa krav på resurser jämföres då med den beräknade resurstillgången under planperioden. Den planekonomiska kalkylen sorterar således under kategorin kommunalekonomiska kalkyler (jfr 2.4.1).

#### 3.7.2.2 Planextern ekonomi

Beträffande planexterna effekter gäller frågan huruvida en planläggning eller ett plangenomförande får återverkningar på den omkringliggande miljön och dess aktivitetsmönster.

I avsnitt 2.4.2 "Samhällsekonomiska kostnads-intäktskalkyler" angavs en dylik kalkyl i princip summera till *alla* de effekter som inte behandlas i en kommunalekonomisk kalkyl. Enligt detta resonemang bör planexterna effekter analyseras i samhällsekonomiska kostnads-intäktstermer.

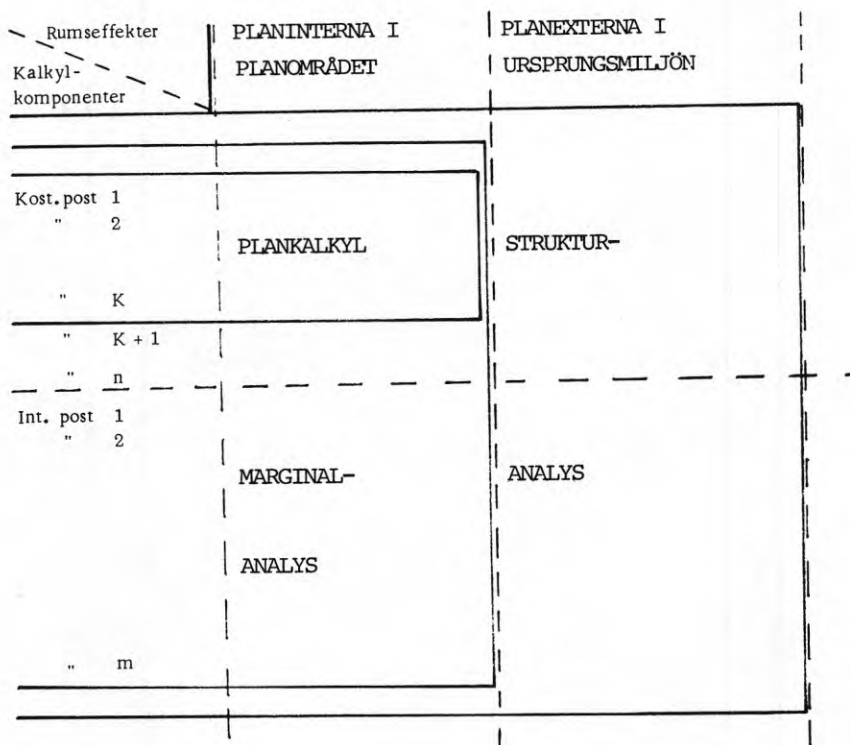
Vidare sades där att syftet med kalkylen var att ge totalekonomiskt underlag och att den kunde uppfattas som en utvidgad företagsekonomisk kalkyl. Den företagsekonomiska kalkylen motsvaras här av den planekonomiska och en utvidgad kalkylering från denna sker sedan i olika steg.

I ett första steg bedöms huruvida det blir fråga om en strukturell eller marginell samhällsekonomisk analys.



I ett andra steg inventeras vilka olika kostnads- och intäktsposter som bygger upp kalkylen.

I figur 20 nedan åskådliggöres denna första utredningsetapp.



Om det planerade tillskottet eller ingreppet förväntas förorsaka försumbara (externa) effekter i ursprungsmiljön blir alla kostnads- och intäktsposter som rumsligt kan hänföras dit noll. I detta fall är analysen av (rumsligt) marginell karaktär.

Om det emellertid finns minst *en* kostnads- eller intäktspost hänförlig till effekter i ursprungsmiljön förorsakade av planförslaget som måste påföras ett värde skilt från noll blir analysen (rumsligt) strukturell.

Vid upprättandet av planekonomiska kalkyler förutsätts alltid att analysen är av marginell karaktär. Så är dock sällan fallet.

De externa ekonomiska effekterna kan vara av vida större betydelse än de interna. Detta förklarar varför plankalkyler inte utgör meningsfulla beslutsunderlag.

I avsnitt 2.4.2 sägs vidare att den samhällsekonomiska kalkylen bör upprättas centralt inom kommunen d v s av någon förvaltning under kommunstyrelsen. I konsekvens med ovan presenterade förvaltnings- och planeringsfilosofi bör som underlag ligga de i budgeten av förvaltningarna presenterade kommunalekonomiska kalkylerna d v s i det här aktuella fallet planeekonomiska kalkyler.

I en av BFR:s programskrifter "Byggnadsekonomi - ämnesområde och forskningsinriktning"<sup>35</sup> finns en bra beskrivning av planeekonomi, externa och interna ekonomiska effekter m m. Den besparar mig mödan att mer ingående beskriva läget inom just denna del av forskningsfronten då den på ett utmärkt sätt diskuterar olika problemställningar och kommenterar hittillsvarande forskning.

### 3.7.3 Samhällsekonomisk kostnads-intäktsanalys

Ovan nämndes två steg i utredningsarbetet för upprättandet av en kalkyl. Dessa två steg betingas av att det här är fråga om utvärdering av fysiska planer eller planelement. Därmed är också ytterligare aspekter på begreppet samhällsbyggnadsekonomi indirekt angivet.

Steg tre syftar till att klarlägga de fördelningspolitiska aspekterna och inleder normalt samhällsekonomiska analyser av projekt.

I steg fyra analyseras externa effekter och de kostnads- och intäktsjusteringar de förorsakar.

I steg fem sker diskonteringen d v s den tidsmässiga värderingen av de förväntade kostnads- och intäktsutfallen.

Slutligen sker utvärderingen.

Utvärdering och tidsvärdering (d v s diskontering) har behandlats i avsnitt 2.5 medan fördelningsaspekterna ännu ej berörts.

#### 3.7.3.1 Fördelningsproblemet

Den "första" frågan är: vem som skall avgöra vad som är samhälleliga (sociala) intäkter och kostnader? Utgångspunkten är att det är samtliga individers preferenser (värderingar, önskningar) som skall räknas. Det första steget blir därför alltid att fastställa för vilken grupp av individer kalkylen skall avse och vilka grupper som berörs.

Kalkylen kan exempelvis avse de personer som flyttar in i ett tilltänkt bostadsområde. Boende i omgivningen kan beröras, alla medlemmar i kommunen o s v.

Fördelningsproblemet hanteras praktiskt på det sätt att samtliga i kalkylen ingående kostnads- och intäktsposter grupperas och

---

35. BFR:s ekonomigrupp: "Byggnadsekonomi - ämnesområde och forskningsinriktning", programskrift 21, 1975 kap 5, sid 75.

underindelas med hänsyn till den valda gruppindelningen av berörda individer. För detta finns särskilda metoder (ex konsument-överskottsprincipen).

### 3.7.3.2 Externa effekter

Rubricerade effekter avser verkningar som en viss produktion och/eller konsumtion har på annat slag av produktion och/eller konsumtion.

Extern effekt av produktion på konsumtion är exempelvis miljöförstöring av typen: ett företags produktionsprocess medför utsläpp i luft och vatten, vilket påverkar andra som nyttjar dessa naturresurser. Badande personer kan få sänkt behovstillfredsställelse av sin rekreation till följd av företagets utsläpp i vattendraget. Detta är en negativ extern effekt på vissa individers konsumtion till följd av en viss produktion.

Externa effekter av produktion på produktion är exempelvis förläggning av ett kärnkraftverk så att en hamn kan hållas isfri eller stad uppvärmas av kylvatten (positiv extern effekt).

Externa effekter av konsumtion på konsumtion är exempelvis användandet av egen bil (konsumtion av transporttjänster) som ger upphov till trängsel, buller, avgaser o s v. Detta påverkar negativt andra individer som konsumenter av gatuutrymme aningen i sin egen bil eller med annat fortskaffningsmedel.

Externa effekter av konsumtion på produktion är exempelvis samma som ovan men att trängsel, buller, vibrationer m m påverkar produktionsprocesser där känsliga mätinstrument och liknande används.

Vid förekomsten av externa effekter ger marknaden felaktig information. Priserna återspeglar ej samhälleliga kostnader och intäkter och måste därför justeras.

Det är vid dessa moment som utvärderarens kompetens ställs på prov. Tidigare har nämnts att ett par års studier i samhälls-ekonomisk teori får anses vara ett minimikrav för att klara en dylika analys.

## 3.8 Avslutande kommentar

Den sammanfattning, som finns under rubriken "Samhällsbyggnads-ekonomi" (3.7) ovan förmår knappast utgöra en balanserad avslutning till denna rapport med tanke på inledningsavsnittets relativt ingående analys av aktuella kommunalekonomiska problem och den därefter i noggrannhet ojämna framställningen av en resursorienterad planeringssyn. Som nämndes inledningsvis var också syftet med rapporten att stimulera forskare att ägna uppmärksamhet åt det här presenterade ämnesområdet. Ur denna aspekt kan den valda dispositionsmässiga balanseringen av rapporten vara lämplig.

Nu finns redan det teoretiska bakgrundsmaterialet tillgängligt för en resursorienterad kommunal planering enligt det ekonomisystem som jag här angivit huvuddragen av. Delar finns också utvecklade och tillämpade som rutiner i olika kommuners nuvarande ekonomisystem. Men enligt min uppfattning kan ingen kommun göra anspråk på att tillämpa en resursorienterad planeringsmetodik som i den praktiska hanteringen inte kan visa att den också bemästrar de problem som presenterades i inledningsavsnittet.

#### 4. SAMMANFATTNING

##### SAMHÄLLSBYGGNADSEKONOMI OCH KOMMUNALEKONOMI

Idéskiss till ett ekonomisystem

Hans Jensevik

Byggeforskningens programnämnd A för planering och brukande av byggd miljö har varit initiativtagare till denna rapport. Upprinnelsen var behovet av en översikt av ekonomiska utredningar i kommunal bebyggelseplanering.

Arbetet inleddes med diskussioner om hur de olika metoder som nu tillämpas inom den kommunala planeringen skulle kunna förbättras. Därvid framkom att det fanns ett behov av att ha tillgång till någon helhetssyn/planeringsfilosofi att relatera olika planeringsmetoder till. Denna skulle även ha förmågan att fungera som analysredskap för viktiga problem inom den kommunala sfären. Ambitionerna ändrades därmed. I skriften görs ett försök att få forskningsbehovet att framtona i de frågor, som inom den kommunala sektorn berör samhällsbyggnadsekonomi i vid mening, mot bakgrunden av ett tänkt planeringssystem, som uppfyller de krav man upplever kan ställas på ett sådant för närvarande. Att därvid också försöka arbeta med teorier som belyser helheter dvs sektor- och områdesövergripande skeenden i samhället framstod som särskilt angelägna.

#### Utvecklingspåverkande problem

Stagnationen i tillväxten under 70-talet ställer nya krav på våra kommunalpolitiker. Om dessa ej förmår anpassa den kommunala expansionsstakten genom en mer medveten och stramare prioriteringspolitik måste resursfördelningar ske från andra sektorer i samhället och till den kommunala. En sådan omfördelning av resurser kräver ekonomisystem med väl utbyggda tekniker för behandling av resurssidans ekonomi. Rambudgettekniken tas här som exempel och ställs mot den mer behovsinriktade programbudgetfilosofin.

#### Ständiga skattehöjningar eller ökad rationaliseringstakt

Det centrala problemet, vars symtom blir alltmer märkbara för varje år som går, är att finansiera ett oförändrat kommunalt serviceutbud utan årliga skattehöjningar. Detta problem analyseras i rapporten och som alternativ till s k kompensatoriska kommunala skattehöjningar varje år föreslås en ökad rationaliseringstakt.

#### Skattetakseffekter

Problemen är angelägna att lösa därför att det finns gränser för hur snabbt man kan höja kommunalskattenivån år från år men också hur högt den kan sättas i absoluta tal. Här klarläggs exempelvis att med nuvarande höga ökningstakt i utdebiteringsnivå nås en marginalskattekvot på 1 (100 %) dvs dem maximalt möjliga mycket snart och att kommunalskattens proportionalitet

för med sig att även medelskattekvoten växer snabbt mot värdet 1 (100 %).

### Centralistisk eller decentralistisk lösning

Nämnda problem måste lösas. Både kommunalpolitiker och anställda i kommuner och landsting har anledning att engagera sig. Här ställs prognosen att både kommunalpolitiker och anställda av olika skäl är oförmögna att hantera denna fråga varför det mest sannolika är att statsmakterna måste ingripa.

Vem som löser problemet får också konsekvenser för den fortsatta samhällsdaningen dvs utvecklingen mot ökad centralism eller decentralism i samhället.

Intervenerar statsmakterna får man se fram emot ökat inflytande från kommunövergripande nivåer så som länsstyrelser och andra statliga myndigheter. Detta kan antas leda till ökad centralism.

Mot detta alternativ står möjligheten att kommunalpolitikerna finner egna vägar ur det allt svårare finansiella läget och därmed också i viss mån frigör sig från inverkan från överliggande myndighetsnivåer. Detta alternativ medför ökad kommunal handlingsfrihet och innebär således ett steg i decentralistisk riktning.

### Finansieringsproblemens konsekvenser för samhällsbyggandet

Finansieringsproblemet lösningar torde främst få konsekvenser för utvecklingen inom två kommunala sektorer nämligen; den sociala och den samhällsbyggande. En central hypotes är att vad som kommer att tillåtas ske i dessa sektorer ganska snart är relaterat till helt andra faktorer än de som styr utvecklingen där idag. Dessa två sektorer måste nämligen inordnas i ekonomisystem där bl a väl utvecklade resursramar styr verksamheternas inriktning och omfattning. Rapporten innehåller en idéskiss till ett sådant ekonomisystem omfattande de delar som berör samhällsbyggnadsfrågor.

### Rollspel

I rapporten diskuteras också rollspel mellan olika parter i bl a spelteoretiska termer. Det senare för att påvisa denna tekniks förtjänster. Först sätts kommunerna och kommunalpolitikernas handlande in i ett samhällsekonomiskt perspektiv där sambandet med arbetsmarknadens parter och staten analyseras. Därefter studeras också vissa interna aspekter inom en kommun i dessa termer.

### Målformuleringsaspekter

Stort utrymme ges också rollspelet mellan politiker och tjänstemän i den kommunala verksamheten och då främst inom planeringsprocessen. I detta sammanhang diskuteras olika målformuleringar.

leringsteknikers möjligheter. En ny och intressant metod är målanalyser i termer av s k ändamålsstrukturer. Dessa strukturer kan nämligen utgöra betydelsefulla inslag i en ny typ av ekonomisystem.

### Fysisk och ekonomisk planering

En grundläggande tanke i rapporten är att den fysiska planeringen har för svaga relationer till den ekonomiska och att detta dels försvårar plangenomförandeprocessen, dels ger upphov till störningar i den ekonomiska planeringen. Rapporten försöker mot denna bakgrund skissera ett ekonomisystem där den fysiska planeringen integrerats med den ekonomiska. Hypotesen omfattar bl a tanken att lagstiftning aldrig kan ersätta de ekonomiska moment som är nödvändiga för ett plangenomförande enligt uppställda och beslutade målsättningar.

### Samordningsmoment och kalkylering

Byggnads- och anläggningsprojekt planeras i ekonomiskt avseende bl a i samband med att den kommunala budgeten uppställs och i fysiskt då fysiska planer upprättas. Tanken är att få en så flexibel utformning av fysiska planer inom ramen för något planläggningssystem att balanseringen av en långtidsbudget får omedelbara konsekvenser för innehållet i olika planer - både upprättade och de under utformning. Men rapporten diskuterar inte bara hur ekonomiska aspekter återverkar på innehållet i fysiska planer utan efterlyser en bredare programstyrning.

Samordningen föreslås ske genom ett relativt omfattande kalkylmoment. I den förhandlingsekonomi vi för närvarande utvecklar på många områden och som nu också omfattar planeringsprocessen förefaller ekonomiska beslutsunderlag ersättas av andra motiv för handlandet men detta uppfattar rapporten som en övergående företeelse.

### Utvärdering

Kalkylmomentet kan således inte undvaras då det har många uppgifter att fylla. Dels den finansiella dvs beskriva olika projekts budgetmässiga effekter, dels utvärderande för att klarlägga projektens olika angelägenhetsgrader. Hur en kalkyl skall vara utformad för att uppfylla de finansiella kraven diskuteras ingående i samband med en beskrivning av hur en budgetbalansering sker. Kalkylutformningen för utvärdering följer principerna för upprättande av samhällsekonomiska kalkyler s k cost-benefit-analyser.

Rapporten diskuterar hur en finansiell kalkyl skall vara utformad för att kunna utgöra utgångsvärden för en vidare samhällsekonomisk analys av ett projekt. Detta återspeglar ambitionerna att åstadkomma ett ekonomisystem och till detta en planeringsprocess som vid olika beslutsnivåer ger information som i så stor utsträckning som möjligt är relevant då hänsyn

tas till samhällsekonomiska krav på dess innehåll och utformning.

Utöver detta diskuteras också olika aspekter när det gäller att tillämpa samhällsekonomisk analys i samhällsbyggnadsfrågor.







**R23: 1976**

**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 740437-8 från  
Statens råd för bygnadsforskning till Hans Jensevik, Uppsala.**

**Distribution: Svensk Byggtjänst, Box 1403, 111 84 Stockholm  
Grupp: samhällsplanering**

**Pris: 29 kr**